JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä syyskuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Elintarvikkeissa käytettävistä tai käytettäviksi tarkoitetuista savuaromeista 10 päivänä marraskuuta 2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2065/2003 [2] ei säädetä suoraan, mitä savuaromeja sisämarkkinoilla saa käyttää. Asetuksessa säädetään lähinnä menettelystä, jossa komissio sallii niin sanottujen primaarituotteiden käyttämisen savuaromien valmistuksessa. Tuotteet, joiden käyttäminen tähän tarkoitukseen on sallittua, sisällytetään asetuksen liitteenä olevaan sallittuja primaarituotteita koskevaan luetteloon.

2. Asianosaiset kiistelevät siitä, sallitaanko EY 95 artiklan 1 kohdassa tällaisten "monivaiheisten" sääntelymallien luominen vai ainoastaan toimenpiteet, joilla lähennetään suoraan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Lisäksi on kiistanalaista, onko komissiolle tässä menettelyssä kuuluva toimivalta määritelty riittävän täsmällisesti.

II Lähtötilanne ja asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asetuksen oikeudellisena perustana on EY 95 artikla, jossa määrätään muun muassa seuraavaa:

"1. — — Neuvosto toteuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

— —

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 309, s. 1.

4. Jos sen jälkeen, kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.

5. Jos sen jälkeen, kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio lisäksi pitää tarpeellisena ottaa käyttöön uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön perustuvia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, jäsenvaltio antaa suunnitellut säännökset ja määräykset sekä niiden käyttöönottamisen perusteet tiedoksi komissiolle, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista."

4. Täytäntöönpanotoimivallan siirtämisestä komissiolle määrätään EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa seuraavasti:

"Turvatakseen tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin:

— —

— hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon."

5. Savuaromien valmistusta kuvaillaan asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa seuraavasti:

"— — Näiden savuaromien valmistus käynnistyy savun kondensoinnilla. Kondensoitu savu erotellaan tavallisesti fysikaalisilla menetelmillä vesipohjaiseksi primaariseksi savukondensaatiksi, veteen liukenemattomaksi tiheäksi tervafaasiksi ja veteen liukenemattomaksi öljyfaasiksi. Veteen liukenematon öljyfaasi on sivutuote eikä sovellu savuaromien valmistukseen. Primaariset savukondensaatit ja veteen liukenemattoman tiheän tervafaasin fraktiot, niin kutsutut 'primaariset tervafraktiot', puhdistetaan ihmisten terveydelle kaikkein vaarallisimpien savun osatekijöiden poistamiseksi. Niitä voidaan sitten käyttää sellaisenaan elintarvikkeissa tai savuaromien valmistuksessa, jossa käytetään asianmukaisia fysikaa-

lisia menetelmiä, kuten uuttamista, tislausta, tiivistämistä haihduttamalla, absorbointia tai kalvojen erottelua sekä elintarvikkeiden ainesosien, muiden aromien, elintarvikelisäaineiden tai liuottimien lisäystä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yksityiskohtaisemman yhteisön lainsäädännön soveltamista."

6. Savuaromien riskeistä todetaan asetuksen kuudennessa perustelukappaleessa seuraavaa:

"Savun kemiallinen koostumus on monimutkainen ja riippuu muun muassa käytetystä puulajista, savun valmistamisessa käytetystä menetelmästä, puun vesipitoisuudesta sekä savuntuotannon aikaisesta lämpötilasta ja happipitoisuudesta. Savustetut elintarvikkeet antavat yleensä aihetta pelätä terveysriskejä — tämä koskee erityisesti niihin mahdollisesti sisältyviä polysyklisiä aromaattisia hiilivetyjä. Koska savuaromit valmistetaan savusta, joka on läpikäynyt fraktiointi- ja puhdistusprosessin, savuaromien käyttöä pidetään yleensä terveyden kannalta turvallisempana kuin perinteistä savustusprosessia. Turvallisuutta koskevissa arvioinneissa on kuitenkin otettava huomioon, että savuaromeja voidaan käyttää laajemmin kuin tavanomaista savustusta."

7. Asetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa kuvataan savuaromien tieteelliseen arviointiin liittyviä vaikeuksia seuraavasti:

"Elintarvikealan tiedekomitea totesi, että savuaromien suurten fysikaalisten ja kemiallisten erojen vuoksi niiden turvallisuuden arviointiin ei voida suunnitella yhteistä toimintamallia ja että näin ollen toksikologisessa arvioinnissa pitäisi keskittyä yksittäisten savukondensaattien turvallisuuteen. — —"

8. Savuaromin tai savuaromia sisältävän elintarvikkeen saa asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla saattaa markkinoille ainoastaan, jos komissio on asetuksen mukaisesti sallinut primaarituotteen, josta savuaromi on saatu.

9. Asetuksen 3 artiklassa määritellään primaarituotteiksi primaariset savukondensaatit ja primaariset tervafraktiot. Nämä primaarituotteet ovat asetuksessa säädetyn lupamenettelyn kohteena. Komissio päättää luvan

myöntämisestä valmistajan hakemuksesta sääntelykomiteaa [3] ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaista (jäljempänä elintarvikeviranomainen) [4] kuultuaan. Komission on arvioitava savuaromia, jota koskeva lupahakemus on esitetty, ja joko sisällytettävä se täytäntöönpanoasetuksella sallittujen savuaromien luetteloon tai evättävä lupa hakijalle osoitettavalla päätöksellä.

10. Edellytykset luvan myöntämiselle on määritelty asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

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

— niistä ei aiheudu ihmisten terveydelle riskejä;

— ne eivät johda kuluttajia harhaan."

11. Asetuksen 9 artiklan nojalla komissio voi ottaa päätöksessään huomioon myös "muut tarkasteltavana olevan asian kannalta merkitykselliset oikeutetut tekijät".

