ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JULIANE KOKOTT

της 8ης Σεπτεμβρίου 2005 [1]

I — Εισαγωγή

1. Ο κανονισμός (ΕΚ) 2065/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 2003, για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται να χρησιμοποιηθούν μέσα ή πάνω στα τρόφιμα [2], δεν ρυθμίζει άμεσα ποια αρτύματα καπνιστών τροφίμων επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται εντός της εσωτερικής αγοράς. Βασικά προβλέπει τη διαδικασία με την οποία η Επιτροπή επιτρέπει τη χρήση των λεγόμενων πρωτογενών προϊόντων για την παραγωγή αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων. Οι επιτρεπόμενες ουσίες περιλαμβάνονται σε θετικό κατάλογο που αποτελεί παράρτημα του κανονισμού.

2. Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς το αν το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ επιτρέπει τη θέσπιση τέτοιων ρυθμιστικών προτύπων που να περιλαμβάνουν περισσότερα του ενός στάδια ή επιτρέπει μόνο τη θέσπιση μέτρων με τα οποία πραγματοποιείται άμεσα η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών. Επιπλέον, αμφισβητείται κατά πόσον οι αρμοδιότητες που έχει η Επιτροπή στη διαδικασία αυτή έχουν ρυθμιστεί με επαρκή ακρίβεια.

II — Πραγματικό και νομικό πλαίσιο

3. Νομική βάση του κανονισμού είναι το άρθρο 95 ΕΚ, το οποίο έχει αποσπασματικά ως εξής:

«1. [...] Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδει τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

[...]

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 309, σ. 1.

4. Όταν, αφού το Συμβούλιο ή η Επιτροπή θεσπίσουν ένα μέτρο εναρμόνισης, ένα κράτος μέλος θεωρεί αναγκαίο να διατηρήσει εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από τις επιτακτικές ανάγκες που προβλέπονται στο άρθρο 30 ή διατάξεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος ή του χώρου εργασίας, τις κοινοποιεί στην Επιτροπή, καθώς και τους λόγους διατήρησής τους.

5. Επίσης, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 4, εάν, μετά την εκ μέρους του Συμβουλίου ή της Επιτροπής θέσπιση μέτρου εναρμόνισης, ένα κράτος μέλος θεωρεί αναγκαία τη θέσπιση εθνικών διατάξεων επί τη βάσει νέων επιστημονικών στοιχείων σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος ή του χώρου εργασίας, για λόγους οι οποίοι συντρέχουν μόνον στην περίπτωσή του και οι οποίοι έχουν ανακύψει μετά τη θέσπιση του μέτρου εναρμόνισης, κοινοποιεί στην Επιτροπή τις μελετώμενες διατάξεις και τους λόγους που υπαγορεύουν τη θέσπισή τους.»

4. Η μεταβίβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή ρυθμίζεται στο άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ:

«Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο:

[...]

— αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις. Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.»

5. Η παραγωγή αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων περιγράφεται στην έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού ως εξής:

« [...] Η παραγωγή αυτών των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων αρχίζει με τη συμπύκνωση καπνού. Ο συμπυκνωμένος καπνός, εν γένει, διαχωρίζεται με φυσικές μεθόδους σε πρωτογενές συμπύκνωμα καπνού με βάση το νερό, σε αδιάλυτη στο νερό, υψηλής πυκνότητας, φάση πίσσας και σε αδιάλυτη στο νερό ελαιώδη φάση. Η αδιάλυτη στο νερό ελαιώδης φάση είναι ένα υποπροϊόν που δεν είναι κατάλληλο για την παραγωγή αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων. Τα πρωτογενή συμπυκνώματα καπνού και τα κλάσματα της αδιάλυτης στο νερό, υψηλής πυκνότητας, φάσης πίσσας, τα αποκαλούμενα "πρωτογενή κλάσματα πίσσας", καθαρίζονται για να αφαιρεθούν τα συστατικά του καπνού που βλάπτουν περισσότερο την ανθρώπινη υγεία. Στη συνέχεια, ενδέχεται να είναι κατάλληλα για χρήση ως έχουν μέσα ή πάνω σε τρόφιμα ή για την παραγωγή

παραγώγων αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων που παρασκευάζονται με περαιτέρω κατάλληλη φυσική επεξεργασία, όπως η εκχύλιση, η απόσταξη, η συμπύκνωση με εξάτμιση, η απορρόφηση ή ο διαχωρισμός μέσω μεμβράνης και την προσθήκη συστατικών τροφίμων, άλλων αρτυμάτων, πρόσθετων υλών τροφίμων ή διαλυτών, με την επιφύλαξη της ειδικότερης κοινοτικής νομοθεσίας.»

6. Όσον αφορά τους κινδύνους από τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων, η έκτη αιτιολογική σκέψη εκθέτει τα εξής:

«Η χημική σύνθεση του καπνού είναι πολύπλοκη και εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το είδος του ξύλου που χρησιμοποιείται, τη μέθοδο που χρησιμοποιείται για την παραγωγή καπνού, την περιεκτικότητα του ξύλου σε νερό, τη θερμοκρασία και τη συγκέντρωση οξυγόνου κατά την παραγωγή του καπνού. Γενικά, τα καπνιστά τρόφιμα δημιουργούν ανησυχίες για την υγεία, ιδίως όσον αφορά την τυχόν παρουσία πολυκυκλικών αρωματικών υδρογονανθράκων. Επειδή τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων παρασκευάζονται από καπνό ο οποίος υποβάλλεται σε διαδικασίες κλασματικού διαχωρισμού και καθαρισμού, η χρήση των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων θεωρείται γενικά ότι είναι λιγότερο επικίνδυνη για την υγεία από την παραδοσιακή διαδικασία καπνισμού. Ωστόσο, στις εκτιμήσεις ασφαλείας πρέπει να ληφθεί υπόψη η πιθανότητα ευρύτερων εφαρμογών των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων σε σύγκριση με τον συμβατικό καπνισμό.»

7. Η όγδοη αιτιολογική σκέψη εκθέτει τις δυσκολίες επιστημονικής αξιολόγησης των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων:

«Η επιστημονική επιτροπή τροφίμων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, λόγω των πολλών φυσικών και χημικών διαφορών στα αρτύματα καπνιστών τροφίμων που χρησιμοποιούνται για να προσδώσουν οσμή στα τρόφιμα, δεν είναι δυνατόν να σχεδιαστεί μια κοινή προσέγγιση για την αξιολόγηση της ασφάλειάς τους και, συνεπώς, η τοξικολογική αξιολόγηση πρέπει να επικεντρώνεται στην ασφάλεια μεμονωμένων συμπυκνωμάτων καπνού.»

8. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού, επιτρέπεται η διάθεση στην αγορά των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων ή των τροφίμων που περιέχουν τέτοιο άρτυμα, μόνο αν η Επιτροπή έχει δώσει άδεια, σύμφωνα με τον κανονισμό, για το πρωτογενές προϊόν που χρησιμοποιείται για το οικείο άρτυμα ή τρόφιμο.

9. Ως πρωτογενή προϊόντα το άρθρο 3 του κανονισμού ορίζει το πρωτογενές συμπύκνωμα καπνού και το πρωτογενές κλάσμα πίσσας. Για τα πρωτογενή αυτά προϊόντα ισχύει η προβλεπόμενη στον κανονισμό διαδικασία χορήγησης άδειας. Για τη χορήγηση της άδειας αποφασίζει η Επιτροπή

μετά από αίτηση του παραγωγού και από διαβούλευση με την κανονιστική επιτροπή [3] και την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων [4]. Η Επιτροπή αξιολογεί, κατόπιν σχετικής αίτησης, κάθε άρτυμα καπνιστών τροφίμων και το προσθέτει, εκδίδοντας εκτελεστικό κανονισμό, στον κατάλογο των επιτρεπόμενων αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων (στον «θετικό κατάλογο») ή αρνείται τη χορήγηση άδειας και αποστέλλει σχετική απόφαση στον αιτούντα.

10. Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας καθορίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού ως εξής:

«Άδεια για τη χρήση αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων μέσα ή πάνω σε τρόφιμα χορηγείται μόνον εάν αποδεικνύεται επαρκώς ότι:

— δεν παρουσιάζει κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία,

— δεν παραπλανά τους καταναλωτές.»

11. Κατά το άρθρο 9 του κανονισμού, η Επιτροπή μπορεί κατά τη λήψη της απόφασης να λαμβάνει υπόψη «και άλλους θεμιτούς παράγοντες».

12. Επιπλέον, κατά το άρθρο 5 του κανονισμού, το ξύλο που χρησιμοποιείται για την παραγωγή των πρωτογενών προϊόντων δεν πρέπει να έχει υποβληθεί σε επεξεργασία με χημικές ουσίες, εσκεμμένα ή όχι, κατά τους έξι μήνες που προηγούνται αμέσως ή έπονται της υλοτόμησης, εκτός αν μπορεί να αποδειχθεί ότι η ουσία που χρησιμοποιήθηκε για την επεξεργασία δεν μπορεί να προκαλέσει τον σχηματισμό τοξικών ουσιών κατά την καύση. Το παράρτημα I του κανονισμού περιλαμβάνει πρόσθετους όρους για τη διαδικασία παρασκευής και ανώτατα όρια για το βενζο[α]πυρένιο και το βενζ[α]ανθρακένιο.

III — Αιτήματα των διαδίκων

13. Με δικόγραφο της 11ης Φεβρουαρίου 2003, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 16

3 — Βλ. το άρθρο 5 της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (απόφαση επιτροπολογίας) (ΕΕ L 184, σ. 23): Η κανονιστική επιτροπή αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών. Αν το σχεδιαζόμενο μέτρο της Επιτροπής δεν εγκριθεί με ειδική πλειοψηφία από την επιτροπή αυτή, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει το ζήτημα στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο μπορεί να απορρίψει ή να εγκρίνει την πρόταση. Αν το Συμβούλιο σιωπά, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει η ίδια το εκτελεστικό μέτρο μετά την πάροδο τρίμηνης προθεσμίας.

4 — Η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων συστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31, σ. 1).

Φεβρουαρίου 2004, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας άσκησε, σύμφωνα με το άρθρο 230 ΕΚ, προσφυγή κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 2065/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 2003, για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται να χρησιμοποιηθούν μέσα ή πάνω στα τρόφιμα,

2) να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα του Ηνωμένου Βασιλείου.

14. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζητούν αντίθετα από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή και

2) να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

15. Ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με διάταξη που εξέδωσε στις 24 Ιουνίου 2004 σύμφωνα με το άρθρο 40, παράγραφος 1, του Οργανισμού του Δικαστηρίου και το άρθρο 93, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, να παρέμβει υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η Επιτροπή υποστηρίζει τα αιτήματα του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

IV — Νομική ανάλυση

16. Με την προσφυγή τίθεται κυρίως το ζήτημα αν το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί την ορθή νομική βάση για τον κανονισμό. Το Ηνωμένο Βασίλειο πάντως εκφράζει επίσης αμφιβολίες ως προς την αναλογικότητα του ρυθμιστικού προτύπου που θεσπίζει ο κανονισμός. Τέλος, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι ο κανονισμός αντιβαίνει στο άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, διότι μεταβιβάζει στην Επιτροπή βασικά καθήκοντα που αφορούν την προσέγγιση των νομοθεσιών. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, η διάταξη αυτή όμως επιτρέπει μόνο τη μεταβίβαση της «εκτέλεσης».

A — *Επί του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ ως νομικής βάσης του κανονισμού*

17. Κατά το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ, το Συμβούλιο εκδίδει τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

18. Το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση μόνο στην περίπτωση που από τη νομική πράξη προκύπτει πράγματι, με βάση αντικειμενικά και εξακριβώσιμα στοιχεία [5], ότι σκοπός της είναι η βελτίωση των προϋποθέσεων για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [6].

19. Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Σύμφωνα με τον κανονισμό, τα πρωτογενή προϊόντα για τα οποία έχει χορηγηθεί άδεια μπορούν να χρησιμοποιούνται σε ολόκληρη την Κοινότητα. Όπως εκθέτει η Επιτροπή, χωρίς να αντικρούεται επ' αυτού, προηγουμένως υπήρχαν διαδικασίες χορήγησης αδειών στα κράτη μέλη που μπορούσαν να οδηγούν, δυνητικά τουλάχιστον, σε διαφορετικά αποτελέσματα, πράγμα που ήταν ενδεχόμενο να επηρεάζει αρνητικά την ελεύθερη κυκλοφορία των πρωτογενών προϊόντων, των αρτυμάτων που παρασκευάζονται με βάση τα προϊόντα αυτά και των τροφίμων που υφίστανται επεξεργασία με αυτά, καθώς και να νοθεύει τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Η προβλεπόμενη από τον κανονισμό υποχρέωση να αποσυρθούν μελλοντικά από την αγορά ορισμένα προϊόντα δικαιολογείται με βάση την προστασία της υγείας, για την οποία το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ επιτάσσει ένα υψηλό επίπεδο προστασίας.

20. Το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ επιτρέπει πάντως μόνο «τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών». Η φράση αυτή ερμηνεύεται διαφορετικά από τους διαδίκους. Οι διαφορετικές αυτές απόψεις συνοψίζονται ως εξής:

21. Το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρεί ότι «τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών» έχουν ως αποδέκτη τις νομοθεσίες των κρατών μελών —το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για μέτρα που βαίνουν πέραν των δυνατοτήτων των κρατών μελών. Το κρίσιμο ερώτημα επομένως είναι κατά πόσον ένα μέτρο αποσκοπεί σε αποτέλεσμα που μπορεί να επιτευχθεί με την ταυτόχρονη έκδοση ταυτόσημων διατάξεων στα κράτη μέλη.

22. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, στο ερώτημα αυτό πρέπει εν προκειμένω να δοθεί αρνητική απάντηση, διότι ο κανονισμός δεν προβλέπει ουσιαστικά κριτήρια για την προσέγγιση των νομικών διατάξεων των κρατών μελών και δεν ενσωματώνει εναρμονισμένους κανόνες στα εθνικά δίκαια. Αντίθετα, ο κανονισμός καθιερώνει μια συγκεντρωτική διαδικασία χορήγησης αδειών σε κοινοτικό επίπεδο, βάσει της οποίας ανατίθεται στην Επιτροπή και στην Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων το έργο της κατάρτισης θετικού καταλόγου για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων. Το μέτρο αυτό δεν θα μπορούσαν να λάβουν οι νομοθέτες των κρατών μελών ούτε με την ταυτόχρονη έκδοση εθνικών ρυθμίσεων που να έχουν το ίδιο περιεχόμενο με τον κανονισμό. Κατά συνέπεια, το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ είναι εσφαλμένη νομική βάση για τον κανονισμό. Αντί για το άρθρο αυτό θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 308 ΕΚ.

5 — Αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου [Διοξείδιο του τιτανίου] (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10), και της 14ης Απριλίου 2005, C-110/03, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 2005, σ. I-2801, σκέψη 78).

