JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. december 23.[1]

C-547/14. sz. ügy

Philip Morris Brands SARL és társai

(a High Court of Justice [England and Wales], Queen's Bench Division [Administrative Court] [Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Jogszabályok közelítése — 2014/40/EU irányelv — A dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártása, kiszerelése és értékesítése — Az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő megjelölése — Az arányosság elve — A szubszidiaritás elve — Uniós alapvető jogok — A véleménynyilvánítás szabadsága — Az Alapjogi Charta 11. cikke — EUMSZ 290. és EUMSZ 291. cikk — Jogalkotási és végrehajtási hatásköröknek az Európai Bizottságra történő átruházása"

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés 4

II – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatali eljárás

Jogalap 5

Arányosság és az alapvető jogok 6

Felhatalmazás/végrehajtás 6

Szubszidiaritás 7

III – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága 7

A – Az érvényességgel kapcsolatos kérdéseknek az irányelv egyes cikkeire történő korlátozásáról . 8

B – A Bírósághoz fordulás körülményeiről 8

1. A Bíróság megkeresésének időpontjáról 8

2. A kérdést előterjesztő bíróság által az irányelv érvényességét illetően megfogalmazott saját kétségek lehetséges hiányáról 9

1 — Eredeti nyelv: német.

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem néhány további hiányosságáról 11

a) A tényállás bemutatásáról 11

b) Egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltáról 11

i) Az 1. kérdés a) és b) részéről, valamint c) részének iii. pontjáról 12

ii) Az 1. kérdés c) részének iv. pontjáról és a 4–6. kérdésről 13

iii) A 7. kérdésről 13

C – Közbenső következtetés 14

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi értékelése 14

A – Az EUMSZ 114. cikkről mint az irányelv jogalapjáról 14

1. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma (az 1. kérdés c) részének ii. pontja) 15

a) A tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek megszüntetéséről 15

i) A fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetéséről 16

ii) A nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések eltérő jövőbeli alakulásának veszélyéről 17

b) A belső piac működése feltételeinek javításáról 18

c) Közbenső következtetés 19

2. A dohánytermékek csomagolása és címkézése (az 1. kérdés c) részének i. pontja) 19

3. A dohánytermékek szabad mozgása (az 1. kérdés a) és b) része) 21

a) A tagállamok ahhoz való joga, hogy további követelményeket vezessenek be a dohánytermékek csomagolásának egységesítésére vonatkozóan (az 1. kérdés a) része) 22

b) A tagállamok ahhoz való joga, hogy betiltsák a termékek bizonyos kategóriáit (az 1. kérdés b) része) 25

c) Közbenső következtetés 27

4. A távértékesítésre vonatkozó szabályozás (az 1. kérdés c) részének iii. pontja) 27

5. A Bizottság nemzetközileg elfogadott szabványok átültetésére való felhatalmazása (az 1. kérdés c) részének iv. pontja) 28

B – Az arányosság elve 29

1. A vállalkozás szabadságába való beavatkozások 29

a) A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma (a 3. kérdés a) része) 30

i) A tilalom alkalmassága 30

ii) A tilalom szükségessége 31

– Minden jellegzetes ízesítés általános tilalmának szükségességéről 31

– Az állítólagosan enyhébb eszközökről 33

iii) Szűk értelemben vett arányosság 33

b) A dohánytermékek csomagolásával és címkézésével kapcsolatos követelmények (a 3. kérdés b) és c) része) 35

i) A cigaretta csomagolási egységeinek formájáról, méretéről és minimális tartalmáról (a 3. kérdés b) része) 35

ii) A kombinált egészségvédő figyelmeztetések méretéről (a 3. kérdés c) része) 36

– A nagy felületű figyelmeztetések egészségvédelemre való alkalmasságáról 37

– A nagy felületű figyelmeztetések szükségességéről 37

– A szűk értelemben vett arányosságról és az önkény sérelmezéséről 38

iii) Közbenső következtetés 39

2. A véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozások (2. kérdés) 39

a) Az irányelv 13. cikkének értelmezéséről (a 2. kérdés a) része) 40

b) Az irányelv 13. cikkének érvényességéről (a 2. kérdés b) része) 41

C – Jogalkotási és végrehajtási hatáskörök átruházása 43

1. Az EUMSZ 290. cikk által a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására való felhatalmazással szemben támasztott követelmények (4. kérdés) 44

2. Az Unión kívüli nemzetközi testületeknek adott állítólagos felhatalmazás (5. kérdés) 47

3. Az EUMSZ 291. cikk által a végrehajtási aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörrel történő felruházással szemben támasztott követelmények (6. kérdés) 48

4. Közbenső következtetés 49

D – A szubszidiaritás elve 49

1. Az irányelv tartalmi összeegyeztethetősége a szubszidiaritás elvével 50

2. Az irányelv megfelelő indokolása a szubszidiaritás elvét illetően 51

3. Közbenső következtetés 53

V – Végkövetkeztetések 54

I – **Bevezetés**

1. A 2014/40/EU irányelvvel [2] az uniós jogalkotó 2014 áprilisában kemény tárgyalásokat és rendkívül mozgalmas jogalkotási eljárást követően elfogadta a dohánytermékek és kapcsolódó termékek európai belső piaci gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó új rendelkezéseket.

2. Mint már elődei, [3] úgy az új irányelv is elkeseredett jogviták tárgyát képezi. Az jelenleg három párhuzamos eljárásban foglalkoztatja a Bíróságot, amelyek közül a jelen – a Philip Morris International (a továbbiakban: PMI) és a British American Tobacco (a továbbiakban: BAT) cégcsoportok kezdeményezésére egy brit bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán indult – eljárásban merülnek fel a szóban forgó belső piaci harmonizációs intézkedés jogszerűségével kapcsolatos legátfogóbb kifogások, és az egyfajta általános támadás keretében az említett intézkedés különösen sok rendelkezését teszi vizsgálat tárgyává.

3. Ennek körében mindazonáltal, még ha néhány részletében vitatott maradt is, már nem játszik annyira központi szerepet az EUMSZ 114. cikk (egykor EK 95. cikk, illetve az EGK-Szerződés 100a. cikke) arra való alkalmassága, hogy jogalapként szolgáljon, mint a korábbi években. Immár sokkal inkább más, mégpedig az arányosság, a jogbiztonság és a szubszidiaritás elvével, valamint az uniós alapvető jogokkal kapcsolatos jogkérdések kerülnek az érdeklődés homlokterébe. Ezenkívül a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök Európai Bizottságra ruházásának az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk szerinti lehetőségeiről is szó van.

4. E súlyos gazdasági érdekekkel terhes és az uniós polgárok millióinak életére nap mint nap hatással lévő jogkérdések hátterében végeredményben egy igencsak alapvető probléma húzódik meg: mekkora mozgástérrel rendelkezik az uniós jogalkotó annak biztosításához, hogy a termékek Unió-szerte egységes feltételek mellett legyenek forgalomba hozhatók, anélkül, hogy ennek körében figyelmen kívül maradna az emberi egészségvédelem magas szintjének az elsődleges jogban kiemelt helyen rögzített alapvető célja (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája 35. cikkének második mondata)?

5. A jelen ügy mellett jelenleg még két további eljárás van folyamatban a 2014/40 irányelv jogszerűségével kapcsolatban, amelyek egyaránt az uniós jogalkotó által elfogadott rendelkezések egyes egészen konkrét vonatkozásaival foglalkoznak. Az említett eljárások egyikének [4] tárgyát az elektronikus cigarettára vonatkozó új, az irányelv 20. cikkében foglalt szabályozás képezi; az ugyancsak a jelen ügyben Bíróságunkhoz fordult bíróság (ám annak egy másik eljáró bírája) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán indult. A másik eljárás [5] tárgyát a Lengyel Köztársaság megsemmisítés iránti keresete képezi, amely kifejezetten a mentolos cigaretták uniós jogalkotó által elrendelt tilalmát kifogásolja. E két ügyben is szintén ma ismertetem indítványomat.

2 — A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 127., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 150., 24. o.); a továbbiakban: 2014/40 irányelv vagy egyszerűen csak irányelv.

3 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Pillbox 38 ügy (C-477/14).

5 — Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy (C-358/14).

II – **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatali eljárás**

6. A PMI és a BAT dohánytermékek gyártásával és forgalmazásával foglalkoznak. Egyrészt a Philip Morris Brands SARL és a Philip Morris Limited, másrészt pedig a British American Tobacco UK Limited társaságok egy-egy, a 2014/40 irányelv egyesült királyságbeli átültetésének megakadályozására irányuló keresetet indítottak a High Court of Justice (England and Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court) –, a kérdést előterjesztő bíróság, előtt a Secretary of State for Health [6] ellen. E két kereset nyomán indult eljárásokat egyesítette a kérdést előterjesztő bíróság.

7. A következő további vállalkozásoknak engedték meg az alapeljárásban, hogy a felperesek kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak: Imperial Tobacco Limited, JT International SA és Gallaher Limited, [7] Tann UK Limited és Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG és Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10], valamint Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11]. E vállalkozások némelyike maga is dohánytermékgyártó, míg mások dohányipari, például szopókaborítópapír- vagy ízesítőanyag-beszállítók.

8. A Secretary of State azt az álláspontot képviseli az alapeljárásban, hogy az irányelv érvényes, ugyanakkor azonban úgy véli, hogy a jogalkotási eljárásban részt vevő uniós intézmények vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy megvédhessék az irányelvet, és hogy mindenképpen kizárólag a Bíróság rendelkezik hatáskörrel érvényességének értékelésére. Véleménye szerint ezért a jelen ügy előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát képezheti.

9. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy nem kéri a Secretary of State-től érdemi védekezés és bizonyítékok előterjesztését, hanem nyomban a Bírósághoz fordul az irányelv érvényességére vonatkozó kérdéseivel. 2014. december 1-jén érkezett, 2014. november 7-i végzésével az EUMSZ 267. cikk alapján a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

Jogalap

1. Az irányelv teljes egészében vagy részben érvénytelen-e amiatt, hogy az EUMSZ 114. cikk nem szolgáltat megfelelő jogalapot? Különösen:

   a) az irányelv 24. cikkének (2) bekezdésére vonatkozóan:

      i. megfelelő értelmezése szerint milyen mértékben engedi, hogy a tagállamok szigorúbb szabályokat fogadjanak el a dohánytermékek csomagolásának „szabványosításával" kapcsolatban; valamint

      ii. ezen értelmezésnek megfelelően a 24. cikk (2) bekezdése érvénytelen-e amiatt, hogy az EUMSZ 114. cikk nem szolgáltat megfelelő jogalapot?

   b) az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése, amely megengedi a tagállamoknak, hogy betiltsák a dohánytermékek vagy kapcsolódó termékek bizonyos kategóriáját sajátos helyzetre történő hivatkozással, érvénytelen-e amiatt, hogy az EUMSZ 114. cikk nem szolgáltat megfelelő jogalapot?

6 — Az Egyesült Királyság egészségügyért felelős minisztere.

7 — A továbbiakban együtt: JTI.

8 — A továbbiakban együtt: Tann.

9 — A továbbiakban együtt: Benkert.

10 — A továbbiakban: Mane.

11 — A továbbiakban: Von Eicken.

c) a következő rendelkezések érvénytelenek-e amiatt, hogy az EUMSZ 114. cikk nem szolgáltat megfelelő jogalapot:

i. az irányelv II. címének II. fejezete, amely a csomagolással és a címkézéssel foglalkozik;

ii. az irányelv 7. cikke, amennyiben betiltják a mentolos cigarettát és a jellegzetes ízesítésű dohánytermékeket;

iii. az irányelv 18. cikke, amely megengedi a tagállamoknak, hogy megtiltsák a dohánytermékek határokon átnyúló távértékesítését; valamint

iv. az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 4. cikkének (5) bekezdése, amely a kibocsátási szintekkel kapcsolatban felhatalmazást ad a Bizottságnak?

Arányosság és az alapvető jogok

2. Az irányelv 13. cikkével összefüggésben:

a) helyes értelmezése szerint tilos-e a dohánytermékekre vonatkozó igaz és nem félrevezető állítás feltüntetése a termék csomagolásán; valamint

b) ha igen, érvénytelen-e amiatt, hogy sérti az arányosság elvét és/vagy az Alapjogi Charta 11. cikkét?

3. Érvénytelen-e az irányelv következő rendelkezéseinek bármelyike vagy mindegyike amiatt, hogy sérti az arányosság elvét:

a) a 7. cikk (1) és (7) bekezdése annyiban, hogy megtiltja a mentol ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalát és az alkotóelemeikben ízesítést tartalmazó dohánytermékek forgalomba hozatalát;

b) a 8. cikk (3) bekezdése, a 9. cikk (3) bekezdése, a 10. cikk (1) bekezdésének g) pontja, valamint a 14. cikk, amennyiben bizonyos szabványos csomagolási követelményeket ír elő; valamint

c) a 10. cikk (1) bekezdésének a) és c) pontja, amennyiben előírja, hogy az egészségvédő figyelmeztetéseknek a csomagolási egység mind elülső, mind hátsó oldala külső felületének, valamint minden gyűjtőcsomag felületének 65%-át ki kell tölteniük?

Felhatalmazás/végrehajtás

4. Érvénytelen-e az irányelv következő rendelkezéseinek bármelyike vagy mindegyike amiatt, hogy sérti az EUMSZ 290. cikket:

a) a 3. cikk legmagasabb kibocsátási szintre vonatkozó (2) és (4) bekezdése;

b) a 4. cikk kibocsátások mérésének módszereire vonatkozó (5) bekezdése;

c) a 7. cikk összetevőkre vonatkozó szabályozással foglalkozó (5), (11) és (12) bekezdése;

d) az egészségvédő figyelmeztetésekre vonatkozó 9. cikk (5) bekezdése, a 10. cikk (1) bekezdésének f) pontja, a 10. cikk (3) bekezdése, a 11. cikk (6) bekezdése, a 12. cikk (3) bekezdése, valamint a 20. cikk (12) bekezdése;

e) az elektronikus cigaretta és utántöltő flakon tilalmára vonatkozó 20. cikk (11) bekezdése; és/vagy

f) az adattárolási szerződésekre vonatkozó 15. cikk (12) bekezdése?

5. Az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 4. cikkének (5) bekezdése érvénytelen-e amiatt, hogy sérti a jogbiztonság elvét és/vagy jogtalanul hatalmaz fel olyan külső szerveket, amelyekre nem vonatkoznak az uniós jog által előírt eljárási biztosítékok?

6. Érvénytelen-e az irányelv következő rendelkezéseinek bármelyike vagy mindegyike amiatt, hogy sérti az EUMSZ 291. cikket:

a) a jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó 6. cikk (1) bekezdése;

b) a 7. cikknek a dohánytermékek bizonyos körülmények között történő betiltásának végrehajtási aktusaira vonatkozó (2)–(4) bekezdése, valamint (10) bekezdése; és/vagy

c) a 9. cikk (6) bekezdése és a 10. cikk (4) bekezdése, amelyek az egészségvédő figyelmeztetésekre vonatkoznak?

Szubszidiaritás

7. Érvénytelen-e az irányelv, és különösen annak 7. cikke, 8. cikkének (3) bekezdése, 9. cikkének (3) bekezdése, 10. cikke (1) bekezdésének g) pontja, 13. cikke, valamint 14. cikke amiatt, hogy nem felel meg a szubszidiaritás elvének?

10. Ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megfogalmazásától eltekintve az előzetes döntéshozatalra utaló végzés az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók által az irányelvvel szemben felhozott jogi érvek összefoglalására szorítkozik. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság „elfogadhatónak” tekinti e kifogásokat, „szükségesnek és helyénvalónak” véli a Bíróság előzetes döntéshozatalát.

11. Az előzetes döntéshozatali eljárás írásbeli szakaszában az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók mellett az Egyesült Királyság, Írország, Franciaország, Lengyelország, Portugália és Norvégia kormányai, valamint az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság terjesztettek elő észrevételeket.[12] A 2015. október 1-jei tárgyaláson ugyanezek a felek képviseltették magukat, és rajtuk kívül Olaszország és Magyarország is részt vett e tárgyaláson.

III – **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága**

12. Mielőtt érdemben kezdenék foglalkozni a kérdést előterjesztő bíróság terjedelmes kérdéslistájával, meg kell vizsgálni előzetes döntéshozatal iránti kérelmének elfogadhatóságát. Egyrészt kérdéses, hogy megtámadható-e külön az irányelv egyes rendelkezéseinek érvényessége. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy azok a körülmények, amelyek között a jelen ügyben a Bírósághoz fordultak, összeegyeztethetők-e az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás szellemével és működésével.

12 — Ennek körében a részt vevő tagállamok, akárcsak a részt vevő vállalkozások némelyike, észrevételeiket az előzetes döntéshozatal iránti kérelem bizonyos részszempontjaira korlátozták. Lengyelország írásbeli észrevételei – csakúgy, mint a párhuzamosan folyamatban lévő Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyben (C-358/14) – kizárólag a mentolos cigaretták tilalmára vonatkoznak.

A – *Az érvényességgel kapcsolatos kérdéseknek az irányelv egyes cikkeire történő korlátozásáról*

13. A kérdést előterjesztő bíróság nem a 2014/40 irányelv egészének, hanem csak ezen irányelv egyes rendelkezéseinek érvényességéről kérdezi hosszan Bíróságunkat.

14. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől (az úgynevezett elválaszthatóság követelménye).[13] Hiányzik ez az elválaszthatóság, ha a megtámadott jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltozna.[14] Ez az ítélkezési gyakorlat minden további nélkül alkalmazható valamely uniós jogi aktus érvényességének előzetes döntéshozatali eljárás útján történő megvizsgálására is.[15]

15. Az irányelv vitatott rendelkezései a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó nagyszámú különböző előírást tartalmaznak. Bíróságunk előtt senki sem szolgáltatott bizonyítékot arra nézve, hogy az említett rendelkezések között olyan szoros kölcsönhatás állna fenn, hogy valamennyinek osztania kellene egymás sorsát. Még ha tehát a Bíróság a jelen eljárásban érvénytelennek nyilvánítaná is az irányelv megtámadott rendelkezéseinek némelyikét, az irányelv többi rendelkezésének akkor is fennmaradna a létjogosultsága, és nem változna meg alkalmazási körük. Ez különösen – de nem csak – azokra a rendelkezésekre vonatkozik, amelyekben a Bizottság felhatalmazást kap felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadására.

16. E körülmények között abból kell kiindulni, hogy az irányelv valamennyi szóban forgó rendelkezése a 2014/40 irányelv elválasztható részét képezi, és esetleges érvénytelennek nyilvánításuk nem érintené ezen irányelv lényeges tartalmát.

B – *A Bírósághoz fordulás körülményeiről*

17. Részletesebb vizsgálatot igényel mindazonáltal, hogy azok a körülmények, amelyek között a jelen ügyben a Bírósághoz fordultak, elfogadhatatlanná tehetik-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

1. A Bíróság megkeresésének időpontjáról

18. Először is nem bír jelentőséggel, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet még az irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejárta előtt terjesztették elő, és még az átültetésére szolgáló nemzeti jogi aktusok sem léptek hatályba.[16] Az Alapjogi Charta 47. cikkében is rögzített és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében kifejezésre jutó hatékony jogvédelem elve ugyanis éppen azt követeli meg, hogy a jogalanyok anélkül kérhessék az őket érintő uniós jogi aktusok bírósági

13 — Jamet kontra Bizottság ítélet (37/71, EU:C:1972:57, 11. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont).

14 — Franciaország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-244/03, EU:C:2005:299, 13. pont); Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 94. pont); ugyanebben az értelemben már a Franciaország és társai kontra Bizottság ítélet (C-68/94 és C-30/95, EU:C:1998:148, 257–259. pont).

15 — Lásd hasonlóképpen: Trstenjak főtanácsnok AJD Tuna ügyre vonatkozó indítványa (C-221/09, EU:C:2010:500, a 112. pont a 69. lábjegyzettel együtt). Lásd továbbá: Eurotunnel és társai ítélet (C-408/95, EU:C:1997:532); Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312); Schecke és Eifert ítélet (C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662); Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153), amely ítéletekben a Bíróság nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmei nyomán uniós jogi aktusok egyes rendelkezéseinek érvényességét illetően foglalt állást anélkül, hogy kifejezetten foglalkozott volna az említett elfogadhatósági problémával.

16 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 33. pont); Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312, 33–35. pont).

felülvizsgálatát, hogy kényszerítve éreznék magukat arra, hogy előtte jogot sértsenek.[17] E körülmények között főszabály szerint üdvözlendő az európai uniós irányelvek nemzeti jogba való átültetésének szakaszában igénybe vehető, a Bíróság elé történő esetleges előzetes döntéshozatalra utalással párosított bírósági felülvizsgálatnak („judicial review") az Egyesült Királyság jogában fennálló és már többször igénybe vett lehetősége.

19. A Parlament, a Tanács, a Bizottság és Franciaország álláspontjával ellentétben a jelen ügyben tisztán fiktív jogvitából sem lehet kiindulni.[18] Igaz ugyan, hogy az alperes Secretary of State még alig adott elő részletes védekezést az alapeljárásban. Kizárólag a nemzeti bíróság feladata azonban annak meghatározása, hogy az alapeljárás mely szakaszában terjeszt előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé;[19] erre az alapügy felei közötti kontradiktórius eljárás *előtt* is sor kerülhet.[20]

20. Konkrétan a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzetben ezen túlmenően a Bíróság megállapította, hogy már akkor is feltételezendő a felek közötti nézeteltérés – és ezért egy valódi jogvita –, ha az érintett tagállam hatóságai kinyilvánították a vitatott irányelv átültetésére irányuló szándékukat.[21] A jelen ügyben már az a tény ilyen szándék fennállására enged következtetni, hogy a Secretary of State az alapeljárásban kifejezetten leszögezte, hogy érvényesnek tekinti az irányelv egészét. E körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések semmiképpen sem *nyilvánvalóan* fiktív jogvitán alapulnak.

2. A kérdést előterjesztő bíróság által az irányelv érvényességét illetően megfogalmazott saját kétségek lehetséges hiányáról

21. Egyértelműen nagyobb jelentőséggel bír viszont a Parlament, a Tanács, a Bizottság és Franciaország azon kifogása, hogy maga a kérdést előterjesztő bíróság nem vonta kétségbe az irányelv érvényességét, hanem előzetes döntéshozatal iránti kérelmében csak az alapügy felpereseinek és a támogatásuk végett beavatkozóknak a kifogásait ismertette a Bírósággal.

22. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés valóban lényegében az irányelvvel szemben az alapeljárásban felhozott jogi érvek összefoglalására szorítkozik azok Bírósággal való közlése érdekében.

23. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a nemzeti bíróság nem elégedhet meg a jogalanyok kifogásainak a Bírósághoz való egyszerű továbbításával, hanem *magáévá kell tennie* az előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztett kérdéseket.[22] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás nem saját jogorvoslati lehetőséget jelent a felek számára valamely, a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, hanem sokkal inkább a nemzeti bíróság és a Bíróság közötti együttműködésen és párbeszéden alapuló eljárásról van szó.[23]

17 — Lásd ebben az értelemben az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével összefüggésben: Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29. pont).

18 — Lásd e tekintetben különösen: Foglia kontra Novello ítélet (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Irish Creamery Milk Suppliers Association és társai ítélet (36/80 és 71/80, EU:C:1981:62, 5. pont); AGM-COS.MET-ítélet (C-470/03, EU:C:2007:213, a 42. ponttal összefüggésben értelmezett 45. pont); Coleman-ítélet (C-303/06, EU:C:2008:415, 29. pont).

20 — Corsica Ferries ítélet (C-18/93, EU:C:1994:195, 12. pont), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21 — Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 15. pont); ugyanebben az értelemben a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 36. pont).

22 — Ebben az értelemben az Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 22. és 32. pont); lásd továbbá: IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 30. és 31. pont).

23 — SAT Fluggesellschaft ítélet (C-364/92, EU:C:1994:7, 9. pont); Cartesio-ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 90. és 91. pont); Consiglio Nazionale dei Geologi ítélet (C-136/12, EU:C:2013:489, 28. pont).

