KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 8. septembril 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. novembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 2065/2003 toidus või toidu pinnal kasutatavate või kasutamiseks mõeldud suitsutuspreparaatide kohta [2] ei sätesta vahetult, milliste suitsutuspreparaatide kasutamine on siseturul lubatud. Määrusega kehtestatakse eelkõige menetlus, millega komisjon määrab nn lubatud esmatooted suitsutuspreparaatide valmistamiseks. Määruse lisas on esitatud lubatud ainete loetelu.

2. Menetlusosalised on erinevatel seisukohtadel küsimuses, kas EÜ artikli 95 lõige 1 võimaldab luua selliseid „mitmeastmelisi" regulatsioone või lubab võtta üksnes meetmeid, mis liikmesriikide õigust ise vahetult ühtlustavad. Lisaks sellele on vaieldav, kas komisjoni volitused on selles menetluses piisavalt täpselt määratletud.

II. Lähteolukord ja õiguslik raamistik

3. Määruse õiguslik alus on EÜ artikkel 95, milles on muu hulgas sätestatud:

„(1) [...] Vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtab nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.

[...]

1 — Algkeel: saksa.

2 — ELT L 309, lk 1; ELT eriväljaanne 13/32, lk 661.

(4) Kui pärast seda, kui nõukogu või komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 30 märgitud oluliste vajaduste tõttu või seoses keskkonna või töökeskkonna kaitsega vajalikuks säilitada siseriiklikke norme, teatab ta nendest normidest ja nende säilitamise põhjustest komisjonile.

(5) Lisaks sellele ja ilma et see piiraks lõike 4 kohaldamist, kui pärast ühtlustamismeetme võtmist nõukogus või komisjonis liikmesriik peab vajalikuks ühtlustamismeetme võtmise järel ainuomaselt selles liikmesriigis ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel põhinevaid siseriiklikke norme, teatab ta kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile."

4. EÜ artikli 202 kolmandas taandes on sätestatud rakendamisvolituste delegeerimine:

„Nõukogu, selleks et tagada käesolevas lepingus seatud eesmärkide saavutamine ning kooskõlas käesoleva lepingu sätetega:

[...]

— annab komisjonile nõukogu vastuvõetavates õigusaktides volitused rakendada nõukogu kinnitatud eeskirju. Nõukogu võib kehtestada nimetatud volituste kasutamise kohta teatud nõudmisi. Samuti võib nõukogu erijuhtudel jätta endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisvolitusi. Eespool märgitud menetlused peavad olema kooskõlas põhimõtete ja eeskirjadega, mis nõukogul tuleb eelnevalt komisjoni ettepaneku põhjal pärast Euroopa Parlamendi arvamuse saamist ühehäälselt kindlaks määrata."

5. Määruse seitsmendas põhjenduses on kirjeldatud suitsutuspreparaatide tootmist:

„Käesolev määrus hõlmab suitsutuspreparaate, nagu need on määratletud direktiivis 88/388/EMÜ. Suitsutuspreparaatide tootmine algab suitsu kondenseerimisest. Kondenseeritud suits lahutatakse tavaliselt füüsikaliste menetlustega veepõhiseks esmaseks suitsutuskondensaadiks, vees lahustumatuks suure tihedusega tõrvafaasiks ja vees lahustumatuks õlifaasiks. Vees lahustumatu õlifaas on kõrvalsaadus ega sobi suitsutuspreparaatide valmistamiseks. Esmased suitsutuskondensaadid ja vees lahustumatud suure tihedusega tõrvafraktsioonid ehk esmased tõrvafraktsioonid puhastatakse, et kõrvaldada neist inimeste tervisele kõige ohtlikumad suitsu osised. Seejärel võib neid

sellisel kujul kasutada toidus või toidu pinnal või suitsutuspreparaatides, mis on saadud edasise sobiva füüsikalise menetluse teel, nagu ekstraheerimistoimingud, destillatsioon, kontsentreerimine aurustamise läbi, absorptsioon või membraaneraldus, ja toidu koostisosade, muude lõhna- ja maitseainete, lisaainete või lahustite lisamise teel, ilma et see piiraks üksikasjalisemate ühenduse õigusaktide kohaldamist."

6. Suitsutuspreparaatide ohtlikkuse kohta on kuuendas põhjenduses märgitud:

„Suitsu keemiline koostis on keeruline ja sõltub muu hulgas kasutatava puidu liigist, suitsu tekitamiseks kasutatavast meetodist, puidu veesisaldusest ning temperatuurist ja hapniku kontsentratsioonist suitsu tekitamise ajal. Suitsutatud toit on üldse inimeste tervise seisukohalt murettekitav, eriti kui arvestada polütsükliliste aromaatsete süsivesinike võimalikku esinemist. Kuna suitsutuspreparaate toodetakse suitsust, mis läbib fraktsioneerimis- ja puhastusprotsessi, peetakse suitsutuspreparaate tervisele üldiselt vähem ohtlikuks kui traditsioonilist suitsutamist. Ohutushindamisel tuleb siiski arvestada, et suitsutuspreparaate võidakse kasutada tavapärasest suitsutamisest rohkem. "

7. Kaheksas põhjendus selgitab raskusi suitsutuspreparaatidele teadusliku hinnangu andmisel:

„Toidu teaduskomitee jõudis järeldusele, et kuna toidu maitsestamiseks kasutatavad suitsutuspreparaadid füüsikaliselt ja keemiliselt üksteisest suuresti erinevad, ei ole nende ohutushinnanguks võimalik kavandada ühtset lähenemisviisi ja järelikult tuleb toksikoloogilise hinnangu andmisel keskenduda konkreetsete suitsukondensaatide ohutusele. Selle nõuande kohaselt tuleks käesoleva määrusega sätestada esmaste suitsutuskondensaatide ja esmaste tõrvafraktsioonide, edaspidi „esmatooted", teaduslik ohutushindamine nende sellisel kujul tarvitamiseks ja/või toidus või toidu pinnal kasutamiseks mõeldud esmatoodetest saadud suitsutuspreparaatide tootmiseks."

