YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2005 *

Asiassa C-66/04,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 11.2.2004,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään R. Caudwell ja M. Bethell, avustajinaan Lord P. Goldsmith, QC, barrister N. Paines, QC, ja barrister T. Ward, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään K. Bradley ja M. Moore, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Sims, E. Karlsson ja F. Ruggeri Laderchi,

vastaajina,

joita tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J.-P. Keppenne, N. Yerrel ja M. Shotter, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Schiemann sekä tuomarit S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.5.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.9.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan elintarvikkeissa käytettävistä tai käytettäviksi tarkoitetuista savuaromeista 10 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2065/2003 (EUVL L 309, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus).

2 Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin 24.6.2004 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Elintarvikkeissa sallittuja aromeja ja niiden valmistusaineita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 22 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 88/388/ETY (EYVL L 184, s. 61; jäljempänä direktiivi) 3 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että aromeja, jotka eivät täytä tässä direktiivissä vahvistettuja vaatimuksia, ei saa pitää kaupan eikä käyttää.

4 Riidanalaisen asetuksen, joka annettiin EY 95 artiklan perusteella, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän asetuksen tavoitteena on varmistaa sisämarkkinoiden tehokas toiminta elintarvikkeissa käytettävien tai käytettäviksi tarkoitettujen savuaromien osalta ja tarjota samalla perusta ihmisten terveyden ja kuluttajien etujen korkeatasoisen suojelun turvaamiselle.

2. Tämän vuoksi asetuksessa vahvistetaan

a) yhteisön menettely sellaisten primaarituotteiden arvioimista ja sallimista varten, joita käytetään sellaisenaan elintarvikkeissa tai näistä primaarituotteista saatujen elintarvikkeissa käytettäviksi tarkoitettujen savuaromien valmistuksessa;

b) yhteisön menettely luettelon laatimiseksi niistä primaarisista savukondensaateista ja primaarisista tervafraktioista, joita on sallittua käyttää yhteisössä — kaikkien muiden vastaavien tuotteiden käyttö on tällöin kielletty —, sekä niiden käyttöä elintarvikkeissa koskevista ehdoista."

5 Riidanalaista asetusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan elintarvikkeissa käytettäviin tai käytettäviksi tarkoitettuihin savuaromeihin, savuaromien valmistuksessa käytettäviin valmistusaineisiin, reaktio-olosuhteisiin, joissa savuaromeja valmistetaan, ja elintarvikkeisiin, joissa on savuaromeja.

6 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on "Käyttöä ja turvallisuutta koskevat yleiset edellytykset", säädetään seuraavaa:

"1. Savuaromeja saa käyttää elintarvikkeissa ainoastaan, jos on riittävällä tavalla osoitettu, että

— niistä ei aiheudu ihmisten terveydelle riskejä;

— ne eivät johda kuluttajia harhaan.

Jokaiseen lupaan voidaan liittää erityiset käyttöehdot.

2. Markkinoille ei saa saattaa savuaromia tai savuaromia sisältäviä elintarvikkeita, jos kyseinen savuaromi ei ole 6 artiklan mukaisesti sallittu primaarituote tai jos sitä ei ole saatu sellaisesta ja jos tämän asetuksen mukaisessa luvassa vahvistettuja käyttöehtoja ei ole noudatettu."

7 Riidanalaisen asetuksen 5 artiklassa, jossa esitetään joukko primaarituotteiden valmistuksessa käytettävää puuta koskevia edellytyksiä, säädetään seuraavaa:

"1. Primaarituotteiden valmistuksessa saa käyttää ainoastaan puuta, jota ei ole tahallisesti tai tahattomasti käsitelty kaatamista edeltävien kuuden kuukauden

aikana tai kaatamisen jälkeen kemikaaleilla, paitsi jos voidaan osoittaa, että käsittelyssä käytetty aine ei palaessaan aiheuta mahdollisesti toksisia aineita.

