CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 8 september 2005 [1]

I — Inleiding

1. Verordening (EG) nr. 2065/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 10 november 2003 inzake in of op levensmiddelen gebruikte of te gebruiken rookaroma's [2], regelt niet rechtstreeks welke rookaroma's op de interne markt mogen worden gebruikt. In wezen schrijft zij een procedure voor waarmee de Commissie voor zogenoemde primaire producten voor de bereiding van rookaroma's vergunning verleent. De toegestane stoffen worden vermeld op een positieve lijst in de bijlage bij de verordening.

2. Het geschil tussen partijen betreft de vraag of artikel 95, lid 1, EG toestaat dat dergelijke uit meerdere fasen bestaande regelingsmodellen worden vastgesteld dan wel enkel maatregelen toelaat die rechtstreeks het recht zelf van de lidstaten onderling aanpassen. Verder is omstreden of de bevoegdheden van de Commissie in die procedure voldoende precies zijn omschreven.

II — Feiten en toepasselijke bepalingen

3. Rechtsgrondslag van de verordening is artikel 95 EG dat onder meer bepaalt:

„1. [...] De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 309, blz. 1 (hierna: „verordening").

4. Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad of de Commissie een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan."

4. De overdracht van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie wordt in artikel 202, derde streepje, EG geregeld:

„Ter bereiking van de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan

[...]

— verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld."

5. De bereiding van rookaroma's wordt in de zevende overweging van de considerans van de verordening als volgt beschreven:

„[...] de bereiding van deze rookaroma's begint met de condensatie van rook. De gecondenseerde rook wordt doorgaans door middel van fysische procédés gescheiden in een waterig primair rookcondensaat, een in water onoplosbare zware teerfase en een in water onoplosbare oliefase. Deze in water onoplosbare oliefase is een bijproduct dat niet voor de bereiding van rookaroma's kan worden gebruikt. De primaire rookcondensaten en fracties van de in water onoplosbare zware teerfase, de zogenaamde ‚primaire teerfracties', worden gezuiverd om de bestanddelen die het schadelijkst voor de menselijke gezondheid zijn eruit te verwijderen. Daarna kunnen zij als zodanig in of op levensmiddelen gebruikt worden of er kunnen afgeleide rookaroma's uit worden bereid

via geschikte fysische procédés zoals extractie, destillatie, concentratie door verdamping, absorptie of membraanscheiding en de toevoeging van levensmiddeleningrediënten, andere aroma's, levensmiddelenadditieven of oplosmiddelen, onverminderd specifieke communautaire wetgeving."

6. Wat de risico's van rookaroma's betreft stelt de zesde overweging van de considerans vast:

„De chemische samenstelling van rook is complex en hangt onder andere af van de gebruikte houtsoort, de voor het produceren van de rook gebruikte methode, het watergehalte van het hout en de temperatuur en zuurstofconcentratie tijdens de rookproductie. Algemeen gesproken kunnen gerookte levensmiddelen gezondheidsrisico's inhouden in verband met de mogelijke aanwezigheid van polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Aangezien rookaroma's worden bereid uit rook die wordt gefractioneerd en gezuiverd, wordt het gebruik van rookaroma's over het algemeen als minder bezwaarlijk voor de gezondheid beschouwd dan het traditionele rookproces. In de veiligheidsbeoordelingen moet echter rekening worden gehouden met de mogelijkheid van ruimere toepassingen van rookaroma's dan het conventionele roken."

7. De achtste overweging van de considerans zet uiteen wat de moeilijkheden zijn bij de wetenschappelijke beoordeling:

„Het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding heeft geconcludeerd dat het als gevolg van de grote fysische en chemische verschillen tussen rookaroma's die voor het aromatiseren van levensmiddelen worden gebruikt, niet mogelijk is een gemeenschappelijke aanpak voor de veiligheidsbeoordeling te volgen en de toxicologische beoordeling zich daarom moet richten op de veiligheid van de afzonderlijke rookcondensaten."

8. Een rookaroma of een levensmiddel waarin of waarop zich een rookaroma bevindt, mag krachtens artikel 4, lid 2, van de verordening enkel in de handel worden gebracht, indien de Commissie voor het primaire product waaruit het is bereid overeenkomstig de verordening een vergunning heeft verleend.

9. Als primaire producten definieert artikel 3 van de verordening primaire rookcondensaten en primaire teerfracties. Voor deze primaire producten geldt de in de verordening voorgeschreven toelatingsprocedure.

Over toelating beslist de Commissie op aanvraag van de producent met medewerking van een regelgevend comité [3] en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid [4] (hierna: „Autoriteit voor voedselveiligheid"). De Commissie dient op aanvraag een rookaroma te beoordelen en het ofwel bij een uitvoeringsverordening op de lijst van de toegelaten rookaroma's (de positieve lijst) te plaatsen ofwel de toelating bij een tot de aanvrager gerichte beschikking te weigeren.

10. De voorwaarden voor toelating worden in artikel 4, lid 1, van de verordening als volgt omschreven:

„Rookaroma's mogen uitsluitend in of op levensmiddelen worden gebruikt indien afdoende is aangetoond dat dit:

— geen risico's voor de menselijke gezondheid inhoudt;

— de consumenten niet misleidt."

11. Overeenkomstig artikel 9 van de verordening kan de Commissie bij haar besluit ook andere ter zake dienende factoren in acht nemen.

