OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Rozporządzenie (WE) nr 2065/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków aromatyzujących dymu wędzarniczego używanych lub przeznaczanych do użycia w środkach spożywczych lub na ich powierzchni [2] nie reguluje bezpośrednio, które środki aromatyzujące dymu wędzarniczego mogą być stosowane na rynku wewnętrznym. Rozporządzenie to przewiduje zasadniczo procedurę, w której Komisja zezwala na tzw. produkty początkowe do produkcji środków aromatyzujących dymu wędzarniczego. Dozwolone substancje zostają włączone do wykazu pozytywnego w załączniku rozporządzenia.

2. Strony prowadzą spór o to, czy art. 95 ust. 1 WE zezwala na utworzenie takich „wielostopniowych" modeli regulacyjnych, czy też tylko zezwala na środki, które bezpośrednio same zbliżają prawo państw członkowskich. Ponadto sporne jest, czy uprawnienia Komisji w tej procedurze uregulowane są w stopniu wystarczającym.

II — Stan faktyczny i ramy prawne

3. Podstawą prawną rozporządzenia jest art. 95 WE, który stanowi między innymi:

„1. [...] Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

[...]

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Dz.U. L 309, str. 1 (zwane dalej „rozporządzeniem").

4. Jeśli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami określonymi w artykule 30 lub dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania.

5. Ponadto bez uszczerbku dla ustępu 4, jeśli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia".

4. Przyznanie uprawnień wykonawczych Komisji uregulowane jest w art. 202 tiret trzecie WE:

„Aby zapewnić wykonanie celów określonych w niniejszym Traktacie Rada, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu:

[...]

— przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych. Warunki, o których mowa wyżej, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustanowi".

5. Produkcja środków aromatyzujących dymu wędzarniczego została opisana w motywie siódmym rozporządzenia:

„[...] Produkcja tych środków aromatyzujących dymu wędzarniczego zaczyna się od kondensacji dymu. Skondensowany dym jest zwykle rozdzielany za pomocą procesów fizycznych na początkowy koncentrat dymny w roztworze wodnym, nierozpuszczalną w wodzie ciężką fazę smołową oraz nierozpuszczalną fazę oleistą. Nierozpuszczalna faza oleista jest produktem ubocznym i nie nadaje się do produkcji aromatu dymnego. Wstępny koncentrat i frakcje nierozpuszczalnej w wodzie ciężkiej fazy smołowej, »początkowe frakcje smołowe«, są oczyszczane w celu usunięcia składników dymu, które są najbardziej szkodliwe dla zdrowia ludzkiego. Następnie mogą one być odpowiednio stosowane w takiej postaci w środkach spożywczych lub do produkcji pochodnych aromatów dymu wędzarniczego, otrzymywanych poprzez dalsze odpo-

wiednie przetwarzanie fizyczne, takie jak procesy ekstrakcji, destylacji, koncentracji poprzez odparowanie, absorpcji lub rozdzielanie techniką membranową oraz dodanie składników żywnościowych, innych środków aromatyzujących, dodatków do żywności lub rozpuszczalników, bez uszczerbku dla bardziej szczegółowego prawodawstwa wspólnotowego".

6. Jeśli chodzi o ryzyko związane ze stosowaniem środków aromatyzujących dymu wędzarniczego, motyw szósty stanowi:

„Skład chemiczny dymu jest złożony i zależy między innymi od rodzaju użytego drewna, zastosowanej metody uzyskiwania dymu, zawartości wody w drewnie oraz temperatury i stężenia tlenu w czasie wytwarzania dymu. Wędzone środki spożywcze zwykle wywołują obawy natury zdrowotnej, szczególnie odnoszące się do ewentualnej obecności wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych. Ponieważ aromaty dymu wędzarniczego są wywarzane z dymu, który jest poddawany frakcjonowaniu i procesom oczyszczania, zastosowanie aromatów dymu wędzarniczego ogólnie uważane jest za stwarzające mniej obaw natury zdrowotnej niż tradycyjny proces wędzenia. W ocenie bezpieczeństwa należy jednak wziąć pod uwagę szersze zastosowanie środków aromatyzujących dymu wędzarniczego w porównaniu do wędzenia konwencjonalnego".

7. W motywie ósmym mowa jest o trudnościach związanych z naukową oceną środków aromatyzujących dymu wędzarniczego:

„Komitet Naukowy ds. Żywności stwierdził, że ze względu na duże zróżnicowanie pod względem fizycznym i chemicznym środków aromatyzujących dymu wędzarniczego stosowanych do aromatyzowania żywności nie jest możliwe przyjęcie wspólnego podejścia do oceny bezpieczeństwa i dlatego ocena toksykologiczna powinna koncentrować się na poszczególnych koncentratach dymnych".

8. Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia środek aromatyzujący dymu wędzarniczego lub zawierający go środek spożywczy może zostać wprowadzony do obrotu tylko wówczas, gdy Komisja, zgodnie z rozporządzeniem, wydała zezwolenie na produkt początkowy, z którego został wyprodukowany.

9. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia produktami początkowymi są początkowe koncentraty dymne i frakcje smołowe. Te początkowe produkty są przedmiotem procedury wydawania zezwoleń przewidzianej w rozporządzeniu. Zezwolenia udziela Komisja na wniosek producenta, przy udziale

komitetu [3] i Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (zwanego dalej „Urzędem") [4]. Komisja ma obowiązek na wniosek ocenić środek aromatyzujący dymu wędzarniczego i albo włączyć go w drodze rozporządzenia wykonawczego do listy dozwolonych środków aromatyzujących dymu wędzarniczego (wykaz pozytywny) albo odmówić wydania zezwolenia w drodze decyzji skierowanej do wnioskodawcy.

