

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 6. maj 2010¹

I – Indledning

over for High Court of Justice, der har bedt Domstolen om at afgøre, om de pågældende bestemmelser er gyldige.

1. Methylcyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (herefter »MMT«) er et såkaldt metalbaseret additiv, der tilsættes brændstof til motorkøretøjer. Den Europæiske Union har med de omtvistede bestemmelser indført strenge grænseværdier for anvendelsen af MMT og mærkningskrav for metalbaserede additiver på grund af frygten for, at MMT kan være til fare for menneskers sundhed og beskadige motorkøretøjers udstødningskontrollsystem.

II – Retsforskrifter

3. Direktiv 2009/30/EF² ændrer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie³.

2. Den største producent af MMT anser denne frygt for at være klart ubegrundet. Producenten mener derfor, at bestemmelserne tilsidesætter en række EU-retlige principper og navnlig forsigtighedsprincippet, proportionalitetsprincippet og lighedsprincippet. Selskabet har fremført disse indvendinger

4. Den præjudicielle forelæggelse drejer sig om den ved artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30 indsatte nye artikel 8a i direktiv 98/70, der begrænser anvendelsen af MMT

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23.4.2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationerne for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationerne for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF (EUT L 140, s. 88).

3 — EFT L 350, s. 58.

og indeholder mærkningskrav for metalbase-rede brændstofadditiver:

- »1. Kommissionen gennemfører en vurdering af sundheds- og miljørisici ved anvendelse af metalbaserede additiver i brændstof og udvikler til dette formål en prøvningsmetodologi. Den forelægger Europa-Parlamentet og Rådet sine konklusioner senest den 31. december 2012.
2. Indtil den i stk. 1 omhandlede prøvningsmetodologi er blevet udviklet, begrænses tilstedeværelsen af det metalbaserede additiv methylcyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (MMT) i brændstoffer til 6 mg mangan pr. liter fra den 1. januar 2011. Grænsen skal være 2 mg mangan pr. liter fra den 1. januar 2014.
3. Den i stk. 2 omhandlede grænse for indholdet af MMT i brændstoffer revideres på grundlag af resultaterne af den vurdering, der gennemføres ved anvendelse af den i stk. 1 nævnte prøvningsmetodologi. Den kan reduceres til nul, hvis det er berettiget på baggrund af risikovurderingen. Den kan ikke forhøjes, medmindre det er berettiget på baggrund af risikovurderingen. En sådan foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 11, stk. 4.
4. Medlemsstater[ne] sikrer, at et mærke vedrørende indholdet af det metalbaserede additiv i brændstoffer altid præsenteres, når [brændstoffer indeholdende] et metalbaseret additiv stilles til rådighed for forbrugerne.
5. Mærket skal indeholde følgende tekst:
»Indeholder metalbaserede additiver«.
6. Mærket skal placeres på samme sted som oplysningerne vedrørende brændstofftype og skal være klart synligt. Mærket skal have en størrelse og en skrifttype, der er klart synlig, og som er let læselig.«
5. Betragtning 35 til direktiv 2009/30 fastslår i den forbindelse følgende:

»Anvendelse af visse metalbaserede additiver, navnlig methylcyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (MMT), kan øge risikoen for skader på menneskers sundhed og kan forårsage skader på motorer og emissionsbegrænsende udstyr. Mange bilfabrikanter fraråder derfor anvendelse af brændstof, der indeholder metalbaserede additiver, og anvendelse af sådant brændstof kan sætte køretøjsgarantier ud af kraft. Det er derfor hensigtsmæssigt med en løbende evaluering af følgerne af at anvende

MMT i brændstof i samråd med alle relevante aktører. Indtil der er foretaget yderligere evaluering, er det nødvendigt at tage skridt til at begrænse alvorligheden af eventuelle skader. Det er derfor hensigtsmæssigt at fastsætte en øvre grænse for anvendelsen af MMT i brændstof på grundlag af eksisterende videnskabelig viden. Denne grænse bør kun kunne ændres i opadgående retning, hvis det kan påvises, at anvendelse af større mængder ikke har negative følger. For at undgå, at forbrugerne uden at vide det sætter garantien på deres køretøj ud af kraft, er det også nødvendigt at kræve mærkning af ethvert brændstof, der indeholder metalbaserede additiver.«

vedrørende MMT. Det fremgår imidlertid af en erklæring, som Afton har fremlagt i hovedsagen, at der ud over Afton findes et mindre antal kinesiske virksomheder, der også fremstiller MMT⁴.

III – De faktiske omstændigheder, retshandlingerne i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

6. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er sagsøgeren, Afton Chemical Limited (herafter »Afton«), et selskab, som har hjemsted i Det Forenede Kongerige og er en del af Afton Chemical Group. Afton-koncernen fremstiller og sælger MMT til brug over hele verden. Varemærket »mmt« ejes af et selskab i Afton-koncernen. Selskaberne i Afton-koncernen har opnået og ansøgt om adskillige patenter

7. Den forelæggende ret har meddelt, at MMT i henhold til de vidneerklæringer, som støtter Aftons påstand, er et metalbaseret brændstofadditiv indeholdende mangan, som er blevet anvendt i brændstof i mere end 30 år. Det har to hovedanvendelser, nemlig at forøge oktanniveauet i blyfrit brændstof og at beskytte mod ventilskaider (ventilsædeslid) i ældre køretøjer, der kører på benzin, som indeholder additiver som substitut for bly.

8. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der i de fleste af verdens lande ikke er indført restriktioner for anvendelsen af MMT i blyfri benzin. Inden direktivets vedtagelse var der ingen begrænsning eller restriktion af nogen art for anvendelsen af MMT i Fællesskabet. Der fandtes heller ingen mærkningskrav for metalbaserede additiver generelt eller for MMT specifikt på EU-plan.

4 — Witness Statement of Stanley Charles King, nr. 9.

9. Efter at Afton havde anlagt sag ved High Court, forelagde denne ret på begæring af Afton følgende spørgsmål vedrørende direktiv 2009/30 for Domstolen:

»1. Med henvisning til den del af artikel 1, nr. 8), der indsætter en ny artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, som begrænser anvendelsen af methylcyclopentadienylmangan tricarbonyl i brændstof til 6 mg Mn pr. liter fra den 1. januar 2011 og til 2 mg Mn fra den 1. januar 2014, er indførelsen af sådanne grænser da:

a) ulovlig, da den bygger på et åbenbart fejlskøn?

b) ulovlig, da det udgør en tilside-sættelse af kravene i henhold til forsigtighedsprincippet?

c) ulovlig, da den er uforholdsmæssig?

d) ulovlig, da den er i strid med ligebehandlingsprincippet?

e) ulovlig, da den er i strid med retssikkerhedsprincippet?

2. Med henvisning til den del af artikel 1, nr. 8), som indsætter en ny artikel 8a, [stk. 4-6], i direktiv 98/70, som kræver, at alle brændstoffer, som indeholder metalbaserede additiver, skal mærkes med sætningen »indeholder metalbaserede additiver«, er indførelsen af et sådant mærkningskrav da:

a) ulovlig, da den bygger på et åbenbart fejlskøn?

b) ulovlig, da den er uforholdsmæssig?«

10. Ud over Afton har Forbundsrepublikken Tyskland, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg. Disse parter var med undtagelse af Tyskland til stede under retsmødet den 15. april 2010.

IV – Retlig vurdering

11. Den præjudicielle anmodning vedrører gyldigheden af to ordninger for anvendelsen

af MMT. Kritikken rettes for det første mod grænseværdierne for anvendelsen af MMT (jf. afsnit B) og for det andet mod kravet om mærkning af brændstoffer, der indeholder MMT (jf. afsnit C). Jeg vil dog først se på indsigelserne vedrørende den præjudicielle forelæggelses formalitet (jf. afsnit A).

1. Tvisten i hovedsagen

13. Parlamentet og Kommissionen har indvendt, at de omhandlede bestemmelers gyldighed ikke ser ud til at være omtvistet i hovedsagen. Der er derfor tale om en hypotetisk anmodning, som ikke kan antages til realitetsbehandling.

A – Formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse

12. Der er fremført to argumenter for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises. For det første er tvisten i hovedsagen efter Parlamentets og Kommissionens opfattelse ikke reel, eftersom parterne har den samme retsopfattelse (jf. nr. 1). For det andet har Kommissionen gjort gældende, at Afton i henhold til artikel 230 EF kunne have anlagt et direkte søgsmål til prøvelse af de omhandlede ordninger ved Fællesskabets retsinstanser og derfor ikke kan påberåbe sig, at bestemmelserne er ugyldige, som led i andre procedurer (jf. nr. 2).