12. Bovendien mag hout dat voor de bereiding van primaire producten wordt gebruikt krachtens artikel 5 van de verordening in de zes maanden onmiddellijk voorafgaande aan het kappen en daarna, niet opzettelijk of onopzettelijk behandeld zijn met chemische stoffen, tenzij kan worden aangetoond dat de voor die behandeling gebruikte stof bij de verbranding geen mogelijk toxische stoffen doet ontstaan. Bijlage I bij de verordening bevat verdere voorschriften voor de bereiding, zoals maximumgehalten voor benzo[a]pyreen en benzo[a]antraceen.

III — Conclusies van partijen

13. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft op

3 — Zie artikel 5 van besluit 1999/468/EEG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (hierna: „comitologiebesluit"; PB L 184, blz. 23): het comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Wanneer de door de Commissie beoogde maatregel niet de steun van een gekwalificeerde meerderheid van het comité ontvangt, dient de Commissie zich tot de Raad te wenden. Deze kan het voorstel afwijzen of vaststellen. Wanneer de Raad na een termijn van drie maanden geen standpunt heeft ingenomen kan de Commissie het uitvoeringsbesluit zelf vaststellen.

4 — De Autoriteit voor voedselveiligheid is opgericht bij verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1).

11 februari 2004 tegen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 230 EG een beroep ingesteld dat op 16 februari 2004 bij het Hof is ingekomen, en heeft verzocht

1) verordening nr. 2065/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 10 november 2003 inzake in of op levensmiddelen gebruikte of te gebruiken rookaroma's nietig te verklaren;

2) het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in de kosten van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland te verwijzen.

14. Het Europees Parlement en de Raad daarentegen verzoeken

1) het beroep te verwerpen, en

2) het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de kosten te verwijzen.

15. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is bij beschikking van de president van het Hof van 24 juni 2004 krachtens artikel 40, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering toegelaten tot interventie aan de zijde van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Zij ondersteunt de conclusies van het Parlement en de Raad.

IV — Juridische beoordeling

16. Het beroep doet in de eerste plaats de vraag rijzen of artikel 95, lid 1, EG de juiste rechtsgrondslag voor de verordening is. Het Verenigd Koninkrijk betwijfelt overigens ook of het regelingsmodel van de verordening proportioneel is. Ten slotte stelt het Verenigd Koninkrijk dat de verordening artikel 202, derde streepje, EG schendt, omdat daarin kerntaken van de harmonisatie van wetgeving aan de Commissie worden overgedragen. Zijns inziens mogen enkel bevoegdheden van „uitvoering" worden overgedragen.

A — *Artikel 95, lid 1, EG als rechtsgrondslag voor de verordening*

17. Krachtens artikel 95, lid 1, EG stelt de Raad de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

18. Artikel 95, lid 1, EG kan als rechtsgrondslag enkel in aanmerking komen wanneer daadwerkelijk en objectief uit de handeling blijkt [5] dat deze tot doel heeft de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren. [6]

19. Dit is in casu het geval. Krachtens de verordening kunnen toegelaten primaire producten in de gehele Gemeenschap worden gebruikt. Zoals de Commissie onweersproken stelt, waren er vroeger nationale toelatingsprocedures die althans potentieel verschillende resultaten konden opleveren, hetgeen het vrij verkeer van primaire producten, de hieruit bereide aroma's en de hiermee behandelde levensmiddelen kon beïnvloeden en de mededinging vervalsen. Voorzover primaire producten op grond van deze verordening in de toekomst uit de markt moeten worden genomen, vindt zulks zijn rechtvaardiging in de bescherming van de volksgezondheid, waarvoor artikel 95, lid 3, EG van een hoog beschermingsniveau uitgaat.

20. Artikel 95, lid 1, EG staat echter uitsluitend „maatregelen [...] inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten" toe. Juist deze passage leggen partijen verschillend uit. De onderscheiden standpunten kunnen als volgt worden samengevat.

21. Het Verenigd Koninkrijk meent dat de „maatregelen [...] inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten" betrekking hebben op het nationale recht — artikel 95, lid 1, kan niet worden gebruikt voor maatregelen die verder gaan dan waartoe de lidstaten bevoegd zijn. De beslissende vraag is dus of een maatregel een resultaat oplevert dat door de gelijktijdige vaststelling van identieke wetgeving in lidstaten wel of niet had kunnen worden bereikt.

22. Deze vraag moet in casu ontkennend worden beantwoord, aangezien de verordening geen materiële criteria voor de harmonisatie van nationale rechtsnormen opstelt en geen geharmoniseerde normen in het nationale recht invoert. Zij stelt veeleer een gecentraliseerde toelatingsprocedure op gemeenschapsniveau vast waarbij de Commissie en de Autoriteit voor voedselveiligheid wordt opgedragen om een positieve lijst van rookaroma's op te stellen. Een dergelijke maatregel kan niet door de wetgevers van de lidstaten worden vastgesteld, ook niet door een gelijktijdige vaststelling van nationale regelingen die identiek met de verordening zijn. Artikel 95, lid 1, EG is dus een onjuiste rechtsgrondslag voor de verordening. In plaats daarvan moet artikel 308 EG als rechtsgrondslag worden toegepast.

5 — Arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, titaandioxide (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10), en 14 april 2005, België/Commissie (C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 78).

6 — Arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement, tabaksreclame (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punten 84 en 85).