24. Ennélfogva magának a nemzeti bíróságnak kell megítélnie, hogy valamely uniós jogi aktus érvényességére vonatkozóan előtte felmerült kérdés szükséges-e az alapügy eldöntéséhez.[24] Az, hogy valamely uniós jogi aktus érvényességét esetlegesen vitatják a nemzeti bíróság előtt, önmagában nem elégséges ok arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kelljen a Bírósághoz fordulni.[25] A nemzeti bíróság ugyanis főszabály szerint köteles az uniós jogot – így a 2014/40 irányelvet is – érvényre juttatni.[26]

25. Másfelől, az előzetes döntéshozatali eljárás működéséhez elengedhetetlen együttműködés szelleme azt is megköveteli, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejtse azt, hogy miért tartja szükségesnek az utalást[27] (lásd a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontját is).

26. E követelmények fényében a jelen ügyben a Bíróság elé került előzetes döntéshozatalra utaló végzés biztosan minden, csak nem példaértékű. A kérdést előterjesztő bíróság rendkívül hosszasan fejtegette ugyan a Bíróság számára, hogy miért engedte meg bizonyos vállalkozásoknak az alapeljárásban, hogy beavatkozzanak, másoknak viszont nem. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseknek a nemzeti bíróság által hozandó döntés szempontjából releváns voltát illetően ellenben meglehetősen szűkszavú az előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

27. A nemzeti bíróság mindemellett azonban kifejezésre juttatta, hogy „elfogadhatónak” tekinti az alapeljárásban előadott kifogásokat, és ezért „szükségesnek és helyénvalónak” véli az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

28. E kijelentések ugyan a legalsó határát képezik annak, amit a nemzeti bíróságnak közölnie kell az előzetes döntéshozatali eljárásban alkalmazandó elfogadhatósági követelmények kielégítéséhez. Az alapügy felpereseinek és a támogatásuk végett beavatkozóknak az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ismertetett érveivel együtt azonban – néhány, még megvizsgálandó kivételtől eltekintve[28] – megfelelő alapot képeznek a Bíróság, valamint a Bíróság alapokmányának 23. cikke értelmében az eljárásban való részvételre jogosultak számára ahhoz, hogy állást foglaljanak a jelen ügyben felvetett jogi problémákkal kapcsolatban.

29. A hatékony jogvédelem elvének (az Alapjogi Charta 47. cikke) az uniós jogrendben betöltött jelentőségére tekintettel[29] nem támaszthatók túl szigorú követelmények az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságával szemben. Ez még inkább így van a jelenlegihez hasonló olyan helyzetekben, amelyekben közvetlen kereshetőségi jog hiányában az előzetes döntéshozatali eljárás jelenti az érintett vállalkozások egyetlen lehetőségét arra, hogy uniós szinten bírósági felülvizsgálatot kérjenek, és az uniós bíróság elé terjesszék érveiket.[30]

30. Mindent egybevetve tehát az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e tekintetben fennálló hiányosságai ellenére a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tekinthető teljes egészében elfogadhatatlannak.

24 — SMW Winzersekt ítélet (C-306/93, EU:C:1994:407, 15. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 34. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 13. és 14. pont); Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 28. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 16. pont).

25 — IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 28. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 17. pont).

26 — Lásd ezzel kapcsolatban: 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 68. pont).

27 — IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 31. pont); Adiamix-végzés (C-368/12, EU:C:2013:257, 21., 22., 27. és 32. pont).

28 — Lásd erről a jelen indítvány lenti 35–51. pontját.

29 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 90. és 91. pont); Schrems-ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 60. pont).

30 — Az előzetes döntéshozatali eljárás ilyen esetekben betöltött jelentőségével kapcsolatban lásd: Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38–40. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92–96. pont); Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27–29. pont); T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29–31. pont).

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem néhány további hiányosságáról

31. Az eljárás különböző résztvevői végül további részletes, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát részben vagy egészben megkérdőjelező kifogásokat fogalmaznak meg. E kifogások lényegében két témakörbe csoportosíthatók: egyrészt a kérelem nem mutatja be kellően pontosan az alapügy tényállását, másrészt a Bíróság elé terjesztett kérdések nem relevánsak az alapügy elbírálása szempontjából.

a) A tényállás bemutatásáról

32. Ami először az alapügy tényállásával kapcsolatos azon információkat illeti, amelyeket az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek mindenképpen tartalmaznia kell ahhoz, hogy a Bíróság megválaszolja azt, feltűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a jelen ügyben – a C-477/14. sz. ügytől eltérően – csak rendkívül futólagosan foglalja össze az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók érveit. A nemzeti bíróság ezenkívül gyakorlatilag folyamatosan hivatkozik azon személyek vallomásaira, akiket az alapügy felperesei vagy a támogatásuk végett beavatkozók tanúként vagy szakértőként jelöltek meg, anélkül, hogy közölné vagy akár csak összefoglalná e vallomások tartalmát. Ezen túlmenően e vallomások – még ha tartalmuk ismert is – nem feltétlenül tekinthetők helytállónak, mivel a nemzeti bíróság még nem folytatott le kontradiktórius eljárást, amit az eljárás több résztvevője is hangsúlyozott a Bíróság előtt.

33. Mint azt a Parlament, a Tanács, a Bizottság és Franciaország helyesen megjegyzi, a nemzeti bíróság ilyen jellegű eljárása megnehezíti mind a Bíróság, mind az alapokmány 23. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételre jogosult egyéb szereplők számára, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása szempontjából hasznos megállapításokat tegyenek.

34. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapjául szolgáló ténybeli körülmények bemutatásának e hiányosságai ellenére azonban tárgyát és célkitűzését illetően még éppen kellően érthetőnek tűnik számomra az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ahhoz, hogy a Bíróság és az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételre jogosultak megfelelő észrevételeket tehessenek arra. Alapos megfontolást követően ezért nem vélem indokoltnak, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem *egészét* elfogadhatatlannak nyilvánítsa a tényállás bemutatásának említett – mindenképpen komoly – hiányosságai miatt.

b) Egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltáról

35. Ami ezt követően az egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltát illeti, a Parlament, a Tanács és a Bizottság a kérdések két csoportját kifogásolja, mégpedig egyrészt az 1. kérdés a) és b) részét, valamint c) részének iii. pontját, másrészt pedig az 1. kérdés c) részének iv. pontját és a 4–6. kérdést. Szintén a relevancia hiánya miatt vonja kétségbe mindenekelőtt a Parlament és a Bizottság továbbá a 7. kérdésnek az irányelv 7. cikkétől eltérő rendelkezésekre vonatkozó részének elfogadhatóságát.

36. A megfontolások kiindulópontjának annak kell lennie, hogy az uniós jogra vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós rendelkezés értelmezése vagy érvényességének értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé

terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. [31]

i) Az 1. kérdés a) és b) részéről, valamint c) részének iii. pontjáról

37. Az 1. kérdés a) és b) része, valamint c) részének iii. pontja arra a mozgástérre vonatkozik, amelyet az irányelv 18. cikke, valamint 24. cikkének (2) és (3) bekezdése a tagállamoknak az uniós jogalkotó által előírtaknál szigorúbb nemzeti intézkedések elfogadásával kapcsolatban biztosít.

38. Az irányelv 24. cikkének (2) bekezdését illetően az eljárás résztvevői intenzív eszmecserét folytattak a Bíróság előtt arról, hogy e rendelkezés *megengedi-e* a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukban a dohánytermékek semleges csomagolását (úgynevezett „plain packaging") írják elő. Ilyen dohánytermék-csomagolási szabályok elfogadása mindazonáltal jelenleg nem képezi az alapügy tárgyát; a kérdést előterjesztő bíróság legalábbis semmiféle megállapítást nem tett ezzel kapcsolatban az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében.

39. A bizonyos dohánytermékek vagy kapcsolódó termékek nemzeti betiltásának az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének tárgyát képező kérdéskörével kapcsolatban szintén sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem az eljárás résztvevői nem utaltak arra, hogy az Egyesült Királyság alkalmazni szándékozik-e ezen különös rendelkezést, és ha igen, milyen formában.

40. Ugyanez vonatkozik az irányelv 18. cikkére is, amely lehetővé teszi a tagállamok számára a határokon átnyúló távértékesítés megtiltását. Ez esetben szintén nem egyértelmű, hogy az Egyesült Királyságban tervbe van-e véve jelenleg e rendelkezés alkalmazása.

41. Hangsúlyozandó, hogy a tagállamok semmiképpen sem *kötelesek* az irányelv említett rendelkezései alapján bármiféle rendelkezést beépíteni nemzeti jogukba, illetve hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban rendelkezésre álló információk alapján semmiképpen sem várható a bizonyossággal határos valószínűséggel konkrét rendelkezések elfogadása.

42. E körülmények között úgy vélem, hogy szétfeszítené a Bíróság és a nemzeti bíróság közötti együttműködés EUMSZ 267. cikk által megszabott kereteit, ha a Bíróság választ adna az 1. kérdés a) és b) részére, valamint c) részének iii. pontjára. E tekintetben teljesen nyilvánvalóan hiányzik az előzetes döntéshozatal iránti kérelem relevanciája, és ezért a Bíróság annak a veszélynek lenne kitéve, hogy tisztán véleményszerűen hipotetikus kérdéssel kapcsolatban foglal állást. [32]

43. A nemzeti bíróságoknak természetesen lehetőségük marad arra, hogy a megfelelő időben újból kérdést intézzenek a Bírósághoz az irányelv 18. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének értelmezésével és érvényességével kapcsolatban, mihelyt egy konkrét jogvita kapcsán e rendelkezésekkel kell foglalkozniuk.

31 — Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 25. pont); lásd továbbá: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 34. és 35. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 13. és 14. pont); Association Kokopelli ítélet (C-59/11, EU:C:2012:447, 28. és 29. pont); a relevancia vélelmezésével összefüggésben lásd továbbá már: Beck és Bergdorf ítélet (C-355/97, EU:C:1999:391, 22. pont).

32 — Más a helyzet a Pillbox 38 ügyben (C-477/14), amelyben teljesen más szempontból támadják az irányelv 18. cikkével összefüggésben értelmezett 20. cikkének (6) bekezdését: az említett ügyben azzal érvelnek, hogy aránytalan, hogy az irányelv – és ezzel maga az uniós jogalkotó – ugyanazt a távértékesítésre vonatkozó szabályozást írja elő az elektronikus cigarettára, mint a hagyományos dohánytermékekre; lásd ezzel kapcsolatban: az említett ügyre vonatkozó mai indítványom, 134–148. pont.

ii) Az 1. kérdés c) részének iv. pontjáról és a 4–6. kérdésről

44. Az 1. kérdés c) részének iv. pontja és a 4–6. kérdés egyaránt az irányelv azon rendelkezéseire vonatkozik, amelyek uniós szinten felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, illetve végrehajtási aktusok elfogadására adnak különböző felhatalmazásokat, mégpedig az irányelv 3. cikkének (2) és (4) bekezdésére, 4. cikkének (5) bekezdésére, 6. cikkének (1) bekezdésére, 7. cikkének (2)–(5) és (10)–(12) bekezdésére, 9. cikkének (5) és (6) bekezdésére, 10. cikke (1) bekezdésének f) pontjára, (3) és (4) bekezdésére, 11. cikkének (6) bekezdésére, 12. cikkének (3) bekezdésére, 15. cikkének (12) bekezdésére, valamint 20. cikkének (11) és (12) bekezdésére.

45. Az irányelv valamennyi említett rendelkezése kizárólag a Bizottságnak van címezve. E rendelkezések egyike sem ró viszont bármiféle kötelezettséget a tagállamokra nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseik kialakítását illetően.

46. Mivel azonban a nemzeti bíróság előtti eljárás egyedül az Egyesült Királyságnak az irányelv átültetésére irányuló szándéka és kötelezettsége körül forog, a Bizottságnak az irányelv említett rendelkezései szerinti felhatalmazásaival kapcsolatos esetleges jogi problémák semmilyen összefüggésben nincsenek az alapügy tényállásával és tárgyával. Azok tehát nyilvánvalóan nem relevánsak.

47. Mihelyt a Bizottság – felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, illetve végrehajtási aktusok elfogadása útján – él az említett felhatalmazásokkal, minden érintettet megilletnek ezzel szemben a Szerződések jogvédelmi rendszere által biztosított jogorvoslatok.

iii) A 7. kérdésről

48. A 7. kérdés az irányelv egészének, valamint egyes rendelkezéseinek – mégpedig 7. cikkének, 8. cikke (3) bekezdésének, 9. cikke (3) bekezdésének, 10. cikke (1) bekezdése g) pontjának, 13. és 14. cikkének – érvénytelenségét veti fel a szubszidiaritás elvére tekintettel.

49. Amint azt azonban a Parlament és a Bizottság helyesen hangsúlyozza, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés csak a mentolos cigarettáknak az irányelv 7. cikkében foglalt tilalma tekintetében tartalmaz néhány rendkívül felületes megállapítást azzal kapcsolatban, hogy miért kétséges az irányelvnek a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetősége. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés ezzel szemben még csak meg sem próbálja megmagyarázni, hogy ezen túlmenően miért vetnek fel problémákat az irányelv egésze, valamint az irányelv 7. kérdésben kifejezetten megjelölt egyéb rendelkezései a szubszidiaritás elvére tekintettel.

50. Ezen eljárásmód nyilvánvalóan ellentétes a nemzeti bíróság és a Bíróság között az előzetes döntéshozatali eljárás keretében megvalósuló együttműködés szellemével. Az egyébként az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontja szerinti követelményekkel sem egyeztethető össze, amelyek értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak ismertetnie kell azon okokat, amelyek miatt kérdés merült fel benne az uniós rendelkezések érvényességére vonatkozóan. Nem engedhető meg, hogy a Bíróságnak és az alapokmány 23. cikke értelmében az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételre jogosultaknak találgatniuk kelljen, hogy miért kell megvizsgálni egyes uniós jogi rendelkezések érvényességét.

51. Ezen indok alapján – és annak biztosítása érdekében, hogy a Bíróság ne foglaljon állást véleményszerűen egy tisztán hipotetikus problémakörrel kapcsolatban – a 7. kérdés csak az irányelv 7. cikkére vonatkozó részében tekinthető elfogadhatónak. A 7. kérdést ezen túlmenően elfogadhatatlannak kell tekinteni.

C – *Közbenső következtetés*

52. Mindent egybevetve tehát az 1. kérdés a) és b) részét, valamint c) részének iii. és iv. pontját, továbbá a 4–6. kérdést elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. A 7. kérdés az irányelv 7. cikkétől eltérő rendelkezésekre vonatkozó részében elfogadhatatlan. Ezen túlmenően az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

IV – **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi értékelése**

53. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem – az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók előadásából kiindulva – általános támadást intéz a 2014/40 irányelv ellen, amely ezen uniós jogi aktus minden lényeges rendelkezését vizsgálat tárgyává teszi a legkülönbözőbb szempontokból. Az EUMSZ 114. cikk arra való alkalmassága mellett, hogy az irányelv egyes rendelkezéseinek jogalapjaként szolgáljon, mindenekelőtt az arányossággal és a szubszidiaritással kapcsolatos problémákról, de a Bizottságnak végrehajtási aktusok és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására adott felhatalmazásokról is szó van. A továbbiakban csak másodlagosan foglalok állást az általam részben vagy egészben elfogadhatatlannak tekintett kérdésekben (lásd az iménti eket[33]) felvetett jogi problémákkal kapcsolatban.

A – *Az EUMSZ 114. cikkről mint az irányelv jogalapjáról*

54. Az 1. kérdés azt vonja kétségbe különböző szempontokból, hogy az EUMSZ 114. cikkre hivatkozni lehet a 2014/40 irányelv jogalapjaként. Némileg módosított sorrendben vizsgálom meg a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett egyes témaköröket.

55. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott jogalkotási aktusnak egyrészről a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket kell tartalmaznia, másrészről a tárgyának a belső piac megteremtésének és működésének kell lennie.[34] Ezenkívül e belső piaci harmonizációs intézkedések tényleges céljának az EUMSZ 114. cikk értelmében a belső piac megteremtése és működése feltételei javításának kell lennie.[35]

56. Amennyiben az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra történő hivatkozás feltételei teljesülnek, az uniós jogalkotót nem lehet megakadályozni abban, hogy erre a rendelkezésre hivatkozzon, azon az alapon, hogy a közegészség védelme meghatározó az eszközök megválasztása során.[36]

57. Ennélfogva a jelen ügyben nem kérdőjelezhető meg az EUMSZ 114. cikkre mint a 2014/40 irányelv jogalapjára történő hivatkozás kizárólag azon az alapon, hogy ezen irányelv célja nemcsak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek belső piaca működésének javítása, hanem az emberi egészségvédelem magas szintje is. E célkitűzés sokkal inkább pontosan megfelel az elsődleges jog által az uniós jogalkotóra ruházott – az EUMSZ 9. cikkből, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdéséből, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatából kifejezetten következő – feladatnak.

33 — A jelen indítvány 35–51. pontja.

34 — Egyesült Királyság kontra Tanács és Parlament ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, 100. pont).

35 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 60. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

36 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 88. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 62. pont); Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 30. pont).

1. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma (az 1. kérdés c) részének ii. pontja)

58. Az 1. kérdés c) részének ii. pontja a jellegzetes ízesítésű dohánytermékeknek az irányelv 7. cikkének (1) és (7) bekezdésében rögzített uniós szintű tilalmára vonatkozik. Különösen a *mentolos cigaretták* említett rendelkezésből eredő tilalma képezi az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike kifogásának alapját. Állításuk szerint az uniós jogalkotó nem írhatott volna elő ilyen tilalmat az EUMSZ 114. cikk alapján.

59. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e témakörrel kapcsolatos meglehetősen tömör megállapításaiból és az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő vállalkozások szintén e témakörre vonatkozó igencsak felületes észrevételeiből kiindulva e tekintetben én is viszonylag rövidre szabom mondanivalómat, és egyebekben a C-358/14. sz. ügyben általam kifejtettekre [37] hivatkozom, mely ügyben ugyanez a problémakör egyértelműen részletesebb vizsgálat tárgyát képezte.

60. Az irányelv 7. cikkével szemben felhozott kifogások szerint lényegében a mentolos cigaretták tilalma nem alkalmas a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek megszüntetésére (erről lásd nyomban az a) pontot), és azzal a belső piac működésének feltételei sem javíthatók (erről lásd a lenti b) pontot).

a) A tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek megszüntetéséről

61. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogalkotó különösen abban az esetben hivatkozhat az EUMSZ 114. cikkre, amikor a nemzeti szabályozások közötti eltérések gátolják az alapvető szabadságok érvényesülését, és ezáltal közvetlenül érintik a belső piac működését, [38] illetve a verseny érzékelhető torzulásához vezetnek. [39]

62. Az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő több vállalkozás és Lengyelország arra hivatkozik, hogy az irányelv elfogadásakor egyáltalán nem álltak fenn különbségek *a mentolos cigarettára vonatkozó* tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között.

63. Ez az érv nem célravezető. Az ugyanis nyilvánvalóan azon a téves feltevésen alapul, hogy az uniós jogalkotó csak akkor fogadhatott volna el a mentol mint jellegzetes ízesítés dohánytermékekben történő használatára vonatkozó rendelkezéseket az EUMSZ 114. cikk alapján, ha kifejezetten a mentolos cigaretták tekintetében különbségek álltak volna fenn a tagállami szabályozások között.

64. Nem fogadható el az ilyen „szalámitaktika”, amely minden, egyetlen belső piaci harmonizációs intézkedéssel szabályozott piaci szegmenset, sőt talán egyes termék-alkotóelemeket is külön-külön vizsgál. Jelentőséggel sokkal inkább az bír, hogy az irányelv összességében az EUMSZ 114. cikkre alapozható-e.

65. A mentolos cigaretták olyan különleges helyzetben sincsenek, [40] amely megkülönbözteti őket az egyéb jellegzetes ízesítésű cigarettáktól, és amely a dohánytermékek e csoportja tekintetében az irányelvben előírt uniós szintű forgalmazási tilalom alóli kivételt kíván. [41]

37 — Lásd a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 37–83. és 105–108. pont).

38 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 37. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

39 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 84. és 106. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 32. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26. pont).

40 — Ezzel kapcsolatban lásd részletesebben: a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-358/14, 48–57. pont).

41 — Ugyanebben az értelemben a WTO Állandó Fellebbezési Testületének 2012. április 4-i jelentése (WT/DS406/AB/R., „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, elérhető a WTO honlapján: www.wto.org), amely a szegfűszeg- és a mentolízesítésű cigaretták közötti hasonlóságból indul ki (lásd különösen a jelentés 298. pontjában szereplő végkövetkeztetéseket).

66. Az EUMSZ 114. cikk alkalmazása szempontjából egyes-egyedül az bír jelentőséggel, hogy az irányelv elfogadásakor léteztek-e a tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között a jellegzetes ízesítések – legyen szó akár a mentolról, akár más ízesítésekről – dohánytermékekben történő használata tekintetében fennálló, az európai belső piacon alkalmasint kereskedelmi akadályokat képező, megszüntetendő különbségek.

i) A fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetéséről

67. Amint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények és néhány részt vevő tagállam kifejtették, annak idején már több tagállam szabályozta a jellegzetes ízesítések használatát, mások ellenben nem. Ott, ahol léteztek nemzeti rendelkezések, azok tartalmilag jelentős mértékben eltértek egymástól, és nem szükségszerűen ugyanazokra az ízesítésekre vonatkoztak.[42] Ezen összetoldozott nemzeti szabályozási helyzet miatt jelentős kereskedelmi akadályok jöhettek létre a dohánytermékek élénk határokon átnyúló kereskedelem által jellemzett belső piacán.[43]

68. Még ha konkrétan a mentolos cigaretták tekintetében nem álltak volna is fenn jelentős kereskedelmi akadályok, mindez nem akadályozta volna az EUMSZ 114. cikk alkalmazását. Az EUMSZ 114. cikk alkalmazásának nem feltétele ugyanis, hogy valamely e jogalapra alapozott belső piaci harmonizációs intézkedés valamennyi részletszabályának a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közötti konkrét különbségekre kell választ adnia. Alapvetően sokkal inkább a szabályozás egészét kell figyelembe venni.[44]

69. Ezenkívül az uniós jogalkotó jelen esetben azt is figyelembe vehette, hogy a jellegzetes ízesítésű cigaretták tilalma egyértelműen kevésbé járult volna hozzá az egészség védelme magas szintjének eléréséhez, ha a mentolos cigaretták helyettesítő termékként továbbra is elérhetőek maradtak volna az ízesített dohánytermékek jelenlegi vagy lehetséges fogyasztói számára a belső piacon.[45]

70. Ettől eltekintve az irányelv elfogadásakor legalább két tagállamban – Belgiumban és Németországban – már bizonyos mentolkapszulákat is megtiltottak a cigarettákban, így e tagállamokban legalábbis a mentolos cigaretták e konkrét változatai nem voltak forgalomba hozhatók.[46] Más tagállamokban ezzel szemben – amennyire megállapítható – nem álltak fenn annak idején hasonló tilalmak. Több részt vevő vállalkozás és Lengyelország azon állítása tehát, hogy nem álltak fenn különbségek a nemzeti szabályozások között konkrétan a mentolos cigaretták tekintetében, nemcsak általánosan nem célravezető az EUMSZ 114. cikk alkalmazása szempontjából, hanem a konkrét ügyben ténybeli szempontból is téves.

42 — Németország például minden ízesített kapszula cigarettákban történő használatát megtiltotta, Belgium viszont csak a mentolos kapszulák használatát. Franciaország határértékeket írt elő az édeskés vagy savanykás ízt kölcsönző adalékanyagok használatára. Litvánia másfelől teljesen betiltott egyes ízesítéseket, például minden olyan ízesítést, amely vanília- vagy szegfűszegízt kölcsönöz. E témakörről teljes áttekintést nyújt a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálat („Impact Assessment”), SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 34. o., és 4. része, 6. o.

43 — Az irányelv (6) preambulumbekezdése; ugyanebben az értelemben már a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont), az Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 39. pont) és a Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 38. pont).

44 — A Bíróság szavaival élve, az EUMSZ 114. cikk mint jogalap alkalmazása nem előfeltételezi a tagállamok közötti szabad mozgással való tényleges kapcsolat fennállását az e jogalapra alapuló intézkedés által rögzített helyzetek mindegyikében. Sokkal inkább annak van jelentősége, hogy az EUMSZ 114. cikken alapuló jogi aktus tényleges célja a belső piac megteremtése és működése feltételeinek javítása legyen (lásd: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-380/03, EU:C:2006:772, 80. pont).

45 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (16) preambulumbekezdését is, amely arra enged következtetni, hogy az uniós jogalkotónak különösen a dohányfogyasztási szokások befolyásolására alkalmas jellegzetes ízesítésekkel kapcsolatban vannak aggályai.

