FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 8 september 2005 [1]

I — Inledning

1. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2065/2003 av den 10 november 2003 om rökaromer som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel [2] anges inte direkt vilka rökaromer som får användas på den inre marknaden. I förordningen fastställs i huvudsak ett förfarande, enligt vilket kommissionen godkänner så kallade primärprodukter för framställning av rökaromer. De godkända ämnena upptas på en "positivlista" som återges i bilagan till förordningen.

2. Parterna tvistar om huruvida det enligt artikel 95.1 EG är tillåtet att upprätta sådana regleringsmodeller i flera steg eller om det enbart är tillåtet att vidta åtgärder som direkt tillnärmar medlemsstaternas lagstiftning. Dessutom är det tvistigt huruvida kommissionens befogenheter i detta förfarande är reglerade på ett tillräckligt precist sätt.

II — Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

3. Förordningens rättsliga grund är artikel 95 EG, vilken i utdrag lyder enligt följande:

"1. ... Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

...

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 309, s. 1.

4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem."

4. Delegeringen av genomförandebefogenheter till kommissionen behandlas i artikel 202 tredje strecksatsen EG:

"För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

...

— i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överensstämmelse med de principer och regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig."

5. Framställningen av rökaromer beskrivs i skäl 7 i förordningen:

"... Framställningen av dessa rökaromer börjar med kondensering av rök. Den kondenserade röken separeras vanligtvis genom fysikaliska processer till ett vattenbaserat primärt rökkondensat, en icke vattenlöslig tjärfas med hög densitet och en icke vattenlöslig oljefas. Den icke vattenlösliga oljefasen är en biprodukt och olämplig för framställning av rökaromer. De primära rökkondensaten och fraktioner av den icke vattenlösliga tjärfasen med hög densitet, de s.k. primära tjärfraktionerna, renas för att avlägsna de rökkomponenter som är mest skadliga för människors hälsa. Därefter kan de vara lämpliga för användning som sådana i eller på livsmedel eller för framställning av rökaromderivat genom ytterligare lämpliga

fysikaliska processer såsom extraktion, destillation, koncentration genom avdunstning, absorption eller membranseparation och tillförsel av livsmedelsingredienser, andra aromer, livsmedelstillsatser eller lösningsmedel utan att det påverkar tillämpningen av mer detaljerade bestämmelser i gemenskapslagstiftningen."

6. Vad gäller riskerna med rökaromer föreskrivs följande i skäl 6:

"Rökens kemiska sammansättning är komplex och beror bland annat på träslag, metod för framställning av rök, träets vattenhalt samt temperatur och syrehalt under rökalstringen. Rökta livsmedel ger i allmänhet anledning att vara uppmärksam på hälsorisker, särskilt med avseende på eventuell förekomst av polycykliska aromatiska kolväten. Eftersom rökaromer tillverkas av rök som behandlas i fraktionerings- och reningsprocesser anses användningen av rökaromer i allmänhet ge mindre anledning till oro för hälsan än traditionella rökprocesser. Möjligheten till en mer omfattande användning av rökaromer jämfört med traditionell rökning måste emellertid tas i beaktande vid säkerhetsbedömning."

7. Skäl 8 avser svårigheterna med den vetenskapliga utvärderingen av rökaromer:

"Vetenskapliga kommittén för livsmedel har funnit att det på grund av de stora fysikaliska och kemiska skillnaderna hos rökaromer som används för smaksättning av livsmedel inte är möjligt att utforma ett enhetligt tillvägagångssätt för säkerhetsbedömning och därför bör den toxikologiska utvärderingen inriktas på säkerheten hos enskilda rökkondensat."

8. En rökarom eller ett livsmedel i eller på vilket en rökarom förekommer får enligt artikel 4.2 i förordningen endast släppas ut på marknaden om kommissionen har godkänt primärprodukten, från vilken den härrör, i enlighet med förordningen.

9. I artikel 3 i förordningen definieras primärprodukter som primära rökkondensat och primära tjärfraktioner. Dessa primärprodukter är föremål för det godkännandeförfarande som fastställts i förordningen. Efter ansökan av tillverkaren beslutar kommissionen om godkännande, under med-

verkan av en föreskrivande kommitté [3] och Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (livsmedelsmyndigheten). [4] Kommissionen måste på begäran utvärdera en rökarom och antingen uppta den på listan över godkända rökaromer (positivlista) genom en genomförandeförordning, eller genom ett beslut till sökanden, vägra godkännande.

10. Villkoren för godkännande definieras på följande sätt i artikel 4.1 i förordningen:

"Användningen av rökaromer i eller på livsmedel får godkännas endast om det i tillräcklig grad är visat att

— användningen inte medför någon risk för människors hälsa,

— användningen inte vilseleder konsumenterna."

11. Enligt artikel 9 i förordningen kan kommissionen i sitt beslut även ta hänsyn till "andra legitima faktorer som har betydelse för ärendet".

12. Därutöver får enligt artikel 5 i förordningen det trä som används för framställning av primärprodukter inte, vare sig avsiktligt eller oavsiktligt, ha behandlats med kemiska ämnen under sex månader närmast före avverkning eller efter denna, annat än om det kan påvisas att det ämne som använts vid behandlingen inte ger upphov till potentiellt toxiska ämnen vid förbränning. I bilaga I till förordningen anges ytterligare krav på framställningsprocessen och gränsvärden för benso[a]pyren och bens[a]antrasen.