8. Määruse artikli 4 lõike 2 kohaselt võib suitsutuspreparaati või toitu, milles või mille pinnal on suitsutuspreparaati kasutatud, viia turule üksnes siis, kui komisjon on kandnud esmatoote, millest see on saadud, lubatud esmatoodete loetellu.

9. Määruse artikkel 3 määratleb esmatoodetena esmased suitsutuskondensaadid ja esmased tõrvafraktsioonid. Nimetatud esmatooted on määruses ette nähtud loa andmise korra esemeks. Loa andmise üle otsustab

komisjon koostöös regulatiivkomitee[3] ja Euroopa Toiduohutusametiga (edaspidi „toiduohutusamet")[4] tootja taotluse alusel. Taotluse korral peab komisjon suitsutuspreparaati hindama ja kandma selle rakendusmäärusega lubatud esmatoodete loetellu või keelduma loa andmisest ja sellest taotlejat teavitama.

10. Määruse artikli 4 lõikes 1 on sätestatud loa saamise tingimused:

„Suitsutuspreparaatide kasutamist toidus või toidu pinnal lubatakse üksnes juhul, kui on piisavalt tõendatud, et

— see ei kujuta ohtu inimeste tervisele,

— see ei eksita tarbijaid."

11. Määruse artikli 9 kohaselt võib komisjon otsuse langetamisel arvestada „muid kõnealuse küsimusega seotud õiguspäraseid tegureid".

12. Lisaks ei tohi määruse artikli 5 kohaselt esmatoote tootmiseks kasutatav puit kuus kuud vahetult enne ega pärast puu langetamist ei tahtlikult ega tahtmatult olla töödeldud keemiliste ainetega, välja arvatud juhul, kui suudetakse tõestada, et töötlemiseks kasutatud aine ei tekita põlemisel võimalikke mürgiseid aineid. Määruse I lisas on toodud täiendavad tootmisele esitatavad nõuded ning benso[a]püreeni ja benso[a]antratseeni piirmäärad.

III. Menetlusosaliste taotlused

13. 11. veebruari 2003. aasta kirjaga, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. veebruaril

3 — Vt nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (komitoloogia-otsus) (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), artikkel 5: „Komitee koosneb liikmesriikide esindajatest. Kui komitee ei toeta komisjoni kavandatud meetmeid kvalifitseeritud häälteenamusega, suunatakse küsimus nõukogule. Nõukogu võib ettepaneku tagasi lükata või vastu võtta. Kui nõukogu vaikib, võib komisjon kolmekuulise tähtaja möödumisel rakendusmeetme ise vastu võtta.

4 — Toiduohutusamet asutati 28. jaanuari 2002. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463).

2004, esitas Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik EÜ artikli 230 alusel hagi Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu ning palus:

1) tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. novembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 2065/2003 toidus või toidu pinnal kasutatavate või kasutamiseks mõeldud suitsutuspreparaatide kohta;

2) mõista Ühendkuningriigi kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja Euroopa Liidu Nõukogult.

14. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu paluvad:

1. jätta hagi rahuldamata ja

2. mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

15. Euroopa Kohtu presidendi 24. juuni 2004. aasta määrusega kooskõlas Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 lõikega 1 ja kodukorra artikli 93 lõikega 1 anti Euroopa Ühenduste Komisjonile luba astuda menetlusse Euroopa Parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks. Komisjon ühineb parlamendi ja nõukogu taotlustega.

IV. Õiguslik hinnang

16. Hagis tõstatatakse eelkõige küsimus, kas EÜ artikli 95 lõige 1 on määruse jaoks kohane õiguslik alus. Ühendkuningriik seab aga kahtluse alla ka kõnealuse regulatsiooni proportsionaalsuse. Lõpuks märgib Ühendkuningriik, et määrus on vastuolus EÜ artikli 202 kolmanda taandega, sest delegeerib õigusnormide ühtlustamise põhiülesanded komisjonile. Lubatud on aga ainult „rakendamise" delegeerimine.

A. *EÜ artikli 95 lõige 1 määruse õigusliku alusena*

17. EÜ artikli 95 lõike 1 kohaselt võtab nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.

18. EÜ artikli 95 lõige 1 tuleb õigusliku alusena kõne alla ainult siis, kui õigusaktist tuleneb faktiliselt ja objektiivselt kontrollitavalt,[5] et see on vastu võetud eesmärgiga parandada siseturu loomise ja toimimise tingimusi.[6]

19. Sellega on tegemist käesolevas asjas. Lubatud esmatooteid võib määruse kohaselt kasutada kogu ühenduses. Vaidlust ei tekita komisjoni väide, et endised lubade andmise menetlused liikmesriikides võisid viia erinevate tulemusteni, see omakorda võis takistada esmatoodete, nendest valmistatud suitsutuspreparaatide ja nendega töödeldud toiduainete vaba liikumist ning moonutada vaba konkurentsi. Juhul kui tulevikus tekib vajadus määruse alusel esmatooteid turult kõrvaldada, on see põhjendatud tervise kaitsega, mille suhtes on EÜ artikli 95 lõikes 3 sätestatud kaitstuse kõrge tase.

20. EÜ artikli 95 lõige 1 lubab siiski üksnes meetmeid „nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks liikmesriikides". Menetlusosalised tõlgendavad seda sõnastust erinevalt. Nende seisukohad on kokkuvõttes järgmised.

21. Ühendkuningriigi hinnangul peavad „liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks" võetavad meetmed keskenduma liikmesriigi õigusele, EÜ artikli 95 lõiget 1 ei saa kohaldada meetmete suhtes, mis lähevad liikmesriikide võimalustest kaugemale. Põhiküsimus on seega, kas meetmega saavutatakse tulemus, mis olnuks saavutatav samasuguste õigusnormide samaaegse vastuvõtmisega liikmesriikides.