Primaarituotteita markkinoille saattavan henkilön on asianmukaisella todistuksella tai asiakirjalla kyettävä osoittamaan, että ensimmäisessä alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

2. Liitteessä I vahvistetaan primaarituotteiden valmistamista koskevat edellytykset. Prosessissa sivutuotteena syntyvää veteen liukenematonta öljyfaasia ei saa käyttää savuaromien valmistukseen.

3. Primaarituotteita voidaan käsitellä edelleen asianmukaisilla fysikaalisilla menetelmillä savuaromien valmistamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muun yhteisön lainsäädännön säännösten soveltamista. Jos tietyn fysikaalisen menetelmän soveltuvuudesta esiintyy näkemyseroja, asiasta voidaan päättää 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti."

8 Viimeksi mainittu menettely, jota kutsutaan sääntelymenettelyksi, määritellään menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 5 ja 7 artiklassa.

9 Komissio laatii sääntelymenettelyä noudattaen riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla luettelon niistä primaarituotteista, joita on sallittua käyttää — kaikkien muiden vastaavien tuotteiden käytön ollessa tällöin kiellettyä — sellaisenaan elintarvikkeissa ja/tai savuaromien valmistuksessa (jäljempänä sallittujen primaarituotteiden luettelo).

10 Asetuksen 7 artiklan mukaisesti luvan saamiseksi primaarituotteen sisällyttämiseksi tähän sallittujen primaarituotteiden luetteloon asianomaisen on tehtävä hakemus jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Hakemukseen on liitettävä muun muassa perusteltu lausunto, jossa vahvistetaan, että tuote täyttää asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaiset vaatimukset.

11 Riidanalaisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (jäljempänä elintarvikeviranomainen) antaa kuuden kuukauden kuluessa asianmukaisen hakemuksen vastaanottamisesta lausunnon siitä, täyttääkö tuote ja sen aiottu käyttötarkoitus 4 artiklan 1 kohdan säännökset. Saman artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos lausunnossa kannatetaan arvioidun tuotteen sallimista, siihen voidaan sisällyttää kaikki ehdot tai rajoitukset, joita olisi liitettävä arvioidun primaarituotteen käyttöön. Kyseisen artiklan 5 kohdan mukaan lausunto on toimitettava komissiolle, jäsenvaltioille ja hakijalle.

12 Yhteisön luvan myöntämisestä ja sallittuja primaarituotteita koskevan yhteisön luettelon laatimisesta säädetään riidanalaisen asetuksen 9 ja 10 artiklassa.

13 Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan komissio laatii kolmen kuukauden kuluessa elintarvikeviranomaisen lausunnon vastaanottamisesta luonnoksen toimenpiteeksi, joka on toteutettava jonkin aineen sisällyttämistä sallittujen primaarituotteiden luetteloon koskevan hakemuksen osalta, ottaen huomioon asetuksen 4 artiklan 1 kohdan vaatimukset, yhteisön lainsäädännön ja muut tarkasteltavana olevan asian kannalta merkitykselliset oikeutetut tekijät.

14 Kyseinen toimenpide on joko asetusluonnos, jolla laaditaan alustava sallittujen primaarituotteiden luettelo tai muutetaan sitä, tai hakijalle osoitettu päätösluonnos, jossa kieltäydytään sisällyttämästä asianomaista tuotetta sallittujen primaarituotteiden luetteloon.

15 Myönnetty lupa on voimassa koko yhteisön alueella kymmenen vuotta. Riidanalaisen asetuksen 11 artiklan nojalla luvanhaltija voi hakea luvan muuttamista jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta. Asetuksen 12 artiklan mukaan luvanhaltija voi hakea komissiolta luvan uusimista.

Kanne

16 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteessaan, että riidanalainen asetus kumotaan ja että parlamentti ja neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja katsoo, että EY 95 artikla ei ole asianmukainen oikeusperusta tämän asetuksen antamiselle.