23. Het argument van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de uitlegging van artikel 95, lid 1, EG komt overeen met een — vooral in de Duitse doctrine — wijdverbreide opvatting, die eveneens gebaseerd is op de passage „inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten", en die overigens doorgaans „usurpatie" van de bestuursbevoegdheid van de lidstaten door de Gemeenschap als hoofdprobleem beschouwt.[7]

24. Volgens de instellingen die partijen in deze procedure zijn, zou artikel 95, lid 1, EG daarentegen maatregelen in meer fasen mogelijk maken. Een regeling als de onderhavige kan niet geïsoleerd, maar slechts in samenhang met de op basis daarvan vastgestelde uitvoeringsmaatregelen worden beschouwd. De verordening leidt dus wel degelijk tot harmonisatie, namelijk in de vorm van de positieve lijst van toegelaten primaire producten die de Commissie op grond van de verordening moet opstellen. Ook deze uitlegging heeft haar aanhangers in de doctrine.[8]

25. Tegen de achtergrond van deze argumenten herinner ik eraan dat de bestreden verordening zelf *geen* rechtstreekse harmonisatie van het recht van de lidstaten teweegbrengt. Voorzover de verordening materiële criteria bevat, zijn deze tot de Commissie gericht om haar een positieve lijst te laten opstellen. Enkel een op de verordening gebaseerde uitvoeringsverordening van de *Commissie* komt als harmonisatiemaatregel in de vorm van een positieve lijst in aanmerking. De verordening regelt dus hoogstens een tussenfase op de weg naar harmonisatie van de wettelijke bepalingen van de lidstaten inzake het gebruik van rookaroma's.

26. Daarom moet worden onderzocht of artikel 95, lid 1, EG de mogelijkheid openlaat dat dergelijke uit meerdere fasen bestaande regelingsmodellen worden vastgesteld dan wel of enkel maatregelen mogen worden genomen die rechtstreeks het recht zelf van de lidstaten onderling aanpassen.

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

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

27. Het in artikel 95, lid 1, EG gebruikte begrip „maatregel" omvat ontegenzeglijk ten minste alle in artikel 249 EG bedoelde handelingen, dat wil zeggen de verordening, de richtlijn, de beschikking, de aanbeveling en het advies. De vaststelling van een verordening op de grondslag van artikel 95, lid 1, EG is dus formeel in orde.

28. Het Verenigd Koninkrijk concentreert zich echter op de afzonderlijke onderdelen van de rest van de desbetreffende passage en gaat vooral in op de elementen „onderlinge aanpassing" en „van de lidstaten", en wel als volgt.

29. Artikel 95, lid 1, EG verleent een bevoegdheid om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten *onderling aan te passen*. Het begrip onderlinge aanpassing wijst reeds op een verband met het nationale recht, omdat het uniform geldende gemeenschapsrecht hoe dan ook geen onderlinge aanpassing nodig heeft. De richtlijn is juist daarom de klassieke harmonisatiemaatregel omdat die verlangt dat de lidstaten hun recht aanpassen aan gemeenschappelijke bepalingen. De verordening is een handeling die verder gaat, doordat zij rechtstreeks toepasselijk gemeenschapsrecht in de plaats stelt van nationaal recht; het aldus bereikte resultaat kan evenwel als de „meest verstrekkende vorm" van onderlinge aanpassing worden opgevat. Ook door tot de lidstaten gerichte besluiten kan een onderlinge aanpassing van het recht van de lidstaten worden bereikt. Deze maatregelen hebben gemeen dat daardoor potentieel afwijkend nationaal recht wordt aangepast of vervangen. Bijgevolg kunnen harmonisatiemaatregelen slechts datgene regelen waartoe de lidstaten zelf potentieel bevoegd zijn.

30. Voorts verleent artikel 95, lid 1, EG een bevoegdheid om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen *van de lidstaten* aan te passen. Uit de verwijzing naar nationaal recht kan eveneens worden afgeleid dat de Gemeenschap enkel maatregelen mag vaststellen die al binnen het kader van de potentiële bevoegdheden van het recht van de lidstaten vallen.

31. Het standpunt van het Verenigd Koninkrijk is in zoverre overtuigend dat de passage betreffende „de onderlinge aanpassing" van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen „van de lidstaten" verlangt dat er verband bestaat tussen de genomen (harmonisatie)maatregelen en het nationale recht. Dat verband is er wanneer door de omzetting van gemeenschapsrechtelijke bepalingen in alle lidstaten geharmoniseerde nationale regelingen tot stand komen. Maar ook rechtstreeks en met voorrang geldend gemeenschapsrecht dat andersluidend recht van de lidstaten opzij zet of de totstandkoming ervan verhindert, heeft dit verband met het nationale recht. Zuiver gemeenschappelijke maatregelen die *naast* nationale regelingen worden vastgesteld zonder de inhoud ervan te

wijzigen, brengen daarentegen inderdaad geen harmonisatie van het recht in de lidstaten teweeg. Het Hof heeft zulks bijvoorbeeld verklaard voor nieuwe rechten op het gebied van de intellectuele eigendom die naast de bestaande nationale rechten in het leven werden geroepen. [9]

32. Het feit dat er verband moet bestaan met het nationale recht betekent echter enkel dat de maatregelen het recht van de lidstaten moeten *harmoniseren*. De wijze en de details van deze harmonisatie — hoe zij moet geschieden en waarop zij betrekking moet hebben — kunnen echter niet alleen uit deze beide elementen van de betrokken passage worden afgeleid.

33. Wat dit betreft moet men de instellingen gelijk geven die uit het begrip maatregelen „*inzake* de onderlinge aanpassing" opmaken dat deze maatregelen niet zelf het nationale recht rechtstreeks moeten aanpassen. Anders dan formuleringen als „aanpassingsmaatregelen", „maatregelen tot aanpassing" of „maatregelen die [...] aanpassen", maakt die formulering tussenfases mogelijk. Ook andere taalversies, zoals de Franse, de Engelse, de Spaanse, de Italiaanse en de Portugese, bevestigen dit verschil. [10] Zolang dus een maatregel slechts in zijn geheel beschouwd de onderlinge aanpassing van het recht van de lidstaten bevordert, kan hij ook procedures vaststellen die niet rechtstreeks een aanpassing, maar via een uit meerdere fasen bestaand model deze aanpassing stapsgewijs teweeg brengen.

34. Dit is — in tegenstelling tot de zienswijze van het Verenigd Koninkrijk — niet in tegenspraak met de uitlegging van de twee elementen van de *onderlinge aanpassing* van het recht *van de lidstaten*. De instellingen erkennen namelijk dat er een verband met het nationale recht moet bestaan, maar zien meer mogelijkheden dan het Verenigd Koninkrijk om dit doel te bereiken.

35. De door de verordening beoogde positieve lijst die door middel van uitvoeringsverordeningen moet worden vastgesteld, leidt ertoe dat het relevante nationale recht opzij wordt gezet of de totstandkoming ervan wordt verhinderd. Deze lijst heeft dus aantoonbaar — zoals het Verenigd Koninkrijk erkent — in haar geheel beschouwd een op harmonisatie gericht verband met het recht van de lidstaten.

36. Ook de samenhang met andere bepalingen van het Verdrag bevestigt de regelmatigheid van een uit meerdere fasen bestaand harmonisatiemodel. Het grondbeginsel van artikel 202, derde streepje, EG is dat maatregelen van de gemeenschapswetgever niet uitputtend behoeven te zijn, maar dat deze in uitvoeringsmaatregelen van de Commissie kunnen voorzien. Noch artikel 202 EG, noch artikel 95 EG stellen bijzondere beperkingen

9 — Zie arresten van 13 juli 1995 Spanje/Raad (C-350/92, Jurispr. blz. I-1985, punt 23); 9 oktober 2001, Nederland/Parlement en Raad (C-377/98, Jurispr. blz. I-7079, punten 24 en 25), en advies van 15 november 1994 (1/94, bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale akkoorden op het gebied van diensten en bescherming van de intellectuele eigendom te sluiten, Jurispr. blz. I-5267, punt 59).

10 — De passage luidt in het Frans: „mesures relatives au rapprochement"; in het Engels: „measures for the approximation"; in het Spaans: „medidas relativas a la aproximación"; in het Italiaans: „misure relative al ravvicinamento"; in het Portugees: „medidas relativas à aproximação".

aan de delegatiebevoegdheid voor regels krachtens artikel 95, lid 1, EG. Integendeel is, zoals het Parlement terecht opmerkt, in de leden 4 en 5 van artikel 95 sprake van „het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Commissie" of van een harmonisatiemaatregel die de Commissie heeft genomen. Artikel 95 EG kwalificeert dus zelf de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie krachtens artikel 202 EG als harmonisatiemaatregelen.

37. Anders dan het Verenigd Koninkrijk onder verwijzing naar het arrest inzake het douane-informatiesysteem [11] betoogt, is de harmoniserende werking van de voorziene procedure die bestaat in de opstelling van een positieve lijst door de Commissie, niet zo zwak dat deze opstelling louter als een bijkomstig gevolg van de regeling kan worden beschouwd. De harmonisatie van wetgevingen is veeleer het enige doel van de procedure om een positieve lijst op te stellen.

38. Het Verenigd Koninkrijk vergist zich bovendien waar het stelt dat de verordening een gemeenschapsorgaan in het leven roept, hetgeen op de grondslag van artikel 95 EG niet mogelijk zou zijn. Een procedure die door een bij het Verdrag ingesteld orgaan wordt uitgevoerd, kan niet op één lijn met de oprichting van een nieuw gemeenschapsorgaan worden gesteld. [12]

39. Tegen de instelling van een harmonisatieprocedure in meerdere fasen kan ook niet worden ingebracht dat de verordening aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verleent die het Verdrag aan de lidstaten voorbehoudt. [13] Afgezien van de vraag of het gemeenschapsrecht — zoals bijvoorbeeld het Duitse constitutionele recht — een dergelijk onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende bevoegdheden kent [14], is dit bezwaar met betrekking tot de hier bestreden verordening irrelevant. Hoewel de procedure voor de toelating van primaire producten administratieve elementen bevat, is zij echter als geheel op grond van het te bereiken resultaat — een algemene toelating van bepaalde primaire producten in de gehele Gemeenschap — als wetgeving aan te merken. Een belangrijk deel van de uitvoering wordt aan de lidstaten overgelaten. De plaatsing van een primair product op de positieve lijst brengt namelijk niet de toelating tot het in de handel brengen van het eindproduct mee. Dit laatste blijft verder tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. De enige beperking is dat zij het gebruik van toegelaten primaire producten voor rookaroma's niet kunnen verbieden en dat zij het in de handel brengen van rookaroma's op basis van niet-toegelaten primaire producten moeten verhinderen.

40. Samenvattend moet derhalve worden vastgesteld dat artikel 95, lid 1, EG de juiste rechtsgrondslag voor de verordening is, aangezien deze bepaling de invoering toe-

11 — Arrest van 18 november 1999 Commissie/Raad (C-209/97, Jurispr. blz. I-8067, punten 35 e.v.).

12 — De vraag of artikel 95 EG de oprichting van gemeenschapsorganen toestaat moet in de aanhangige zaak Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-217/04), betreffende het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging, worden beantwoord.

13 — Zie over dit argument, hierboven punt 23.

14 — In het arrest van 9 augustus 1994 Duitsland/Raad (C-359/92, Jurispr. blz. I-3681, punt 38) wordt dit verworpen.

staat van uit meerdere fasen bestaande regelingsprocedures, zoals de verordening, die *uiteindelijk* tot een harmonisatie van het recht in de lidstaten leiden.