12. Lisäksi primaarituotteiden valmistuksessa saa käyttää asetuksen 5 artiklan nojalla ainoastaan puuta, jota ei ole tahallisesti tai tahattomasti käsitelty kaatamista edeltävien kuuden kuukauden aikana tai kaatamisen jälkeen kemikaaleilla, paitsi jos voidaan osoittaa, että käsittelyssä käytetty aine ei palaessaan aiheuta mahdollisesti toksisia aineita. Asetuksen liitteeseen I sisältyy muita valmistusmenetelmälle asetettuja edellytyksiä sekä raja-arvot bentso(a)pyreenille ja bentso(a-)antraseenille.

III Asianosaisten vaatimukset

13. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on nostanut

3 — Vrt. menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (komitologiapäätös, EYVL L 184, s. 23) 5 artikla: "Komitea muodostuu jäsenvaltioiden edustajista. Mikäli komitean määräenemmistö ei tue komission suunniteltua toimenpidettä, komission on saatettava asia neuvoston käsiteltäväksi. Neuvosto voi hylätä ehdotuksen tai antaa ehdotetun täytäntöönpanosäädöksen. Jos neuvosto ei anna ehdotettua täytäntöönpanosäädöstä eikä ilmoita vastustavansa ehdotusta, komissio voi kolmen kuukauden määräajan kuluttua toteuttaa itse täytäntöönpanotoimenpiteen."

4 — Elintarvikeviranomainen perustettiin elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s.1).

11.2.2003 päivätyllä asiakirjalla, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.2.2004, EY 230 artiklan nojalla kanteen Euroopan parlamenttia ja Euroopan unionin neuvostoa vastaan ja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) julistaa elintarvikkeissa käytettävistä tai käytettäviksi tarkoitetuista savuaromeista 10 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2065/2003 pätemättömäksi

2) velvoittaa Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston korvaamaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudenkäyntikulut.

14. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto puolestaan vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 24.6.2004 antamalla määräyksellä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan 1 kohdan ja työjärjestyksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla väliintulijaksi tukemaan Euroopan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

IV Oikeudellinen arviointi

16. Kanteessa esitetään ensisijaisesti kysymys, onko EY 95 artiklan 1 kohta oikea oikeudellinen perusta asetukselle. Yhdistynyt kuningaskunta kyseenalaistaa kuitenkin myös sen, onko asetuksen sääntelymalli suhteellisuusperiaatteen mukainen. Lopuksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että asetuksella rikotaan EY 202 artiklan kolmatta luetelmakohtaa, koska asetuksessa siirretään komissiolle jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen liittyviä keskeisiä tehtäviä. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan sallittua on kuitenkin ainoastaan "täytäntöönpanon" siirtäminen.

A *EY 95 artiklan 1 kohta asetuksen oikeudellisena perustana*

17. EY 95 artiklan 1 kohdan nojalla neuvosto toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

18. EY 95 artiklan 1 kohta tulee kyseeseen oikeudellisena perustana ainoastaan, jos toimesta ilmenee tosiasiallisesti ja objektiivisesti todennettavissa olevalla tavalla,[5] että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen.[6]

19. Näin on nyt esillä olevassa asiassa. Asetuksen mukaan sallittuja primaarituotteita voidaan käyttää koko yhteisön alueella. Kuten komissio on todennut kenenkään sitä kiistämättä, jäsenvaltiot sovelsivat aiemmin omia lupamenettelyjään, jotka saattoivat ainakin potentiaalisesti johtaa erilaiseen lopputulokseen, mikä puolestaan saattoi vaikuttaa primaarituotteiden, niistä valmistettujen aromien ja tällaisia aromeja sisältävien elintarvikkeiden vapaaseen liikkuvuuteen ja vääristää vapaata kilpailua. Sikäli kun primaarituotteita on jatkossa asetuksen perusteella vedettävä markkinoilta, tämä olisi perusteltua ihmisten terveyden suojelemiseksi, jonka tason on EY 95 artiklan 3 kohdan mukaan oltava korkea.

20. EY 95 artiklan 1 kohdassa sallitaan kuitenkin yksinomaan "toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi". Tätä ilmaisua asianosaiset tulkitsevat eri tavoin. Erilaiset näkemykset voidaan tiivistää seuraavasti:

21. Yhdistyneen kuningaskunnan käsityksen mukaan "toimenpiteiden jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi" on kohdistuttava jäsenvaltioiden lainsäädäntöön eikä EY 95 artiklan 1 kohtaa voida käyttää oikeudellisena perustana toimenpiteille, jotka ylittäisivät jäsenvaltioiden toimintamahdollisuudet. Ratkaiseva kysymys on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan täten se, saavutetaanko toimenpiteellä tulos, joka olisi voitu saavuttaa identtisen lainsäädännön samanaikaisella antamisella jäsenvaltioissa.

22. Tähän kysymykseen on nyt esillä olevassa asiassa vastattava Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kieltävästi, koska asetuksessa ei aseteta aineellisia edellytyksiä jäsenvaltioiden oikeusnormien lähentämiselle eikä oteta kansallisessa lainsäädännössä käyttöön yhdenmukaistettuja normeja. Asetuksella perustetaan pikemminkin yhteisön tasolla keskitetty lupamenettely, jossa komissio ja Euroopan elintarvikeviranomainen valtuutetaan laatimaan sallittuja savuaromeja koskeva luettelo. Tällaista toimenpidettä jäsenvaltioiden lainsäätäjät eivät voi toteuttaa myöskään antamalla samanaikaisesti asetusta sisällöltään vastaavia kansallisia säännöksiä. Näin ollen EY 95 artiklan 1 kohta on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan väärä oikeudellinen perusta asetukselle. Sen oikeudellisena perustana olisi sen sijaan käytettävä EY 308 artiklaa.

5 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta) ja asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2801, 78 kohta).

6 — Vrt. asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 84 ja 85 kohta).