10. Warunki uzyskania zezwolenia są zdefiniowane w art. 4 ust. 1 rozporządzenia:

„Zastosowanie środków aromatyzujących w środkach spożywczych lub na ich powierzchni jest dozwolone tylko wówczas, gdy w sposób wystarczający zostało przedstawione, że

— nie stwarza to ryzyka dla zdrowia ludzkiego,

— nie wprowadza w błąd konsumentów".

11. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia Komisja może uwzględnić, przy podejmowaniu decyzji, również „inne czynniki pozostające w sposób uzasadniony w związku z daną dziedziną".

12. Ponadto drewno użyte do produkcji produktu początkowego, zgodnie z art. 5 rozporządzenia, nie może być poddawane obróbce, celowo lub nie, przy użyciu substancji chemicznych w okresie sześciu miesięcy bezpośrednio poprzedzającym jego ścięcie lub następującym po jego ścięciu, chyba że można udowodnić, że użyta substancja nie stwarza ryzyka powstawania w czasie spalania potencjalnie toksycznych substancji. Załącznik I rozporządzenia zawiera kolejne wymogi odnoszące się do procedury produkcji, jak na przykład wartości graniczne dla benzopirenów i benzoantracenów.

III — Żądania stron

13. Pismem z dnia 11 lutego 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 lutego

3 — Zobacz art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (decyzja komitologiczna), (Dz.U. L 184, str. 23): „Komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich. Jeśli środek zaproponowany przez Komisję nie uzyska kwalifikowanej większości głosów w komitecie, Komisja ma obowiązek przedstawić propozycję Radzie. Rada może tę propozycję odrzucić lub przyjąć. Jeśli Rada nie zajmie stanowiska, Komisja może sama, po upływie trzech miesięcy, przyjąć środek wykonawczy".

4 — Urząd został utworzony rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, str. 1).

2004 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wystąpiło, na podstawie art. 230 WE, ze skargą przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, wnosząc o:

1) stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2065/2003;

2) obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

14. Parlament i Rada wnoszą natomiast do Trybunału o:

1) oddalenie skargi oraz

2) obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

15. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 24 czerwca 2004 r., wydanym na podstawie art. 40 § 1 statutu Trybunału i art. 93 § 1 regulaminu Komisja Wspólnot Europejskich została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Parlamentu i Rady.

IV — Ocena prawna

16. Skarga dotyczy przede wszystkim tego, czy art. 95 ust. 1 WE stanowi właściwą podstawę prawną do wydania rzeczonego rozporządzenia. Zjednoczone Królestwo podaje także w wątpliwość proporcjonalność tego rodzaju uregulowań. Wreszcie Zjednoczone Królestwo jest zdania, że rozporządzenie narusza art. 202 tiret trzecie WE, ponieważ przekazuje Komisji główne funkcje związane ze zbliżaniem prawa. Dopuszcza się jednak tylko przekazanie „wykonania".

A — *W przedmiocie art. 95 ust. 1 WE jako podstawy prawnej rozporządzenia*

17. Zgodnie z art. 95 ust. 1 WE Rada przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

18. Artykuł 95 ust. 1 WE jest brany pod uwagę jako podstawa prawna tylko wówczas, gdy z aktu prawnego wynika [5] w sposób obiektywny i rzeczywisty, iż jego celem jest poprawa [6] warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego.

19. Tak jest w niniejszym przypadku. Zgodnie z rozporządzeniem produkty początkowe, na które udzielono zezwolenia, mogą być używane w całej Wspólnocie. Jak zauważa Komisja — a pozostałe strony temu nie zaprzeczają — wcześniej w poszczególnych państwach członkowskich obowiązywały procedury wydawania zezwoleń, które mogły skutkować, przynajmniej potencjalnie, różnymi wynikami, co mogło stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu początkowych produktów, wytwarzanych z nich aromatów i artykułów spożywczych, w których lub na których aromaty te są obecne, i zakłócać konkurencję. W zakresie, w jakim rozporządzenie przewiduje w przyszłości wycofanie z rynku produktów początkowych, jest to uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia ludzkiego, dla którego art. 95 ust. 3 WE ustala wysoki poziom ochrony.

20. Artykuł 95 ust. 1 WE zezwala jednak wyłącznie na „środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich". Właśnie to brzmienie jest przedmiotem różnej interpretacji przez strony sporu. Te różne opinie można podsumować w sposób następujący:

21. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że określenie „środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich" odnosi się do prawa państw członkowskich. Jego zdaniem art. 95 ust. 1 WE nie może zatem stanowić podstawy prawnej dla przepisów, których wydanie wykracza poza kompetencje państw członkowskich. Z tego względu decydującą kwestią jest pytanie, czy dany środek ma na celu osiągnięcie rezultatu, który mógł zostać osiągnięty poprzez równoczesne wydanie identycznych przepisów w państwach członkowskich, czy też nie?

22. W niniejszym przypadku na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco, ponieważ rozporządzenie nie ustanawia żadnych kryteriów materialnych w celu zbliżenia norm prawnych państw członkowskich ani nie wprowadza do prawa krajowego żadnej zharmonizowanej normy. Raczej ustanawia ono scentralizowaną na poziomie Wspólnoty procedurę wydawania zezwoleń, w ramach której Komisja i Urząd mają za zadanie ustalić pozytywny wykaz środków aromatyzujących dymu wędzarniczego. Środka takiego nie mogliby ustanowić ustawodawcy państw członkowskich, nawet wydając równocześnie krajowe przepisy o treści odpowiadającej treści omawianego rozporządzenia. W związku z tym art. 95 ust. 1 WE jest niewłaściwą podstawą prawną do wydania rozporządzenia. W jego miejsce należałoby zastosować jako podstawę prawną art. 308 WE.

5 — Wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie tytandioksydu", Rec. str. I-2867, pkt 10, z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 78.

6 — Zobacz wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie reklamy tytoniu", Rec. str. I-8419, pkt 84 i 85.

