

Υπόθεση C-343/09

Afton Chemical Limited

κατά

Secretary of State for Transport

[αίτηση του High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο),
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Αίτηση εκδόσεως προδικαστικής απόφασεως — Κύρος — Οδηγία 2009/30/
ΕΚ — Άρθρο 1, παράγραφος 8 — Οδηγία 98/70/ΕΚ — Άρθρο 8α — Ατμοσφαιρική
ρύπανση — Καύσιμα — Χρήση μεταλλικών προσθέτων στα καύσιμα — Όριο
περιεκτικότητας μεθυλοκυκλοπενταδιένυλου τρικαρβονυλικού μαγγανίου
(MMT) — Επισήμανση — Μελέτη επιπτώσεων — Πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως —
Αρχή της προφύλαξης — Αναλογικότητα — Ίση μεταχείριση — Ασφάλεια
δικαίου — Παραδεκτό»

Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott της 6ης Μαΐου 2010 I - 7033

Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 8ης Ιουλίου 2010 I - 7062

Περίληψη της αποφάσεως

1. Ένσταση ελλείψεως νομιμότητας — Παρεμπίπτων χαρακτήρας
(Άρθρο 230, εδ. 4, ΕΚ· οδηγία 2009/30 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου,
άρθρο 1 § 8)

2. Προσέγγιση των νομοθεσιών — Καύσιμα — Οδηγία 2009/30
(Οδηγία 2009/30 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 1 § 8)
3. Προσέγγιση των νομοθεσιών — Καύσιμα — Οδηγία 2009/30
(Οδηγία 2009/30 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 1 § 8)
4. Προσέγγιση των νομοθεσιών — Καύσιμα — Οδηγία 2009/30
(Οδηγία 2009/30 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 1 § 8)

1. Εταιρία παράγουσα μεθυλοκυκλοπενταδιένυλο τρικαρβονυλικό μαγγάνιο (MMT) δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τίγεται πέραν πάσης αμφιβολίας ατομικά, κατά την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, από το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2009/30, με την οποία τροποποιείται η οδηγία 98/70 όσον αφορά τις προδιαγραφές για τη βενζίνη, το ντίζελ και το πετρέλαιο εσωτερικής καύσεως και την καθιέρωση μηχανισμού για την παρακολούθηση και τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τροποποιείται η οδηγία 1999/32, όσον αφορά την προδιαγραφή των καυσίμων που χρησιμοποιούνται στα πλοία εσωτερικής ναυσιπλοΐας, και καταργείται η οδηγία 93/12, η οποία περιορίζει την παρουσία του πρόσθετου MMT στα καύσιμα, καθόσον το εν λόγω άρθρο 1, παράγραφος 8, δεν την αφορά συγκεκριμένα αλλά μόνο υπό την αντικειμενική ιδιότητά της ως παραγωγού ενός τέτοιου προσθέτου ακριβώς όπως

και κάθε άλλον επιχειρηματία που βρίσκεται, πραγματικά ή δυνητικά, στην ίδια κατάσταση. Η δυνατότητα προσδιορισμού, με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ακριβείας, του αριθμού ή και της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου στα οποία εφαρμόζεται ένα μέτρο ουδώς σημαίνει ότι το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρείται ως αφορών τα συγκεκριμένα πρόσωπα ατομικά εφόσον δεν αμφισβητείται ότι η εφαρμογή αυτή λαμβάνει χώρα βάσει αντικειμενικής έννομης ή πραγματικής καταστάσεως την οποία προσδιορίζει η εν λόγω πράξη. Εξάλλου, δεν είναι πέραν πάσης αμφιβολίας βέβαιον ότι μια τέτοια παραγωγός εταιρία δύναται να ασκήσει παραδεκτώς προσφυγή βάσει του άρθρου 230 ΕΚ κατά του προπαρατεθέντος άρθρου 1, παράγραφος 8, και ότι δικαιούται συνεπώς να επικαλεστεί, στο πλαίσιο προσφυγής ασκηθείσας κατά το εθνικό δίκαιο, την έλλειψη νομιμότητας των διατάξεων αυτών, ακόμη και αν δεν έχει ασκήσει

προσφυγή ακυρώσεως κατά αυτών ενώπιον του κοινοτικού δικαστή εντός της προθεσμίας του άρθρου 230 ΕΚ.

ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η πράξη εκδόθηκε κατόπιν πραγματικής ασκήσεως της διακριτικής τους ευχέρειας, η οποία προϋποθέτει ότι ελήφθησαν υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία και όλες οι σχετικές περιστάσεις της καταστάσεως, τη ρύθμιση της οποίας σκοπεί η πράξη αυτή.