14. Som regel foreligger der dog en formodning for, at en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke er hypotetisk, men relevant for, at der kan træffes afgørelse i hovedsagen⁵. Når et spørgsmål om gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af Fællesskabets institutioner, rejses for en national ret, tilkommer det således denne ret at tage stilling til, om en afgørelse på dette punkt er nødvendig for, at den kan afsige dom, og dermed anmode Domstolen om at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Følgelig er Domstolen i princippet forpligtet til at træffe afgørelse, når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af en bestemmelse i fællesskabsretten⁶.

5 — Dom af 7.9.1999, sag C-355/97, Beck og Bergdorf, Sml. I, s. 4977, præmis 22, af 22.12.2008, sag C-333/07, Regie Networks, Sml. I, s. 10807, præmis 46, og af 8.9.2009, sag C-478/07, Budejovický Budvar, Sml. I, s. 7721, præmis 63.

6 — Dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 34, og af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 31.

15. Med henblik på at efterprøve sin egen kompetence påhviler det kun i særlige tilfælde Domstolen at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen⁷. Ifølge fast retspraksis kan Domstolen kun afvise en anmodning fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål⁸. Bortset fra sådanne tilfælde er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af bestemmelser i fællesskabsretten⁹. I denne sammenhæng omfatter begrebet fortolkning også en vurdering af gyldigheden¹⁰.

16. I den foreliggende sag er det klart, at Afton har en interesse i at få fastslået, at de omtvistede bestemmelser er ugyldige. Disse bestemmelser indebærer en betydelig begrænsning af muligheden for at anvende MMT og dermed også af Aftons afsætningsmuligheder. Det Forenede Kongerige, der er repræsenteret ved det sagsøgte transportministerium, er desuden nødt til at sørge for, at de pågældende bestemmelser gennemføres, eftersom det må formodes, at de er gyldige,

så længe det modsatte ikke er fastslået¹¹. Afton har oplyst, at ministeriet af denne årsag også meddelte, at det ville gennemføre ordningerne, da det modtog stævningen. Selv om transportministeriet ikke udtrykkeligt har taget afstand fra Aftons søgsmål, er det således formelt uenig i Aftons synspunkter¹². Der hersker derfor ingen tvivl om hovedsagens realitet.

2. Adgangen til at anlægge direkte søgsmål

17. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Afton kunne have anlagt sag til prøvelse af de omtvistede bestemmelser i henhold til artikel 230 EF.

18. Denne indsigelse er baseret på retspraksis i henhold til den såkaldte TWD-dom.

7 — Dom af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 – C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 27.

8 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 24.

9 — Jf. Bosman-dommen, præmis 59, og IATA og ELFAA-dommen, præmis 24, der begge er nævnt i fodnote 8.

10 — IATA og ELFAA-dommen, nævnt i fodnote 8, præmis 24.

11 — Dom af 13.2.1979, sag 101/78, Granaria, Sml. s. 623, præmis 4, af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, præmis 48, af 5.10.2004, sag C-475/01, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 8923, præmis 18, og af 12.2.2008, sag C-199/06, Centre d'exportation du livre français, Sml. I, s. 469, præmis 59.

12 — Jf. dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 14.

Ifølge denne dom bliver en retsakt endelig for en borger, for hvem den må betragtes som en individuel beslutning, når borgeren utvivlsomt kunne have anlagt sag med påstand om annullation af den i henhold til artikel 230 EF. Borgeren er i så fald forhindret i at påberåbe sig, at retsakten er ugyldig, for den nationale ret¹³.

19. Det kan ikke udelukkes, at Afton kunne have anlagt et direkte søgsmål i det foreliggende tilfælde. Det ville på daværende tidspunkt have krævet, at de pågældende bestemmelser i henhold til artikel 230, stk. 4, EF berørte Afton umiddelbart og individuelt og således svarede til en beslutning, der var rettet til dette selskab. Der er meget, der tyder på, at Afton på grund af sin fremtrædende stilling på markedet for MMT og sine intellektuelle ejendomsrettigheder på området individualiseres i en sådan grad, at specifikke regler om udnyttelsen af MMT berører selskabet individuelt¹⁴. Hertil kommer, at de pågældende bestemmelser ganske vist skal gennemføres,

men ikke indebærer noget skøn, og at det derfor er nærliggende at antage, at Afton er umiddelbart berørt af dem¹⁵.

20. Ifølge retspraksis i henhold til TWD-dommen var Afton imidlertid kun afskåret fra at anfægte de omtvistede reglers gyldighed i forbindelse med en national retssag, hvis virksomheden utvivlsomt havde mulighed for at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af de omtvistede forskrifter i henhold til artikel 230 EF¹⁶. Indtil videre findes der dog ingen sammenlignelige fortilfælde, som kan bortvejre enhver tvivl. Det kan således skabe usikkerhed om, hvorvidt Afton er individuelt berørt, at der også findes kinesiske virksomheder, der fremstiller MMT, og at Aftons markedsposition derfor kan være af rent faktisk karakter. Når de omhandlede bestemmelser endvidere indgår i et direktiv, skaber det også tvivl om, hvorvidt selskabet kan være umiddelbart berørt. TWD-dommen finder derfor ikke anvendelse i den foreliggende sag.

21. Hvis Domstolen imidlertid konkluderer, at der ikke er tvivl om, at Afton kunne anlægge annullationssøgsmål, bør der i hvert fald i den foreliggende sag gøres en undtagelse fra TWD-dommen. Der er nemlig ingen grunde til at foretage denne indskrænkning af

13 — Dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833, præmis 13, 17 og 24, af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 37, og af 2.7.2009, sag C-343/07, Bavaria og Bavaria Italia, Sml. I, s. 5491, præmis 39. Jf. også kritikken af denne praksis i forslag til afgørelse af 28.4.2005 fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i forbindelse med dom af 23.2.2006, forenede sager C-346/03 og C-529/03, Atzeni m.fl., Sml. I, s. 1875, punkt 88.

14 — Jf. dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 21.

15 — Jf. vedrørende spørgsmålet om at være umiddelbart berørt af direktivbestemmelser dom af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 37 og 59 ff.

16 — Jf. mit forslag til afgørelse af 26.10.2006 i forbindelse med dom af 8.3.2007, sag C-441/05, Roquette Frères, Sml. I, s. 1993, punkt 33 og 34 med yderligere henvisninger.

retsbeskyttelsen mod EU's retsakter, som ikke er udtrykkeligt bestemt, i denne sag.

bestemmelser lovlighed i forbindelse med en national retssag.

22. Retspraksis i henhold til TWD-dommen skal forhindre, at søgsmålsfristerne omgås¹⁷. Hvis søgsmålsfristen er overskredet, bør en person, der inden fristens udløb kunne have anlagt sag ved Fællesskabets retsinstanser, ikke have mulighed for at få prøvet den pågældende foranstaltning i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse.

24. Anmodningen om præjudiciel afgørelse bør derfor antages til realitetsbehandling.

B – Det første præjudicielle spørgsmål – gyldigheden af grænseværdierne for MMT

23. I det foreliggende tilfælde anlagde Afton imidlertid sag ved High Court allerede den 29. juni 2009, dvs. i god tid inden udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 230, stk. 5, EF. Direktiv 2009/30 blev offentliggjort i EU-Tidende den 5. juni 2009. Ifølge procesreglementets artikel 81, stk. 1, begyndte søgsmålsfristen derfor at løbe den 20. juni 2009. Når fristen forlænges med ti dage på grund af afstanden, var det derfor muligt at anlægge direkte søgsmål indtil slutningen af august 2009. Søgsmålsfristen blev således ikke omgået i det foreliggende tilfælde. Der findes heller ingen bestemmelse, som forpligter Afton til at anlægge et direkte søgsmål ved EU's retsinstanser. Det er som følge heraf ikke nødvendigt at begrænse Aftons grundlæggende ret til at anfægte de omtvistede

25. Det første spørgsmål, der er delt i fem led, vedrører grænseværdierne for MMT. Jeg vil gennemgå de enkelte led i den rækkefølge, hvori de er anført. Herved vil jeg især fokusere på proportionalitetsprincippet, hvor forsigtighedsprincippet og i et vist omfang spørgsmålet om et åbenbart fejlskøn også spiller en rolle.

1. Klagepunktet om et åbenbart fejlskøn

¹⁷ — Jf. TWD Textilwerke Deggendorf-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 17 og 18.

26. Det skal først undersøges, om grænseværdierne bygger på et åbenbart fejlskøn.

Afton har i den forbindelse anført, at det ikke er blevet undersøgt, hvilke sundhedsrisici der er forbundet med at anvende MMT, og at Kommissionen har konkluderet, at det set i forhold til de miljørisici, der indtil videre er klarlagt, ikke er berettiget at begrænse anvendelsen af MMT.

27. Klagepunktet om et åbenbart fejlskøn er baseret på fast retspraksis vedrørende muligheden for at efterprøve en vid skønsebeføjelse (vidt skøn).

28. Inden for et område som det, der er omhandlet i den foreliggende sag, hvor lovgiver skal træffe valg af politisk, økonomisk og videnskabelig karakter og foretage komplekse vurderinger, råder denne over en vid skønsebeføjelse¹⁸. Lovgiver kan i den forbindelse trække på ekspertise fra myndigheder, videnskabsfolk, interessegrupper og offentligheden. Disse ressourcer er ikke tilgængelige på samme måde i forbindelse med retssager. EU's retsinstanser må således ikke sætte sig i

EU-lovgivers sted¹⁹ og kontrollere, hvordan denne varetager sit politiske ansvar²⁰.

29. Udøvelsen af denne skønsebeføjelse er dog ikke fuldstændigt unddraget domstolskontrol. Fællesskabets institutioner skal i tilfælde, hvor de råder over en vid skønsebeføjelse, omhyggeligt og upartisk efterprøve alle relevante forhold i den konkrete sag²¹. Fællesskabets retsinstanser skal desuden ikke blot tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, og til oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af en

18 — Jf. i denne retning dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14, af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 61, og af 7.7.2009, sag C-558/07, S.P.C.M. m.fl., Sml. I, s. 5783, præmis 42.

19 — Jf. vedrørende tjenstemandsretten dom af 30.5.1973, sag 46/72, De Greef mod Kommissionen, Sml. s. 543, præmis 46, af 27.10.1977, sag 121/76, Moli mod Kommissionen, Sml. s. 1971, præmis 23 og 24, og af 29.6.1994, sag C-298/93 P, Klinke mod Domstolen, Sml. I, s. 3009, præmis 31, samt på konkurrenceområdet dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 105, og af 2.4.2009, sag C-431/07 P, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen, Sml. I, s. 2665, præmis 76. Jf. på lovgivningsområdet forslag til afgørelse af 9.10.2001 fra generaladvokat Léger i forbindelse med dom af 25.6.2002, sag C-66/00, Bigl, Sml. I, s. 5917, punkt 40, og af 27.4.2004 i forbindelse med dom af 18.1.2005, sag C-257/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 345, fodnote 43, samt af 25.5.2004 fra generaladvokat Tizzano i forbindelse med dom af 15.2.2005, sag C-12/03 P, Kommissionen mod Tetra Laval, Sml. I, s. 987, punkt 86, og af 10.5.2005 fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i forbindelse med dom af 25.10.2005, forenede sager C-465/02 og C-466/02, Tyskland og Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 9115, punkt 137, mit forslag til afgørelse af 10.3.2009 i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18, punkt 76, og forslag til afgørelse af 30.6.2009 fra generaladvokat Trstenjak i forbindelse med dom af 15.10.2009, sag C-101/08, Audioux m.fl., Sml. I, s. 9823, punkt 107.

20 — Jf. *Bavaria og Bavaria Italia-dommen*, nævnt i fodnote 13, præmis 81.

21 — Dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, af 6.11.2008, sag C-405/07 P, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 56, og af 15.10.2009, sag C-425/08, *Enviro Tech (Europe)*, Sml. I, s. 10035, præmis 62.

kompleks situation, og om de taler til støtte for de heraf dragne konklusioner²².

30. Afton har dog ikke ret i, at et fejlskøn i sig selv kan skabe tvivl om en retsakts gyldighed. Det forudsætter, at dette fejlskøn er retligt relevant.

31. Spørgsmålet om, hvorvidt visse videnskabelige oplysninger berettiger en restriktion for anvendelsen af MMT, vedrører de konklusioner, lovgiver drager af de oplysninger, som denne har adgang til. Disse konklusioner indgår i efterprøvelsen af proportionalitetsprincippet og kan også berøre efterprøvelsen af lighedsprincippet. Jeg vil derfor undersøge dette aspekt nærmere, når jeg ser på disse principper.

32. Påstanden om, at sundhedsrisiciene ikke er blevet undersøgt, vedrører imidlertid forudsætningerne for grænseværdiernes vedtagelse. De er fastsat på grundlag af artikel 95 EF, som gør det muligt at foretage en indbyrdes tilnærmelse af love og administrative

bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Kommissionens forslag inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse skal i henhold til artikel 95, stk. 3, EF bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger. Inden for deres respektive kompetenceområder bestræber Parlamentet og Rådet sig også på at nå dette mål.

33. Da hovedformålet med grænseværdierne ifølge betragtning 35 til direktiv 2009/30 er at beskytte sundheden, skulle lovgiver således tage hensyn til enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger med hensyn til sundhedsrisiciene ved MMT²³. Hvis der ikke blev taget hensyn til de tilgængelige oplysninger om sundhedsrisiciene ved MMT, kan der være begået et åbenbart fejlskøn ved anvendelsen af artikel 95 EF.

34. Forpligtelsen til at tage hensyn til den nyeste videnskabelige viden har dog ikke affødt strenge bevisregler. Fællesskabslovgivers vide skønsebeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retlig prøvelse, omfatter i øvrigt

22 — Dom af 15.2.2005, sag C-12/03 P, Kommission mod Tetra Laval, Sml. I, s. 987, præmis 39, af 18.7.2007, sag C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, Sml. I, s. 6557, præmis 76, og af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57, samt dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i fodnote 21, præmis 55.

23 — Jf. vedrørende artikel 174, stk. 3, første led, EF dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 49, og dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i fodnote 21, præmis 61.

ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de til grundliggende faktiske forhold²⁴.

35. Imidlertid fordrer en sådan retlig prøvelse, selv om den har et begrænset omfang, som minimum, at fællesskabsinstitutionerne er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsakten blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsmagt. Det forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten har til formål at regulere, tages i betragtning²⁵.

36. Det er ikke nødvendigt at gå i detaljer med denne vurdering i den pågældende retsakts begrundelse. Hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af bestemmelserne, ville det således være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art²⁶. Hvis der er tvivl om, hvorvidt der er gennemført en tilstrækkelig vurdering af videnskabelige oplysninger, vil det som regel også være muligt at afklare dette på anden vis.

24 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 121, samt dommen i sagen Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, nævnt i fodnote 22, præmis 77, og Enviro Tech (Europe)-dommen, nævnt i fodnote 21, præmis 62.

25 — Dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 24, præmis 122.

26 — Dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 47.

37. Kommissionen lægger ofte fundamentet for vurderingen af de tilgængelige videnskabelige oplysninger ved at basere sit forslag på en omfattende undersøgelse. Parlamentet og Rådet kan foretage deres vurdering på dette grundlag i forbindelse med den efterfølgende lovgivningsprocedure.

38. Afton har dog med rette indvendt, at det ikke er muligt i den foreliggende sag. Overordnet set baserede Kommissionen ganske vist forslaget til direktiv 2009/30 på hensynet til sundheden²⁷, men den undlod udtrykkeligt at vurdere sundhedsrisiciene ved MMT, selv om den vurderede risiciene for udstødningskontrollsystemer²⁸.

39. Denne begrænsning af risikovurderingen er i overensstemmelse med den kontrol, der foreskrives i direktiv 2003/17/EF²⁹, som med hensyn til metalbaserede brændstofadditiver

27 — Jf. bl.a. første og ellefte betragtning til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 98/70/EF dels for så vidt angår specifikationerne for benzin, diesel og gasolie, dels ved indførelse af en mekanisme for overvågning og nedsættelse af emissionerne af drivhusgasser som følge af brug af brændstoffer til vejtransport, om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationerne for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF (KOM(2007) 18 endelig, s. 13 og 15).

28 — Jf. konsekvensanalysen (impact assessment) til forslaget, SEK(2007) 55 endelig 2 (punkt 4.12.1, s. 68), der kan ses i rådsdokument nr. 6145/1/07 REV 1 ADD 1.

29 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.3.2003 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie (EUT L 76, s. 10).

dannede grundlag for forslaget til direktiv 2009/30. Ifølge den nye artikel 9, litra f), der ved direktiv 2003/17 blev indsat i direktiv 98/70, skulle Kommissionen ved brændstofspecifikationernes revision navnlig overveje effektiviteten af ny forureningsbegrænsende teknologi og påvirkningen fra metalliske til sætningsstoffer af dens ydeevne. Sundhedsrisiciene blev ikke nævnt i denne sammenhæng.