22. Ühendkuningriik leiab, et kõnealusele küsimusele tuleb käesoleval juhul vastata eitavalt, sest määrus ei sisalda materiaalseid kriteeriume liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks ega vii siseriiklikusse õigusesse sisse ühtlustatud norme. Pigem on määrusega sätestatud ühenduse tasandil loa andmise tsentraliseeritud kord, mille alusel tehakse komisjonile ja Euroopa Toiduohutusametile ülesandeks koostada toidu jaoks lubatud suitsutuspreparaatide loetelu. Sellist meedet ei saa liikmesriikide seadusandjad võtta isegi mitte määruse sisuga identsete siseriiklike õigusnormide samaaegse vastuvõtmisega. Järelikult ei ole EÜ artikli 95 lõige 1 määruse jaoks kohane õiguslik alus. Selle asemel tuleks õiguslikuks aluseks võtta EÜ artikkel 308.

5 — 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon v. nõukogu (titaandioksiidi kohtuotsus) (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10); 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-110/03: Belgia v. komisjon, punkt 78 (EKL 2005, lk I-2801).

6 — Vt 5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa v. parlament ja nõukogu (tubakareklaami kohtuotsus) (EKL 2000, lk I-8419, punktid 84 ja 85).

23. Ühendkuningriigi ettepanek EÜ artikli 95 lõike 1 tõlgendamiseks vastab eelkõige saksakeelses õiguskirjanduses levinud seisukohale, mis tugineb samuti lõigule „liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks", kuid näeb põhiprobleemi järjepidevalt selles, et ühendus „võtab vägivaldselt üle" liikmesriigi halduspädevuse. [7]

24. Menetluses osalevate institutsioonide arvates võimaldab EÜ artikli 95 lõige 1 seevastu võtta mitmeastmelisi meetmeid. Kõnealust korda ei saa vaadelda eraldiseisvana, vaid ainult selle alusel vastu võetud rakendusmeetmete kontekstis. Määrus viib lõppkokkuvõttes tõepoolest liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseni, ja seda nimelt määruse alusel komisjoni koostatava lubatud esmatoodete loetelu näol. Ka sellel tõlgendusel on õiguskirjanduses oma toetajaskond. [8]

25. Neid argumente silmas pidades tuleb meenutada, et vaidlustatud määrus *ei too* ise kaasa liikmesriikide õigusnormide vahetut ühtlustumist. Kuivõrd määruses sisalduvad nimelt materiaalsed standardid, on need komisjonile aluseks lubatud esmatoodete loetelu väljatöötamisel. Alles määrusele tuginevat *komisjoni* rakendusmäärust võib pidada ühtlustamismeetmeks lubatud esmatoodete loetelu näol. Määrus reguleerib seega äärmisel juhul üksnes vaheetappi liikmesriikide õigusnormide ühtlustamisel suitsutuspreparaatide kasutamise valdkonnas.

26. Seetõttu tuleb kontrollida, kas EÜ artikli 95 lõige 1 lubab sellelaadseid mitmeastmelisi regulatsioone või üksnes meetmeid, mis liikmesriikide õigust ise vahetult ühtlustavad.

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

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

27. Kahtlemata hõlmab EÜ artikli 95 lõikes 1 toodud mõiste „meede" vähemalt kõiki EÜ artiklis 249 sätestatud õigusaktide vorme, st määrust, direktiivi, otsust ja arvamust. Järelikult on määruse vastuvõtmine EÜ artikli 95 lõike 1 alusel formaalselt lubatud.

28. Ühendkuningriik keskendub aga allesjäänud lõigu üksikutele osadele, eelkõige elementidele „ühtlustamine" ja „liikmesriikide".

29. Ta väidab, et EÜ artikli 95 lõige 1 annab pädevuse liikmesriikide õigus- ja haldusnormide *ühtlustamiseks*. Mõiste „ühtlustamine" viitab seosele liikmesriigi õigusega, sest ühenduse piires ühetaoliselt kohaldatav ühenduse õigus ühtlustamist ei vaja. Direktiiv on klassikaline ühtlustamismeede just seetõttu, et see nõuab liikmesriigi õigusaktide kohandamist vastavalt ühenduse ettekirjutustele. Määrus läheb direktiivist kaugemale, sest vahetult kohaldatava ühenduse õigusena tõrjub see kõrvale siseriiklikud õigusnormid, kuid selle mõju õigusnormide ühtlustamisel võib siiski käsitleda ühtlustamise „intensiivseima vormina". Liikmesriikide õiguse ühtlustamist võib saavutada ka liikmesriikidele adresseeritud otsustega. Nimetatud meetmete ühine tunnus on see, et need toovad kaasa erineda võiva siseriikliku õiguse kohandamise või asendamise. Õiguse ühtlustamise meetmete ese saab seega olla üksnes valdkond, mida liikmesriigid võiksid oma pädevuse alusel ise reguleerida.

30. Lisaks sellele väidab Ühendkuningriik, et EÜ artikli 95 lõige 1 annab pädevuse *liikmesriikide* õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks. Viitest liikmesriikide õigusnormidele võib samuti järeldada, et ühendus on pädev võtma ainult neid meetmeid, mis oleksid võimalikud ka liikmesriikide õiguses.

31. Ühendkuningriigi käsitlus on veenev niivõrd, kuivõrd sõnastus „liikmesriikide" õigus- ja haldusnormide „ühtlustamine" eeldab võetud (ühtlustamis)meetmete seost siseriikliku õigusega. Selline seos on olemas, kui ülevõetavate ühenduse õiguse sätete näol tekivad kõigis liikmesriikides ühtlustatud õigusnormid. Seost siseriikliku õigusega omab siiski ka vahetult ja ülimuslikult kohaldatav ühenduse õigus, mis tõrjub kõrvale sellest erineva siseriikliku õigusnormi või välistab selle vastuvõtmise. Ühenduse meetmed, mida kohaldatakse *paralleelselt* siseriikliku õigusega ja mis ei muuda selle sisu, ei too seevastu tegelikult kaasa liikmes-

riikide õigusnormide ühtlustamist. Euroopa Kohus on vastavalt otsustanud näiteks intellektuaalse omandi valdkonnas siseriiklike õigusnormide kõrvale tekkivate uute õigusnormide kohta. [9]

32. Siiski järeldub sellest möödapääsmatust seosest siseriikliku õigusega üksnes see, et meetmed peavad liikmesriikide õigusi *ühtlustama*. Nõudeid ühtlustamise viisi kohta — selle kohta, kuidas peab ühtlustamine toimuma ja mida puudutama — ei saa ainuüksi lõigu nimetatud kahest osast veel tuletada.