23. Twierdzenie Zjednoczonego Królestwa dotyczące interpretacji art. 95 ust. 1 WE odpowiada rozpowszechnionemu poglądowi (lansowanemu przede wszystkim w niemieckiej nauce prawa), który również opiera się na fragmencie „w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich", dostrzega jednak główną problematykę zasadniczo w „uzurpacji" przez Wspólnotę kompetencji administracyjnych państw członkowskich [7].

24. Z kolei w ocenie instytucji będących stronami postępowania art. 95 ust. 1 WE umożliwia stosowanie środków wielostopniowych. Przepisu takiego jak ten nie można rozpatrywać w oderwaniu, lecz w świetle środków wykonawczych, które są przyjmowane na jego podstawie. Rozporządzenie prowadzi bowiem do zbliżenia przepisów przy pomocy pozytywnego wykazu dozwolonych produktów początkowych, ustanowionego na jego podstawie przez Komisję. Również ta interpretacja ma w literaturze swoich zwolenników [8].

25. Mając te argumenty na uwadze, należy przypomnieć, że sporne rozporządzenie nie powoduje samo *żadnego* bezpośredniego zbliżenia prawa państw członkowskich. Jeśli zawiera ono standardy materialne, to stosuje się je w celu wypracowania pozytywnego wykazu przez Komisję. Dopiero rozporządzenie wykonawcze *Komisji* oparte na rzeczonym rozporządzeniu mogłoby być brane pod uwagę jako środek zbliżający w formie wykazu pozytywnego. W związku z tym rozporządzenie reguluje najwyżej etap pośredni na drodze do zbliżenia przepisów państw członkowskich, dotyczących użycia środków aromatyzujących dymu wędzarniczego.

26. Z tego względu należy ustalić, czy art. 95 ust. 1 WE zezwala na utworzenie takich wielostopniowych modeli regulacyjnych, czy też tylko zezwala na środki, które bezpośrednio same zbliżają prawo państw członkowskich.

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

8 — Zobacz J. Pipkorn, A. Bardenhewer-Rating i H.C. Taschner, „Artikel 95 EG — Angleichung von Vorschriften mit Bezug auf den Binnenmarkt", w: H. von der Groeben i J. Schwarze, „Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften", Band 2, wydanie szóste, Nomos, Baden-Baden 2003, pkt 36 i nast., H. H. Herrnfeld, „Artikel 95 EGV — Angleichung der Rechtsvorschriften", w: J. Schwarze, „EU-Kommentar", Nomos, Baden-Baden 2000, pkt 23 i 37, S. Leible, „Artikel 95 EGV", w: R. Streinz, „EUV/EGV — Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft", Beck, München 2003, pkt 28 i nast., R. Streinz, „Die EG-Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzusätze — Eine Analyse der Novel Food-Verordnung", w: „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht", Beck, München 1997, str. 487, 490.

27. Bezsporne jest, że pojęcie „środka", użyte w art. 95 ust. 1 WE, obejmuje przynajmniej wszystkie postaci aktów prawnych wymienione w art. 249 WE, to znaczy rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i opinie. W związku z tym wydanie na podstawie art. 95 ust. 1 WE rozporządzenia ma uzasadnienie formalne.

28. Zjednoczone Królestwo koncentruje się jednak na poszczególnych częściach pozostałego fragmentu, a zwłaszcza na określeniach „zbliżenie" i „państwa członkowskie":

29. Twierdzi ono, że art. 95 ust. 1 WE przyznaje uprawnienie do *zbliżania* przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich. Samo pojęcie „zbliżania" wskazuje już na odniesienie do prawa państwa członkowskiego, ponieważ prawo wspólnotowe ze swoim jednolitym zakresem obowiązywania nie wymaga żadnego zbliżenia. Dyrektywa jest właśnie klasycznym środkiem zbliżającym, ponieważ wymaga harmonizacji prawa państw członkowskich do wytycznych wspólnotowych. Rozporządzenie idzie dalej, zastępując prawo państw członkowskich przepisami wspólnotowymi o bezpośrednim zastosowaniu, jednak osiągany w ten sposób skutek w postaci ujednolicenia prawa można postrzegać jako „najbardziej intensywną formę" zbliżenia przepisów. Także w drodze decyzji, skierowanych do państw członkowskich, można osiągnąć zbliżenie ich prawa. Wspólną cechą tych środków jest to, że harmonizują one albo zastępują potencjalnie rozbieżne przepisy prawa państw członkowskich. Dlatego też przedmiotem środków zbliżania prawa może być tylko to, co państwa członkowskie mogą regulować w ramach własnej kompetencji.

30. Dalej Zjednoczone Królestwo podnosi, że art. 95 ust. 1 WE przyznaje uprawnienie do zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych *państw członkowskich*. Z odniesienia do prawa państw członkowskich można również wywnioskować, że Wspólnota jest uprawniona do zastosowania tylko tych środków, które mogłyby być zastosowane w prawie państw członkowskich.

31. Stanowisko Zjednoczonego Królestwa przekonuje o tyle, że wskazanie w treści przepisu na „zbliżenie" przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych „państw członkowskich" wymaga odniesienia podjętych środków (harmonizujących) do prawa krajowego. Odniesienie takie ma miejsce, jeśli wskutek wydania przepisów wspólnotowych, które podlegają wprowadzeniu w życie, w każdym z państw członkowskich wydane zostaną zharmonizowane uregulowania. Jednak także prawo wspólnotowe (wywierające bezpośredni skutek i mające pierwszeństwo przed prawem krajowym), które zastępuje sprzeczne z nim prawo krajowe lub uniemożliwia jego stanowienie, wskazuje na odniesienie do prawa krajowego. Środki czysto wspólnotowe, które występują

równolegle do prawa państw członkowskich bez zmiany treści jego przepisów, nie powodują w istocie żadnego zbliżenia prawa państw członkowskich. Trybunał orzekł w ten sposób na przykład w odniesieniu do nowych przepisów w zakresie własności intelektualnej, które występują równolegle z obowiązującymi przepisami krajowymi [9].