40. Kommissionen antog som følge heraf, at sundhedsrisiciene ved MMT ville blive vurderet senere i forbindelse med anmeldelsen i henhold til forordning nr. 1907/2006 (REACH)^{30 31}.

41. Det er derfor en forudsætning for at kunne påberåbe sig målet om at afværge sundhedsrisici, at de øvrige institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, har vurderet de tilgængelige videnskabelige oplysninger på et senere tidspunkt.

30 — Forordningens fulde titel er: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1).

31 — Jf. konsekvensanalysen, nævnt i fodnote 28.

42. Parlamentet og Rådet har under retsforhandlingerne gjort detaljeret rede for de forskningsresultater vedrørende sundhedsrisiciene ved anvendelsen af MMT, som der angiveligt blev taget hensyn til under lovgivningsproceduren. Ud fra en sådan redegørelse vil det normalt være berettiget at antage, at de fremlagte oplysninger faktisk blev taget i betragtning under lovgivningsproceduren³².

43. Afton mener dog ikke, at denne antagelse er begrundet. Den 29. december 2008 bad virksomheden således Parlamentet, Rådet og Kommissionen om at få udleveret de videnskabelige dokumenter og beviser, der blev taget i betragtning ved vedtagelsen af grænseværdierne for MMT, i henhold til forordning nr. 1049/2001³³. Parlamentet gav indsig i tre dokumenter om biobrændstoffer, som er et andet tema i direktiv 2009/30, og Rådet fremlagde et større antal interne dokumenter. Ifølge Afton, der ikke er blevet modsagt på dette punkt, indeholdt ingen af disse dokumenter videnskabelige oplysninger om risiciene ved anvendelsen af MMT.

44. Parlamentet og Rådet har i den forbindelse påpeget, at det ikke var de pågældende institutioner, men Parlamentets ordfører eller

32 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 24, præmis 123.

33 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

medlemsstaterne, der var i besiddelse af de omhandlede videnskabelige oplysninger.

de bemærkninger, der er fremført under retssagen – at Parlamentet og Rådet har taget hensyn til videnskabelige oplysninger om sundhedsrisiciene ved MMT i forbindelse med lovgivningsproceduren.

45. For Parlamentets vedkommende er dette argument ikke særlig holdbart, eftersom ordføreren er medlem af denne institution. De dokumenter vedrørende lovgivningsproceduren, som ordføreren er i besiddelse af, må derfor i princippet anses for at være i Parlamentets besiddelse³⁴.

46. Rådet har imidlertid gjort det fuldstændig klart, at medlemsstaternes repræsentanter som regel ikke beskriver det videnskabelige grundlag for deres stemmeadfærd i detaljer, men at de som regel baserer deres beslutninger på de nationale forvaltningers ekspertise. Når der ikke findes rådsdokumenter, hvori det videnskabelige grundlag for Rådets beslutning dokumenteres, kan det imidlertid så tvivl om, hvorvidt beslutningen faktisk er truffet på et videnskabeligt grundlag.

47. Det kan under disse omstændigheder ikke længere formodes – alene ud fra

48. I juni 2008 fremlagde Kommissionen et såkaldt non-paper vedrørende MMT³⁵, som blev anvendt under lovgivningsproceduren. Afton var bekendt med dette dokument og har henvist til det i anden sammenhæng for at understøtte sine synspunkter. Dokumentet indeholder et sammendrag på halvdelen side af den eksisterende forskning i potentielle sundhedsrisici ved anvendelsen af MMT i brændstof. Der er intet, der tyder på, at dette sammendrag skulle være forkert eller ufuldstændigt.

49. Selv om Parlamentet og Rådet desværre ikke fremlagde de rigtige oplysninger som svar på anmodningen om aktindsigt, blev der således i modsætning til, hvad man skulle tro, taget hensyn til de tilgængelige videnskabelige oplysninger om sundhedsrisiciene ved anvendelsen af MMT under lovgivningsproceduren.

50. Klagepunktet om et åbenbart fejlskøn for så vidt angår fremskaffelsen af de oplysninger,

34 — Artikel 4 i statuttten for Europa-Parlamentets medlemmer (EUT 2005 L 262, s. 1), hvorefter dokumenter og elektroniske optegnelser, som et medlem har modtaget, udarbejdet eller afsendt, kun anses for Europa-Parlamentets dokumenter, hvis de er indgivet i henhold til forretningsordenen, fandt endnu ikke anvendelse på daværende tidspunkt. Det er ikke nødvendigt at afgøre her, om disse dokumenter for fremtiden kan undtages fra retten til aktindsigt i henhold til artikel 15 TEUF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

35 — Bilag 15 til Peter Sellars Witness Statement.

der var nødvendige for at vedtage grænseværdierne, kan derfor ikke tiltrædes.

forsigtighedsprincippet i forbindelse med Kommissionens gennemførelsesbeføjelser. Den retspraksis³⁷, som Afton primært har støttet sit klagepunkt om tilsidesættelsen af forsigtighedsprincippet på, er opstået på dette område.

2. Forsigtighedsprincippet

51. Det første spørgsmåls andet led vedrører påstanden om, at kravene i henhold til forsigtighedsprincippet er blevet tilsidesat.

52. Det er ifølge forsigtighedsprincippet berettiget at træffe restriktive foranstaltninger, hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påregnede risiko foreligger, som følge af at, resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet varer ved, dersom risikoen indtræder³⁶.

53. Der er i den afledte ret fastsat en række bestemmelser, som konkretiserer

54. Direktiv 2009/30 blev imidlertid vedtaget med direkte hjemmel i artikel 95 EF. En sådan lovgivningsmæssig foranstaltning kan ikke umiddelbart vurderes ud fra, om den respekterer forsigtighedsprincippet. Forsigtighedsprincippet er imidlertid særligt relevant for efterprøvelsen af proportionalitetsprincippet³⁸. Jeg vil derfor vende tilbage til det i denne sammenhæng.

3. Proportionalitetsprincippet

55. Det første spørgsmåls tredje led vedrører spørgsmålet om, hvorvidt grænseværdierne er forholdsmæssige.

36 — Dom af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 52, af 19.6.2008, sag C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers og Andibel, Sml. I, s. 4475, præmis 38, af 10.9.2009, sag C-100/08, Kommissionen mod Belgien, præmis 102, og af 28.1.2010, sag C-333/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 757, præmis 93.

37 — Rettens domme af 11.9.2002, sag T-13/99, Pfizer Animal Health mod Rådet, Sml. II, s. 3305, præmis 142-145, 152 og 162, og sag T-70/99, Alpharma mod Rådet, Sml. II, s. 3495, præmis 155-157, 171 og 175, samt dom af 26.11.2002, forenede sager T-74/00, T-76/00, T-83/00 – T-85/00, T-132/00, T-137/00 og T-141/00, Artegodan mod Kommissionen, Sml. II, s. 4945, præmis 192.

38 — Dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 63 og 64, og dom af 12.1.2006, sag C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Sml. I, s. 679, præmis 39, samt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 36, præmis 91.

56. Proportionalitetsprincippet hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, som lovgiver har pligt til at overholde³⁹. Det indebærer, at institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de med de pågældende bestemmelser lovligt tilsigtede formål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål⁴⁰.

foranstaltning, der er truffet, ikke står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål⁴⁴ [jf. litra d) nedenfor]. Det skal dog først undersøges, om grænseværdierne forfølger mål, der er anerkendt i EU-retten [jf. litra a) nedenfor]⁴⁵.

a) Grænseværdiernes formål

57. Lovgiver har dog også en vid skønsebeføjelse (vidt skøn) på dette område⁴¹. En foranstaltning, der træffes ved udøvelsen af dette skøn, tilsidesætter kun proportionalitetsprincippet, hvis den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger⁴² [jf. litra b) nedenfor], hvis det er klart, at der findes mindre restriktive foranstaltninger, som er lige så effektive⁴³ [jf. litra c) nedenfor], eller hvis det er klart, at den

58. De formål, der forfølges med grænseværdierne for MMT, er ifølge betragtning 35 til direktiv 2009/30 baseret på, at anvendelsen af dette stof kan øge risikoen for skader på menneskers sundhed og forårsage skader på bilmotorer og emissionsbegrænsende udstyr. Den sidstnævnte målsætning ser umiddelbart ud til at dreje sig om forbrugerbeskyttelse. Som parterne imidlertid samstemmende har påpeget, er den i hvert fald indirekte rettet mod at beskytte miljøet, eftersom skader på emissionsbegrænsende udstyr, dvs. på katalysatorer til rensning af udstødningsgasser, kan

39 — Dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Berodt & Co., Sml. 1970, s. 259, org.ref.: Rec. s. 1161, præmis 21 og 22, og af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15, dommen i sagen Fedesa m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 13, og i sagen National Farmers' Union m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 60, IATA og ELFAA-dommen, nævnt i fodnote 8, præmis 79, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 24, præmis 97, samt dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel, Sml. I, s. 69, præmis 33.