33. Selles suhtes tuleb nõustuda institutsioonidega, kes väljendist „meetmed ühtlustamiseks" järeldavad, et kõnealused meetmed ei pea liikmesriikide õigust ise vahetult ühtlustama. Erinevalt sõnastustest „ühtlustamismeetmed", „ühtlustavad meetmed", või „meetmed, mis [...] ühtlustavad" võimaldab kõnealune sõnastus ka vaheetappe. Ka teised keeleversioonid, näiteks prantsus-, inglis-, hispaania-, itaalia- ja portugalikeelne versioon kinnitavad nimetatud erinevust. [10] Seega seni, kuni meede aitab vaid tervikuna ühtlustada liikmesriikide õigusakte, võib see ette näha ka menetlusi, millega kaasneb ühtlustamine mitte vahetult, vaid üksnes mitmeastmelise regulatsioonina koos vaheetappidega.

34. Vastupidiselt Ühendkuningriigi seisukohale ei ole öeldu vastuolus *liikmesriikide* õigusnormide *ühtlustamise* kummagi elemendi tõlgendusega. Institutsioonid tõdevad seose vajadust liikmesriikide õigusaktidega, näevad aga selle eesmärgi saavutamiseks rohkem võimalusi kui Ühendkuningriik.

35. Määruse eesmärgiks olev lubatud esmatoodete loetelu, mis tuleb koostada rakendusmäärustega, tõrjub lõpuks kõrvale liikmesriikide asjaomased õigusnormid või takistab nende vastuvõtmist. Seega on loetelul tervikuna ühtlustav seos liikmesriikide õigusaktidega, mida möönab ka Ühendkuningriik.

36. Ka seos asutamislepingu muude sätetega kinnitab õigusnormide ühtlustamise mitmeastmelise regulatsiooni lubatavust. EÜ artikli 202 kolmas taane sisaldab aluspõhimõtet, mille kohaselt ei pea ühenduse seadusandja meetmed olema lõplikud, vaid võivad ette näha komisjoni rakendusmeetmeid. EÜ artiklis 202 ega EÜ artiklis 95 ei sisaldu konkreetseid piiranguid EÜ artikli 95 lõikes 1 sätestatud pädevuse delegeerimiseks.

9 — Vt 9. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-377/98: Madalmaad *v.* parlament ja nõukogu (EKL 2001, lk I-7079, punktid 24 ja 25); 13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-350/92: Hispaania *v.* nõukogu (EKL 1995, lk I-1985, punkt 23); Euroopa Kohtu 15. novembri 1994. aasta arvamus kohtuasjas 1/94 EÜ pädevusest sõlmida rahvusvahelisi lepinguid, mis käsitlevad teenuste sektorit ja intellektuaalomandi kaitset (EKL 1994, lk I-5267, punkt 59).

10 — Lõik prantsuse keeles: *mesures relatives au rapprochement*; inglise keeles: *measures for the approximation*; hispaania keeles: *medidas relativas a la aproximación*; itaalia keeles: *misure relative al ravvicinamento*; portugali keeles: *medidas relativas à aproximação*.

Parlament märgib asjakohaselt, et EÜ artikli 95 lõiked 4 ja 5 eeldavad pigem seda, et „komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud" või „[...] ühtlustamismeetme võtmist [...] komisjonis". EÜ artikkel 95 kvalifitseerib seetõttu EÜ artiklis 202 ette nähtud komisjoni rakendusmeetmed ise ühtlustamismeetmetena.

37. Erinevalt Ühendkuningriigi väitest, mis tugineb tolliinfosüsteemi kohtuasja otsusele, [11] ei ole komisjonipoolse lubatud esmatoodete loetelu koostamise menetluse õigusakte ühtlustav mõju nii eemalseisev, et seda võiks pidada üksnes sätete kõrvalmõjuks. Õigusaktide ühtlustamine on pigem lubatud esmatoodete loetelu koostamiseks ettenähtud menetluse ainus eesmärk.

38. Lisaks sellele eksib Ühendkuningriik, väites, et määrusega rajatakse ühenduse institutsioon, mis ei ole EÜ artikli 95 alusel võimalik. Menetlust, mida teostab lepinguga asutatud organ, ei saa võrdsustada uue ühenduse institutsiooni rajamisega. [12]

39. Õigusaktide ühtlustamise mitmeastmelise menetluse tuvastamise osas ei saa esitada ka vastuväidet, et määrus annab komisjonile rakenduspädevused, mis on asutamislepinguga reserveeritud liikmesriikidele. [13] Sõltumata küsimusest, kas ühenduse õigus, sarnaselt näiteks Saksa konstitutsiooniõigusega, eristab seadusandlikku pädevust ja rakenduspädevust [14], tuleb see väide käesolevas asjas vaidlustatud määruse osas kummutada. Lubatud esmatoodete loetelu koostamise menetlus sisaldab küll halduselemente, siiski tuleb seda eesmärgipõhise tulemuse — teatavate esmatoodete üldiseks kasutamiseks kogu ühenduse territooriumil antava loa — valguses vaadelda õigusloomena. Liikmesriikide täita jääb ka veel suures mahus rakenduslikke ülesandeid. Esmatoote lisamisega lubatud esmatoodete loetellu ei ole nimelt seotud lõpptoodete lubamine turule. See jääb endiselt liikmesriikide pädevusse. Liikmesriigid ei saa vaid keelata lubatud esmatoodete kasutamist suitsutuspreparaatide tootmisel ja nad peavad keelustama selliste suitsutuspreparaatide turustamise, mille tootmisel kasutatud esmatooted on loetelust välja jäetud.