17 Parlamentti ja neuvosto, joita komissio tukee, vaativat, että kanne hylätään perusteettomana ja että Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

18 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että EY 95 artikla ei ole asianmukainen oikeusperusta riidanalaisen asetuksen antamiselle, koska viimeksi mainitulla ei lähennetä jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä vaan perustetaan yhteisön tasolla keskitetty savuaromien käyttöä elintarvikkeissa koskeva lupamenettely. Yhdistyneen

kuningaskunnan mukaan EY 95 artiklalla annettu lainsäädäntövalta merkitsee valtaa yhdenmukaistaa kansallisia oikeussääntöjä mutta ei valtaa perustaa yhteisön elimiä tai antaa tehtäviä tällaisille elimille eikä luoda menettelyjä, jotka koskevat sallittujen tuotteiden luettelojen hyväksymistä.

19 Se myöntää, että EY 95 artiklan mukaisesti toteutettu toimenpide voi sisältää säännöksiä, joilla itsessään ei yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, kun nämä säännökset sisältävät pelkästään liitännäisiä osatekijöitä niihin säännöksiin nähden, joilla toteutetaan yhdenmukaistaminen, tai kun niillä pannaan täytäntöön nämä säännökset.

20 Yhdistynyt kuningaskunta väittää lisäksi, että vaikka onkin sallittua yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yhteisön asetuksella, tällaisen asetuksen on kuitenkin johdettava tulokseen, johon olisi ollut mahdollista päästä antamalla samanaikaisesti samanlainen lainsäädäntö kussakin jäsenvaltiossa. Riidanalaisen asetuksen mukainen savuaromien arviointijärjestelmä on kuitenkin yhteisön mekanismi, jollaista yhdelläkään jäsenvaltiolla yksittäin tarkasteltuna ei olisi valtaa perustaa. Näin ollen tällaista järjestelmää itsessään ei voida pitää yhdenmukaistamistoimenpiteenä.

21 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että vaikka oletettaisiin, että riidanalaisella asetuksella säädetyt toimenpiteet ovat EY 95 artiklassa käytetyn ilmauksen mukaan "toimenpiteitä — — lähentämiseksi", niillä ei yhdenmukaisteta savuaromien käyttöön tai kaupan pitämiseen liittyviä "olennaisia osatekijöitä" tai "standardeja". Tämän asetuksen säännökset jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, mitkä ovat sallittuja savuaromeja ja millä tavalla niitä on arvioitava. Näin ollen valmistaja tai kansallinen viranomainen eivät voi tämän asetuksen säännösten perusteella päätellä, onko tietty savuaromi sallittu vai ei.

22 Siltä osin kuin kysymys on komissiolle sääntelymenettelyn yhteydessä annetuista tehtävistä, Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että EY 202 artiklan mukaisesti komissiolla voi kyllä olla tietty rooli EY 95 artiklan nojalla annettujen toimenpiteiden toteuttamisessa, mutta kuitenkin sillä ehdolla, että tämä puuttuminen on luokiteltavissa kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanoksi.

23 Kantajana oleva jäsenvaltio myöntää, että riidanalaisen asetuksen 4 ja 5 artikla, kun ne luetaan yhdessä asetuksen liitteen I kanssa, sisältävät joukon yhtenäisiä edellytyksiä, jotka savuaromien on täytettävä. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan muodosta sellaista näitä aineita koskevaa normikokonaisuutta, jonka puitteissa arviointimenettely koostuu yksinomaan siitä, että tuotteita tarkastellaan tiettyihin asetuksessa vahvistettuihin edellytyksiin nähden. Asetuksen 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvä sääntö, jonka mukaan tuotteista ei saa aiheutua riskejä ihmisten terveydelle, on tärkeä mutta ei riittävän täsmällinen edellytys. Asetuksen liitteessä I oleva valmistusmenetelmien luettelo on niin ikään kaikkea muuta kuin tyhjentävä.