(βλ. σκέψεις 20, 23-25)

2. Εντός ενός περίπλοκου τεχνικού πλαισίου με εξελικτικό χαρακτήρα όπως είναι τα πρόσθετα των καυσίμων, ο νομοθέτης της Ενώσεως έχει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την αξιολόγηση πραγματικών στοιχείων επιστημονικής και τεχνικής φύσεως άκρως περίπλοκων προκειμένου να καθορίσει τη φύση και την έκταση των μέτρων που υιοθετεί, ενώ ο έλεγχος του κοινοτικού δικαστή περιορίζεται στην εξέταση του ζητήματος αν η άσκηση της εξουσίας αυτής μαρτυρεί πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή αν ο νομοθέτης υπερέβη προδήλως τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων επιστημονικής και τεχνικής φύσεως εκείνη του νομοθέτη στον οποίο η Συνθήκη έχει αναθέσει την αποστολή αυτή. Η εν λόγω ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη της Ενώσεως, η οποία συνεπάγεται περιορισμένο δικαστικό έλεγχο της ασκήσεώς της, δεν αφορά μόνον τη φύση και την έκταση των διατάξεων που πρέπει να θεσπιστούν, αλλά επίσης, ως ένα βαθμό, τη διαπίστωση των βασικών στοιχείων. Πάντως, ένας τέτοιος δικαστικός έλεγχος, έστω και περιορισμένης εκτάσεως, απαιτεί τα κοινοτικά όργανα που εξέδωσαν την επίμαχη πράξη να είναι σε θέση να αποδείξουν

Έτσι, όταν, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας θεσπίσεως της οδηγίας 2009/30, με την οποία τροποποιείται η οδηγία 98/70 όσον αφορά τις προδιαγραφές για τη βενζίνη, το ντίζελ και το πετρέλαιο εσωτερικής καύσεως και την καθιέρωση μηχανισμού για την παρακολούθηση και τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, η επιτροπή περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και ασφάλειας των τροφίμων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οργάνωσε γενικά και ειδικά και εργαστήρια και όταν προκύπτει από τη δικογραφία ότι, προκειμένου να ασκήσουν την εξουσία του εκτιμήσεως, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή έλαβαν υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα τα οποία αφορούν τόσο τις επιπτώσεις του μεθυλοκυκλοπενταδιένυλου τρικαρβονυλικού μαγγανίου (MMT) στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον όσο και την επίπτωσή του στα οχήματα, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν υπέπεσαν σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως αποφασίζοντας να καθορίσουν όριο περιεκτικότητας σε

ΜΜΤ στα καύσιμα με το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2009/30.

(βλ. σκέψεις 28, 33, 34, 36, 41, 42)

3. Το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2009/30, με την οποία τροποποιείται η οδηγία 98/70 όσον αφορά τις προδιαγραφές για τη βενζίνη, το ντίζελ και το πετρέλαιο εσωτερικής καύσης και την καθιέρωση μηχανισμού για την παρακολούθηση και τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τροποποιείται η οδηγία 1999/32 όσον αφορά την προδιαγραφή των καυσίμων που χρησιμοποιούνται στα πλοία εσωτερικής ναυσιπλοΐας και καταργείται η οδηγία 93/12, το άρθρο 8α, παράγραφος 2, δεν στερείται κύρους λόγω παραβίασεως της αρχής της προφυλάξεως και της αρχής της αναλογικότητας, ούτε λόγω της παραβίασεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της ασφαλείας δικαίου λόγω του ότι προσθέτει το άρθρο 8, παράγραφος 2, στην οδηγία 98/70 και περιορίζει την παρουσία του μεθυλοκυκλοπενταδιένυλου τρικαρβουνυλικού μαγγανίου (ΜΜΤ) στα καύσιμα.

Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τήρησεως της αρχής της αναλογικότητας,

επιβάλλεται όντως να αναγνωρισθεί στον νομοθέτη της Ενώσεως ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε τομέα όπου αυτός καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις και σε επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Η νομιμότητα μέτρου που λαμβάνεται στον τομέα αυτόν μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα σκοπό. Συναφώς, ο καθορισμός ορίου της περιεκτικότητας του ΜΜΤ στα καύσιμα που παρέχει τη δυνατότητα μείσεως των ποσοτήτων της ουσίας αυτής που θα μπορούσαν να προξενήσουν βλάβες στην υγεία δεν είναι προδήλως ακατάλληλος για την επίτευξη των σκοπών της προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ενώσεως. Επιπλέον, ενόψει των κινδύνων για την υγεία του ανθρώπου και τις ζημίες στους κινητήρες των οχημάτων καθώς και λόγω των δυσχερειών καταρτίσεως μεθόδων δοκιμής, περιοριστικό μέτρο όπως ο περιορισμός της περιεκτικότητας του ΜΜΤ στα καύσιμα δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας 2009/30 μέτρο.

