JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. szeptember 8. [1]

I — Bevezetés

1. Az élelmiszerekben, illetve azok felületén felhasznált vagy felhasználásra szánt füstaromákról szóló, 2003. november 10-i 2065/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [2] nem szabályozza közvetlenül, mely füstaromákat szabad a belső piacon felhasználni. Lényegében olyan eljárást ír elő, amelyben a Bizottság engedélyezi az úgynevezett elsődleges termékek füstaromák előállítására történő felhasználását. Az engedélyezett anyagokat felveszik a rendelet mellékletét képező engedélyező jegyzékbe.

2. A felek arról vitáznak, hogy az EK 95. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi-e ilyen „többlépcsős" szabályozási modellek létrehozását, vagy csupán olyan intézkedéseket tesz lehetővé, amelyek maguk közvetlenül közelítik a tagállamok jogát. Ezen túlmenően vitatott továbbá, hogy a Bizottság hatásköre ezen eljárásban megfelelően szabályozott-e.

II — Kiindulási helyzet és jogi háttér

3. A rendelet jogi alapja az EK 95. cikk, amely kivonatosan a következőképpen szól:

„(1) [...] A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.

[...]

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — HL L 309., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 32. kötet, 661. o.

(4) Ha azt követően, hogy a Tanács vagy a Bizottság harmonizációs intézkedést fogadott el, egy tagállam a 30. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja nemzeti rendelkezések fenntartását, ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot.

(5) Ezen felül, a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben egy harmonizációs intézkedésnek a Tanács vagy Bizottság által történő elfogadását követően valamely tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előirányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot."

4. A végrehajtási hatáskörök Bizottságra történő átruházását az EK 202. cikk harmadik franciabekezdése szabályozza:

„Az e szerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében és az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelően a Tanács

[...]

— az általa elfogadott jogi aktusokban hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására. A Tanács meghatározhatja e hatáskör gyakorlásának egyes feltételeit. A Tanács fenntarthatja a jogot, hogy meghatározott esetekben közvetlenül maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört. A fent említett feltételeknek összhangban kell lenniük azokkal az elvekkel és szabályokkal, amelyeket a Tanács előzetesen, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament véleményének kikérését követően, egyhangúlag meghatározott."

5. A füstaromák előállítását a rendelet (7) preambulumbekezdése írja le:

„[...] E füstaromák előállítása a füst kondenzációjával kezdődik. A kondenzált füstöt általában fizikai eljárással vízbázisú elsődleges füstkondenzátumra, vízben nem oldódó, nagy sűrűségű kátrányos fázisra és vízben nem oldódó olajos fázisra választják szét. A vízben nem oldódó olajos fázis melléktermék, füstaromák előállítására alkalmatlan. Az elsődleges füstkondenzátumot és a vízben nem oldódó, nagy sűrűségű kátrányos fázist, azaz az elsődleges kátrányos frakciókat megtisztítják, hogy eltávolítsák belőlük a füst azon alkotóelemeit, amelyek a legkárosabbak az emberi egészségre. Ekkor már alkalmasak lehetnek élelmiszerekben vagy azok felületén történő felhasználásra, valamint további megfelelő mechanikai feldolgozással, például kivonási eljárásokkal, lepárlással, bepárlással,

abszorpcióval vagy membrános szétválasztással, továbbá élelmiszer-összetevők, egyéb aromaanyagok, élelmiszer-adalékanyagok vagy oldószerek hozzáadásával nyert származékos füstaromák előállítására, az egyedibb közösségi jogszabályok sérelme nélkül."

6. A füstaromák veszélyességére vonatkozóan a (6) preambulumbekezdés megállapítja:

„A füst kémiai összetétele bonyolult és függ többek között a felhasznált fa fajtájától, a füstképzés módszerétől, a fa víztartalmától, valamint a füstképzési hőmérséklettől és oxigénkoncentrációtól. A füstölt élelmiszerek általában egészségügyi problémákat vetnek fel, különösen a policiklikus aromás szénhidrogének lehetséges jelenléte miatt. Mivel a füstaromákat olyan füstből állítják elő, amelyet frakcionálási és tisztítási folyamatnak vetnek alá, a füstaromák használatával kapcsolatban általában kevesebb egészségügyi probléma merül fel, mint a hagyományos füstölési eljárással kapcsolatban. A biztonsági vizsgálatoknál azonban figyelembe kell venni a füstaromák szélesebb körű alkalmazási lehetőségét a hagyományos füstöléshez képest."

7. A (8) preambulumbekezdés a füstaromák tudományos értékelésének nehézségeit fejti ki:

„Az élelmiszerügyi tudományos bizottság megállapította, hogy az élelmiszerek ízesítésére használt füstaromák jelentős fizikai és kémiai eltérései miatt lehetetlen közös álláspontot kidolgozni azok biztonsági vizsgálatára vonatkozóan, és ennek megfelelően a toxikológiai értékelésnek az egyes füstkondenzátumok biztonságosságára kell összpontosítania."

8. Füstaroma, illetve füstaromát tartalmazó élelmiszer a rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerint csak akkor hozható forgalomba, ha a Bizottság a rendeletnek megfelelően engedélyezte az elsődleges terméket, amelyből a füstaroma készült.

9. A rendelet 3. cikke elsődleges termékként definiálja az elsődleges füstkondenzátumot és az elsődleges kátrányos frakciót. Ezen elsődleges termékek képezik a rendeletben előírt engedélyezési eljárás tárgyát. Az engedélyezésről a gyártó kérelmére egy szabá-

lyozási bizottság [3], valamint az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (a továbbiakban: Élelmiszerbiztonsági Hatóság) [4] együttműködésével a Bizottság határoz. A kérelemre értékelnie kell a füstaromát, és azt végrehajtási rendelet útján vagy fel kell vennie az engedélyezett füstaromák jegyzékébe („engedélyező jegyzék"), vagy a kérelmezőnek címzett határozat útján meg kell tagadnia az engedélyezést.