24 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että elintarvikeviranomaisen, kun se muodostaa mielipiteensä siitä, onko tietty tuote turvallinen ihmisravinnoksi, ja komission, kun se tekee tätä koskevan päätöksen, ei tule rajoittua tarkastelemaan vain sitä, onko riidanalaisen asetuksen liitteessä I lueteltuja valmistusmenetelmiä noudatettu. Sen mukaan on tarpeen toimittaa tietoja, jotka menevät huomattavasti pidemmälle kuin pelkästään sen osoittaminen, että liitettä on noudatettu, esimerkiksi yksityiskohtaisia tietoja primaarituotteen kemiallisesta koostumuksesta ja toksikologisia tietoja.

25 Se lisää tältä osin, että kyseisessä liitteessä vahvistettujen valmistusmenetelmien noudattaminen ei takaa sitä, että tuote on ihmisravinnoksi turvallinen. Elintarviketurvallisuusviranomaisen suorittama tuotteen turvallisuuden arvioiminen ja komission tehtävänä oleva riskien hallinta edellyttävät, että alan asiantuntijat suorittavat perusteellisen analyysin.

26 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että riidanalaisen asetuksen ainoa asianmukainen oikeusperusta on EY 308 artikla.

27 Parlamentti katsoo, että riidanalaisella asetuksella yhdenmukaistetaan elintarvikkeissa käytettäviä savuaromeja koskevat kansalliset oikeussäännöt ja että EY 95 artikla on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta tässä asetuksessa säädetyn lupamenettelyn käyttöön ottamiseen.

28 Parlamentti huomauttaa, että EY 95 artiklassa ei edellytetä, että toteutetuilla toimenpiteillä itsellään yhdenmukaistetaan asianomaiset kansalliset oikeussäännöt. Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen voi tapahtua joko itse lainsäädännöllä tai sen nojalla annetuilla toimilla taikka näillä yhdessä. Tämä määräys ei velvoita yhteisön lainsäätäjää päättämään yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntöä lähentävistä toimenpiteistä, ja siinä annetaan tälle lainsäätäjälle harkintavaltaa noudatettavan lainsäädäntötekniikan osalta erityisesti siltä osin kuin kysymys on sallittujen tuotteiden yhdenmukaistetun luettelon vahvistamisesta, edellyttäen, että säänneltävän alan olennaiset osatekijät sisältyvät perussäännökseen.

29 Se lisää tältä osin, että yhteisön lainsäätäjän ei tarvitse sisällyttää primaarilainsäädäntöön tyhjentävää joukkoa arviointiperusteita, jotka ovat niin täsmällisiä, että niitä itsessään voidaan soveltaa.

30 Parlamentti korostaa, että riidanalaisella asetuksella lähennetään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siltä osin kuin kyse on savuaromien käytön ja markkinoille

saattamisen kaikkein perustavanlaatuisimmista näkökohdista eli edellytysten määrittelemisestä savuaromien käytölle elintarvikkeissa ja sellaisten savuaromien markkinoille saattamisen kieltämisestä, jotka eivät ole sallittuja tai jotka eivät täytä näitä edellytyksiä.

31 Parlamentti katsoo, että se, ettei savuaromien turvallisuuden arvioinnin suhteen ole olemassa yhteistä lähestymistapaa, merkitsee, että yhteisön lainsäätäjä ei voinut objektiivisista tieteellisistä syistä sisällyttää itse riidanalaisen asetuksen tekstiin tyhjentävää sallittujen tuotteiden luetteloa. Tämän vuoksi ja ihmisten terveyden suojelun korkean tason turvaamiseksi ja samanaikaisesti savuaromeja sisältävien tuotteiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi yhteisön lainsäätäjän oli säädettävä, että sallittujen tuotteiden luettelo laaditaan kunkin kysymyksessä olevan tuotteen toksikologisen arvioinnin perusteella, ja sen oli annettava tämä komission tehtäväksi.