III — Parternas yrkanden

13. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom skrivelse av den

3 — Se artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (beslut om kommittéförfaranden) (EGT L 184, s. 23). Kommittén består av företrädare för medlemsstaterna. Om den av kommissionen planerade åtgärden inte erhåller kvalificerad majoritet i kommittén, måste kommissionen lämna över ärendet till rådet. Rådet kan avslå eller anta förslaget. Om rådet inte har uttalat sig kan kommissionen vid utgången av en period på tre månader själv anta genomförandeåtgärden.

4 — Livsmedelsmyndigheten inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1).

11 februari 2003, som inkom till domstolen den 16 februari 2004, väckt talan enligt artikel 230 EG mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd och därvid yrkat

1. att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2065/2003 av den 10 november 2003 om rökaromer som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel skall ogiltigförklaras, och

2. att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd skall förpliktas att ersätta Förenade kungarikets rättegångskostnader.

14. Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har däremot yrkat

1. att talan skall ogillas och

2. att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Genom beslut av domstolens ordförande den 24 juni 2004 tilläts Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 40 första stycket i domstolens stadga och artikel 93.1 i rättegångsreglerna att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden. Kommissionen stöder parlamentets och rådets yrkanden.

IV — Rättslig bedömning

16. Förevarande talan rör främst frågan huruvida artikel 95.1 EG utgör den korrekta rättsliga grunden för förordningen. Förenade kungariket har emellertid också ifrågasatt om den regleringsmodell som används i förordningen är proportionerlig. Förenade kungariket anser slutligen att artikel 202 tredje strecksatsen EG har åsidosatts genom förordningen, eftersom den innebär att centrala uppgifter avseende tillnärmning av lagstiftning delegeras till kommissionen. Det är emellertid enbart tillåtet att delegera "genomförandet".

A — *Artikel 95.1 EG som rättslig grund för förordningen*

17. Enligt artikel 95.1 EG skall rådet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

18. Artikel 95.1 EG kan endast användas som rättslig grund om det av rättsakten framgår och objektivt kan påvisas [5] att den syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion. [6]

19. Så förhåller det sig i detta fall. I förordningen föreskrivs att godkända primärprodukter kan användas inom hela gemenskapen. Såsom kommissionen oemotsagd har hävdat, fanns tidigare nationella godkännandeförfaranden, som skulle ha kunnat leda till olika resultat, vilket skulle ha kunnat hindra den fria rörligheten för primärprodukter och deras rökaromderivat samt livsmedel som behandlats med dessa och snedvrida den fria konkurrensen. I den mån som det i framtiden på grund av förordningen skulle vara nödvändigt att dra tillbaka primärprodukter från marknaden, skulle detta kunna motiveras med hänsyn till skyddet av hälsan, för vilken en hög skyddsnivå fastställs i artikel 95.3 EG.

20. Enligt artikel 95.1 EG är emellertid enbart "åtgärder för tillnärmning av ... bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna" tillåtna. Det är denna formulering som tolkats på olika sätt av parterna. De olika uppfattningarna kan sammanfattas på följande sätt.

21. Förenade kungariket anser att "åtgärder för tillnärmning av ... bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna" direkt skall beröra nationell lagstiftning. Åtgärder som medlemsstaterna inte har möjlighet att genomföra skall inte kunna vidtas med stöd av artikel 95.1 EG. Den avgörande frågan är därför om det resultat som uppnås genom en åtgärd hade kunnat uppnås om identiska lagstiftningar hade antagits samtidigt i medlemsstaterna eller inte.

22. Denna fråga måste besvaras nekande i förevarande fall, eftersom det i förordningen inte uppställs några materiella kriterier avseende tillnärmningen av nationella lagstiftningar eller införs några harmoniserade normer i nationell rätt. Genom förordningen inrättas snarare ett centraliserat godkännandeförfarande på gemenskapsnivå, som ger kommissionen och livsmedelsmyndigheten i uppgift att upprätta en positivlista över rökaromer. De nationella lagstiftarna hade inte kunnat vidta en sådan åtgärd, inte ens genom att samtidigt införa nationella bestämmelser med samma innehåll som förordningen. Följaktligen har artikel 95.1 EG felaktigt använts som rättslig grund för förordningen. Den rättsliga grunden utgörs i stället av artikel 308 EG.

5 — Dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid) (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199), punkt 10, och av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen (REG 2005, s. I-2801), punkt 78.

6 — Se dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (reklam för tobaksvaror) (REG 2000, s. I-8419), punkterna 84 och 85.

23. Förenade kungarikets resonemang avseende tolkningen av artikel 95.1 EG motsvarar en uppfattning som framför allt företräds i tysk doktrin, som också grundar sig på formuleringen "för tillnärmning av ... bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna", men enligt vilken det största problemet ligger i att gemenskapen på ett otillåtet sätt tillskansar sig nationell administrativ makt. [7]

24. De deltagande institutionerna anser emellertid att artikel 95.1 EG möjliggör åtgärder i flera steg. En reglering som den förevarande skall inte betraktas isolerat, utan enbart tillsammans med de genomförandeåtgärder som vidtas på grundval av regleringen. Förordningen resulterar i en tillnärmning, nämligen i form av en positivlista över godkända primärprodukter som skall upprättas av kommissionen på grundval av förordningen. Även denna tolkning finner stöd i doktrinen. [8]

25. Med beaktande av dessa argument skall det erinras om att den omtvistade förordningen själv *inte* medför någon direkt tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. De materiella bestämmelser som förordningen innehåller riktar sig nämligen till kommissionen, som har till uppgift att utarbeta en positivlista. Det är först en tillämpningsförordning som *kommissionen* antar på grundval av förordningen som kan anses som en tillnärmningsåtgärd i form av en positivlista. Förordningen kan således på sin höjd anses reglera ett mellansteg på vägen mot en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om användningen av rökaromer.

26. Det skall således undersökas huruvida det enligt artikel 95.1 EG är tillåtet att upprätta sådana regleringsmodeller i flera steg eller om enbart sådana åtgärder som direkt tillnärmar medlemsstaternas lagstiftning är tillåtna enligt denna artikel.

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

8 — Se Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A. och Taschner, H.-C., "Artikel 95 EG — Angleichung von Vorschriften mit Bezug auf den Binnenmarkt", i von der Groeben, H. och Schwarze, J., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, volym 2, sjätte upplagan, Nomos, Baden-Baden, 2003, punkt 36 och följande punkter, Herrnfeld, H.-H., "Artikel 95 EGV — Angleichung der Rechtsvorschriften", i Schwarze J., *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2000, punkterna 23 och 37, Leible, S., "Artikel 95 EGV", i Streinz, R., *EUV/EGV — Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Beck, München, 2003, punkt 28 och följande punkt, 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, s. 490.

27. Det är ostridigt att begreppet åtgärd i den mening som avses i artikel 95.1 EG åtminstone omfattar alla de rättsakter som nämns i artikel 249 EG, det vill säga förordningar, direktiv, beslut och yttranden. Formellt omfattas således en förordning som antas på grundval av artikel 95.1 EG.

28. Förenade kungariket har emellertid koncentrerat sig på de enskilda orden i den övriga texten och har särskilt hänvisat till begreppen "tillnärmning" och "i medlemsstaterna".

29. Genom artikel 95.1 EG tilldelas en befogenhet till *tillnärmning* av bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna. Begreppet tillnärmning anknyter således till medlemsstaternas lagstiftning, eftersom den enhetligt gällande gemenskapsrätten inte behöver tillnärmas. Direktivet kan betraktas som en klassisk tillnärmningsåtgärd. Enligt direktivet krävs nämligen att nationell lagstiftning anpassas till gemensamma mål. Förordningen sträcker sig längre än så, genom att direkt tillämplig gemenskapsrätt ges företräde framför medlemsstaternas lagstiftning. Den harmonisering av lagstiftning som uppnås genom förordningen kan dock anses som den "starkaste formen" av tillnärmning. En tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning kan även uppnås genom beslut som riktar sig till medlemsstaterna. Gemensamt föråtgärderna är att de medför en anpassning eller ersättning av potentiellt divergerande nationella lagstiftningar. Följaktligen kan enbart sådant som medlemsstaterna skulle kunna reglera själva vara föremål för åtgärder för tillnärmning av lagstiftning.

30. Genom artikel 95.1 EG tilldelas en befogenhet till tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar *i medlemsstaterna.* Av hänvisningen till medlemsstaternas lagstiftning framgår även att gemenskapen endast har behörighet att vidta sådana åtgärder som även skulle kunna vidtas av medlemsstaterna.

31. Förenade kungarikets ståndpunkt är övertygande i det avseendet att det enligt formuleringen "tillnärmning" av bestämmelser i lagar och andra författningar "i medlemsstaterna" måste finnas ett samband mellan vidtagna (harmoniserings-)åtgärder och nationell lagstiftning. Ett sådant samband existerar när de gemenskapsrättsliga bestämmelser som skall införlivas medför en tillnärmning av medlemsstaternas nationella bestämmelser. Men även direkt tillämplig gemenskapsrätt som har företräde framför eller hindrar nationell lagstiftning med annat innehåll har ett sådant samband med nationell lagstiftning. Rent gemenskapsrättsliga åtgärder, som existerar *vid sidan av* medlemsstaternas lagstiftning, utan att ändra dess normativa innehåll, medför emellertid

inte någon tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Detta har domstolen slagit fast exempelvis med avseende på nya rättigheter inom området för immaterialrätt, som införs vid sidan av nationella rättigheter. [9]

32. Av denna nödvändiga anknytning till nationell lagstiftning följer emellertid enbart att åtgärderna måste medföra en *tillnärmning* av medlemsstaternas lagstiftning. Av de båda orden i formuleringen framgår emellertid inte hur denna tillnärmning skall ske och vad som skall vara föremål för tillnärmning.

33. Jag delar institutionernas uppfattning i den mån som de av formuleringen "åtgärder *för* tillnärmning" drar slutsatsen att dessa åtgärder inte direkt själva måste medföra en tillnärmning av medlemstaternas lagstiftning. Till skillnad från formuleringar som "tillnärmningsåtgärder", "tillnärmande åtgärder" eller "åtgärder som tillnärmar" tillåter denna ordalydelse mellansteg. Denna skillnad bekräftas även av andra språkversioner som till exempel den franska, engelska, spanska, italienska och portugisiska. [10] Så länge en åtgärd generellt syftar till att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning kan den även avse ett förfarande som medför en tillnärmning, dock inte direkt utan först genom mellanled i en flerstegsmodell.

34. I motsats till vad Förenade kungariket har anfört står en sådan tolkning inte i strid med tolkningen av de båda begreppen *tillnärmning* av lagstiftningen *i medlemsstaterna.* Institutionerna instämmer nämligen i att det måste finnas en koppling till medlemsstaternas lagstiftning, de ser emellertid fler möjligheter än Förenade kungariket att uppnå detta mål.

35. Den positivlista som eftersträvas med förordningen, som skall upprättas genom genomförandeförordningar, har företräde framför de tillämpliga bestämmelserna i medlemsstaterna eller hindrar att bestämmelser med sådant innehåll antas. Den har därför, såsom Förenade kungariket har medgett, sammantaget en tillnärmande effekt på medlemsstaternas lagstiftning.

36. Även sambandet med andra bestämmelser i fördraget bekräftar att det är tillåtet att använda en flerstegsmodell för att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning. I artikel 202 tredje strecksatsen EG fastställs den grundläggande principen att åtgärder av gemenskapslagstiftaren inte behöver vara slutliga, utan att kommissionen kan anförtros uppgiften att vidta åtgärder för genomförande. Varken artikel 202 EG eller artikel 95 EG

9 — Se dom av den 9 oktober 2001 i mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkterna 24 och 25, av den 13 juli 1995 i mål C-350/92, Spanien mot rådet (REG 1995, s. I-1985), punkt. 23, särskilt yttrande 1/94 av den 15 november 1994 (Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal om tjänster och skydd av immaterialrätter (REG 1994, s. I-5267; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-233), punkt 59).

10 — I den franska språkversionen lyder denna del av artikeln "mesures relatives au rapprochement", i den engelska "measures for the approximation", i den spanska "medidas relativas a la aproximación", i den italienska "misure relative al ravvicinamento" och i den portugisiska "medidas relativas à aproximação".

innehåller några särskilda begränsningar vad gäller delegeringsbefogenheten för lagstiftning enligt artikel 95.1 EG. Såsom parlamentet mycket riktigt anmärkt förutsätts i artiklarna 95.4 EG och 95.5 EG i stället att "kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd". Av det skälet utgör enligt artikel 95 EG kommissionens genomförandeåtgärder enligt artikel 202 EG harmoniseringsåtgärder.

37. Till skillnad från vad Förenade kungariket, under åberopande av domen avseende informationssystem, [11] har anfört är den verkan som det föreskrivna förfarandet för upprättande av en positivlista av kommissionen medförde i form av tillnärmning av lagstiftning, inte heller så obetydlig att den enbart kan anses som en sidoeffekt av bestämmelserna. Förfarandet för upprättande av en positivlista syftade just enbart till att medföra en tillnärmning av lagstiftning.

38. Dessutom kan inte Förenade kungarikets argument att förordningen medför att ett gemenskapsorgan inrättas, vilket inte är möjligt på grundval av artikel 95 EG, godtas. Ett förfarande som genomförs av ett organ som inrättats genom fördraget kan inte jämställas med upprättandet av ett nytt gemenskapsorgan. [12]

39. Mot ett flerstegsförfarande för tillnärmning av lagstiftning kan det inte heller åberopas att förordningen ger kommissionen verkställande befogenheter som enligt fördraget är förbehållna medlemsstaterna. [13] Oavsett om det i gemenskapsrätten, liksom i till exempel tysk konstitutionell rätt, görs en sådan uppdelning mellan lagstiftningsbefogenheter och verkställande befogenheter, [14] saknar denna invändning relevans med avseende på den här ifrågasatta förordningen. Förfarandet för godkännande av primärprodukter innehåller visserligen ett inslag av förvaltning — det skall dock mot bakgrund av det resultat som eftersträvas, nämligen ett allmänt godkännande av vissa primärprodukter på gemenskapsnivå, betraktas som lagstiftning. En stor del av de verkställande uppgifterna kvarstår dessutom hos medlemsstaterna. Den omständigheten att en primärprodukt upptas på en positivlista innebär nämligen inte att slutprodukterna kan säljas på marknaden. Befogenheten att utfärda godkännande för försäljning tillkommer fortfarande medlemsstaterna. De är enbart förhindrade att förbjuda användningen av godkända primärprodukter för rökaromer och måste förbjuda saluföring av rökaromer som tillverkats av icke godkända primärprodukter.

40. Sammanfattningsvis skall därför konstateras att artikel 95.1 EG utgör den korrekta rättsliga grunden för förordningen, eftersom det enligt denna bestämmelse är möjligt att

11 — Dom av den 18 november 1999 i mål C-209/97, kommissionen mot rådet (REG 1999, s. I-8067), punkt 35 och följande punkter.

12 — Huruvida artikel 95 EG gör det möjligt att inrätta ett nytt gemenskapsorgan skall klargöras i det anhängiggjorda målet C-217/04, Förenade Kungariket mot parlamentet och rådet avseende den europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet.

13 — Vad gäller detta argument se ovan punkt 23.

14 — Denna fråga har besvarats nekande i dom av den 9 augusti 1994 i mål C-359/92, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-3681), punkt 38.

införa regleringsförfaranden i flera steg, såsom förordningen, som *i slutändan* medför en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.

B — *Förenade kungarikets övriga argument*

41. Förenade kungariket har under förfarandets gång framfört argument som inte avser den rättsliga grunden för förordningen, utan dess proportionalitet med avseende på medlemsstaternas befogenheter och gränserna för en delegering enligt artikel 202 EG.

42. Såsom kommissionen och rådet har anfört i fråga om delegeringen, har detta argument emellertid med avseende på båda punkterna anförts för sent enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna. Det rör sig om en ny grund som för första gången åberopades i repliken och i svaret på kommissionens interventionsinlaga. I ansökan nämndes varken proportionaliteten eller ett eventuellt åsidosättande av gränserna för delegeringsmöjligheterna. För det fall Förenade kungariket hade haft sådana betänkligheter är det svårt att förstå hur de i sin ansökan kunnat anse att förordningen kunde antas på grundval av artikel 308 EG. I den mån som Förenade kungariket redan från början anfört att det i en förordning som antagits med stöd av artikel 95 EG måste fastställas materiella standarder, hänför sig denna argumentation enbart till frågan huruvida förordningen kan betraktas som en åtgärd för tillnärmning av lagstiftning.

43. Det är således endast i andra hand som jag prövar huruvida förordningen är proportionerlig samt delegeringsmöjligheterna.

1. Huruvida förordningen är proportionerlig

44. I artikel 5 EG, i vilken principen om tilldelning av befogenheter fastställs i första stycket och subsidiaritetsprincipen i andra stycket, föreskrivs i tredje stycket att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag. Detta utgör ett kompetensrättsligt uttryck för proportionalitetsprincipen. Enligt denna princip, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade

olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.[15]

45. Eftersom det är fråga om förhållandet mellan gemenskapsåtgärder och medlemsstaternas kompetens är det nödvändigt att undersöka om de mål som eftersträvas genom förordningen inte kan uppnås genom andra lika effektiva bestämmelser som ger medlemsstaterna större ansvar.

46. Härvid måste emellertid beaktas att gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den skall fatta politiska, ekonomiska och sociala beslut som kräver komplexa bedömningar.[16] Detta är fallet på det område som regleras av förevarande förordning. Tillstånd till försäljning av rökaromer för användning i livsmedel kräver komplexa bedömningar som, med avseende på framställning och distribution av aromer, är av ekonomisk karaktär och, med avseende på skyddet av människors hälsa och konsumenterna, av vetenskaplig och social karaktär.

47. I detta mål finns det inte något som tyder på att gemenskapslagstiftaren skulle ha överträtt gränserna för denna skönsmässiga bedömning. Allt talar i stället för att den lösning som valts bland de olika tänkbara regleringsmodellerna är bäst lämpad att uppnå sitt mål. Det var inte möjligt att anta ett direktiv i vilket standarder fastläggs för medlemsstaterna för godkännande av rökaromer och i vilket det föreskrivs om ett ömsesidigt erkännande av godkännanden, eftersom det enligt skäl 8 i förordningen av objektiva och vetenskapliga skäl inte är möjligt att utforma ett enhetligt tillvägagångssätt för säkerhetsbedömning av primärprodukter för rökaromer och den toxikologiska utvärderingen därför måste inriktas på säkerheten hos *enskilda* rökkondensat. En "samordningslösning",[17] enligt vilken medlemsstaterna beviljar godkännande som, under förutsättning att de inte bestrids, skall erkännas automatiskt i alla andra medlemsstater, skulle, om det inte hade funnits gemensamma standarder, ha lett till kon-

15 — Se dom av den 10 mars 2005 i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, Tempelman och van Schaijk (REG 2005, s. I-1895), punkt 47, av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 81, av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl. (REG 2002, s. I-2569), punkt 62, av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger (REG 2003, s. I-5659), punkt 79, och av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox (REG 2003, s. I-7091), punkt 76.

16 — Se senast dom av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match (REG 2004, s. I-1189), punkt 47 och följande punkt.

17 — Se i detta hänseende Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2232/96 av den 28 oktober 1996 om gemenskapsregler för aromämnen som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel (EGT L 299, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (EGT L 123, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel (EGT L 104, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/82/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel (EGT L 311, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (EGT L 311, s. 67) och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/35/EG av den 30 juni 1994 om sötningsmedel för användning i livsmedel (EGT L 237, s. 3; svensk specialutgåva, område 13, volym 27, s. 5).

flikter mellan medlemsstaterna vilka kommissionen hade varit tvungen att medla i. Om en positivlista skulle fastställas direkt i enlighet med medbeslutandeförfarandet, det vill säga av parlamentet och rådet på förslag av kommissionen, såsom Förenade kungariket anser vara nödvändigt, skulle medlemsstaternas befogenheter begränsas på samma sätt som vid den lösning som valts, förfarandet för godkännande av rökaromer skulle emellertid försvåras avsevärt och tillverkarens rätt att delta i förfarandet skulle snarare minskas.

48. Av ovan anförda skäl står även denna "negativa inverkan" på medlemsstaternas befogenheter i proportion till de mål som eftersträvas med artikel 95.1 EG och förordningen.

49. Förordningen uppfyller således kraven på proportionalitet.

2. Gränserna för delegering enligt artikel 202 EG

50. Enligt artikel 202 tredje strecksatsen EG och artikel 211 fjärde strecksatsen EG skall befogenheten att genomföra sekundärrätt vanligtvis överlåtas på kommissionen. [18] Domstolen har vid bedömningen av lagenligheten av en delegering av befogenheter till kommissionen gjort en åtskillnad mellan å ena sidan regler som är centrala inom det område som regleras och därför måste fastställas i den grundläggande rättsakten, och å andra sidan regler som endast gäller genomförandet och vars antagande därför kan överlåtas till kommissionen. [19] Såsom Förenade kungariket med rätta har anfört är det i förevarande fall av avgörande betydelse om de delegerade befogenheterna gäller "de viktigaste grunddragen på det område som skall regleras" eller "genomförandet".

51. Förenade kungariket anser att det är tveksamt om de viktigaste grunddragen på det område som skall regleras fastslås i grundförordningen i förevarande fall. Rådet och parlamentet har inte fastställt några materiella standarder för harmoniseringen, utan endast anförtrott åt kommissionen att fastställa de materiella kriterier som reglerar området.

52. Mot detta kan anföras att domstolen har gjort en mycket snäv tolkning av begreppet "de viktigaste grunddragen på det område

18 — Domstolen har förklarat att den nya versionen av texten föreskriver denna delegering. Se dom av den 24 oktober 1989 i mål 16/88, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 3457; svensk specialutgåva, volym 10, s. 231), punkt 10.

19 — Se dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143), punkt 36, av den 13 oktober 1992 i de förenade målen C-63/90 och C-67/90, Portugal och Spanien mot rådet (REG 1992, s. I-5073; svensk specialutgåva, volym 13, s. 123), punkt 14, av den 16 juni 1987 i mål 46/86, Romkes (REG 1987, s. 2671), punkt 16, av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania (REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 4, s. 513), punkt 7, och av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkt 6.

som skall regleras" och att begreppet endast omfattar bestämmelser som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik i praktiska åtgärder.[20] Begreppet "genomföra" ges däremot en mycket extensiv tolkning i domstolens fasta rättspraxis,[21] vilket gör det möjligt för rådet att tilldela kommissionen långtgående befogenheter.[22]

53. Domstolen grundar sin extensiva tolkning av begreppet genomförande dels på fördragets systematik, dels på de krav som ställs upp i praxis, särskilt på jordbruksområdet och inom utrikeshandelsrätten. Endast kommissionen har möjlighet att på ett konstant och uppmärksamt sätt följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och de internationella marknaderna och handla med den skyndsamhet som situationen kräver.[23]

54. Domstolen har i överensstämmelse med denna linje hittills regelbundet ställt mycket låga krav på precision när det gäller delegering av befogenheter till kommissionen. Domstolen konstaterade att den allmänna befogenheten att fastställa tillämpningsföreskrifter kan överlåtas till kommissionen. Huvudinnehållet i de befogenheter som överlåts behöver emellertid inte anges i detalj. En allmänt hållen bestämmelse är därvid en tillräcklig grund för bemyndigandet.[24] Sådana generella bemyndiganden kan till exempel ha följande lydelse: "Tillämpningsföreskrifter till denna förordning skall fastställas i enlighet med ... förfarandet."[25]

55. En så generell delegering skulle inte ha varit acceptabel i förevarande fall. Det är här inte fråga om områden som präglas av snabba förändringar och som samtidigt är föremål för intensiva gemenskapsåtgärder såsom jordbruksmarknaden. I stället skall för varje primärprodukt en enda gång en avvägning mellan intresset att skydda rätten för företag att fritt utöva näringsverksamhet och skyddet för hälsa och konsumenter på den inre marknaden göras på grundval av en vetenskaplig utvärdering. Denna avvägning påkallar varken flexibilitet eller snabbhet, utan i stället att all relevant information inhämtas och bedöms noggrant.

20 — Se dom av den 6 juli 2000 i mål C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (REG 2000, s. I-5461), punkt 21, och domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 19), punkterna 36 och 37.

21 — Se dom av den 19 november 1998 i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen (REG 1998, s. I-7379), punkt 40, av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), punkt 10, av den 4 februari 1997 i de förenade målen C-9/95, C-23/95 och C-156/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen (REG 1997, s. I-645), punkt 36, av den 29 juni 1989 i mål 22/88, Vreugdenhil (REG 1989, s. 2049), punkt 16, av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen (REG 1995, s. I-3081), punkt 30, och av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84, 285/84 och 286/84, Walter Rau (REG 1987, s. 1069), punkt 14.

22 — Se domen i målet Belgien och Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 21), punkt 36, i målet Vreugdenhil (ovan fotnot 21), punkt 16, i målet Nederländerna mot kommissionen (ovan fotnot 21), punkt 30, och i målet Walter Rau (ovan fotnot 21), punkt 14.

23 — Avseende jordbruksmarknaden se domen i målet Belgien och Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 21), punkt 36, i målet Vreugdenhil (ovan fotnot 21), punkt 16, i målet Rey Soda (ovan fotnot 21), punkterna 10–14, samt, när det gäller utrikeshandelsrätten, domen i målet Portugal mot kommissionen (ovan fotnot 21), punkt 40 och följande punkt.

24 — Se dom av den 16 december 1998 i mål C-374/96, Vorderbrüggen (REG 1998, s. I-8385), punkt 36, domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 19), punkt 41, dom av den 11 november 1999 i mål C-48/98, Söhl & Söhlke (REG 1999, s. I-7877), punkt 34, och domen i målet Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (ovan fotnot 20), punkt 23.

25 — Se exempelvis artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 768/89 av den 21 mars 1989 om införande av en ordning med övergångsstöd för jordbruksinkomster (EGT L 84 s. 8), som ligger till grund för domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 19).

56. För strängare krav för delegeringen talar dessutom att parlamentets rätt till deltagande, vilken parlamentet inte heller får avstå från i större utsträckning än vad som är nödvändigt, skall beaktas, samt risken för kringgående av det lagstiftningsförfarande som fastställs i fördraget. I motsats till det kommittéförfarande som föreskrivs i förevarande fall, i vilket parlamentet endast kan delta i teorin och i undantagsfall,[26] kännetecknas förfarandet enligt artikel 95 EG av större öppenhet och betydligt högre demokratisk legitimitet.

57. Även om sådana strängare krav för vissa områden skulle uppställas i förevarande fall, vilket skulle vara möjligt enligt rättspraxis,[27] skulle den aktuella delegeringen vara lagenlig. Målen och föremålet för det område som skall regleras anges på ett tillfredsställande sätt framför allt i artiklarna 4 och 5 i förordningen jämförda med bilaga 1. Såsom de deltagande institutionerna med rätta har anfört syftar de därmed samtidigt till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik på detta område i praktiska åtgärder och fastställer följaktligen de viktigaste grunddragen på det område som skall regleras. Förordningen innehåller dessutom exakta bestämmelser för hur de delegerade befogenheterna skall utövas.

58. I artikel 4.1 definieras de tre väsentliga villkoren, under vilka rökaromer får godkännas och användas i samband med livsmedel. De får inte medföra någon risk för människors hälsa, de får inte vilseleda konsumenterna och skall i förekommande fall överensstämma med särskilda användningsvillkor. Enligt artikel 4.2 får rökaromer som inte har godkänts eller uppfyller villkoren för användning inte släppas ut på marknaden.

59. De deltagande institutionerna har med rätta påpekat att artikel 3 i förordningen och skälen 7, 11 och 17 upprättar ett samband till direktiv 88/388/EEG[28] och till förordning (EG) nr 178/2002,[29] som sätter in de allmänna begreppen i förordningen i ett tekniskt sammanhang och därmed konkretiserar dem. Särskilt artikel 4 i direktiv 88/388/EEG och artiklarna 3, 5, 14 och 16 i förordning (EG) nr 178/2002 innehåller närmare uppgifter om när ett livsmedel inte skall anses medföra någon risk för männis-

26 — Se artikel 8 i beslutet om kommittéförfaranden (ovan fotnot 3), enligt vilken parlamentet kan anmoda kommissionen att ompröva förslag till genomförandeåtgärder på grund av att genomförandebefogenheter överskridits. Under åren 2000 och 2001 har parlamentet gjort bruk av denna möjlighet en enda gång, nämligen år 2000 (se kommissionens rapporter om kommittéernas arbete under 2000, KOM(2001) 783 slutlig av den 20 december 2001, s. 6 och följande sida, och under 2001, KOM(2002) 733 slutlig av den 13 december 2002, s. 4 och följande sida).

27 — Se dom av den 5 juli 1988 i mål 291/86, Central-Import (REG 1988, s. 3679), punkt 13, domen i målet Vreugdenhil (ovan fotnot 21), punkt 17, och stärkande av innehållet i beslutet om kommittéförfaranden (ovan fotnot 3), genom dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet (REG 2003, s. I-937), punkt 40 och följande punkter, i vilket det i artikel 1.1 föreskrivs att, i den grundläggande rättsakten, de viktigaste grunddragen i de befogenheter som tilldelats skall anges.

28 — Rådets direktiv 88/388/EEG av den 22 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om aromer för användning i livsmedel och om ursprungsmaterial vid framställning av sådana aromer (EGT L 184, s. 61; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 77).

29 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1).

kors hälsa eller när konsumenterna inte skall anses vilseledas. Frågan huruvida begreppen, såsom parlamentet har anfört, kan klassas som facktermer kan lämnas öppen. Begreppen är i vart fall tillräckligt definierade.

60. Kommissionen har dessutom oemotsagd särskilt understrukit att framställningsmetoden för primärprodukter har en avgörande betydelse för rökaromers eventuellt toxiska effekt. Enligt artikel 5 får därför inte trä som har behandlats med kemiska ämnen användas för framställning av primärprodukter om det inte kan påvisas att det är ofarligt. Bilaga I innehåller en närmare beskrivning av villkoren för framställning av primärprodukter med avseende på tillsatser, värmebehandling, kemiska och fysikaliska processer för utvinning av kondensat och faser samt deras vidarebearbetning. För två ämnen fastställs även den högsta halt som får ingå. Bilaga II som hänvisar till uppgifter som är relevanta för utvärderingen innehåller ytterligare viktiga uppgifter.