10. Az engedélyezés feltételeit a rendelet 4. cikkének (1) bekezdése a következőképpen határozza meg:

„A füstaromák élelmiszerekben vagy azok felületén történő felhasználása csak akkor engedélyezhető, ha kellően bizonyított, hogy

— nem jelent veszélyt az emberi egészségre,

— nem vezeti félre a fogyasztókat."

11. A rendelet 9. cikke szerint a Bizottság döntéshozatala során figyelembe veheti „az adott ügy szempontjából jogilag lényeges tényezőket" is.

12. Ezen túlmenően a rendelet 5. cikke szerint az elsődleges termékek előállítására használt fát a kivágást közvetlenül megelőző fél évben vagy azt követően nem kezelhetik – szándékosan vagy nem szándékosan – vegyi anyagokkal, kivéve, ha bizonyítható, hogy a kezelésre használt anyagból égés közben nem keletkeznek potenciálisan toxikus anyagok. A rendelet I. melléklete további feltételeket tartalmaz az előállítási eljárásra, valamint határértékeket állapít meg a benzo[a]pirén és a benz[a]antracén vonatkozásában.

III — Az eljárásban részt vevő felek kérelmei

13. Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2004. február 11-i, a Bíróság-

3 — Lásd a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (a továbbiakban: komitológiáról szóló határozat) 5. cikkét (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.): A bizottság a tagállamok képviselőiből áll. Ha a Bizottság tervezett intézkedését e bizottság nem támogatja minősített többséggel, úgy azt a Tanács elé kell utalni. A Tanács a javaslatot elutasíthatja vagy elfogadhatja. A Tanács hallgatása esetén a Bizottság egy három hónapos határidő lejártát követően maga hozhatja meg a végrehajtási intézkedést.

4 — Az Élelmiszerbiztonsági Hatóságot az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.) hozta létre.

hoz 2004. február 16-án érkezett beadványában az EK 230. cikk alapján keresetet nyújtott be az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ellen, és azt kéri, hogy a Bíróság

1) semmisítse meg az élelmiszerekben, illetve azok felületén felhasznált vagy felhasználásra szánt füstaromákról szóló, 2003. november 10-i 2065/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet;

2) kötelezze az Európai Parlamentet és az Európai Unió Tanácsát az Egyesült Királyság költségeinek viselésére.

14. Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ezzel szemben kérik, hogy a Bíróság

1) utasítsa el a keresetet és

2) kötelezze az Egyesült Királyságot az eljárás költségeinek viselésére.

15. A Bíróság elnöke a Bíróság alapokmánya 40. cikkének első bekezdése, valamint az eljárási szabályzat 93. cikkének 1. §-a alapján 2004. június 24-i végzésével az Európai Közösségek Bizottsága részére megengedte, hogy a Parlament és a Tanács mellett beavatkozzon. A Bizottság a Parlament és a Tanács kérelmeit támogatja.

IV — A jogkérdés értékelése

16. A kereset elsődlegesen azt a kérdést veti föl, hogy az EK 95. cikk (1) bekezdése megfelelő jogi alapja-e a rendeletnek. Az Egyesült Királyság mindenesetre azt is kétségbe vonja, hogy a rendelet szabályozási modellje arányos-e. Végezetül az Egyesült Királyság úgy véli, hogy a rendelet sérti az EK 202. cikk harmadik franciabekezdésében foglaltakat, mivel a jogközelítés lényegi feladatait a Bizottságra ruházza. Holott csak a „végrehajtást" lehetne átruházni.

A — *Az EK 95. cikk (1) bekezdéséről, mint a rendelet jogi alapjáról*

17. Az EK 95. cikk (1) bekezdése szerint a Tanács elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.

18. Az EK 95. cikk (1) bekezdése jogi alapként csak akkor vehető számításba, ha a jogi aktusból ténylegesen és objektíve bizonyíthatóan kitűnik [5], hogy annak célja a belső piac megteremtése és működési feltételeinek javítása [6].

19. Jelen esetben ez megvalósul. A rendelet alapján az engedélyezett elsődleges termékeket a Közösség egészében fel lehet használni. Amint a Bizottság vitathatatlanul előadja, azelőtt tagállami engedélyezési eljárások léteztek, amelyek legalábbis potenciálisan különböző eredményre vezethettek, ami akadályozhatta az elsődleges termékek, a belőlük előállított aromák, valamint az ezzel kezelt élelmiszerek szabad mozgását, és torzíthatta a szabad versenyt. Míg a jövőben a rendelet alapján ki kell vonni azokat az elsődleges termékeket a piacról, amelyeknél ezt az emberi egészség védelme indokolja, amely védelem magas szintjét az EK 95. cikk (3) bekezdése írja elő.

20. Az EK 95. cikk (1) bekezdése azonban kizárólag „a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket" tesz lehetővé. Ez az a kifejezés, amit a felek eltérően értelmeznek. A különböző álláspontok a következőképpen foglalhatók össze:

21. Az Egyesült Királyság álláspontja szerint „a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseknek" a tagállami jogra kell irányulniuk, az EK 95. cikk (1) bekezdésére nem lehet hivatkozni olyan intézkedések esetében, amelyek túlmutatnak a tagállamok hatáskörén. A döntő kérdés szerinte tehát az, hogy az intézkedés olyan eredményre vezete, amely azonos jogszabályok tagállamok általi egyidejű elfogadása révén is elérhető lenne, avagy sem.

22. E kérdésre az Egyesült Királyság szerint jelen esetben nemleges választ kell adni, mivel a rendelet nem szab meg a tagállami jogszabályok közelítésére vonatkozó anyagi feltételeket, és nem vezet be semmilyen harmonizált szabályt a nemzeti jogba. Inkább olyan központosított, közösségi szintű engedélyezési eljárást hoz létre, amely azzal a feladattal bízza meg a Bizottságot és az Élelmiszerbiztonsági Hatóságot, hogy állítsák össze a füstaromák engedélyező jegyzékét. Ilyen intézkedést szerinte a tagállami jogalkotók nem hozhatnának, még a rendelettel azonos tartalmú tagállami rendelkezések egyidejű elfogadása esetén sem. Ebből következően az EK 95. cikk (1) bekezdése nem megfelelő jogi alapja a rendeletnek. Ehelyett az EK 308. cikket kell jogi alapként alkalmazni.