32 Parlamentti katsoo, että riidanalaisessa asetuksessa ei ole mitään, minkä perusteella voitaisiin väittää, että arviointimenettely olisi jotakin muuta kuin keino tietyn tarkoituksen saavuttamiseen, joka on koko yhteisössä pätevän sallittujen primaarituotteiden yhdenmukaistetun luettelon laatiminen sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi.

33 Neuvosto katsoo, että riidanalainen asetus kuuluu EY 95 artiklan soveltamisalaan, sillä siinä vahvistetaan yhdenmukaiset savuaromien sisältöä koskevat aineelliset normit siten, että siinä säädetään, minkälaisista primaarituotteista savu on saatava. Asetus sisältää myös muita yhdenmukaistettuja sääntöjä, jotka koskevat primaarituotteen tunnistamista, yhdenmukaistettuja aineellisia edellytyksiä, jotka koskevat tieteellisiä todisteita, joita tarvitaan luvan hakemiseksi savuaromeissa käytettäviksi tarkoitettujen primaarituotteiden sisällyttämiseksi sallittujen primaarituotteiden luetteloon, luvan vaikutuksia sekä relevantteja tietoja koskevaa asiakirjajulkisuutta, luottamuksellisuutta ja tietosuojaa.

34 Neuvosto huomauttaa, että riidanalainen asetus ei siis poikkea yhteisön elintarvikelainsäädäntöä ohjaavasta periaatteesta, jonka mukaan riippumattoman tieteellisen selvityksen laatimisen (riskien arviointi) ja päätöksenteon (riskien hallinta) on oltava toisistaan erillisiä.

35 Neuvosto katsoo, että savuaromien kaltaisten tuotteiden salliminen koko yhteisössä edellyttää monitahoisia tieteellisiä arviointeja. Sen mukaan on käytännöllisesti katsoen mahdotonta laatia sellaista lainsäädäntöinstrumenttia, jossa kaikki tekniset muuttujat olisi kuvattu niin yksityiskohtaisesti, että näiden arviointien tekemiseen ei liittyisi lainkaan harkintavaltaa.

36 Neuvosto myöntää, että kun täytäntöönpanotoimivalta on delegoitu, on valvottava, että EY 202 artiklassa ja päätöksessä 1999/468 lueteltuja edellytyksiä noudatetaan. Tämä koskee erityisesti velvollisuutta osoittaa säänneltävän alan olennaiset osatekijät. Monitahoisten teknisten kysymysten osalta lainsäätäjällä on valta antaa komissiolle laaja täytäntöönpanotoimivalta, ja näin ollen olennaisten osatekijöiden käsitettä ei pidä tulkita suppeasti. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa lupamenettely on pelkästään menettely, jonka tarkoituksena on sisällyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä käyttäen sallittujen primaarituotteiden luetteloon ne aineet, jotka täyttävät riidanalaisessa asetuksessa asetetut aineelliset edellytykset.

37 Komissio huomauttaa, että EY 95 artiklassa viitataan kansallisten oikeussääntöjen osalta yleisin termein "toimenpiteisiin — — lähentämiseksi" eikä "lähentämistoimenpiteisiin". Kun viimeksi mainittu ilmaus sen mukaan kuvaa säännöksiä, joilla suoraan lähennetään jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, kyseisen määräyksen

sanamuoto on huomattavasti laajempi ja jättää ratkaisematta kysymyksen siitä, mikä lainsäädäntötekniikka valitaan tähän tulokseen pääsemiseksi. Ainoa edellytys EY 95 artiklaan turvautumiselle on, että toteutettavilla toimenpiteillä on pyrittävä kansallisten oikeussääntöjen lähentämiseen siten, että niiden on lopulta johdettava lähentymiseen, mutta jos tätä kriteeriä noudatetaan, yhteisön lainsäätäjä voi valita tiettyihin olosuhteisiin parhaiten sopivan mekanismin.

38 Komission mukaan tästä seuraa, että EY 95 artiklan perusteella toteutettu toimenpide voi varsin hyvin sisältää riidanalaisella asetuksella käyttöön otetun kaltaisen kaksivaiheisen menettelyn, jossa lupamenettely on perustettu vain siinä tarkoituksessa, että sen lopputuloksena luodaan sallittujen primaarituotteiden yhdenmukaistettu luettelo, koska kysymys on toimesta, joka johtaa suoraan kyseisiä tuotteita koskevien kansallisten sääntöjen lähentämiseen.

39 Komissio korostaa, että tämä kaksivaiheinen menettely on käsiteltävänä olevassa tapauksessa oikeasuhteinen ja tieteellisesti perusteltu menettelytapa, koska on tarpeen laatia luettelo, joka on samanaikaisesti yksityiskohtainen, avoin ja muutettavissa tieteellisen ja teknisen kehityksen myötä. Sen mukaan olisi ollut mahdotonta — ja tarkoituksetonta — sisällyttää itse riidanalaisen asetuksen tekstiin luettelo kaikista sallituista primaarituotteista.

40 Komissio päättelee tästä, että kun otetaan huomioon ne lukuisat pakottavat tekniset vaatimukset, joita tarpeelliset toksikologiset arvioinnit edellyttävät, yhteisön lainsäätäjän oli säädettävä järjestelmästä, jossa primaarituotteiden turvallisuus arvioidaan tapauskohtaisesti ja yhdenmukaistettu luettelo laaditaan asteittain riidanalaisen asetuksen sisältämien aineellisten arviointiperusteiden mukaisesti.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

EY 95 artiklan soveltamisala

41 Ensiksi on palautettava mieleen, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä syntyy, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttavat saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden yhteisössä, EY 95 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle toimivalta puuttua tilanteeseen siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan EY:n perustamissopimuksessa tai jotka on johdettu oikeuskäytännössä (asia C-434/02, Arnold André, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11825, 34 kohta; asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11893, 33 kohta ja yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok. 2005, s. I-6451, 32 kohta).

42 Asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen sisältämien tietojen mukaan, joita Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kiistänyt, asetuksen antamisajankohtana savuaromien arviointia ja lupia koskevissa kansallisissa laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä oli eroja, jotka voivat estää niiden vapaan liikkuvuuden ja luoda edellytykset eriarvoiselle ja epäterveelle kilpailulle.

43 Näin ollen yhteisöjen lainsäätäjän puuttuminen asiaan EY 95 artiklan nojalla oli oikeutettua elintarvikkeissa käytettävien tai käytettäviksi tarkoitettujen savuaromien osalta.

44 On myös korostettava, että kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 18 kohdassa, tämä määräys tulee kyseeseen oikeudellisena perustana ainoastaan, jos säädöksestä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen.

45 Tämän jälkeen on todettava, että perustamissopimuksen laatijat ovat halunneet EY 95 artiklassa käytetyllä ilmauksella "toimenpiteet — — lähentämiseksi" antaa yhteisön lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisestä kontekstista ja erityisistä olosuhteista riippuen harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä.

46 Tätä harkintavaltaa voidaan käyttää erityisesti asianmukaisimman yhdenmukaistamistekniikan valitsemiseen, kun aiottu lainsäädännön lähentäminen edellyttää fysikaalisten, kemiallisten tai biologisten analyysien tekemistä ja kyseisen alan tieteellisen kehityksen huomioon ottamista. Tällaiset tuotteiden turvallisuutta koskevat arvioinnit nimittäin vastaavat yhteisön lainsäätäjälle EY 95 artiklan 3 kohdassa asetettuun terveyden suojelun korkean tason turvaamista koskevaan tavoitteeseen.

47 Lopuksi on lisättävä, että kun yhteisön lainsäätäjä määrää yhdenmukaistamisesta, joka koostuu useasta vaiheesta, esimerkiksi perusasetuksessa säädettyjen tiettyjen olennaisten arviointiperusteiden vahvistamisesta, jota seuraavat kysymyksessä olevien aineiden tieteellinen arviointi ja koko yhteisössä sallittuja aineita koskevan sallittujen primaarituotteiden luettelon laatiminen, kahden edellytyksen on täytyttävä.

48 Yhteisön lainsäätäjän on ensiksi määritettävä perusasetuksessa kysymyksessä olevan yhdenmukaistamistoimenpiteen olennaiset osatekijät.

49 Toiseksi näiden osatekijöiden täytäntöönpanomekanismi on luotava sellaiseksi, että se johtaa EY 95 artiklassa tarkoitettuun yhdenmukaistamiseen. Näin on silloin, kun yhteisön lainsäätäjä laatii yksityiskohtaiset menettelysäännöt, joiden mukaisesti päätökset on tehtävä kussakin tällaisen lupamenettelyn vaiheessa, ja määrittää sekä rajaa täsmällisesti vallan, joka komissiolle kuuluu lopullisen päätöksen tekevänä toimielimenä. Tilanne on tällainen erityisesti, kun kysymyksessä oleva yhdenmukaistaminen koostuu koko yhteisössä sallittujen tuotteiden luettelon laatimisesta siten, että kaikki muut tuotteet poissuljetaan.

50 EY 95 artiklan tällaista tulkintaa tukee lisäksi se, että itse tämän määräyksen 4 ja 5 artiklan sanamuodon mukaan komissiolle tunnustetaan valta toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Edellä mainituissa kohdissa, luettuna yhdessä tämän artiklan 1 kohdan kanssa, oleva viittaus komission tähän valtaan merkitsee, että yhteisön lainsäätäjän EY 95 artiklan perusteella ja EY 251 artiklassa tarkoitetun yhteispäätösmenettelyn mukaisesti antamassa toimessa voidaan rajoittua määrittelemään ne säännökset, jotka ovat olennaisia sisämarkkinoiden luomiseen ja niiden toimintaan liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi kyseisellä alalla siten, että komissiolle annetaan valta toteuttaa kyseisen lainsäädäntötoimen täytäntöönpanon edellyttämät yhdenmukaistamistoimenpiteet.

Riidanalaisen asetuksen luokitteleminen EY 95 artiklassa tarkoitetuksi yhdenmukaistamistoimenpiteeksi

51 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on ratkaistava, täyttääkö riidanalainen asetus tämän tuomion 48 ja 49 kohdassa mainitut kaksi edellytystä, jotta sitä voitaisiin pitää EY 95 artiklassa tarkoitettuna yhdenmukaistamistoimenpiteenä.

52 Aluksi on todettava, että riidanalaisella asetuksella yhdenmukaistetulla alalla on tämän tuomion 46 kohdassa mainitut ominaisuudet. Asetuksen kuudennessa, seitsemännessä, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan elintarvikkeisiin käytettäville savuaromeille ominaisia erityispiirteitä, muun muassa savun monimutkainen kemiallinen koostumus, näiden aineiden mahdolliset toksikologiset ominaisuudet ja niihin liittyvät valmistusmenetelmät.

53 Ensimmäisen, tämän tuomion 48 kohdassa mainitun edellytyksen osalta on tutkittava, sisältääkö kyseinen asetus olennaiset osatekijät, jotka koskevat elintarvikkeissa käytettävien tai käytettäväksi tarkoitettujen savuaromien ominaisuuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten säännösten lähentämistä.

54 Tältä osin on muistettava, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa määritellään muuttujat sellaisten primaaristen savukondensaattien ja primaaristen tervafraktioiden arvioimista ja sallimista varten, joita käytetään tai on tarkoitus käyttää sellaisenaan elintarvikkeissa tai näistä primaarituotteista saatujen elintarvikkeissa käytettäviksi tarkoitettujen savuaromien valmistuksessa.