40. Kokkuvõttes tuleb seega sedastada, et EÜ artikli 95 lõige 1 on määruse jaoks kohane õiguslik alus, sest kõnealune säte lubab võtta kasutusele mitmeastmelisi menetlusi, näiteks

11 — 18. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-209/97: komisjon v. nõukogu (EKL 1999, lk I-8067, punkt 35 jj).

12 — Seda, kas EÜ artikkel 95 võimaldab uute ühenduse institutsioonide asutamist, tuleb Euroopa Võrgu- ja Infoturbeameti kohta selgitada menetluses olevas kohtuasjas C-217/04: Ühendkuningriik v. parlament ja nõukogu.

13 — Selle argumendi kohta vt eespool punkt 23.

14 — Eitavalt 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-359/92: Saksamaa v. nõukogu (EKL 1994, lk I-3681, punkt 38).

määrust, mis *lõppkokkuvõttes* toovad kaasa liikmesriikide õigusnormide ühtlustumise.

B. *Ühendkuningriigi täiendavad argumendid*

41. Menetluse käigus esitas Ühendkuningriik argumente, mis ei puudutanud mitte määruse õiguslikku alust, vaid määruse proportsionaalsust, pidades silmas liikmesriikide pädevust ja delegeerimise piire vastavalt EÜ artiklile 202.

42. Komisjon ja nõukogu väitsid delegeerimise suhtes, et vastavalt kodukorra artikli 42 lõikele 2 on kõnealune argument esitatud mõlemas punktis hilinemisega. Tegemist on uute väidetega, mis on esitatud alles repliigis või vastuses komisjoni kui menetlusse astuja seisukohtadele. Hagiavalduses ei ole mainitud ei proportsionaalsuse põhimõtet ega delegeerimisvõimaluse piiride võimalikku ületamist. Kui Ühendkuningriigil olnuks asjaomaseid kahtlusi, siis oleks arusaamatu, kuidas ta sai hagiavalduses pidada määruse vastuvõtmist EÜ artikli 308 alusel täiel määral lubatavaks. Ühendkuningriik on algusest peale väitnud, et EÜ artiklile 95 tuginev määrus peaks ette nägema materiaalsed kriteeriumid, niisiis puudutab see argument üksnes küsimust, kas määrust võib käsitada õigusnormide ühtlustamise meetmena.

43. Seetõttu käsitlen ma määruse proportsionaalsust ja delegeerimise võimalusi üksnes teise võimalusena.

1. Määruse proportsionaalsus

44. EÜ artikkel 5, mille esimeses lõigus on sätestatud piiratud volituste andmise põhimõte ja teises lõigus subsidiaarsuse põhimõte, näeb kolmandas lõigus ette, et ükski ühenduse meede ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks. Öeldu väljendab proportsionaalsuse põhimõtet pädevuse vallas. Ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi ühenduse institutsioonide tegevus minna kaugemale sellest, mis on sobiv ja vajalik asjaomase akti õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks. Kui valida on mitme sobiva abinõu vahel, tuleb otsustada kõige vähem kitsendusi kaasa toova abinõu kasuks. Lisaks sellele peavad põhjustatud kitsendu-

sed olema taotletavate eesmärkide suhtes proportsionaalsed. [15]

45. Tegemist on ühenduse meetmete ja liikmesriikide pädevuse vahelise suhtega, seega tuleb kaaluda, kas määrusega järgitavat eesmärki on võimalik saavutada teiste samavõrd tõhusate meetmetega, mis jätaksid liikmesriikidele suurema vastutuse.

46. Seejuures tuleb siiski silmas pidada, et ühenduse seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus valdkonnas, mis eeldab poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning milles seadusandja peab andma keerulisi hinnanguid. [16] Öeldu kehtib ka käesoleva asja esemeks oleva õigusakti kohta. Toidus kasutatava suitsutuspreparaadi turuleviimine eeldab keeruliste hinnangute andmist, mis on tootmise ja turustamise seisukohalt majandusliku ning tervise- ja tarbijakaitse seisukohalt teadusliku ja sotsiaalse iseloomuga.

47. Käesolevas asjas puuduvad viited sellele, et ühenduse seadusandja oleks ületanud kaalutlusõiguse piire. Pigem räägib kõik selle kasuks, et valitud lahendus on erinevate mõeldavate regulatsioonide hulgast eesmärgi saavutamiseks sobivaim. Direktiivi, mis oleks sätestanud liikmesriikide jaoks suitsutuspreparaatidele loa andmise normid ja lubade vastastikuse tunnustamise, ei oleks saanud vastu võtta, sest määruse kaheksanda põhjenduse kohaselt ei ole suitsutuspreparaatide jaoks ette nähtud esmatoodete ohutushinnanguks objektiivsetel teaduslikel põhjustel võimalik kavandada ühtset lähenemisviisi, nii et toksikoloogiline hinnang peab keskenduma *konkreetsete* suitsutuskondensaatide ohutusele. „Koordineeriv lahendus" [17], mille korral liikmesriigid annavad loa, mida tunnustatakse kõikides teistes liikmesriikides automaatselt, kui ei esitata vastuväiteid, viiks ühtsete normide puudumisel liikmesriikidevaheliste konfliktideni, mis jääksid ikkagi

15 — Vt 10. märtsi 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-96/03 ja C-97/03: Tempelman ja van Schaijk (EKL 2005, lk I-1895, punkt 47); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81); 12. märtsi 2002. aasta otsused kohtuasjades C-27/00 ja C-122/00: Omega Air jt (EKL 2002, lk I-2569, punkt 62); 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger (EKL 2003, lk I-5659, punkt 79) ja 3. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-220/01: Lennox (EKL 2003, lk I-7091, punkt 76).

16 — Vt viimasena 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punkt 47 jj).