40 — Jf. i denne retning Köster, Berodt & Co.-dommen, nævnt i fodnote 39, præmis 28 og 32, dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 21, dommen i sagen Fedesa m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 13, og i sagen National Farmers' Union m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 60, dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, Viamex Agrar Handel-dommen, nævnt i fodnote 39, præmis 35, samt dom af 9.3.2010, forenede sager C-379/08 og C-380/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 2007, præmis 86.

41 — Jf. punkt 28 ff. ovenfor.

42 — Jf. den retspraksis, der er nævnt i fodnote 18.

43 — Jf. vurderingen i dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 59 ff.

44 — Jf. vedrørende denne formulering mit forslag til afgørelse i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 19, punkt 73 ff. med yderligere henvisninger.

45 — Jf. vurderingen i dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 44 og 45.

medføre højere emissioner og dermed øget belastning af miljøet⁴⁶.

59. Eftersom der ifølge artikel 95, stk. 3, EF kræves et højt beskyttelsesniveau inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse, er de formål, der forfølges med grænseværdierne, anerkendt, og der lægges samtidig stor vægt på dem.

60. Hvis det var dokumenteret, at anvendelsen af MMT skader menneskers sundhed og motorkøretøjers udstødningskontrollsystemer, kunne der indføres restriktioner med henvisning til princippet om forebyggende indsats (artikel 174, stk. 2, EF). Det er dog ubestridt, at dette ikke er dokumenteret.

61. Det fremgår af sagsakterne, at der i den foreliggende sag tværtimod er videnskabelig uenighed om, hvorvidt anvendelsen af MMT i brændstoffer er forbundet med risici for menneskers sundhed eller for køretøjers udstødningskontrollsystemer. Det kan hverken afvises eller bekræftes, at disse risici er til stede.

62. En sådan usikkerhed påvirker også den måde, hvorpå proportionalitetsprincippet

anvendes. Under disse omstændigheder kan man i medfør af forsigtighedsprincippet træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har⁴⁷.

63. Afton mener dog, at der kun må træffes beskyttelsesforanstaltninger i undtagelsestilfælde, når der er tungtvejende og afgørende indicier for den relevante risiko for skade. Indicierne skal ikke fjerne den videnskabelige usikkerhed, men i hvert fald åbne for en rimelig tvivl og opfylde princippet om videnskabelige rådgiveres kompetence og uafhængighed. De trufne foranstaltninger skal især være nødvendige eller findes uomgængeligt nødvendige under hensyn til det risikoniveau, som myndigheden har fastlagt som værende uacceptabelt for samfundet.

64. I forbindelse med nationale foranstaltninger, der f.eks. begrænser de frie varebevægelser, har Domstolen faktisk fastslået, at der ifølge forsigtighedsprincippet kun må træffes beskyttelsesforanstaltninger, såfremt de under hensyn til det konkrete tilfælde særlige omstændigheder bygger på en så omfattende risikovurdering som muligt, hvoraf det fremgår, at de pågældende foranstaltninger er nødvendige for at sikre, at de pågældende produkter ikke udgør en fare for menneskers

46 — Jf. begrundelsen til Parlamentets 30. ændringsforslag om helt at forbyde MMT (Parlamentets betænkning A6-0496/2007, s. 23).

47 — Jf. den retspraksis, der er nævnt i fodnote 38.

sundhed⁴⁸. Vurderingen af risikoen kan imidlertid ikke støttes på rent hypotetiske overvejelser⁴⁹.

Parlamentet har med rette anført, at disse krav var nødvendige, især fordi der var tale om tilbagekaldelse af tilladelser, som allerede var blevet meddelt som led i en videnskabelig procedure.

65. Afton har med henvisning til en række af Rettens domme⁵⁰, som Domstolen dog ikke har efterprøvet på de pågældende punkter, gjort gældende, at EU's retsakter er underlagt tilsvarende krav.

67. Disse krav kan ikke overføres på den lovgivning, der er vedtaget på grundlag af traktaten, eftersom der heri ikke stilles yderligere krav vedrørende forsigtighedsprincippets anvendelse. Det fremgår snarere af den retspraksis, der gennemgås i det følgende, at Den Europæiske Union af forsigtighedshensyn kan udstede forbud, der som minimum gælder, indtil det er muligt at udelukke eventuelle risici, uden at skulle foretage en omfattende risikovurdering.

66. Rettens bemærkninger er ganske vist formuleret i generelle vendinger, men der var tale om råds- eller kommissionsbeslutninger, som var truffet på grundlag af den relevante afledte ret. Der var i den afledte ret fastsat specifikke krav til den videnskabelige begrundelse⁵¹, som konkretiserede forsigtighedsprincippet.

68. Dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl. drejede sig om regler om den frie bevægelighed for kosttilskud. Direktiv 2002/46/EF⁵² begrænser retten til fri bevægelighed til stoffer, hvorom de kompetente europæiske fødevarermyndigheder på tidspunktet for direktivets vedtagelse havde tilstrækkelige og passende videnskabelige oplysninger, der var egnede til at danne grundlag for en godkendelse. Da denne restriktion for den frie bevægelighed for varer blev vedtaget, blev der også åbnet mulighed for at godkende yderligere kosttilskud under hensyn til den videnskabelige og teknologiske udvikling. Domstolen betragtede dette som

48 — Jf. bl.a. dom af 9.9.2003, sag C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., Sml. I, s. 8105, præmis 107, samt dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, nævnt i fodnote 36, præmis 51, og i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 36, præmis 92 og 93.

49 — Jf. dommen i sagen Monsanto Agricoltura Italia m.fl., nævnt i fodnote 48, præmis 106, dom af 5.2.2004, sag C-95/01, Greenham og Abel, Sml. I, s. 1333, præmis 43, og af 2.12.2004, sag C-41/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11375, præmis 52, samt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 36, præmis 91. Jf. også EFTA-Domstolens dom af 5.4.2001, sag E-3/00, EFTA-Tilsynsmyndigheden mod Norge, EFTA-Domstolens Samling af Afgørelser, s. 73, præmis 36-38.

50 — Jf. den retspraksis, der er nævnt i fodnote 37.

51 — Jf. artikel 11 i Rådets direktiv 70/524/EØF af 23.11.1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 L, s. 743), som ændret ved Kommissionens direktiv 98/19/EF af 18.3.1998 om ændring af Rådets direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT L 96, s. 39), som lå til grund for den forordning, der blev anfægtet i dommen i sagen Pfizer Animal Health mod Rådet og i sagen Alpharma mod Rådet, der begge er nævnt i fodnote 37. Dommen i sagen Artegodan mod Kommissionen, der også er nævnt i fodnote 37, drejede sig om en afgørelse, der var truffet i henhold til artikel 15a i Rådets andet direktiv 75/319/EØF af 20.5.1975 om tilnærmelse af lovgivning om medicinske specialiteter (EFT L 147, s. 13), som ændret ved Rådets direktiv 93/39/EØF af 14.6.1993 (EFT L 214, s. 22).

52 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/46/EF af 10.6.2002 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud (EFT L 183, s. 51).

en rimelig afvejning af det indre markeds formål i forhold til hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed⁵³.

69. I denne sag var det således tilstrækkeligt til, at der kunne indføres restriktioner, at de kompetente europæiske myndigheder havde *undladt* at foretage en omfattende risikovurdering.

70. Det forholder sig på samme måde med områdebeskyttelsen i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 (habitatdirektivet). Ifølge artikel 6, stk. 3, andet punktum, giver de kompetente nationale myndigheder først tilladelse til et projekt, når de har opnået visshed for, at det ikke har skadelige virkninger for det omhandlede bevaringsområdes integritet. Det er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger⁵⁴. Det er således ikke forbuddet mod foranstaltninger, men den oprindelige godkendelse af disse foranstaltninger, der skal baseres på en omfattende risikovurdering.

71. At det er muligt at fravige forbuddet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, når der forekommer bydende nødvendige hensyn, ændrer intet herved. Denne bestemmelse kan normalt kun bringes i anvendelse, hvis der er sket en vurdering af de risici, som projektet medfører for den pågældende lokalitet⁵⁵.

72. Hertil kommer, at registreringsforpligtelsen i forordning nr. 1907/2006 (REACH)⁵⁶ opfylder forsigtighedsprincippet⁵⁷ ved at forbyde markedsføring af stoffer, indtil der foreligger en vurdering af visse risici⁵⁸. Denne lovgivningsteknik stillede Domstolen ikke spørgsmålstegn ved, da den behandlede forpligtelsen til registrering af monomerer⁵⁹.

73. Den nævnte retspraksis er en uundgåelig følge af det vide skøn, som lovgiver har i forbindelse med anvendelsen af proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet og i forbindelse med valget af de data, der lægges til grund, når lovgiver skal foretage komplekse vurderinger.

74. Tilsvarende betragtninger gør sig i princippet gældende for medlemsstaternes

53 — Dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 68.

54 — Dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 59.

55 — Dom af 20.9.2007, sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7495, præmis 83.

56 — Nævnt i fodnote 30.

57 — Jf. dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 54.

58 — Jf. REACH-forordningens artikel 5.

59 — Dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18.

foranstaltninger⁶⁰. Domstolen stiller dog ofte strengere krav til dem, hvis man ser på de pågældende lovgivningsområder⁶¹. Inden for varehandel afspejler dette idéen om gensidig anerkendelse. Når medlemsstaterne tillader bestemte produkter, antages det, at der er foretaget en risikovurdering. Hvis andre medlemsstater har indført mere vidtrækkende restriktioner, er der derfor brug for en mere detaljeret begrundelse. Når EU fastsætter ensartede regler for håndteringen af visse risici og i den forbindelse inddrager samtlige medlemsstaters erfaringer, skal det imidlertid være muligt at træffe beskyttelsesforanstaltninger, uden at det er nødvendigt at gennemføre en omfattende risikovurdering i hvert enkelt tilfælde. Inden denne vurdering er afsluttet, vil de frygtede skadevirkninger nemlig kunne indtræffe.

vurderes forkert. Den videnskabelige uenighed om begge de formodede risici viser dog, at dette ikke er tilfældet her – i hvert fald hvis man ser på det lovgivningsmæssige mål.

76. Det må heraf konkluderes, at grænseværdiernes formål er at afværge de risici, som anvendelsen af MMT indebærer for menneskers sundhed og miljøet.

b) Grænseværdiernes hensigtsmæssighed

75. Grænseværdiernes berettigelse afhænger derfor ikke først og fremmest af Domstolens risikobedømmelse. Det er tværtimod lovgiveren, der skal drage de fornødne konklusioner af den videnskabelige strid. Domstolen kan kun rejse tvivl om EU-lovgivers materielle vurdering, hvis det er klart, at der ikke foreligger risici, eller det er klart, at disse risici

77. Grænseværdierne er ikke åbenbart uhenigtsmæssige i forhold til at bidrage til at afværge risiciene ved anvendelsen af MMT. Grænseværdier forhindrer i sagens natur, at der anvendes mere MMT, og begrænser dermed den mængde MMT, der kan give anledning til skader.

60 — Dom af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I, s. 223, præmis 33 og 34, og af 9.6.2005, forenede sager C-211/03, C-299/03 og C-316/03 – C-318/03, HLH Warenvertrieb og Orthica, Sml. I, s. 5141, præmis 79. Jf. vedrørende princippet om, at forurenere betaler, også dom af 16.7.2009, sag C-254/08, Futura Immobiliare m.fl., Sml. I, s. 6995, præmis 55, og af 9.3.2010, sag C-378/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 1919, præmis 55 og 65.

61 — J. Kokott, »Die Durchsetzung der Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht«, i G. Müller m.fl.: *Festschrift für Günter Hirsch zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck, 2008, s. 117, på s. 124 ff.

78. Afton har imidlertid forklaret, at det ikke kan fastslås, om mangan i brændstoffer stammer fra MMT. Selskabet har derfor konkluderet, at det i praksis er umuligt at gennemføre grænseværdierne, og at de som følge heraf

ikke er egnede til at forebygge risici ved anvendelsen af MMT.

tyder på, at andre beskyttelsesforanstaltninger skulle være lige så effektive som dem, der nu er taget i brug.

79. Denne konklusion er ikke nødvendigvis korrekt. Selv om der (endnu) ikke findes en metode, hvormed det direkte kan påvises, at mangan i brændstoffer stammer fra MMT, er det dog muligt at påvise dette indirekte. Når den tilladte mængde mangan er overskredet, kan det således være tilstrækkeligt til at fremsætte en simpel formodning om, at der er tale om ulovlig anvendelse af MMT. Som Tyskland ganske rigtigt har understreget, har Afton ikke forklaret, hvorfor der ellers skulle forekomme mangan i brændstoffer.

80. Der er således ikke væsentlig tvivl om, at grænseværdierne kan gennemføres, og at de er hensigtsmæssige i forhold til de mål, de forfølger.

82. Afton har dog understreget, at frivillige foranstaltninger ifølge Kommissionens konsekvensanalyse (impact assessment) kan gøre det muligt at undgå risiciene lige så effektivt som enhver bindende foranstaltninger⁶². Kommissionens oprindelige vurdering var således, at bindende foranstaltninger ikke var det mindst indgribende middel.

83. Afton mener tydeligvis, at denne vurdering er en uundgåelig konsekvens af de videnskabelige oplysninger, Kommissionen råder over, og at den derfor også er bindende over for de øvrige institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren.

84. Det er dog ikke korrekt.

c) Grænseværdiernes nødvendighed

81. På det næste trin i efterprøvelsen af proportionaliteten skal det undersøges, om grænseværdierne kan betragtes som det mindst indgribende middel til at nå de pågældende mål. Der er umiddelbart intet, der

85. Da Kommissionen drog sine konklusioner ud fra de foreliggende oplysninger, udøvede den i stedet det skøn, som den er tillagt. Udøvelsen af dette skøn er ikke til hinder for, at de øvrige institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, drager andre konklusioner ud fra de foreliggende oplysninger. Lovgivers

⁶² — Nævnt i fodnote 28, punkt 4.12.4, s. 73.

vide skøn er således ikke forbeholdt Kommissionen. Det gælder også for de øvrige institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, og for deres medlemmer.

taget hensyn til en yderligere risiko, er det ikke overraskende, at resultatet afveg fra det oprindelige forslag.

86. Det er den enkelte procedure, der afgør, hvilken vurdering der lægges størst vægt på. I det foreliggende tilfælde var det proceduren med fælles beslutningstagning i henhold til artikel 251 EF, der blev fulgt. Denne procedure gennemfører demokratiprincippet, som udtrykkeligt er hjemlet i artikel 6, stk. 1, EU som et af de grundlæggende principper for Den Europæiske Union⁶³. Af hensyn til den deri omhandlede demokratiske meningsdannelse skal Kommissionen ganske vist fremsætte et forslag først, men et kvalificeret flertal i Rådet og et absolut flertal af stemmerne i Parlamentet var også nødvendigt for, at direktiv 2009/30 kunne vedtages. Disse flertal delte åbenbart ikke Kommissionens opfattelse. Sådanne meningsforskelle kan ikke gøres gældende i forbindelse med en retssag, fordi det kan give anledning til tvivl om den institutionelle balance i den pågældende lovgivningsprocedure.

87. Der gøres i øvrigt opmærksom på, at de endelige bestemmelser også blev vedtaget på grundlag af de tidligere nævnte oplysninger om sundhedsrisiciene, som Kommissionen udtrykkeligt undlod at tage i betragtning i forbindelse med sin vurdering. Når der blev

88. Selv om bestemmelserne afviger fra Kommissionens forslag, betyder det således ikke, at grænseværdierne åbenbart ikke udgør det mindst indgribende middel.

d) Grænseværdiernes forholdsmæssighed

89. Hvad angår grænseværdiernes forholdsmæssighed skal det undersøges, om ulemperne ved de omtvistede bestemmelser står i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål. Der skal med andre ord foretages en afvejning.

90. I den foreliggende sag er det på den ene side beskyttelsen af sundheden og miljøet og på den anden side de økonomiske interesser i anvendelsen af MMT, der skal afvejes mod hinanden. Det er klart, at det første hensyn i princippet vejer tungere end det andet.

91. Afton er dog ikke enig i, at risiciene ved anvendelsen af MMT vejer tungere end ulemperne ved en restriktion.

⁶³ — Dom af 9.3.2010, sag C-518/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1885, præmis 41.

92. Afton har navnlig gjort gældende, at Kommissionen under lovgivningsproceduren ikke anså risiciene for tilstrækkelige til at begrænse anvendelsen af MMT. Som jeg allerede har nævnt, er Parlamentet og Rådet dog ikke bundet af Kommissionens holdning.

vælge at reducere eller helt at fjerne risiciene ved hjælp af restriktive foranstaltninger. Alternativet er at acceptere, at de pågældende risici vil kunne opstå, og at de frygtede skader rent faktisk indtræffer. Når hensigten er at afværge risici for menneskers sundhed, kan lovgiver generelt ikke beskyldes for at træffe foranstaltninger, der er åbenbart uforholdsmæssige.

93. Der er i øvrigt ikke sikre holdepunkter for, at Parlamentets og Rådets vurdering af risiciene var åbenbart forkert. Det er rigtigt, at den videnskabelige dokumentation for de formodede risici stadig er forholdsvis sparsom, men Afton har erkendt, at det ud fra de foreliggende undersøgelser heller ikke kan afvises fuldstændigt, at der foreligger risici.

Muligheden for at tilpasse grænseværdierne

Forsigtighedsprincippet

94. Det er netop i en situation som denne, at forsigtighedsprincippet gælder. Det adskiller sig fra princippet om forebyggende indsats, som har til formål at beskytte sundheden og miljøet mod skader, der med sikkerhed vil indtræde. Forsigtighedsprincippet gør det derimod muligt at træffe foranstaltninger for at afværge risici, selv om der er uenighed om deres omfang. Det betyder, at lovgiver for en sikkerheds skyld kan prioritere målet om at beskytte sundheden og miljøet, selv om det går ud over andre interesser.

96. I forbindelse med afvejningen skal det også tages i betragtning, at restriktive beskyttelsesforanstaltninger principielt er af midlertidig karakter. De skal ophæves, hvis der fremkommer nye oplysninger, som viser, at der ikke er grund til frygt⁶⁴. Det sikrer i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at restriktionerne ikke anvendes længere, end det er nødvendigt. Som Kommissionen har pointeret, tilskynder det samtidig producenter og brugere af denne type produkter til at undersøge disse produkters virkninger i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler. Da lovgiver imidlertid skal påvise eventuelle risici for at kunne indføre restriktioner, tilskynder det omvendt også

95. Denne afvejning skal foretages af lovgiver og ikke af domstolene. Lovgiver kan bl.a.

64 — Jf. dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., nævnt i fodnote 53, præmis 68, og Agrarproduktion Staebelowdommen, nævnt i fodnote 38, præmis 40, hvori det understreges, at det er nødvendigt at tilpasse restriktioner i lyset af nye oplysninger.

disse aktører til at lægge hindringer i vejen for videnskabelige undersøgelser af disse risici.

Parlamentet og Rådet sine konklusioner senest den 31. december 2012.

97. Restriktionerne blev som følge heraf udformet som et generelt forbud med mulighed for dispensation. Det bestemmes udtrykkeligt i artikel 8a, stk. 1 og 3, i direktiv 98/70, at Kommissionen skal foretage en nærmere undersøgelse af risiciene, og at den i givet fald skal tilpasse grænseværdierne. Denne mulighed er udtrykkeligt nævnt i betragtning 35. Hvis det lykkes for Afton at fremlægge relevante videnskabelige oplysninger, vil Kommissionen være nødt til at tage bestemmelserne om MMT op til fornyet overvejelse⁶⁵.

Grænseværdiernes størrelse og virkninger for anvendelsen af MMT

99. I forbindelse med afvejningen mellem foranstaltningens formål og dens ulemper skal der imidlertid også tages hensyn til grænseværdiernes virkninger for anvendelsen af MMT. Disse virkninger er uløseligt forbundet med grænseværdiernes størrelse.

98. Grundlaget for en sådan dokumentation – forudsat at den findes – er under udarbejdelse. Sundhedsrisiciene undersøges i øjeblikket af Afton i samarbejde med den amerikanske miljøstyrelse, *Environmental Protection Agency*⁶⁶, og de undersøges, som Kommissionen har anført, også inden for rammerne af REACH-forordningen. I henhold til artikel 8a, stk. 1, i direktiv 98/70 gennemfører Kommissionen desuden en vurdering af sundheds- og miljørisici ved anvendelse af metalbaserede additiver i brændstof og udvikler til dette formål en prøvningsmetodologi. Den forelægger

100. Afton har i den henseende fremført tre argumenter, der stort set ikke er blevet bestridt.

101. For det første er der intet specifikt videnskabeligt grundlag for at begrænse det maksimale indhold af mangan til 6 mg pr. liter fra 2011 og for at nedsætte det til 2 mg fra 2014.

102. For det andet bevirker grænseværdierne, at det ikke længere er muligt at anvende MMT til at beskytte mod ventilskader (ventilsædeslid). Det gælder for visse ældre køretøjer, hvor brændstoffet skal tilsættes visse additiver for at undgå ventilskader. Afton har oplyst, at brændstofferne ikke vil indeholde

65 — Jf. dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, nævnt i fodnote 53, præmis 68 ff.

66 — Referencenr. EPA-HQ-OAR-2004-0074. De dokumenter, der allerede er fremlagt, kan ses på <http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#searchResults?Ne=11+8+8053+8098+8074+8066+8084+1&Ntt=EPA-HQ-OAR-2004-0074&Ntk=All&Ntx=mode+matchall&N=0>.

nok MMT til at opfylde denne funktion, hvis grænseværdierne følges. Grænseværdierne har derfor den samme virkning som et forbud mod at anvende MMT til dette formål.

at afveje ulemperne ved disse regler mod deres formål. Lovgiver skulle således undersøge de påtænkte reglers negative virkninger. Hvis reglerne havde konsekvenser, der slet ikke blev taget i betragtning under lovgivningsproceduren, udøvede lovgiver måske ikke sit skøn på den rigtige måde.

103. Afton har antydnet, at grænseværdierne for MMT vil gøre det umuligt at benytte de pågældende ældre køretøjer. Dette argument er dog ikke holdbart, eftersom der findes andre brændstofadditiver, der også kan anvendes som erstatning for bly⁶⁷. Det er derfor kun Aftons økonomiske interesser i markedsføringen af MMT til dette formål, der skal indgå i afvejningen.

106. Der blev faktisk ikke fremlagt dokumentation vedrørende de pågældende spørgsmål under lovgivningsproceduren. Institutionerne kom slet ind på disse indvendinger under den skriftlige forhandling ved Domstolen. Aftons argumenter rejser dog ikke tvivl om grænseværdiernes forholdsmæssighed.

104. For det tredje har MMT efter Aftons opfattelse ikke længere nogen praktisk virkning, når grænseværdien i 2014 nedsættes til 2 mg mangan, og denne grænseværdi kan derfor sidestilles med et fuldstændigt forbud. Denne indvending vedrører MMT's vigtigste funktion, som er at øge det såkaldte oktantal i brændstoffet. Med en grænseværdi på 6 mg er det stadig muligt at opnå en mærkbar forøgelse af oktantalet, men det er det ikke med en grænseværdi på 2 mg.

107. Det manglende videnskabelige grundlag for grænseværdierne er betegnende for den eksisterende viden om risiciene. Når det er uklart, om det overhovedet er skadeligt at anvende MMT, findes der heller ingen videnskabelig viden om, hvorvidt visse grænseværdier gør det muligt at undgå skader.

105. Aftons antagelse er ikke grundløs. Når lovgiver skal tage stilling til, om regler er forholdsmæssige, er det i princippet nødvendigt

108. Afton har på dette punkt i det væsentlige argumenteret for, at det er uklart, hvilke risici der er forbundet med anvendelsen af MMT, og at de planlagte restriktioner gør det meget vanskeligt at anvende MMT. Disse synspunkter blev fremført og tydeligvis også taget i betragtning under lovgivningsproceduren – i hvert fald for så vidt angår bestemmelserne om MMT. Siden førstebehandlingen i Parlamentet var det

67 — Jf. beskrivelsen af patent WO/2001/016257 på <http://www.wipo.int/pctdb/en/wo.jsp?amp%3BDISPLAY=DESC&%3BWO=2001%2F16257&1A=GB200000262&DISPLAY=DESC>.

således et fuldstændigt forbud mod MMT, der var til diskussion, og som ville have krævet en lignende afvejning.

4. Ligebehandlingsprincippet

109. Det kan således ikke fastslås, at lovgiver ikke har udøvet sit skøn eller har udøvet sit skøn fejlagtigt med hensyn til grænseværdiernes forholdsmæssighed.

110. Afvejningen er i øvrigt heller ikke åbenbart fejlagtig, henset til grænseværdiernes virkninger. I betragtning af den eksisterende usikkerhed, navnlig om sundhedsrisiciene, ville et fuldstændigt forbud i princippet også være en mulighed. Som Kommissionen har forklaret, udgør de planlagte grænseværdier, som indføres gradvist, derimod et mindre indgribende middel, og de er som følge heraf ikke åbenbart uforholdsmæssige.

e) Foreløbig konklusion

111. Det fremgår således af gennemgangen af artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, at der ikke er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

112. Ifølge fast retspraksis indebærer ligebehandlingsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet⁶⁸. Som ved proportionalitetsprincippet skal der imidlertid også ved efterprøvelsen af forbuddet mod forskelsbehandling tages hensyn til, at fællesskabslovgiver har et betydeligt råderum (»skøn«)⁶⁹.

113. Afton har gjort gældende, at det ikke er berettiget at indføre grænseværdier for MMT uden at begrænse anvendelsen af andre metalbaserede additiver. MMT har den samme funktion som de øvrige metalbaserede additiver og giver ikke anledning til yderligere risici. Der findes mindst ét andet manganbaseret additiv, nemlig cyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (CMT), og det er ikke blevet pålagt restriktioner.

68 — Jf. IATA og ELFAA-dommen, nævnt i fodnote 8, præmis 95, og dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., nævnt i fodnote 18, præmis 74.

69 — Dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 35 og 49, af 11.9.2007, sag C-227/04 P, Lindorfer mod Rådet, Sml. I, s. 6767, præmis 78, og af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 57.

114. Hertil har Parlamentet med rette anført, at risiciene ved MMT er bedre undersøgt end risiciene ved andre metalbaserede additiver. Forskellige videnskabelige oplysninger berettiger forskellige beskyttelsesforanstaltninger.

115. Med hensyn til andre manganbaserede additiver har institutionerne uimodsagt forklaret, at disse ikke anvendes i EU. Kommissionen har oplyst, at det bl.a. betyder, at disse additiver, før de kan markedsføres, skal registreres i henhold til REACH-forordningen, som gør det muligt at foretage en risikovurdering. Der er derfor ingen grund til at fastsætte grænseværdier for disse additiver på nuværende tidspunkt.

116. Det kan således ikke fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

5. Retssikkerhedsprincippet

117. Det generelle retssikkerhedsprincip, der er et grundlæggende fællesskabsretligt

princip, kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter⁷⁰. Retssikkerhedsprincippet kræver dog ikke, at der slet ikke må herske tvivl om fortolkningen af en retsregel. Det er til gengæld vigtigt, at den omhandlede retsakt ikke er så tvetydig, at den er til hinder for, at man med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af den anfægtede forordning af vejen⁷¹.

118. Afton mener, at det er uklart, om grænseværdierne også finder anvendelse, efter at der er fastlagt en prøvningsmetodologi. Artikel 8a, stk. 2, første punktum, i direktiv 98/70 bestemmer således, at »[i]ndtil den [...] prøvningsmetodologi er blevet udviklet«, skal MMT fra den 1. januar 2011 være begrænset til 6 mg Mn pr. liter. Ifølge det andet punktum nedsættes denne grænseværdi til 2 mg Mn pr. liter fra den 1. januar 2014.

119. Afton har ret i, at artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70 kan misforstås, hvis man kun ser på dens ordlyd. Hvis man sammenholder denne bestemmelse med betragtning 35 og med artikel 8a, stk. 1 og 3, er det dog klart, at grænseværdierne ikke kan ophæves, bare fordi der

⁷⁰ — IATA og ELFAA-dommen, nævnt i fodnote 8, præmis 68, og dommen i sagen Intertanko m.fl., nævnt i fodnote 6, præmis 69.

⁷¹ — Dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 31.

udvikles en prøvningsmetodologi. Det fastslås desuden udtrykkeligt i artikel 8a, stk. 3, første punktum, at »[d]en i stk. 2 omhandlede grænse for indholdet af MMT i brændstoffer revideres på grundlag af resultaterne af den vurdering, der gennemføres ved anvendelse af den i stk. 1 nævnte prøvningsmetodologi«.

120. Det kan således ikke fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

C – Det andet spørgsmål – mærkningskravenes gyldighed

121. Det andet spørgsmål vedrører lovligheden af kravet om, at brændstof, der er tilsat MMT, skal mærkes. Det skal nærmere bestemmes afklares, om de pågældende bestemmelser bygger på et åbenbart fejlskøn eller tilsidesætter proportionalitetsprincippet. Eftersom argumenterne om, at der er foretaget et fejlskøn, vedrører proportionalitetsprincippet, vil jeg undersøge dem i denne sammenhæng.

122. Ifølge den nye artikel 8a, stk. 4-6, der er indsat i direktiv 98/70 ved direktiv 2009/30, skal tankstationerne opsætte et klart synligt

mærke med teksten »Indeholder metalbase-rede additiver«, hvis de sælger brændstoffer, der indeholder sådanne additiver.

123. Mærkningskravet skal ifølge det sidste punktum i betragtning 35 forhindre, at forbrugerne uden at vide det sætter garantien på deres køretøj ud af kraft. Det fremgår således af denne betragtning andet punktum, at anvendelse af sådant brændstof kan sætte køretøjsgarantier ud af kraft. Årsagen er de risici for bilmotorer og emissionsbegrænsende udstyr, der også er nævnt. Mærkningskravet sigter derfor mod at beskytte forbrugerne, hvilket i henhold til artikel 153 EF er et af EU's mål. Dette mål skal bl.a. nås ved at fremme forbrugernes ret til oplysning.

124. Afton tvivler dog på, at formålet med mærkningen kan opfyldes, når der ikke henvises til køretøjsgarantien. Forbrugerne vil normalt ikke sætte sig så godt ind i køretøjsgarantien, at de er klar over, hvad der kan ske, hvis de anvender brændstof med metalbase-rede additiver.

125. Denne tvivl er velbegrundet. Mærkningskravet kunne have været formuleret klarere. Det betyder dog ikke, at det ikke er egnet til at fremme forbrugerbeskyttelsen.

126. Forbrugerne skal som minimum oplyses om de stoffer, som et produkt indeholder, for at de selv kan gøre noget for at undgå risiciene. De forbrugere, der kender risiciene, kan i det mindste tage hensyn til de metalbaserede additiver, når de køber brændstof. Det ville de ikke kunne, hvis additiverne ikke var angivet.

der vil være en risiko, som skal imødegås ved hjælp af mærkningskravet. Dette krav gælder i øvrigt også for andre metalbaserede additiver, der ikke er omfattet af grænseværdier.

127. Afton anser heller ikke mærkningskravet for at være det mindst indgribende middel. For det første fastslog Kommissionen dette i sin konsekvensanalyse, og for det andet må grænseværdierne for MMT være tilstrækkelige.

130. Et mindre indgribende middel er derfor ikke påkrævet.

128. Hvad angår Kommissionens vurdering er denne som nævnt ikke bindende for de øvrige institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren. De behøver ikke at udøve deres skønsebeføjelse med hensyn til virkningen af forskellige lovgivningsmæssige løsninger på samme måde som Kommissionen.

131. Afton anser endelig mærkningskravet for at være uforholdsmæssigt, fordi det i praksis vil fungere som et forbud mod metalbaserede additiver. Det kræver, at tankstationerne opbevarer og sælger brændstoffer, der indeholder additiver, særskilt. En sådan investering vil de efter Aftons opfattelse ikke påtage sig.

129. Spørgsmålet om, hvorvidt den beskyttelse, som grænseværdierne yder, er tilstrækkelig, behandles udtrykkeligt i betragtning 35. Det fremgår heraf, at grænseværdierne ikke skal forhindre enhver risiko ved anvendelsen af MMT, men at de, indtil der er foretaget yderligere evaluering, skal begrænse eventuelle skader. Lovgiver mener derfor stadig, at

132. Det kan ikke afvises, at denne prognose er korrekt. Den tager dog ikke direkte afsæt i mærkningskravet, men i den manglende interesse for brændstoffer med metalbaserede additiver set i forhold til brændstoffer uden disse additiver. Hvis additiverne var mere interessante, ville tankstationerne enten påtage sig den yderligere investering eller undlade at sælge brændstof uden additiver. Det er under alle omstændigheder ikke rimeligt at udsætte forbrugerne for risikoen for, at de mister deres køretøjsgaranti, uden at advare dem herom, blot for at kunne fortsætte med at sælge et risikobehæftet produkt.

V – Forslag til afgørelse

133. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationer for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationer for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF.«