23. Yhdistyneen kuningaskunnan EY 95 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskeva väite vastaa ennen kaikkea Saksan oikeuskirjallisuudessa laajasti esitettyä näkemystä, joka tukeutuu myös edellä mainitun määräyksen kohtaan "jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi" mutta jossa pidetään pääasiallisena ongelmana yleensä yhteisön toimesta tapahtuvaa jäsenvaltioiden hallinnollisen toimivallan "anastamista". [7]

24. Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston mukaan EY 95 artiklan 1 kohta sitä vastoin mahdollistaa monivaiheiset toimenpiteet. Nyt esillä olevan kaltaista säädöstä ei saa niiden mukaan tarkastella erillään, vaan ainoastaan yhdessä sen perusteella annettavien täytäntöönpanotoimenpiteiden kanssa. Asetus johtaa näin ollen hyvinkin jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen, nimittäin komission asetuksen perusteella laatiman sallittuja primaarituotteita koskevan luettelon muodossa. Myös tällä tulkinnalla on oikeuskirjallisuudessa omat kannattajansa. [8]

25. Nämä perustelut huomioon ottaen on muistutettava siitä, että riidanalainen asetus *ei* sinällään johda suoraan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen. Asetukseen sisältyvät aineelliset edellytykset koskevat nimittäin komissiota, joka sallittuja primaarituotteita koskevan luettelon laatii. Vasta *komission* asetuksen perusteella antama täytäntöönpanoasetus voidaan katsoa lähentämistoimenpiteeksi, joka toteutetaan sallittuja primaarituotteita koskevan luettelon muodossa. Asetuksella säännellään siten korkeintaan yhtä välivaihetta savuaromien käyttöä koskevien jäsenvaltioiden säännösten lähentämisessä.

26. Näin ollen on tutkittava, sallitaanko EY 95 artiklan 1 kohdassa tällaisten monivaiheisten sääntelymallien luominen vai ainoastaan toimenpiteet, jotka lähentävät suoraan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

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

8 — Vrt. Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A. ja Taschner, H.-C., "Artikel 95 EG — Angleichung von Vorschriften mit Bezug auf den Binnenmarkt", *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, nide 2, 6. painos, Nomos, Baden-Baden, 2003, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Herrnfeld, H.-H., "Artikel 95 EGV — Angleichung der Rechtsvorschriften", *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2000, 23 ja 37 kohta; Leible, S., "Artikel 95 EGV", *EUV/EGV — Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Beck, München, 2003, 28 kohta ja sitä seuraava kohta ja Streinz, R., "Die EG-Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzusätze — Eine Analyse der Novel Food-Verordnung", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Beck, München, 1997, s. 487 ja 490.

27. EY 95 artiklan 1 kohdassa käytetty "toimenpiteen" käsite kattaa kiistattomasti ainakin kaikki EY 249 artiklassa tarkoitetut oikeudelliset toimenpidemuodot, siis asetuksen, direktiivin, päätöksen ja lausunnon. Asetuksen antaminen EY 95 artiklan 1 kohdan perusteella on täten muodollisesti perusteltua.

28. Yhdistynyt kuningaskunta keskittyy tarkastelussaan kuitenkin muihin kyseisen kohdan yksittäisiin osiin ja ottaa tarkastelunsa perustaksi ennen kaikkea sanat "lähentämiseksi" ja "jäsenvaltioiden" seuraavasti:

29. EY 95 artiklan 1 kohdassa myönnetään Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan toimivalta lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. "Lähentämisen" käsitteellä on sen mukaan jo yhteys jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, koska yhtenäisesti sovellettavaa yhteisön oikeutta ei ole muutenkaan tarpeen lähentää. Direktiivi on klassinen lähentämistoimenpide juuri siitä syystä, että se edellyttää jäsenvaltioiden lainsäädännön mukauttamista yhteisiin säännöksiin. Asetus on toimenpidemuotona direktiiviä voimakkaampi, sillä se syrjäyttää kansallisen lainsäädännön välittömästi sovellettavalla yhteisön lainsäädännöllä. Asetuksen lainsäädäntöä yhdenmukaistava vaikutus voidaan kuitenkin ymmärtää lainsäädännön lähentämisen "intensiivisimpänä muotona". Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä voidaan lähentää myös jäsenvaltioille osoitetuilla päätöksillä. Edellä mainittujen toimenpiteiden yhteinen piirre on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan se, että ne johtavat yhteisön lainsäädännöstä mahdollisesti poikkeavan kansallisen lainsäädännön mukauttamiseen tai korvaamiseen. Lainsäädännön lähentämistä koskevat toimenpiteet voivat siten kohdistua ainoastaan kysymyksiin, joita jäsenvaltioiden olisi mahdollista säännellä oman toimivaltansa puitteissa.

30. EY 95 artiklan 1 kohdassa myönnetään lisäksi toimivalta *jäsenvaltioiden* lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen. Viittauksesta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön voidaan Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan samoin päätellä, että yhteisölle annetaan toimivalta toteuttaa ainoastaan toimenpiteitä, joita olisi myös mahdollista toteuttaa jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

31. Yhdistyneen kuningaskunnan käsitys on vakuuttava siltä osin kuin sanamuoto "jäsenvaltioiden" lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten "lähentämiseksi" edellyttää toteutettujen (yhdenmukaistamis)toimenpiteiden yhteyttä kansalliseen lainsäädäntöön. Tällainen yhteys on olemassa, kun yhteisön oikeuden täytäntöönpantavien säännösten myötä kaikissa jäsenvaltioissa annetaan lähennettyjä kansallisia säännöksiä. Yhteys kansalliseen lainsäädäntöön on kuitenkin myös välittömästi ja ensisijaisesti sovellettavalla yhteisön oikeudella, jolla syrjäytetään siitä poikkeava kansallinen lainsäädäntö tai estetään tällaisen lainsäädännön antaminen. Puhtaasti yhteisön toimenpiteet, joita toteutetaan kansallisen lainsäädännön rinnalla ja jotka eivät muuta kansallisen sääntelyn sisältöä, eivät sitä vastoin tosiasiallisesti lähennä

jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt tällaisen päätöksen esimerkiksi henkisen omaisuuden alalla syntyvistä uusista oikeuksista, jotka luotiin olemassa olevien kansallisten oikeuksien rinnalle. [9]

32. Tästä välttämättömästä yhteydestä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön seuraa kuitenkin ainoastaan, että toimenpiteiden on *lähennettävä* jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Määräyksiä lähentämisen tavasta eli siitä, miten lähentämisen on tapahduttava ja mitä sen on koskettava, ei voida vielä johtaa pelkästään näistä kahdesta kyseiseen kohtaan sisältyvästä sanasta.

33. Tältä osin on yhdyttävä parlamenttiin ja neuvostoon, jotka päättelevät ilmaisusta "toimenpiteet — — lähentämis*eksi*", ettei näiden toimenpiteiden sinänsä tarvitse lähentää suoraan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. "Lähentämistoimenpiteet", "lähentävät toimenpiteet" tai "toimenpiteet, jotka lähentävät" tapaisista muotoiluista poiketen kyseinen sanamuoto sallii nimittäin niiden mukaan vaiheittaisen lähentämisen. Myös muut perustamissopimuksen kieliversiot, esimerkiksi ranskankielinen, englanninkielinen, espanjankielinen, italiankielinen ja portugalinkielinen versio, vahvistavat tämän eron. [10] Tästä syystä niin kauan kuin toimenpide palvelee kokonaisuutena ottaen jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä, siinä voidaan säätää myös menettelyistä, jotka eivät johda suoraan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen vaan joissa lähentäminen tapahtuu monivaiheisen mallin mukaisesti vasta välivaiheiden kautta.

34. Tämä näkemys ei ole vastoin Yhdistyneen kuningaskunnan käsitystä ristiriidassa kyseiseen kohtaan sisältyviä sanoja *jäsenvaltioiden* ja *lähentämiseksi* koskevan tulkinnan kanssa. Toimielimet tunnustavat nimittäin vaatimuksen, jonka mukaan toimenpiteillä on oltava yhteys kansalliseen lainsäädäntöön, mutta näkevät enemmän mahdollisuuksia tämän tavoitteen saavuttamiseen kuin Yhdistynyt kuningaskunta.

35. Asetuksen tavoitteena oleva sallittuja primaarituotteita koskeva luettelo, joka on laadittava täytäntöönpanoasetusten avulla, syrjäyttää näin ollen jäsenvaltioiden asianomaisen lainsäädännön tai estää sellaisen antamisen. Luettelolla on siten kokonaisuutena ottaen lähentävä yhteys jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, kuten myös Yhdistynyt kuningaskunta myöntää.

36. Myös kyseisen kohdan yhteys muihin perustamissopimuksen määräyksiin vahvistaa jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevan monivaiheisen mallin hyväksyttävyyden. EY 202 artiklan kolmanteen luetelmakohtaan sisältyvän perusperiaatteen mukaan yhteisön lainsäätäjän toimenpiteiden ei tarvitse olla tyhjentäviä, vaan niihin voi liittyä komission täytäntöönpanotoimenpiteitä. EY 202 artiklassa ja EY 95 artiklassa

9 — Vrt. asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7079, 24 ja 25 kohta); asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1985, 23 kohta) ja lausunto 1/94, 15.11.1994 (Yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia palvelujen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien alalla, Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 59 kohta).

10 — Kyseinen kohta kuuluu edellä mainituilla kielillä seuraavasti: ranskaksi "mesures relatives au rapprochement"; englanniksi "measures for the approximation"; espanjaksi "medidas relativas a la aproximación"; italiaksi "misure relative al ravvicinamento" ja portugaliksi "medidas relativas à aproximação".

ei ole asetettu erityisiä rajoituksia EY 95 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevan täytäntöönpanotoimivallan siirtämiselle. Kuten parlamentti perustellusti huomauttaa, EY 95 artiklan 4 ja 5 kohta edellyttävät pikemminkin, että "komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen". Tästä syystä EY 202 artiklassa tarkoitetut komission täytäntöönpanotoimenpiteet katsotaan EY 95 artiklassa yhdenmukaistamistoimenpiteiksi.

37. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää tullitietojärjestelmää koskevaan tuomioon vedoten,[11] asetuksessa säädetyn sallittujen primaarituotteiden luettelon laadintaa koskevan menettelyn lainsäädäntöä lähentävä vaikutus ei ole myöskään niin etäinen, että lainsäädännön lähentämistä voitaisiin pitää pelkästään asetuksen liitännäisvaikutuksena. Lainsäädännön lähentäminen on pikemminkin asetuksessa säädetyn sallittujen primaarituotteiden luettelon laadintaa koskevan menettelyn ainoa tarkoitus.

38. Yhdistynyt kuningaskunta on lisäksi väärässä väittäessään, että asetuksella perustetaan yhteisön elin, mikä ei ole sen mukaan mahdollista EY 95 artiklan nojalla. Sopimuksella perustetun toimielimen toteuttamaa menettelyä ei voida rinnastaa uuden yhteisön elimen perustamiseen.[12]

39. Lainsäädännön lähentämistä koskevan monivaiheisen menettelyn lopputulosta ei voida myöskään riitauttaa väittämällä, että asetuksessa annetaan komissiolle täytäntöönpanotoimivaltaa, joka varataan perustamissopimuksessa jäsenvaltioille.[13] Tämä väite on perusteeton nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen asetuksen osalta riippumatta siitä, tunnetaanko yhteisön oikeudessa, kuten esimerkiksi Saksan perustuslaissa, tällaista lainsäädäntötoimivallan ja täytäntöönpanotoimivallan erottamista.[14] Vaikka primaarituotteiden lupamenettelyyn sisältyy hallinnollisia elementtejä, sitä on kokonaisuutena ottaen pidettävä tavoiteltavan lopputuloksen eli tiettyjen primaarituotteiden yleisen ja yhteisönlaajuisen hyväksymisen perusteella lainsäädäntötoimintana. Jäsenvaltioille jää myöskin vielä huomattavia täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Primaarituotteen sisällyttäminen sallittujen tuotteiden luetteloon ei nimittäin tarkoita luvan myöntämistä sitä sisältävien lopputuotteiden markkinoille saattamiseen. Tätä koskeva päätös kuuluu edelleenkin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltioita on ainoastaan estetty kieltämästä sallittujen primaarituotteiden käyttö savuaromien valmistuksessa, ja niiden on estettävä sellaisten savuaromien markkinoille saattaminen, joiden valmistuksessa on käytetty primaarituotteita, jotka eivät sisälly sallittuja tuotteita koskevaan luetteloon.

40. Yhteenvetona on täten todettava, että EY 95 artiklan 1 kohta on oikea oikeudellinen perusta asetukselle, koska tässä määräyksessä annetaan mahdollisuus ottaa käyttöön ase-

11 — Asia C-209/97, komissio v. neuvosto, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8067, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

12 — Sitä, mahdollistaako EY 95 artikla uusien yhteisön elinten perustamisen, on tutkittava yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa, Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston perustamista koskevassa asiassa C-217/04, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto.

13 — Ks. tämän väitteen osalta edellä 23 kohta.

14 — Tämä näkemys torjuttiin asiassa C-359/92, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3681, 38 kohta).

tukseen sisältyvän kaltaisia monivaiheisia sääntelymenettelyjä, jotka johtavat *lopulta* jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen.

B *Yhdistyneen kuningaskunnan muut perustelut*

41. Yhdistynyt kuningaskunta on oikeudenkäynnin kuluessa esittänyt perusteluja, jotka eivät liity asetuksen oikeudelliseen perustaan vaan asetuksen oikeasuhteisuuteen jäsenvaltioiden toimivaltaan ja EY 202 artiklassa tarkoitettua toimivallan siirtämistä koskeviin rajoihin nähden.

42. Kuten komissio ja neuvosto toteavat toimivallan siirtämisen osalta, tämä väite on kuitenkin molemmissa tapauksissa esitetty yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaan liian myöhään. Kyse on uusista perusteista, jotka on esitetty vasta vastineessa tai komission väliintulokirjelmään annetussa vastauksessa. Kannekirjelmässä ei mainita oikeasuhteisuutta eikä toimivallan siirtoa koskeville mahdollisuuksille asetettujen rajoitusten mahdollista rikkomista. Mikäli Yhdistyneellä kuningaskunnalla oli tällaisia epäilyjä, oli käsittämätöntä, miten se saattoi kannekirjelmässä pitää asetuksen antamista EY 308 artiklan nojalla täysin hyväksyttävänä. Sikäli kun Yhdistynyt kuningaskunta on alusta alkaen väittänyt, että EY 95 artiklaan perustuvassa asetuksessa olisi säädettävä aineellisista edellytyksistä, tämä väite koskee yksinomaan kysymystä, voidaanko asetus katsoa lainsäädännön lähentämistoimenpiteeksi.

43. Tutkin asetuksen oikeasuhteisuutta ja toimivallan siirtoa koskevia mahdollisuuksia näin ollen ainoastaan toissijaisesti.

1. Asetuksen oikeasuhteisuus

44. EY 5 artiklan, jonka 1 kohdassa määrätään rajoitetun erityistoimivallan periaatteesta ja 2 kohdassa toissijaisuusperiaatteesta, 3 kohdassa määrätään, että yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä ilmentää yhteisön toimielinten toimivaltaa koskevaa suhteellisuusperiaatetta. Yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimen-

piteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. [15]

45. Koska kyse on yhteisön toimenpiteiden ja jäsenvaltioiden toimivallan välisestä suhteesta, on pohdittava, eikö asetuksen päämääriä voida toteuttaa muilla, yhtä tehokkailla toimenpiteillä, joissa jäsenvaltioille annetaan suurempi vastuu.

46. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, kun on tehtävä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia valintoja, jotka edellyttävät monitahoisia arviointeja. [16] Näin on nyt esillä olevan asetuksen tapauksessa. Luvan myöntäminen elintarvikkeissa käytettävien savuaromien markkinoille saattamiseen edellyttää monitahoisia arviointeja, jotka ovat aromien valmistuksen ja myynnin osalta luonteeltaan taloudellisia sekä ihmisten terveyden ja kuluttajien suojelun osalta tieteellisiä ja sosiaalisia.

47. Nyt esillä olevassa asiassa mikään ei näytä tukevan sitä, että yhteisön lainsäätäjä olisi ylittänyt tämän harkintavallan rajat. Kaikki viittaa pikemminkin siihen, että valittu ratkaisu soveltuu erilaisista mahdollisista sääntelymalleista parhaiten sen päämäärän toteuttamiseen. Yhteisön lainsäätäjä ei voisi antaa direktiiviä, jossa asetetaan jäsenvaltioille savuaromien lupamenettelyä koskevia edellytyksiä ja jossa säädetään lupien vastavuoroisesta tunnustamisesta, koska asetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että savuaromien valmistuksessa käytettävien primaarituotteiden turvallisuuden arviointiin ei voida objektiivisista ja tieteellisistä syistä suunnitella yhteistä toimintamallia ja että näin ollen toksikologisessa arvioinnissa on keskityttävä yksittäisten savukondensaattien turvallisuuteen. "Yhteensovittamisratkaisu", [17] jonka mukaan jäsenvaltiot myöntävät lupia, jotka tunnustetaan automaattisesti kaikissa muissa jäsenvaltioissa, ellei niitä vastusteta, olisi nimenomaan ilman yhteisiä edellytyksiä johtanut jäsenvaltioiden välisiin kiistoihin, joita

15 — Vrt. yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1895, 47 kohta); asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689, 81 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta); asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659, 79 kohta) ja asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7091, 76 kohta).

16 — Vrt. viimeksi asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11893, 47 kohta ja sitä seuraava kohta).

17 — Vrt. tältä osin elintarvikkeissa käytettyjä tai käytettäväksi tarkoitettuja aromiaineita koskevan yhteisön menettelyn määräämisestä 28 päivänä lokakuuta 1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2232/96 (EYVL L 299, s. 1); elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1); biosidituotteiden markkinoille saattamisesta 16 päivänä helmikuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY (EYVL L 123, s. 1); pesuaineista 31 päivänä maaliskuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 648/2004 (EUVL L 104, s. 1); eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6 päivänä marraskuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/82/EY (EYVL L 311, s. 1); ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6 päivänä marraskuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/83/EY (EYVL L 311, s. 67) ja elintarvikkeissa käytettäväksi tarkoitetuista makeutusaineista 30 päivänä kesäkuuta 1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/35/EY (EYVL L 237, s. 3).

komission olisi sitten jälleen soviteltava. Sallittuja primaarituotteita koskevan luettelon välitön vahvistaminen yhteispäätösmenettelyssä, toisin sanoen parlamentin ja neuvoston toimesta komission ehdotuksesta, kuten Yhdistynyt kuningaskunta lopuksi kehottaa tekemään, rajoittaisi jäsenvaltioiden toimivaltaa yhtä paljon kuin nyt valittu ratkaisu, mutta tekisi savuaromien lupamenettelystä samalla huomattavan raskaan ja pikemminkin rajoittaisi valmistajien osallistumisoikeuksia.

48. Edellä esitetyn perusteella myös jäsenvaltioiden toimivallalle aiheutuvat "haitat" ovat oikeasuhteisia EY 95 artiklan 1 kohdan ja asetuksen päämääriin nähden.

49. Asetus vastaa näin ollen oikeasuhteisuuden vaatimuksia.

2. EY 202 artiklassa tarkoitetun toimivallan siirron rajat

50. EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja EY 211 artiklan neljännen luetelmakohdan nojalla komissiolle on pääsääntöisesti siirrettävä toimivalta johdetun oikeuden täytäntöönpanoon. [18] Arvioidakseen toimivallan komissiolle siirtämisen laillisuutta yhteisöjen tuomioistuin tekee eron sellaisten sääntöjen välillä, jotka ovat käsiteltävän asian kannalta olennaisia ja jotka on näin ollen säänneltävä perussäädöksessä, ja toisaalta sellaisten sääntöjen välillä, jotka koskevat ainoastaan täytäntöönpanoa ja joiden osalta toimivalta voidaan siirtää komissiolle. [19] Kuten Yhdistynyt kuningaskunta perustellusti katsoo, ratkaisevaa on siten tässä yhteydessä se, kuuluuko siirretty toimivalta "käsiteltävää asiaa koskevien olennaisten sääntöjen" vai "täytäntöönpanon" alaan.

51. Yhdistynyt kuningaskunta epäilee sitä, että nyt esillä olevassa tapauksessa käsiteltävää asiaa koskevat olennaiset säännöt määriteltäisiin perusasetuksessa. Neuvosto ja parlamentti eivät sen mukaan ole asettaneet aineellisia edellytyksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiselle, vaan antavat vasta komission tehtäväksi laatia sääntelyä koskevat aineelliset edellytykset.

52. Tähän on vastattava, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee "käsiteltävää asiaa koskevien olennaisten sääntöjen" käsitettä

18 — Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että nykyään kyseisten kohtien uudessa sanamuodossa määrätään tästä toimivallan pääsääntöisestä siirtämisestä: vrt. asia 16/88, komissio v. neuvosto, tuomio 24.10.1989 (Kok. 1989, s. 3457, Kok. Ep. X, s. 245, 10 kohta).

19 — Vrt. asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. 145, 36 kohta); yhdistetyt asiat C-63/90 ja C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, Kok. Ep. XIII, s. 125, 14 kohta); asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 16 kohta); asia 230/78, Eridania, tuomio 27.9.1979 (Kok. 1979, s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547, 7 kohta) ja asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta).

hyvin suppeasti ja katsoo tällaisiksi säännöiksi ainoastaan säännökset tai määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja. [20] Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee "täytäntöönpanon" käsitettä vakiintuneessa oikeuskäytännössä erittäin laajasti [21] ja antaa siten neuvostolle mahdollisuuden myöntää komissiolle laajan toimivallan. [22]

53. Yhteisöjen tuomioistuin perustaa täytäntöönpanon käsitteen laajan tulkinnan toisaalta EY:n perustamissopimuksen systematiikkaan ja toisaalta käytännön vaatimuksiin erityisesti maatalousmarkkinoilla ja ulkomaankauppaoikeudessa. Ainoastaan komissio pystyy sen mukaan seuraamaan jatkuvasti ja tarkkaavaisesti maatalousmarkkinoiden kehitystä tai kansainvälisten markkinoiden kehitystä sekä toimimaan tilanteen vaatimalla ripeydellä. [23]

54. Tämän linjan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on toistaiseksi asettanut ainoastaan hyvin vähäisiä vaatimuksia komissiolle siirrettävän toimivallan määrittelyn tarkkuuden osalta. Yhteisöjen tuomioistuin päättikin, että komissiolle voidaan siirtää yleinen toimivalta olennaisten sääntöjen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen. Erityisesti siirretyn toimivallan keskeistä sisältöä ei tarvitse täsmentää. Säännös, jossa kyseinen toimivallan siirto ilmaistaan yleisesti, on riittävä peruste kyseiselle toimivallan siirrolle. [24] Tällaiset yleiset toimivallan siirrot ilmaistaan esimerkiksi seuraavasti: "kyseisen asetuksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan — — menettelyä noudattaen." [25]

55. Tällaista epäselvää toimivallan siirtoa ei voitaisi hyväksyä nyt esillä olevassa asiassa. Kyse ei ole maatalousmarkkinoiden kaltaisista nopeasti muuttuvista aloista, joille ovat samalla tunnusomaisia yhteisön voimakkaat interventiot. Yritysten taloudellisen toimintavapauden ja sisämarkkinoilla harjoitettavan terveyden ja kuluttajien suojelun välistä tasapainoa on pikemminkin punnittava kerran kunkin primaarituotteen osalta tieteellisten arviointien perusteella. Tämä ei edellytä joustavuutta eikä ripeyttä vaan kaikkien asian kannalta merkityksellisten tietojen huolellista tutkintaa ja arviointia.

20 — Vrt. asia C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5461, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 36 ja 37 kohta).

21 — Vrt. asia C-159/96, Portugali v. komissio, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7379, 40 kohta); asia 23/75, Rey Soda, tuomio 30.10.1975 (Kok. 1975, s. 1279, Kok. Ep. II, s. 509, 10 kohta); yhdistetyt asiat C-9/95, C-23/95 ja C-156/95, Belgia ja Saksa v. komissio, tuomio 4.2.1997 (Kok. 1997, s. I-645, 36 kohta); asia 22/88, Vreugdenhil, tuomio 29.6.1989 (Kok. 1989, s. 2049, 16 kohta); asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081, 30 kohta) ja yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Walter Rau, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 14 kohta).

22 — Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Belgia ja Saksa v. komissio, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Vreugdenhil, tuomion 16 kohta; edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 30 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Walter Rau, tuomion 14 kohta.

23 — Vrt. maatalousmarkkinoiden osalta edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Belgia ja Saksa v. komissio, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Vreugdenhil, tuomion 16 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Rey Soda, tuomion 10/14 kohta sekä ulkomaankauppaoikeuden osalta edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 40 kohta ja sitä seuraava kohta.

24 — Vrt. asia C-374/96, Vorderbrüggen, tuomio 16.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8385, 36 kohta); edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 41 kohta; asia C-48/98, Söhl & Söhlke, tuomio 11.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7877, 34 kohta) ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, tuomion 23 kohta.

25 — Vrt. esim. edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Saksa v. komissio annetun tuomion perustana olevan, maatalouden siirtymäkauden tulotukia koskevan järjestelmän käyttöönottamisesta 21 päivänä maaliskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 768/89 (EYVL L 84, s. 8) 12 artikla.

56. Toimivallan siirtoa koskevia tiukempia vaatimuksia puoltavat lisäksi niiden parlamentin osallistumisoikeuksien kunnioittaminen, joita se ei saa myöskään itse kohtuuttomasti luovuttaa, ja uhka perustamissopimuksessa määrätyn lainsäädäntömenettelyn kiertämisestä. Riidanalaisessa asetuksessa säädettyyn komiteamenettelyyn (komitologia), johon parlamentti voi osallistua ainoastaan teoriassa ja poikkeustapauksessa, [26] verrattuna EY 95 artiklassa määrätylle menettelylle ovat ominaisia suurempi avoimuus ja selkeästi vahvempi demokraattinen legitimiteetti.

57. Vaikka nyt esillä olevaan asiaan sovelletaisiin tällaisia alakohtaisia tiukempia kriteerejä, joista löytyy viitteitä oikeuskäytännöstä, [27] kyseinen toimivallan siirto on laillinen. Erityisesti asetuksen 4 ja 5 artiklassa, joita luetaan yhdessä liitteen I kanssa, määritellään riittävän selkeästi säädöksen kohteena olevan asian päämäärä ja kohde. Kuten osapuolina olevat toimielimet perustellusti toteavat, kyseiset säännökset palvelevat näin samalla yhteisön politiikan perussuuntaviivojen toteuttamista ja vahvistavat siis käsiteltävää asiaa koskevat olennaiset säännöt. Lisäksi asetuksessa määritellään tarkasti, miten siirrettyä toimivaltaa on käytettävä.

58. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa määritellään kolme keskeistä edellytystä, joiden on täytyttävä, jotta savuaromeille voidaan myöntää lupa ja jotta niitä saa käyttää elintarvikkeissa. Niistä ei saa aiheutua ihmisten terveydelle riskejä, ne eivät saa johtaa kuluttajia harhaan ja niiden on täytettävä lupaan mahdollisesti liitetyt erityiset käyttöehdot. Saman artiklan 2 kohdassa kielletään vastaavasti sellaisten savuaromien markkinoille saattaminen, joita ei ole hyväksytty tai jotka eivät ole käyttöehtojen mukaisia.

59. Osapuolina olevat toimielimet huomauttavat perustellusti, että asetuksen 3 artiklassa ja 7, 11 ja 17 perustelukappaleessa viitataan direktiiviin 88/388/ETY [28] ja asetukseen (EY) N:o 178/2002 [29], jotka tarjoavat asetuksen yleisille käsitteille kontekstin, jossa näitä käsitteitä konkretisoidaan teknisen taustatiedon avulla. Erityisesti direktiivin 88/388/ETY 4 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 178/2002 3, 5, 14 ja 16 artiklassa annetaan tarkempia viitteitä siitä, milloin elintarvike ei ole riski

26 — Vrt. edellä alaviitteessä 3 mainitun komitologiapäätöksen 8 artikla, jonka mukaan parlamentti voi vaatia komissiota tarkastelemaan uudelleen ehdotuksia täytäntöönpanotoimenpiteiksi perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan ylittämisen vuoksi. Vuosina 2000 ja 2001 parlamentti on käyttänyt tätä mahdollisuutta ainoastaan kerran vuonna 2000 (ks. komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2000, KOM(2001) 783 lopullinen, 20.12.2001, s. 6 ja sitä seuraava sivu ja komission kertomus komiteoiden työskentelystä vuonna 2001, KOM(2002) 733 lopullinen, 13.12.2002, s. 4 ja sitä seuraava sivu).

27 — Vrt. asia 291/86, Central-Import, tuomio 5.7.1988 (Kok. 1988, s. 3679, 13 kohta); edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Vreugdenhil, tuomion 17 kohta ja edellä alaviitteessä 3 mainittu komitologiapäätös, jonka normatiivista sisältöä vahvistettiin asiassa C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, 21.1.2003 annetussa tuomiossa (Kok. 2003, s. I-937, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Komitologiapäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että perussäädöksessä on täsmennettävä siirretyn toimivallan keskeinen sisältö.

28 — Elintarvikkeissa sallittuja aromeja ja niiden valmistusaineita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 22 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/388/ETY (EYVL L 184, s. 61).

29 — Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1).

ihmisten terveydelle ja milloin kuluttajaa ei johdeta harhaan. Sitä, onko asetuksessa kuitenkin jo havaittavissa "ammattitermejä", kuten parlamentti väittää, ei ole tarpeen tutkia, sillä käsitteet on joka tapauksessa määritelty riittävän täsmällisesti.

60. Komissio on lisäksi erityisesti korostanut kenenkään sitä kiistämättä, että primaarituotteiden valmistusmenetelmä vaikuttaa ratkaisevasti savuaromien mahdolliseen myrkyllisyyteen. Asetuksen 5 artiklassa kielletään tästä syystä kemiallisesti käsitellyn puun käyttö primaarituotteiden valmistuksessa, mikäli tällaisen käsittelyn vaarattomuutta ei voida osoittaa. Liitteessä I täsmennetään primaarituotteiden valmistusta koskevia edellytyksiä lisäaineiden, lämpökäsittelyn, kondensaattien ja faasien saamiseen käytettävien kemiallisten ja fysikaalisten menetelmien sekä näiden kondensaattien ja faasien jatkokäsittelyn osalta. Siinä vahvistetaan myös enimmäispitoisuudet kahdelle aineelle. Muita olennaisia viitteitä sisältyy liitteeseen II, jossa tarkastellaan tieteellisessä arvioinnissa tarvittavia tietoja.

61. Asetuksessa asetetaan siten konkreettiset ja joka tapauksessa riittävän täsmälliset kriteerit primaarituotteiden valmistusmenetelmälle ja säännellään selkeästi muutakin kuin pelkästään asiaa koskevia olennaisia sääntöjä. Kaikki muu ja erityisesti asetuksen 4 artiklassa tarkoitettua terveyden- ja kuluttajansuojelua koskevien konkreettisten kriteerien laatiminen kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan väitteistä poiketen "täytäntöönpanon" laajaan alaan, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Täytäntöönpanosäädöksiin ja soveltamista koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin, joita komissio voi antaa sille siirretyllä toimivallalla, kuuluu nimittäin juuri yleissääntöjen soveltamista yksittäistapauksiin koskevien edellytysten, tämän soveltamisen ulottuvuuden ja muiden ehtojen vahvistaminen.[30]

62. Komissio on lisäksi esittänyt vakuuttavasti, että käytännön ja lainsäädännölliset tarpeet estävät laajemman yksityiskohtaisen sääntelyn sisällyttämisen itse asetukseen esimerkiksi kaikkia sallittuja primaarituotteita koskevan luettelon muodossa. Asetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään tässä mielessä, ettei primaarituotteiden turvallisuuden arviointiin voida objektiivisista ja tieteellisistä syistä suunnitella yhteistä toimintamallia.

63. Tältä osin on otettava erityisesti huomioon, että EY 95 artiklan 3 kohdassa ja EY 152 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa edellytetään ihmisten terveyden korkeatasoista suojelua. Mikäli savuaromien ainesosilla ja näiden sekoitussuhteella on kuitenkin niin ratkaiseva vaikutus savuaromien mahdolliseen myrkyllisyyteen, että primaarituotteilla

30 — Vrt. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 10 ja 11 kohta ja edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Söhl & Söhlke, tuomion 34 kohta.

ja niiden valmistusmenetelmällä on olennainen merkitys savuaromien myrkyllisyyden kannalta, sallittuja primaarituotteita koskeva luettelo voidaan siinä tapauksessa laatia ainoastaan yksittäistapauksessa tehtävien toksikologisten arviointien perusteella. [31] Koska lisäksi jokaisella yksittäisellä primaarituotteella on ilmeisesti erityinen vaikutus savuaromien valmistusmenetelmään, kemialliseen koostumukseen ja myrkyllisyyteen, on selvää, että jokaiseen lupaan on liitettävä yksilölliset käyttöehdot.

64. Sääntelyn päämääriä, sääntelyn kohdetta ja ratkaisevia kriteerejä koskevat olemassa olevat tiedot huomioon ottaen asetuksen 9 artiklan 1 kohtaan sisältyvä vaatimus, jonka mukaan komission on otettava arvioinnissaan huomioon 4 artiklan 1 kohdan vaatimusten ja yhteisön lainsäädännön ohella myös "muut tarkasteltavana olevan asian kannalta merkitykselliset oikeutetut tekijät", ei aiheuta myöskään ongelmia. Tekijät, jotka voidaan perustellusti katsoa tällaisiksi "oikeutetuiksi tekijöiksi", on nimittäin mahdollista rajata riittävällä tavalla nyt esillä olevan perusasetuksen yleisten päätavoitteiden, asetuksen oikeudellisena perustana olevan EY 95 artiklan 1 kohdan tavoitteiden, asetuksessa vahvistettujen kriteerien ja lainsäädännöllisen kontekstin avulla.

31 — Tästä syystä on myös ollut tarpeen vaatia yrityksiä esittämään yksityiskohtaisia hakemuksia markkinoilla saatavilla olevista tuotteistaan, mikä samalla vähentää tällaisten tuotteiden arvioitua määrää alle 20:een.

65. Molempien käsiteltävää asiaa koskevien keskeisten aineellisten näkökohtien, nimittäin savuaromien käyttöä ja markkinoille saattamista koskevien olennaisten turvallisuusvaatimusten ja savuaromien valmistusta koskevien edellytysten osalta asetuksessa vahvistetaan siis jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi toteutettavien toimenpiteiden olennaiset säännöt ja säädetään riittävän selkeästi siirretyn toimivallan keskeisestä sisällöstä.

66. Lopuksi asetuksen 6, 8–12 ja 19 artiklassa vahvistetaan, miten komissio käyttää sille siirrettyä toimivaltaa. Komission tehtävänä on laatia sallittuja primaarituotteita koskeva luettelo. Menettelysäännöksissä säädetään, että komissio arvioi primaarituotteita elintarvikeviranomaisen avustuksella aineellisten edellytysten perusteella ja päättää tuotteen sisällyttämisestä luetteloon sääntelykomiteaa kuultuaan. Kyseisissä säännöksissä käsitellään myös lupamenettelyä sekä lupien vaikutuksia, voimassaoloaikaa, muuttamista, keskeyttämistä, peruuttamista ja uusimista samoin kuin niiden epäämisen seurauksia.

C *Loppupäätelmät*

67. Edellä esitetyn perusteella on siis todettava, että EY 95 artiklan 1 kohta on riittävä oikeudellinen perusta asetukselle, asetukseen sisältyvä sääntelymalli on oikeasuhteinen ja täytäntöönpanotoimivallan siirtäminen

komissiolle vastaa EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa asetettuja edellytyksiä. Kanne on näin ollen hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

68. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdassa määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat nyt esillä olevassa asiassa työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja koska Yhdistynyt kuningaskunta edellä esitetyn arvioinnin mukaan häviää asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

69. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Yhdistynyt kuningaskunta korvaa oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta komission kuluja. Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.