17 — Vt selle kohta 28. oktoobri 1996. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2232/96, milles sätestatakse ühenduse menetlus toiduainetes kasutatud või kasutatavate lõhna- ja maitseainete suhtes (EÜT L 299, lk 1; ELT eriväljaanne 13/18, lk 42), 28. jaanuari 2002. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463), 16. veebruari 1998. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/8/EÜ biotsiidide turuleviimise kohta (EÜT L 123, lk 1; ELT eriväljaanne 03/23, lk 3), 31. märtsi 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EÜ) nr 648/2004 detergentide kohta (EÜT L 104, lk 1; ELT eriväljaanne 13/34, lk 48), 6. novembri 2001. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/82/EÜ veterinaarravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta (EÜT L 311, lk 1; ELT eriväljaanne 13/27, lk 3), 6. novembri 2001. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta (EÜT L 311, lk 67; ELT eriväljaanne 13/27, lk 69) ja 30. juuni 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/35/EÜ toiduainetes kasutatavate magusainete kohta (EÜT L 237, lk 3; ELT eriväljaanne 13/13, lk 288).

komisjoni lahendada. Lubatud esmatoodete loetelu vahetu määratlemine kaasotsustamismenetluse raames, st parlamendi ja nõukogu poolt vastavalt komisjoni ettepanekule, nagu Ühendkuningriik lõpuks soovitab, piiraks liikmesriikide pädevust samuti nagu valitud lahendus, muutes samas suitsutuspreparaatidele loa andmise menetluse tunduvalt kohmakamaks ja pigem vähendades tootjate osalemisõigust.

48. Nimetatud põhjustel on ka liikmesriikide pädevuse kitsendused proportsionaalsed EÜ artikli 95 lõike 1 ja määruse eesmärkidega.

49. Määrus vastab seega proportsionaalsuse nõuetele.

2. EÜ artikli 202 kohase delegeerimise piirid

50. Vastavalt EÜ artikli 202 kolmandale taandele ja artikli 211 neljandale taandele tuleb üldjuhul anda komisjonile volitused teisese õiguse rakendamiseks.[18] Et anda hinnangut volituste komisjonile delegeerimise õiguspärasuse kohta, eristab Euroopa Kohus sätteid, mis on reguleeritava valdkonna jaoks olulised ja mis seetõttu peavad sisalduma põhiaktis, ning sätteid, mis on üksnes rakendusliku iseloomuga ning mille vastuvõtmise võib seetõttu jätta komisjoni ülesandeks.[19] Järelikult, nagu Ühendkuningriik ka põhjendatult eeldab, on siinkohal oluline, kas delegeeritud pädevused puudutavad „reguleeritava valdkonna olulisi sätteid" või kuuluvad „rakenduslikku valdkonda".

51. Ühendkuningriik kahtleb, kas käesolevas asjas reguleeritava valdkonna olulised sätted määratletakse algmääruses. Ta väidab, et nõukogu ja parlament ei kehtestanud materiaalseid standardeid õigusnormide ühtlustamiseks, vaid tegid reguleeritava valdkonna materiaalsete kriteeriumide väljatöötamise kõigest komisjoni ülesandeks.

52. Sellele argumendile tuleb vastu väita, et Euroopa Kohus tõlgendab mõistet „reguleeritava valdkonna olulised sätted" väga kitsalt,

18 — Euroopa Kohus on täpsustanud, et sõnastuse uues redaktsioonis on delegeerimine ette nähtud: vt 24. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 16/88: komisjon *v.* nõukogu (EKL 1989, lk 3457, punkt 10).

19 — Vt 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa *v.* komisjon (EKL 1992, lk I-5383, punkt 36); 13. oktoobri 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-63/90 ja C-67/90: Portugal ja Hispaania *v.* nõukogu (EKL 1992, lk I-5073, punkt 14); 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 46/86: Romkes (EKL 1987, lk 2671, punkt 16); 27. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 230/78: Eridania (EKL 1979, lk 2749, punkt 7) ja 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster (EKL 1970, lk 1161, punkt 6).

lugedes nende hulka üksnes sätted, millega viiakse ellu ühenduse poliitika põhisuunad.[20] Samas tõlgendab Euroopa Kohus „rakendamise" mõistet väljakujunenud praktikas väga laialt[21] ja võimaldab sellega nõukogul anda komisjonile ulatuslikke volitusi.[22]

53. Euroopa Kohus tugineb rakendamise mõiste laial tõlgendamisel ühelt poolt asutamislepingu tervikkontekstile ja teiselt poolt tegelikele nõuetele, seda eelkõige põllumajandusturu ja väliskaubandusõiguse valdkonnas. Euroopa Kohus on arvamusel, et üksnes komisjon saab järjepidevalt ja tähelepanelikult jälgida põllumajandus- või rahvusvahelise turu arengut ning tegutseda olukorrast lähtuvalt vajaliku kiirusega.[23]

54. Kooskõlas kirjeldatud lähenemisviisiga esitab Euroopa Kohus komisjonile volituste delegeerimise määratlemise täpsuse suhtes üldjuhul väga madalaid nõudmisi. Euroopa Kohus otsustas, et komisjonile saab anda üldise volituse reguleerida eeskirjade kohaldamise tingimusi. Eelkõige ei pea olema täpselt määratletud delegeeritud volituste põhielemendid. Pigem tagavad juba ka üldiselt sõnastatud tingimused volituse andmiseks piisava õigusliku aluse.[24] Sellised üldised volitused on näiteks järgmised: „Käesoleva määruse rakenduseeskirjad võetakse vastu [...] osutatud korras."[25]

55. Selline määratlemata delegeerimine ei oleks käesoleval juhul vastuvõetav. Tegemist ei ole põllumajandusturu taoliste kiiresti arenevate valdkondadega, mida iseloomustab ühenduse intensiivne sekkumine. Pigem tuleb iga esmatoote puhul luua teaduslike hinnangute alusel üksainus kord tasakaal ettevõtte majandusliku tegevusvabaduse ning tervise- ja tarbijakaitse vahel siseturul. Kõnealune tasakaalustamine ei eelda paindlikkust ega kiirust, vaid kõikide asjakohaste andmete põhjalikku uurimist ja hindamist.

20 — Vt 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/97: Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (EKL 2000, lk I-5461, punkt 21) ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Saksamaa v. komisjon, punktid 36 ja 37.