32. Konieczność odniesienia się do prawa państw członkowskich oznacza po prostu, że środki muszą *zbliżać* prawo państw członkowskich. Wymogów dotyczących sposobu tego zbliżenia — w jaki sposób należy go dokonać i do czego powinno się ono odnosić — nie da się wywieść wyłącznie z tych dwóch fragmentów tekstu przepisu.

33. Należy przyznać rację instytucjom, które ze zwrotu „środki dotyczące zbliżenia" („Maßnahmen zur Angleichung") wnioskują, że rzeczone środki nie muszą same bezpośrednio zbliżać prawa państw członkowskich. W przeciwieństwie do takich sformułowań, jak na przykład „środki zbliżające" („Angleichungsmaßnahmen"), „zbliżające środki" („angleichende Maßnahmen") lub „środki, które [...] zbliżają" („Maßnahmen, die ... angleichen"), zwrot ten pozwala bowiem na zastosowanie środków pośrednich. Również inne wersje językowe, jak na przykład francuska, angielska, hiszpańska, włoska i portugalska potwierdzającą różnicę [10]. Tak długo jak środek służy tylko i wyłącznie zbliżeniu prawa państw członkowskich, może on ustanawiać procedury, które powodują zbliżenie nie bezpośrednio, lecz przy pomocy środków pośrednich w wielostopniowym modelu.

34. Nie stoi to w sprzeczności — wbrew opinii Zjednoczonego Królestwa — z interpretacją obydwu elementów *zbliżenia* prawa *państw członkowskich*, ponieważ rzeczone instytucje przyznają, że istnieje wymóg odniesienia do prawa państw członkowskich, jednak widzą więcej możliwości aniżeli Zjednoczone Królestwo, aby ten cel osiągnąć.

35. Wykaz pozytywny, będący celem rozporządzenia, który należy sporządzić w drodze rozporządzeń wykonawczych, zastępuje stosowne przepisy krajowe państw członkowskich lub uniemożliwia ich wydanie. Zatem — zgodnie z tym, co twierdzi Zjednoczone Królestwo — rzeczone rozporządzenie stanowi harmonizujące odniesienie do prawa państw członkowskich.

36. Również związek z innymi przepisami traktatu potwierdza dopuszczalność wielostopniowego modelu zbliżania prawa. Artykuł 202 tiret trzecie WE zawiera podstawową zasadę, że uregulowania wspólnotowe nie muszą być wyczerpujące, lecz mogą przewidywać wydanie przepisów wykonawczych przez Komisję. Ani art. 202 WE, ani art. 95 WE nie zawiera szczególnych ograni-

9 — Zobacz wyroki: z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie C-350/92 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-1985, pkt 23, z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-7079, pkt 24 i 25, opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. str. I-5267, pkt 59 (kompetencja Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych w zakresie usług i ochrony własności intelektualnej).

10 — W języku francuskim: „mesures relatives au rapprochement"; angielskim — „measures for the approximation"; hiszpańskim — „medidas relativas a la aproximación"; włoskim — „misure relative al ravvicinamento"; portugalskim — „medidas relativas à aproximação".

czeń uprawnienia do przekazania kompetencji do stanowienia przepisów na podstawie art. 95 ust. 1 WE. Co więcej, art. 95 ust. 4 i 5 WE przewiduje, jak słusznie zauważył Parlament, „przyjęcie przez [...] Komisję środka harmonizującego" lub przewiduje, że „Komisja przyjęła środek harmonizujący". A zatem art. 95 WE przyznaje przepisom wykonawczym wydanym przez Komisję na podstawie art. 202 WE walor środka harmonizującego.

37. Inaczej aniżeli twierdzi Zjednoczone Królestwo, powołując się na wyrok w sprawie systemu informacji celnej [11], skutek przewidzianej procedury ustanowienia pozytywnego wykazu przez Komisję, jakim jest zbliżenie prawa, nie jest też na tyle odległy, aby można go było uznać wyłącznie za uboczny efekt zastosowanego środka. Co więcej, zbliżenie prawa jest jedynym celem przewidzianej procedury ustanowienia wykazu pozytywnego.

38. Ponadto Zjednoczone Królestwo myli się, twierdząc, że rozporządzenie powołuje organ wspólnotowy, co nie jest możliwe na podstawie art. 95 WE. Procedura przeprowadzana przez ustanowiony w traktacie organ nie może być równoznaczna z powołaniem nowego organu wspólnotowego [12].

39. Dokonanej analizie wielostopniowej procedury w przedmiocie zbliżania prawa nie można przeciwstawić argumentu, że rozporządzenie przyznaje Komisji kompetencje wykonawcze, które traktat zastrzega dla państw członkowskich [13]. Niezależnie od pytania, czy prawo wspólnotowe — jak np. niemieckie prawo konstytucyjne — rozróżnia [14] taki podział kompetencji ustawodawczych i wykonawczych, zarzut ten w odniesieniu do zaskarżonego tu rozporządzenia jest chybiony. Wprawdzie procedura dotycząca udzielenia zezwolenia na produkty początkowe zawiera elementy administracyjne, należy jednak postrzegać ją całościowo jako prawodawstwo z uwagi na zamierzony skutek — udzielenie ogólnego zezwolenia na określone produkty początkowe w całej Wspólnocie. Do obowiązków państw członkowskich należą również w znacznym zakresie zadania wykonawcze. Dopuszczenie do rynku produktów końcowych nie jest mianowicie związane z włączeniem produktów początkowych do wykazu pozytywnego, lecz należy w dalszym ciągu do kompetencji państw członkowskich. Państwa członkowskie nie mogą jedynie zakazywać użycia dopuszczonych produktów początkowych dla środków aromatyzujących dymu wędzarniczego i mają obowiązek zakazać wprowadzania na rynek środków aromatyzujących dymu wędzarniczego na bazie niedopuszczonych produktów początkowych.

40. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 95 ust. 1 WE stanowi właściwą podstawę prawną dla rozporządzenia, ponieważ przepis ten zezwala na wprowadzenie takiej

11 — Wyrok z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-209/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-8067, pkt 35 i nast.

12 — Odpowiedź na pytanie, czy art. 95 WE umożliwia powołanie nowych organów wspólnotowych, udzielona zostanie w rozstrzygnięciu w zawisłej obecnie sprawie C-217/01 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, dotyczącej Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji.

13 — Zobacz powyżej pkt 23.

14 — Przeczy temu wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-359/92 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-3681, pkt 38.

wielostopniowej procedury regulacyjnej, jaka została przewidziana w omawianym rozporządzeniu, która to procedura prowadzi w *rezultacie* do zbliżenia prawa państw członkowskich.

B — *W przedmiocie innych argumentów Zjednoczonego Królestwa*

41. W dalszym toku postępowania Zjednoczone Królestwo przedstawiło argumenty odnoszące się nie do podstawy prawnej rozporządzenia, lecz do jego proporcjonalności w związku z kompetencjami państw członkowskich i granicami przekazania uprawnień na podstawie art. 202 WE.

42. Jeśli chodzi o przekazanie uprawnień, Komisja i Rada twierdzą, że w świetle art. 42 § 2 regulaminu zarzuty te są właściwie w obu punktach spóźnione, są to bowiem nowe zarzuty, podniesione dopiero w odpowiedzi na skargę lub w odpowiedzi na pisemne uwagi Komisji. W skardze nie wymienia się ani proporcjonalności, ani możliwego naruszenia granic przekazania uprawnień. Jeśli Zjednoczone Królestwo miałoby w tym zakresie zastrzeżenia, byłoby rzeczą niezrozumiałą uznanie w skardze wydania rozporządzenia na podstawie art. 308 WE za w pełni dopuszczalne. O ile Zjednoczone Królestwo twierdziło od początku, że rozporządzenie oparte na art. 95 WE powinno określać materialne standardy, argumentacja ta odnosi się wyłącznie do pytania, czy rozporządzenie może być uznane za środek zbliżania prawa.

43. Z tego względu tylko pomocniczo zbadam proporcjonalność rozporządzenia i możliwości przekazania uprawnień.

1) W przedmiocie proporcjonalności rozporządzenia

44. Artykuł 5 WE, który w akapicie pierwszym ustanawia zasadę ograniczonych kompetencji szczególnych, a w akapicie drugim zasadę pomocniczości, stanowi w akapicie trzecim, że działania Wspólnoty nie mogą wykraczać poza to, co konieczne do osiągnięcia celów traktatu. Jest to prawny wyraz zasady proporcjonalności w świetle przyznanych kompetencji. Zgodnie z tą zasadą, należącą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, akty wydawane przez instytucje wspólnotowe nie wykraczają poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym, oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować środki najmniej dotkliwe. Ponadto wynikające z tego niedogodności muszą znajdować się

w odpowiednim stosunku do zamierzonych celów [15].

45. Ze względu na to, że chodzi o stosunek między działaniami Wspólnoty a kompetencjami państw członkowskich, należy rozważyć, czy cele rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte przez innego rodzaju uregulowania o podobnej skuteczności, które przyznałyby państwom członkowskim szersze kompetencje.

46. Należy jednak wziąć pod uwagę, że przy dokonywaniu wyborów politycznych, gospodarczych i społecznych, które wymagają złożonych analiz, prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania [16]. Tak właśnie jest w przypadku przedmiotu omawianych uregulowań. Dopuszczenie do rynku środków aromatyzujących dymu wędzarniczego wykorzystywanych w wyrobach spożywczych wymaga przeprowadzenia złożonych analiz o charakterze ekonomicznym, dotyczących produkcji i sprzedaży środków aromatyzujących, oraz o charakterze naukowym i społecznym, odnoszących się do zdrowia ludzkiego i konsumentów.

47. W niniejszym przypadku brak jest dowodów na to, że prawodawca wspólnotowy naruszył granice zakresu swobodnego uznania. Co więcej, wszystko przemawia za tym, że wybrane rozwiązanie jest, pośród różnych możliwych do wyobrażenia modeli regulacji, najbardziej odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu. Dyrektywa narzucająca państwom członkowskim standardy udzielania zezwoleń na aromaty dymu wędzarniczego oraz przewidująca wzajemne uznanie zezwoleń nie mogła zostać przyjęta, ponieważ zgodnie z motywem ósmym rozporządzenia nie jest możliwe przyjęcie wspólnego podejścia do oceny bezpieczeństwa i dlatego ocena toksykologiczna musi koncentrować się na *poszczególnych* koncentratach dymnych. „Rozwiązanie koordynacyjne" [17], polegające na tym, że państwa członkowskie udzielają zezwoleń, które w braku wniesienia sprzeciwu są uznawane automatycznie we wszystkich innych państwach członkow-

15 — Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 81, z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. str. I-2569, pkt 62, z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 79, z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01 Lennox, Rec. str. I-7091, pkt 76 i z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 Tempelman i van Schaijk, Zb.Orz. str. I-1895, pkt 47.

16 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-1189, pkt 47 i nast.