46 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálatban („Impact Assessment”) szereplő kimutatásokat, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 1. része, 34. o.

ii) A nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések eltérő jövőbeli alakulásának veszélyéről

71. Ezenkívül az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő több vállalkozás, valamint Lengyelország is kételkedik abban, hogy a jövőben kereskedelmi akadályok alakulnának ki az európai belső piacon a mentolos cigaretták nemzeti tilalmai miatt.

72. E problémakörrel a következőkben csak másodlagosan foglalkozom. Eddigi fejtegetéseimből ugyanis egyébként is az derül ki, hogy már az irányelv elfogadásakor jelentős kereskedelmi akadályok léteztek a jellegzetes ízesítésű dohánytermékekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések között annak idején fennálló különbségek miatt. Ezzel tulajdonképpen tárgytalanná válik a *jövőbeli* kereskedelmi akadályok létrejöttének kérdése.

73. Bárhogy legyen is: az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra akkor lehet hivatkozni, ha a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni kereskedelmi akadályok megelőzése a cél, amennyiben az ilyen akadályok keletkezése valószínű, és az elfogadott harmonizációs intézkedés ezen akadályok megelőzésére irányul.[47]

74. Pontosan ez a helyzet a jelen ügyben, különösen ha nemzetközi háttérként az Egészségügyi Világszervezet (WHO) tevékenységét is figyelembe vesszük.

75. Az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények és néhány részt vevő tagállam meggyőzően kifejtették, hogy a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye[48] felhívta az Uniót és tagállamait a dohánytermékek azon összetevői – többek között a mentol – használatának korlátozására vagy megtiltására, amelyek javítani képesek azok ízét. Ez elismerten nem magából a keretegyezmény szövegéből következik ugyan, hanem a 9. és 10. cikkének végrehajtására vonatkozó, a részes felek konferenciája által néhány éve elfogadott iránymutatásokból.[49]

76. Még ha az említett iránymutatások jogilag nem kötelezők is, azok mégis világszerte ajánlásjelleggel bírnak a WHO-Keretegyezmény szerződő felek általi végrehajtása tekintetében.[50] Azok tehát az Európai Uniónak az említett keretegyezményben szintén részes tagállamai számára is iránymutatásul szolgálnak.

77. E helyzetben az uniós jogalkotó feltételezhette, hogy nemzeti szinten nemsokára a mentol és egyéb jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatára vonatkozó rendelkezések elfogadására kerülne sor, ha nem születne egységes uniós szintű szabályozás.

78. Az az eljárás néhány résztvevője által hangsúlyozott tény, hogy e tekintetben valójában hosszabb időn keresztül alig került sor nemzeti rendelkezések elfogadására az Európai Unió tagállamaiban, alighanem kizárólag azon körülménynek köszönhető, hogy a Bizottság[51] az Unión belül a WHO-iránymutatások megjelenésével többé-kevésbé egyidejűleg már előkészítette és kezdeményezte a megtámadott irányelv elfogadására irányuló jogalkotási eljárást.[52]

47 — Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 29. pont); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 38. és 41. pont); Írország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-301/06, EU:C:2009:68, 64. pont).

48 — Jóváhagyta a 2004. június 2-i 2004/513/EK tanácsi határozat (HL L 213., 8. o.).

49 — Lásd ezzel kapcsolatban: a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye részes feleinek konferenciája által a részes felek Punta del Estében tartott 2010. évi negyedik ülésének alkalmával elfogadott (FCTC/COP/4[10].) és Szöulban tartott 2012. évi ötödik ülésének alkalmával módosított (FCTC/COP/5[6].) „A 9. és 10. cikk végrehajtására vonatkozó részleges iránymutatások” (a továbbiakban még: iránymutatások vagy WHO-iránymutatások). Az említett iránymutatások kifejezetten a mentolra mint ízösszetevőre is vonatkozó 3.1.2.2 pontja értelmében: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products”.

50 — Ugyanott, 1.1 pont.

51 — A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó COM(2012) 788 végleges bizottsági javaslat előterjesztésére 2012. december 19-én került sor. A belső előkészítésre és a bizottsági konzultációra ennek megfelelően már korábban sor került.

52 — Ugyanebben az értelemben az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 34. pont, utolsó mondat).

79. Az uniós jogalkotó ezen túlmenően észszerűen indulhatott ki abból a feltevésből, hogy a WHO-Keretegyezmény végrehajtására irányuló esetleges nemzeti szabályozások tagállamonként különböznének, és ezért új kereskedelmi akadályok kialakulásához vezetnének a belső piacon, ha nem kerülne sor uniós szintű harmonizációs intézkedés elfogadására. Az említett iránymutatások ugyanis nem írnak elő konkrét intézkedéseket az egyezmény részes felei számára, hanem igen tág mozgásteret biztosítanak számukra; különösen választást tesznek lehetővé az ízösszetevők dohánytermékekben történő használatának megtiltása és puszta korlátozása között, és csak példaként sorolnak fel ilyen összetevőket.

80. E körülmények között megalapozatlanok a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti jelenlegi vagy jövőbeli különbségek fennállását illetően több részt vevő vállalkozás és Lengyelország által megfogalmazott kétségek.

b) A belső piac működése feltételeinek javításáról

81. Az alapügy felperesei, valamint a támogatásuk végett beavatkozók közül többen vitatják továbbá, hogy a mentolos cigaretták tilalma hozzájárulhat a belső piac működése feltételeinek javításához.

82. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma kétségtelenül alkalmatlan arra, hogy *e* termékek tekintetében javítsa a belső piac működését. Az ítélkezési gyakorlat azonban elismeri, hogy az EUMSZ 114. cikk lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára bizonyos termékek forgalomba hozatalának az európai belső piac egészén történő megtiltását, amennyiben ez arra szolgál, hogy javítsa a *más* termékek valamely csoportjával való kereskedelem feltételeit.[53]

83. A jelen ügyben szóban forgó dohánytermékek példáján ez a következőképpen szemléltethető: bizonyos dohányfajták uniós jogi tilalma egységes kereskedelmi feltételek megteremtését szolgálja minden dohánytermék tekintetében az Európai Unió egészében. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek uniós szintű tilalma ezért bizonyos szempontból az irányelv feltételeinek megfelelő „rendes” dohánytermékeknek az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett történő szabad forgalmazhatóságának ára.[54] Másként fogalmazva, a jövőben főszabály szerint forgalomba hozhatók ugyan dohánytermékek az Európai Unióban, de csak jellegzetes ízesítés nélkül.

84. Ezzel szemben az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő több vállalkozás azzal érvel, hogy fokozódni fog a csempészet, és fel fog virágozni a mentolos cigaretták feketekereskedelme. Ezt illetően azonban nem többről, mint egy puszta állításról van szó, amely ezen túlmenően kevésbé részletes formában hangzik el.

85. Egyébként egyáltalán nem bírhat jelentőséggel, hogy a csempészet és a feketekereskedelem hatékonyan megakadályozható-e az irányelvben előírt intézkedésekkel.[55] Sokkal inkább az a döntő, hogy a fogyasztók számára nehezebbé válik, hogy a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó tilalom hatálybalépése után mentolos és egyéb ízesített cigarettákat szerezzenek

53 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 34. és 35. pont) és Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 33. és 34. pont). A legutóbb hozott Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535) alapját is olyan helyzet képezte, amelyben az EK 95. cikk (jelenleg EUMSZ 114. cikk) szolgált jogalapul bizonyos termékek forgalmazásának az európai belső piacon történő megtiltásához.

54 — Lásd az irányelv 24. cikkének (1) bekezdését is.

55 — Ugyanebben az értelemben a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 129. pont). Hasonló gondolat található ezen túlmenően a CHEZ Razpredelenie Bulgaria ügyre vonatkozó indítványomban (C-83/14, EU:C:2015:170, 123. pont) és a Belov-ügyre vonatkozó indítványomban (C-394/11, EU:C:2012:585, 107. és 108. pont).

be. E körülmény már önmagában igazolja azt a feltételezést, hogy az említett tilalom mindenképpen hozzá fog járulni az egészség védelme magas szintjének biztosításához. Az a tény, hogy a tilalmakat alkalmasint olykor megkerülik, főszabály szerint nem zárja ki a kitűzött cél elérésére való alkalmasságukat.

c) Közbenső következtetés

86. Mindent egybevetve tehát leszögezhető, hogy helyes volt az EUMSZ 114. cikkre hivatkozni a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek – különösen a mentolos cigaretták – tilalmának jogalapjaként.

2. A dohánytermékek csomagolása és címkézése (az 1. kérdés c) részének i. pontja)

87. Az 1. kérdés c) része i. pontjának tárgya az irányelv II. címének II. fejezete. A kérdést előterjesztő bíróság arról kér tájékoztatást, hogy az EUMSZ 114. cikk megfelelő jogalapot szolgáltat-e az irányelv említett részében (tehát a 8–16. cikkben) a dohánytermékek „csomagolásával és címkézésével" szemben támasztott uniós jogi követelmények tekintetében. Ezt kétségbe vonják az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike. Vitatják, hogy e területen említésre méltó kereskedelmi akadályok állnának fenn, és hangsúlyozzák, hogy a dohánytermékek csomagolása és kiszerelése tekintetében a nemzeti piacok között esetlegesen fennálló különbségek elsősorban a gyártók reklámstratégiáinak, valamint az egyes tagállamokban élő fogyasztók különböző preferenciáinak köszönhetők.

88. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a dohánytermékek csomagolásának és címkézésének több vonatkozása már a jelen ügyben vitatott 2014/40 irányelvet megelőző 2001/37/EK irányelvben [56] uniós jogi szabályozás tárgyát képezte.

89. Ha egy bizonyos témakörrel kapcsolatban már létezik annak idején jogszerű módon az EUMSZ 114. cikkre alapozott belső piaci harmonizációs intézkedés, akkor mérlegelési jogkörének gyakorlása körében az uniós jogalkotónak főszabály szerint lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy újból ugyanerre a jogalapra hivatkozzon annak érdekében, hogy az annak idején elfogadott szabályozást új szakpolitikai értékelés alapján és a legfrissebb tudományos eredményeket figyelembe véve átdolgozza és az új helyzethez igazítsa. [57]

90. Ennek körében az uniós jogalkotó egyrészt olyan teljesen eltérő, új szabályozással válthatja fel a korábbi szabályozást, amely a helyzet újraértékelése alapján alkalmasabbnak tűnik számára arra, hogy hozzájáruljon a belső piac működéséhez. Másrészt azonban – akárcsak a jelen esetben – alapvetően ragaszkodhat is a korábbi szabályozáshoz és pusztán tovább is fejlesztheti azt annak érdekében, hogy az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése szerinti követelménnyel összhangban hozzájáruljon az egészség védelmének a korábbi szabályozás alapján elérhetőnél magasabb szintjéhez. [58] Ezzel összefüggésben ezen túlmenően a fennálló szabályozás hatékony érvényesülését fokozó és megkerülését megnehezítő új rendelkezések is elfogadhatók. [59]

91. Már csak emiatt sem állhatnak fenn kétségek azt illetően, hogy az EUMSZ 114. cikk megfelelő jogalapot szolgáltat az irányelv II. címének II. fejezetében szereplő, a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó uniós jogi szabályozás továbbfejlesztésére irányuló új rendelkezésekhez.

56 — A tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló, 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 194., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 147. o.), lásd különösen ezen irányelv 5–7. cikkét.

57 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 34. pont).

58 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, különösen a 79. pont).

59 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 100. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 82. pont).

92. A jelen ügyben ehhez még hozzájön, hogy a korábbi szabályozás semmiképpen sem szüntette meg a dohánytermékek európai belső piaci kereskedelmének minden akadályát.[60] Mint azt az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények, valamint Írország és Franciaország helyesen hangsúlyozzák, a 2014/40 irányelv elfogadásakor még jelentős különbségek álltak fenn a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó tagállami szabályozások között.[61]

93. Néhány tagállamban például kombinált (szöveges és fényképes) egészségvédő figyelmeztetések, más tagállamokban viszont – a 2001/37 irányelv 5. cikke szerinti egykori minimumkövetelményeknek megfelelően – csak szöveges figyelmeztetések voltak előírva. Ezenkívül különböztek egymástól a nemzeti jogban a cigaretta csomagolási egységeinek méretével, azok minimális tartalmával, valamint az e csomagolási egységeken feltüntethető reklámszövegekkel és a termékek jellemzőire vonatkozó információkkal szemben támasztott követelmények is.

94. Nyilvánvaló, és az állandó ítélkezési gyakorlat is elismeri, hogy a termékek csomagolására és címkézésére vonatkozó tagállami jogi rendelkezések akadályozhatják a kereskedelmet.[62] A jelen esetben tehát e szempontból is lehetőség volt az EUMSZ 114. cikken alapuló belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadására az ilyen fennálló kereskedelmi akadályok megszüntetése érdekében.

95. Ezzel szemben nem lehet arra hivatkozni, hogy az eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike nem tekinti kereskedelmi akadályoknak a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó nemzeti szabályozások között fennálló különbségeket, mert termékeik csomagolását saját bevallásuk szerint tagállamonként és a fogyasztói szokásoktól függően egyébként is eltérően alakítják ki.

96. Az érintett vállalkozások szubjektív megítélése bizonyos fokig szerephez juthat ugyan a kereskedelmi akadályok fennállásának értékelésében, nem lehet azonban önmagában irányadó, különösen akkor, ha – akárcsak a jelen esetben – fennáll a gyanúja annak, hogy egyes vállalkozások elbagatellizálják a kereskedelmi akadályok fennállását egy szigorúbb egészségvédelmi követelményeket támasztó Unió-szerte egységes szabályozás elkerülése érdekében.[63]

97. A döntő sokkal inkább minden esetben az objektív megközelítés. Ezzel összefüggésben az uniós jogalkotó egyrészt alighanem figyelembe veheti, hogy a dohánytermékek belső piaci gyártása egyre jellemzőbben csupán néhány európai unióbeli termelőüzemre összpontosul, ami természetesen jelentős mértékű, határokon átnyúló kereskedelemmel és Unió-szerte egységes szabályozások iránti fokozott igénnyel párosul.[64] Másrészt a nemzetközi háttér, különösen a WHO-Keretegyezmény 11. cikkéből eredő követelmények valószínűvé tették, hogy az egyes tagállamok új, egymástól előreláthatóan eltérő szabályozásokat fogadtak volna el a dohánytermékek csomagolása és címkézése területén, ha nem cselekedett volna az uniós jogalkotó.[65]

60 — Ugyanebben az értelemben a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 65. és 66. pont).

61 — Lásd ezzel összefüggésben az irányelv (22), (23) és (28) preambulumbekezdését. Az ezzel kapcsolatos részletek a Bizottság által 2012. december 19-én előterjesztett dokumentumokban, mégpedig a COM(2012) 788 végleges irányelvjavaslat indokolásában (6–8. o.), valamint a Bizottság szolgálatainak hatásvizsgálatában („Impact Assessment”) (SWD [2012] 452 végleges dokumentum, 1. rész, 29. és azt követő oldalak) találhatók.

62 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont, második mondat); lásd továbbá: Rau Lebensmittelwerke ítélet (261/81, EU:C:1982:382, 15. pont); Keck és Mithouard ítélet (C-267/91 és C-268/91, EU:C:1993:905, 15. pont); Schwarz-ítélet (C-366/04, EU:C:2005:719, 29. pont).

63 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálatot („Impact Assessment”), SWD (2012) 452 végleges dokumentum, 1. rész, 33. o.

64 — Az irányelv (6) preambulumbekezdése; ugyanebben az értelemben már: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 39. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 38. pont).

65 — Lásd ugyanebben az értelemben a jelen indítvány fenti 74–77. pontját, valamint kiegészítő jelleggel lenti 201. pontját.

98. Az irányelv vitatott rendelkezéseinek a kereskedelmi akadályok megszüntetésére való alkalmassága egyébként nem vonható kétségbe arra hivatkozva, hogy a jövőben is jellemzik majd még nemzeti sajátosságok a dohánytermékek csomagolását, a figyelmeztetések nyelvétől kezdve az esetleges zárjegyekig. Az EUMSZ 114. cikk ugyanis nem a „mindent vagy semmit” elve mentén működik. Ellenkezőleg, az EUMSZ 114. cikk a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek részleges harmonizációját is lehetővé teszi, amely szintén hozzájárulhat a kereskedelmi akadályok megszüntetéséhez, különösen akkor, ha az érintett vállalkozások költségeinek megtakarításával jár. A jelen esetben az uniós jogalkotó alighanem észszerűen indulhatott ki ebből a termékek csomagolása méretének és minimális tartalmának, valamint az azon feltüntetendő figyelmeztetések jellegének és a termékek jellemzőire vonatkozó megengedett információknak az egységesítésére tekintettel.

99. Ami a csempészetnek az eljárás néhány résztvevője által megjósolt fokozódását és a feketekereskedelem felvirágzását illeti, ezen érvet a jelen összefüggésben éppoly kevésbé vélem meggyőzőnek, mint már korábban a jellegzetes ízesítések tilalmával összefüggésben.[66]

100. Amennyiben végül az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike azt kifogásolja, hogy a termékek csomagolásának egységesítése miatt csökkeni fog a termékválaszték és a dohánytermékgyártók közötti verseny lehetősége, úgy ez valójában nem a hatáskör hiányával, hanem az aránytalansággal kapcsolatos kifogás, amelyet lentebb, a 3. kérdéssel összefüggésben cáfolok meg.[67]

101. Összességében tehát el kell utasítani az EUMSZ 114. cikkre mint az irányelv II. címének II. fejezetében szereplő rendelkezések jogalapjára való hivatkozással szembeni kifogásokat, egészen hasonlóan ahhoz, ahogyan ezt a Bíróság már a korábbi szabályozás vonatkozásában is tette.[68]

3. A dohánytermékek szabad mozgása (az 1. kérdés a) és b) része)

102. Az 1. kérdés a) és b) része az irányelv 24. cikkében szereplő, a dohánytermékek „szabad mozgására” vonatkozó szabályozást teszi vizsgálat tárgyává. Az alapügy felpereseinek és a támogatásuk végett beavatkozók némelyikének kifogásaiból kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy megfelelő jogalapot szolgáltat-e az EUMSZ 114. cikk az irányelv e rendelkezéséhez, különösen annak (2) és (3) bekezdéséhez.

103. Előre jelzem, hogy e kérdés értékelése körében nem játszhatnak szerepet a különböző uniós intézmények jogi szolgálatainak esetleges megjegyzései, amelyekre az eljárásban részt vevő egyes vállalkozások hivatkoznak. E megjegyzések esetében tisztán belső eljárások termékeiről van szó, amelyek nem feltétlenül tükrözik az adott intézmény véleményét, és amelyekre önmagukban bíróság előtt sem lehet hivatkozni az adott intézménnyel szemben. A dolog természetéből fakad, hogy az Unió politikai intézményei intézményen belül készítik elő akaratnyilvánításukat, és ennek során vitákra is sor kerül. Önmagában e körülményből nem vonhatók le az irányelv vitatott rendelkezéseinek jogszerűségére vonatkozó következtetések.

104. Az irányelv 24. cikke a következőképpen épül fel: e rendelkezés (1) bekezdése fekteti le az irányelv előírásainak megfelelő dohánytermékek és kapcsolódó termékek szabad mozgásának elvét; a tagállamok az irányelv által szabályozott szempontokkal kapcsolatos megfontolásokból nem tilthatják meg és nem korlátozhatják e termékek forgalomba hozatalát. Ez azonban csak a „(2) és (3) bekezdés[re] is figyelemmel” van így. Az irányelv 24. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy

66 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 84. és 85. pontját.

67 — Lásd erről a jelen indítvány lenti 193., valamint 204. és 205. pontját.

68 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 63–91. pont).

bizonyos körülmények között további – vagyis az irányelv rendelkezésein túlmutató – követelményeket írjanak elő a dohánytermékek csomagolásának egységesítésére vonatkozóan. Az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok ezenfelül az ott említett feltételek mellett az egészség védelmének céljából betilthatják a dohánytermékek vagy kapcsolódó termékek bizonyos kategóriáját.

a) A tagállamok ahhoz való joga, hogy további követelményeket vezessenek be a dohánytermékek csomagolásának egységesítésére vonatkozóan (az 1. kérdés a) része)

105. Az 1. kérdés a) része először is az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének jogalapját vonja kétségbe. Az irányelv e rendelkezése értelmében „az irányelv nem érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy a piacukon forgalmazott valamennyi termékre alkalmazandó további követelményeket tartsanak fenn, illetve vezessenek be a dohánytermékek csomagolásának egységesítésére vonatkozóan, amennyiben ez közegészségügyi megfontolásokból indokolt, figyelembe véve az emberi egészség védelmének [az] irányelv révén megvalósuló magas szintjét. […]”

106. Az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók úgy vélik, hogy e rendelkezés nem alapozható az EUMSZ 114. cikkre, mert nem a kereskedelmi akadályok megszüntetéséhez, hanem létrehozásához vezet. Véleményüket a részt vevő vállalkozások lényegében azzal indokolják, hogy az irányelv 24. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a dohánytermékek tekintetében aláássák az áruk szabad mozgását azáltal, hogy az uniós szinten előírtaknál szigorúbb csomagolási szabályokat vezetnek be.

107. A részt vevő vállalkozások – ahogyan egyébként az Egyesült Királyság, Írország és Norvégia is – ennek körében az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének különösen *tág értelmezését* veszik alapul. Azt feltételezik, hogy az említett rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy *minden szempontból* szigorúbb követelményeket támasszanak a dohánytermékek csomagolásával szemben, tehát attól függetlenül, hogy a csomagolás konkrét vonatkozása uniós jogi harmonizáció tárgyát képezi-e, vagy sem.

108. Ilyen tág értelmezés mellett az irányelv 24. cikkének (2) bekezdése valóban összeütközésbe kerülhet az EUMSZ 114. cikk célkitűzésével, amely a belső piac működésének javításán alapul. Ilyen értelmezés mellett ugyanis az irányelv harmonizálná ugyan a dohánytermékek csomagolására vonatkozó követelményeket, de mindemellett jogot is biztosítana a tagállamoknak ahhoz, hogy e harmonizációtól újból eltérjenek, és mindezt az EUMSZ 114. cikk (4)–(10) bekezdésében erre vonatkozóan konkrétan előírt feltételek és eljárás tiszteletben tartása nélkül. Mint azt a BAT találóan megfogalmazza, az egyik kézzel megvalósított harmonizációt tehát nyomban újból semmissé tenné a másik kéz.

109. Mindazonáltal elhamarkodott lenne e témakör alaposabb vizsgálata nélkül rövid úton arra következtetni, hogy az irányelv 24. cikke nem egyeztethető össze az EUMSZ 114. cikkel, és ezért nem volt elfogadható e jogalap alapján. Az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének a részt vevő vállalkozások, az Egyesült Királyság, Írország és Norvégia által alapul vett tág értelmezése ugyanis nem az egyetlen elképzelhető értelmezés. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint pedig a többféleképpen értelmezhető másodlagos jogi rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy összeegyeztethetők legyenek az elsődleges joggal, és ne váljék kérdésessé érvényességük. [69]

69 — Bizottság kontra Tanács ítélet (218/82, EU:C:1983:369, 15. pont); Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ítélet (C-305/05, EU:C:2007:383, 28. pont); Bizottság kontra Strack (felülvizsgálat) ítélet (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/13, EU:C:2015:224, 39. pont).

110. Az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének az elsődleges joggal összhangban álló értelmezése, amely különösen e cikknek az EUMSZ 114. cikk szerinti jogalappal való összeegyeztethetőségét biztosítja, mindenképpen lehetségesnek tűnik. Az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő uniós intézmények, valamint Franciaország és Portugália álláspontjával összhangban ugyanis *szűken* is *értelmezhető* az irányelv 24. cikkének (2) bekezdése oly módon, hogy a tagállamok csak annyiban fogadhatnak el „további rendelkezéseket", amennyiben az uniós jogalkotó maga nem végzett harmonizációt.