21 — Vt 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-159/96: Portugal v. komisjon (EKL 1998, lk I-7379, punkt 40); 30. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas 23/75: Rey Soda (EKL 1975, lk 1279, punkt 10); 4. veebruari 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-9/95, C-23/95 ja C-156/95: Belgia ja Saksamaa v. komisjon (EKL 1997, lk I-645, punkt 36); 29. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 22/88: Vreugdenhil (EKL 1989, lk 2049, punkt 16); 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-478/93: Madalmaad v. komisjon (EKL 1995, lk I-3081, punkt 30) ja 11. märtsi 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84: Walter Rau (EKL 1987, lk 1069, punkt 14).

22 — Vt eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Belgia ja Saksamaa v. komisjon, punkt 36; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Vreugdenhil, punkt 16; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Madalmaad v. komisjon, punkt 30, ja eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Walter Rau, punkt 14.

23 — Vt põllumajandusturu kohta eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Belgia ja Saksamaa v. komisjon, punkt 36; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Vreugdenhil, punkt 16; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Rey Soda, punktid 10 ja 14, ja väliskaubandusõiguse kohta eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Portugal v. komisjon, punkt 40 jj.

24 — Vt 16. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-374/96: Vorderbrüggen (EKL 1998, lk I-8385, punkt 36); eespool 19. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Saksamaa v. komisjon, punkt 41; 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-48/98: Söhl & Söhlke (EKL 1999, lk I-7877, punkt 34) ja eespool 20. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, punkt 23.

25 — Vt nt nõukogu 21. märtsi 1989. aasta määrus (EMÜ) nr 768/89, millega kehtestatakse põllumajandussissetulekute üleminekutoetuste süsteem (EÜT L 84, lk 8), mis on aluseks eespool 19. joonealuses märkuses viidatud otsusele kohtuasjas Saksamaa v. komisjon.

56. Delegeerimisele esitatavate rangemate nõudmiste kasuks räägib lisaks sellele parlamendi osalemisõiguse respekteerimine, mida parlament ei saa ka ise alusetult üle anda, ja asutamislepingus ette nähtud õigusloome-protsessi eiramise oht. Erinevalt siinkohal ette nähtud komitoloogiamenetlusest, milles parlament võib osaleda ainult teoreetiliselt ja erandkorras,[26] iseloomustab EÜ artikli 95 alusel toimuvat menetlust suurem läbipaistvus ja oluliselt suurenenud demokraatlik õiguspärasus.

57. Isegi kui kohaldada valdkonniti rangemaid kriteeriume, mille kohta võib kinnitust leida kohtupraktikast,[27] on kõne all olev delegeerimine õiguspärane. Eriti määruse artiklid 4 ja 5 koosmõjus I lisaga sätestavad piisavalt selgelt reguleeritava valdkonna eesmärgid ja eseme. Nagu asjaomased institutsioonid õigesti märgivad, teenivad kõnealused sätted seega ühtlasi ühenduse poliitika põhisuundade elluviimise huve ja määravad järelikult reguleeritavate toodete olulised iseloomulikud omadused. Lisaks sellele sisaldab määrus konkreetseid eeskirju delegeeritud volituste kasutamise kohta.

58. Määruse artikli 4 lõikes 1 on määratletud suitsutuspreparaatide lubamise ja toidus või toidu pinnal kasutamise kolm olulist tingimust. Suitsutuspreparaadid ei tohi kujutada ohtu inimeste tervisele, ei tohi eksitada tarbijaid ja nende suhtes võidakse kehtestada kasutamise eritingimused. Artikli 4 lõige 2 keelab viia turule suitsutuspreparaate, mis ei kuulu lubatud esmatoodete loetellu, või kui loas ette nähtud kasutustingimustest ei ole kinni peetud.

59. Asjaomased institutsioonid märgivad õigesti, et määruse artikkel 3 ja seitsmes, üheteistkümnes ning seitsmeteistkümnes põhjendus viitavad direktiivile 88/388/EMÜ[28] ja määrusele (EÜ) nr 178/2002[29], mis annavad määruse üldistele mõistetele tehnilist tausta pakkuva konkretiseeriva konteksti. Eelkõige direktiivi 88/388/EMÜ artikkel 4 ja määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklid 3,

26 — Vt eespool 3. joonealuses märkuses viidatud komitoloogia-otsuse artikkel 8, mille kohaselt parlament võib paluda komisjonil kontrollida rakendusmeetmete ettepanekuid delegeerimise piiride ületamise tõttu. Aastatel 2000–2001 kasutas parlament seda võimalust vaid ühel korral, aastal 2000 (vt komisjoni 20. detsembri 2001. aasta aruanne komiteede tegevuse kohta 2000. aastal, KOM(2001) 783 (lõplik), lk 6 jj, ning 13. detsembri 2002. aasta aruanne komiteede tegevuse kohta 2001. aastal, KOM(2002) 733 (lõplik), lk 4 jj).

27 — Vt 5. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 291/86: Central-Import (EKL 1988, lk 3679, punkt 13), eespool 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Vreugdenhil, punkt 17, ja eespool 3. joonealuses märkuses viidatud komitoloogia-otsuse, mille artikli 1 lõikes 1 on nõutud, et põhiakt sätestab delegeeritavate volituste põhidetailid, regulatiivse sisu rõhutamine 21. jaanuari 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-378/00: komisjon *v.* parlament ja nõukogu (EKL 2003, lk I-937, punkt 40 jj).

28 — Nõukogu 22. juuni 1988. aasta direktiiv 88/388/EMÜ toiduainetes kasutatavaid lõhna- ja maitseaineid ning nende tootmiseks vajalikke lähtematerjale käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 184, lk 61; ELT eriväljaanne 13/09, lk 233).

29 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463).

5, 14 ja 16 pakuvad täpsemaid pidepunkte selle kohta, millal toiduaine ei kujuta ohtu inimeste tervisele ega eksita tarbijat. Kuivõrd mõisted on igal juhul piisavalt lahti seletatud, ei ole vajadust kontrollida parlamendi väidet, et määruses sisalduvad „erialaterminid".