17 — Zobacz w tym temacie rozporządzenie (WE) nr 2232/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 października 1996 r. ustanawiające wspólną procedurę dla substancji aromatycznych używanych lub przeznaczonych do użycia w lub na środkach spożywczych (Dz.U. L 299, str. 1), rozporządzenie (WE) nr 178/2002; dyrekywa 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. dotycząca wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (Dz.U. L 123, str. 1), rozporządzenie (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów (Dz.U. L 104, str. 1), dyrektywa 2001/82/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do weterynaryjnych produktów leczniczych (Dz.U. L 311, str. 1), dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.U. L 311, str. 67) i dyrektywa 94/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1994 r. w sprawie substancji słodzących używanych w środkach spożywczych (Dz.U. L 237, str. 3).

skich, prowadziłoby — właśnie wobec braku wspólnego standardu — do konfliktów pomiędzy państwami członkowskimi. Konflikty te musiałyby być rozwiązywane przez Komisję. Bezpośrednie ustanowienie pozytywnego wykazu w ramach procedury współdecyzji, tzn. przez Parlament i Radę na wniosek Komisji, jak ostatnio podnosi Zjednoczone Królestwo, podobnie jak wybrane rozwiązanie, także ograniczyłoby kompetencje państw członkowskich, przy czym procedura wydawania zezwoleń na aromaty dymu wędzarniczego stałaby się mniej efektywna, a w każdym razie doszłoby do ograniczenia prawa uczestnictwa w niej producentów.

48. Z powyższych względów również „ograniczenie" kompetencji państw członkowskich jest proporcjonalne do celów art. 95 ust. 1 WE i rozporządzenia.

49. W związku z powyższym rozporządzenie spełnia wymogi proporcjonalności.

2) W przedmiocie granic przekazania uprawnień na podstawie art. 202 WE

50. Zgodnie z art. 202 tiret trzecie WE i art. 211 tiret czwarte WE kompetencje wykonawcze w zakresie prawa wtórnego należą do Komisji [18]. Aby ocenić, czy przekazanie uprawnień Komisji jest zgodne z prawem, Trybunał dokonuje rozróżnienia między przepisami istotnymi dla regulowanej kwestii, które muszą zostać zastrzeżone dla aktu podstawowego, a przepisami mającymi charakter wykonawczy, których wydanie może zostać powierzone Komisji [19]. Tak więc, jak słusznie zakłada Zjednoczone Królestwo, w niniejszej sprawie należy ustalić, czy przekazanie uprawnień dotyczy „istotnych kwestii z dziedziny podlegającej regulacji", czy chodzi o przepisy „wykonawcze".

51. Zjednoczone Królestwo wyraża wątpliwość co do określenia w rozporządzeniu podstawowym istotnych elementów dziedziny podlegającej regulacji. Rada i Parlament nie określiły materialnych standardów w zakresie harmonizacji prawa, lecz ograniczyły się do powierzenia Komisji zadania wypracowania materialnych kryteriów regulujących tę dziedzinę.

52. W odpowiedzi należy wskazać, że Trybunał interpretuje pojęcie „istotnych elementów dziedziny podlegającej regulacji"

18 — Trybunał wyjaśnił, że nowa wersja brzmienia przewiduje obecnie takie przekazanie uprawnień: zob. wyrok z dnia 24 października 1989 r. w sprawie 16/88 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 3457, pkt 10.

19 — Zobacz wyroki: z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania i Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. str. 2749, pkt 7, z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Rec. str. 1161, pkt 6, z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 46/86 Romkes, Rec. str. 2671, pkt 16, z dnia 13 października 1992 r. w sprawach połączonych C-63/90 i C-67/90 Portugalia i Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-5073, pkt 14 i z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5383, pkt 36.

w sposób bardzo zawężający i zalicza do nich tylko przepisy służące wdrażaniu podstawowych celów polityki wspólnotowej [20]. W świetle utrwalonego orzecznictwa należy stwierdzić, że Trybunał interpretuje pojęcie „wykonania" [21] bardzo szeroko, umożliwiając tym samym Radzie przekazanie Komisji szerokich uprawnień [22].

53. Szeroka wykładnia pojęcia „wykonania" oparta została przez Trybunał z jednej strony na całym kontekście traktatu WE, a z drugiej strony na wymogach praktyki, a w szczególności na potrzebach związanych z rynkiem rolnym i handlem zewnętrznym. Tylko Komisja jest w stanie śledzić stale i uważnie rozwój rynków rolnych, czy rozwój rynków na płaszczyźnie międzynarodowej, i działać z szybkością odpowiednią w danej sytuacji [23].

54. Zgodnie z tym orzecznictwem Trybunał stawia do tej pory bardzo małe wymagania odnośnie do tego, jak szczegółowe ma być przekazanie uprawnień Komisji. Dlatego postanowił on, że Komisji można przekazać ogólne uprawnienie do wydawania przepisów wykonawczych. W szczególności nie ma konieczności określania w sposób szczegółowy głównych elementów przekazanych uprawnień. Także ogólnie ujęte przepisy stanowią wystarczającą podstawę przekazanych uprawnień [24]. Takie ogólne przekazanie uprawnień może przykładowo być sformułowane następująco: „przepisy wykonawcze do rozporządzenia [...] zostaną wydane zgodnie z procedurą [...]" [25].

55. Tego rodzaju nieprecyzyjne przekazanie uprawnień byłoby w niniejszym przypadku nie do przyjęcia. Nie chodzi tu o obszary dynamiczne, a równocześnie charakteryzujące się częstymi interwencjami Wspólnoty, jak rynki rolne. Chodzi raczej o to, by można było dla każdego produktu początkowego, na podstawie naukowych analiz, znaleźć równowagę między gospodarczą swobodą działania przedsiębiorstw a ochroną zdrowia ludzkiego i konsumentów na rynku wewnętrznym. Nie wymaga to elastyczności i szybkości, lecz starannego zebrania i oceny wszystkich stosownych informacji.

20 — Zobacz wyrok z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-356/97 Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Rec. str. I-5461, pkt 21 i ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 36 i 37.

21 — Zobacz wyroki: z dnia 30 października 1975 r. w sprawie 23/75 Rey Soda i in., Rec. str. 1279, pkt 10, z dnia 11 marca 1987 r. w sprawach połączonych 279/84, 280/84, 285/84 i 286/84 Rau i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 1069, pkt 14, z dnia 29 czerwca 1989 r. w sprawie 22/88 Vreugdenhil i van der Kolk, Rec. str. 2049, pkt 16, z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3081, pkt 36, z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-9/95, C-23/95 i C-156/95 Belgia i Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-645, pkt 36 i z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-159/96 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. str. I-7379, pkt 40.

22 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyroki w sprawach: Belgia i Niemcy przeciwko Komisji, pkt 36, Vreugdenhil i van der Kolk, pkt 16, Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 30, Rau i in. przeciwko Komisji, pkt 14.

23 — Zobacz w obszarze kwestii rynków rolnych ww. w przypisie 21 wyroki w sprawach: Belgia i Niemcy przeciwko Komisji, pkt 26, Vreugdenhil i van der Kolk, pkt 16, Rey Soda, pkt 10–14, oraz ww. w przypisie 21 odnoszący się do prawa handlu zewnętrznego wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 40 i nast.

24 — Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie C-374/96 Vorderbrüggen, Rec. str. I-8385, pkt 36, ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 41, wyrok z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-48/98 Söhl & Söhlke, Rec. str. I-7877, pkt 34, ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, pkt 23.

25 — Zobacz np. art. 12 rozporządzenia Rady (EWG) nr 768/89 z dnia 21 marca 1989 r. w sprawie wprowadzenia tymczasowych subwencji rolniczych (Dz.U. L 84, str. 8), którego dotyczy ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji.

56. Za bardziej restrykcyjnymi wymogami przekazania uprawnień przemawia ponadto konieczność respektowania prawa Parlamentu do uczestnictwa w procedurze prawodawczej, którego nie może się on zrzec, oraz niebezpieczeństwo obejścia procedur stanowienia prawa, przewidzianych traktatem. W porównaniu z przewidzianą w tym przypadku procedurą komitetu (komitologia), w której Parlament może uczestniczyć [26] tylko teoretycznie i tylko w wyjątkowych przypadkach, procedura z art. 95 WE charakteryzuje się większą przejrzystością i wyraźnie większą legitymacją demokratyczną.

57. Nawet przy zastosowaniu takich surowszych wymogów, właściwych danej dziedzinie, znajdujących uzasadnienie w istniejącym orzecznictwie [27] należy stwierdzić, że omawiane przekazanie uprawnień jest zgodne z prawem. Zwłaszcza art. 4 i 5 rozporządzenia w związku z załącznikiem I w wystarczającym stopniu określają przyświecające cele i przedmiot regulowanych kwestii. Służą one, jak słusznie wywodzą uczestniczące w postępowaniu instytucje, równocześnie transponowaniu zasadniczych kierunków polityki Wspólnoty w tym obszarze i w związku z tym ustanawiają zasadnicze zarysy regulowanych kwestii. Ponadto rozporządzenie zawiera dokładne przepisy stanowiące, jak należy wykonywać przekazane uprawnienia.

58. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia definiuje trzy istotne warunki, od których spełnienia uzależnione jest dopuszczenie środka aromatyzującego dymu wędzarniczego do użytku w artykułach spożywczych lub na ich powierzchni. Środki aromatyzujące dymu wędzarniczego nie mogą stanowić żadnego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, nie mogą wprowadzać w błąd konsumentów i muszą odpowiadać w danym przypadku specyficznym warunkom użycia. Artykuł 4 ust. 2 zabrania odpowiednio wprowadzania na rynek środków aromatyzujących dymu wędzarniczego, na które nie uzyskano zezwolenia lub które nie spełniają wymogów ich użycia.

59. Uczestniczące w postępowaniu instytucje słusznie zwracają uwagę, że art. 3 rozporządzenia i jego motywy siódmy, jedenasty i siedemnasty stanowią odniesienie do dyrektywy 88/388/EWG [28] i do rozporządzenia nr 178/2002 [29], co sprawia, że ogólne pojęcia rozporządzenia funkcjonują w kontekście, który wyposaża je w podłoże techniczne i tym samym konkretyzuje. W szczególności art. 4 dyrektywy 88/388/EWG

26 — Zobacz art. 8 decyzji komitologicznej, zgodnie z którym Parlament może wezwać Komisję do dokonania ponownej analizy propozycji środków wykonawczych z uwagi na przekroczenie przekazanych uprawnień. W latach 2000 i 2001 Parlament wykorzystał tę możliwość tylko raz [zobacz sprawozdania Komisji na temat pracy komitetów — w roku 2000: COM(2001) 783 wersja ostateczna z dnia 20 grudnia 2001 r., str. 6 i nast., oraz w roku 2001: COM(2002) 733 wersja ostateczna z dnia 13 grudnia 2002 r., str. 2 i nast.].

27 — Zobacz wyrok z dnia 5 lipca 1988 r. w sprawie 291/86 Central-Import Münster, Rec. str. 3679, pkt 13, ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Vreugdenhil, pkt 17 i wzmocnienie treści normatywnej decyzji komitologicznej, dzięki wyrokowi z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-937, pkt 40 i nast. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej decyzji akt podstawowy powinien określić podstawowe elementy przekazywanych uprawnień.

28 — Dyrektywa Rady z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków aromatyzujących przeznaczonych do użytku w środkach spożywczych i materiałów źródłowych służących do ich produkcji (Dz.U. L 184, str. 61).

29 — Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie ustanowienia ogólnych zasad i wymogów prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, str. 1).

i art. 3, 5, 14 i 16 rozporządzenia nr 178/2002 przedstawiają bliższe wskazówki, pozwalające ustalić, kiedy artykuł spożywczy nie stanowi żadnego ryzyka dla ludzkiego zdrowia oraz kiedy konsument nie jest wprowadzany w błąd. Nie ma potrzeby zajmowania się kwestią, czy można je tu traktować jako „pojęcia specjalistyczne", jak podnosi Parlament; w każdym razie pojęcia te wydają się być w wystarczającym stopniu zdefiniowane.

60. Komisja podkreśliła szczególnie fakt — i nie zostało to zakwestionowane przez pozostałe strony — że metoda produkcji produktów początkowych ma decydujący wpływ na potencjalne działanie toksyczne środków aromatyzujących dymu wędzarniczego. Z tego względu art. 5 zabrania używania do produkcji produktów początkowych drewna poddanego obróbce chemicznej, jeśli nie można wykazać braku szkodliwości tego drewna. Załącznik I precyzuje szerzej warunki produkcji produktów początkowych w odniesieniu do dodatków, obróbki termicznej i procesów chemicznych i fizycznych w celu uzyskania kondensatów i faz, jak i ich dalszej obróbki. Wyznacza się także dla dwóch substancji ich najwyższą zawartość. Załącznik II dostarcza, ze swoimi odniesieniami do informacji mających znaczenie dla oceny, dalsze wskazówki dotyczące substancji.

61. Rozporządzenie ustala tym samym konkretne i dostatecznie precyzyjne kryteria dotyczące metody produkcji produktów początkowych i reguluje zdecydowanie więcej niż tylko podstawowe kwestie w omawianym obszarze. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wszystko inne, a w szczególności wypracowanie konkretnych kryteriów ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony konsumenta w świetle art. 4 rozporządzenia, można uznać — wbrew opinii Zjednoczonego Królestwa — za „wykonanie" w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Określenie wymogów, zakresu i pozostałych warunków stosowania ogólnych wytycznych w odniesieniu do pojedynczych przypadków mieści się w ramach przepisów wykonawczych, które Komisja może wydać w ramach przekazanych uprawnień [30].

62. Ponadto Komisja wykazała w sposób przekonujący, że względy praktyczne i prawne sprzeciwiały się zawarciu szczegółowych uregulowań w samym rozporządzeniu, np. w formie wykazu pozytywnego wszystkich dopuszczonych produktów początkowych. Motyw ósmy rozporządzenia stanowi w tym względzie, że jednolita procedura dotycząca oceny bezpieczeństwa produktów początkowych dla środków aromatyzujących dymu wędzarniczego nie jest możliwa z obiektywnych, naukowych przyczyn.

63. W szczególności należy wziąć pod uwagę fakt, że art. 95 ust. 3 WE i art. 152 ust. 1 akapit pierwszy WE wymaga zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego. Jeśli jednak ewentualne działanie toksyczne środków aromatyzujących dymu wędzarniczego do tego stopnia uzależnione

30 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 10 i 11 i ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Söhl & Söhlke, pkt 24.

jest od ich składników i ich proporcji, że zasadnicze znaczenie mają produkty początkowe i sposób ich wytwarzania, wykaz dopuszczonych produktów początkowych można sporządzić tylko na podstawie oceny toksykologicznej w poszczególnych przypadkach [31]. Ze względu na to, że każdy z poszczególnych produktów może być wytwarzany w specyficzny sposób, mieć specyficzny skład chemiczny i charakterystykę toksykologiczną, zrozumiałe jest, że każde zezwolenie musi określać indywidualne warunki wykorzystania.

64. W oparciu o istniejące informacje dotyczące celów omawianego rozporządzenia, jego przedmiotu i decydujących kryteriów, jest równocześnie oczywiste, że przy dokonywaniu oceny Komisja powinna uwzględnić, zgodnie z art. 9 ust. 1, oprócz wymogów z art. 4 ust. 1 i prawa wspólnotowego, także „inne czynniki pozostające w sposób uzasadniony w związku z daną dziedziną". Grupę tych „czynników" można dostatecznie precyzyjnie określić na podstawie ogólnych celów rzeczonego rozporządzenia podstawowego, celów traktatowej podstawy prawnej, zawartych w art. 95 ust. 1 WE, wyznaczonych kryteriów i sytuacji prawnej.

65. Jeśli chodzi o obydwa centralne aspekty materialne regulowanej kwestii, czyli zasadnicze wymogi bezpieczeństwa dla użycia i wprowadzenia na rynek środków aromatyzujących dymu wędzarniczego oraz warunki produkcji, rozporządzenie określa z dostateczną precyzją istotne cechy środków zbliżania prawa, przy wystarczającym zdefiniowaniu głównych elementów przekazywanych uprawnień.

66. Wreszcie rozporządzenie określa w swoich art. 6, 8–12 i 19, jak Komisja powinna wykonywać przekazane jej uprawnienia. Zadaniem jej jest stworzenie pozytywnego wykazu produktów początkowych. Przepisy proceduralne stanowią, że Komisja oceni z pomocą Urzędu produkty początkowe na podstawie kryteriów materialnych i zadecyduje o ich umieszczeniu w wykazie z udziałem komitetu regulacyjnego. Podane są również rodzaj, skutki, okres trwania, zmiana, wstrzymanie, odwołanie i przedłużenie zezwoleń, jak i skutki odmowy.

C — *Wnioski końcowe*

67. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 95 ust. 1 WE stanowi właściwą podstawę prawną dla rozporządzenia, zawarty w nim model regulacyjny jest proporcjonalny, a przekazanie uprawnień

31 — Z tego względu konieczne było wezwanie przedsiębiorstw do złożenia szczegółowych wniosków dla ich produktów dostępnych na rynku, co ponadto redukuje oczekiwaną liczbę takich produktów do najwyżej 20.

wykonawczych Komisji mieści się w ramach dopuszczalnych granic określonych w art. 202 tiret trzecie WE. Z tego względu skargę należy oddalić.

V — W przedmiocie kosztów

68. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, w rozumieniu art. 69 § 2 regulaminu, a Zjednoczone Królestwo przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

69. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Dlatego Komisja pokryje koszty własne.

VI — Wnioski

70. Z powyższych względów proponuję Trybunałowi wydać następujące rozstrzygnięcie:

„1) Skarga zostaje oddalona.

2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania, z wyjątkiem kosztów Komisji. Komisja ponosi własne koszty".