111. A 24. cikk (2) bekezdésének említett szűk értelmezése felel meg leginkább a 2014/40 irányelv célkitűzésének és rendszerének is. Eltérően ugyanis attól, ahogyan azt az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók némelyike gondolni tűnnek, az említett irányelv nem például teljes harmonizációt, hanem csak részleges harmonizációt vagy – 1. cikke b) pontjának szavaival élve – „a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítés[ét]" valósítja meg, amelyek „a dohánytermékek címkézésének és csomagolásának egyes vonatkozásai[ra]" vonatkoznak. Ezt támasztja alá az irányelv (53) preambulumbekezdése is, amely hangsúlyozza, hogy e jogalkotási aktus révén „különböző fokú harmonizáció" valósul meg, és hogy az csak „az alapvető közös szabályok első körét [helyesen: körét tartalmazza]" „a dohánytermékek kiszerelés[e] és csomagolás[a] […] tekintetében".

112. Igaz ugyan, hogy az irányelv egy teljes fejezetet szentel a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó rendelkezéseknek, amelyek a csomagolási egységek formájának és minimális tartalmának szabályozásától a kombinált egészségvédő figyelmeztetések követelményének és a termékek csomagolásán feltüntetett bizonyos félrevezető állítások tilalmának előírásáig terjednek. Az eljárásban rész vevő több vállalkozás álláspontjával ellentétben azonban mindemellett a legkülönbözőbb szempontokból további nemzeti rendelkezéseknek is hely marad a dohánytermékek csomagolása és címkézése területén. Az irányelv 28. cikke (2) bekezdésének a) pontjából nem utolsósorban az derül ki, hogy az irányelv nem szabályozza a csomagolás egyes felületeit, és a Bizottság figyelemmel kíséri többek között a nemzeti fejleményeket.

113. A tagállamoknak így továbbra is lehetősségük van különösen a csomagolás minden olyan részének színhasználatával kapcsolatos saját követelményeik előírására, amelyek nem figyelmeztetéseknek vannak fenntartva, mégpedig egészen a csomagolások szabványosításáig terjedően.[70] A színhasználatot ugyanis az irányelv legfeljebb annyiban szabályozza – közvetett módon –, hogy 13. cikke megtiltja, hogy a dohánytermékeket megtévesztően vagy félrevezetően pozitívan ismertessék.

114. Erre tekintettel kevésbé meggyőző az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő vállalkozások némelyikének azon kifogása, hogy egy az EUMSZ 114. cikkre alapozott rendelkezés, mint például az irányelv 24. cikke, *semmiképpen sem* teheti lehetővé a tagállamok számára szigorúbb nemzeti rendelkezések elfogadását a dohánytermékek csomagolásával és címkézésével kapcsolatban, mert az említett tárgykör teljes egészében „az irányelv hatálya alá tartozik". E kifogás, amely nyilvánvalóan az érintett vállalkozások némelyikének a semleges csomagolások („plain packaging") bevezetésére vonatkozó nemzeti rendelkezések elfogadásától való félelméből táplálkozik, figyelmen kívül hagyja, hogy a dohánytermékek csomagolásának és címkézésének számos vonatkozása – nem utolsósorban a színhasználat – még ma is uniós jogi szabályozásra vár.

115. Ha egyet kívánnánk érteni a részt vevő vállalkozások tézisével, akkor teljes harmonizációvá értelmeződne át a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek a 2014/40 irányelvvel megvalósítani szándékozott részleges harmonizációja. Ez az uniós jogalkotót az EUMSZ 114. cikk alapján a közelítés legmegfelelőbb módjának megválasztása körében megillető széles

70 — Lásd ezzel kapcsolatban még egyszer az irányelv (53) preambulumbekezdését.

körű mérlegelési jogkör figyelmen kívül hagyását jelentené:[71] az uniós jogalkotónak az EUMSZ 114. cikk alkalmazása körében nem kell „mindent vagy semmit" jelleggel a teljes harmonizáció és bármiféle harmonizáció mellőzése között választania, hanem – akárcsak a jelen esetben – a részleges harmonizáció mellett is dönthet.

116. Egyébként az alapügy felperesei által hivatkozott ítéletekből sem következik más.[72] Igaz ugyan, hogy a Bíróság a dohánytermékek reklámozásával kapcsolatos első ítéletében jogellenesnek tekintett egy a belső piacra vonatkozó hatásköri rendelkezésekre, többek között az EK-Szerződés 100a. cikkére (jelenleg EUMSZ 114. cikk) alapozott irányelvet, mert az nem tartalmazott az irányelvnek megfelelő termékek szabad mozgására vonatkozó rendelkezést. Az ítélet említett részletét annak összefüggésében olvasva azonban kiderül, hogy a Bíróság ezzel semmiképpen sem kívánta becsapni az ajtót a bizonyos tárgyköröket *részlegesen harmonizáló* irányelvek elfogadása előtt. Sokkal inkább kifejezetten elismerte, hogy a belső piaci harmonizációs intézkedések tartalmazhatnak olyan záradékokat, amelyek lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy a közérdek védelme érdekében szigorúbb intézkedéseket hozzanak.[73]

117. Az uniós jogalkotó csak akkor nem hivatkozhat az EUMSZ 114. cikkre, ha egyáltalán nem törekszik a valamely irányelv hatálya alá tartozó és annak megfelelő termékek szabad mozgásának biztosítására.[74] Az uniós jogalkotó azt sem teheti lehetővé a tagállamok számára, hogy *az irányelv által harmonizált szempontokra vonatkozó megfontolásokból* megakadályozzák az irányelvnek megfelelő dohánytermékek behozatalát, árusítását és fogyasztását.[75]

118. A jelen esetben viszont éppen nem ez a helyzet. Az irányelv 24. cikkének (1) bekezdése ugyanis egyrészt kifejezetten elismeri az irányelv előírásainak megfelelő dohánytermékek szabad mozgásának elvét. Másrészt pedig az irányelv (53) preambulumbekezdésére figyelemmel értelmezett 24. cikkének (2) bekezdése csak annyiban tesz lehetővé a tagállamok számára „további követelményeket […] a […] csomagolás[ok] egységesítésére vonatkozóan", amennyiben *nem* került sor uniós jogi harmonizációra.

119. Az ilyen jellegű részleges harmonizáció bizonyosan azzal jár, hogy a termékek, még ha csomagolásuk és címkézésük minden részletében megfelel is az irányelv követelményeinek, nem exportálhatók minden további nélkül egyik tagállamból a másikba. A termékek csomagolásának nem harmonizált szempontjaira vonatkozóan ugyanis minden tagállam további követelményeket vezethet be. Ennek ellenére vitathatatlanul előnyökkel is jár e részleges harmonizáció a belső piac működésére nézve, mivel ugyan nem minden, de néhány kereskedelmi akadályt mégiscsak megszüntet. A jelen esetben ez például azt jelenti, hogy a dohánytermékgyártók a teljes belső piacon olyan cigarettacsomagokat használhatnak, amelyek egy egységes alapformatervnek felelnek meg, és e formatervet már csak egyes részleteiben (például színében), de nem minden részletében, kell az adott nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sajátosságaihoz igazítaniuk.

71 — REWE-Zentrale-ítélet (37/83, EU:C:1984:89, 20. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-66/04, EU:C:2005:743, 45. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-217/04, EU:C:2006:279, 43. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 35. pont).

72 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 104. pont); lásd továbbá: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 74. pont); Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-380/03, EU:C:2006:772, 73. pont); hasonlóképpen továbbá: Gallaher és társai ítélet (C-11/92, EU:C:1993:262, 16. pont); Philip Morris Belgium és társai ítélet (C-222/91, EU:C:1993:260, 13. pont).

73 — Lásd ezzel kapcsolatban: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 103. és 104. pont); ugyanebben az értelemben a Lapin-ítélet (C-358/11, EU:C:2013:142, 32. pont).

74 — Ebben az értelemben a Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 104. és 105. pont).

75 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 74. pont).

120. Az irányelv 24. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő említett rendelkezések az (53) preambulumbekezdés azokhoz tartozó magyarázataival együtt tehát kétségtelenül alapvetően tisztázó funkcióval rendelkeznek. Azok az irányelvvel megvalósítani szándékozott részleges harmonizáció működési módjára világítanak rá. Amint azt azonban nem utolsósorban az eljárás résztvevői között a csomagolások szabványosítására vonatkozó esetleges nemzeti rendelkezések megengedhetőségéről zajló elkeseredett vita hatásosan szemlélteti, az ilyen tisztázás mindenképpen észszerű lehet.

b) A tagállamok ahhoz való joga, hogy betiltsák a termékek bizonyos kategóriáit (az 1. kérdés b) része)

121. Az 1. kérdés b) része ezt követően az irányelv 24. cikkének (3) bekezdését, mégpedig e bekezdés első mondatát teszi vizsgálat tárgyává. Az irányelv e rendelkezése értelmében a tagállamok „betilthatják a dohánytermékek vagy kapcsolódó termékek bizonyos kategóriáját az adott tagállamban fennálló sajátos helyzetre történő hivatkozással, és feltéve, hogy e rendelkezést a közegészség védelmének szükségessége indokolja, figyelembe véve az egészség védelmének [az] irányelv révén megvalósuló magas szintjét”.

122. Mint azt a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében közli, a 24. cikk (3) bekezdésének első mondatát az alapeljárásban lényegében ugyanazokkal az érvekkel támadják, mint már az irányelv 24. cikkének (2) bekezdését is. Újból az a kifogás tehát, hogy az irányelv vitatott rendelkezése nem a kereskedelmi akadályok megszüntetéséhez, hanem létrehozásához vezet.

123. A Parlament, a Tanács és a Bizottság véleményétől eltérően e kifogás nem cáfolható meg arra hivatkozva, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel egészségpolitikai harmonizációs intézkedések megállapítására (az EUMSZ 168. cikk (5) bekezdése), és hogy továbbra is fennmarad a tagállamoknak az egészségügyi politikájuk meghatározására vonatkozó hatásköre (az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdése). A 2014/40 irányelv ugyanis éppen nem egészségpolitikai intézkedés, hanem belső piaci harmonizációs intézkedés, amelyre az Unió az EUMSZ 114. cikk alapján hatáskörrel rendelkezik.[76] Máskülönben a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek jelen ügyben hevesen vitatott tilalma sem kerülhetett volna be az irányelvbe.[77]

124. Mint azt egyébként már fentebb kifejtettem,[78] az EUMSZ 114. cikk főszabály szerint nem szolgálhat olyan rendelkezés jogalapjául, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy egyoldalúan eltérjenek az irányelv harmonizációs hatásától. Ez azokra az esetleges egészségpolitikai indíttatású intézkedésekre is vonatkozik, amelyeket az egyes tagállamok – az irányelv (54) preambulumbekezdésében foglaltaknak megfelelően – „a piac lehetséges jövőbeli alakulásának figyelembevétele érdekében” hozhatnak. Ilyen esetekre ugyanis az EUMSZ 114. cikk (8) bekezdése, amely elsődleges jogi rendelkezésként a hierarchiában az irányelv felett áll, kifejezetten nem nemzeti, hanem uniós szintű cselekvést ír elő: ha egy már uniós jogilag harmonizált területen „különleges közegészségügyi problém[a]” merül fel, akkor az érintett tagállam köteles a Bizottsághoz fordulni, „amely haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasoljon-e megfelelő intézkedéseket a Tanácsnak”. E szabálytól nem térhet el egy másodlagos jogi aktus. A tagállamok legfeljebb arra hatalmazhatók fel valamely irányelvben, hogy annak rendelkezéseitől eltérve *ideiglenes intézkedéseket* hozzanak az emberi egészség védelme érdekében (az EUMSZ 114. cikk (10) bekezdése).

76 — Ebben az értelemben: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 88. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 62. pont); Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 30. pont).

77 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 58–86. pontját.

78 — Lásd a jelen indítvány fenti 108., 116. és 117. pontját.

125. E körülmények között az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése – az eljárásban részt vevő uniós intézmények álláspontjával ellentétben – nem értelmezhető olyan tágan, hogy az mintegy menlevélként szolgáljon a tagállamok számára ahhoz, hogy egészségpolitikai megfontolásokból tartósan megtiltsák az irányelv hatálya alá tartozó bizonyos termékek forgalomba hozatalát, és ily módon egyoldalúan megszüntessék e termékek szabad mozgását. Nem fogadható el tehát a Parlament és a Bizottság azon tézise, amely szerint az egyes tagállamok az irányelv 24. cikkének (3) bekezdésére hivatkozva például teljes mértékben megtilthatják a cigaretták forgalomba hozatalát. Csak azon termékek tekintetében maradnak lehetségesek az ilyen jellegű egyoldalú nemzeti tilalmak, amelyek *nem* képezik harmonizáció tárgyát a 2014/40 irányelvben.[79]

126. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése jogellenes lenne, és ezért érvénytelennek kellene nyilvánítani. Az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességéhez hasonlóan ugyanis az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének érvényessége is megállapítható, amennyiben e záradékot az elfogadásának alapjául vett jogalapra tekintettel – tehát az EUMSZ 114. cikkel összhangban – megszorítóan értelmezzük.[80]

127. Először is az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében csak annyiban tilthatók be egyoldalúan nemzeti szinten az irányelv hatálya alá tartozó termékek, amennyiben a tagállami szinten kitűzött egészségpolitikai célnak nem tesznek megfelelően eleget az irányelv harmonizációs intézkedései. Erre utal az irányelv 24. cikke (3) bekezdése első mondatának megfogalmazása, amely szerint a tagállamok esetleges terméktilalmainak „indokol[tnak] [kell lenniük], figyelembe véve az egészség védelmének [az] irányelv révén megvalósuló magas szintjét”.

128. Másodszor, az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének első mondata kizárólag „az adott tagállamban fennálló sajátos helyzetre történő hivatkozással” tesz lehetővé egészségpolitikai indíttatású nemzeti terméktilalmakat. Megfelel a szubszidiaritás elvének (az EUSZ 5. cikk (1) és (3) bekezdése) az ilyen problémák megoldását elsősorban a tagállamokra bízni.[81] Arra az esetre, ha ezzel összefüggésben határokon átnyúló problémák merülnének fel, az uniós jogalkotó az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének további mondataiban az EUMSZ 114. cikk (5) és (6) bekezdésének mintájára elővigyázatosan jóváhagyási eljárást írt elő, amelyet a Bizottságnak kell lefolytatnia.

129. Az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése e megszorításokkal az EUMSZ 114. cikk szerinti jogalap által lefedett intézkedésnek tekinthető.

130. Az alapügy felperesei arra hivatkoznak, hogy következetlenség áll fenn egyrészt az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése, másrészt a mentolos cigarettáknak az irányelv 7. cikkében előírt tilalma között.[82] Kifogásuk lényege, hogy a jellegzetes ízesítéseknek az irányelv 7. cikke által előírt tilalmára nincs szükség, ha a tagállamoknak egyébként is lehetőségük van a dohánytermékek bizonyos kategóriáinak egyoldalú betiltására. Az sem következetes, hogy a jellegzetes ízesítéseknek az irányelv 7. cikkében előírt tilalmát a nemzeti szabályozások közötti esetleges jövőbeli különbségek kialakulásának megakadályozásával indokolják, az irányelv 24. cikkének (3) bekezdése azonban egyidejűleg további ilyen különbségek kialakulásának kedvez.

79 — Hasonlóképpen az irányelv (55) preambulumbekezdése.

80 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 109. pontját.

81 — Lásd ezzel kapcsolatban: a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 141–171., különösen a 152., 153. és 165. pont).

82 — E kifogást mind az irányelv 24. cikkének (3) bekezdésével, mind annak 7. cikkével összefüggésben felhozzák. Az ezzel kapcsolatban kölcsönösen előadott érvekkel e helyütt együttesen foglalkozom.

131. Ez az érv szintén nem meggyőző. Egyrészt ugyanis az irányelv 7. cikke, mint már említettem,[83] az európai belső piac egészét érintő *határokon átnyúló problémával* foglalkozik, míg az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének hatálya már annak szövege szerint is *az egyes tagállamokban fennálló sajátos helyzetekre* korlátozódik. Másrészt pedig nem csorbul az uniós jogalkotó azon lehetősége, hogy az EUMSZ 114. cikk keretében széles körű mérlegelési jogkörét gyakorolva[84] a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek fokozatos harmonizációja mellett döntsön, miáltal bizonyos belső piaci problémák megoldódnak harmonizációs intézkedés útján, mások ellenben – egyelőre – nem. E körülmények között nem tekinthető következetlennek, ha az uniós jogalkotó az európai belső piac egészén megtiltja a jellegzetes ízesítésű dohánytermékeket, miközben egészségügyi szempontból aggályos egyéb termékek betiltását további intézkedésig az egyes tagállamokra bízza.

c) Közbenső következtetés

132. Mindent egybevetve tehát a Bíróság elé tárt érvek alapján semmi nem utal arra, hogy az irányelv 24. cikkének (2) vagy (3) bekezdését jogellenesen alapozták volna az EUMSZ 114. cikkre.

4. A távértékesítésre vonatkozó szabályozás (az 1. kérdés c) részének iii. pontja)

133. Az 1. kérdés c) részének iii. pontjával a kérdést előterjesztő bíróság az irányelv 18. cikkére, pontosabban annak (1) bekezdésére irányítja a figyelmet, amely lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy megtiltsák a dohánytermékek fogyasztók részére történő, határokon átnyúló távértékesítését, és egyébként az egymással való együttműködésre hívja fel őket az ilyen értékesítés megakadályozása érdekében.

134. E kérdés a BAT alapeljárásban felhozott azon kifogására vezethető vissza, hogy az említett rendelkezés nem megkönnyíti, hanem megnehezíti a határokon átnyúló kereskedelmet, és ezért ellentétes az EUMSZ 114. cikk céljaival. Az említett vállalkozás ezenkívül azt is kifogásolja, hogy a tagállamok számára biztosított választási lehetőség a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közötti különbségek kialakulásával jár majd. A BAT e két okból vitatja, hogy az irányelv 18. cikke az EUMSZ 114. cikkre mint jogalapra alapozható.

135. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a tagállamoknak már eddig – tehát a 2014/40 irányelv hatálybalépése előtt – is lehetőségük volt megtiltani vagy korlátozni a dohánytermékek Európai Unión belüli határokon átnyúló távértékesítését az áruk szabad mozgásának a Szerződésekben rögzített korlátaira hivatkozva.[85] Ennyiben tehát az irányelv 18. cikkének (1) bekezdése nem több egy a fennálló helyzetet (*status quo*) rögzítő deklaratív jellegű záradéknál.

136. Ezen túlmenően azonban a 18. cikk (1) bekezdése az irányelv preambuluma szerint[86] azon körülménynek is figyelmet szentel, hogy egyrészt távértékesítés útján könnyedén megkerülhetők az irányelvnek a dohánytermékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó rendelkezései, másrészt pedig hogy a fiatalok ezen értékesítési csatornán keresztül könnyebben hozzájuthatnak a dohánytermékekhez. Következésképpen ily módon általánosan sérülhet a dohánytermékek ellenőrzéséről szóló jogszabályok érvényesülése.

83 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 58–86. pontját, valamint kiegészítő jelleggel lenti 282–284. pontját.

84 — REWE-Zentrale-ítélet (37/83, EU:C:1984:89, 20. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-66/04, EU:C:2005:743, 45. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-217/04, EU:C:2006:279, 43. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 35. pont).

85 — Így Franciaországban és Litvániában például általánosan tiltott a dohánytermékek online értékesítése, míg néhány más tagállam engedélyezési kötelezettség alá veti e termékek távértékesítését vagy korhatárokat ír elő. Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett hatásvizsgálatban („Impact Assessment”) foglalt áttekintést, SWD (2012) 452 végleges dokumentum, különösen annak 4. része, 8. o.

86 — Az irányelv (33) preambulumbekezdése.

137. Az ítélkezési gyakorlat elismeri, hogy az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott uniós jogi aktus olyan rendelkezéseket is magában foglalhat, amelyek alapján bizonyos szabályozások megkerülése tilalmak útján zárható vagy zárandó ki.[87] Pontosan ezt a célt szolgálja az irányelv 18. cikkének (1) bekezdése.

138. A határokon átnyúló távértékesítés tilalma, amelyet a tagállamok némelyike bevezetett vagy az irányelv 18. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva talán még be fog vezetni, bizonyos tekintetben az irányelv követelményeinek megfelelő és az irányelv egészségvédelmi céljával összhangban értékesített dohánytermékek európai belső piacon történő forgalmazhatóságának ára.

139. E körülmények között az irányelv 18. cikkének (1) bekezdése elfogadható volt az EUMSZ 114. cikk szerinti jogalapra való hivatkozással.[88]

5. A Bizottság nemzetközileg elfogadott szabványok átültetésére való felhatalmazása (az 1. kérdés c) részének iv. pontja)

140. Az 1. kérdés c) részének iv. pontja az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésére és 4. cikkének (5) bekezdésére vonatkozik, mely rendelkezésekben a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadjon el annak érdekében, hogy beépítsen az uniós jogba bizonyos, a legmagasabb kibocsátási szintekre, a kibocsátásokra és a mérési módszerekre vonatkozóan nemzetközileg elfogadott szabványokat. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a JTI azon kifogását karolja fel, amely szerint az irányelv említett rendelkezései *de facto* jogalkotási hatásköröket ruháznak a WHO-ra, illetve a WHO-Keretegyezmény részes feleire, ami nem egyeztethető össze az EUMSZ 114. cikkel.

141. Az irányelv említett két rendelkezésével szemben megfogalmazott kifogás közelebbről szemügyre véve két csapásirányon halad: egyrészt a jogalkotási hatásköröknek az Unió intézményi keretein kívüli nemzetközi intézményekre vagy testületekre történő állítólagos átruházását kifogásolja. Másrészt kétségbe vonja, hogy valóban javítható lenne a belső piac működése az uniós jog nemzetközi szabványokhoz való bármiféle esetleges hozzáigazításával.

142. Az első kifogást lentebb, az 5. kérdéssel összefüggésben cáfolom meg.[89] A második kifogást illetően elegendő rámutatni arra, hogy az EUMSZ 114. cikk az állandó ítélkezési gyakorlat szerint már létező belső piaci harmonizációs intézkedések újabb fejleményekhez való igazításának jogalapjául szolgálhat.[90] Magától értetődik, hogy ilyen kiigazításra nemzetközi testületek nemzetközi jogi előírásai vagy ajánlásai alapján is sor kerülhet (lásd az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésének második mondatát is).

143. A jelen ügyben pontosan ez a helyzet: az irányelv 3. cikke már tartalmaz a legmagasabb kibocsátási szintekre, illetve a dohánytermékekből származó kibocsátásokra, az irányelv 4. cikke pedig a mérési módszerekre vonatkozó rendelkezéseket. A Bizottság mindkét esetben felhatalmazást kap arra, hogy e rendelkezéseket az újabb nemzetközi fejlemények fényében kiigazítsa vagy kiegészítse. Ez biztosítja, hogy az új nemzetközileg elfogadott szabványokat az európai belső piac egészén egységesen és párhuzamosan alkalmazzák, ami javítja a belső piac működését.

144. Következésképpen megalapozatlan az a kifogás, hogy az EUMSZ 114. cikk nem szolgálhat az irányelv 3. cikke (4) bekezdésének és 4. cikke (5) bekezdésének jogalapjául.

87 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 100. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 82. pont).

88 — Nem képezi a jelen előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát, hogy az irányelv 18. cikkének (1) bekezdése megfelel-e az arányosság elvének.

89 — Lásd a jelen indítvány lenti 258–263. pontját.

90 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 34. pont); lásd erről a jelen indítvány fenti 89. és 90. pontját is.

B – *Az arányosság elve*

145. A 2. és 3. kérdés az arányosság elvére vonatkozik. E kérdések ennek körében egyrészt – a BAT egyik kifogásából kiindulva – a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalmával (a 3. kérdés a) része), másrészt – több részt vevő vállalkozás kifogása nyomán – az irányelv által a dohánytermékek csomagolásával és címkézésével szemben támasztott különböző követelményekkel (a 2. kérdés, valamint a 3. kérdés b) és c) része) foglalkoznak.

146. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve az uniós jog egyik általános elve. Az megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.[91] Így amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a tekintetbe vett célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.[92]

147. Az uniós jogi aktusok arányosságának bírósági felülvizsgálata során figyelembe kell venni, hogy amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően. E körülmények között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó alapvető jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja.[93]

1. A vállalkozás szabadságába való beavatkozások

148. A 2. és 3. kérdésben felvetett problémák többsége a vállalkozás szabadságának alapvető jogát (az Alapjogi Charta 16. cikke) érinti. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ezen alapvető jog széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik,[94] minek körében az uniós jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg azokon a területeken, amelyek politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényelnek, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végezni.[95]

149. Vitathatatlan, hogy az uniós jogalkotó a 2014/40 irányelv elfogadásakor pont ilyen összetett gazdasági, szociálpolitikai és politikai kérdésekkel szembesült, és ezt egyébként az eljárás résztvevőinek egyike sem vonja komolyan kétségbe. Ennélfogva széles körű mérlegelési jogkört kell elismerni az uniós jogalkotó számára az irányelv alapjául szolgáló értékelések tekintetében, nem utolsósorban azon intézkedésekre tekintettel, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek az európai belső piacon biztosítandó magas szintje (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata). Ez azért is igaz, mert a jövőbeli piaci történésekre vonatkozó előrejelzések természetesen legfeljebb valószerűségük szempontjából vizsgálhatók.

91 — Maizena és társai ítélet (137/85, EU:C:1987:493, 15. pont); Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-84/94, EU:C:1996:431, 57. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 122. pont); Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

92 — Schräder HS Kraftfutter ítélet (265/87, EU:C:1989:303, 21. pont); Jippes és társai ítélet (C-189/01, EU:C:2001:420, 81. pont); ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 86. pont); ugyanebben az értelemben továbbá: Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 91. pont).

93 — Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 47. pont).

94 — Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 46. pont).

95 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 123. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont).

150. E mérlegelési jogkör velejárója, hogy csak akkor feltételezhető az arányosság elvének az uniós jogalkotó általi megsértése, ha az érintett uniós jogi aktus *nyilvánvalóan aránytalan*, vagyis ha nyilvánvalóan alkalmatlan a kitűzött jogszerű célok megvalósítására, nyilvánvalóan túlmegy az azok eléréséhez szükséges mértéken, vagy pedig e célokhoz képest nyilvánvalóan aránytalanul nagy hátrányokkal jár.[96] Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jogi aktussal elrendelt intézkedés-e az egyetlen elképzelhető intézkedés, sem annak, hogy az-e a legcélszerűbb intézkedés.

151. Minderre tekintettel kell a következőkben elvégezni a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalmának, valamint a dohánytermékek csomagolásával és címkézésével kapcsolatos, a kérdést előterjesztő bíróság által megjelölt néhány követelmény bírósági felülvizsgálatát.

a) A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma (a 3. kérdés a) része)

152. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma, amelynek arányosságáról a 3. kérdés a) része kérdezi a Bíróságot, az irányelv 7. cikkének (1) és (7) bekezdéséből ered.

153. E tilalom az egészség védelme magas szintjének az európai belső piacon történő biztosításához hivatott hozzájárulni. Ugyanis minden jellegzetes ízesítés – legyen szó akár a mentolról, akár más ízesítésekről – alkalmas lehet a dohányfüst rendszerint meglehetősen kesernyés, sőt akár maró ízének enyhítésére vagy elfedésére. Ez – az uniós jogalkotó véleménye szerint – annak a komoly veszélyét idézi elő, hogy az ízesített dohánytermékek hozzájárulnak a nemdohányzók dohányzásra való rászokásához,[97] és megnehezíthetik a megrögzött dohányosok – legalábbis némelyikük – nikotinfüggőségének felszámolását.[98]

154. Különleges gyakorlati relevanciával bír ezzel összefüggésben a *mentolos cigaretták* tilalma, amely 2020. május 20-i hatállyal az említett rendelkezésből ered.[99] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés és a részt vevő vállalkozások észrevételei kizárólag a mentolos cigaretták e tilalmával kapcsolatban tartalmaznak részletes megállapításokat az arányosság szempontjából. Ennek megfelelően a következőkben én is a mentolos cigaretták tilalmának arányosságára összpontosítok a felvetett jogi problémák vizsgálata során.

i) A tilalom alkalmassága

155. A jelen ügyben már a mentolos cigaretták tilalmának az egészségvédelem irányelv által célul tűzött javításának elérésére való alkalmassága is vitatott. Arról a vitás kérdésről van szó, hogy a mentolos cigaretták tilalma milyen hatást gyakorol majd a jelenlegi és a lehetséges dohányosok fogyasztói magatartására. Az eljárás minden résztvevője tudományos tanulmányokra alapozza téziseit, és azzal vádolja a másik oldalt, hogy tudományosan nem kellőképpen megalapozottak annak állításai.

156. Egyáltalán nem az bír azonban jelentőséggel a 2014/40 irányelv jogszerűségének és különösen a vitatott rendelkezések arányosságának értékelése szempontjából, hogy a tudomány mai állása szerint elég alaposan alátámaszthatók-e az uniós jogalkotó által a mentolos cigarettával kapcsolatban hivatkozott – számomra igen logikusnak tűnő – egészségügyi megfontolások.

96 — Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 74., 81. és 91. pont); ugyanebben az értelemben már: Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont); S. P. C. M. és társai ítélet (C-558/07, EU:C:2009:430, 42. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 46. pont).

97 — Lásd ezzel kapcsolatban az irányelv (16) preambulumbekezdését is.

98 — Lásd ezzel kapcsolatban a dohányfogyasztási szokásokra való utalást az irányelv (16) preambulumbekezdésében.

99 — A 2020. május 20-i határnap az irányelv 7. cikkének (14) bekezdéséből következik, mivel a mentolos cigaretták uniós szintű értékesítési volumene meghaladja a 3%-ot, amit az eljárás egyik résztvevője sem vitatott.

157. Az uniós jogalkotónak ugyanis az irányelv elfogadásakor tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére.[100] Éppen ha lehetetlennek bizonyul pontosan meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét a lefolytatott tanulmányok elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha a kockázat bekövetkezik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve hogy ezen intézkedések nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez, és objektívek.[101]

158. A WHO keretében kidolgozott, a dohánytermékek azon összetevői – köztük többek között a mentol – használatának globális korlátozására vagy megtiltására vonatkozó felhívás, amelyek javítani képesek azok ízét,[102] szintén nem tekinthető másnak, mint az elővigyázatosság elve kifejeződésének.

159. E körülmények között az elővigyázatosság elvével összhangban nagyon jól védhető, sőt alkalmasint szükséges volt általánosan szigorú szabályokat előírni a jellegzetes ízesítések dohánytermékekben történő használatára vonatkozóan, annál is inkább, mivel az elsődleges jogi előírások szerint az emberi egészségvédelem *magas* szintjére kellett törekedni (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata).

160. A jellegzetes ízesítések – beleértve a mentolt is – dohánytermékekben történő használatának tilalma semmiképpen sem tekinthető *nyilvánvalóan alkalmatlannak* az említett cél elérésére és így arra, hogy hozzájáruljon az európai belső piacon az egészség védelmének magas szintjéhez. Ez még inkább így van akkor, ha az elővigyázatosság elve mellett az uniós jogalkotót azon intézkedések megválasztása tekintetében megillető széles körű mérlegelési jogkört is számításba vesszük, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek a belső piacon biztosítandó magas szintje.

ii) A tilalom szükségessége

161. Az eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike és Lengyelország vitatja továbbá, hogy a mentolos cigaretták forgalomba hozatalának tilalma szükséges lenne az irányelvvel célul tűzött magas egészségvédelmi szint európai belső piacon történő eléréséhez.

162. Az ezzel összefüggésben felhozott érvek két témakörbe csoportosíthatók: egyrészt annak kérdéséről van szó, hogy szükséges volt-e – a mentolt is beleértve – minden jellegzetes ízesítés általános tilalma, másrészt pedig annak kérdéséről, hogy nem álltak-e az uniós jogalkotó rendelkezésére a tilalomnál enyhébb, kevésbé korlátozó eszközök.

– Minden jellegzetes ízesítés általános tilalmának szükségességéről

163. Ami e témakörök közül az elsőt illeti, fentebb – az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben – már kifejtettem, hogy kevésbé meggyőzőek a mentolos cigarettának az ízesített cigaretták piaci szegmensében fennálló állítólagos különleges helyzetével kapcsolatban az eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike által előadott érvek.[103]

100 — Lásd ebben az értelemben: Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 68. pont), amelyben a Bíróság hangsúlyozza, hogy az uniós jogalkotónak „a belső piaccal kapcsolatos politikáján belül az emberi egészség védelmét szolgáló intézkedések meghozatala során tekintettel kellett lennie az elővigyázatosság elvére”.

101 — Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet (C-180/96, EU:C:1998:192, 99. pont); Bizottság kontra Dánia ítélet (C-192/01, EU:C:2003:492, 52. és 53. pont); Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-333/08, EU:C:2010:44, 93. pont); Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 60–62. pont); Acino kontra Bizottság ítélet (C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57. pont).

102 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 74–76. pontját.

103 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 65. pontját.

164. A BAT véleményétől eltérően továbbá a jellegzetes ízesítések tilalmának az egészség védelme magas szintjének a belső piacon történő eléréséhez való szükségessége nem vonható kétségbe az arra való tömör utalással, hogy a dohányzás egészségügyi veszélyei közismertek, különösen a fiatalok körében is.

165. Önmagában ugyanis az a körülmény, hogy sok érintett tisztában van bizonyos veszélyekkel, még korántsem jelenti azt, hogy az államnak meg kellene szüntetnie a fennálló óvintézkedéseket vagy le kellene mondania új óvintézkedésekről. Senkinek nem jutna eszébe például eltörölni a motorkerékpárosok bukósisak-viselési vagy a gépjárművekben utazók biztonságiöv-használati kötelezettségét csak azért, mert a közlekedők többsége időközben kellőképpen tisztába került a közúti közlekedés veszélyeivel, és önként észszerűen viselkedik.

166. A minden jellegzetes ízesítésre vonatkozó tilalommal az irányelv, mint az nem utolsósorban az 1. cikkéből és a preambulumából[104] kiderül, a WHO keretében kidolgozott előírásokat követi. Ezek – mint azt a BAT, a Mane és Lengyelország helyesen hangsúlyozza – jogilag nem kötelező jellegűek ugyan, ajánlásjelleggel azonban kétségtelenül bírnak, különösen a mentol szabályozása tekintetében is.[105] Magától értetődik, hogy az uniós jogalkotó a belső piaci harmonizációs intézkedéseknek az EUMSZ 114. cikk alapján történő elfogadása körében őt megillető széles körű mérlegelési jogkör keretében megállapíthatott olyan intézkedéseket, amelyek nemzetközi szinten nincsenek ugyan konkrétan előírva az Unió számára, de ajánlottak.

167. Ha az uniós jogalkotó nem vonta volna a mentolt a jellegzetes ízesítések tilalma alá, akkor az irányelv, mint már említettem,[106] egyértelműen kevésbé járulhatott volna hozzá az egészség védelme magas szintjének eléréséhez. Ebben az esetben ugyanis a mentolos cigaretták helyettesítő termékként továbbra is elérhetőek maradtak volna az ízesített dohánytermékek jelenlegi vagy lehetséges fogyasztói számára a belső piacon, ami hozzájárulhat a fiatalok és a fiatal felnőttek dohányzásra való rászokásához, és ezzel egyidejűleg megnehezítheti a megrögzött dohányosok nikotinfüggőségének felszámolását.[107]

168. Az Európai Unió ezenkívül alkalmasint eljárási kockázatnak tette volna ki magát a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében, ha nem tiltotta volna meg ugyanúgy a mentolos cigarettákat, mint az egyéb ízesített cigarettákat. Így a WTO vitarendezési testülete egy 2012-es jelentésben a WTO-szabályok megsértésének tekintette, hogy az Amerikai Egyesült Államok megtiltotta a szegfűszeg-ízesítésű cigaretták értékesítését, miközben a mentolos cigaretták továbbra is forgalmazhatók maradtak ott.[108] A BAT álláspontjával ellentétben semmiképpen sem tűnik kizártnak, sőt nagyon is kézenfekvőnek tűnik e WTO-jelentést az itt szóban forgó problémakörre vonatkoztatni, annál is inkább, mivel a jelentés kifejezetten a szegfűszeg- és a mentolízesítésű cigaretták (mint a technikai kereskedelmi akadályokról szóló WTO-megállapodás értelmében vett úgynevezett „hasonló termékek”) közötti hasonlóságból indul ki.

169. E körülményeket figyelembe véve nem vonható komolyan kétségbe – a mentolt is beleértve – *minden* jellegzetes ízesítés tilalmának szükségessége.[109] Mindenesetre az ilyen általános tilalom nem megy túl *nyilvánvalóan* az egészség védelme magas szintjének az európai belső piacon történő eléréséhez szükséges mértéken.

104 — Az irányelv (7) preambulumbekezdése.

105 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 76. pontját.

106 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 69. pontját.

107 — Nem szól ez ellen, hogy a mentol egy Lengyelország által idézett tanulmány szerint a legritkábban említett ok a dohányzás megkezdésének okai közül. Ugyanis minden mégoly lényegtelen ok megszüntetése alkalmas arra, hogy hozzájáruljon az egészség védelme magas szintjének a dohánytermékek belső piacán történő megvalósításához.

108 — A WTO Állandó Fellebbezési Testületének 2012. április 4-i jelentése (WT/DS406/AB/R., „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, elérhető a WTO honlapján: www.wto.org), különösen annak 298. pontja.

109 — Lásd ebben az értelemben – a szájon át fogyasztható dohánytermékek forgalmazásának tilalma tekintetében –: Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 47. pont) és Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 49. pont).

170. Ezen az a körülmény sem változtat, hogy bizonyos dohánytermékek – mégpedig a szivarok – az irányelv 7. cikkének (12) bekezdése alapján egyelőre mentesülnek a jellegzetes ízesítések tilalma alól. Az uniós jogalkotót az EUMSZ 114. cikk keretében megillető széles körű mérlegelési jogkör [110] ugyanis semmiképpen sem zárja ki a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek fokozatos harmonizációját. A Parlament és a Tanács ezenkívül abból indulhatott ki a mai állás szerint, hogy a jellegzetes ízesítések egészségügyi veszélyei különösen a cigaretta és a cigarettadohány esetében lépnek fel, mégpedig e dohánytermékek fiatalokra gyakorolt különleges vonzereje miatt. [111]

– Az állítólagosan enyhébb eszközökről

171. Az eljárás néhány résztvevője, különösen a Von Eicken és Lengyelország, olyan állítólagosan enyhébb eszközökre hivatkozik, amelyeket az uniós jogalkotónak véleményük szerint a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek tilalma helyett kellett volna alkalmaznia: korhatárok bevezetése az ízesített dohánytermékek értékesítése körében, célzott felvilágosító kampányok, valamint a megengedett vagy tiltott aromareleváns anyagok uniós szintű listájának (egyfajta „pozitív lista”, illetve „negatív lista”) elkészítése.

172. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az arányosság vizsgálatának keretében csak akkor vehetők figyelembe az uniós jogalkotó által elfogadott intézkedésnél esetlegesen enyhébb eszközök, ha azok ugyanúgy alkalmasak a kérdéses uniós jogi aktus céljának elérésére. [112]

173. A javasolt korhatárok esetében nem ez a helyzet. Amint azt ugyanis az eljárásban részt vevő uniós intézmények és több részt vevő tagállam meggyőzően bizonyította, a korhatárok a kereskedelemben könnyen megkerülhetők, és betartásuk rendkívül nehezen ellenőrizhető. [113]

174. A jellegzetes ízesítésű dohánytermékek veszélyességéről szóló esetleges felvilágosító kampányok ugyanígy nem tekinthetők ugyanolyan alkalmasaknak, mint a minden jellegzetes ízesítésű dohánytermékre vonatkozó forgalmazási tilalom. Az ilyen felvilágosító kampányok – mint azt a Bizottság nagyon helyesen megjegyzi – ezenkívül nem lennének kicsit sem alkalmasak arra, hogy az EUMSZ 114. cikk értelmében megszüntessék a jellegzetes ízesítések használatára vonatkozó eltérő nemzeti szabályozások miatt fennálló kereskedelmi akadályokat, vagy megakadályozzák azok létrejöttét.

175. Az ezenkívül az aromareleváns anyagok pozitív, illetve negatív listája elfogadásának a Von Eicken által az irányelv 7. cikkének alternatívájaként felvetett ötlete azt a jelentős hátrányt hordozza magában, hogy ez a fajta szabályozási technika nehézkes és megkerülhető lenne, és a listát ezen túlmenően folyamatosan frissíteni kellene az ágazat gyors fejlődése miatt. Egy ilyen intézkedés a nemzeti szervek fennmaradó cselekvési mozgásterét is túlzottan beszűkítené az arányosság elvével ellentétesen (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése).

iii) Szűk értelemben vett arányosság

176. Az eljárás néhány résztvevője végül a szűk értelemben vett arányosság szempontjából kifogásolja a mentolos cigaretták tilalmát. Sérelmezik azokat a gazdasági és társadalmi nehézségeket, amelyek e tilalommal együtt járnak, különösen a dohányipari beszállítók és a réspiaci termékek gyártói, de néhány dohánytermesztő mezőgazdasági termelő számára is.

110 — REWE-Zentrale-ítélet (37/83, EU:C:1984:89, 20. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-66/04, EU:C:2005:743, 45. pont); Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-217/04, EU:C:2006:279, 43. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 35. pont).

111 — Az irányelv (19) preambulumbekezdése.

112 — Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 55. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 56. pont).

113 — Lásd a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 120. és 121. pont) és a Pillbox 38 ügyre vonatkozó mai indítványom (C-477/14, 144. és 145. pont).

177. Ezzel összefüggésben először a Benkert azon kifogását kell elutasítani, hogy irányelvjavaslatának kidolgozása előtt a Bizottság nem konzultált megfelelően a nagykereskedelmi piacokon jelen lévő egyes vállalkozásokkal. [114] Egyrészt ugyanis a Bizottság hatásvizsgálata, még ha arra támaszkodhat is az uniós jogalkotó, [115] jogilag nem köti ez utóbbit. [116] A hatásvizsgálat alapjául szolgáló konzultációs eljárásban elkövetett esetleges hibák tehát nem szükségszerűen eredményezik az irányelv jogellenességét. Másrészt pedig kifejezetten a Benkert hivatkozott arra, hogy a vállalkozás ismertette álláspontját a Bizottsággal. Az a körülmény, hogy a Benkert véleménye objektíve nem érte el a kívánt átütő erőt, nem tekinthető komolyan a jogalkotási eljárás előkészítése során elkövetett hibára utaló jelnek.

178. Tartalmi szempontból egyébként éppenséggel meglehet, hogy a mentolos cigaretták piacról való eltűnése mint a jellegzetes ízesítésű dohánytermékek forgalmazására vonatkozó uniós jogi tilalom következménye átmenetileg negatív hatásokkal – akár néhány munkahely elvesztésével is – járhat egyes dohánytermesztő mezőgazdasági termelők, egyes dohányipari beszállítók, valamint egyes dohánytermékgyártó és -forgalmazó vállalkozások gazdasági helyzetére.

179. Figyelembe kell venni azonban, hogy az emberi egészség védelme sokkal magasabb helyet foglal el az uniós jog értékrendjében, mint az ilyen lényegében gazdasági érdekek (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát), és ezért az egészségvédelem igazolhatja az egyes gazdasági szereplők által elszenvedett – akár jelentős mértékű – hátrányos gazdasági következményeket. [117]

180. Az a körülmény egyébként, hogy egyes vállalkozásokat, sőt akár egyes tagállamok egész gazdasági ágazatait alkalmasint súlyosabban érinti majd a mentolos cigaretták tilalma, mint más vállalkozásokat vagy más tagállamok gazdaságát, nem teszi aránytalanná a jellegzetes ízesítések irányelvben szereplő tilalmát. A tagállami gazdasági szerkezetek közötti különbségekre tekintettel aligha képzelhető el, hogy valamely uniós jogalkotási aktus minden vállalkozásra és minden tagállamra pontosan egyforma hatást gyakoroljon. [118] Mint azt a Bíróság előtti eljárásban részt vevő uniós intézmények helyesen hangsúlyozzák, nagymértékben értelmét veszítené a jogszabályok közelítése az európai belső piacon, ha az csak olyan esetekben lenne elvégezhető, amelyekben már egyébként is nagy mértékben hasonló viszonyok uralkodnak minden tagállamban és minden érintett vállalkozás között.

181. Ettől eltekintve a mentolos cigaretták tilalmával alkalmasint együtt járó esetleges gazdasági és társadalmi nehézségeket enyhíti a nagyvonalúan megszabott, 2020. május 20-ig tartó – tehát az irányelv átültetésére nyitva álló határidőt négy évvel meghaladó – átmeneti időszak. Ami konkrétan az érintett mezőgazdasági termelőket illeti, ők ezen túlmenően adott esetben jövedelemtámogatásban részesülhetnek a közös agrárpolitika keretében.

182. Ami a csempészetnek az eljárás néhány résztvevője által megjósolt fokozódását és a mentolos cigarettákkal folytatott feketekereskedelem felvirágzását illeti, ezen érvet a jelen összefüggésben éppoly kevésbé vélem meggyőzőnek, mint az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben. [119]

114 — Hasonló kifogást fogalmaz meg a Tann az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben.

115 — Olykor a Bíróság is figyelmet szentel ilyen bizottsági hatásvizsgálatoknak az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatakor (lásd például: Vodafone és társai ítélet, C-58/08, EU:C:2010:321, 55. és 65. pont).

116 — Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 57. pont).

117 — Ugyanebben az értelemben a Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 81. pont) a fogyasztóvédelem tekintetében.

118 — Így például az autókra vonatkozó uniós jogi környezetvédelmi előírások nagyobb hatást gyakorolnak azon tagállamokra, amelyekben fontos szerepet játszik az autóipar. A sörgyártásra és -forgalmazásra vonatkozó uniós jogi aktusok szintén nagyobb hatással járnak azon tagállamokban, amelyekben jelentős mértékű ezen ital előállítása, és amelyekben a legnagyobb mértékű ezen ital fogyasztása.

119 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 84. és 85. pontját.

183. Mindent egybevetve tehát védhető – és legalábbis nem nyilvánvalóan aránytalan – volt az uniós jogalkotó részéről, hogy az irányelv elfogadásakor az egészség védelme célul tűzött magas szintjének biztosított elsőbbséget a – jelen eljárásban az eljárás egyes résztvevői által felhozott – gazdasági és társadalmi megfontolásokkal szemben.

184. Következésképpen megalapozatlan az a feltételezés, hogy a mentolos cigaretták tilalma sérti az arányosság elvét.

b) A dohánytermékek csomagolásával és címkézésével kapcsolatos követelmények (a 3. kérdés b) és c) része)

185. A 3. kérdés b) és c) része a dohánytermékek csomagolásával és címkézésével szemben – az irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében, 9. cikkének (3) bekezdésében, 10. cikke (1) bekezdésének a), c) és g) pontjában, valamint 14. cikkében – támasztott különböző követelményekkel foglalkozik. A kérdést előterjesztő bíróság a BAT egyik kifogása nyomán az e rendelkezésekből eredő, „a csomagolás szabványosítására vonatkozó intézkedések” arányosságáról kérdezi a Bíróságot.

i) A cigaretta csomagolási egységeinek formájáról, méretéről és minimális tartalmáról (a 3. kérdés b) része)

186. Az irányelv 8. cikke (3) bekezdésének, 9. cikke (3) bekezdésének, 10. cikke (1) bekezdése g) pontjának és 14. cikkének együttes értelmezéséből lényegében az derül ki, hogy a cigaretta csomagolási egységei téglatest alakúak, meghatározott méretűeknek kell lenniük, legalább 20 cigarettát tartalmaznak, és kombinált (meghatározott feliratot és egy kapcsolódó színes fényképet tartalmazó) egészségvédő figyelmeztetéseknek kell szerepelniük rajtuk.[120] Az említett figyelmeztetéseknek meghatározott méretűeknek kell lenniük, valamint eltávolíthatatlan nyomtatással, letörölhetetlenül és teljes egészében látható módon kell feltüntetni őket, és ezenkívül a csomagolási egység kinyitásakor érintetlennek kell maradniuk. Ez e figyelmeztetések hatékonyságát hivatott maximalizálni.[121]

187. Az eljárás résztvevői között lényegében nem vitatott, hogy a dohánytermékek csomagolására és címkézésére vonatkozó egységes előírások alkalmasak az irányelv átfogó, a belső piac működésének az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett történő javítására irányuló céljának[122] elérésére. Egyszerűen kifejezve, a valamely termék csomagolására és címkézésére vonatkozó egységes szabványok fokozzák e termék belső piaci forgalmazhatóságát, és a jól látható figyelmeztetések egyidejűleg elősegítik az egészség védelmét.