60. Lisaks sellele ei ole menetlusosalised vaielnud vastu komisjoni rõhutatud väitele, et esmatoodete tootmismeetodil on otsustav mõju suitsutuspreparaatide võimalikule mürgisele toimele. Esmatoodete tootmisel keelustab määruse artikkel 5 seega keemiliselt töödeldud puidu kasutamise, kuni selle ohutust pole suudetud tõestada. I lisa täpsustab esmatoodete tootmise tingimusi lisaainete, termilise töötlemise ning kondensaatide ja faaside eraldumiseks vajalike keemiliste ja füüsikaliste menetluste ning nende edasise töötlemise osas. Samuti on esitatud kahe aine maksimumsisaldused. II lisa, milles sisalduvad olulised viited hinnangu andmiseks vajalikule teabele, annab täiendavaid sisulisi pidepunkte.

61. Määrus sätestab seega konkreetsed, igal juhul piisavalt selged kriteeriumid esmatoodete tootmismeetodi kohta ning sisaldab märgatavalt enamat kui vaid valdkonna olulisi sätteid. Kõike muud, eelkõige tervise- ja tarbijakaitse konkreetsete kriteeriumide väljatöötamist määruse artikli 4 piires võib — vastupidi Ühendkuningriigi seisukohale — määratleda kui „rakendamise" laiemat valdkonda, nagu see tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast. Komisjon võib talle delegeeritud volituste piires võtta vastu rakendussätted ja kasutamiskorra, mis määratlevad täpsemalt üldiste ettekirjutuste kohaldamise eeldused, ulatuse ja muud tingimused konkreetsetel juhtudel.[30]

62. Lisaks selgitas komisjon veenvalt, et praktilised ja õiguslikud vajadused välistavad täiendavate üksikasjade reguleerimise määruses endas, näiteks kõikide lubatud esmatoodete loetelu näol. Määruse kaheksas põhjendus selgitab selles osas, et suitsutuspreparaatide tootmiseks vajalike esmatoodete ohutuse hindamise ühtne menetlus pole objektiivsetel teaduslikel põhjustel võimalik.

63. Sellega seoses tuleb eelkõige võtta arvesse, et EÜ artikli 95 lõige 3 ja EÜ artikli 152 lõike 1 punkt 1 nõuavad kõrgetasemelist tervisekaitset. Kuivõrd suitsutuspreparaatide võimalik mürgine mõju sõltub sedavõrd otseselt nende koostisosadest ja segamisvahekorrast, et olulisimaks osutuvad esmatooted ning nende tootmise meetod, on lubatud

30 — Vt eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *v.* nõukogu, punktid 10 ja 11, ning eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Söhl & Söhlke, punkt 34.

esmatoodete loetelu koostamine võimalik vaid juhtumipõhise toksikoloogilise hinnangu alusel.[31] Kuna lisaks sellele on selge, et iga üksik toode võib erineda teistest oma tootmismeetodi, keemilise koostise ja toksikoloogiliste omaduste poolest, on mõistetav, et iga luba peab nägema ette individuaalsed kasutustingimused.

64. Võttes olemasolevate andmete alusel arvesse õigusakti eesmärki, eset ja olulisi kriteeriume, ei ole problemaatiline määruse artikli 9 lõikes 1 sisalduv nõue, mille kohaselt komisjonil tuleb oma hinnangu andmisel lisaks määruse artikli 4 lõike 1 ja ühenduse õigusaktide nõuetele arvestada „muid kõnealuse küsimusega seotud õiguspäraseid tegureid". Seda, milliseid tegureid saab lugeda kõnealuse küsimusega seotuks, on võimalik piisaval määral piiritleda kõnealuse algmääruse üldiste eesmärkide, määruse õiguslikuks aluseks oleva EÜ artikli 95 lõike 1 eesmärkide, etteantud kriteeriumide ja õigusliku konteksti alusel.

31 — Seepärast pidid ettevõtted esitama turul saadaolevate toodete kohta, üksikasjalikud taotlused, mis omakorda peaks selliste toodete oodatava arvu vähendama kohe alla 20.

65. Reguleeritava valdkonna mõlemas keskses sisulises aspektis — suitsutuspreparaatide kasutamise ja turustamise peamiste ohutusnõuete ja tootmistingimuste suhtes — näeb määrus järelikult ette õigusnormide ühtlustamise meetmete olulised põhijooned ja sätestab piisavalt selgelt delegeeritavate volituste põhisisu.

66. Lõpuks on määruse artiklites 6, 8–12 ja 19 sätestatud, mil moel komisjon delegeeritud volitusi kasutab. Komisjoni ülesanne on koostada lubatud esmatoodete loetelu. Menetlustingimused näevad ette, et komisjon hindab toiduohutusameti kaasabil esmatooteid materiaalsete kriteeriumide alusel ja otsustab koostöös regulatiivkomiteega nende lisamise loetellu. Määruses sätestatakse ka loa andmise viis, tagajärjed, kehtivuse aeg, muutmine, peatamine, tühistamine ja kehtivuse pikendamine, samuti loa andmisest keeldumise tagajärjed.

C. *Kokkuvõtvad järeldused*

67. Kokkuvõtvalt võib seega sedastada, et EÜ artikli 95 lõige 1 on määrusele kohane õiguslik alus, kõnealune regulatsioon on proportsionaalne ja komisjonile rakendusvo-

lituste delegeerimine jääb EÜ artikli 202 kolmanda taande tähenduses lubatud piiridesse. Hagi tuleb seetõttu jätta rahuldamata.

artikli 69 lõike 2 tähenduses kohtukulude hüvitamist nõudnud ning Ühendkuningriik on eespool toodud kaalutlusi arvestades kohtuvaidluse kaotanud pool, tuleb kohtukulud mõista välja Ühendkuningriigilt.

V. Kohtukulud

68. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on

69. Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannavad menetlusse astujad oma kulud ise. Seega kannab komisjon oma kohtukulud ise.

VI. Ettepanek

70. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1) jätta hagi rahuldamata;

2) mõista kohtukulud, välja arvatud komisjoni kohtukulud, välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt. Jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda.