SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT

vom 8. September 2005 [1]

I — Einführung

1. Die Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. November 2003 über Raucharomen zur tatsächlichen oder beabsichtigten Verwendung in oder auf Lebensmitteln [2] regelt nicht unmittelbar, welche Raucharomen im Binnenmarkt verwendet werden dürfen. Sie sieht im Wesentlichen ein Verfahren vor, in dem die Kommission so genannte Primärprodukte für die Herstellung von Raucharomen zulässt. Die zugelassenen Stoffe werden in eine Positivliste im Anhang der Verordnung aufgenommen.

2. Die Parteien streiten darüber, ob Artikel 95 Absatz 1 EG die Einrichtung solcher „mehrstufiger" Regelungsmodelle erlaubt oder nur Maßnahmen zulässt, die das Recht der Mitgliedstaaten unmittelbar selbst angleichen. Darüber hinaus ist umstritten, ob die Befugnisse der Kommission in diesem Verfahren hinreichend genau geregelt sind.

II — Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

3. Rechtsgrundlage der Verordnung ist Artikel 95 EG, der auszugsweise wie folgt lautet:

„(1) ... Der Rat erlässt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

...

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 309, S. 1.

(4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit."

4. Die Delegation von Durchführungsbefugnissen an die Kommission ist in Artikel 202 dritter Gedankenstrich EG geregelt:

„Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags

...

— überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat."

5. Die Erzeugung von Raucharomen wird im siebten Erwägungsgrund der Verordnung beschrieben:

„... Die Erzeugung dieser Raucharomen beginnt mit der Kondensierung des Rauchs. Der kondensierte Rauch wird üblicherweise durch physikalische Prozesse in ein wässriges Primärrauchkondensat, eine wasserunlösliche Teerphase hoher Dichte und eine wasserunlösliche ölige Phase getrennt. Die wasserunlösliche ölige Phase ist ein Nebenprodukt und für die Herstellung von Raucharomen ungeeignet. Die Primärrauchkondensate und Fraktionen der wasserunlöslichen Teerphase hoher Dichte, die so genannten ‚Primärteerfraktionen', werden gereinigt, um die gesundheitsschädlichsten Rauchkomponenten zu beseitigen. Danach können sie unbeschadet spezifischerer Gemeinschaftsvorschriften für die Verwendung als solche in oder auf Lebensmitteln oder für die Produktion daraus hergestellter Raucharomen geeignet sein, die durch entsprechen-

de physikalische Weiterverarbeitung gewonnen werden, wie etwa durch Extraktion, Destillation, Konzentration durch Verdampfen, Absorption oder Membranseparation, und durch die Zugabe von Lebensmittelzutaten, sonstigen Aromen, Lebensmittelzusatzstoffen oder Lösungsmitteln."

6. Zu den Risiken von Raucharomen hält der sechste Erwägungsgrund fest:

„Die chemische Zusammensetzung des Rauchs ist komplex und hängt unter anderem von der verwendeten Holzart, dem Verfahren zur Raucherzeugung, dem Wassergehalt des Holzes und der Temperatur sowie der Sauerstoffkonzentration während der Raucherzeugung ab. Geräucherte Lebensmittel geben generell Anlass zu Bedenken in gesundheitlicher Hinsicht, insbesondere in Bezug auf das mögliche Vorhandensein polyzyklischer aromatischer Kohlenwasserstoffe. Da Raucharomen aus Rauch hergestellt werden, der einer Fraktionierung und Reinigung unterzogen wird, wird die Verwendung von Raucharomen generell als weniger gesundheitsbedenklich angesehen als der traditionelle Räucherprozess. Bei den Sicherheitsbewertungen muss jedoch die vielseitigere Verwendungsmöglichkeit von Raucharomen im Vergleich zum herkömmlichen Räuchern berücksichtigt werden."

7. Der achte Erwägungsgrund erläutert die Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Bewertung von Raucharomen:

„Der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuss kam zu dem Schluss, dass angesichts der großen physikalischen und chemischen Unterschiede von Raucharomen zur Aromatisierung von Lebensmitteln ein einheitliches Verfahren der Sicherheitsbewertung nicht möglich ist, so dass sich die toxikologische Bewertung auf die Sicherheit einzelner Rauchkondensate konzentrieren sollte."

8. Ein Raucharoma bzw. ein damit versehenes Lebensmittel darf nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Kommission das Primärprodukt, aus dem es gewonnen wurde, gemäß der Verordnung zugelassen hat.

9. Artikel 3 der Verordnung definiert als Primärprodukte das Primärrauchkondensat und die Primärteerphase. Diese Primärprodukte sind Gegenstand des in der Verordnung vorgesehenen Zulassungsverfahrens. Über die Zulassung entscheidet die Kommission auf Antrag des Herstellers unter

Beteiligung eines Regelungsausschusses [3] und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (im Folgenden: Lebensmittelbehörde) [4]. Sie muss ein Raucharoma auf Antrag bewerten und es entweder mit einer Durchführungsverordnung in die Liste der zugelassenen Raucharomen („Positivliste") aufnehmen oder die Zulassung im Wege einer an den Antragsteller gerichteten Entscheidung verweigern.

10. Die Voraussetzungen der Zulassung sind in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung wie folgt definiert:

„Die Verwendung von Raucharomen in oder auf Lebensmitteln wird nur zugelassen, wenn ausreichend nachgewiesen wird, dass

— sie keine Risiken für die menschliche Gesundheit darstellt;

— sie den Verbraucher nicht irreführt."

11. Gemäß Artikel 9 der Verordnung kann die Kommission bei ihrer Entscheidung auch „andere sachdienliche legitime Faktoren" berücksichtigen.

12. Darüber hinaus darf das Holz, das für die Herstellung von Primärprodukten verwendet wird, nach Artikel 5 der Verordnung während der letzten sechs Monate vor dem Schlagen und danach weder absichtlich noch unabsichtlich mit chemischen Substanzen behandelt worden sein, sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass die für die Behandlung verwendete Substanz während der Verbrennung nicht zur Bildung potenziell toxischer Stoffe führt. Anhang I der Verordnung enthält weitere Anforderungen an das Herstellungsverfahren sowie Grenzwerte für Benzo-(a)-Pyren und Benzo-(a)-Antrazen.

III — Anträge der Verfahrensbeteiligten

13. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat mit Schriftsatz vom

3 — Vgl. Artikel 5 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss), ABl. L 184, S. 23: Der Ausschuss besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Wenn die geplante Maßnahme der Kommission in diesem Ausschuss nicht mit qualifizierter Mehrheit unterstützt wird, so muss sie den Rat befassen. Dieser kann den Vorschlag zurückweisen oder erlassen. Schweigt der Rat, kann die Kommission nach Ablauf einer Frist von drei Monaten die Durchführungsmaßnahme selber erlassen.

4 — Die Lebensmittelbehörde wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31, S. 1) geschaffen.

11. Februar 2003, eingegangen beim Gerichtshof am 16. Februar 2004, Klage nach Artikel 230 EG gegen das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union erhoben und beantragt,

1. die Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. November 2003 über Rucharomen zur tatsächlichen oder beabsichtigten Verwendung in oder auf Lebensmitteln für ungültig zu erklären;

2. dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union die Kosten des Vereinigten Königreichs aufzuerlegen.

14. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union beantragen demgegenüber,

1. die Klage abzuweisen und

2. dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

15. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurde mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 24. Juni 2004 nach Artikel 40 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 93 § 1 der Verfahrensordnung als Streithelfer des Parlaments und des Rates zugelassen. Sie unterstützt die Anträge des Parlaments und des Rates.

IV — Rechtliche Würdigung

16. Die Klage wirft in erster Linie die Frage auf, ob Artikel 95 Absatz 1 EG die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung ist. Das Vereinigte Königreich zieht allerdings auch in Zweifel, ob ihr Regelungsmodell verhältnismäßig ist. Schließlich meint das Vereinigte Königreich, die Verordnung verletze Artikel 202 dritter Gedankenstrich EG, da sie Kernaufgaben der Rechtsangleichung an die Kommission delegiere. Zulässig sei aber nur die Delegation der „Durchführung".

A — *Zu Artikel 95 Absatz 1 EG als Rechtsgrundlage der Verordnung*

17. Nach Artikel 95 Absatz 1 EG erlässt der Rat die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

18. Artikel 95 Absatz 1 EG kommt als Rechtsgrundlage nur in Betracht, wenn aus dem Rechtsakts tatsächlich und objektiv nachprüfbar hervorgeht, [5] dass er den Zweck hat, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. [6]

19. Dies ist vorliegend der Fall. Nach der Verordnung können zugelassene Primärprodukte gemeinschaftsweit verwendet werden. Wie die Kommission unbestritten vorträgt, gab es zuvor mitgliedstaatliche Zulassungsverfahren, die zumindest potentiell unterschiedliche Ergebnisse haben konnten, was den freien Verkehr der Primärprodukte, der aus ihnen hergestellten Aromen und der damit behandelten Lebensmittel beeinträchtigen und den freien Wettbewerb verfälschen konnte. Soweit aufgrund der Verordnung künftig Primärprodukte vom Markt genommen werden müssen, wäre dies durch den Gesundheitsschutz gerechtfertigt, für den Artikel 95 Absatz 3 EG ein hohes Schutzniveau vorgibt.

20. Artikel 95 Absatz 1 EG erlaubt jedoch ausschließlich „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten". Diese Wortfolge ist es, die die Parteien unterschiedlich auslegen. Die unterschiedlichen Ansichten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

21. Aus der Sicht des Vereinigten Königreichs müssen die „Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten" auf mitgliedstaatliches Recht ausgerichtet sein — Artikel 95 Absatz 1 EG könne nicht für Maßnahmen genutzt werden, die über die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten hinausgingen. Die entscheidende Frage sei daher, ob eine Maßnahme ein Ergebnis erziele, das durch den gleichzeitigen Erlass identischer Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten hätte erreicht werden können oder nicht.

22. Diese Frage müsse vorliegend verneint werden, da die Verordnung keine materiellen Kriterien zur Angleichung von mitgliedstaatlichen Rechtsnormen aufstelle und keinerlei harmonisierte Normen in nationales Recht einführe. Sie schaffe vielmehr ein zentralisiertes Zulassungsverfahren auf Gemeinschaftsebene, das die Kommission und die Lebensmittelbehörde mit der Aufgabe betraue, eine Positivliste von Raucharomen zu erstellen. Eine solche Maßnahme könnten die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber nicht ergreifen, auch nicht durch gleichzeitigen Erlass innerstaatlicher Regelungen mit dem Inhalt der Verordnung. Folglich sei Artikel 95 Absatz 1 EG die falsche Rechtsgrundlage für die Verordnung. Stattdessen sei Artikel 308 EG als Rechtsgrundlage heranzuziehen.

5 — Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat [Titandioxid], Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10), vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-110/03 (Belgien/Kommission, Slg. 2005, I-2801, Randnr. 78).

6 — Vgl. Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat [Tabakwerbung], Slg. 2000, I-8419, Randnrn. 84 und 85).