188. A BAT mégis sérelmezi az irányelvnek a cigaretta csomagolási egységeinek formájára, méretére és minimális tartalmára vonatkozó rendelkezéseit. A vállalkozás úgy véli, hogy az egészség védelméhez elegendő lett volna annak előírása, hogy a szükséges figyelmeztetéseket teljes egészében látható módon kell feltüntetni, és azok nem torzulhatnak el a csomagolási egység formája miatt.

189. Egy pusztán a figyelmeztetések láthatóságára vonatkozó – a BAT elképzelésének megfelelő – követelmény kétségkívül kevésbé korlátozó intézkedést jelentene, mint a 2014/40 irányelv által a cigaretta csomagolási egységeinek formájával, méretével és minimális tartalmával szemben támasztott rendkívül részletes követelmények. Amint azt azonban az eljárásban részt vevő uniós intézmények helyesen hangsúlyozták, egy ilyen általános láthatósági követelmény viszonylag bizonytalan és

120 — A cigarettadohány csomagolására vonatkozó előírások a jelen eljárásban nem képezték konkrétan vita tárgyát. Az egyszerűség kedvéért ezért nem foglalkozom bővebben azokkal. Magától értetődő azonban, hogy a következő megállapítások értelemszerűen a cigarettadohányra is vonatkoztathatók.

121 — Lásd az irányelv (28) preambulumbekezdését is.

122 — E céllal kapcsolatban lásd különösen az irányelv 1. cikkének végét, valamint (5), (6), (8) és (36) preambulumbekezdését.

betartása, valamint felügyelete tekintetében túl nagy konfliktusforrás lenne. Ezért sokkal kevésbé lenne hatékony, mint az uniós jogalkotó által ténylegesen elfogadott intézkedéscsokor, amely az általános láthatósági követelmény mellett a cigaretta csomagolási egységeinek formájára, méretére és minimális tartalmára vonatkozó konkrét előírásokat is tartalmaz.

190. Röviden, a nagyobb csomagolási egységeken jobban láthatók a figyelmeztetések, mint a kisebbeken, és a téglatest alakú csomagolási egységeken jobban olvashatók azok, mint a más alakúakon. A cigaretta csomagolási egységeinek formájával, méretével és minimális tartalmával kapcsolatban az irányelvben szereplő előírások következésképpen nagyban hozzájárulnak az egészségvédő figyelmeztetések láthatóságának fokozásához és hatékonyságuk maximalizálásához.

191. Ezt azzal egészítem ki, hogy a cigaretta csomagolási egységei formájának és méretének egységesítése egyébként is – és az egészségvédő figyelmeztetések láthatóságától és olvashatóságától teljesen függetlenül – hozzájárulhat az egészség védelmének fokozásához az európai belső piacon. Minél kevésbé extravagáns ugyanis valamely termék csomagolása, annál kevésbé ösztönzi a fogyasztókat, mindenekelőtt a fiatalabbakat, vásárlásra. Ebben az esetben a szokatlan vagy különösen feltűnő csomagolásokhoz társítható vagányság- vagy örömérzés, de az újszerű vagy különös csomagolásokhoz tapadó ritkaságjelleg is (gondoljunk például az ajakrúzst mintázó cigarettacsomagok fiatal női fogyasztókra gyakorolt lehetséges vonzerejére) kisebb szerepet játszik a vásárlási döntésben.

192. Hasonló a helyzet a cigaretta csomagolási egységeinek minimális tartalmával is. Ha az – mint az irányelv 14. cikkében – legalább 20 cigarettában van meghatározva, akkor a vásárlás gátlásküszöbe mindenekelőtt a fiatalok és a fiatal felnőttek tekintetében magasabb, mint az eddig sok helyütt még elérhető kisebb csomagok esetében. A kisebb kiszerelések jobban csábítanak a dohányzásra való rászokásra, mert egyrészt olcsóbbak, másrészt pedig kisebb lépésekben ismertetik meg a terméket a fogyasztóval.

193. A cigaretta csomagolási egységei formájának, méretének és minimális tartalmának az irányelv által elvégzett egységesítése minden bizonnyal a választék, a forgalmazási lehetőségek és a versenyképesség csökkenésével jár együtt a dohánytermékgyártók számára. A termékek és márkák közötti lehető legnagyobb versenyhez fűződő tisztán gazdasági érdeknek azonban háttérbe kell szorulnia az emberi egészség védelme mögött, amely – mint már kifejtettem – sokkal magasabb helyet foglal el az uniós jog értékrendjében (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát).

ii) A kombinált egészségvédő figyelmeztetések méretéről (a 3. kérdés c) része)

194. Az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontjából ezen túlmenően az derül ki, hogy a cigaretta csomagolási egységein kombinált egészségvédő figyelmeztetéseket kell elhelyezni, amelyek meghatározott feliratot és egy kapcsolódó színes fényképet tartalmaznak (az a) pont), és az adott csomagolási egység mind elülső, mind hátsó oldala külső felületének 65%-át töltik ki (a c) pont).

195. A BAT önkényesnek és aránytalannak véli a felület 65%-ának kombinált egészségvédő figyelmeztetésekhez való felhasználására vonatkozó említett kötelezettséget.[123] A vállalkozás és a vállalkozás nyomán a kérdést előterjesztő bíróság ezzel lényegében az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti rendelkezést kifogásolja, és nem annyira magát a kombinált egészségvédő figyelmeztetések elvét, amelyet az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének a) pontja rögzít.

123 — Nem képezi az eljárás tárgyát ellenben az az irányelv 9. cikke (3) bekezdésének utolsó albekezdése szerinti további kötelezettség, hogy a cigaretta minden csomagolási egységének *oldalsó felületein* egyrészt általános figyelmeztetést, másrészt pedig tájékoztatást kell feltüntetni, amelyeknek ki kell tölteniük annak a felületnek az 50%-át, amelyre azokat nyomtatták.

– A nagy felületű figyelmeztetések egészségvédelemre való alkalmasságáról

196. A BAT – a Von Eicken támogatása mellett – elsősorban azt állítja, hogy tudományosan nem bizonyított, hogy a nagy felületű kombinált figyelmeztetések értéktöbblettel járnak az egészség védelme európai belső piacon megvalósítandó magas szintje szempontjából.

197. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a figyelmeztetéseknek a cigaretta csomagolási egységein történő megemlítésére vonatkozó kötelezettséget a Bíróság már a múltban „elismert eszköznek” tekintette „a fogyasztók arra való ösztönzésére, hogy csökkentsék a dohánytermékek fogyasztását, vagy hogy e termékek közül azok felé irányítsák őket, amelyek kevesebb kockázatot jelentenek az egészségre” [124]. Kézenfekvő ezen ítélkezési gyakorlatot a jelen ügyre vonatkoztatni és feltételezni, hogy a figyelmeztetések annál hatásosabbak, minél jobban láthatók, és minél nagyobb a cigaretta csomagolási egységének számukra fenntartott felülete.

198. Egyébként leszögezhető, hogy az uniós jogalkotó a vitatott rendelkezés elfogadásakor „új tudományos eredményekre”, valamint „bizonyítékokra” támaszkodott általánosan a címkézésre vonatkozó rendelkezések kiigazítása szükségességének, valamint különösen a „nagy, kombinált egészségvédő figyelmeztetések” bevezetése kötelezettségének indokolása körében. [125] Előfordulhat, hogy más – mégpedig a BAT és a Von Eicken által hivatkozott – tanulmányok másra engednek következtetni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontjában előírt követelmények *nyilvánvalóan alkalmatlanok* lennének arra, hogy hozzájáruljanak az irányelv céljának megvalósításához. Ez még inkább így van akkor, ha az elővigyázatosság elvét és az uniós jogalkotót azon intézkedések megválasztása tekintetében megillető széles körű mérlegelési jogkört is számításba vesszük, amelyekkel a legjobban megvalósítható az emberi egészségvédelemnek a belső piacon biztosítandó magas szintje. [126]

199. A nagy felületű kombinált figyelmeztetések követelményével az irányelv ezen túlmenően, mint az nem utolsósorban az 1. cikkéből és a preambulumából [127] kiderül, a WHO keretében kidolgozott ajánlásokat követi, amelyek kifejezetten a kombinált egészségvédő figyelmeztetések hatékonyságának tudományos bizonyítékaira hivatkoznak. [128]

– A nagy felületű figyelmeztetések szükségességéről

200. Ennek ellenére a BAT és a Von Eicken hangsúlyozza, hogy az Unió WHO keretében vállalt nemzetközi kötelezettségeinek teljesítéséhez nincs szükség a felület 65%-át kitöltő kombinált figyelmeztetésekre. Mindkét vállalkozás elegendőnek véli az Európai Unióban eddig alkalmazandó szabályozás fenntartását és a csomagolási egység elülső oldala felületének 30%-át, illetve hátsó oldala felületének 40%-át kitöltő egészségvédő figyelmeztetések elhelyezését. [129]

201. Igaz, hogy sem a WHO-Keretegyezményből, sem az ahhoz tartozó iránymutatásokból nem ered konkrét kötelezettség arra nézve, hogy pontosan a felület 65%-a legyen fenntartva kombinált egészségvédő figyelmeztetéseknek a cigaretta csomagolási egységein történő elhelyezésére. A keretegyezmény 11. cikke (1) bekezdése b) pontjának iv. alpontja sokkal inkább csak azt írja elő, hogy a figyelmeztetések a cigaretta csomagolási egységén „foglalják el” a fő információhordozó felületek

124 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 131. pont).

125 — Az irányelv (25) preambulumbekezdése.

126 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 148–151. és 157. pontját.

127 — Az irányelv (24) preambulumbekezdése.

128 — Lásd ezzel kapcsolatban a WHO-Keretegyezmény 11. cikkének végrehajtására vonatkozó, a részes felek konferenciájának Durbanben tartott harmadik ülése alkalmával elfogadott iránymutatások (FCTC/COP/3[10]) 12. és 14. pontját.

129 — A 2001/37 irányelv 5. cikkének (5) bekezdése.

legalább 30%-át. Ugyanezen rendelkezés azonban egyidejűleg azt is előírja, hogy a figyelmeztetések a cigaretta csomagolási egységein „foglalják el” a fő információhordozó felületek 50%-át vagy annál nagyobb részét. Ennek megfelelően az irányelvben végül szerepeltetett 65%-os felületarány teljes mértékben összhangban áll a nemzetközi szinten kívánatosnak tekintett aránnyal.

202. Egyébként magától értetődik, hogy az uniós jogalkotónak a belső piaci harmonizációs intézkedéseknek az EUMSZ 114. cikk alapján történő elfogadása körében őt megillető széles körű mérlegelési jogkör keretében lehetősége volt a nemzetközi szinten előírtaknál szélesebb körű kötelezettségeket előírni a dohánytermékek gyártói és importőrei számára. Az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének c) pontjában a kombinált egészségvédő figyelmeztetések tekintetében meghatározott 65%-os felületarány mindenesetre nem megy túl *nyilvánvalóan* az egészség védelme magas szintjének az európai belső piacon történő eléréséhez – a nemzetközi háttérre figyelemmel – szükséges mértéken.

203. A dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítése tilalmának a BAT és a Von Eicken által enyhébb alternatívaként felvetett ötlete nem ugyanolyan alkalmas eszköz az egészség védelme magas szintjének biztosítására. Egy ilyen szabályozás egyrészt csak a fiatalokat érintené, miközben a cigaretta csomagolási egységein elhelyezendő nagyfelületű kombinált figyelmeztetések minden fogyasztónak szólnak. Egy korhatár másrészt, mint már fent kifejtettem [130], könnyen megkerülhető, és betartása nehezen ellenőrizhető.

– A szűk értelemben vett arányosságról és az önkény sérelmezéséről

204. El kell végül utasítani a BAT és a Von Eicken azon érvét is, hogy a kombinált egészségvédő figyelmeztetések tekintetében jelenleg előírt 65%-os felületarány túlzottan beszűkíti az érintett vállalkozásoknak a dohánytermékeik csomagolásának kialakítása és ezzel a termékek és márkák közötti verseny terén fennálló mozgásterét. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy – mint már említettem – az emberi egészség védelme sokkal magasabb helyet foglal el az uniós jog értékrendjében, mint a vállalkozások lényegében gazdasági érdekei (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát), és ezért az egészségvédelem igazolhatja az egyes gazdasági szereplők által elszenvedett – akár jelentős mértékű – hátrányos gazdasági következményeket. [131]

205. Mivel egyébként még a cigaretta csomagolási egysége felületének körülbelül egyharmada rendelkezésre áll a termékre vonatkozó információk elhelyezéséhez, és a védjegyek is tovább használhatók a dohánytermékek forgalmazása során, az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja nem érinti sem az érintett vállalkozások vállalkozási szabadságának, sem azok szellemi tulajdonának lényeges tartalmát. [132]

206. Az uniós jogalkotót ilyen kérdésekben megillető széles körű mérlegelési jogkör bizonyára nem menti fel a Parlamentet és a Tanácsot azon kötelezettség alól, hogy választásukat objektív megfontolásokra kell alapozniuk. [133] Önmagában azonban az a körülmény, hogy a Parlament és a Tanács számszerűen – jelen esetben 65%-ban – határozta meg a felületarányt a figyelmeztetések elhelyezése tekintetében, a BAT feltételezésétől eltérően, nem az önkény kifejeződése. Sokkal inkább a dolog természetéből fakad, és ezenkívül a jogbiztonság követelményeinek is megfelel, hogy az összes egymással ellentétes (jogilag védett) érdek mérlegelése alapján, valamint minden releváns körülményre figyelemmel rögzíteni kellett egy meghatározott számot.

130 — Lásd a jelen indítvány fenti 173. pontját.

131 — Ugyanebben az értelemben a Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 81. pont) a fogyasztóvédelem tekintetében.

132 — Ugyanebben az értelemben a korábbi szabályozással kapcsolatban a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 132. pont).

133 — Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 58. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 53. pont).

207. A végül a Parlament és a Tanács által meghatározott 65%-os felületarány révén e mérlegelés egyébként kedvezőbb eredménnyel zárult az érintett vállalkozások számára, mint a Bizottság irányelvjavaslatában, amely még 75%-ból indult ki. [134]

208. Kifejezetten a figyelmeztetések számára fenntartandó felület e csökkentésével az uniós jogalkotó nem önkényesen járt el, hanem az őt megillető mérlegelési jogkör keretében némileg nagyobb jelentőséget tulajdonított a dohánytermékgyártók és -importőrök gazdasági érdekeinek az egészség védelme magas szintjének követelményeihez képest, mint korábban a Bizottság, az érintett vállalkozásoknak kedvezett tehát.

209. Mindent egybevetve tehát sem *önkényes*, sem *nyilvánvalóan aránytalan* nem volt az irányelv elfogadásakor a gazdasági megfontolásokkal szemben az egészség védelmének célul tűzött magas szintjét részesíteni előnyben és a cigaretta csomagolási egységei felületének 65%-át fenntartani kombinált egészségvédő figyelmeztetések elhelyezésére.

iii) Közbenső következtetés

210. Összességében tehát nem állapítható meg az arányosság elvének megsértése a dohánytermékek csomagolásával és címkézésével szemben – az irányelv 8. cikkének (3) bekezdése, 9. cikkének (3) bekezdése, 10. cikke (1) bekezdésének a), c) és g) pontja, valamint 14. cikke által – támasztott követelmények körében.

2. A véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozások (2. kérdés)

211. A véleménynyilvánítás szabadságával (az Alapjogi Charta 11. cikke) a jelen előzetes döntéshozatali eljárás csupán egyetlenegy vonatkozása foglalkozik, mégpedig a 2. kérdés, amely az irányelv 13. cikkére vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság viszont figyelemreméltó módon *nem* tett fel kérdést a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából a kombinált egészségvédő figyelmeztetések nagy felületen történő elhelyezésére vonatkozó – a 3. kérdés c) részének tárgyát képező – kötelezettséggel kapcsolatban. Csak a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a véleményszabadsággal kapcsolatos alábbi megállapítások [135] az utóbbi problémakörre is vonatkoztathatók. [136]

212. Az irányelv 13. cikke a „Termékismertetés” címet viseli. E rendelkezés – egyszerűen szólva – megtiltja a dohánytermékek csomagolási egységén és gyűjtőcsomagjain megtévesztő reklám elhelyezését vagy olyan benyomás keltését, hogy az érintett dohánytermékek egészségesek, ökológiailag értékesek vagy kevésbé károsak, mint más dohánytermékek (a 13. cikk (1) bekezdése). A csomagolási egység és a gyűjtőcsomagok továbbá nem sugallhatnak gazdasági előnyt (a 13. cikk (2) bekezdése).

213. Az irányelv 13. cikkével kapcsolatban előterjesztett kérdések hátterét alighanem az képezi, hogy az alapeljárásban részt vevő vállalkozások némelyike (mégpedig a PMI, a BAT és a Von Eicken) olyan újszerű dohánytermékeket vagy réspiaci termékeket kínál, illetve kíván kínálni, amelyek jobb forgalmazhatóságához megfelelő információkkal szeretnék ellátni a fogyasztókat a termékek csomagolásain. Ennek körében például (állítólagosan) csökkentett kockázatú dohánytermékekről, [137] de organikusan termesztett dohányból készült vagy biológiai úton könnyebben lebomló filterekkel ellátott termékekről is szó lehet.

134 — Így a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó, 2012. december 19-én előterjesztett COM(2012) 788 végleges bizottsági javaslat 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

135 — Lásd a jelen indítvány lenti 226–237. pontját.

136 — Amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike más kérdések keretében a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos érveket hoz fel, az azokra adandó válaszom szintén az alábbi megállapításokból (226–237. pont) derül ki.

137 — A PMI e tekintetben olyan újszerű termékről tett említést a Bíróság előtti eljárásban, amelynek esetében a dohány nem ég, hanem csak izzik.

a) Az irányelv 13. cikkének értelmezéséről (a 2. kérdés a) része)

214. A 2. kérdés a) részében a kérdést előterjesztő bíróság először arról kér tájékoztatást, hogy az irányelv 13. cikke szerint „tilos-e a dohánytermékekre vonatkozó igaz és nem félrevezető állítás feltüntetése a termék csomagolásán”.

215. E kérdés megválaszolásához elegendő egyrészt az irányelv 13. cikke (1) bekezdése a) pontjának első részével, másrészt pedig e 13. cikk (1) bekezdésének fennmaradó részével foglalkozni. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság semmiféle megállapítást nem tesz az irányelv 13. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatban, szükségtelen ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban állást foglalni.

216. Ami először az irányelv 13. cikke (1) bekezdése a) pontjának első részét illeti, már e rendelkezés szövegéből is az derül ki, hogy kizárólag azokat a félrevezető állításokat tiltja meg a csomagolási egységen és a gyűjtőcsomagokon, amelyek a dohányterméket reklámozzák, illetve annak fogyasztására ösztönöznek. E rendelkezés szerint tehát nem tilos igaz és nem félrevezető állítások feltüntetése.

217. Az irányelv 13. cikke (1) bekezdése a) pontjának második részében és b)–e) pontjában szereplő további tilalmak ezzel szemben – kizárólag szövegük alapján – nem korlátozódnak kifejezetten a félrevezető információkra.

218. Jóllehet – amint ez az irányelv preambulumából kiderül [138] – e rendelkezések célja is a fogyasztók megtévesztő információkkal szembeni védelme. A megtévesztés e fogalma azonban, eltérően attól, ahogyan arról az eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike vélekedni tűnik, nem értelmezhető megszorítóan. A megtévesztésnek az irányelv által alapul vett fogalma különösen nem értelmezhető úgy, hogy minden esetben feltüntethetők a dohánytermékekre vonatkozó igaz állítások azok csomagolásán.

219. Mint azt ugyanis az eljárásban részt vevő uniós intézmények, de Írország és Franciaország is, helyesen hangsúlyozzák, a fogyasztó megtévesztésének vagy nem kívánatos ösztönzésének veszélyét igaz állítások mellett is előidézheti az az általános összefüggés, amelyben ezen állítások szerepelnek, vagy pedig a termék csomagolásán szereplő több információ együtthatása.

220. Még egy önmagában nézve teljesen helytálló állítás – például az organikus termesztésből származó dohányra vagy a biológiai úton könnyebben lebomló filterre való utalás – is annak feltételezésére indíthat néhány fogyasztót, hogy számukra kifizetődő megvásárolni és fogyasztani az érintett dohányterméket. Ilyen helyzetben a dohányzás jelentős egészségügyi veszélyei a termék csomagolásán szereplő minden figyelmeztetés ellenére háttérbe szorulhatnak vagy legalábbis viszonylagosnak tűnhetnek e fogyasztók szemében. [139]

221. Az irányelv 13. cikke (1) bekezdésének célja ezzel szemben a dohánytermék állítólagosan pozitív jellemzőivel vagy annak állítólagosan pozitív arculatával összefüggő minden dohánytermék-vásárlásra ösztönző inger kikapcsolása és ezzel az egészség védelmének európai belső piaci magas szintjéhez való hozzájárulás. Konkrétan az irányelv 13. cikke (1) bekezdése b)–e) pontjának célja annak megakadályozása, hogy a dohánytermék megvásárlását és fogyasztását a fogyasztó előtt a termék csomagolásán feltüntetett bizonyos információk útján félrevezetően pozitív színben tüntessék fel, és ezzel is a vásárlásra és fogyasztásra ösztönözzenek.

138 — Az irányelv (25) preambulumbekezdésének második mondata és (27) preambulumbekezdése.

139 — Hasonlóképpen: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 137. és 138. pont); Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 51. és 52. pont).

222. A „biocigaretta” az egészségre rendkívül ártalmas termék, és az is marad. Még a dohányzás egészségügyi veszélyeiről felvilágosított fogyasztónak sem sugallható a termék csomagolásán feltüntetett információk útján – még ha csak tudat alatt is –, hogy számára ajánlott vagy a környezet számára kifizetődő „biocigarettát” szívni. A dohányosnak a dohánytermékek fogyasztásának egészségügyi veszélyei miatti alkalmasint rossz lelkiismerete sem tehető viszonylagossá azzal, hogy magának vagy a bolygónak jót tesz, ha „biocigarettát” szív hagyományos cigaretta helyett.

223. Az irányelv 13. cikke (1) bekezdése b)–e) pontjának e viszonylag szigorú értelmezésével szemben nem lehet azzal érvelni, hogy az uniós jogban főszabály szerint az észszerűen figyelmes és tájékozott fogyasztó eszményképe él. Ha ugyanis olyan termékekről van szó, amelyekből jelentős egészségügyi veszélyek eredhetnek, akkor indokolt a kereskedelmi kommunikációt szigorúbban szabályozni, mint egyébként. Ez még inkább így van akkor, ha – akárcsak a jelen esetben – a szabályozás elsősorban a fiatalok és fiatal felnőttek védelmére összpontosít.[140]

224. Az irányelv 13. cikkének (1) bekezdése bizonyára nem tiltja meg valamely dohánytermék jellemzőire vonatkozó minden, érdemben helyes információ feltüntetését annak csomagolásán. Mérlegelhető például az irányelv 13. cikke (1) bekezdése c) pontjának olyan megszorító értelmezése, hogy az semleges és nem reklámszerű formában lehetővé teszi az aromák feltüntetését a csomagoláson, amennyiben ezen aromák használatára kivételesen még lehetőség van az irányelv 7. cikkének (12) bekezdése alapján. Hogyan választhatna különben a fogyasztó az ízesített és a nem ízesített dohánytermékek között? Az irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében ellenben tilos minden olyan – akár igaz – információ vagy állítás feltüntetése a termékek csomagolásán, amelyek objektíven vizsgálva alkalmasak az említett rendelkezésben felsorolt hatások közül egy vagy több kiváltására.

225. Összefoglalva tehát az alábbi választ kell adni a 2. kérdés a) részére:

A 2014/40 irányelv 13. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés szerint az igaz állítások feltüntetése is tilos a termék csomagolásán, amennyiben ezen állítások objektíven vizsgálva alkalmasak az említett rendelkezésben felsorolt hatások közül egy vagy több kiváltására.

b) Az irányelv 13. cikkének érvényességéről (a 2. kérdés b) része)

226. A 2. kérdés b) részében a kérdést előterjesztő bíróság az irányelv 13. cikke érvényességének problémakörével szembesíti Bíróságunkat. E részkérdés csak abban az esetben merül fel, ha a 2. kérdés a) részére igenlő választ kell adni. Ha az általam javasolt választ adjuk a 2. kérdés a) részére, akkor meg kell vizsgálni a 2. kérdés b) részét.

227. A PMI és a BAT vállalkozások alapeljárásban felhozott megfelelő kifogásaiból kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság itt lényegében arra szeretne választ kapni, hogy sérti-e az irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a véleménynyilvánítás szabadságát és az arányosság elvét.

228. A véleménynyilvánítás szabadságát az Alapjogi Charta 11. cikke rögzíti. Az magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárokra való tekintet nélkül.

140 — Az irányelv 1. cikkének vége, valamint (8) és (19) preambulumbekezdése.

229. Ezen alapvető jogba való beavatkozásnak tekinthető, ha valamely vállalkozásnak megtiltják, hogy termékének csomagolásán bizonyos információkat közöljön a termék jellemzőiről, ahogyan ezt az irányelv 13. cikkének (1) bekezdése teszi az előzőekben ismertetett értelmezésében. Ez egyrészt megnehezíti magának a vállalkozásnak, hogy kereskedelmi kommunikációja keretében véleményeket és információkat terjesszen termékeivel kapcsolatban; másrészt nehezebbé válik a fogyasztók számára, hogy e termékekről teljeskörűen tájékozódjanak.

230. Az ilyen beavatkozás igazolható lehet a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében, valamint a Chartának az EJEE 10. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 52. cikke (3) bekezdésének első mondatában említett feltételek mellett. A jelen ügyben egyedül az kérdéses, hogy az irányelv – az Európai Unió egyik jogalkotási aktusa (az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése)[141] – megfelel-e az arányosság elvének.

231. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságának korlátozása körében ezen alapvető jog demokratikus társadalomban betöltött alapvető szerepére tekintettel bizonyosan nem biztosítható az uniós jogalkotónak ugyanolyan széles körű mérlegelési jogkör, mint például a vállalkozás szabadságába való beavatkozás körében.[142] Jóllehet az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), amelynek ítélkezési gyakorlatát a Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében ehelyütt figyelembe kell venni, főszabály szerint szintén elismeri e területen mérlegelési jogkör fennállását.[143] A véleménynyilvánítás szabadságának a piacgazdaságban betöltött jelentőségére tekintettel azonban az EJEB jó ideje áttért arra, hogy behatóan vizsgálja a vállalkozások kereskedelmi kommunikációjának korlátozásait, és a konkrét ügy minden releváns körülményére figyelemmel mérlegeli egymással szemben az ellentétes érdekeket.[144] A jelen ügyben Bíróságunknak is erre tekintettel ajánlott elvégeznie arányossági vizsgálatát.

232. A jelen eljárás nem tárt fel azt alátámasztó bizonyítékokat, hogy az irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében a dohánytermékek csomagolási egységének és gyűjtőcsomagjainak címkézésével szemben támasztott követelmények ne lennének alkalmasak arra vagy szükségesek ahhoz, hogy hozzájáruljanak az egészség védelme európai belső piaci magas szintjének az uniós jogalkotó által elérni kívánt céljához. Különösen az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő vállalkozások némelyike által felvetett további figyelmeztetések (például olyan értelmű magyarázatok, hogy a „biocigaretták” nem kevésbé ártalmasak az egészségre, mint más cigaretták) sem tekinthetők ugyanolyan alkalmas eszköznek a fogyasztók egészségének védelmére, mint az irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében felsorolt információk teljes tilalma.[145]

233. Az egymással ellentétes érdekek átfogó mérlegelése sem támasztja alá a PMI, a BAT és a Von Eicken által képviselt tézist. Egyrészt ugyanis a – mint a jelen esetben – kizárólag üzleti érdekeket szolgáló vélemények és információk terjesztése általánosan kisebb alapjogi védelmet érdemel, mint az egyéb gazdasági jellegű vagy akár politikai véleménynyilvánítások. Másrészt pedig az uniós jogalkotó az

141 — Az irányelv 13. cikke mint az Unió egyik jogalkotási aktusában foglalt kifejezett jogszabályi rendelkezés eleget tesz a csak törvény által való korlátozhatóság követelményének. Lásd még ebben az értelemben: Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 38. és azt követő pontok), amelyben a Bíróság egy irányelv alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségével foglalkozott, és ennek körében nem állapította meg az Alapjogi Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti, a csak törvény által való korlátozhatóság követelményének megsértését.

142 — Azt, hogy minden esetben az adott alapvető jog és a konkrét ügy körülményei bírnak jelentőséggel, Bíróságunk nemrég hangsúlyozta a Digital Rights Ireland ítéletben (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 47. pont). Az uniós intézményeket a vállalkozás szabadságába való beavatkozások körében megillető széles körű mérlegelési jogkörrel kapcsolatban lásd a jelen indítvány fenti 148–151. pontját.

143 — EJEB, markt intern Verlag és Beermann kontra Németország ítélet (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 33. pont) és Casado Coca kontra Spanyolország ítélet (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 50. pont).

144 — EJEB, Casado Coca kontra Spanyolország ítélet (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51. pont) és Stambuk kontra Németország ítélet (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39. pont).

145 — Így már a British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 140. pont); ugyanebben az értelemben a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 122. pont).

irányelv 13. cikkének (1) bekezdésével a közérdeket – az európai belső piacon az egészség védelme magas szintjének biztosítását – szolgálja, amely elismerten különösen magas értéket képvisel (lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 9. cikket, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondatát).

234. E körülmények között a dohánytermékgyártók kereskedelmi kommunikációjának – az irányelv 13. cikkének (1) bekezdéséből eredő – korlátozásai nem aránytalanok az említett rendelkezés által elérni kívánt egészségvédelmi célokhoz képest, annál is inkább, mivel jelentős egészségügyi kockázatokat hordozó termékekről van szó.

235. Az érintett vállalkozásoknak az egészség védelme magas szintjének érdekében el kell viselniük arra vonatkozó lehetőségeiknek az irányelv 13. cikkének (1) bekezdésével együtt járó korlátozását, hogy önmagukban igaz állításokkal reklámozzák termékeiket és e termékekkel más vállalkozásokkal versenyre keljenek.[146] A közegészség védelmére tekintettel a fogyasztók is elvárhatják, hogy a dohánytermékek gyártóitól csak olyan információkat kapjanak, amelyek nem tévesztik meg őket, és amelyek nem tüntetik fel félrevezetően pozitív színben az ilyen termékek vásárlását.

236. A véleménynyilvánítás szabadságának lényeges tartalma (az Alapjogi Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondata) szintén nem válik érintetté, ha az Unió valamely jogalkotási aktusa korlátozza a vállalkozások kereskedelmi, kizárólag eladásösztönzésre irányuló kommunikációját.

237. Mindent egybevetve tehát a Bíróságnak ehelyütt ugyanúgy kellene döntenie, mint már az irányelv 13. cikkének (1) bekezdését megelőző szabályozással kapcsolatban is[147], és meg kellene állapítania, hogy nem sérül az arányosság elve és ezért a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága sem.

C – *Jogalkotási és végrehajtási hatáskörök átruházása*

238. A 4–6. kérdés lényegében annak problémáját veti fel, hogy az uniós jogalkotó az irányelv különböző rendelkezéseiben túl széles körű felhatalmazást adott-e a Bizottság részére felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és végrehajtási aktusok elfogadására. Az említett kérdések általam megállapított elfogadhatatlanságára tekintettel[148] a következőkben arra szorítkozom, hogy csak futólagosan vizsgáljam e rendkívül sokrétű témakör néhány különösen fontos vonatkozását.

239. E problémakör vizsgálata körében nem bír döntő jelentőséggel az Európai Parlament Jogi ügyek bizottságának azon álláspontja, amellyel az eljárás több résztvevője kimerítően foglalkozott. Elképzelhető, hogy az említett bizottság kritikával illette az irányelv azon rendelkezéseit, amelyek a Bizottságot végső soron felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és végrehajtási aktusok elfogadására hatalmazzák fel. Valamely bizottság állásfoglalása esetében azonban csak egy előkészítő jellegű aktusról van szó, amely nem feltétlenül tükrözi a Parlament mint társjogalkotó véleményét, és amelyre bíróság előtt sem lehet hivatkozni vele szemben.

146 — Ugyanebben az értelemben a Deutsches Weintor ítélet (C-544/10, EU:C:2012:526, 52. és 53. pont); a tárgyilagos valósághű reklám korlátozásával kapcsolatban lásd továbbá: EJEB, markt intern Verlag és Beermann kontra Németország ítélet (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 35. pont); Casado Coca kontra Spanyolország ítélet (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51. pont); Stambuk kontra Németország ítélet (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39. pont).

147 — British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 133–141. pont).

148 — Lásd erről a jelen indítvány fenti 44–47. pontját.

1. Az EUMSZ 290. cikk által a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására való felhatalmazással szemben támasztott követelmények (4. kérdés)

240. A 4. kérdés az irányelv által a Bizottság részére felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására adott különböző – mégpedig az irányelv 3. cikkének (2) és (4) bekezdésében, 4. cikkének (5) bekezdésében, 7. cikkének (5) bekezdésében, 7. cikkének (11) és (12) bekezdésében, 9. cikkének (5) bekezdésében, 10. cikke (1) bekezdésének f) pontjában, 10. cikkének (3) bekezdésében, 11. cikkének (6) bekezdésében, 12.cikkének (3) bekezdésében, 15. cikkének (12) bekezdésében, valamint 20. cikkének (11) és (12) bekezdésében szereplő – felhatalmazásokat teszi vizsgálat tárgyává. E felhatalmazások a legkülönbözőbb témakörökre, különösen a dohánytermékekből származó kibocsátásokra és azok mérésére, a dohánytermékek összetevőire, az egészségvédő figyelmeztetésekre, valamint az elektronikus cigarettákra vonatkoznak.

241. Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének első albekezdése értelmében az uniós jogalkotó felhatalmazást adhat a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek az alapul szolgáló jogalkotási aktust kiegészítik, illetve módosítják (*felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*).

242. A jogalkotási hatáskörök ilyen átruházása az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében két feltételhez van kötve: egyrészt a felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Másrészt az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag az alapul szolgáló jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás. A felhatalmazás tehát végső soron olyan szabályok elfogadására irányul, amelyek az alapul szolgáló jogalkotási aktus által meghatározott szabályozási keretbe illeszkednek.[149]

243. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben hivatkozik az alapügy felperesei által kifejtettekre, amelyek szerint a Bizottságnak adott vitatott felhatalmazások az EUMSZ 290. cikk előírásaival ellentétesen kiterjednek a szabályozott tárgykör alapvető elemeire, és céljuk, tartalmuk, valamint terjedelmük nem kellőképpen meghatározott.

244. A 4. kérdés alapjául szolgáló jogvita lényegében arról szól, hogy a Bizottságnak adott felhatalmazások az irányelvben szabályozott tárgykör alapvető elemeit érintik-e.

245. Az alapvető elemekre vonatkozó felhatalmazásnak az EUMSZ 290. cikkben szereplő kifejezett tilalmával az az állandó ítélkezési gyakorlat talált magának utat a Szerződésekbe, amely szerint az érintett tárgykör alapvető fontosságú elemeire vonatkozó szabályozás elfogadása az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik.[150] Az ilyen alapvető szabályokat tehát magának az alapul szolgáló jogalkotási aktusnak kell tartalmaznia, és azok nem képezhetik hatáskör-átruházás tárgyát.[151]

246. Az a kérdés, hogy valamely tárgykörnek melyek azok az elemei, amelyeket alapvetőnek kell minősíteni, olyan objektív elemeken alapul, amelyeknek bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képezniük. E tekintetben figyelembe kell venni az érintett terület jellemzőit és sajátosságait.[152]

149 — Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 38. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C:2015:499, 29. pont); ugyanebben az értelemben már az EUMSZ 290. cikk hatálybalépése előtti időből az Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 90. pont), amelynek értelmében a közösségi jogalkotónak, amikor át kívánta ruházni valamely adott jogalkotási aktus összetevőinek felülvizsgálatára irányuló hatáskörét, biztosítania kellett, hogy ez a hatáskör pontosan körülhatárolt legyen, és hogy az általa meghatározott objektív feltételek betartását illetően e hatáskör gyakorlása szigorú kontrollnak legyen alávetve.

150 — Lásd: Köster-ítélet (25/70, EU:C:1970:115, 6. pont); Németország kontra Bizottság ítélet (C-240/90, EU:C:1992:408, 36. pont); Atlanta kontra Európai Közösség ítélet (C-104/97 P, EU:C:1999:498, 76. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 64. pont).

151 — Lásd: Romkes-ítélet (46/86, EU:C:1987:287, 16. pont); Parlament kontra Bizottság ítélet (C-156/93, EU:C:1995:238, 18. pont); Söhl & Söhlke ítélet (C-48/98, EU:C:1999:548, 34. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 64. pont).

152 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 67. és 68. pont).

247. A Bíróság minden esetben szűken értelmezte az alapvető szabályok fogalmát. Így különösen csak olyan szabályokat értett alatta, amelyek az uniós politika alapvető irányvonalait öntik konkrét formába.[153] Ezzel együtt járt a nagyvonalúbb kritériumok alkalmazása a szabályozási hatáskörök Bizottságra ruházásának felülvizsgálata terén, minek körében a Bíróság – funkcionális értelmezésből kiindulva – különösen gyakorlati követelményeket vett alapul.[154]

248. E korábbi ítélkezési gyakorlatot folytatva és finomítva a Bíróság legutóbb megállapította, hogy a hatáskör-átruházásból ki vannak zárva az olyan rendelkezések, amelyeknek az elfogadásához olyan politikai döntések szükségesek, amelyek a különböző érintett érdekeknek a mérlegelését igénylik, és ezért az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartoznak.[155] A Bíróság egyidejűleg egyértelműen élesebb körvonalakat adott az alapvető jelleg fogalmának azzal, hogy szükségesnek tekintette az uniós jogalkotó intézkedését abban az esetben, ha közhatalmi jogosítványok biztosítása útján a jogalanyok nagy fontosságú alapvető jogaiba történik beavatkozás.[156]

249. Az EUMSZ 290. cikkből és az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatból eredő felhatalmazási követelmények ezzel végső soron az Európai Unión belüli hatalommegosztást és intézményi egyensúlyt fejezik ki.

250. A jelen ügyre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tár elő olyan konkrét bizonyítékokat, amelyek szerint az irányelv vitatott rendelkezései nem állnak összhangban az említett követelményekkel. Az eljárás résztvevői által ezzel kapcsolatban írásban és szóban előadott érvekre figyelemmel sem kételkedem abban, hogy az irányelvben az említett szabályozási területek mindegyikén maga az uniós jogalkotó szabályozta az alapvető elemeket, és adott esetben maga hozta meg az alkalmasint politikai jelentőségű vagy egyébként különösen érzékeny döntéseket.

251. Az uniós jogalkotó egyébként a Bizottság részére adott felhatalmazások céljait is egyértelműen meghatározta az egészség védelmének a belső piacon elérendő magas szintjére tekintettel: mindazokat az elvi jelentőségű döntéseket, hogy a dohánytermékekből származó kibocsátásoknak korlátozottaknak kell lenniük, és tovább kell csökkenniük, hogy mérésüknek meg kell felelnie bizonyos előre meghatározott szabványoknak, hogy a dohánytermékek összetevőit szabályozni kell és ennek körében meg kell tiltani különösen a jellegzetes ízesítéseket, maga az uniós jogalkotó hozta meg éppúgy, mint ahogyan meghatározta a termékek csomagolásán feltüntetendő egészségvédő figyelmeztetések követelményét, beleértve a cigaretta csomagolási egységein feltüntetendő *kombinált* figyelmeztetések különös követelményét is.

252. Az uniós jogalkotó által ezzel összefüggésben az EUMSZ 290. cikk alapján a Bizottságra átruházott jogalkotási hatáskörök elsősorban arra szolgálnak, hogy a dohánytermékek és kapcsolódó termékek európai belső piacán alkalmazandó rendelkezések néhány különösen technikai jellegű területen mindig a legfrissebb tudományos eredményekhez legyenek igazítva és ennek körében megfeleljenek az egészség védelme magas szintje elsődleges jogi céljának.[157]

253. Amennyiben a Bizottságnak adott felhatalmazások kivételesen az irányelv kevésbé technikai jellegű területeit érintik, úgy mindazonáltal minden esetben az alapul szolgáló jogalkotási aktus olyan elemeiről van szó, amelyek nem alapvető jelentőségűek a szabályozás egésze szempontjából. Ez különösen a Bizottság részére az irányelv 7. cikkének (12) bekezdésében arra adott felhatalmazásra igaz, hogy a jellegzetes ízesítéseknek a cigaretta és a cigarettadohány tekintetében már fennálló tilalmát a

153 — Lásd: Németország kontra Bizottság ítélet (C-240/90, EU:C:1992:408, 37. pont); Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ítélet (C-356/97, EU:C:2000:364, 21. pont).

154 — Lásd például az agrárpiacra vonatkozó joggal kapcsolatban: Rey Soda ítélet (23/75, EU:C:1975:142, 10–14. pont); Vreugdenhil-ítélet (22/88, EU:C:1989:277, 16. pont); Belgium és Németország kontra Bizottság ítélet (C-9/95, C-23/95 és C-156/95, EU:C:1997:50, 36. pont); vagy a külkereskedelemre vonatkozó joggal kapcsolatban: Portugália kontra Bizottság ítélet (C-159/96, EU:C:1998:550, 41. pont).

155 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 65. és 76. pont).

156 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 77. pont).

157 — Lásd az irányelv (51) preambulumbekezdését is.

dohánytermékek további kategóriáira – például a szivarokra – is kiterjessze. A jellegzetes ízesítéseknek az egészség védelme magas szintjének – mindenekelőtt a fiatalok tekintetében történő – elérése érdekében való megtiltására vonatkozó elvi jelentőségű politikai döntést ugyanis az uniós jogalkotó már magában az irányelvben meghozta.[158] Az irányelv 7. cikkének (12) bekezdése nem politikai mérlegelési jogkört, hanem azt a messzemenően technikai jellegű feladatot ruházza a Bizottságra, hogy a jellegzetes ízesítések tilalmát a piaci körülmények folyamatos figyelemmel kísérése mellett következetesen fejlessze tovább, ha az ilyen ízesítések bármikor a cigarettától eltérő dohánytermékekben is a fogyasztók – mindenekelőtt a fiatalok – egészségét veszélyeztethetik.

254. Önmagában az a körülmény, hogy a Bizottság által szabályozandó néhány technikai jellegű elem a gyakorlatban nagyobb, sőt akár létfontosságú is lehet egyes érintett vállalkozások számára (például annak kérdése, hogy mekkora a dohánytermékekből származó kibocsátások legmagasabb szintje, mely összetevők engedélyezettek, és hogy pontosan hogyan kell elhelyezni a figyelmeztetéseket a termékek csomagolásán), e kérdéseket – a PMI, a BAT és a Mane álláspontjával ellentétben – még nem teszi a jogalkotásnak az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett alapvető elemeié. Ugyanis, mint már említettem, nem az érintettek szubjektív érzete, hanem az objektív vizsgálat bír jelentőséggel.[159]

255. El kell utasítani a JTI azon kifogását is, hogy a felhatalmazások nincsenek ellátva alapvető eljárási jellegű biztonsági mechanizmusokkal. Ezzel összefüggésben elegendő egyetlen pillantást vetni az irányelv 27. cikkére, amely minden egyes felhatalmazás tekintetében részletesen szabályozza azok gyakorlásának módját. Az említett rendelkezésből kiderül továbbá, hogy e felhatalmazások melyike tekintetében tartották fenn a társjogalkotók a visszavonás jogát (az irányelvnek az EUMSZ 290. cikk (2) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 27. cikkének (3) bekezdése), és mely felhatalmazások gyakorolhatók csak akkor, ha sem a Parlament, sem a Tanács nem emel kifogást az előírt határidőn belül (az irányelvnek az EUMSZ 290. cikk (2) bekezdésének b) pontjával összefüggésben értelmezett 27. cikkének (5) bekezdése).

256. Különösen a társjogalkotóknak az irányelv 27. cikkének (3) bekezdése szerinti visszavonási joga és az irányelv 27. cikkének (5) bekezdése szerinti kifogásolási joga azt is biztosítja, hogy a Parlament és a Tanács közbeléphessen, ha véleményük szerint a Bizottság a jövőben olyan szigorú legmagasabb kibocsátási szinteket kívánna meghatározni, hogy az a cigaretták BAT által rettegett „teljes tilalmával” lenne egyenértékű vagy legalábbis közel egyenértékű.

257. A PMI végül még azt is kifogásolja, hogy konkrétan az irányelv 7. cikkének (5) és (11) bekezdésében az összetevők szabályozásához, az irányelv 10. cikke (3) bekezdésének b) pontjában pedig a kombinált egészségvédő figyelmeztetésekhez tartozó képtár létrehozásához nem az EUMSZ 290. cikk értelmében vett felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat, hanem az EUMSZ 291. cikk értelmében vett végrehajtási aktusokat kell előírni. Ezzel kapcsolatban elegendő rámutatni az uniós jogalkotót a Bizottság részére adható felhatalmazások e két fajtája közötti választás körében megillető mérlegelési jogkörre.[160] Sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a PMI nem fejtette ki részletesen, hogy az uniós jogalkotó mennyiben lépte túl a jelen esetben mérlegelési jogkörének korlátait a Bizottságnak felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására adott felhatalmazással és követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát.

158 — Lásd az irányelv (19) és (26) preambulumbekezdését is.

159 — Lásd a jelen indítvány fenti 246. pontját.

160 — Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 40. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C:2015:499, 28. pont).

2. Az Unión kívüli nemzetközi testületeknek adott állítólagos felhatalmazás (5. kérdés)

258. Az 5. kérdés az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésével és 4. cikkének (5) bekezdésével foglalkozik, mely rendelkezésekben a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy az EUMSZ 290. cikk szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadjon el annak érdekében, hogy beépítsen az uniós jogba bizonyos, a legmagasabb kibocsátási szintekre, a kibocsátásokra és a mérési módszerekre vonatkozóan nemzetközileg elfogadott szabványokat. Az alapügy JTI által támogatott felpereseinek kifogásaiból kiindulva burkoltan annak gyanúja fogalmazódik meg, hogy az irányelv említett rendelkezéseinek szövege túlzottan bizonytalan, és hogy azok jogellenes módon az Unió intézményi keretein kívüli nemzetközi intézményekre vagy testületekre ruháznak át jogalkotási hatásköröket.

259. Ami először a bizonytalansággal kapcsolatos kifogást illeti, az a Bizottság által az uniós jogba beépítendő, a WHO-Keretegyezmény részes felei vagy a WHO által „elfogadott szabványokra” való, az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésében és 4. cikkének (5) bekezdésében szereplő hivatkozásra vonatkozik. A BAT és a JTI úgy véli, hogy nem egyértelmű, hogy az az iránymutatásokra és alkalmasint akár az egyes részes felek, illetve a WHO által tett szándéknyilatkozatokra is kiterjed-e.

260. E kifogást el kell utasítani. Az „elfogadott szabványok” kifejezés nem jelenthet egyoldalú szándéknyilatkozatokat, mivel azok természetesen nincsenek elfogadva. Az „elfogadott szabványokra” való hivatkozás ellenben magában foglalhatja és annak magában kell foglalnia a WHO-Keretegyezménnyel összefüggésben fontos szerepet játszó iránymutatásokat is. Az a körülmény, hogy ezen iránymutatások nem váltanak ki kötelező joghatásokat, hanem csak ajánlásjelleggel bírnak,[161] semmiképpen sem zárja ki, hogy azok a részes felek által a WHO-Keretegyezmény eljárási szabályai alapján „elfogadott szabványokat” tartalmaznak, amelyekhez az Uniónak és tagállamainak is igazodniuk kell.[162]

261. A PMI, a BAT és a JTI véleményétől eltérően a nemzetközileg „elfogadott szabványokra” való említett hivatkozás nem jelenti Unión kívüli nemzetközi testületek jogellenes felhatalmazását.[163] Az említett szabványok európai belső piacra történő átültetésére irányuló jogi aktusokat ugyanis továbbra is uniós intézmények fogadják el – az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 4. cikkének (5) bekezdése esetében a Bizottság.

262. Az irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 4. cikkének (5) bekezdése az azokban szereplő kategorikus „[a] Bizottság […] fogadjon el” megfogalmazással egyébként nem értelmezhető félre oly módon, hogy ezen uniós intézménynek tartalmi szempontból meg lennének kötve a kezei, és automatikus lenne a nemzetközileg elfogadott szabványok uniós jogba történő ellenőrizetlen beépítése. Sokkal inkább úgy kell értelmezni az irányelv 3. cikkének (4) bekezdését és 4. cikkének (5) bekezdését, hogy ne váljék kérdésessé azok elsődleges joggal való összeegyeztethetősége.[164] Ez azt feltételezi, hogy a Bizottság teljes mértékben ellátja az EU-Szerződésben és az EUM-Szerződésben, nem utolsósorban az EUMSZ 290. cikkben, az uniós jogi aktusok tartalmának kialakítása körében rábízott feladatokat, valamint általánosan a Szerződések őreként betöltött szerepét.

263. Ennek megfelelően „[a] Bizottság […] fogadjon el” megfogalmazás az elsődleges joggal összhangban az uniós jogalkotó által adott *feladatnak* tekintendő, amely alapján a Bizottságnak főszabály szerint át *kell* vennie a nemzetközileg elfogadott szabványokat. E ráruházott feladat teljesítése során a Bizottságnak mindazonáltal biztosítania kell, hogy az említett szabványok *a*

161 — Lásd a jelen indítvány 76. és 166. pontját.

162 — Ebben az értelemben az irányelv (7) preambulumbekezdésének utolsó mondata is, ahol az uniós jogalkotó maga is kifejezetten hangsúlyozza az említett iránymutatások jelentőségét.

163 — Az ilyen felhatalmazás tilalmával kapcsolatban lásd alapvetően: Meroni kontra Főhatóság ítélet (9/56, EU:C:1958:7); ezenkívül újabban: Egyesült Királyság kontra Tanács és Parlament ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, különösen a 42. és 43. pont).

164 — Bizottság kontra Tanács ítélet (218/82, EU:C:1983:369, 15. pont); Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ítélet (C-305/05, EU:C:2007:383, 28. pont); Bizottság kontra Strack (felülvizsgálat) ítélet (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/13, EU:C:2015:224, 39. pont).

rendszerrel összhangban kerüljenek be az uniós jogba. Erre utal az irányelv 3. cikke (4) bekezdésének és 4. cikke (5) bekezdésének szövege is, amely szerint a Bizottság megbízást kap arra, hogy a nemzetközileg elfogadott szabványokat „beépítse” az uniós jogba. Ennek során tiszteletben kell tartania az Unió elsődleges jogát, nem utolsósorban az uniós alapvető jogokat (EUSZ 6. cikk) és az uniós jog általános elveit, valamint az egészség védelmének magas szintjére vonatkozó kötelezettséget (EUMSZ 9. cikk, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata).

3. Az EUMSZ 291. cikk által a végrehajtási aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörrel történő felruházással szemben támasztott követelmények (6. kérdés)

264. A 6. kérdéssel végül a kérdést előterjesztő bíróság az alapeljárásban részt vevő néhány vállalkozás által az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése, 7. cikkének (2)–(4) bekezdése, 7. cikkének (10) bekezdése, 9. cikkének (6) bekezdése és 10. cikkének (4) bekezdése tekintetében megfogalmazott kifogásokat tárja a Bíróság elé. E rendelkezések mindegyike az EUMSZ 291. cikk értelmében vett bizonyos végrehajtási aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot. E tekintetben egyrészt azt róják fel az uniós jogalkotónak, hogy nem elég egyértelműen határozta meg a végrehajtási aktusok kötelező jogi kereteit, másrészt pedig hogy olyan területeken is ilyen jogi aktusok elfogadását írta elő, amelyeken az egységes végrehajtási feltételek „nem szükségesek, és nem is igazoltak”.

265. Ami először a végrehajtási intézkedések szükségességét illeti, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az egységes végrehajtás érdekében szükséges-e – és ha igen, az Unió valamely jogalkotási aktusának mely területein – az EUMSZ 291. cikk értelmében vett végrehajtási aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörrel felruházni a Bizottságot. E mérlegelési jogkör gyakorlását az uniós bíróságok csak a nyilvánvaló mérlegelési hibák szempontjából vizsgálják felül. [165]

266. A jelen esetben sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem az eljárásban részt vevő vállalkozások nem hivatkoztak semmiféle objektív támpontra azzal kapcsolatban, hogy az irányelv vitatott területein miért nincs szükség végrehajtási intézkedésekre. Tisztán szubjektív véleményük, mely szerint végrehajtási aktusok „nem szükségesek, és nem is igazoltak”, semmiképpen sem elegendő az irányelv szóban forgó rendelkezéseinek megdöntéséhez. [166]

267. Ami ezt követően a jelen ügyben szóban forgó végrehajtási aktusok elfogadásának konkrét jogi kereteit illeti, az ítélkezési gyakorlat már tisztázta, hogy a Parlament és a Tanács mint társjogalkotók által elfogadott alapul szolgáló jogalkotási aktusnak – a jelen esetben az irányelvnek – teljes jogi keretet kell alkotnia, amelynek végrehajtásához csupán annak pontosabb meghatározására van szükség. [167] Részére biztosított végrehajtási jogkörén belül a Bizottság jogosult az említett alapul szolgáló jogalkotási aktus végrehajtásához szükséges vagy hasznos végrehajtási intézkedések elfogadására, feltéve hogy azok nem ellentétesek azzal. [168] Egyébként a Bizottság végrehajtási jogkörének gyakorlása során nem módosíthatja vagy egészítheti ki a jogalkotási aktust. [169]

268. Nem állapítható meg, hogy az irányelv vitatott rendelkezései mennyiben sértik az említett elveket. Az uniós jogalkotó mind a prioritási listán szereplő adalékanyagok (az irányelv 6. cikke), mind az összetevőkre vonatkozó szabályozás (az irányelv 7. cikke) tekintetében és a figyelmeztetésekkel összefüggésben (az irányelv 9. és 10. cikke) maga határozta meg a vezérelvet, és maga hozta meg az e

165 — Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 40. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-88/14, EU:C:2015:499, 28. pont).

166 — Az objektív vizsgálat szükségességével kapcsolatban lásd még: Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 67. pont).

167 — Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 40. és 48. pont); lásd továbbá: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 46. pont).

168 — Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 43. és 44. pont).

169 — Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 45. pont).

szempontból lényeges összes döntést, illetve a politikai döntéseket.[170] Az uniós jogalkotó különösen maga határozott úgy, hogy meg kell tiltani a jellegzetes ízesítéseket, és hogy bizonyos jellegű és méretű (kombinált) egészségvédő figyelmeztetéseket kell elhelyezni a termékek csomagolásán. A Bizottság ezzel összefüggésben az EUMSZ 291. cikkel összhangban csak arra kapott megbízást, hogy a végrehajtás egyes technikai jellegű részleteivel kapcsolatban pontosító jellegű rendelkezéseket fogadjon el.

4. Közbenső következtetés

269. Mindent egybevetve tehát a 4–6. kérdésben felvetett kifogások nem teszik indokolttá a 2014/40 irányelv egésze vagy egyes rendelkezései jogszerűségének megkérdőjelezését.

D – *A szubszidiaritás elve*

270. A 7. kérdéssel legvégül arról kér tájékoztatást a kérdést előterjesztő bíróság, hogy érvénytelen-e az irányelv egésze és különösen annak 7. cikke, 8. cikkének (3) bekezdése, 9. cikkének (3) bekezdése, 10. cikke (1) bekezdésének g) pontja, valamint 13. és 14. cikke a szubszidiaritás elvének megsértése miatt.

271. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában rögzített szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése).

272. Mivel az Unió nem rendelkezik általános hatáskörrel a belső piac szabályozása tekintetében,[171] és a belső piac az Unió és a tagállamai között megosztott hatáskörök területére tartozik (az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja), az EUMSZ 114. cikk szerinti harmonizációs intézkedésekre – tehát a szóban forgó irányelvre is – a szubszidiaritás elve alkalmazandó.[172]

273. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az uniós bíróságok által gyakorolt jogi felülvizsgálat alá tartozik.[173] E felülvizsgálat különösen két szempontra terjed ki: egyrészt az uniós jogi aktusoknak a szubszidiaritás elvével való tartalmi összeegyeztethetőségére, másrészt azok indokolására a szubszidiaritás elvét illetően. Mindkét szempontot csak röviden érinti az előzetes döntéshozatalra utaló végzés mindenekelőtt az alapügy felpereseinek, valamint a támogatásuk végett beavatkozó Benkert és Mane kifogásaiból kiindulva. Ennek megfelelően a jelen ügyben azokra az érvekre alapozom a szubszidiaritás elvével kapcsolatos megállapításaimat, amelyeket a 7. kérdéssel kapcsolatban a Bíróság elé tártak, és egyebekben a ma ismertetett másik két indítványomra hivatkozom, amelyek néhány részletesebb megállapítását tartalmaznak a szubszidiaritás problémakörével, valamint az uniós bíróságok szerepével és a bírósági felülvizsgálat alapjával kapcsolatban.[174]

170 — E kritériumokkal kapcsolatban lásd: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, különösen a 38. és 43. pont); kiegészítő jelleggel: Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 65. pont).

171 — Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-376/98, EU:C:2000:544, 83. pont).

172 — Hasonlóképpen már az eddigi, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti időre vonatkozó ítélkezési gyakorlat; lásd: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 179. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 75. pont).

173 — Lásd különösen: Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231, 23–29. pont); British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 177–185. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 72–79. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 44–55. pont).

174 — Lásd a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 137–188. pont) és a Pillbox 38 ügyre vonatkozó mai indítványom (C-477/14, 156–180. pont).

1. Az irányelv tartalmi összeegyeztethetősége a szubszidiaritás elvével

274. Először, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés az alapeljárás résztvevői által megfogalmazott különböző olyan kifogásoknak ad hangot, amelyek az irányelvnek és különösen az annak 7. cikkében szereplő „mentoltilalomnak” a szubszidiaritás elvével való tartalmi összeegyeztethetőségét vonják kétségbe.

275. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elve gyakorlati alkalmazásának alapjául egy kétlépcsős teszt szolgál:

– Az uniós intézményeknek egyrészt meg kell bizonyosodniuk arról, hogy csak akkor és annyiban járnak el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (a teszt *negatív eleme*).

– Az Unió másrészt csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljai a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (a teszt *pozitív eleme*).

A szubszidiaritási teszt e két elemével végső soron egy és ugyanazon kérdés, mégpedig azon kérdés két különböző szemszögének vizsgálatára kerül sor, hogy a tervezett célok megvalósításához az Unió vagy a tagállamok szintjén kell-e eljárni.

276. A szubszidiaritási teszt e két elemével említésre méltóan nem foglalkoznak sem a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében, sem az alapügy felperesei és a támogatásuk végett beavatkozók.[175] Sőt: megállapításaik hosszú részeken keresztül olyannyira általánosak maradnak, hogy még jóindulatú olvasat mellett sem tekinthetők a bírósági vizsgálathoz szükséges mértékben részletezettnek.[176] A következőkben ezért csak azzal a három elsődlegesen hivatkozott érvvel foglalkozom, amelyek mindegyike a mentol mint jellegzetes ízesítés dohánytermékekben történő használatának tilalmára vonatkozik.

277. Ezek közül az első és legfontosabb érv szerint az uniós jogalkotónak kifejezetten a mentol dohánytermékekben történő használatára tekintettel kellett volna értékelnie a szubszidiaritás kérdését.

278. Ez az érvelés nem megalapozott. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzését ugyanis főszabály szerint az irányelv egésze tekintetében, nem pedig külön-külön annak minden egyes rendelkezése szintjén kell lefolytatni.[177] Ennek körében, mint azt már az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésének szövege is sugallja, az irányelvben foglalt *intézkedéseket* a *céljaikra* tekintettel kell értékelni. Ennek megfelelően a jelen ügyben nem kizárólag a *mentolos cigarettára* tekintettel vizsgálandó a szubszidiaritás kérdése, mivel e konkrét cigarettafajta tilalma – mint azt már fentebb részletesen kifejtettem[178] – nem tekinthető önálló és külön intézkedésnek a minden jellegzetes ízesítésű dohánytermékre vonatkozó tilalomhoz képest.

279. A második érv szerint a mentoltilalommal állítólagosan elérni kívánt egészségpolitikai cél tagállami szinten jobban megvalósítható lett volna.

175 — Egyes-egyedül a Tann tesz említést arról, hogy a szubszidiaritási teszt két elemű, azonban szintén nem foglalkozik részletesen sem az egyik, sem a másik elemmel.

176 — Lásd ezzel kapcsolatban: Luxemburg kontra Parlament és Tanács ítélet (C-176/09, EU:C:2011:290, 80. pont).

177 — Szintén ebben az értelemben az Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 51. pont).

178 — Lásd a jelen indítvány fenti 62–66. pontját.

280. Ez az érv már csak azért sem meggyőző, mert sem általánosan az irányelv, sem különösen a mentolos cigaretták vitatott tilalma nem tisztán egészségpolitikai indíttatású. Sokkal inkább a dohánytermékekkel való kereskedelem akadályainak megszüntetése a cél az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett.

281. Mint már említettem,[179] a minden jellegzetes ízesítésre vonatkozó tilalom a dohánytermékeknek a belső piacon az egészség védelme magas szintjének egyidejű biztosítása mellett történő forgalmazhatóságának ára. A Benkert és a Mane álláspontjával ellentétben tehát a két cél szoros kapcsolatban és kölcsönhatásban áll egymással. Ha azonban valamely irányelv – akárcsak a jelen esetben – egyidejűleg két célt követ, amelyek között ezen túlmenően kölcsönös függőség áll fenn, e célok a szubszidiaritási teszt keretében nem vizsgálhatók külön, hanem együtt kell értékelni azokat.[180]

282. A harmadik érv szerint végül a piaci adottságok – különösen a piaci hányadok – tagállamonként különböznek a mentolos cigaretta tekintetében, ami miatt nem áll fenn határokon átnyúló probléma, és a tagállamok feladata az esetlegesen szükséges intézkedések elfogadása.

283. Ez az érv éppoly kevésbé megalapozott, mint a korábban említettek. Önmagában ugyanis az a körülmény, hogy a piaci adottságok tagállamonként különböznek, nem alkalmas egy határokon átnyúló vonatkozású probléma fennállásának kizárására. Sokkal inkább az a döntő, hogy jelentős mértékű határokon átnyúló kereskedelem figyelhető-e meg vagy várható-e az adott ágazatban, és hogy e kereskedelem létező vagy várható akadályai hatékonyan felszámolhatók-e csak a tagállamok által.

284. A jelen ügyben megállapítható, hogy a dohánytermékek piacát élénk határokon átnyúló kereskedelem jellemzi,[181] hogy a jellegzetes ízesítések használatára vonatkozó tagállami szabályozások jelentős mértékben eltérnek egymástól, és hogy további különbségek várhatók.[182] E körülmények között az uniós jogalkotó nem vádolható nyilvánvaló értékelési hiba elkövetésével,[183] ha feltételezi, hogy olyan határokon átnyúló vonatkozású probléma áll fenn, amely nem oldható meg kizárólag tagállami intézkedésekkel, hanem sokkal inkább uniós szintű cselekvést igényel.[184]

285. Összességében tehát nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének tartalmi megsértése a kérdést előterjesztő bíróság és az eljárásban részt vevő vállalkozások által kifejtettek alapján. A Bíróságnak ezért végeredményben ugyanolyan döntést kellene hoznia a szubszidiaritás kérdésében a jelen ügyben vitatott irányelv tekintetében, mint már elődje tekintetében is.[185]

2. Az irányelv megfelelő indokolása a szubszidiaritás elvét illetően

286. Másodszor, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés azt kifogásolja, hogy az uniós jogalkotó az irányelvben nem foglalkozott megfelelően a szubszidiaritással kapcsolatos követelményekkel, hanem pusztán panelszöveget alkalmazva kijelentette, hogy az irányelv megfelel a szubszidiaritás elvének. E kifogás végső soron burkoltan annak gyanúját fogalmazza meg, hogy hiányos az irányelv indokolása.

179 — Lásd a jelen indítvány fenti 83. pontját.

180 — Ebben az értelemben az Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 46–48. pont).

181 — Az irányelv (6) preambulumbekezdése; ugyanebben az értelemben már: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 64. pont); Arnold André ítélet (C-434/02, EU:C:2004:800, 39. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 38. pont).

182 — Lásd a jelen indítvány fenti 67. és 68., valamint 74–80. pontját.

183 — A nyilvánvaló értékelési hiba kritériumával kapcsolatban lásd kiegészítő jelleggel a Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó mai indítványom (C-358/14, 146–148. pont).

184 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen az irányelv (60) preambulumbekezdését.

185 — Lásd ezzel kapcsolatban: British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 181–185. pont).

287. Emlékeztetni kell rá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus jellegéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust elfogadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. [186]

288. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának vizsgálatát illetően az uniós jogi aktus indokolásából ki kell derülnie, hogy az uniós jogalkotó megfelelően foglalkozott-e a szubszidiaritás elvének szempontjából jelentőséggel bíró kérdésekkel, és ha igen, milyen következtetésekre jutott a szubszidiaritással kapcsolatban.

289. Az irányelv (60) preambulumbekezdése annak tömör megállapítására szorítkozik, hogy „ezen irányelv célját, nevezetesen a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítését a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban léptéke és hatása miatt e cél jobban megvalósítható”, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy „az Unió intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően”.

290. E megfogalmazás, amely szövegblokkszerűen végső soron csak az EU-Szerződés releváns rendelkezésének szövegét adja vissza, nem éppen az uniós intézmények által jó ideje zászlajukra tűzött „minőségi jogalkotás” sokat vitatott technikájának iskolapéldája.

291. Egy ilyen szokásosan használt megfogalmazás valamely uniós jogi aktus preambulumában történő puszta szerepeltetése bizonyára nem vezethet az indokolási követelmények tiszteletben tartásával kapcsolatos elhamarkodott következtetésekre. Az említett megfogalmazás mindazonáltal azt sugallja, hogy az adott jogi aktus indokolása hiányos. Jóllehet abból mindemellett kiderül, hogy az uniós jogalkotó meg volt győződve a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról, de nem derül ki egyértelműen, hogy pontosan mit mérlegelt a szubszidiaritás problémakörével kapcsolatban, és milyen behatóan foglalkozott e témakörrel.

292. Az ilyen klisészerű megfogalmazásnak – mint amilyen jelen esetben az irányelv (60) preambulumbekezdésében szerepel – mindazonáltal nem kell szükségszerűen a megtámadott uniós jogi aktus érvénytelennek nyilvánításához vezetnie. A szubszidiaritás témakörével kapcsolatos releváns szempontokat a preambulum más preambulumbekezdései is tartalmazhatnak, még ha azok nem hivatkoznak is kifejezetten a szubszidiaritás elvére. [187]

293. A jelen ügyben ez a helyzet: a nemzeti szintű intézkedések elégtelenségével, valamint a belső piaci harmonizációs intézkedés uniós szintű elfogadásának előnyeivel nem utolsósorban az irányelv (4)–(7), (15), (16) és (36) preambulumbekezdése is foglalkozik. Jóllehet az e preambulumbekezdésekben kifejtettek elsősorban az EUMSZ 114. cikk jogalapként történő alkalmazásának feltételeire vonatkoznak, de egyúttal a szubszidiaritás elve szempontjából is figyelembe vehetők. Az uniós jogalkotó által az EUMSZ 114. cikk és az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése keretében teendő megfontolások ugyanis jelentős részben átfedik egymást.

186 — Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont).

187 — Ebben az értelemben a Németország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-233/94, EU:C:1997:231, 25–29. pont); Hollandia kontra Parlament és Tanács ítélet (C-377/98, EU:C:2001:523, 33. pont).

294. Ettől eltekintve figyelembe kell venni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egyébként sem szükséges, hogy az uniós jogi aktus indokolása valamennyi jelentőséggel bíró jogi és ténykérdésre kitérjen. Az indokolási kötelezettség betartását emellett nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem kontextusára és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességére is tekintettel.[188] Ez még inkább így van akkor, ha – akárcsak a jelen esetben – általános hatályú rendelkezéseket kívánnak elfogadni, amelyek indokolása az adott szabályozás és az általa követett célok lényegének inkább általános ismertetésére szorítkozhat.[189]

295. A jelen ügyben jelentőséggel bír, hogy az uniós jogalkotó egyrészt a bizottsági irányelvjavaslat[190] indokolására, másrészt a Bizottság szolgálatai által a jelen ügyben megtámadott irányelvhez kapcsolódó hatásvizsgálat[191] keretében elvégzett átfogó elemzésre támaszkodhatott. Nemcsak a kifejezetten a szubszidiaritás elvének szentelt részletek, hanem az említett két dokumentum számos más része is behatóan ecseteli az egymástól eltérő nemzeti szabályozások hátrányait és az uniós szintű cselekvés előnyeit.

296. Megfelelően dokumentálva van tehát, hogy átfogó anyag állt a jogalkotó szervek rendelkezésére, amelyre a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására vonatkozó értékelésüket alapozhatták.

297. A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv[192] 5. cikke sem enged egyébként arra következtetni, hogy a „részletes adatokat”, amelyeket a Lisszaboni Szerződés újabban a szubszidiaritással kapcsolatos kérdésekben az uniós szintű jogalkotás feltételéül szab, mindenképpen magának az Európai Parlament és a Tanács által végül elfogadott jogi aktus preambulumának kell tartalmaznia. Az e célból teendő megfontolások összetettségére tekintettel ez aligha lenne praktikus, és könnyen szétfeszítheti a preambulum kereteit.

298. Sokkal inkább az bír jelentőséggel, hogy a 2. jegyzőkönyv 5. cikke által megkövetelt „részletes adatok” – ahogyan arra a jelen esetben teljesen vitathatatlanul sor került – a jogalkotási eljárás *során* a hatáskörrel rendelkező uniós intézmények és a nemzeti parlamentek rendelkezésére álljanak döntéshozataluk alapjaként. Ez, közelebbről szemügyre véve azt, a 2. jegyzőkönyv 5. cikkének szövegéből is kiderül: e rendelkezés ugyanis kizárólag a jogalkotási aktusok *tervezeteire* vonatkozik, nem vonatkozik viszont a Parlament és a Tanács jogalkotási tevékenységének általuk elfogadott végtermékeire.

299. E körülmények között összességében nem megalapozott az a kifogás, hogy a szubszidiaritás elvét illetően hiányos az irányelv indokolása.

3. Közbenső következtetés

300. Mindent egybevetve tehát sem anyagi, sem eljárási szempontból nem állapítható meg a szubszidiaritás elvének megsértése.

301. Nyomatékosan ajánlott azonban, hogy az uniós jogalkotó a jövőben tartózkodjon az irányelv (60) preambulumbekezdésében szereplőhöz hasonló klisészerű megfogalmazásoktól, és azok helyett a szubszidiaritás elvével kapcsolatos, kellően érdemi és jobban az adott intézkedésekre szabott megállapításokkal bővítse az érintett uniós jogi aktus preambulumát.

188 — Lásd még egyszer: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (II.) ítélet (C-466/93, EU:C:1995:370, 16. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 58. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 70. pont); Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-508/13, EU:C:2015:403, 58., 59. és 61. pont).

189 — Ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (C-150/94, EU:C:1998:547, 25. és 26. pont); AJD Tuna ítélet (C-221/09, EU:C:2011:153, 59. pont); Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29. pont).

190 — A Bizottság által 2012. december 19-én előterjesztett COM(2012) 788 végleges dokumentum.

191 — A Bizottság szolgálatai által 2012. december 19-én előterjesztett „Impact Assessment”, SWD (2012) 452 végleges dokumentum.

192 — Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv (a továbbiakban: 2. jegyzőkönyv).

V – **Végkövetkeztetések**

302. A fenti megfontolásokra tekintettel indítványozom, hogy a Bíróság a következő választ adja a High Court of Justice (Administrative Court) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére:

1) Az 1. kérdés a) része, b) része, c) részének iii. és iv. pontja, valamint a 4–6. kérdés elfogadhatatlan. A 7. kérdés elfogadhatatlan annyiban, amennyiben az a 2014/40 irányelv 7. cikkétől eltérő rendelkezéseire vonatkozik.

2) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések fennmaradó részére a következő választ kell adni:

   a) A 2014/40 irányelv 13. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés szerint az igaz állítások feltüntetése is tilos a termék csomagolásán, amennyiben ezen állítások objektíven vizsgálva alkalmasak az említett rendelkezésben felsorolt hatások közül egy vagy több kiváltására.

   b) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata nem állapított meg egyetlen olyan tényezőt sem, amely érintené a 2014/40 irányelv érvényességét.