Ακολούθως, όσον αφορά την αρχή της προφυλάξεως, οσάκις αποδεικνύεται αδύνατον να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων των μελετών, η πιθανότητα πραγματικής προσβολής της δημόσιας υγείας εξακολουθεί να υπάρχει

στην περίπτωση επελεύσεως του κινδύνου αυτού, η εν λόγω αρχή της προφυλάξεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων υπό την επιφύλαξη ότι τα μέτρα αυτά δεν δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις και είναι αντικειμενικά. Το όριο περιεκτικότητας σε MMT στα καύσιμα το οποίο επιβάλλει το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2009/30 δεν εισάγει δυσμενή διάκριση, καθόσον εφαρμόζεται επί του συνόλου της Ενώσεως και έναντι όλων των παραγωγών και εισαγωγέων του MMT. Πέραν τούτου, λαμβανομένων υπόψη των αμφιβολιών και ως προς τις βλάβες που προξενεί η χρήση MMT και ως προς τους κινδύνους που δημιουργούνται για τον χρήστη MMT, ο καθορισμός ορίων περιεκτικότητας MMT στα καύσιμα δεν παρίσταται προδήλως δυσανάλογο μέτρο σε σχέση με τα οικονομικά συμφέροντα των παραγωγών MMT, ενόψει επιτεξεως υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος.

Επίσης, όσον αφορά την αρχή της ίσης μεταχείρισεως, τα λοιπά μεταλλικά πρόσθετα με βάση το μαγγάνιο, τα οποία δεν αφορά ο προβλεπόμενος για το MMT περιορισμός, δεν χρησιμοποιούνται ούτε εισάγονται στην Ένωση. Εξ αυτού προκύπτει ότι το MMT δεν τελεί σε κατάσταση παρόμοια με εκείνη των άλλων μεταλλικών προσθέτων με βάση το μαγγάνιο και ότι ο νομοθέτης της Ενώσεως δεν είχε συνεπώς την υποχρέωση να καθορίσει όρια για τα πρόσθετα αυτά.

Τέλος, ουδεμία προσβολή της αρχής της ασφαλείας δικαίου μπορεί να διαπιστωθεί καθόσον ουδεμία ασάφεια προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 8α, παράγραφος 2, της οδηγίας 98/70 όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του ορίου περιεκτικότητας του καυσίμου σε MMT και της αναπτύξεως μεθοδολογίας δοκιμών.

(βλ. σκέψεις 46, 50, 55, 61, 63, 68, 69, 75-77, 82, 83)

4. Θεσπίζοντας το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2009/30, με την οποία τροποποιείται η οδηγία 98/70 όσον αφορά τις προδιαγραφές για τη βενζίνη, το ντίζελ και το πετρέλαιο εσωτερικής καύσεως και την καθιέρωση μηχανισμού για την παρακολούθηση και τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τροποποιείται η οδηγία 1999/32, όσον αφορά την προδιαγραφή των καυσίμων που χρησιμοποιούνται στα πλοία εσωτερικής ναυσιπλοΐας, και καταργείται η οδηγία 93/12, ο νομοθέτης της Ενώσεως, προσθέτοντας ένα άρθρο 8α, παράγραφοι 4 έως 6, στην οδηγία 98/70 και επιβάλλοντας την υποχρέωση σημάνσεως των καυσίμων τα οποία περιέχουν μεταλλικά πρόσθετα, δεν υπέπεσε σε καμία πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως. Πράγματι, η υποχρέωση σημάνσεως έχει σκοπό την προστασία των καταναλωτών που, κατά το άρθρο 153 ΕΚ, αποτελεί στόχο της Ενώσεως. Ο σκοπός αυτός, πρέπει να επιτυγχάνεται με την προώθηση των δικαιωμάτων των καταναλωτών στην ενημέρωση. Η τοποθέτηση, κατά τρόπο εμφανή, επιγραφής η οποία περιλαμβάνει το κείμενο «Περιέχει μεταλλικά πρόσθετα» αποτελεί κατάλληλο μέσο

για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Πέραν τούτου, η σήμανση απαιτείται μόνο για την πώληση καυσίμου που περιέχει μεταλλικά πρόσθετα και όχι για την πώληση MMT ως προσθέτου, ενώ δεν είναι σε θέση να αυξήσει σημαντικά την επιβάρυνση των παραγωγών και των διανομέων καυσίμων λόγω του μικρού όγκου καυσίμων που περιέχουν τέτοια πρόσθετα. Επομένως, η ως άνω υποχρέωση σήμανσεως δεν αποτελεί προδήλως ακατάλληλη υποχρέωση για την

επίτευξη του σκοπού προστασίας του καταναλωτή τον οποίο προβλέπει η οδηγία 2009/30.

(βλ. σκέψεις 88, 89, 94-96)