5 — A C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „Titán-dioxid" ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja és a C-110/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005. I-2801. o.) 78. pontja.

6 — A C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács, ún. „dohányreklám" ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-8419. o.) 84. és 85. pontja.

23. Az Egyesült Királyság által az EK 95. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan előadottak megfelelnek a – mindenekelőtt a német jogirodalomban – széleskörűen elterjedt nézetnek, amely szintén „a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó" fordulatra támaszkodik, mindazonáltal a fő problémát rendszerint a tagállami közigazgatási hatáskörök Közösség általi „bitorlásában" látja [7]. Ezen értelmezésnek is megvannak a jogirodalomban a maga követői [8].

24. Az eljárásban részt vevő intézmények szerint az EK 95. cikk (1) bekezdése ezzel szemben többlépcsős intézkedéseket tesz lehetővé. A jelenlegihez hasonló szabályozás nem vizsgálható elszigetelten, hanem csupán az ez alapján meghozott végrehajtási intézkedések figyelembevételével. Végeredményben e rendelet mégis közelítéshez vezet, mégpedig az elsődleges termékeknek a Bizottság által e rendelet alapján összeállítandó engedélyező jegyzéke formájában.

25. Ezen érvekre tekintettel emlékeztetni kell arra, hogy önmagában a megtámadott rendelet *nem* vezet közvetlenül a tagállami jogszabályok közelítéséhez. Ha tartalmaz is egyáltalán anyagi szabályokat, ezek a Bizottságra vonatkoznak az engedélyező jegyzék kidolgozása céljából. Csupán a rendeleten alapuló *bizottsági* végrehajtási rendelet tekinthető engedélyező jegyzék formájában megtestesülő közelítő intézkedésnek. Ennek következtében a rendelet legfeljebb egy közbenső lépést szabályoz a füstaromák felhasználására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítésének folyamatában.

26. Ezért azt kell vizsgálni, hogy az EK 95. cikk (1) bekezdése megengedi-e ilyen többlépcsős szabályozási modellek létrehozását, vagy csak olyan intézkedéseket tesz lehetővé, amelyek a tagállamok jogát önmagukban közvetlenül közelítik.

7 — Lásd Wyatt, D. és Dashwood, A., *European Union Law*, 4. kiadás, Sweet & Maxwell, London, 2000., 521. o., Müller-Graff, P.-C., „Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes", *Europarecht*, Beck, München, 1989, 107. o., 109. o., von Borries, R., „Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft", *Festschrift für Ulrich Everling*, 1. kötet, 1995., 127., 128. és azt követő oldalak; Ludwigs, M., *Rechtsangleichung nach Artikel 94, 95 EG-Vertrag*, Nomos, Baden-Baden, 2004, 236. és azt követő oldalak; Schreiber, S., *Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1997., 122. és azt követő oldalak; Biervert, B., *Der Missbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1999., 146. és azt követő oldalak; Klepper, M., *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht: Zulässigkeit, Modalitäten, Rechtsfolgen*, Nomos, Baden-Baden, 2001, 62. és azt követő oldalak, valamint Wahl, R. és Groß, D., „Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung", *Deutsches Verwaltungsblatt*, Rechts- und staatswissenschaftlicher Verlag, Hamburg, 1998., 2. és azt követő oldalak.

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

27. Az EK 95. cikk (1) bekezdésében használt „intézkedés" kifejezés vitathatatlanul magában foglalja legalább a jogi aktusoknak az EK 249. cikkben szereplő valamennyi formáját, azaz a rendeletet, az irányelvet, a határozatot és a véleményt. Tehát az EK 95. cikk (1) bekezdése alapján formailag hozható rendelet.

28. Az Egyesült Királyság azonban a fordulat fennmaradó részének egyes elemeire koncentrál, és mindenekelőtt a „közelítés" és a „tagállamok[nak a]" elemeket hangsúlyozza:

29. Az EK 95. cikk (1) bekezdése szerinte a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek *közelítésére* ad felhatalmazást. Eszerint már maga a „közelítés" kifejezés kapcsolódást mutat a tagállami joggal, hiszen az egységes érvényű közösségi jog egyáltalán nem igényel közelítést. Az irányelv éppen azért a klasszikus közelítő intézkedés, mert megköveteli a jog tagállami közelítését a közösségi rendelkezésekhez. A rendelet mint cselekvési forma túlmegy ezen, amennyiben a közvetlenül alkalmazandó közösségi joggal kiszorítja a tagállami jogot, de ennek a jogegységesítésben megnyilvánuló eredménye még a közelítés „legintenzívebb formájaként" is értelmezhető. Még a tagállamokhoz címzett határozatok útján is elérhető a tagállami jogszabályok közelítése. Az intézkedések közös vonása, hogy az esetleg eltérő tagállami jogszabályok közelítését, illetve helyettesítését idézik elő. A jogközelítő intézkedések tárgya eszerint csak az lehet, amit a tagállamok lehetőség szerint saját hatáskörükben szabályozhatnának.

30. Ezenkívül az EK 95. cikk (1) bekezdése a *tagállamok* törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére ad felhatalmazást. A tagállami jogra való hivatkozásból következik az is, hogy a Közösséget csak olyan intézkedések megtételére hatalmazzák fel, amelyek szintén nem lépik túl a tagállami jog potenciális lehetőségeinek keretét.

31. Az Egyesült Királyság álláspontja annyiban meggyőző, amennyiben „a tagállamok" törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek „közelítésére" fordulattal e szöveg megköveteli, hogy a meghozott (harmonizációs) intézkedések a nemzeti joghoz kapcsolódjanak. E kapcsolat akkor áll fenn, ha a közösségi jog átültetendő rendelkezései révén valamennyi tagállamban harmonizált tagállami rendelkezések jönnek létre. De az eltérően rendelkező tagállami jogot kiszorító, vagy annak érvényesülését megakadályozó, közvetlenül és elsődlegesen érvényes közösségi jog is rendelkezik ilyen kapcsolattal a nemzeti jog vonatkozásában. Ezzel szemben azok a tisztán közösségi intézkedések, amelyek a tagállami jog *mellé* lépnek anélkül, hogy megváltoztatnák annak szabályozási

tartalmát, a valóságban nem eredményezik a tagállamok jogszabályainak közelítését. E döntést hozta a Bíróság a szellemi tulajdon területén létrehozott új jogcímek vonatkozásában, amelyek a meglevő tagállami jogcímek mellé kerültek [9].

32. Azonban a tagállami joghoz történő szükségszerű kapcsolódásból csak az következik, hogy az intézkedéseknek *közelíteniük* kell a tagállamok jogát. Azonban pusztán a fordulat e két eleméből nem vezethetők le a közelítés módjára vonatkozó előírások, azaz hogy az miként történjen, és mire vonatkozzon.

33. Ennyiben egyet kell érteni az intézményekkel, amelyek a „közelítésre vonatkozó intézkedések" kifejezésből arra következtetnek, hogy nem közvetlenül ezen intézkedéseknek kell a tagállami jogot közelíteniük. Hiszen e megfogalmazás közbenső lépéseket enged meg ellentétben például olyan kifejezésekkel, mint a „közelítőintézkedések", „közelítő intézkedések", „intézkedések, amelyek [...] közelítik". Más nyelvi változatok, mint például a francia, az angol, a spanyol az olasz és a portugál is alátámasztják e különbséget [10]. Ennélfogva tehát mindaddig, amíg egy intézkedés összességében a tagállami jogszabályok közelítését szolgálja, előírhat olyan eljárást is, amely a közelítéshez nem közvetlenül, hanem csupán többlépcsős modellben közbenső lépéseken keresztül vezet.

34. Az Egyesült Királyság álláspontjával ellentétben ez nem áll ellentmondásban a *tagállamok* jogszabályainak *közelítésére* fordulat két elemének értelmezésével. Az intézmények ugyanis elismerik a tagállami joghoz való kapcsolódás követelményét, e cél elérésére azonban többféle lehetőséget látnak, mint az Egyesült Királyság.

35. A rendelet által célul kitűzött engedélyező jegyzék, amelyet végrehajtási rendeletek útján kell összeállítani, végeredményben kiszorítja a tagállamok vonatkozó jogát, vagy megakadályozza annak létrejöttét. Amint az Egyesült Királyság is elismeri, e jegyzék összességében közelítő kapcsolatot mutat a tagállamok jogával.

36. A Szerződés egyéb rendelkezéseivel való összefüggés is megerősíti egy többlépcsős jogközelítési modell megengedhetőségét. Az EK 202. cikk harmadik franciabekezdése alapelvként tartalmazza, hogy a közösségi jogalkotó intézkedéseinek nem kell véglegesnek lenniük, hanem azok végrehajtási intézkedéseket írhatnak elő a Bizottság számára. Sem az EK 202. cikk, sem az EK 95. cikk nem tartalmaz különös korlátozásokat az

9 — Lásd a C-350/92. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-1985. o.) 23. pontját, a C-377/98. sz., Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7079. o.) 24. és 25. pontját, valamint a Közösségnek a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatásköréről szóló, 1/94. sz. 1994. november 4-i vélemény (EBHT 1994., I-5267. o.) 59. pontját.

10 — A fordulat franciául: „mesures relatives au rapprochement"; angolul: „measures for the approximation"; spanyolul: „medidas relativas a la aproximación"; olaszul: „misure relative al ravvicinamento"; portugálul: „medidas relativas à aproximação".

EK 95. cikk (1) bekezdése szerinti szabályozási hatáskörök átruházása tekintetében. Amint a Parlament helyesen megjegyzi, az EK 95. cikk (4) és (5) bekezdése inkább feltételezi „egy harmonizációs intézkedésnek [...] [a] Bizottság által történő elfogadását", illetve azt, hogy „a Bizottság harmonizációs intézkedést fogadott el". Ezáltal az EK 95. cikk önmaga az EK 202. cikk szerinti bizottsági végrehajtási intézkedéseknek is harmonizációs intézkedés jelleget tulajdonít.

37. Szemben azzal, amit az Egyesült Királyság az ún. váminformációs rendszer-ítéletre [11] hivatkozva előad, az engedélyező jegyzék Bizottság általi összeállítására előírt eljárás jogközelítő hatása sem olyan távoli, hogy azt pusztán a szabályozás mellékhatásának lehetne tekinteni. A jogközelítés inkább az engedélyező jegyzék összeállítására előírt eljárás egyetlen célja.

38. Az Egyesült Királyság téved továbbá, amikor azt állítja, hogy a rendelet közösségi intézményt hoz létre, ami az EK 95. cikk alapján nem lehetséges. A Szerződéssel létrehozott valamely szerv által végrehajtott eljárást nem lehet azonosnak tekinteni egy új közösségi intézmény létrehozásával [12].

39. Az sem hozható fel a többlépcsős jogközelítő eljárás megállapítása ellen, hogy a rendelet olyan végrehajtási hatáskörökkel ruházza fel a Bizottságot, amelyeket a Szerződés a tagállamok számára tart fenn [13]. Függetlenül attól a kérdéstől, hogy a közösségi jog – mint például a német alkotmányjog – ismeri-e a jogalkotási és a végrehajtási hatáskörök ilyen szétválasztását [14], ez az ellenvetés az itt megtámadott rendelet vonatkozásában megalapozatlan. Bár az elsődleges termékek engedélyezésére irányuló eljárás tartalmaz igazgatási elemeket, az elérendő eredmény – egyes elsődleges termékek általános, közösségi szintű engedélyezése – okán összességében mégis jogalkotásnak kell tekinteni. A végrehajtás feladatai még így is jelentős mértékben a tagállamoknál maradnak. Hiszen egy elsődleges terméknek az engedélyező jegyzékbe történő felvétele nem jár a végső termék piacra kerülésének engedélyezésével. Ez továbbra is a tagállamok hatásköre marad. Csupán azt nem tehetik, hogy megtiltják az engedélyezett elsődleges anyagoknak a füstaromák előállítására való felhasználását, illetve kötelesek megakadályozni a nem engedélyezett elsődleges anyagokból származó füstaromák értékesítését.

40. Összefoglalva tehát meg kell állapítani, hogy az EK 95. cikk (1) bekezdése megfelelő jogi alapja a rendeletnek, mivel e rendelkezés lehetővé teszi olyan többlépcsős szabályozási

11 — A C-209/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8067. o.) 35. és azt követő pontjai.

12 — Azt, hogy az EK 95. cikk lehetővé teszi-e új közösségi intézmények létrehozását, az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség tárgyában folyamatban lévő C-217/04. sz., Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben kell tisztázni.

13 — Erről az érvről lásd a fenti 23. pontot.

14 — Elutasítóan szól erről a C-359/92. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3681. o.) 38. pontja.

eljárás bevezetését, mint a rendelet, amely *végeredményben* a tagállami jogszabályok közelítéséhez vezet.

B — *Az Egyesült Királyság további érveiről*

41. Az eljárás további részében az Egyesült Királyság olyan érveket hozott fel, amelyek nem a rendelet jogi alapjára vonatkoznak, hanem annak arányosságára a tagállami hatáskörök, valamint az EK 202. cikk szerinti hatáskörátruházás határai tekintetében.

42. Amint a hatáskörátruházás tekintetében a Bizottság és a Tanács előadja, ez az érv mindazonáltal az eljárási szabályzat 42. cikkének 2. §-a szerint mindkét pontjában elkésett. Ezek olyan új jogi érvek, amelyeket csak a válaszbeadványban, illetve a Bizottság beavatkozási beadványára adott válaszban hoztak fel. A keresetlevél nem említi sem az arányosságot, sem a hatáskörátruházás határainak esetleges túllépését. Ha az Egyesült Királyságnak ezzel kapcsolatban kétségei lettek volna, akkor érthetetlen, hogy keresetében miért is tekinthette a rendelet EK 308. cikk szerinti elfogadását teljes mértékben megengedhetőnek. Amennyiben az Egyesült Királyság a kezdetektől fogva azzal érvelt, hogy az EK 95. cikken alapuló rendeletnek anyagi szabályokat kell előírnia, akkor ezen érvelés kizárólag arra a kérdésre korlátozódik, hogy a rendelet harmonizációs intézkedésnek tekinthető-e.

43. Ennélfogva a rendelet arányosságát és a hatáskörátruházás lehetőségeit csak másodlagosan vizsgálom.

1. A rendelet arányosságáról

44. Az EK 5. cikk, amely első bekezdésében a korlátozott egyedi felhatalmazások elvét, második bekezdésében a szubszidiaritás elvét fekteti le, harmadik bekezdésében pedig előírja, hogy a Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket. Ez az arányosság alapelvének a hatásköri jogi kifejeződése. Ezen a Közösség általános elveinek részét képező elv alapján a közösségi szervek aktusai nem léphetik túl a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt célok megvalósításához szükséges és megfelelő mértéket. Ennek során, amikor választani lehet több megfelelő intézkedés közül, a legkevésbé terhelőt kell alkalmazni. Ezenfelül az

okozott hátrányoknak arányban kell lenniük a kitűzött célokkal [15].

45. Mivel itt a közösségi intézkedések és a tagállami hatáskörök viszonyáról van szó, azt kell mérlegelni, hogy a rendelet céljai elérhetők lennének-e olyan egyéb, hasonlóan hatékony szabályozással, amely a tagállamokra nagyobb felelősséget ró.

46. Ennek során azonban figyelembe kell venni, hogy a közösségi jogalkotó széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az olyan politikai, gazdasági valamint szociális döntések meghozatala során, amelyek összetett értékelést igényelnek [16]. A jelen szabályozás tárgya ilyen. Az élelmiszerekben felhasználandó füstaromák piacra jutásának engedélyezése olyan összetett értékeléseket igényel, amelyek az előállítás és forgalmazás tekintetében gazdasági természetűek, az emberi egészség és a fogyasztók védelme szempontjából pedig tudományos és szociális természetűek.

47. Jelen esetben semmi jel nem utal arra, hogy a közösségi jogalkotó megsértette volna e mérlegelési mozgástér határait. Inkább minden amellett szól, hogy a különböző elképzelhető szabályozási modellek közül a választott megoldás a legalkalmasabb a célja elérésére. Nem lehetett olyan irányelvet elfogadni, amely a tagállamok számára szabályokat ír elő a füstaromák engedélyezésére vonatkozóan, és előirányozza az engedélyezések kölcsönös elismerését, mivel a rendelet (8) preambulumbekezdése szerint objektív, tudományos okokból lehetetlen közös álláspontot kidolgozni a füstaromák előállítására szolgáló elsődleges termékek biztonsági vizsgálatára vonatkozóan, és ennek megfelelően a toxikológiai értékelésnek az *egyes* füstkondenzátumok biztonságosságára kell összpontosítania. Olyan „koordinációs megoldás" [17], amely alapján a tagállamok olyan engedélyeket bocsátanak ki, amelyeket a többi tagállamban automatikusan elismernek, fel-

15 — Lásd a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontját, a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air és társai egyesített ügyekben 2002. március 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2569.) 62. pontját, a C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5659. o.) 79. pontját, a C-220/01. sz. Lennox-ügyben 2003. július 3-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-7091. o.) 76. pontját és a C-96/03. és C-97/03. sz., Tempelman és van Schaijk egyesített ügyekben 2005. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1895. o.) 47. pontját.

16 — Lásd végül a C-210/03. sz., Swedish Match ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1189. o.) 47. és azt követő pontját.

17 — Ehhez lásd az élelmiszerekben, illetve azok felületén használt vagy felhasználásra szánt aromaanyagokra vonatkozó közösségi eljárás megállapításáról szóló, 1996. október 28-i 2232/96/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 299., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 18. kötet, 42. o.); az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.); a biocid termékek forgalomba hozataláról szóló, 1998. február 16-i 98/8/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 123., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 23. kötet, 3. o.), a mosó- és tisztítószerekről szóló, 2004. március 31-i 648/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 104., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 48. o.); az állatgyógyászati készítmények közösségi kódexéről szóló, 2001. november 6-i 2001/82/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 311., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 27. kötet, 3. o.); az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló, 2001. november 6-i 2001/83/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 311., 67. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 27. kötet, 69. o.) és az élelmiszerekben felhasználandó édesítőszerekről szóló, 1994. június 30-i 94/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 237., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 13. kötet, 288. o.).

téve, hogy nem nyújtanak be ellenük kifogást, éppen a közös szabályok hiányában vezetett volna vitákhoz a tagállamok között, amelyeket azután mégiscsak a Bizottságnak kellett volna elsimítania. Az engedélyező jegyzéknek az együttdöntési eljárás keretében, azaz a Parlament és a Tanács által a Bizottság javaslatára történő közvetlen megállapítása, amelyre végső soron az Egyesült Királyság is törekszik, éppúgy korlátozná a tagállamok hatáskörét, mint a választott megoldás, emellett azonban a füstaromák engedélyezésének eljárását jelentősen megnehezítené, és a gyártók részvételi jogát is inkább csökkentené.

48. A fent említett okokból a tagállami hatáskörök tekintetében felmerült „hátrányok" is megfelelően arányosak az EK 95. cikk (1) bekezdésének, valamint a rendeletnek a céljaival.

49. Ezért a rendelet megfelel az arányosság követelményeinek.

2. Az EK 202. cikk szerinti hatáskörátruházás határairól

50. Az EK 202. cikk harmadik franciabekezdése és a 211. cikk negyedik franciabekezdése alapján rendszerint a Bizottságra kell átruházni a másodlagos jog végrehajtásának hatáskörét [18]. A Bizottságra történő hatáskörátruházás jogszerűségének megítélése érdekében a Bíróság különbséget tesz a szabályozási terület szempontjából lényeges, és ezért az alapul szolgáló jogi aktus számára fenntartandó rendelkezések és azon rendelkezések között, amelyek csak a végrehajtást szolgálják, és amelyek meghozatala ennélfogva a Bizottságra ruházható [19]. Amint az Egyesült Királyság is helyesen feltételezi, itt tehát lényegében az a döntő, hogy az átruházott hatáskörök a „szabályozási terület legfontosabb elemeire", vagy pedig a „végrehajtásra" vonatkoznak-e.

51. Az Egyesült Királyság kétségbe vonja, hogy jelen esetben az alaprendelet meghatározza a szabályozási terület legfontosabb elemeit. Megítélése szerint a Tanács és a Parlament nem határozott meg anyagi szabályokat a jogközelítésre vonatkozóan, hanem a Bizottságot bízta meg a terület szabályozására vonatkozó anyagi feltételek kidolgozásával.

52. Ezzel szemben rá kell mutatni arra, hogy a Bíróság „a szabályozási terület legfontosabb elemei" kifejezést nagyon szűken értelmezi,

18 — A Bíróság leszögezte, hogy a szöveg új változata ma előírja e rendszerinti hatáskörátruházást: lásd a 16/88. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1989. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1989., 3457. o.) 10. pontját.

19 — Lásd a 230/78. sz. Eridania-ügyben 1979. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1979., 2749. o.) 7. pontját; a 25/70. sz. Köster-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1161. o.) 6. pontját; a 46/86. sz. Romkes-ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1987., 2671. o.) 16. pontját; a C-63/90. és C-67/90. sz., Portugália és Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben 1992. október 13-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-5073. o.) 14. pontját; a C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-5383. o.) 36. pontját.

és ezek közé csak azokat a rendelkezéseket sorolja, amelyek révén a közösségi politika alapvető irányait kell átültetni [20]. Ennek megfelelően a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában a „végrehajtás" kifejezést igen tágan értelmezi [21], és ezzel lehetővé teszi a Tanács számára, hogy a Bizottságot széles jogkörökkel ruházza fel [22].

53. A Bíróság a végrehajtás kifejezés tág értelmezésekor egyrészt az EK-Szerződés szerkezetére, másrészt – főként az agrárpiacon és a külkereskedelmi jogban – a gyakorlat által támasztott követelményeket veszi alapul. Egyedül a Bizottság van abban a helyzetben, hogy az agrárpiacok, illetve a nemzetközi piacok fejlődését tartósan és figyelmesen nyomon kövesse, és az e helyzet által megkövetelt sürgősséggel intézkedjen [23].

54. Ezen irányvonalnak megfelelően ez ideig a Bíróság általában csak igen csekély követelményeket támasztott a Bizottságra történő hatáskörátruházás meghatározottságának mértékét illetően. Ennek megfelelően úgy döntött, hogy a Bizottságra ruházható a rendelkezések alkalmazásának részletes szabályaira vonatkozó általános szabályozási hatáskör. Különösen nem kell pontosan meghatározni az átruházott hatáskörök fő összetevőit. Hiszen az általánosan megfogalmazott kifejezések is elegendő felhatalmazási alapot nyújtanak [24]. Az ilyen általános felhatalmazások valahogy így hangzanak: „[e] rendelet alkalmazásának részletes szabályait az [...] eljárás szerint kell megállapítani [...]" [25].

55. A jelen esetben nem lenne elfogadható egy ilyen határozatlan hatáskörátruházás. Itt nem olyan változékony, és ugyanakkor a Közösség intenzív támogatásai által befolyásolt területről van szó, mint az agrárpiac. Inkább arról van szó, hogy a tudományos értékelések alapján minden egyes elsődleges termék esetén egyszer kell mérlegelni a vállalkozások gazdasági cselekvési szabadsága, valamint az emberi egészség és a belső piac fogyasztóinak védelme között. Ez a mérlegelés nem rugalmasságot és gyorsaságot igényel, hanem valamennyi vonatkozó információ gondos összegyűjtését és értékelését.

20 — Lásd a C-356/97. sz., Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-5461. o.) 21. pontját és a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontját.

21 — Lásd a 23/75. sz., Rey Soda ügyben 1975. október 30-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1279. o.) 10. pontját; a 279/84., 280/84., 285/84. és 286/84. sz., Walter Rau és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1069. o.) 14. pontját; a 22/88. sz., Vreugdenhil és Van der Kolk ügyben 1989. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2049. o.) 16. pontját; a C-478/93. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3081. o.) 36. pontját; a C-9/95., C-23/95. és C-156/95. sz., Belgium és Németország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1997. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-645. o.) 36. pontját és a C-159/96. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7379. o.) 40. pontját.

22 — Lásd a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Belgium és Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36. pontját; a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Vreugdenhil és Van der Kolk ügyben hozott ítélet 16. pontját; a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Hollandia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 30. pontját és az ugyancsak a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Walter Rau és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 14. pontját.

23 — Az agrárpiacról lásd a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Belgium és Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36. pontját; a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Vreugdenhil éa Van der Kolk ügyben hozott ítélet 16. pontját; a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Rey Soda ügyben hozott ítélet 10–14. pontját, a külkereskedelmi jogról pedig a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 40. és azt követő pontját.

24 — Lásd a C-374/96. sz. Vorderbrüggen-ügyben 1998. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-8385. o.) 36. pontját; a fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 41. pontját; a C-48/98. sz., Söhl & Söhlke ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7877. o.) 34. pontját és a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ügyben hozott ítélet 23. pontját.

25 — Lásd például a mezőgazdasági bevételek átmeneti támogatási rendszerének létrehozásáról szóló, 1989. március 21-i 768/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 84., 8. o.) 12. cikkét, amely a fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet alapját képezi.

56. A hatáskörátruházás szigorúbb feltételei mellett szól ezenkívül a Parlament részvételi jogainak tiszteletben tartása, amelyekről bizonyos határon túl ő maga sem mondhat le, valamint a Szerződésben előírt jogalkotási eljárás megkerülésének veszélye. Ellentétben az itt előírt bizottsági eljárással (komitológia), amelyben a Parlament csak elméletileg és csak kivételes esetben vehet részt [26], az EK 95. cikk szerinti eljárást nagyobb átláthatóság és a demokratikus legitimáció magasabb szintje jellemzi.

57. Még az ilyen, területspecifikusan szigorúbb, követelmények megállapítása esetén is, amelyekre az ítélkezési gyakorlatban is találunk példákat [27], jogszerű a jelen hatáskörátruházás. Különösen a rendelet 4. és 5. cikke határozza meg az I. melléklettel együtt kellő mértékben a szabályozási terület céljait és tárgyát. Így ezzel, amint az eljárásban részt vevő intézmények is helyesen kifejtik, egyben a közösségi politika alapvető irányainak átültetését is szolgálják e területen, következésképpen meghatározzák a szabályozási terület szempontjából lényeges elemeket. Ezenfelül a rendelet pontos rendelkezéseket tartalmaz arra nézve, hogyan kell az átruházott hatásköröket gyakorolni.

58. A 4. cikk (1) bekezdése meghatározza azt a három alapvető feltételt, amelyek teljesülése esetén a füstaromákat engedélyezni lehet, és azokat élelmiszerekkel összefüggésben fel lehet használni. Nem jelenthetnek veszélyt az emberi egészségre, nem vezethetik félre a fogyasztókat, és adott esetben egyedi felhasználási feltételeknek kell megfelelniük. A 4. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően megtiltja olyan füstaromák forgalomba hozatalát, amelyeket nem engedélyeztek, illetve amelyek esetében nem tartják be a felhasználási feltételeket.

59. A részt vevő intézmények találóan jegyzik meg, hogy a rendelet 3. cikke, valamint (7), (11) és (17) preambulumbekezdése hivatkozik a 88/388/EGK irányelvre [28] és a 178/2002/EK rendeletre [29], amelyek olyan szövegkörnyezetbe helyezik a rendelet általános fogalmait, amely műszaki háttérrel látja el, és ezáltal pontosítja őket. Különösen a 88/388/EGK irányelv 4. cikke és a 178/2002/EK rendelet 3., 5., 14. és 16. cikke nyújt közelebbi támpontot arra vonatkozóan, hogy

26 — Lásd a komitológiáról szóló határozat (hivatkozás a 3. lábjegyzetben) 8. cikkét, amely szerint a Parlament felszólíthatja a Bizottságot, hogy vizsgálja meg újra a tervezett végrehajtási intézkedéseket, ha azok túllépik az átruházott végrehajtási hatásköröket. A Parlament 2000–2001 folyamán csak egy alkalommal, 2000-ben, élt e lehetőséggel (lásd a bizottságok 2000. évi munkájáról szóló, 2001. december 20-i bizottsági jelentés, COM(2001) 783 végleges, 6. és azt követő oldalát és a bizottságok 2001. évi munkájáról szóló, 2002. december 23-i bizottsági jelentés, COM(2002) 733 végleges, 2. és azt követő oldalát).

27 — Lásd a 291/86. sz., Central-Import Münster ügyben 1988. július 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3679. o.) 13. pontját; a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Vreugdenhil-ügyben hozott ítélet 17. pontját, valamint a fenti 3. lábjegyzetben hivatkozott komitológiáról szóló határozat szabályozási tartalmának megerősítését a C-378/00. sz., Bizottság kontra Parlament ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-937. o.) 40. és azt követő pontjaiban, amely határozat 1. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az alapul szolgáló jogi aktusban meg kell határozni az átruházott hatáskörök legfontosabb elemeit.

28 — Az élelmiszerekben felhasználandó aromaanyagokra és az előállításukhoz szükséges alapanyagokra vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1988. június 22-i 88/388/EGK tanácsi irányelv (HL L 184., 61. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 9. kötet, 233. o.).

29 — Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.).

egy élelmiszer mikor nem jelent veszélyt az emberi egészségre, és mikor nem vezeti félre a fogyasztót. Azt, hogy ezekben már önmagukban „szakkifejezéseket" ismerhetünk-e fel, amint a Parlament előadja, tovább nem szükséges taglalni; a kifejezések mindenesetre kellően meghatározottnak bizonyulnak.

60. Ezenfelül a Bizottság senki által nem vitatottan kiemelte különösen azt, hogy az elsődleges termékek előállítási módja döntő befolyással van a füstaromák esetlegesen mérgező hatására. Ezért az elsődleges termékek előállítására vonatkozóan az 5. cikk megtiltja a vegyi anyagokkal kezelt fák használatát, amennyiben azok veszélytelensége nem bizonyítható. Az I. melléklet tovább pontosítja az elsődleges anyagok előállításának feltételeit az adalékanyagok, a hőkezelés, továbbá a kondenzátumok és fázisok előállítására, valamint azok további feldolgozására szolgáló kémiai és fizikai eljárások vonatkozásában. A melléklet két anyag vonatkozásában a megengedhető legnagyobb mennyiséget is meghatározza. A II. melléklet az értékeléshez szükséges információkra utalással további alapvető támpontokat ad.

61. A rendelet ezzel konkrét, minden esetre kellően meghatározott feltételeket fogalmaz meg az elsődleges termékek előállítására vonatkozóan, és lényegesen többet szabályoz, mint csupán a terület szempontjából lényeges elemeket. Minden más, és különösen az emberi egészség és a fogyasztóvédelem konkrét feltételeinek kidolgozása a rendelet 4. cikke keretében – az Egyesült Királyság álláspontjával szemben – nagyon is jól besorolható a „végrehajtás" tág területére, amint az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is következik. Hiszen éppen az általános szabályok egyes esetekre való alkalmazási feltételeinek, terjedelmének és egyéb körülményeinek a meghatározása tartozik azon végrehajtási rendelkezések és részletes szabályok közé, amelyeket a Bizottság a ráruházott hatáskörök alapján megalkothat [30].

62. Egyebekben a Bizottság meggyőzően fejtette ki, hogy gyakorlati és jogi szükségesség szólt az ellen, hogy a rendelet maga részletesebb szabályozást tartalmazzon, így például tartalmazza az elsődleges anyagok engedélyező jegyzékét. A rendelet (8) preambulumbekezdése ebben az értelemben közelebbről taglalja, hogy objektív és tudományos okokból lehetetlen közös álláspontot kidolgozni a füstaromák előállítására szánt elsődleges termékek biztonsági vizsgálatára vonatkozóan.

63. E tekintetben különösen azt kell figyelembe venni, hogy az EK 95. cikk (3) bekezdése, valamint az EK 152. cikk (1) bekezdésének első albekezdése megköveteli az emberi egészségvédelem magas szintjét. Amennyiben a füstaromák lehetséges toxikus hatása olyannyira azok összetevőitől és azok

30 — Lásd a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1989. október 24-én hozott ítélet 10–11. pontját, valamint a fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott Söhl & Söhlke ügyben hozott ítélet 34. pontját.

keverési arányától függ, hogy az lényegében az elsődleges termékek és azok előállítási módján múlik, akkor az elsődleges anyagok engedélyező jegyzékét csak esetenkénti toxikológiai értékelés alapján lehet összeállítani [31]. Mivel ezenfelül nyilvánvalóan minden egyes termék sajátos lehet előállítási módját, kémiai összetételét és toxikológiai jellemzőit tekintve, érthető, hogy minden engedélyezésnek egyedi felhasználási feltételeket kell előírnia.

64. A szabályozás célját, tárgyát és meghatározó feltételeit illetően rendelkezésre álló adatok alapján ugyanakkor nem jelent problémát, hogy értékelése során a Bizottságnak a 9. cikk (1) bekezdése szerint a 4. cikk (1) bekezdésének követelményein és a közösségi jogszabályokon kívül „az adott ügy szempontjából jogilag lényeges tényezőket" is figyelembe kell vennie. Az, hogy mi számíthat elfogadhatóan ilyen „tényezőnek", azt a jelen alaprendelet általános főcéljai, az EK 95. cikk (1) bekezdésében meghatározott szerződésbeli jogalap céljai, az előírt feltételek és a szabályozási szövegkörnyezet alapján megfelelően körül lehet határolni.

31 — Ezért is volt szükséges megkövetelni a vállalkozásoktól, hogy részletes kérelmeket nyújtsanak be a piacon kapható termékeik vonatkozásában, ami egyébként egyúttal húsz alá csökkentette az ilyen termékek várható számát.

65. Következésképpen a rendelet a szabályozási terület mindkét központi anyagi aspektusára, azaz a füstaromák használatának és forgalomba hozatalának alapvető biztonsági követelményeire, valamint az előállítási feltételekre nézve, úgy adja meg a jogharmonizációs intézkedések lényeges elemeit, hogy az átruházott hatáskörök fő összetevőit is kellő pontossággal meghatározza.

66. Végül a rendelet 6., 8–12. és 19. cikke megállapítja, hogyan gyakorolja a Bizottság a ráruházott hatásköröket. Feladata, hogy összeállítsa az engedélyezett elsődleges termékek jegyzékét. Az eljárási szabályok előírják, hogy a Bizottság az Élelmiszerbiztonsági Hatóság segítségével anyagi feltételek alapján értékeli az elsődleges termékeket, és a szabályozási bizottság bevonásával dönt a jegyzékbe való felvételükről. Az engedélyek fajtáját, hatásait, időtartamát, módosítását, felfüggesztését, visszavonását és megújítását a rendelet éppúgy tartalmazza, mint az engedély megtagadásának következményeit.

C — *Összefoglaló következtetések*

67. Végeredményében tehát megállapítható, hogy az EK 95. cikk (1) bekezdése megfelelő jogi alapja a rendeletnek, szabályozási modellje arányos, és a végrehajtási hatáskörök Bizottságra történő átruházása az

EK 202. cikk harmadik franciabekezdése szerinti megengedhetőség keretein belül marad. Következésképpen a keresetet el kell utasítani.

V — A költségekről

68. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Parlament és a Tanács előterjesztette az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a szerinti kérelmet, és a fenti megfontolások alapján az Egyesült Királyság a pervesztes fél, az Egyesült Királyságot kötelezni kell a költségek viselésére.

69. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-ával összhangban az eljárásba beavatkozó intézmények maguk viselik költségeiket. A Bizottság ezért maga viseli saját költségeit.

VI — Végkövetkeztetések

70. A fenti megfontolások alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. A Bíróság a keresetet utasítsa el.

2. A Bíróság Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát kötelezze a költségek viselésére, a Bizottság részéről felmerült költségek kivételével. A Bizottságot kötelezze a saját költségeinek viselésére.