23. Der Vortrag des Vereinigten Königreichs zur Auslegung von Artikel 95 Absatz 1 EG entspricht einer — vor allem in der deutschen Literatur — verbreitet vertretenen Ansicht, die sich ebenfalls auf die Passage „zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten" stützt, die Hauptproblematik allerdings regelmäßig in einer „Usurpation" mitgliedstaatlicher Verwaltungskompetenzen durch die Gemeinschaft sieht. [7]

24. Nach den beteiligten Institutionen soll Artikel 95 Absatz 1 EG dagegen mehrstufige Maßnahmen ermöglichen. Eine Regelung wie die vorliegende dürfe nicht isoliert, sondern nur unter Einschluss der Durchführungsmaßnahmen betrachtet werden, die auf ihrer Grundlage erlassen werden. Im Ergebnis führe die Verordnung sehr wohl zu einer Angleichung, nämlich in Form der auf ihrer Grundlage von der Kommission zu erstellenden Positivliste zugelassener Primärprodukte. Auch diese Auslegung hat in der Literatur ihre Anhänger. [8]

25. Unter Berücksichtigung dieser Argumente ist daran zu erinnern, dass die angefochtene Verordnung selbst *keine* unmittelbare Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten herbeiführt. Soweit sie nämlich materielle Standards enthält, richten sie sich zur Ausarbeitung einer Positivliste an die Kommission. Erst eine auf die Verordnung gestützte Durchführungsverordnung der *Kommission* kommt als Angleichungsmaßnahme in Form einer Positivliste in Betracht. Die Verordnung regelt folglich höchstens einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verwendung von Raucharomen.

26. Es ist daher zu prüfen, ob Artikel 95 Absatz 1 EG die Einrichtung derartiger mehrstufiger Regelungsmodelle erlaubt oder nur Maßnahmen zulässt, die das Recht der Mitgliedstaaten unmittelbar selbst angleichen.

7 — Vgl. Wyatt, D. und Dashwood, A., *European Union Law*, 4. Aufl., Sweet & Maxwell, London, 2000, S. 521, Müller-Graff, P.-C., „Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes", *Europarecht*, Beck, München, 1989, S. 107, 129, von Borries, R., „Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft", *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. 1, 1995, S. 127, 128 ff., Ludwigs, M., *Rechtsangleichung nach Artikel 94, 95 EG-Vertrag*, Nomos, Baden-Baden, 2004, S. 236 ff., Schreiber, S., *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1997, S. 122 ff., Biervert, B., *Der Missbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1999, S. 146 ff., Klepper, M., *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht: Zulässigkeit, Modalitäten, Rechtsfolgen*, Nomos, Baden-Baden, 2001, S. 62 ff. sowie Wahl, R. und Groß, D., „Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung", *Deutsches Verwaltungsblatt*, Rechts- und staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, 1998, S. 2 ff.

8 — Vgl. Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A. und Taschner, H.-C., „Artikel 95 EG — Angleichung von Vorschriften mit Bezug auf den Binnenmarkt", in von der Groeben, H. und Schwarze, J., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, Band 2, 6. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2003, Randnrn. 36 ff., Herrnfeld, H.-H., „Artikel 95 EGV — Angleichung der Rechtsvorschriften", in Schwarze, J., *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2000, Randnrn. 23 und 37, Leible, S., „Artikel 95 EGV", in Streinz, R., *EUV/EGV — Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Beck, München, 2003, Randnrn. 28 f., Streinz, R., „Die EG-Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzusätze — Eine Analyse der Novel Food-Verordnung", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Beck, München, 1997, S. 487, 490.

27. Unstreitig umfasst der in Artikel 95 Absatz 1 EG verwendete Begriff der „Maßnahme" zumindest alle rechtlichen Handlungsformen des Artikels 249 EG, also die Verordnung, die Richtlinie, die Entscheidung und die Stellungnahme. Der Erlass einer Verordnung auf Grundlage des Artikels 95 Absatz 1 EG ist folglich formell gedeckt.

28. Das Vereinigte Königreich konzentriert sich jedoch auf die einzelnen Bestandteile der verbleibenden Passage und stellt vor allem auf die Elemente „Angleichung" und „... der Mitgliedstaaten" ab:

29. Artikel 95 Absatz 1 EG verleihe eine Befugnis zur *Angleichung* der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Der Begriff der „Angleichung" weise danach bereits einen Bezug zum mitgliedstaatlichen Recht auf, da das Gemeinschaftsrecht mit seiner einheitlichen Geltung ohnehin keiner Angleichung bedürfe. Die Richtlinie sei gerade deshalb die klassische Angleichungsmaßnahme, weil sie eine mitgliedstaatliche Anpassung des Rechts an gemeinsame Vorgaben verlange. Die Handlungsform der Verordnung gehe darüber hinaus, indem sie mitgliedsstaatliches Recht durch unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht verdränge, doch ließe sich deren Ergebnis der Rechtsvereinheitlichung noch als „intensivste Form" der Angleichung verstehen. Auch durch an Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidungen ließe sich eine Angleichung mitgliedsstaatlichen Rechts erreichen. Gemeinsames Merkmal der Maßnahmen sei, dass sie eine Anpassung oder Ersetzung potentiell divergierenden mitgliedstaatlichen Rechts herbeiführen. Gegenstand von Maßnahmen der Rechtsangleichung könne demnach nur sein, was die Mitgliedstaaten aus eigener Kompetenz potentiell regeln könnten.

30. Weiter verleihe Artikel 95 Absatz 1 EG eine Befugnis zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften *der Mitgliedstaaten*. Aus der Bezugnahme auf mitgliedstaatliches Recht ließe sich gleichfalls folgern, dass die Gemeinschaft nur zu Maßnahmen ermächtigt werde, die auch im Rahmen der potentiellen Möglichkeiten mitgliedstaatlichen Rechts lägen.

31. Die Auffassung des Vereinigten Königreichs überzeugt insoweit, als der Wortlaut mit der „Angleichung" der Rechts- und Verwaltungsvorschriften „der Mitgliedstaaten" einen Bezug der ergriffenen (Harmonisierungs-)Maßnahmen zum nationalen Recht einfordert. Ein solcher Bezug besteht, wenn durch umzusetzende Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten angeglichene innerstaatliche Regelungen entstehen. Aber auch unmittelbar und vorrangig geltendes Gemeinschaftsrecht, das anders lautendes innerstaatliches Recht verdrängt oder verhindert, weist diesen Bezug zum nationalen Recht auf. Rein gemeinschaftliche Maßnahmen, die *neben* das mitgliedstaatliche Recht treten ohne seinen Regelungsgehalt zu ändern, bewirken

dagegen in der Tat keine Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten. Dies hat der Gerichtshof etwa für neue Titel im Bereich des geistigen Eigentums entschieden, die neben die bestehenden innerstaatlichen Titel traten. [9]

32. Allerdings folgt aus diesem notwendigen Bezug auf das mitgliedstaatliche Recht nur, dass die Maßnahmen das Recht der Mitgliedstaaten *angleichen* müssen. Vorgaben für die Art und Weise der Angleichung — wie sie zu erfolgen hat und worauf sie sich beziehen muss — lassen sich aus allein diesen beiden Bestandteilen der Passage noch nicht ableiten.

33. Zuzustimmen ist insofern den Institutionen, die aus der Wendung „Maßnahmen *zur* Angleichung" schließen, dass diese Maßnahmen mitgliedstaatliches Recht nicht unmittelbar selbst angleichen müssen. Denn anders als Formulierungen wie „Angleichungsmaßnahmen", „angleichende Maßnahmen" oder „Maßnahmen, die ... angleichen" erlaubt dieser Wortlaut Zwischenschritte. Auch andere Sprachfassungen, wie z. B. die französische, die englische, die spanische, die italienische und die portugiesische bestätigen diesen Unterschied. [10] So-

9 — Vgl. Urteile vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98 (Niederlande/Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079, Randnrn. 24 und 25), vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-350/92 (Spanien/Rat, Slg 1995, I-1985, Randnr. 23), Gutachten vom 15. November 1994 in dem Verfahren 1/94 (Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und des Schutzes des geistigen Eigentums, Slg. 1994, I-5267, Randnr. 59).

10 — Die Passage auf Französisch: „mesures relatives au rapprochement"; auf Englisch: „measures for the approximation"; auf Spanisch: „medidas relativas a la aproximación"; auf Italienisch: „misure relative al ravvicinamento"; auf Portugiesisch: „medidas relativas à aproximação".

lange daher eine Maßnahme nur insgesamt der Angleichung mitgliedstaatlichen Rechts dient, kann sie auch Verfahren vorsehen, die eine Angleichung nicht unmittelbar, sondern in einem mehrstufigen Modell erst mit Zwischenschritten herbeiführen.

34. Dies steht — entgegen der Ansicht des Vereinigte Königreichs — nicht im Widerspruch zur Auslegung der beiden Elemente der *Angleichung* des Rechts *der Mitgliedstaaten*. Denn die Institutionen erkennen das Erfordernis des Bezugs zum mitgliedstaatlichen Recht an, sehen aber mehr Möglichkeiten als das Vereinigte Königreich, dieses Ziel zu erreichen.

35. Die von der Verordnung angestrebte Positivliste, die mittels Durchführungsverordnungen zu schaffen ist, verdrängt im Ergebnis das einschlägige Recht der Mitgliedstaaten oder verhindert seine Entstehung. Somit weist sie — wie das Vereinigte Königreich anerkennt — insgesamt einen angleichenden Bezug zum Recht der Mitgliedstaaten auf.

36. Auch der Zusammenhang mit anderen Bestimmungen des Vertrags bestätigt die Zulässigkeit eines mehrstufigen Modells der Rechtsangleichung. Artikel 202 dritter Gedankenstrich EG enthält als Grundprinzip, dass Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht abschließend sein müssen, sondern Durchführungsmaßnahmen der Kommission vorsehen können. Weder Arti-

kel 202 EG noch Artikel 95 EG enthalten besondere Beschränkungen der Delegationsbefugnis für Regelungen nach Artikel 95 Absatz 1 EG. Vielmehr setzen, wie das Parlament richtig bemerkt, die Absätze vier und fünf des Artikels 95 EG den „Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch ... die Kommission" voraus, bzw. dass „die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat". Daher misst Artikel 95 EG den Durchführungsmaßnahmen der Kommission nach Artikel 202 EG selbst die Qualität von Harmonisierungsmaßnahmen bei.

37. Anders als das Vereinigte Königreich unter Berufung auf das Urteil zum Zollinformationssystem [11] vorträgt, ist die rechtsangleichende Wirkung des vorgesehenen Verfahrens der Aufstellung einer Positivliste durch die Kommission auch nicht so entfernt, dass sie als bloßer Nebeneffekt der Regelung angesehen werden könnte. Die Rechtsangleichung ist vielmehr der einzige Zweck des vorgesehenen Verfahrens zur Aufstellung einer Positivliste.

38. Das Vereinigte Königreich geht darüber hinaus fehl, wenn es behauptet, die Verordnung schaffe eine Gemeinschaftseinrichtung, was auf der Grundlage von Artikel 95 EG nicht möglich sei. Ein Verfahren, das von einem vertraglich eingesetzten Organ durchgeführt wird, kann nicht mit der Schaffung einer neuen Gemeinschaftseinrichtung gleichgesetzt werden. [12]

39. Dem Befund eines mehrstufigen Verfahrens zur Rechtsangleichung kann auch nicht entgegengehalten werden, die Verordnung weise der Kommission Vollzugskompetenzen zu, die der Vertrag den Mitgliedstaaten vorbehalte. [13] Unabhängig von der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht — wie z. B. das deutsche Verfassungsrecht — eine solche Trennung von Gesetzgebungskompetenzen und Vollzugskompetenzen kennt, [14] geht dieser Einwand in Bezug auf die hier angefochtene Verordnung ins Leere. Zwar enthält das Verfahren zur Zulassung von Primärprodukten Elemente der Verwaltung, doch ist es insgesamt aufgrund des anzustrebenden Ergebnisses — einer generellen, gemeinschaftsweiten Zulassung bestimmter Primärprodukte — als Rechtsetzung anzusehen. Es verbleiben auch noch in erheblichem Umfang Aufgaben des Vollzugs bei den Mitgliedstaaten. Mit der Aufnahme eines Primärprodukts in die Positivliste ist nämlich nicht die Marktzulassung von Endprodukten verbunden. Dies bleibt weiterhin Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Sie sind nur daran gehindert, die Verwendung zugelassener Primärprodukte für Raucharomen zu verbieten, und müssen die Vermarktung von Raucharomen auf der Grundlage nicht zugelassener Primärprodukte unterbinden.

40. Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass Artikel 95 Absatz 1 EG die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung ist, da diese Bestimmung es erlaubt, mehrstufige

11 — Urteil vom 18. November 1999 in der Rechtssache C-209/97 (Kommission/Rat, Slg. 1999, I-8067, Randnrn. 35 ff.).

12 — Ob Artikel 95 EG die Schaffung von neuen Gemeinschaftseinrichtungen ermöglicht, ist in der anhängigen Rechtssache C-217/04 (Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat) zur Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit zu klären.

13 — Zu diesem Argument siehe oben, Nr. 23.

14 — Ablehnend das Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-359/92 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-3681, Randnr. 38).

Regelungsverfahren wie die Verordnung einzuführen, die *im Ergebnis* zu einer Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten führen.

B — *Zu den weiteren Argumenten des Vereinigten Königreichs*

41. Im weiteren Verlauf des Verfahrens hat das Vereinigte Königreich Argumente entwickelt, die sich nicht auf die Rechtsgrundlage der Verordnung beziehen, sondern auf ihre Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und auf die Grenzen einer Delegation gemäß Artikel 202 EG.

42. Wie die Kommission und der Rat in Bezug auf die Delegation vortragen, ist dieses Vorbringen allerdings in beiden Punkten gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung verspätet. Es handelt sich um neue Angriffsmittel, die erst in der Klageerwiderung bzw. der Antwort auf den Streithilfeschriftsatz der Kommission geltend gemacht worden sind. Die Klageschrift erwähnt weder die Verhältnismäßigkeit noch einen möglichen Verstoß gegen die Grenzen der Delegationsmöglichkeiten. Hätte das Vereinigte Königreich entsprechende Bedenken gehabt, so wäre es unverständlich, wie es in der Klageschrift den Erlass der Verordnung auf der Grundlage von Artikel 308 EG als vollumfänglich zulässig erachten konnte. Soweit das Vereinigte Königreich von Beginn an vorgetragen hat, dass eine auf Artikel 95 EG gestützte Verordnung materielle Standards vorgeben müsse, so bezieht sich diese Argumentation ausschließlich auf die Frage, ob die Verordnung als Maßnahme der Rechtsangleichung angesehen werden kann.

43. Daher werde ich die Verhältnismäßigkeit der Verordnung und die Delegationsmöglichkeiten nur hilfsweise prüfen.

1. Zur Verhältnismäßigkeit der Verordnung

44. Artikel 5 EG, der in Absatz 1 das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und in Absatz 2 das Subsidiaritätsprinzip niederlegt, verlangt in Absatz 3, dass die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinausgehen. Dies ist eine kompetenzrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Nach diesem Grundsatz, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen. Ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem

Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. [15]

45. Da es um das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsmaßnahmen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen geht, ist zu erwägen, ob die Ziele der Verordnung nicht durch andere, gleichermaßen effektive Regelungen verfolgt werden können, die den Mitgliedstaaten größere Verantwortung zuweisen.

46. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt, wenn politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen zu treffen sind, die komplexe Beurteilungen erfordern. [16] Dies ist bei dem vorliegenden Regelungsgegenstand der Fall. Die Marktzulassung von Raucharomen zur Verwendung in Lebensmitteln erfordert komplexe Beurteilungen, die im Hinblick auf Herstellung und Vertrieb der Aromen wirtschaftlicher Art und im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucher wissenschaftlicher und sozialer Natur sind.

47. Vorliegend ist kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums verletzt hätte. Vielmehr spricht alles dafür, dass die gewählte Lösung von den verschiedenen denkbaren Regelungsmodellen am besten geeignet ist, ihr Ziel zu erreichen. Eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten Standards für die Zulassung von Raucharomen vorgibt und eine gegenseitige Anerkennung der Zulassungen vorsieht, konnte nicht erlassen werden, da laut dem achten Erwägungsgrund der Verordnung ein einheitliches Verfahren zur Sicherheitsbewertung von Primärprodukten für Raucharomen aus objektiven, wissenschaftlichen Gründen nicht möglich ist, so dass sich die toxikologische Bewertung auf die Sicherheit *einzelner* Rauchkondensate konzentrieren muss. Eine „Koordinationslösung", [17] wonach die Mitgliedstaaten Zulassungen erteilen, die in allen anderen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt werden, falls kein Widerspruch eingelegt wird, hätte gerade

15 — Vgl. Urteile vom 10. März 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-96/03 und C-97/03 (Tempelman und van Schaijk, Slg. 2005, I-1895, Randnr. 47), vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01 (Jippes u. a., Slg. 2001, I-5689, Randnr. 81), vom 12. März 2002 in den Rechtssachen C-27/00 und C-122/00 (Omega Air u. a., Slg. 2002, I-2569, Randnr. 62), vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-112/00 (Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 79) und vom 3. Juli 2003 in der Rechtssache C-220/01 (Lennox, Slg. 2003, I-7091, Randnr. 76).

16 — Vgl. zuletzt das Urteil vom 14. Dezember 2004 in der Rechtssache C-210/03 (Swedish Match, Slg. 2005, I-1189, Randnrn. 47 f.).

17 — Vgl. dazu die Verordnung (EG) Nr. 2232/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Oktober 1996 zur Festlegung eines Gemeinschaftsverfahrens für Aromastoffe, die in oder auf Lebensmitteln verwendet werden oder verwendet werden sollen (ABl. L 299, S. 1), die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31, S. 1), die Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten (ABl. L 123, S. 1), die Verordnung (EG) Nr. 648/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Detergenzien (ABl. L 104, S. 1), die Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (ABl. L 311, S. 1), die Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. L 311, S. 67) und die Richtlinie 94/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1994 über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. L 237, S. 3).

ohne gemeinsame Standards zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten geführt, die dann doch wieder durch die Kommission zu schlichten wären. Die unmittelbare Festlegung einer Positivliste im Mitentscheidungsverfahren, d. h. durch das Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission, wie es das Vereinigte Königreich letztlich anmahnt, würde die Kompetenzen der Mitgliedstaaten ebenso einschränken wie die gewählte Lösung, würde aber zugleich das Verfahren der Zulassung von Raucharomen erheblich schwerfälliger machen und die Beteiligungsrechte der Hersteller eher reduzieren.

48. Aus den vorstehenden Gründen stehen auch die „Nachteile" für die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in angemessenem Verhältnis zu den Zielen des Artikels 95 Absatz 1 EG und der Verordnung.

49. Die Verordnung genügt daher den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.

2. Zu den Grenzen der Delegation nach Artikel 202 EG

50. Gemäß Artikel 202 dritter Gedankenstrich und Artikel 211 vierter Gedankenstrich EG ist der Kommission die Zuständigkeit für die Durchführung des Sekundärrechts im Regelfall zu übertragen. [18] Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Delegation von Befugnissen an die Kommission unterscheidet der Gerichtshof zwischen Vorschriften, die für die zu regelnde Materie wesentlich sind und daher dem Basisrechtsakt vorbehalten bleiben müssen, und Vorschriften, die nur der Durchführung dienen und deren Erlass daher der Kommission übertragen werden kann. [19] Mithin kommt es hier, wie das Vereinigte Königreich zu Recht annimmt, maßgeblich darauf an, ob die delegierten Befugnisse entweder den „wesentlichen Grundzügen der zu regelnden Materie" oder dem Bereich der „Durchführung" zuzurechnen sind.

51. Das Vereinigte Königreich zweifelt daran, dass vorliegend die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie in der Grundverordnung bestimmt werden. Rat und Parlament hätten keine materiellen Standards für die Rechtsangleichung vorgegeben, sondern erst die Kommission damit betraut, die materiellen Kriterien zur Regelung der Materie zu erarbeiten.

52. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof den Begriff der „wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie" sehr

18 — Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die neue Fassung des Wortlauts diese Regeldelegation heute vorsieht: Vgl. Urteil vom 24. Oktober 1989 in der Rechtssache 16/88 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 3457, Randnr. 10).

19 — Vgl. Urteile vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90 (Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 36), vom 13. Oktober 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-63/90 und C-67/90 (Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073, Randnr. 14), vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16), vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749, Randnr. 7) und vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70 (Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6).

eng auslegt und darunter nur die Vorschriften zählt, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt werden sollen. [20] Entsprechend legt er den Begriff der „Durchführung" in ständiger Rechtsprechung sehr weit aus [21] und ermöglicht es damit dem Rat, der Kommission weitgehende Befugnisse zu übertragen. [22]

53. Der Gerichtshof stützt sich bei der weiten Auslegung des Begriffs der Durchführung einerseits auf den Gesamtzusammenhang des EG-Vertrags und andererseits auf die Anforderungen der Praxis, insbesondere im Agrarmarkt und beim Außenhandelsrecht. Nur die Kommission sei in der Lage, die Entwicklung der Agrarmärkte bzw. die internationale Marktentwicklung ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln. [23]

54. In Übereinstimmung mit dieser Linie stellt der Gerichtshof bislang an den Grad der Bestimmtheit einer Delegation von Befugnissen an die Kommission regelmäßig nur sehr geringe Anforderungen. So entschied er, dass der Kommission die allgemeine Befugnis übertragen werden kann, die Modalitäten der Anwendung von Vorschriften zu regeln. Insbesondere müssen die Hauptbestandteile der übertragenen Befugnisse nicht genau festgelegt werden. Vielmehr gaben auch allgemein gefasste Bestimmungen hierfür jeweils eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage ab. [24] Solche allgemeinen Ermächtigungen lauten etwa: „Die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung ... werden nach dem Verfahren ... erlassen". [25]

55. Eine derart unbestimmte Delegation wäre im vorliegenden Fall nicht hinnehmbar. Es geht nicht um schnelllebige und zugleich von intensiven Interventionen der Gemeinschaft geprägte Bereiche wie den Agrarmarkt. Vielmehr ist auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertungen für jedes Primärprodukt ein einziges Mal eine Abwägung zwischen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit von Unternehmen und dem Schutz von Gesundheit und Verbrauchern im Binnenmarkt zu treffen. Diese Abwägung verlangt nicht Flexibilität und Schnelligkeit, sondern eine sorgfältige Erhebung und Bewertung aller einschlägigen Informationen.

20 — Vgl. Urteile vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-356/97 (Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Slg. 2000, I-5461, Randnrn. 21) und Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 19, Randnrn. 36 und 37).

21 — Vgl. Urteile vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-159/96 (Portugal/Kommission, Slg. 1998, I-7379, Randnr. 40), vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 (Rey Soda, Slg. 1975, 1279, Randnr. 10), vom 4. Februar 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-9/95, C-23/95 und C-156/95 (Belgien und Deutschland/Kommission, Slg. 1997, I-645, Randnr. 36), vom 29. Juni 1989 in der Rechtssache 22/88 (Vreugdenhil, Slg. 1989, 2049, Randnr. 16), vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-478/93 (Niederlande/Kommission, Slg. 1995, I-3081, Randnr. 30), vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84 (Walter Rau, Slg. 1987, 1069, Randnr. 14).

22 — Vgl. Urteile Belgien und Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 36), Vreugdenhil (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 16), Niederlande/Kommission (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 30), Walter Rau (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 14).

23 — Vgl. zum Agrarmarkt die Urteile Belgien und Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 36), Vreugdenhil (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 16), Rey Soda (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 10/14) sowie zum Außenhandelsrecht das Urteil Portugal/Kommission (zitiert in Fußnote 21, Randnrn. 40 f.).

24 — Vgl. Urteile vom 16. Dezember 1998 in der Rechtssache C-374/96 (Vorderbrüggen, Slg. 1998, I-8385, Randnr. 36), Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 41), vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-48/98 (Söhl & Söhlke, Slg. 1999, I-7877, Randnr. 34), Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (zitiert in Fußnote 20, Randnr. 23).

25 — Vgl. z. B. Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 768/89 des Rates vom 21. März 1989 zur Einführung vorübergehender landwirtschaftlicher Einkommensbeihilfen (ABl. L 84, S. 8), die dem Urteil Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 19) zugrunde liegt.

56. Für strengere Anforderungen an die Delegation spricht darüber hinaus der Respekt vor den Beteiligungsrechten des Parlaments, derer es sich auch selbst nicht über Gebühr entäußern darf, und die Gefahr einer Umgehung der im Vertrag vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren. Gegenüber dem hier vorgesehenen Ausschussverfahren (Komitologie), an dem sich das Parlament nur theoretisch und im Ausnahmefall beteiligen kann, [26] ist das Verfahren nach Artikel 95 EG durch eine größere Transparenz und deutlich gesteigerte demokratische Legitimation gekennzeichnet.

57. Selbst unter Anlegung solcher bereichsspezifisch strengerer Maßstäbe, für die sich in der Rechtsprechung Anhaltspunkte finden, [27] ist die vorliegende Delegation rechtmäßig. Insbesondere die Artikel 4 und 5 der Verordnung geben in Verbindung mit Anhang I Ziele und Gegenstand der zu regelnden Materie hinreichend vor. Sie dienen damit, wie die beteiligten Institutionen zu Recht ausführen, zugleich der Umsetzung der grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich und legen folglich die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie fest. Darüber hinaus enthält die Verordnung genaue Regelungen, wie die delegierten Befugnisse auszuüben sind.

58. Artikel 4 Absatz 1 definiert die drei wesentlichen Bedingungen, unter denen Raucharomen zugelassen und im Zusammenhang mit Nahrungsmitteln verwendet werden dürfen. Sie dürfen keine Risiken für die menschliche Gesundheit darstellen, dürfen die Verbraucher nicht irreführen und müssen gegebenenfalls spezifischen Verwendungsbedingungen entsprechen. Artikel 4 Absatz 2 untersagt entsprechend die Vermarktung von Raucharomen, die nicht genehmigt sind oder die Verwendungsvoraussetzungen nicht erfüllen.

59. Die beteiligten Institutionen bemerken zutreffend, dass Artikel 3 der Verordnung und die Erwägungsgründe 7, 11 und 17 einen Bezug zur Richtlinie 88/388/EWG [28] und zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [29] herstellen, die den allgemeinen Begriffen der Verordnung einen Kontext bieten, der sie mit technischem Hintergrund versieht und sie damit konkretisiert. Insbesondere Artikel 4

26 — Vgl. Artikel 8 des Komitologiebeschlusses (zitiert in Fußnote 3), wonach das Parlament die Kommission auffordern kann, Vorschläge für Durchführungsmaßnahmen wegen Überschreitung der Delegation zu überprüfen. In den Jahren 2000 und 2001 hat das Parlament diese Möglichkeit nur einmal, im Jahr 2000, wahrgenommen (siehe die Berichte der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2000, KOM[2001] 783 endgültig vom 20. Dezember 2001, S. 6 f., und 2001, KOM[2002] 733 endgültig vom 13. Dezember 2002, S. 4 f.).

27 — Vgl. Urteile vom 5. Juli 1988 in der Rechtssache 291/86 (Central-Import, Slg. 1988, 3679, Randnr. 13), Vreugdenhil (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 17) und die Stärkung des Regelungsgehaltes des Komitologiebeschlusses, zitiert in Fußnote 3, durch das Urteil vom 21. Januar 2003 in der Rechtssache C-378/00 (Kommission/Parlament und Rat, Slg. 2003, I-937, Randnrn. 40 ff.), der in Artikel 1 Absatz 1 verlangt, dass der Basisrechtsakt die Hauptbestandteile der übertragenen Befugnisse festlegt.

28 — Richtlinie 88/388/EWG des Rates vom 22. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln und über Ausgangsstoffe für ihre Herstellung, ABl. L 184, S. 61.

29 — Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31, S. 1.

der Richtlinie 88/388/EWG und die Artikel 3, 5, 14 und 16 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bieten nähere Anhaltspunkte dafür, wann ein Lebensmittel kein Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt und wann der Verbraucher nicht irregeführt wird. Ob darin indes bereits „Fachtermini" erkannt werden können, wie das Parlament vorbringt, mag dahingestellt bleiben; jedenfalls erweisen sich die Begriffe als hinreichend definiert.

60. Unbestritten hat zudem die Kommission besonders hervorgehoben, dass die Herstellungsmethode der Primärprodukte maßgeblichen Einfluss auf eine mögliche toxische Wirkung von Raucharomen hat. Für die Herstellung der Primärprodukte verbietet Artikel 5 daher die Verwendung chemisch behandelter Hölzer, soweit ihre Gefahrlosigkeit nicht nachgewiesen werden kann. Anhang I präzisiert die Herstellungsbedingungen der Primärprodukte weiter im Hinblick auf Zusatzstoffe, Hitzebehandlung und chemische wie physikalische Verfahren zur Gewinnung von Kondensaten und Phasen, sowie zu deren weiterer Verarbeitung. Auch werden für zwei Stoffe Höchstanteile vorgegeben. Anhang II gibt mit seinen Hinweisen auf bewertungsrelevante Informationen weitere substanzielle Anhaltspunkte.

61. Die Verordnung gibt damit konkrete, jedenfalls hinreichend bestimmte Kriterien für die Herstellungsmethode der Primärprodukte vor und regelt deutlich mehr als nur die wesentlichen Grundzüge der Materie. Alles Weitere und insbesondere die Ausarbeitung der konkreten Kriterien des Gesundheits- und Verbraucherschutzes im Bereich des Artikels 4 der Verordnung, lässt sich — entgegen der Ansicht des Vereinigten Königreichs — sehr wohl dem weiten Bereich der „Durchführung" zuschreiben, wie er aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervorgeht. Zu den Durchführungsvorschriften und Anwendungsmodalitäten, welche die Kommission in delegierter Befugnis erlassen kann, gehört nämlich gerade das Festlegen der Voraussetzungen, des Umfangs und der sonstigen Bedingungen für die Anwendung von allgemeinen Vorgaben auf Einzelfälle. [30]

62. Im Übrigen hat die Kommission überzeugend dargelegt, dass praktische und rechtliche Notwendigkeiten einer weitergehenden Detailregelung in der Verordnung selbst, z. B. in Form einer Positivliste aller zulässigen Primärprodukte, entgegenstanden. Der achte Erwägungsgrund der Verordnung legt in diesem Sinne näher dar, dass ein einheitliches Verfahren zur Sicherheitsbewertung von Primärprodukten für Raucharomen aus objektiven, wissenschaftlichen Gründen nicht möglich ist.

63. Insoweit ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Artikel 95 Absatz 3 EG und Artikel 152 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG für den Gesundheitsschutz ein hohes Niveau verlangt. Hängen mögliche toxische Wirkungen von Raucharomen aber so entscheidend von deren Bestandteilen und ihrem Mi-

30 — Vgl. Urteile Kommission/Rat (zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 10 bis 11) und Söhl & Söhlke (zitiert in Fußnote 24, Randnr. 34).

schungsverhältnis ab, dass es wesentlich auf die Primärprodukte und ihre Herstellungsmethode ankommt, so kann eine Liste zugelassener Primärprodukte nur auf der Grundlage toxikologischer Bewertungen im Einzelfall erstellt werden. [31] Da zudem offenbar jedes einzelne der Produkte in der Herstellungsmethode, der chemischen Zusammensetzung und der toxikologischen Charakteristik spezifisch sein kann, ist nachvollziehbar, dass jede Genehmigung individuelle Nutzungsbedingungen vorsehen muss.

64. Angesichts der vorhandenen Angaben zu den Zielen der Regelung, ihrem Gegenstand und den maßgeblichen Kriterien ist es zugleich unproblematisch, dass die Kommission nach Artikel 9 Absatz 1 bei ihrer Beurteilung neben den Anforderungen des Artikels 4 Absatz 1 und dem Gemeinschaftsrecht auch „andere sachdienliche legitime Faktoren" zu berücksichtigen hat. Was in zulässiger Weise zu den „Faktoren" gezählt werden kann, lässt sich nämlich anhand der allgemeinen Hauptziele der vorliegenden Grundverordnung, der Ziele der vertraglichen Rechtsgrundlage in Artikel 95 Absatz 1 EG, der vorgegebenen Kriterien und des regulatorischen Kontextes hinreichend eingrenzen.

31 — Deshalb sei es auch erforderlich gewesen, Unternehmen aufzufordern, detaillierte Anträge für ihre auf dem Markt erhältlichen Produkte zu stellen, was im Übrigen zugleich die zu erwartende Zahl solcher Produkte auf weniger als 20 reduziere.

65. In den beiden zentralen materiellen Aspekten der zu regelnden Materie, den grundlegenden Sicherheitsanforderungen für die Verwendung und Vermarktung von Raucharomen und den Herstellungsbedingungen, gibt die Verordnung folglich die wesentlichen Grundzüge der Maßnahmen zur Rechtsangleichung bei hinreichender Bestimmtheit der Hauptbestandteile der delegierten Befugnisse vor.

66. Schließlich legt die Verordnung in ihren Artikeln 6, 8 bis 12 und 19 fest, wie die Kommission die delegierten Befugnisse ausübt. Ihre Aufgabe ist, eine Positivliste der zugelassenen Primärprodukte zu erstellen. Die Verfahrensbestimmungen sehen vor, dass die Kommission die Primärprodukte mit Hilfe der Lebensmittelbehörde anhand der materiellen Kriterien evaluiert und über die Aufnahme in die Liste unter Beteiligung des Regelausschusses entscheidet. Die Art, die Wirkungen, die Dauer, die Änderung, die Aussetzung, der Widerruf und die Verlängerung von Zulassungen werden ebenso angegeben wie die Wirkungen einer Ablehnung.

C — *Zusammenfassende Schlussfolgerungen*

67. Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass Artikel 95 Absatz 1 EG eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verordnung bietet, ihr Regelungsmodell verhältnismäßig ist und sich die Delegation von

Durchführungsbefugnissen an die Kommission im Rahmen des nach Artikel 202 dritter Gedankenstrich EG Zulässigen bewegt. Die Klage ist daher abzuweisen.

V — Kosten

68. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Prozesskosten zu tragen, wenn die Gegenseite einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Da das Parlament und der Rat vorliegend einen Antrag im Sinne des Artikels 69 § 2 der Verfahrensordnung gestellt haben und das Vereinigte Königreich nach den vorstehenden Erwägungen unterliegt, sind dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

69. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Kommission hat daher ihre eigenen Kosten zu tragen.

VI — Ergebnis

70. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Vereinigte Königreich trägt die Kosten des Verfahrens, mit Ausnahme der Kosten der Kommission. Die Kommission hat ihre Kosten selbst zu tragen.