6 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου [Διαφήμιση προϊόντων καπνού] (Συλλογή 2000, σ. I-8419, σκέψεις 84 και 85).

23. Ο ισχυρισμός του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ είναι ανάλογος με μια ευρέως διαδεδομένη —ιδιαίτερα μεταξύ των Γερμανών θεωρητικών του δικαίου— άποψη που επίσης στηρίζεται στο χωρίο «σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών», αλλά ανάγει συνήθως σε βασικό πρόβλημα τον «σφετερισμό» των διοικητικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών εκ μέρους της Κοινότητας [7].

24. Κατά την άποψη των κοινοτικών οργάνων που μετέχουν στη δίκη, σκοπός του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ είναι αντίθετα η παροχή της δυνατότητας για τη λήψη μέτρων σε περισσότερες της μιας φάσεις. Οι ρυθμίσεις που ανήκουν στην κατηγορία του επίμαχου εν προκειμένω μέτρου δεν πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά μαζί με τα εκτελεστικά μέτρα που θεσπίζονται με βάση αυτές τις ρυθμίσεις. Τελικά ο κανονισμός οδηγεί οπωσδήποτε σε προσέγγιση, και συγκεκριμένα με τη μορφή του θετικού καταλόγου των επιτρεπόμενων πρωτογενών προϊόντων, τον οποίο οφείλει να καταρτίσει η Επιτροπή. Η ερμηνεία αυτή έχει επίσης υποστηρικτές μεταξύ των θεωρητικών του δικαίου [8].

25. Σε σχέση με τα επιχειρήματα αυτά επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι ο ίδιος ο προσβαλλόμενος κανονισμός *δεν* προβαίνει σε προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, οι ουσιαστικοί όροι τυποποίησης που προβλέπει απευθύνονται στην Επιτροπή και αφορούν την κατάρτιση ενός θετικού καταλόγου. Ως μέτρο προσέγγισης με τη μορφή ενός θετικού καταλόγου μπορεί να θεωρηθεί μόνο ένας εκτελεστικός κανονισμός της *Επιτροπής* που θα στηριζόταν στον προσβαλλόμενο κανονισμό. Κατά συνέπεια, ο κανονισμός ρυθμίζει το πολύ μια ενδιάμεση φάση προς την κατεύθυνση της προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τη χρήση των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων.

26. Πρέπει επομένως να εξεταστεί αν το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ επιτρέπει τη θέσπιση τέτοιων ρυθμιστικών προτύπων που να περιλαμβάνουν περισσότερα του ενός στάδια ή επιτρέπει μόνο τη θέσπιση μέτρων με τα οποία πραγματοποιείται άμεσα η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών.

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

8 — Βλ. Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A. και Taschner, H.-C., «Artikel 95 EG — Angleichung von Vorschriften mit Bezug auf den Binnenmarkt», στο: von der Groeben, H. και Schwarze, J., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, τόμος 2, 6η έκδοση, Nomos, Baden-Baden, 2003, σημεία 36 επ., Herrnfeld, H.-H., «Artikel 95 EGV — Angleichung der Rechtsvorschriften», στο: Schwarze J., *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2000, σημεία 23 και 37, Leible, S., «Artikel 95 EGV», στο: Streinz, R., *EUV/EGV — Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Beck, Μόναχο, 2003, σημεία 28 και 29, Streinz, R., «Die EG-Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzusätze — Eine Analyse der Novel Food Verordnung», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Beck, Μόναχο, 1997, σ. 487, 490.

27. Δεν αμφισβητείται ότι η έννοια «μέτρο», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ, καλύπτει τουλάχιστον όλες τις νομικές πράξεις που προβλέπει το άρθρο 249 ΕΚ, δηλαδή τους κανονισμούς, τις οδηγίες, τις αποφάσεις και τις γνώμες. Κατά συνέπεια, η έκδοση κανονισμού βάσει του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ τυπικά καλύπτεται.

28. Το Ηνωμένο Βασίλειο επικεντρώνει εντούτοις την επιχειρηματολογία του στα επί μέρους στοιχεία του υπόλοιπου χωρίου και κυρίως στα στοιχεία «προσέγγιση» και «των κρατών μελών».

29. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ απονέμει εξουσία σχετικά με την *προσέγγιση* των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών. Επομένως, η έννοια «προσέγγιση» εμφανίζει ήδη ορισμένη σχέση προς τις νομοθεσίες των κρατών μελών, αφού το κοινοτικό δίκαιο ούτως ή άλλως δεν χρειάζεται, λόγω της ομοιόμορφης εφαρμογής του, καμία προσέγγιση. Η οδηγία αποτελεί το κλασικό μέτρο εναρμόνισης για τον λόγο ακριβώς ότι απαιτεί την προσαρμογή των νομοθεσιών των κρατών μελών προς ορισμένες κοινές διατάξεις. Ο κανονισμός αποτελεί πράξη που προχωρεί ακόμη περισσότερο, καθόσον αντικαθιστά τις διατάξεις των κρατών μελών από άμεσα εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο, αλλά το αποτέλεσμα του κανονισμού θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «ακραία μορφή» προσέγγισης. Η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών είναι δυνατή ακόμη και με την έκδοση αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη. Το κοινό χαρακτηριστικό των μέτρων αυτών είναι ότι οδηγούν σε προσαρμογή ή αντικατάσταση των διαφορετικών ενδεχομένως διατάξεων των νομοθεσιών των κρατών μελών. Επομένως, αντικείμενο των μέτρων προσέγγισης των νομοθεσιών μπορεί να είναι μόνο ό,τι μπορούν να ρυθμίζουν τα κράτη μέλη ασκώντας δικές τους αρμοδιότητες.

30. Εξάλλου, το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ απονέμει, κατά το Ηνωμένο Βασίλειο πάντα, αρμοδιότητα για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων *των κρατών μελών*. Από την αναφορά στις νομοθεσίες των κρατών μελών συνάγεται επίσης ότι η Κοινότητα έχει την εξουσία να θεσπίζει μόνο μέτρα για τα οποία και τα εθνικά δίκαια προβλέπουν ενδεχομένως δυνατότητες θέσπισης.

31. Θεωρώ ότι η άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου είναι πειστική, καθόσον η «προσέγγιση» των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων «των κρατών μελών» απαιτεί την ύπαρξη σχέσης των θεσπιζόμενων μέτρων (εναρμόνισης) προς τα εθνικά δίκαια. Υπάρχει τέτοια σχέση όταν θεσπίζονται σε όλα τα κράτη μέλη, με διατάξεις μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου, εναρμονισμένες εθνικές διατάξεις. Τέτοια σχέση προς το εθνικό δίκαιο έχουν όμως και πράξεις του υπερισχύοντος και άμεσα εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου, όπως οι κανονισμοί, που καθιστούν ανεφάρμοστο το εσωτερικό δίκαιο, εφόσον έχει διαφορετικό περιεχόμενο. Αντίθετα, δεν επιτυγχάνεται προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών με αμιγώς κοινοτικά μέτρα τα οποία

ισχύουν *παράλληλα* με τα εθνικά δίκαια και δεν μεταβάλλουν το ρυθμιστικό περιεχόμενο των δικαίων αυτών. Αυτό έγινε δεκτό από το Δικαστήριο σχετικά π.χ. με ορισμένα νέα δικαιώματα στον τομέα της πνευματικής ιδιοκτησίας, τα οποία προβλέφθηκαν για να συνυπάρχουν με τα δικαιώματα που προβλέπουν τα εθνικά δίκαια [9].

32. Εν πάση περιπτώσει, από την αναγκαία αυτή σχέση προς τα εθνικά δίκαια συνάγεται απλώς ότι τα μέτρα πρέπει να οδηγούν σε *προσέγγιση* των νομοθεσιών των κρατών μελών. Από τα δύο αυτά και μόνο στοιχεία του παραπάνω χωρίου δεν συνάγεται κανείς επιτακτικός κανόνας ως προς τον τρόπο της προσέγγισης —πώς πρέπει να πραγματοποιείται και τι πρέπει να αφορά.

33. Συναφώς συμφωνώ με τα κοινοτικά όργανα ότι από την έκφραση «μέτρα *σχετικά με* την προσέγγιση» συνάγεται ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι υποχρεωτικό να προβαίνουν τα ίδια στην προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών. Αντίθετα δηλαδή από ό,τι συμβαίνει με τις εκφράσεις «μέτρα προσέγγισης» ή «μέτρα που δημιουργούν προσέγγιση», η παραπάνω έκφραση επιτρέπει τα ενδιάμεσα στάδια. Η διαφορά αυτή επιβεβαιώνεται και από τα κείμενα σε άλλες γλώσσες, π.χ. στα γαλλικά, στα αγγλικά, στα ισπανικά, στα ιταλικά και τα πορτογαλικά [10].

Εφόσον επομένως ένα μέτρο εξυπηρετεί συνολικά μόνο την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, μπορεί να προβλέπει επίσης διαδικασίες που συνεπάγονται όχι άμεση προσέγγιση, αλλά την προσέγγιση σε περισσότερες της μιας φάσεις χάρη στη λήψη διαφόρων ενδιάμεσων μέτρων.

34. Αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, αυτό δεν αντιφάσκει προς την ερμηνεία των δύο στοιχείων της *προσέγγισης* των νομοθεσιών *των κρατών μελών*. Συγκεκριμένα, τα κοινοτικά όργανα αναγνωρίζουν την ανάγκη σχέσης προς τα εθνικά δίκαια, αλλά διακρίνουν περισσότερες δυνατότητες επίτευξης του σκοπού αυτού από ό,τι το Ηνωμένο Βασίλειο.

35. Ο θετικός κατάλογος, στην κατάρτιση του οποίου αποσκοπεί ο κανονισμός και ο οποίος θα καταρτιστεί με την έκδοση εκτελεστικών κανονισμών, έχει ως τελικό αποτέλεσμα να καθίσταται ανεφάρμοστη η σχετική νομοθεσία των κρατών μελών ή να εμποδίζεται η θέσπισή της. Επομένως, ο κατάλογος αυτός έχει γενικά —όπως ομολογεί το Ηνωμένο Βασίλειο— σχέση με την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών.

36. Η αμοιβαία σχέση με άλλες διατάξεις της Συνθήκης επιβεβαιώνει επίσης ότι επιτρέπεται η διαδικασία προσέγγισης των νομοθεσιών που περιλαμβάνει περισσότερες της μιας φάσεις. Το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ διακηρύσσει τη θεμελιώδη αρχή ότι τα μέτρα του κοινοτικού νομοθέτη δεν περιλαμβάνουν αναγκαστικά πλήρεις ρυθμίσεις, αλλά μπορούν να προβλέπουν

9 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 2001, C-377/98, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-7079, σκέψεις 24 και 25), της 13ης Ιουλίου 1995, C-350/92, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1985, σκέψη 23), γνωμοδότηση 1/94 της 15ης Νοεμβρίου 1994 (Αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα των υπηρεσιών και της προστασίας της πνευματικής ιδιοκτησίας, Συλλογή 1994, σ. I-5267, σκέψη 59).

10 — Το χωρίο στα γαλλικά: «mesures relatives au rapprochement», στα αγγλικά: «measures for the approximation», στα ισπανικά: «medidas relativas a la aproximación», στα ιταλικά: «misure relative al ravvicinamento», στα πορτογαλικά: «medidas relativas à aproximação».

την έκδοση εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή. Ούτε το άρθρο 202 ΕΚ ούτε το άρθρο 95 ΕΚ περιέχουν ιδιαίτερους περιορισμούς της εξουσίας μεταβίβασης αρμοδιοτήτων για την έκδοση ρυθμίσεων κατά το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ. Αντίθετα, όπως παρατηρεί ορθά το Κοινοβούλιο, οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 95 ΕΚ θέτουν ως προϋπόθεση την «εκ μέρους [...] της Επιτροπής θέσπιση μέτρου εναρμόνισης» ή ότι «η Επιτροπή [έχει] θεσπίσει ένα μέτρο εναρμόνισης». Κατά συνέπεια, το άρθρο 95 ΕΚ προσδίδει στα ίδια τα εκτελεστικά μέτρα που θεσπίζει η Επιτροπή κατά το άρθρο 202 ΕΚ την ιδιότητα μέτρων εναρμόνισης.

37. Παρά τους ισχυρισμούς που διατυπώνει το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλούμενο την απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με το τελωνειακό σύστημα πληροφοριών [11], τα αποτελέσματα της προβλεπόμενης διαδικασίας για την κατάρτιση ενός θετικού καταλόγου από την Επιτροπή δεν είναι, όσον αφορά την προσέγγιση, τόσο απομακρυσμένα, ώστε να μπορούν να θεωρηθούν απλώς ως παρεπόμενα αποτελέσματα της ρύθμισης. Αντίθετα, η προσέγγιση των νομοθεσιών αποτελεί τον μόνο σκοπό της διαδικασίας που προβλέπεται για την κατάρτιση ενός θετικού καταλόγου.

38. Επιπλέον, είναι εσφαλμένος ο ισχυρισμός του Ηνωμένου Βασιλείου ότι ο κανονισμός δημιουργεί κοινοτικό φορέα, πράγμα που δεν μπορεί να στηριχτεί στο άρθρο 95 ΕΚ. Η διαδικασία που διεξάγεται από όργανο προβλεπόμενο από τη Συνθήκη δεν μπορεί να εξομοιωθεί με τη δημιουργία νέου κοινοτικού φορέα ή οργανισμού [12].

39. Κατά της διαπίστωσης της ύπαρξης μιας διαδικασίας προσέγγισης σε περισσότερες της μιας φάσεις δεν μπορεί να αντιταχθεί ούτε ότι ο κανονισμός απονέμει στην Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες που η Συνθήκη επιφυλάσσει μόνο στα κράτη μέλη [13]. Ανεξάρτητα από το ζήτημα αν η διάκριση αυτή μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων ισχύει στο κοινοτικό δίκαιο —όπως π.χ. στο γερμανικό Συνταγματικό Δίκαιο— [14], η αντίρρηση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή σε σχέση με τον προσβαλλόμενο εν προκειμένω κανονισμό. Η διαδικασία για την παροχή άδειας για τα πρωτογενή προϊόντα ενέχει βέβαια στοιχεία διοικητικής φύσης, αλλά λόγω του επιδιωκόμενου αποτελέσματος –της παροχής γενικής άδειας για ορισμένα πρωτογενή προϊόντα, που να ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα– πρέπει να θεωρηθεί ως νομοθετική δραστηριότητα. Πράγματι, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν εκτεταμένες υποχρεώσεις όσον αφορά την εκτέλεση. Συγκεκριμένα, η καταχώριση ενός πρωτογενούς προϊόντος στον θετικό κατάλογο δεν συνεπάγεται την παροχή άδειας για τη διάθεση στην αγορά των τελικών προϊόντων. Η παροχή αυτής της άδειας εξακολουθεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Τα κράτη απλώς δεν μπορούν πλέον να απαγορεύουν τη χρήση των επιτρεπόμενων πρωτογενών προϊόντων για αρτύματα καπνιστών τροφίμων και οφείλουν να απαγορεύουν την εμπορία αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων που παρασκευάζονται με βάση μη επιτρεπόμενα πρωτογενή προϊόντα.

40. Το συμπέρασμα συνεπώς είναι συνοπτικά ότι το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ αποτελεί την ορθή νομική βάση για τον κανονισμό, διότι η διάταξη αυτή επιτρέπει τη

11 — Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-209/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1999, σ. I-8067, σκέψεις 35 επ.).

12 — Το ζήτημα αν το άρθρο 95 ΕΚ καθιστά δυνατή τη δημιουργία νέων κοινοτικών φορέων ή οργανισμών πρόκειται να επιλυθεί στην εκκρεμή υπόθεση C-217/04, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, η οποία αφορά τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών.

13 — Σχετικά με το επιχείρημα αυτό βλ. παραπάνω το σημείο 23.

14 — Η ύπαρξη τέτοιας διάκρισης δεν έγινε δεκτή με την απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-359/92, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-3681, σκέψη 38).

θέσπιση ρυθμιστικών διαδικασιών που περιλαμβάνουν περισσότερες της μιας φάσεις, όπως ο κανονισμός, και που οδηγούν *τελικά* σε προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών.

Β — *Επί των λοιπών επιχειρημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου*

41. Το Ηνωμένο Βασίλειο ανέπτυξε σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας ορισμένα επιχειρήματα που δεν αφορούν τη νομική βάση του κανονισμού, αλλά την αναλογικότητά του σε σχέση με τις αρμοδιότητες των κρατών μελών και με τα όρια της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 202 ΕΚ.

42. Όπως υποστηρίζουν πάντως η Επιτροπή και το Συμβούλιο σε σχέση με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, οι ισχυρισμοί αυτοί είναι πάντως εκπρόθεσμοι, κατά το άρθρο 42, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε σχέση με αμφότερα τα σημεία αυτά. Πρόκειται για νέα μέσα επίθεσης, τα οποία προβλήθηκαν για πρώτη φορά με το υπόμνημα απάντησης και με το υπόμνημα που υπέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο ως αντίκρουση του υπομνήματος παρέμβασης της Επιτροπής. Το υπόμνημα της προσφυγής δεν αναφέρει ούτε την αναλογικότητα ούτε το ενδεχόμενο υπέρβασης των ορίων των δυνατοτήτων μεταβίβασης αρμοδιότητας. Αν το Ηνωμένο Βασίλειο είχε τέτοιους ενδοιασμούς, δεν είναι κατανοητό για ποιο λόγο υποστήριξε με το υπόμνημα της προσφυγής ότι η έκδοση του κανονισμού με βάση το άρθρο 308 ΕΚ ήταν καθ' όλα δυνατή. Εφόσον το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει εξαρχής ότι οι βασιζόμενοι στο άρθρο 95 ΕΚ κανονισμοί πρέπει να καθορίζουν ουσιαστικά πρότυπα, η επιχειρηματολογία αυτή αφορά αποκλειστικά το ζήτημα αν ο κανονισμός μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο προσέγγισης των νομοθεσιών.

43. Κατά συνέπεια, θα εξετάσω την αναλογικότητα του κανονισμού και τις δυνατότητες μεταβίβασης αρμοδιοτήτων επικουρικά και μόνο.

1) Επί της αναλογικότητας του κανονισμού

44. Το άρθρο 5 ΕΚ, το οποίο κατοχυρώνει στο πρώτο μεν εδάφιο την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, στο δε δεύτερο την αρχή της επικουρικότητας, απαιτεί, κατά το τρίτο εδάφιο, να μην υπερβαίνει η δράση της Κοινότητας τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης αυτής. Με τον τρόπο αυτό η αρχή της αναλογικότητας αποτυπώνεται σε νομικές διατάξεις που ρυθμίζουν την αρμοδιότητα. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η οποία καταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει νόμιμα η οικεία ρύθμιση. Εφόσον υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων του ενός πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές. Επιπλέον, τα προξενούμενα μειονε-

κτήματα πρέπει να μην είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους [15].

45. Δεδομένου ότι πρόκειται για τη σχέση μεταξύ κοινοτικών μέτρων και αρμοδιοτήτων των κρατών μελών, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η επίτευξη των στόχων του κανονισμού μπορεί να επιδιωχθεί με άλλες, εξίσου αποτελεσματικές, ρυθμίσεις, οι οποίες να αναθέτουν μεγαλύτερες ευθύνες στα κράτη μέλη.

46. Συναφώς πάντως πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όταν καλείται να προβεί σε επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσης, για τις οποίες είναι αναγκαία η πραγματοποίηση σύνθετων εκτιμήσεων [16]. Αυτό συμβαίνει και σε σχέση με το αντικείμενο της προκείμενης ρύθμισης. Για τη χορήγηση άδειας εμπορίας των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων που θα χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα είναι αναγκαία η πραγματοποίηση σύνθετων εκτιμήσεων, οι οποίες είναι οικονομικής φύσης, όσον αφορά την παραγωγή και εμπορία των αρτυμάτων, και επιστημονικής και κοινωνικής φύσης, όσον αφορά την προστασία της υγείας και των καταναλωτών.

47. Στην παρούσα περίπτωση δεν υπάρχει κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έχει υπερβεί τα όρια αυτής της εξουσίας εκτιμήσεως. Αντίθετα, τα πάντα συνηγορούν υπέρ του συμπεράσματος ότι η επιλεγείσα λύση είναι, σε σύγκριση με τα διάφορα πιθανά ρυθμιστικά πρότυπα, η καταλληλότερη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Δεν υπήρχε η δυνατότητα έκδοσης οδηγίας που να θέτει υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη προδιαγραφές για τη χορήγηση αδειών για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων και για την αμοιβαία αναγνώριση των αδειών, διότι, όπως εκτίθεται στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, υπάρχουν αντικειμενικοί επιστημονικοί λόγοι για τους οποίους δεν είναι δυνατή η θέσπιση ομοιόμορφης διαδικασίας για την αξιολόγηση της ασφάλειας των πρωτογενών προϊόντων για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων, οπότε η τοξικολογική αξιολόγηση πρέπει να περιοριστεί στην εξέταση της ασφάλειας *συγκεκριμένων* συμπυκνωμάτων καπνού. Η επιλογή της λύσης του «συντονισμού» [17], κατά την οποία τα κράτη μέλη χορηγούν άδειες που

15 — Βλ. αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2005, C-96/03 και C-97/03, Tempelman και van Schaijk (Συλλογή 2005, σ. I-1895, σκέψη 47), της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 81), της 12ης Μαρτίου 2002, C-27/00 και C-122/00, Omega Air κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-2569, σκέψη 62), της 12ης Ιουνίου 2003, C-112/00, Schmidberger (Συλλογή 2003, σ. I-5659, σκέψη 79), και της 3ης Ιουλίου 2003, C-220/01, Lennox (Συλλογή 2003, σ. I-7091, σκέψη 76).

16 — Βλ. την πρόσφατη απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-210/03, Swedish Match (Συλλογή 2004, σ. I-1189, σκέψεις 47 και 48).

17 — Βλ. συναφώς τον κανονισμό (ΕΚ) 2232/96 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Οκτωβρίου 1996, σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικής διαδικασίας για τις αρωματικές ύλες που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται να χρησιμοποιηθούν εντός ή επί των τροφίμων (ΕΕ L 299, σ. 1), τον κανονισμό (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31, σ. 1), την οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 1998, για τη διάθεση βιοκτόνων στην αγορά (ΕΕ L 123, σ. 1), τον κανονισμό (ΕΚ) 648/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, σχετικά με τα απορρυπαντικά (ΕΕ L 104, σ. 1), την οδηγία 2001/82/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 2001, περί κοινοτικού κώδικος για τα κτηνιατρικά φάρμακα (ΕΕ L 311, σ. 1), την οδηγία 2001/83/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 2001, περί κοινοτικού κώδικος για τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση (ΕΕ L 311, σ. 67), και την οδηγία 94/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1994, για τα γλυκαντικά που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν στα τρόφιμα (ΕΕ L 237, σ. 3).

αναγνωρίζονται αυτόματα σε όλα τα άλλα κράτη μέλη, εφόσον δεν διατυπώνονται αντιρρήσεις, θα οδηγούσε, λόγω ακριβώς της μη ύπαρξης κοινών προτύπων, σε συγκρούσεις μεταξύ των κρατών μελών, τις οποίες θα όφειλε στη συνέχεια να διαιτητεύει η Επιτροπή. Η απευθείας κατάρτιση θετικού καταλόγου κατ' εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης, δηλαδή από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, πράγμα που προτείνει τελικά το Ηνωμένο Βασίλειο, θα περιόριζε εξίσου τις αρμοδιότητες των κρατών μελών όπως και η επιλεγείσα λύση, ενώ ταυτόχρονα θα καθιστούσε τη διαδικασία χορήγησης αδειών για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων περισσότερο δύσκαμπτη και θα περιόριζε ακόμη περισσότερο τα δικαιώματα συμμετοχής των παραγωγών στη διαδικασία.

48. Για τους παραπάνω εκτιθέμενους λόγους, τα «μειονεκτήματα» για τις αρμοδιότητες των κρατών μελών τελούν επίσης σε σχέση αναλογικότητας προς τους στόχους του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ και του κανονισμού.

49. Ο κανονισμός επομένως ανταποκρίνεται στις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας.

2. Επί των ορίων της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 202 ΕΚ

50. Κατά το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ και το άρθρο 211, τέταρτη περίπτωση, ΕΚ, η αρμοδιότητα για την εκτέλεση του παράγωγου δικαίου πρέπει κατά κανόνα να μεταβιβάζεται στην Επιτροπή [18]. Για την εκτίμηση της νομιμότητας της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, το Δικαστήριο κάνει διάκριση μεταξύ των κανόνων που έχουν ουσιώδη χαρακτήρα για το υπό ρύθμιση θέμα και πρέπει συνεπώς να περιέχονται στη βασική νομική πράξη και των κανόνων που εξυπηρετούν μόνο την εκτέλεση και των οποίων η έκδοση μπορεί επομένως να ανατίθεται στην Επιτροπή [19]. Επομένως, το κρίσιμο ζήτημα εν προκειμένω είναι, όπως ορθά υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, αν οι μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες υπάγονται στα «ουσιώδη χαρακτηριστικά του υπό ρύθμιση θέματος» ή στον τομέα της «εκτέλεσης».

51. Το Ηνωμένο Βασίλειο αμφισβητεί ότι εν προκειμένω ο βασικός κανονισμός καθορίζει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του υπό ρύθμιση θέματος. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν καθόρισαν ουσιαστικές προδιαγραφές για την προσέγγιση των νομοθεσιών, αλλά απλώς ανέθεσαν στην Επιτροπή να εκπονήσει τα ουσιαστικά κριτήρια για τη ρύθμιση του θέματος.

52. Στον ισχυρισμό αυτό πρέπει να αντιταχθεί ότι το Δικαστήριο ερμηνεύει πολύ στενά την έννοια «ουσιώδη χαρακτηριστικά

18 — Το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι το σημερινό κείμενο της διάταξης ανάγει πλέον τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων σε κανόνα: βλ. την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1989, 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 3457, σκέψη 10).

19 — Βλ. τις αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 36), της 13ης Οκτωβρίου 1992, C-63/90 και C-67/90, Πορτογαλία και Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-5073, σκέψη 14), της 16ης Ιουνίου 1987, 46/86, Romkes (Συλλογή 1987, σ. 2671, σκέψη 16), της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Eridania (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 340, σκέψη 7), και της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 6).

του υπό ρύθμιση θέματος» και δέχεται ότι η έννοια αυτή καλύπτει μόνο τις διατάξεις που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής [20]. Αντίστοιχα, το Δικαστήριο προσδίδει, κατά πάγια νομολογία, ευρύτατη ερμηνεία στην έννοια «εκτέλεση» [21] και δίδει έτσι στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να μεταβιβάζει στην Επιτροπή ευρείες αρμοδιότητες [22].

53. Το Δικαστήριο, για να ερμηνεύσει ευρέως την έννοια της εκτέλεσης, στηρίζεται αφενός στο όλο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ και αφετέρου στις επιτακτικές ανάγκες της πρακτικής, οι οποίες είναι αισθητές ιδιαίτερα στις αγορές γεωργικών προϊόντων και στον τομέα του δικαίου του εξωτερικού εμπορίου. Κατά το Δικαστήριο, μόνο η Επιτροπή είναι σε θέση να παρακολουθεί μόνιμα και προσεκτικά την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και τη διεθνή εξέλιξη της αγοράς και να ενεργεί με την ταχύτητα που επιβάλλουν οι περιστάσεις [23].

54. Συνεπές προς το πνεύμα αυτό, το Δικαστήριο θέτει μέχρι σήμερα κατά κανόνα ελάχιστες απαιτήσεις σε σχέση με τον βαθμό στον οποίο πρέπει να είναι καθορισμένη η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή. Έτσι, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι μπορεί να μεταβιβάζεται στην Επιτροπή η γενική εξουσία ρύθμισης του τρόπου εφαρμογής ορισμένων διατάξεων, χωρίς να πρέπει να ορίζονται επακριβώς τα ουσιώδη στοιχεία των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων. Αντίθετα, έγινε δεκτό ότι παρέχουν επαρκή βάση εξουσιοδοτήσεως ακόμη και διατάξεις με γενική διατύπωση [24]. Οι γενικές αυτές εξουσιοδοτήσεις έχουν π.χ. την εξής διατύπωση: «Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος κανονισμού [...] θεσπίζονται με τη διαδικασία που προβλέπεται [...]» [25].

55. Μια τέτοια αόριστη μεταβίβαση θα ήταν ανεπίτρεπτη στην παρούσα περίπτωση. Δεν πρόκειται εδώ για τομείς που υπόκεινται σε ταχείες μεταβολές και χαρακτηρίζονται από εντατικές παρεμβάσεις της Κοινότητας, όπως είναι ο τομέας των γεωργικών αγορών. Αντίθετα, πρέπει να πραγματοποιείται, βάσει επιστημονικών εκτιμήσεων, μία και μόνο για κάθε πρωτογενές προϊόν στάθμιση μεταξύ της ελευθερίας των επιχειρήσεων να αναπτύσσουν οικονομικές δραστηριότητες και της προστασίας της υγείας και των καταναλωτών εντός της εσωτερικής αγοράς. Η στάθμιση αυτή δεν απαιτεί ευκαμψία και ταχύτητα, αλλά προσεκτική έρευνα και αξιολόγηση όλων των σχετικών στοιχείων και πληροφοριών.

20 — Βλ. τις αποφάσεις της 6ης Ιουλίου 2000, C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (Συλλογή 2000, σ. I-5461, σκέψη 21), και Γερμανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψεις 36 και 37).

21 — Βλ. τις αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-159/96, Πορτογαλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-7379, σκέψη 40), της 30ής Οκτωβρίου 1975, 23/75, Rey Soda (Συλλογή τόμος 1975, σ. 399, σκέψη 10), της 4ης Φεβρουαρίου 1997, C-9/95, C-23/95 και C-156/95, Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-645, σκέψη 36), της 29ης Ιουνίου 1989, 22/88, Vreugdenhil (Συλλογή 1989, σ. 2049, σκέψη 16), της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-478/93, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-3081, σκέψη 30), της 11ης Μαρτίου 1987, 279/84, 280/84, 285/84 και 286/84, Walter Rau (Συλλογή 1987, σ. 1069, σκέψη 14).

22 — Βλ. αποφάσεις Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 36), Vreugdenhil (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 16), Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 30), και Walter Rau (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 14).

23 — Όσον αφορά τις γεωργικές αγορές βλ. τις αποφάσεις Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 36), Vreugdenhil (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 16), και Rey Soda (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψεις 10/14) και, όσον αφορά το δίκαιο του εξωτερικού εμπορίου, την απόφαση Πορτογαλία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψεις 40 και 41).

24 — Βλ. τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1998, C-374/96, Vorderbrüggen (Συλλογή 1998, σ. I-8385, σκέψη 36), Γερμανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 41), της 11ης Νοεμβρίου 1999, C-48/98, Söhl & Söhlke (Συλλογή 1999, σ. I-7877, σκέψη 34), και Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, σκέψη 23).

25 — Βλ. π.χ. το άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΟΚ) 768/89 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1989, για τη θέσπιση καθεστώτος προσωρινών ενισχύσεων στο γεωργικό εισόδημα (ΕΕ L 84, σ. 8), τον οποίο αφορούσε η απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19).

56. Υπέρ της ισχύος αυστηρότερων προϋποθέσεων για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων συνηγορούν επιπλέον η ανάγκη σεβασμού των δικαιωμάτων του Κοινοβουλίου να μετέχει στη διαδικασία, των οποίων δεν μπορεί να παραιτηθεί πέρα από ορισμένο βαθμό ούτε το ίδιο το Κοινοβούλιο, και ο κίνδυνος καταστρατήγησης της νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει η Συνθήκη. Η διαδικασία του άρθρου 95 ΕΚ χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη διαφάνεια και σαφώς μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμότητα από την προβλεπόμενη εδώ διαδικασία (διαδικασία επιτροπολογίας), στην οποία το Κοινοβούλιο μπορεί να μετέχει μόνο θεωρητικά και σε εξαιρετικές περιπτώσεις [26].

57. Ακόμη και αν τεθούν τέτοια αυστηρότερα κριτήρια για τον προκείμενο τομέα, πράγμα που θα μπορούσε να στηριχτεί στη νομολογία [27], η μεταβίβαση είναι εν προκειμένω νόμιμη. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού, σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι, προσδιορίζουν επαρκώς τους στόχους και το αντικείμενο του υπό ρύθμιση θέματος. Επομένως, όπως εκθέτουν ορθά τα κοινοτικά όργανα εν προκειμένω, εξυπηρετούν ταυτόχρονα τη μεταφορά στα εθνικά δίκαια των βασικών κατευθύνσεων της κοινοτικής πολιτικής στον οικείο τομέα και ρυθμίζουν συνακόλουθα τα βασικά χαρακτηριστικά του υπό ρύθμιση θέματος. Επιπλέον, ο κανονισμός περιέχει ακριβείς ρυθμίσεις για τον τρόπο άσκησης των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων.

58. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, ορίζει τις τρεις βασικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας για τα αρτύματα καπνιστών τροφίμων και για τη χρήση τους στα τρόφιμα. Οι ουσίες αυτές δεν πρέπει να παρουσιάζουν κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία ούτε να παραπλανούν τους καταναλωτές και πρέπει ενδεχομένως να ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένους όρους χρήσης. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, απαγορεύει αντίστοιχα την εμπορία αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων για τα οποία δεν έχει χορηγηθεί άδεια ή δεν πληρούνται οι όροι χρήσης.

59. Τα κοινοτικά όργανα επισημαίνουν ορθά ότι το άρθρο 3 του κανονισμού και οι αιτιολογικές σκέψεις 7, 11 και 17 παραπέμπουν στην οδηγία 88/388/ΕΟΚ [28] και στον κανονισμό (ΕΚ) 178/2002 [29], δηλαδή σε δύο πράξεις που δημιουργούν ορισμένο πλαίσιο για τις γενικές έννοιες του κανονισμού, το οποίο τους προσδίδει τεχνικό περιεχόμενο και τις συγκεκριμενοποιεί. Ειδικότερα, το

26 — Βλ. το άρθρο 8 της απόφασης επιτροπολογίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3), κατά το οποίο το Κοινοβούλιο μπορεί να ζητεί από την Επιτροπή να εξετάζει τις προτάσεις για εκτελεστικά μέτρα από την άποψη της υπέρβασης των ορίων της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Κατά τα έτη 2000 και 2001 το Κοινοβούλιο έκανε χρήση της δυνατότητας αυτής μία μόνο φορά, το 2000 [βλ. τις εκθέσεις της Επιτροπής για τη δραστηριότητα των επιτροπών του 2000, COM(2001) 783 τελικό, της 20ής Δεκεμβρίου 2001, σ. 6 και 7, και του 2001, COM(2002) 733 τελικό, της 13ης Δεκεμβρίου 2002, σ. 4 και 5].

27 — Βλ. αποφάσεις της 5ης Ιουλίου 1988, 291/86, Central-Import (Συλλογή 1988, σ. 3679, σκέψη 13), και Vreugdenhil (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 17), καθώς και την απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2003, C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-937, σκέψεις 40 επ.), με την οποία κατέστη αυστηρότερο το ρυθμιστικό περιεχόμενο της προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 3 απόφασης επιτροπολογίας, της οποίας το άρθρο 1, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα βασικά στοιχεία των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων καθορίζονται από τη βασική νομική πράξη.

28 — Οδηγία 88/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών στον τομέα των αρτυμάτων που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν στα τρόφιμα και των βασικών υλικών από τα οποία παρασκευάζονται (ΕΕ L 184, σ. 61).

29 — Κανονισμός (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφάλειας των τροφίμων (ΕΕ L 31, σ. 1).

άρθρο 4 της οδηγίας 88/388/ΕΟΚ και τα άρθρα 3, 5, 14 και 16 του κανονισμού (ΕΚ) 178/2002 παρέχουν λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με το ζήτημα πότε ένα τρόφιμο δεν παρουσιάζει κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και πότε δεν παραπλανάται ο καταναλωτής. Το ζήτημα κατά πόσον τα στοιχεία αυτά δημιουργούν «τεχνικούς όρους», όπως ισχυρίζεται το Κοινοβούλιο, δεν χρειάζεται να επιλυθεί: το βέβαιο είναι ότι οι σχετικές έννοιες ορίζονται επαρκώς.

60. Η Επιτροπή επισήμανε επίσης, χωρίς να αντικρουστεί, ότι η μέθοδος παραγωγής των πρωτογενών προϊόντων έχει αποφασιστική σημασία για την ενδεχόμενη ύπαρξη τοξικών αποτελεσμάτων των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων. Για τον λόγο αυτό το άρθρο 5 απαγορεύει τη χρησιμοποίηση ξύλου που έχει υποβληθεί σε επεξεργασία με χημικές ουσίες, αν δεν αποδεικνύεται ότι η χρησιμοποίηση αυτή είναι αβλαβής. Το παράρτημα Ι εξειδικεύει περισσότερο τους όρους παραγωγής των πρωτογενών προϊόντων σε σχέση με τις πρόσθετες ουσίες, τη θερμική επεξεργασία και τις χημικές και φυσικές διαδικασίες για την παρασκευή συμπυκνωμάτων και φάσεων πίσσας, καθώς και για την περαιτέρω επεξεργασία τους. Επιπλέον, για δύο ουσίες προβλέπονται ανώτατα ποσοστιαία όρια. Το παράρτημα ΙΙ, το οποίο αναφέρεται στις πληροφορίες που είναι χρήσιμες για την αξιολόγηση, παρέχει επίσης ουσιαστικά στοιχεία.

61. Επομένως, ο κανονισμός προβλέπει συγκεκριμένα και οπωσδήποτε επαρκώς καθορισμένα κριτήρια για τη μέθοδο παραγωγής των πρωτογενών προϊόντων και ρυθμίζει όχι μόνο τα βασικά χαρακτηριστικά του υπό ρύθμιση θέματος, αλλά σαφώς πολύ περισσότερα. Ό,τι βαίνει πέραν αυτών, και ιδίως η διαμόρφωση των συγκεκριμένων κριτηρίων για την προστασία της υγείας και των καταναλωτών κατά το άρθρο 4 του κανονισμού, μπορεί κάλλιστα να υπαχθεί —παρά την αντίθετη άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου— στον ευρύ τομέα της «εκτέλεσης», όπως απορρέει από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Πράγματι, στις εκτελεστικές διατάξεις και στους λεπτομερείς τρόπους εφαρμογής που μπορεί να θεσπίζει η Επιτροπή με βάση τις αρμοδιότητες που της έχουν μεταβιβαστεί ανήκει οπωσδήποτε ο καθορισμός των προϋποθέσεων, της έκτασης και των υπόλοιπων όρων εφαρμογής των γενικών διατάξεων στις ατομικές περιπτώσεις [30].

62. Εξάλλου, θεωρώ πειστικό το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οποιαδήποτε λεπτομερέστερη ρύθμιση με τον ίδιο τον κανονισμό, με τη μορφή π.χ. ενός θετικού καταλόγου που θα περιελάμβανε όλα τα επιτρεπόμενα πρωτογενή προϊόντα, προσέκρουε σε επιτακτικούς λόγους πρακτικής και νομικής φύσης. Όπως προκύπτει σαφώς από την όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι επιστημονικής φύσης που καθιστούν αδύνατη τη θέσπιση ομοιόμορφης διαδικασίας για την αξιολόγηση της ασφάλειας των πρωτογενών προϊόντων.

63. Συναφώς πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη ότι το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ και το άρθρο 152, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΕΚ απαιτούν υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας. Εφόσον όμως τα πιθανά τοξικά αποτελέσματα των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων εξαρτώνται τόσο πολύ από

30 — Βλ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψεις 10 και 11) και Söhl & Söhlke (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψη 34).

τα συστατικά τους και τις αναλογίες τους κατά την ανάμιξή τους, ώστε ο βασικός παράγοντας να είναι τα πρωτογενή προϊόντα και η μέθοδος παραγωγής τους, ο κατάλογος των επιτρεπόμενων πρωτογενών προϊόντων δεν μπορεί να καταρτιστεί παρά μόνο με βάση τις τοξικολογικές αξιολογήσεις που πραγματοποιούνται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση [31]. Επειδή επιπλέον καθένα από τα προϊόντα ενδέχεται προφανώς να εμφανίζει μεγάλες ιδιαιτερότητες ως προς τη μέθοδο παραγωγής, τη χημική σύνθεση και τα τοξικολογικά χαρακτηριστικά, είναι ευνόητο ότι κάθε άδεια πρέπει να προβλέπει όρους χρήσης που να αφορούν τη συγκεκριμένη περίπτωση.

64. Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τους στόχους του κανονισμού, το αντικείμενό του και τα εφαρμοστέα κριτήρια, δεν είναι προβληματικό ούτε το γεγονός ότι η Επιτροπή, κατά την αξιολόγηση, πρέπει, κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, και την κοινοτική νομοθεσία, αλλά και «άλλους θεμιτούς παράγοντες». Το τι μπορεί να θεωρηθεί ως «θεμιτοί παράγοντες» μπορεί πράγματι να προσδιοριστεί επαρκώς με βάση τους κυριότερους γενικούς σκοπούς του προκείμενου βασικού κανονισμού, τους σκοπούς του νόμιμου ερείσματός του στη Συνθήκη, δηλαδή του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ, τα προβλεπόμενα κριτήρια και το όλο ρυθμιστικό πλαίσιο.

31 — Αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο, κατά την Επιτροπή, ήταν αναγκαίο να εξαναγκαστούν οι επιχειρήσεις να υποβάλουν λεπτομερείς αιτήσεις για τα προϊόντα τους που διέθεταν στην αγορά, πράγμα άλλωστε που μειώνει παράλληλα τον πιθανό αριθμό των προϊόντων αυτών σε λιγότερα από 20.

65. Όσον αφορά επομένως τις δύο κυριότερες ουσιαστικές πτυχές του υπό ρύθμιση θέματος, δηλαδή τις βασικές απαιτήσεις ασφάλειας για τη χρήση και την εμπορία των αρτυμάτων καπνιστών τροφίμων και τους όρους παραγωγής, ο κανονισμός ορίζει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά των μέτρων σχετικά με την προσέγγιση των νομοθεσιών, ενώ παράλληλα προσδιορίζει επαρκώς τα κυριότερα στοιχεία των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων.

66. Τέλος, ο κανονισμός καθορίζει, με τα άρθρα 6, 8 έως 12 και 19, τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή θα ασκεί τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες. Το έργο της Επιτροπής συνίσταται στην κατάρτιση ενός θετικού καταλόγου των επιτρεπόμενων πρωτογενών προϊόντων. Οι διαδικαστικές διατάξεις προβλέπουν ότι η Επιτροπή, εφαρμόζοντας ουσιαστικά κριτήρια, αξιολογεί τα πρωτογενή προϊόντα με τη βοήθεια της Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και αποφασίζει, κατόπιν διαβούλευσης με την κανονιστική επιτροπή, αν το οικείο προϊόν πρέπει να περιληφθεί στον κατάλογο. Ο κανονισμός προβλέπει τόσο το είδος, τα αποτελέσματα, τη διάρκεια, την τροποποίηση, την αναστολή, την ανάκληση και την παράταση της ισχύος των αδειών όσο και τα αποτελέσματα της απόρριψης της αίτησης.

Γ — *Ανακεφαλαίωση των συμπερασμάτων*

67. Το τελικό συμπέρασμα είναι επομένως ότι το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ παρέχει επαρκή νομική βάση για τον κανονισμό, ότι το ρυθμιστικό πρότυπο που προβλέπει δεν είναι δυσανάλογο και ότι η μεταβίβαση των

εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή κινείται εντός επιτρεπτών κατά το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ πλαισίων. Η προσφυγή πρέπει συνεπώς να απορριφθεί.

Ηνωμένο Βασίλειο ηττήθηκε και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν διατυπώσει εν προκειμένω σχετικό αίτημα κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Ηνωμένο Βασίλειο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

68. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον έχει διατυπωθεί σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Επειδή, κατά τα ανωτέρω, το

69. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κοινοτικά όργανα που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή πρέπει να φέρει τα έξοδά της.

VI — Πρόταση

70. Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση με το εξής διατακτικό:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα, εκτός από τα έξοδα της Επιτροπής. Η Επιτροπή φέρει η ίδια τα έξοδά της.