61. I förordningen fastställs därmed konkreta eller i vart fall tillräckligt bestämda kriterier för framställningsmetoden för primärprodukter, och förordningen reglerar betydligt mer än enbart de viktigaste grunddragen på området. Allt annat, i synnerhet utarbetandet av konkreta kriterier för hälso- och konsumentskyddet inom ramen för artikel 4 förordningen faller, i motsats till vad Förenade kungariket har anfört, inom den vida ramen för begreppet genomförande, såsom det fastställts i domstolens rättspraxis. Till de genomförandebestämmelser och tillämpningsföreskrifter som kommissionen kan anta på grundval av de befogenheter som delegerats till den räknas nämligen just fastställande av under vilka förutsättningar och i vilken omfattning allmänna bestämmelser kan tillämpas på enskilda fall samt övriga villkor som skall gälla för tillämpningen. [30]

62. Vidare har kommissionen på ett övertygande sätt visat att det av praktiska och rättsliga skäl inte är möjligt att utforma en mer omfattande detaljreglering i själva förordningen, till exempel i form av en positivlista över alla godkända primärprodukter. I skäl 8 i förordningen anges i detta avseende att det av objektiva och vetenskapliga skäl inte är möjligt att utforma ett enhetligt tillvägagångssätt för säkerhetsbedömning av primärprodukter för rökaromer.

63. I detta avseende bör det erinras om att det enligt artikel 95.3 EG och artikel 152.1 första stycket EG krävs en hög hälsoskyddsnivå. Förhåller det sig på det sättet att den eventuellt toxiska effekten av rökaromer i så avgörande grad beror på vilka substanser som ingår i rökaromerna och i vilka propor-

30 — Se domen i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 18), punkterna 10–11, och domen i målet Söhl & Söhlke (ovan fotnot 24), punkt 34.

tioner de ingår, att det avgörande framför allt är vilka primärprodukter och framställningsmetoder som används, kan en lista över godkända primärprodukter endast upprättas utifrån toxologiska utvärderingar i enskilda fall.[31] Eftersom varje produkt dessutom uppenbarligen kan vara specifik med avseende på framställningsmetoden, den kemiska sammansättningen och dess toxiska karaktär, är det lätt att förstå att varje godkännande måste innehålla individuella villkor för användning.

64. Mot bakgrund av de tillgängliga uppgifterna om målet med förordningen, dess föremål och de relevanta kriterierna, utgör det inte heller något problem att kommissionen, enligt artikel 9.1, vid sin bedömning, utöver kraven i artikel 4.1 och gemenskapens lagstiftning, även skall ta hänsyn till "andra legitima faktorer som har betydelse för ärendet". Vad som avses med "faktorer" kan nämligen avgöras på grundval av de allmänna huvudmålen med den aktuella grundförordningen, målen med den rättsliga grunden i artikel 95.1 EG, de fastställda kriterierna och det sammanhang som reglerna ingår i.

65. Med avseende på de båda centrala materiella punkterna på det område som skall regleras, de grundläggande säkerhetskraven för tillämpning och saluföring av rökaromer och framställningsvillkoren, fastställs således i förordningen de viktigaste grunddragen för åtgärder för tillnärmning av lagstiftning. Därvid anges huvudinnehållet av de delegerade befogenheterna på ett tillräckligt precist sätt.

66. Slutligen anges i artiklarna 6, 8–12 och 19 i förordningen på vilket sätt kommissionen skall utöva de delegerade befogenheterna. Kommissionen skall upprätta en positivlista över godkända primärprodukter. I förfarandebestämmelserna föreskrivs att kommissionen, under medverkan av livsmedelsmyndigheterna, skall göra en utvärdering av primärprodukterna på grundval av de materiella kriterierna och, under medverkan av den föreskrivande kommittén, besluta om de skall upptas i listan. Även typ, verkan, varaktighet, ändring, tillfälligt och slutgiltigt återkallande och förlängning av godkännanden skall anges, liksom konsekvenserna av ett avslag.

C — *Sammanfattande slutsatser*

67. Det kan följaktligen fastställas att artikel 95.1 EG utgör en tillräcklig rättslig grund för förordningen, att den regleringsmodell som används i förordningen är proportionerlig och att delegeringen av genomförandebefo-

31 — Av det skälet var det också nödvändigt att kräva av företagen att de lämnar in en detaljerad ansökan för de av deras produkter som finns tillgängliga på marknaden, vilket för övrigt samtidigt minskade det förväntade antalet av sådana produkter till mindre än 20.

genheter till kommissionen ligger inom ramen för vad som är tillåtet enligt artikel 202 tredje strecksatsen EG. Talan skall sålunda ogillas.

V — Rättegångskostnader

68. Av artikel 69.2 i rättegångsreglerna följer att tappande part skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom parlamentet och rådet i detta fall har framställt ett yrkande enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna och då Förenade kungariket enligt övervägandena ovan är tappande part, skall Förenade kungariket förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

69. I artikel 69.4 i rättegångsreglerna föreskrivs att de institutioner som har intervenerat i målet skall bära sina rättegångskostnader. Kommissionen skall således bära sin kostnad.

VI — Förslag till avgörande

70. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen skall döma enligt följande:

"1. Talan ogillas.

2. Förenade kungariket förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för kommissionens rättegångskostnader, som denna själv skall bära."