B — *De verdere argumenten van het Verenigd Koninkrijk*

41. In het verdere verloop van de procedure heeft het Verenigd Koninkrijk argumenten aangevoerd die geen betrekking hebben op de rechtsgrondslag van de verordening, maar op de evenredigheid ervan uit het oogpunt van de bevoegdheden van de lidstaten, en op de grenzen van de bevoegdheidsdelegatie krachtens artikel 202 EG.

42. Deze argumenten zijn, zoals de Raad en de Commissie inzake delegatie van bevoegdheden stellen, op beide punten te laat aangevoerd ingevolge artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering. Het betreft hier nieuwe offensieve middelen die pas in repliek, resp. in het antwoord op de memorie in interventie van de Commissie, naar voren werden gebracht. Het verzoek tot nietigverklaring noemt noch de evenredigheid noch een mogelijke schending van de grenzen van de delegatiemogelijkheden. Het valt niet in te zien hoe het Verenigd Koninkrijk, had het hiertegen bezwaar gehad, in zijn verzoek de vaststelling van de verordening op grond van artikel 308 EG als volstrekt rechtmatig heeft kunnen aanmerken. Waar het Verenigd Koninkrijk van het begin af aan heeft gesteld dat een op artikel 95 EG gebaseerde verordening materiële criteria moet bevatten, hebben deze argumenten uitsluitend betrekking op de vraag of de verordening als een harmonisatiemaatregel kan worden beschouwd.

43. De evenredigheid van de verordening en de delegatiemogelijkheden zal ik dus enkel subsidiair onderzoeken.

1) Evenredigheid van de verordening

44. Artikel 5 EG, dat in de eerste alinea het attributiebeginsel en in de tweede alinea het subsidiariteitsbeginsel neerlegt, stelt in de derde alinea dat het optreden van de Gemeenschap niet verder mag gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Aldus wordt het evenredigheidsbeginsel in het kader van de attributie van de bevoegdheden juridisch verwoord. Volgens dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, mogen handelingen van gemeenschapsorganen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen verschillende geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet

onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. [15]

45. Aangezien het hier om de verhouding tussen gemeenschapsmaatregelen en nationale bevoegdheden gaat, ware te onderzoeken of de doelstellingen van de verordening niet door andere, even werkzame regelingen kunnen worden nagestreefd, die de lidstaten een grotere verantwoordelijkheid verlenen.

46. Daarbij dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, wanneer politieke, economische en sociale besluiten moeten worden genomen, die een complexe beoordeling vergen. [16] Dit is bij de onderhavige materie het geval. De toelating om rookaroma's voor het gebruik in levensmiddelen in de handel te brengen vereist complexe beoordelingen, die wat de bereiding en het in de handel brengen betreft economisch van aard zijn, en wetenschappelijk en sociaal, waar het gaat om de volksgezondheid en de consumentenbescherming.

47. In casu wijst niets erop dat de gemeenschapswetgever buiten de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid is getreden. Alles wijst er integendeel op dat de oplossing die uit de verschillende denkbare regelingsmodellen is gekozen, de meest geschikte was om het nagestreefde doel te bereiken. Het is niet mogelijk geweest een richtlijn vast te stellen die aan de lidstaten normen voor de toelating van rookaroma's oplegt en voorziet in de onderlinge erkenning van de toelatingen, aangezien volgens de achtste overweging van de considerans van de verordening een gemeenschappelijke aanpak voor de veiligheidsbeoordeling van primaire producten voor rookaroma's op objectieve wetenschappelijke gronden niet mogelijk is, zodat de toxicologische beoordeling zich op de veiligheid van de afzonderlijke rookcondensaten moet richten. Een „oplossing bestaande uit coördinatie" [17], waarbij de lidstaten toelating verlenen die in alle andere lidstaten behoudens verzet automatisch wordt erkend, zou zonder gemeenschappelijke normen juist tot meningsverschillen tussen de lidstaten heb-

15 — Zie arresten van 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81); 12 maart 2002, Omega Air (C-27/00 en C-122/00, Jurispr. blz. I-2569, punt 62); 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 79); 3 juli 2003, Lennox (C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 76), en 10 maart 2005, Tempelman en van Schaijk (C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895, punt 47).

16 — Zie recent arrest van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, Jurispr. blz. I-1189, punten 47 e.v.).

17 — Zie wat dit betreft verordening (EG) nr. 2232/96 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 1996, tot vaststelling van een communautaire procedure voor in of op levensmiddelen gebruikte of te gebruiken aromastoffen (PB L 299, blz. 1); verordening (EG) nr. 178/2002, aangehaald in voetnoot 4; richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PB L 123, blz. 1); verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende detergentia (PB L 104, blz. 1); richtlijn 2001/82/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (PB L 311, blz. 1); richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB L 311, blz. 67), en richtlijn 94/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1994 inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt (PB L 237, blz. 3).

ben geleid, die de Commissie dan toch nog had moeten oplossen. De rechtstreekse vaststelling van een positieve lijst in het kader van een medebeslissingsprocedure, dat wil zeggen door het Parlement en de Raad op voorstel van de Commissie, zoals het Verenigd Koninkrijk ten slotte heeft gevorderd, zou de bevoegdheden van de lidstaten evenzeer beperken als de gekozen oplossing, maar tegelijk de toelatingsprocedure van rookaroma's veel moeizamer maken en de rechten van de fabrikanten om aan deze procedure deel te nemen veeleer reduceren.

48. Op grond van het voorgaande zijn ook de „nadelen" voor de bevoegdheden van de lidstaten evenredig met de doelstellingen van artikel 95, lid 1, EG en de verordening.

49. De verordening voldoet derhalve aan de eisen die het evenredigheidsbeginsel stelt.

2) De grenzen van de delegatie van bevoegdheden in de zin van artikel 202 EG

50. Overeenkomstig artikel 202, derde streepje, EG en artikel 211, vierde streepje, EG dient de bevoegdheid ter uitvoering van het secundaire recht in het algemeen aan de Commissie te worden toegekend.[18] Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een delegatie van bevoegdheden aan de Commissie onderscheidt het Hof tussen voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie en daarom aan de juridische basishandeling moeten voorbehouden blijven, en bepalingen die uitvoerend van aard zijn en waarvan de vaststelling aan de Commissie kan worden overgedragen.[19] Het is derhalve, zoals het Verenigd Koninkrijk terecht veronderstelt, relevant of de gedelegeerde bevoegdheden tot de „wezenlijke elementen van de te regelen materie" dan wel tot het gebied van de „uitvoering" moeten worden gerekend.

51. Het Verenigd Koninkrijk betwijfelt of in casu de wezenlijke elementen van de te regelen materie in de basisverordening zijn omschreven. Het Parlement en de Raad hebben geen materiële normen voor de harmonisatie vastgesteld, maar hebben eerst de Commissie opgedragen om de inhoudelijke criteria van de materie op te stellen.

52. Een argument dat hiertegen pleit is dat het Hof het begrip „wezenlijke elementen van de te regelen materie" zeer eng uitlegt en

18 — Het Hof heeft nader toegelicht dat de nieuwe formulering thans in deze delegatie van uitvoerende bevoegdheid voorziet, zie arrest van 24 oktober 1989, Commissie/Raad (16/88, Jurispr. blz. 3457, punt 10).

19 — Zie arresten van 27 september 1979, Eridania en Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 7); 17 december 1970, Köster (25/70, Jurispr. blz. 1161, punt 6); 16 juni 1987, Romkes (46/86, Jurispr. blz. 2671, punt 16); 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad (C-63/90 en C-67/90, Jurispr. blz. I-5073, punt 14); 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 36).

dat alleen de bepalingen die de fundamentele doelstellingen van de communautaire politiek beogen te verwezenlijken, als wezenlijke voorschriften worden gekwalificeerd.[20] Als logisch gevolg hiervan legt het Hof in zijn vaste rechtspraak het begrip „uitvoering" zeer ruim uit[21] en maakt het daardoor voor de Raad mogelijk om de Commissie een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten.[22]

53. Het Hof baseert zich bij de ruime uitlegging van het begrip uitvoering enerzijds op het stelsel van het Verdrag en anderzijds op de eisen van de praktijk, met name op de landbouwmarkt en in het kader van het recht inzake de buitenlandse handel. De Commissie is als enige in staat de ontwikkeling van de landbouwmarkten of van de markten op het internationale vlak voortdurend en nauwlettend te volgen en de spoedmaatregelen te treffen die de situatie vereist.[23]

54. Tot dusver stelt het Hof conform deze vaste rechtspraak met een zekere regelmaat zeer beperkte eisen aan de graad van precisie waarmee aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden werden bepaald. Zo oordeelde het Hof dat aan de Commissie de algemene bevoegdheid tot vaststelling van voorschriften kan worden gedelegeerd. Met name behoeven de wezenlijke elementen van de gedelegeerde bevoegdheden niet precies te worden omschreven. Integendeel, ook in algemene termen geformuleerde bepalingen bieden hiertoe een toereikende machtigingsgrondslag.[24] Dergelijke algemene termen zijn vaak als volgt geredigeerd: „De bepalingen ter uitvoering van deze verordening [...] worden vastgesteld volgens de procedure [...]".[25]

55. Een dergelijke onbepaalde delegatie zou in casu niet acceptabel zijn. Het gaat hier niet om sectoren die door snelle en tevens intensieve ingrepen van de Gemeenschap worden gekenmerkt, zoals de landbouwmarkt. Er is hier eerder sprake van een eenmalige afweging, op basis van de wetenschappelijke evaluatie van elk primair product, tussen de economische vrijheid van ondernemen en de bescherming van de gezondheid en de consument op de interne markt. Deze afweging vereist geen flexibiliteit en snelheid, maar een zorgvuldig onderzoek en evaluatie van alle relevante informatie.

20 — Zie arresten van 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Jurispr. blz. I-5461, punt 21), en Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punten 36 en 37).

21 — Zie arresten van 30 oktober 1975, Rey Soda e.a. (23/75, Jurispr. blz. 1279, punt 10); 11 maart 1987, Rau e.a./Commissie (279/84, 280/84, 285/84 en 286/84, Jurispr. blz. 1069, punt 14); 29 juni 1989, Vreugdenhil en Van der Kolk (22/88, Jurispr. blz. 2049, punt 16); 17 oktober 1995, Nederland/Commissie (C-478/93, Jurispr. blz. I-3081, punt 36); 4 februari 1997, België en Duitsland/Commissie (C-9/95, C-23/95 en C-156/95, Jurispr. blz. I-645, punt 36), en 19 november 1998, Portugal/Commissie (C-159/96, Jurispr. blz. I-7379, punt 40).

22 — Zie arresten, aangehaald in voetnoot 21, België en Duitsland/Commissie (punt 36); Vreugdenhil en Van der Kolk (punt 16); Nederland/Commissie (punt 30), en Rau e.a./Commissie (punt 14).

23 — Zie wat de landbouwmarkten betreft arresten, aangehaald in voetnoot 21, België en Duitsland/Commissie (punt 36); Vreugdenhil en Van der Kolk (punt 16); Rey Soda (punten 10-14), alsmede, wat het recht inzake de buitenlandse handel betreft, het arrest Portugal/Commissie (aangehaald in voetnoot 20, punten 40 e.v.).

24 — Zie arresten van 16 december 1998, Vorderbrüggen (C-374/96, Jurispr. blz. I-8385, punt 36); Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 19, punt 41); 11 november 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, Jurispr. blz. I-7877, punt 34), en Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (aangehaald in voetnoot 20, punt 23).

25 — Zie bijvoorbeeld artikel 12 van verordening (EEG) nr. 768/89 van de Raad van 21 maart 1989, tot instelling van een regeling inzake tijdelijke inkomenssteun in de landbouw (PB L 84, blz. 8), aan de orde in het arrest Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 19).

56. Voor strengere eisen aan de delegatie van bevoegdheden pleiten bovendien het respect voor de rechten van het Parlement om deel te nemen aan de procedure waarvan het zelf niet te veel kan afwijken, en het risico dat de in het Verdrag voorziene wetgevingsprocedure wordt omzeild. Terwijl aan de comitéprocedure (comitologie) die in casu van toepassing is, het Parlement enkel theoretisch en in uitzonderingsgevallen kan deelnemen [26], wordt daarentegen de procedure van artikel 95 EG door een grotere transparantie en een duidelijk toegenomen democratische legitimiteit gekenmerkt.

57. Zelfs indien dergelijke strengere sectorspecifieke maatstaven worden aangelegd, waarvoor in de rechtspraak aanknopingspunten bestaan [27], is de onderhavige delegatie rechtmatig. Met name de artikelen 4 en 5 van de verordening beschrijven in samenhang met bijlage I de doelstellingen en het voorwerp van de te regelen materie voldoende nauwkeurig. Deze artikelen dragen daardoor tegelijkertijd bij, zoals de instellingen die partij zijn in deze procedure terecht stellen, aan de formulering van de grondtrekken van het gemeenschapsbeleid in deze sector en aan de bepaling van wezenlijke elementen van de te regelen materie. Bovendien regelt de verordening nauwkeurig hoe de gedelegeerde bevoegdheden moeten worden uitgeoefend.

58. Artikel 4, lid 1, omschrijft de drie wezenlijke voorwaarden waaronder rookaroma's worden toegelaten en in of op levensmiddelen mogen worden gebruikt. Zij mogen geen risico's voor de menselijke gezondheid inhouden, mogen de consument niet misleiden en moeten eventueel voldoen aan specifieke gebruiksvoorwaarden. Artikel 4, lid 2, verbiedt het in de handel brengen van rookaroma's die niet zijn goedgekeurd of waarvan de gebruiksvoorwaarden niet worden nageleefd.

59. De instellingen die partij zijn in deze procedure merken terecht op dat artikel 3 van de verordening en de zevende, de elfde en de zeventiende overweging van de considerans met richtlijn 88/388/EEG [28] en verordening (EG) nr. 178/2002 [29] samenhangen. De algemene begrippen van de verordening worden aldus in een context met een technische achtergrond geplaatst, waardoor zij een concrete vorm aannemen. Met name artikel 4 van richtlijn 88/388/EEG en de artikelen 3, 5, 14 en 16 van verordening

26 — Zie artikel 8 van het besluit comitologie (aangehaald in voetnoot 3), volgens hetwelk het Parlement de Commissie kan verzoeken voorstellen voor uitvoeringsmaatregelen opnieuw te onderzoeken op grond dat deze maatregelen verder gaan dan de desbetreffende delegatie toestaat. In 2000 en 2001 heeft het Parlement deze mogelijkheid slechts één keer gebruikt [verslag van de Commissie over de werkzaamheden van de comités in 2000, COM(2001)783 def. van 20 december 2001, blz. 6 e.v., en in 2001, COM(2002)733 def. van 23 december 2002, blz. 2 e.v.].

27 — Zie arresten van 5 juli 1988, Central-Import Münster (291/86, Jurispr. blz. 3679, punt 13); Vreugdenhil (aangehaald in voetnoot 21, punt 17), alsmede de bevestiging van de inhoud van het besluit comitologie door het arrest van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punten 40 e.v.), waarvan artikel 1, lid 1, voorschrijft dat het basisbesluit de belangrijkste elementen van de verleende bevoegdheden vaststelt.

28 — Richtlijn van de Raad van 22 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake aroma's voor gebruik in levensmiddelen en de uitgangsmaterialen voor de bereiding van die aroma's (PB L 184, blz. 61).

29 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002, aangehaald in voetnoot 4, tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1).

nr. 178/2002 duiden nader aan wanneer een levensmiddel geen risico oplevert voor de menselijke gezondheid en wanneer de consument niet wordt misleid. Buiten beschouwing kan worden gelaten of in deze artikelen reeds sprake is van „technische normen", zoals het Parlement stelt; in ieder geval zijn de begrippen voldoende gedefinieerd.

60. Onweersproken heeft de Commissie er bovendien met nadruk op gewezen dat de bereidingswijze van de primaire producten van doorslaggevende betekenis is voor een mogelijke toxische werking van rookaroma's. Daarom verbiedt artikel 5 het gebruik van met chemische stoffen behandeld hout, voorzover niet kan worden aangetoond dat zulks zonder risico is. Bijlage I bevat nadere voorschriften voor de bereiding van primaire producten waar het gaat om toegevoegde substanties, warmtebehandeling, chemische en fysische procédés om condensaten en fasen te bereiden alsmede om die verder te verwerken. Ook worden voor twee stoffen maximumgehalten vastgesteld. Bijlage II verwijst naar voor de beoordeling relevante informatie, en biedt dus verdere substantiële aanknopingspunten.

61. De verordening voorziet hierdoor in concrete, in elk geval genoegzaam bepaalde criteria voor de bereidingswijze van de primaire producten en regelt duidelijk meer dan enkel de wezenlijke onderdelen van de materie. Al het overige, en met name de uitwerking van de concrete criteria voor de bescherming van de gezondheid en die van de consument in het kader van artikel 4 van de verordening kan — anders dan het Verenigd Koninkrijk stelt — zeer wel tot het ruime gebied van de „uitvoering" worden gerekend, zoals uit 's Hofs rechtspraak blijkt. Tot de uitvoeringsvoorschriften en toepassingsbepalingen die de Commissie op grond van de aan haar gedelegeerde bevoegdheid kan vaststellen, behoort namelijk precies de vastlegging van de voorwaarden, de omvang en de verdere criteria voor de toepassing van algemene regels op bijzondere situaties. [30]

62. Overigens heeft de Commissie overtuigend aangetoond dat er praktische en juridische bezwaren waren tegen een verdergaande gedetailleerde regeling in de verordening zelf, bijvoorbeeld in de vorm van een positieve lijst van alle toegelaten primaire producten. De achtste overweging van de considerans van de verordening preciseert in die zin, dat een gemeenschappelijke aanpak voor de veiligheidsbeoordeling van primaire producten voor rookaroma's op objectieve en wetenschappelijke gronden niet mogelijk is.

63. In dit verband moet rekening worden gehouden met het feit dat de artikelen 95, lid 3, EG en 152, lid 1, eerste alinea, EG een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid voorschrijven. Wanneer echter een mogelijke toxische werking van rookaroma's in die mate afhangt van hun

30 — Zie arresten van 24 oktober 1989, Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 19, punten 10 en 11), en Söhl & Söhlke (aangehaald in voetnoot 24, punt 24).

samenstellende delen en van hun mengverhouding, dat het in wezen op de primaire producten en hun bereidingswijze aankomt, dan kan een lijst van toegelaten primaire producten enkel op grondslag van een toxicologische beoordeling per geval worden opgesteld. [31] Aangezien bovendien elk afzonderlijk product door zijn bereidingswijze, chemische samenstelling of zijn toxicologische eigenschappen specifiek kan zijn, is het begrijpelijk dat iedere vergunning moet voorzien in individuele gebruiksvoorwaarden.

64. Gelet op de beschikbare aanwijzingen omtrent de doelstellingen van de verordening, haar voorwerp en de toepasselijke criteria, is het tevens geen probleem dat de Commissie krachtens artikel 9, lid 1, bij haar beoordeling, behalve de vereisten van artikel 4, lid 1, en het gemeenschapsrecht, „andere ter zake dienende factoren" in acht moet nemen. Wat tot deze „factoren" kan worden gerekend kan namelijk aan de hand van de voornaamste algemene doelstellingen van de onderhavige basisverordening, de doelstellingen van de rechtsgrondslag van artikel 95, lid 1, EG, de vastgestelde criteria en de context van de verordening voldoende worden afgebakend.

31 — Om deze reden ware het eveneens nodig geweest om de ondernemingen te vragen gedetailleerde aanvragen voor hun in de handel beschikbare producten in te dienen, waardoor overigens het aantal van deze verwachte producten tot minder dan 20 zou zijn teruggebracht.

65. De verordening geeft dus in de twee centraal staande inhoudelijke aspecten van de te regelen materie, namelijk de bereidingsvoorschriften en de fundamentele veiligheidseisen die aan het gebruik en het in de handel brengen van rookaroma's worden gesteld, de wezenlijke hoofdkenmerken van de harmonisatiemaatregelen voldoende nauwkeurig weer, tegen de achtergrond van voldoende nauwkeurig bepaalde gedelegeerde bevoegdheden.

66. Ten slotte bepaalt de verordening in de artikelen 6, 8 tot en met 12 en 19, hoe de Commissie de haar gedelegeerde bevoegdheden dient uit te oefenen. Haar taak bestaat erin een positieve lijst van toegelaten primaire producten op te stellen. Krachtens de procedurele bepalingen dient de Commissie de primaire producten met behulp van de Autoriteit voor voedselveiligheid op grond van materiële criteria te evalueren en over de opneming op de lijst met medewerking van het regelingscomité te beslissen. De aard, de gevolgen, de duur, de wijziging, de schorsing en de intrekking van de vergunningen worden eveneens aangeduid, alsmede de gevolgen van een weigering.

C — *Samenvattende conclusies*

67. Vastgesteld kan dus worden dat artikel 95, lid 1, EG als rechtsgrondslag voor de verordening voldoet, dat het daarin neergelegde regelingsmodel evenredig is en dat de delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan

de Commissie past binnen het kader van hetgeen krachtens artikel 202, derde streepje, EG is toegestaan. Het beroep dient derhalve te worden verworpen.

gezien het Parlement en de Raad zulks hebben gevorderd, en het Verenigd Koninkrijk op grond van bovenstaande overwegingen in het ongelijk moet worden gesteld, moet het Verenigd Koninkrijk in de kosten worden verwezen.

V — Kosten

68. Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procedure wordt, voorzover dit is gevorderd, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aan-

69. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten. De Commissie dient derhalve haar eigen kosten te dragen.

VI — Conclusie

70. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging als volgt uitspraak te doen:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt in de kosten verwezen met uitzondering van die van de Commissie. De Commissie draagt haar eigen kosten.