55 Lisäksi kuten asetuksen 4 artiklan 1 kohdasta ilmenee, tässä säännöksessä mainittuja kahta perustavanlaatuista turvallisuutta koskevaa edellytystä on noudatettava, ennen kuin savuaromeille voidaan myöntää koko yhteisössä pätevä lupa. Niiden käyttö elintarvikkeissa on nimittäin sallittua vain, jos on osoitettu, että niistä ei aiheudu ihmisen terveydelle riskejä. Lupa myönnetään lisäksi vain, jos näiden aineiden käyttö ei johda kuluttajia harhaan.

56 On myös todettava, että riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään suuresta joukosta edellytyksiä, jotka primaarituotteiden valmistuksessa käytettävän puun on täytettävä. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään, että primaarituotteiden valmistamista koskevat edellytykset vahvistetaan asetuksen liitteessä I, jossa määritellään, minkälaisista tuotteista savu on tuotettava, polttoprosessissa sallitut ainesosat, polttotekniikka, vaadittava ympäristö, polton enimmäislämpötila, tapa, jolla savu kondensoidaan, kondensaatin kemiallinen koostumus ja tiettyjen aineiden enimmäispitoisuus sekä muita valmistusmenetelmään liittyviä seikkoja.

57 Primaarituotteiden tieteellistä arviointia koskevat tiedot on lisäksi sisällytettävä lupahakemukseen, joka laaditaan asetuksen 7 artiklan nojalla, luettuna yhdessä asetuksen liitteen II kanssa. Lisäksi riidanalaisen asetuksen 9 artiklan 4–6 kohta ja 13–16 artikla sisältävät yhdenmukaistettuja sääntöjä, jotka koskevat myönnettyjen lupien vaikutuksia, niistä syntyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, primaarituotteiden tunnistamista ja jäljitettävyyttä sekä asiakirjajulkisuutta, tiettyjen tietojen luottamuksellisuutta ja tietosuojaa.

58 Kaikista näistä seikoista seuraa, että riidanalainen asetus sisältää yhdenmukaistamistoimenpidettä luonnehtivat olennaiset osatekijät.

59 Tästä seuraa myös, että toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, asetus ei vaikuta vain liitännäisesti yhteisön sisämarkkinoiden toimintaedellytysten yhdenmukaistamiseen (ks. vastaavasti asia C-209/97, komissio v. neuvosto, tuomio 18.11.1999, Kok. 1999, s. I-8067, 35 kohta), vaan sillä pyritään jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten säännösten lähentämiseen savuaromien alalla.

60 Tämän tuomion 49 kohdassa mainitusta toisesta edellytyksestä on todettava, että riidanalaisessa asetuksessa säädetty yhteisön lupamenettely määritellään asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa, jossa viitataan päätöksen 1999/468 5 ja 7 artiklaan, sääntelymenettelyksi.

61 Tältä osin on todettava, että riidanalaisen asetuksen 7–9 artiklan mukaan sen jälkeen, kun hakemus primaarituotteen sisällyttämisestä sallittujen primaarituotteiden luetteloon on tehty ja toimivaltainen kansallinen elin on toimittanut tämän hakemuksen elintarvikeviranomaiselle, elintarvikeviranomaisen ja komission tehtävänä on soveltaa tähän tuotteeseen arviointiperusteita, jotka mainitaan asetuksen 4 ja 5 artiklassa, luettuna yhdessä asetuksen liitteiden I ja II kanssa.

62 Näistä oikeussäännöistä seuraa, että sen lisäksi, että elintarvikeviranomaiselle ja komissiolle annetut tehtävät määritellään selvästi riidanalaisen asetuksen säännöksissä, siinä säädetty menettely myös johtaa koko yhteisössä sallittuja aineita koskevan sallittujen primaarituotteiden luettelon laatimiseen.

63 Näin ollen asetuksessa säädetty menettely on asianmukainen keino halutun oikeussääntöjen lähentämisen saavuttamiseksi eli koko yhteisössä sallittuja aineita koskevan sallittujen primaarituotteiden luettelon laatimiseksi.

64 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että riidanalainen asetus perustuu oikeutetusti EY 95 artiklaan. Tästä seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan mukaan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan yhteisöjen komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset