

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

8. juuli 2010 \*

Kohtuasjas C-343/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) (Ühendkuningriik) 2. juuli 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. augustil 2009, menetluses

**Afton Chemical Limited**

*versus*

**Secretary of State for Transport,**

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud C. Toader, K. Schiemann, P. Küris (ettekandja) ja L. Bay Larsen,

kohtujurist: J. Kokott,  
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. aprilli 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades märkusi, mille esitasid:

- Afton Chemical Limited, esindajad: *barrister* J. Stratford ja *barrister* R. Blakeley ning J. Flynn, QC, keda volitas *solicitor* M. Lohn,
- Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja J. Möller,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Moore ja M. Simm,
- Euroopa Parlament, esindajad: I. Anagnostopoulou ja R. Kaškina,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Alcover San Pedro, E. White ja D. Kukovec,

olles 6. mai 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/30/EÜ (millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ seoses bensiini, diislikütuse ja gaasiõli spetsifikatsioonidega ja kehtestatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste järelevalve ja vähendamise mehhanism ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 1999/32/EÜ seoses siseveelaevades kasutatava kütuse spetsifikatsioonidega ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 93/12/EMÜ) (ELT L 140, lk 88) artikli 1 lõike 8 kehtivust osas, milles sellega viiakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 1998. aasta direktiivi 98/70/EÜ (bensini ja diislikütuse kvaliteedi ning nõukogu direktiivi 93/12/EMÜ muutmise kohta) (EÜT L 350, lk 58; ELT eriväljaanne 13/23, lk 182) sisse uus artikli 8a lõige 2 ja lõiked 4–6.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati seoses Afton Chemical Limited'i (edaspidi „Afton”) poolt 2. juulil 2009 esitatud taotlusega, et kohus võtaks menetlusse nende kaebuse, milles nad palusid kontrollida, kas Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus”, mis on suunatud direktiivi 2009/30 ülevõtmisele, on õiguspärane (judicial review).

## Õiguslik raamistik

- 3 Direktiivi 2009/30 põhjendus 35 sätestab:

„Spetsiifiliste metallilisandite, eriti metüülsüklopentadienüülmangaan trikarbonüüli [edaspidi „MMT”] kasutamine võib suurendada riski inimeste tervisele ja kahjustada sõiduki mootorit ning heitekontrolliseadmeid. Paljud sõidukitootjad soovivad hoiduda metallilisandeid sisaldava kütuse kasutamisest ja selle kasutamine võib sõiduki garantii kehtetuks muuta. Seepärast on asjakohane jälgida pidevalt MMT kütuses kasutamise mõju ja konsulteerida seejuures huvirühmadega. Kuni täiendava läbivaatamiseni on vaja astuda samme, et piirata mis tahes võimaliku kahjuliku mõju ulatust. Seepärast on asjakohane kehtestada MMT kasutamisele kütuses ülempiir, tuginedes praegu olemasolevatele teaduslikele andmetele. Seda piirmäära saaks tõsta ainult siis, kui tõestatakse, et suuremad kogused ei too kaasa ebasoovitavat mõju. Et vältida olukorda, kus tarbijad teadmatusest muudavad oma sõiduki garantii kehtetuks, tuleb lisaks nõuda, et kõik metallilisandeid sisaldavad kütused oleksid vastavalt märgistatud.”

- 4 Direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 lisab direktiivi 98/70 artikli 8a, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Metallilisandid

1. Komisjon hindab metallilisandite kütustes kasutamise ohtu tervisele ja keskkonnale ja töötab selleks välja katsemeetodi. Ta esitab oma järeldused Euroopa Parlamendile ja nõukogule 31. detsembriks 2012.

2. Kuni lõikes 1 osutatud katsemeetodi väljatöötamiseni piiratakse metallilisandi metüülsüklopentadienüülmangaan trikarbonüüli (MMT) kasutamist kütustes alates 1. jaanuarist 2011 kuni 6 mg mangaani liitri kohta. Alates 1. jaanuarist 2014 on nime-  
tatud piirang 2 mg mangaani liitri kohta.

3. Lõikes 2 sätestatud MMT sisalduse piirang kütuses vaadatakse lõikes 1 osutatud katsemeetodiga teostatud hindamise tulemuste alusel läbi. Kui riskianalüüs seda õigustab, võib sisaldust vähendada nullini. Sisaldust ei või suurendada, välja arvatud juhul, kui riskianalüüs seda õigustab. Kõnealune meede, mille eesmärk on muuta käesoleva direktiivi vähemolulisi sätteid, võetakse vastu vastavalt artikli 11 lõikes 4 osutatud kontrolliga regulatiivmenetlusele.

4. Liikmesriigid tagavad, et märgistus kütuse metallilisansisalduse kohta paigaldatakse kõikidesse punktidesse, kus metallilisansiga kütus tarbijatele kättesaadavaks tehakse.

5. Märgistusel peab olema järgmine tekst: „Sisaldab metallilisandeid”.

6. Märgistus kinnitatakse selgelt nähtaval viisil kohta, kus on esitatud teave kütuseliigi kohta. Märgistus peab olema selgelt nähtava ja kergesti loetava suuruse ja kirjaga.”

## **Menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimused**

- 5 Afton on Ühendkuningriigis asuv äriühing ja kuulub kontserni Afton Chemical, mis toodab ja müüb MMT-d kasutamiseks kogu maailmas.
- 6 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) selgitustest nähtub, et MMT on mangaanil põhinev metalliline kütuselisand, mille eesmärk on suurendada pliivaba kütuse oktaaniarvu ja/või kaitsta klapi kahjustuste eest sõidukitel, milles kasutatakse pliiasendajatega bensiini.
- 7 Aftoni arvates ei ole direktiiviga 2009/30 direktiivi 98/70 artikli 8a lõike 2 ja lõigete 4–6 lisamine õiguspärane. Enne nimetatud direktiivi vastuvõtmist puudus igasugune MMT kasutamise piirmäär või piirang ja metallilisandite, eelkõige MMT olemasolul märgistamiskohustus.
- 8 Afton pöördus eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole taotlusega, et kohus võtaks menetlusse nende kaebuse, milles nad palusid kontrollida, kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus”, mis on suunatud direktiivi 2009/30 ülevõtmisele, on õiguspärane (judicial review).
- 9 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) andis sellele loa ning otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Seoses [...] direktiivi 2009/30 [...] sätetega, mis käsitlevad metallilisandeid:

1. Kas artikli 1 lõike 8 selle osaga, millega lisatakse direktiivi 98/70 uue artikli 8a lõige 2, millega piiratakse [MMT] kasutamine kütustes alates 1. jaanuarist 2011 kuni 6 mg mangaani liitri kohta ning alates 1. jaanuarist 2014 kuni 2 mg mangaani liitri kohta, on niisuguste piirangute kehtestamine:
  - a) õigusvastane, kuna see põhineb ilmsel kaalutusveal?
  - b) õigusvastane, kuna sellega rikutakse ettevaatuspõhimõtte nõudeid?
  - c) õigusvastane proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu?
  - d) õigusvastane, kuna see on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega?
  - e) õigusvastane, kuna see on vastuolus õiguskindluse põhimõttega?

2. Kas artikli 1 lõike 8 selle osaga, millega lisatakse direktiivi 98/70 uue artikli 8a lõiked 4–6, millega nõutakse kõikide metallilisandeid sisaldavate kütuste märgistamist tekstiga: „Sisaldab metallilisandeid”, on niisuguse märgistamiskohustuse kehtestamine:

a) õigusvastane, kuna see põhineb ilmsel kaalutusveal?

b) õigusvastane proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu?”

### **Eelotsusetaotluse vastuvõetavus**

<sup>10</sup> Parlament ja komisjon leiavad, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

<sup>11</sup> Nende arvates on vastuvõetamatuse aluseks asjaolu, et esiteks puudub poolte vahel vaidlus – Secretary of State for Transport (transpordiminister) jääb esitatud väidete põhjendatuse osas erapooletuks – ja teiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimuva menetluse ainus eesmärk saavutada direktiivi 2009/30 artikli 1 lõike 8 tühistamine.

<sup>12</sup> Komisjon väidab, et tõenäoliselt täidab Afton tingimused, mis on EÜ artikliga 230 kehtestatud ühenduste kohtule hagi esitamise suhtes.



- 13 Esiteks tuleb selles osas meenutada, et kui siseriiklikus kohtus tõusetub küsimus Euroopa Liidu institutsioonide õigusakti kehtivusest, on siseriikliku kohtu ülesanne hinnata, kas asjas otsuse langetamiseks on vaja see küsimus lahendada, ning seejärel taotleda Euroopa Kohtult otsust selles küsimuses. Järelikult juhtudel, kui siseriikliku kohtu esitatud küsimused puudutavad ühenduse õigusnormi kehtivust, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud vastama (10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, EKL 2002, lk I-11453, punkt 34, ja 3. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-308/06: Intertanko jt, EKL 2008, lk I-4057, punkt 31).
- 14 Euroopa Kohus võib keelduda siseriikliku kohtu poolt esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid juhul, kui on ilmne, et ühenduse õigusnormi tõlgendamine või kehtivuse hindamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline (eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 35, ja eespool viidatud kohtuotsus Intertanko jt, punkt 32).
- 15 Põhikohtuasja osas nähtub eelotsusetaotlusest, et Afton on esitanud High Court'ile kaebuse, milles ta palub kontrollida, kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus”, mis on suunatud direktiivi 2009/30 ülevõtmisele, on õiguspärane, kuigi kaebuse esitamise kuupäevaks ei olnud direktiivi ülevõtmise tähtaeg veel möödunud ning direktiivi ülevõtmiseks ei olnud vastu võetud ühtegi siseriiklikku meetet. Pealegi piisab ka vaid asjaolust, et Secretary of State for Transport on teatanud kavatsusest direktiiv 2009/30 üle võtta, et märgata, et Afton ja Secretary on eriarvamusel (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 36).

- 16 Lisaks ei vaielda Euroopa Kohtus selle üle, kas esitatud küsimused on põhikohtuasja lahenduse seisukohalt asjakohased, kuna direktiivi kehtivus võib olla eelduseks selle direktiivi Ühendkuningriigi õiguskorda ülevõtvate siseriiklike õigusaktide vastuvõtmisele (vt eespool viidatud kohtuotsus Intertanko jt, punkt 34).
- 17 Seega ei saa öelda, et oleks ilmne, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus direktiivi 2009/30 kehtivuse kohta ei ole seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega ning et tegemist on hüpoteetilise probleemiga.
- 18 Teiseks tuleb seoses küsimusega, kas kehtivuse hindamist puudutava eelotsusetaotluse vastuvõetavaks tunnistamine põhikohtuasjas esinevas olukorras võib võrduda EÜ artikli 230 järgimisest kõrvalehoidmisega, tuleb märkida, et EÜ asutamislepinguga ette nähtud õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteemis, mille eesmärk on tagada institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontrollimine, on füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes mainitud artikli neljandas lõigus sätestatud vastuvõetavuse tingimuste tõttu ei saa vaidlustada ühenduse üldakte, vastavalt olukorrale võimalus kaudselt viidata selliste aktide kehtetusele kas ühenduste kohtus EÜ artikli 241 alusel või siseriiklikes kohtutes ning taotleda nendelt kohtutelt, kes ei ole pädevad ise tuvastama mainitud aktide kehtetust, et nad esitaksid selle kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused (vt eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 39).
- 19 Seega kerkib küsimus, kas EÜ artikli 230 neljanda lõigu alusel esitatud Aftoni tühistamishagi vaidlusaluste sätete peale oleks olnud vähimagi kahtlusest vastuvõetav, kuna need sätted puudutavad teda otseselt ja isiklikult (vt selle kohta 12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-241/95: Accrington Beef jt, EKL 1996, lk I-6699, punkt 15, ja 2. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-343/07: Bavaria ja Bavaria Italia, EKL 2009, lk I-5491, punkt 40).

- 20 Selle kohta tuleb märkida, et Aftoni osas ei saa öelda, et vaidlusalused sätted kaheldamatult puudutaksid teda „isiklikult” EÜ artikli 230 neljanda lõigu tähenduses (vt eespool viidatud kohtuotsus *Bavaria ja Bavaria Italia*, punkt 41).
- 21 Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et kui ettevõtjad vaidlustavad õigusakti, tuleb neid pidada selle aktiga isiklikult puudutatuks, kui see mõjutab nende õigusliku seisundit mingi neid iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis neid kõigist teistest isikutest eristab, ning seega individualiseerib neid sarnaselt otsuse adressaadiga (vt 15. juuli 1963. aasta otsus kohtuasjas 25/62: *Plaumann vs. komisjon*, EKL 1963, lk 197, 223, ja 18. mai 1994. aasta otsus kohtuasjas C-309/89: *Codorniu vs. nõukogu*, EKL 1994, lk I-1853, punkt 20).
- 22 Põhikohtuasjas tuleb tõdeda, et direktiiv 2009/30, mille kehtetusele tuginetakse, puudutab kõiki MMT tootjaid.
- 23 Direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 ei viita eraldi Aftonile ja puudutab viimast vaid tema objektiivse seisundi tõttu MMT tootjana sarnaselt kõigi teiste ettevõtjatega, kes on tegelikult või potentsiaalselt samasuguses olukorras.
- 24 Tuleb meenutada, et võimalus enam-vähem täpselt määratleda õigussubjektide arvu ja isegi neid isikuid, kellele seda meedet kohaldatakse, ei tähenda mingil moel, et see meede neid subjekte isiklikult puudutab, kui on selge, nagu põhikohtuasja juhtumi puhul, et seda meedet kohaldatakse kõnesoleva aktiga määratletud objektiivse õigusliku või faktilise olukorra alusel (vt eelkõige 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas

C-451/98: Antillean Rice Mills *vs.* nõukogu, EKL 2001, lk I-8949, punkt 52, ja 8. aprilli 2008. aasta määrus kohtuasjas C-503/07 P: Saint-Gobain Glass Deutschland *vs.* komisjon, EKL 2008, lk I-2217, punkt 70)

- 25 Seega tuleb nentida, et Aftonil ei olnud EÜ artikli 230 alusel vaieldamatult õigust esitada vaidlusaluste sätete peale tühistamishagi. Seetõttu on tal siseriikliku õiguse alusel esitatud hagi raames õigus tugineda nende sätete kehtetusele, olgugi et ta ei ole ühenduste kohtule EÜ artiklis 230 ette nähtud tähtaja jooksul nende sätete peale tühistamishagi esitanud (vt eespool viidatud kohtuotsus Bavaria ja Bavaria Italia, punkt 46).
- 26 Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused vastuvõetavad.

## **Eelotsuse küsimused**

### *Esimene küsimus*

- 27 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8, mis lisab direktiivi 98/70 artikli 8a lõike 2, on kehtetu osas, milles see piirab MMT kasutamist kütustes alates 1. jaanuarist 2011.

## Ilmse kaalutusvea esinemine

- 28 Sissejuhatavalt tuleb rõhutada, et sellises arenevas ja keerulises tehnikavaldkonnas, nagu sellega on tegemist põhikohtuasjas, on liidu seadusandjal võetavate meetmete olemuse ja ulatuse kindlaksmääramisel lai kaalutusõigus, seda eeskätt äärmiselt keeruliste teaduslike ja tehniliste faktiliste asjaolude hindamisel; samas peab ühenduste kohtu kontroll piirduma hinnanguga sellele, kas esinevad ilmsed kaalutusvead või võimu kuritarvitamine või kas ametivõimud on oma kaalutusõiguse piire ilmselgelt ületanud. Nimetatud kontekstis ei saa ühenduste kohus asendada oma hinnanguga teaduslikele ja tehnilistele asjaoludele hinnangut, mille on andnud seadusandja, kellele on asutamislepinguga see ülesanne antud (vt selle kohta 15. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-425/08: *Enviro Tech* (Europa), EKL 2009, lk I-10035, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Afton väidab, et MMT sisalduse piirang kehtestati nõukogu ja parlamendi poolt asjaolude hindamisel ilmse kaalutusvea tegemise tagajärjena. Afton märgib, et need piirmäärad ei tugine komisjoni järeldusele, mis sisaldub direktiivi ettepanekule lisatud mõjuhinnangus, ning et need piirmäärad on kohaldamatud ja meelevaldsed.
- 30 Siinkohal tuleb esiteks märkida, et komisjoni koostatud ja direktiivi ettepanekule lisatud mõjuhinnang, mis ei näe ette metallilisandite keelustamist ega MMT sisalduse piirangut kütustes, ei ole siduv nõukogule ja parlamendile, kellel on EÜ artiklis 251 määratletud kaasotsustamismenetluse raames õigus esitada sellele ettepanekule muudatusi.

- 31 Teiseks võtab komisjon EÜ artikli 95 lõike 3 kohaselt aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Oma vastavate volituste piires püüavad ka parlament ja nõukogu saavutada sama eesmärgi.
- 32 Muuseas, EÜ artikli 174 lõige 1 sätestab, et liidu keskkonnapoliitika aitab kaasa rea eesmärkide taotlemisele, mille hulgas on ka inimese tervise kaitsmine. Selle artikli lõige 3 sätestab, et oma keskkonnapoliitikat ette valmistades võtab liit arvesse kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid. Eriti kehtib see kohustus EÜ artikli 95 lõikes 3 sätestatud menetluse suhtes, milles on vajalik uute andmete arvessevõtmine (vt selle kohta 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-405/07 P: *Madalmaad vs. komisjon*, EKL 2008, lk I-8301, punkt 61).
- 33 Siiski tuleb täpsustada, et liidu seadusandja ulatuslik kaalutlusõigus, mille teostamise üle tehtav kohtulik kontroll on piiratud, ei kehti mitte ainult vastuvõetavate sätete olemuse ja ulatuse suhtes, vaid teataval määral ka alusandmete valimise suhtes (vt eelkõige 25. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-120/99: *Itaalia vs. nõukogu*, EKL 2001, lk I-7997, punkt 44, ja 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: *Hispaania vs. nõukogu*, EKL 2006, lk I-7285, punkt 121).
- 34 Siiski nõuab niisugune kohtulik kontroll, vaatamata selle piiratusele, et ühenduse institutsioonid kui asjaomase akti autorid suudaksid Euroopa Kohtus tõendada, et kõnealune akt on vastu võetud neile kuuluva kaalutlusõiguse teostamise raames, mis eeldab kõigi nende elementide ja asjaolude arvessevõtmist, mis on kõnealuse akti reguleerimiseseme valdkonnas asjakohased (eespool viidatud kohtuotsus *Hispaania vs. nõukogu*, punkt 122).

- 35 Põhikohtuasjas nähtub parlamendi keskkonna-, rahvatervise- ja toiduohutuse komisjoni 19. juuli 2007. aasta aruande projektist, et see komisjon eelistab MMT kütustes kasutamise keelustamist alates 1. jaanuarist 2010 põhjendusel, et nii selle lisandi kui ka teiste metallilisandite kasutamine on keskkonnale väga kahjulik, viitamata seejuures selle arvamuse teaduslikele alustele.
- 36 Siiski on parlament Euroopa Kohtus toimivas menetluses täpsustanud, et nimetatud komisjon ei korraldanud mitte ainult „üldseminare“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. märtsi 2003. aasta direktiivi 2003/17/EÜ (millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ bensiini ja diislikütuse kvaliteedi kohta) (ELT L 76, lk 10; ELT eriväljaanne 13/31, lk 160) läbivaatamiseks, vaid 3. aprillil 2008 ka „eriseminari“ MMT-de osas, mille käigus anti sõna ka Aftonile. See parlamendi komisjon võttis arvesse ka erinevaid uuringuid, milles seati MMT kahjutus kahtluse alla, nagu näiteks 29. augusti 2008. aasta „Sierra research“, mille viis Kanadas läbi Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, mida ei saanud aga igatahes arvesse võtta komisjon mõjuanalüüsi avaldamisel, kuna see uuring ilmus alles hiljem.
- 37 Nõukogu väidab, et ta võttis õigusloomemenetluse raames arvesse International Council on Clean Transportation [Puhta Transpordi Rahvusvaheline Nõukogu (ICCT)] 2004. aasta uuringuid, mis tõendavad, et MMT kasutamine kahjustab inimeste tervist ja heitekontrolliseadmete töötamist, ja nn Brescia 17. ja 18. juuni 2006. aasta deklaratsiooni metallide neurotoksilisuse kohta, mis soovib eelkõige lõpetada kütustele mangaanil põhinevate orgaaniliste lisainete lisamine.
- 38 Tõsi on, et Afton saatis 29. detsembril 2008 nõukogule, parlamendile ja komisjonile Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrusele (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele)

(EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) tuginedes taotluse, et talle avaldataks teaduslikud dokumendid ja tõendid, mida oli kütustes MMT sisalduse piirmäärade üle otsustamisel arvesse võetud, ning et ükski avaldatud dokument ei sisaldanud teaduslikku teavet MMT kasutamisega seotud riskide kohta.

39 Siiski tuleb sedastada, et lisaks asjaolule, et nõukogu ei ole tingimata kõigi nende teaduslike dokumentide valdaja, mida liikmesriigid nõupidamistel kasutasid, olid kõik nimetatud dokumendid avalikud ja nendega võisid tutvuda kõik huvitatud isikud või ettevõtjad.

40 Järelikult ei saa väita, et õigusloomemenetluse raames ei võetud arvesse teaduslikke dokumente.

41 Eeltoodust tuleneb, et parlament, nõukogu ja komisjon võtsid õigusloomemenetluse raames kaalutluspädevuse tegelikuks teostamiseks arvesse kättesaadavaid teaduslike andmeid, sealhulgas selliseid, mis avaldati menetluse toimumise ajal.

42 Arvestades teaduslikke dokumente, mis käsitlesid MMT toimet inimeste tervisele ja keskkonnale ning nende mõju sõidukitele, ei ole parlament ja nõukogu teinud ilmset kaalutlusviga, kui nad otsustasid kehtestada MMT sisalduse piirangu kütustes. Järelikult on kehtiv direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse artikli 8a lõige 2.



## Proportsionaalsuse põhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte rikkumine

- <sup>43</sup> Afton väidab, et MMT sisalduse piirmäärad kehtestati proportsionaalsuse põhimõtet rikkudes, kuna puudub igasugune õigustus MMT kasutamise selliseks rangeks piiramiseks, mis võrdub tegelikkuses lisandite kasutamise keelustamisega pliivabas bensiinis alates 2014. aastast ja pliiasendajaga bensiinis alates 2011. aastast.
- <sup>44</sup> Lisaks üritab Afton tõendada, et puuduvad igasugused konkreetsed tõendid õigustamiseks õigusaktide vastuvõtmist, mis oleksid aluseks MMT valdkonnas ettevaatuspõhimõtte kohaldamisele, sest korraldatud ei ole ühtegi uuringut MMT mõju kohta tervisele ega ühtegi teaduslikku riskianalüüsi MMT negatiivsest mõjust heitevähendustehnoloogiatele ja keskkonnale. Veelgi enam, ettevaatuspõhimõtte on vääralt esitatud õigustusena.
- <sup>45</sup> Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv proportsionaalsuse põhimõte, et ühenduse institutsioonide tegevus ei läheks kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt, EKL 2001, lk I-5689, punkt 81; 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M. jt, EKL 2009, EKL 2009, lk I-5783, punkt 41, ja 9. märtsi 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08: ERG jt, EKL 2010, lk I-2007, punkt 86 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 46 Eelmises punktis nimetatud tingimuste täidetuse kohtuliku kontrolli osas tuleb tunnustada liidu seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust valdkonnas, mis eeldab poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning mille raames ta peab andma keerulisi hinnanguid. Kõnealuses valdkonnas ette nähtud meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, kui niisugune meede on pädevate asutuste taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu (eespool viidatud kohtuotsus S.P.C.M. jt, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Käesolevas asjas on oluline kontrollida, kas mangaanisisalduse piirmäärade kehtestamine, nagu see on ette nähtud direktiivi 98/70 artikli 8a lõikes 2, kujutab endast proportsionaalset meetet selle direktiivi eesmärkide saavutamiseks.
- 48 Direktiivi 2009/30 põhjenduse 35 kohaselt põhinevad MMT sisalduse piirangute kehtestamise eesmärgid asjaolul, et selle aine kasutamine kujutab endast riski inimeste tervisele ja kahjustab sõidukite mootoreid ning heitekontrolliseadmeid. See põhjendus näeb ette kõigi nimetatud kütuste märgistamiskohustuse ning tarbijate teavitamise kohustuse.
- 49 Tervishoiu, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse eesmärgi on nimetatud EÜ artikli 95 lõikes 3, mille kohaselt võtab seadusandja nende puhul aluseks kaitstuse kõrge taseme, võttes eriti arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi, ning EÜ artikli 174 lõigetes 1 ja 2, mis näevad ette, et liidu keskkonnapoliitika rajaneb eelkõige ettevaatuspõhimõttel.
- 50 Kütustes MMT sisalduse piirmäärade kehtestamine, mis võimaldab vastavalt vähendada selle aine koguseid, mis võivad potentsiaalselt tekitada tervisekahjustusi, ei ole ilmselt ebasobiv liidu seadusandja poolt järgitud tervishoiu ja keskkonnakaitse

eesmärkide saavutamiseks. Siiski tuleb veel uurida, kas see ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik nende eesmärkide saavutamiseks.

- 51 Käesolevas asjas tuleb tõepoolest märkida, et komisjoni direktiivi ettepanek ei näinud ette kütuses MMT keelamist ega selle koguse piiramist. Seevastu parlamendi keskkonna-, rahvatervise- ja toiduohutuse komisjon soovis MMT-d täielikult keelustada. Siinkohal tuleb direktiivi 2003/17 kohta märkida, et direktiivi 2009/30 vastuvõtmise ajal oli teaduslike teadmiste tase selline, et see ei võimaldanud välja töötada katsemeetodit või oli selle väljatöötamine raske.
- 52 Lisaks näeb direktiivi 98/70 artikli 8a lõige 1 ette, et katsemeetod töötatakse välja ja järeldused esitatakse parlamendile ja nõukogule 31. detsembriks 2012.
- 53 MMT sisalduse piirang kütustes kehtestati seega lootuses, et nimetatud katsemeetod töötatakse välja tulevikus. Järelikult oli see piirmäär ajutine ja seda oli võimalik muuta vastavalt jälgitavate arengute tulemustele.
- 54 Vaidlusalune säte paigutub kokkuvõttes üldisemasse direktiivi 2009/30 raamistikku, mille eesmärk on kehtestada kasutatava kütuse miinimumspetsifikatsioonid kaitsmaks tervist ja keskkonda kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kontekstis.

- 55 Järelikult, kui võtta arvesse terviseriske ja sõidukite mootoritele tekitatavat kahju ja katsemeetodi väljatöötamise raskusi, ei lähe selline piirav meede nagu kütustes MMT sisalduse piiramine kaugemale sellest, mis on vajalik direktiivi 2009/30 eesmärkide saavutamiseks.
- 56 Siinkohal on oluline uurida, kas liidu seadusandja on oma kaalutusõiguse teostamisel taganud teatud tasakaalu esiteks tervise, keskkonna ja tarbijate kaitse ning teiseks ettevõtjate majanduslike huvide vahel, järgides talle asutamislepinguga pandud eesmärki tagada tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase.
- 57 Esmalt tuleb meenutada, et komisjoni mõjuhinnang ei ole siduv parlamendile ega nõukogule.
- 58 Selles osas nähtub teaduslikest dokumentidest ja pooltevahelistest aruteludest, et direktiivi 2009/30 vastuvõtmise hetkel ei olnud ükski ametiasutus ega iseseisev üksus uurinud teaduslikult MMT mõju tervisele. Majandus- või kutsetegevuses osalejate poolt läbiviidud uuringute osas tuleb märkida, et nende ettepanekud on selles vallas täielikult üksteisest erinevad olenevalt sellest, kas uuring on teostatud autotööstuse või MMT tootjate poolt.
- 59 Eeltoodust järeldeb, et liidu seadusandja oli silmitsi tõsiste kahtlustega, seejuures puudusid aga usaldusväärsed ja piisavad teaduslikud andmed MMT kahjutuse kohta tervisele ja keskkonnale.

- 60 Ettevaatuspõhimõtte õige kohaldamine eeldab esiteks nende võimalike negatiivsete tagajärgede kindlakstegemist, mis abiainete kasutamisel väidetavalt tervisele on, ja teiseks tervisele avaldatava ohu põhjalikku hindamist, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste uuringute tulemustele (vt 28. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-333/08: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2009, lk I-757, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid ohu realiseerumise korral on tegelik kahju rahvatervisele tõenäoline, õigustab ettevaatuspõhimõtte piiravate meetmete vastuvõtmist juhul, kui need on mittediskrimineerivad ja objektiivsed (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 93 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Tuleb tunnistada, et sellises olukorras võib liidu seadusandja ettevaatuspõhimõttele tuginedes võtta tarvitusele kaitsemeetmed, ootamata ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult tõestatud (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 91).
- 63 Sellises kohtuasjas nagu põhikohtuasi ei ole kütustes MMT sisalduse piirang diskrimineeriv, sest see kohaldub terves liidus ja kõikide MMT tootjate ja importijate suhtes.
- 64 Lisaks võis liidu seadusandja õigesti asuda seisukohale, et tervise ja keskkonna kaitsuse kõrge taseme ning MMT tootjate majandushuvide ühendamiseks on sobiv viis piirata MMT sisaldust kütustes astmeliselt, nähes direktiivi 98/70 artikli 8a lõikes 3 ette võimaluse need piirangud üle vaadata hindamiste tulemuste alusel.

- 65 Lõpuks vaidlustab Afton piirmäärade suuruse, leides, et see ei tugine mingisugusele teaduslikule alusele, et sellega kaasnevad teatud negatiivsed tagajärjed vanematele sõidukitele ja et liidu seadusandja ei ole neid tagajärgi uurinud. Ta lisab, et need piirangud võrduvad tegelikkuses MMT-de keelustamisega.
- 66 Siiski, kuna MMT põhjustatavate võimalike kahjude osas esineb kahtlusi, puudub ka täpsem teave, mis lubaks määratleda MMT sisalduse piirmäära suurust kütustes, võimaldamaks nimetatud kahjustusi sobivalt vältida.
- 67 Lisaks on Afton teostanud 2008. aastal Euroopa Liidus vähem kui 0,5% MMT kogumüügist ja sedagi vaid osades riikides. Samal ajal on teised liikmesriigid, nagu näiteks Saksamaa Liitvabariik, keelanud kütustes MMT kasutamise.
- 68 Arvestades teadmatust MMT kasutamisega kaasnevatest ohtudest ja MMT kasutajatele tekkivatest riskidest, ei tundu MMT sisalduse piirangu kehtestamine kütustes ilmselt ebaproportsionaalne, kui võtta arvesse MMT tootjate majandushuve ja tagada seejuures tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase.
- 69 Eeltoodud põhjendustest nähtuvalt ei ole direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse artikli 8a lõige 2, kehtetu ettevaatuspõhimõtte ja proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu.

## Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine

- 70 Afton väidab, et MMT piirmäärade kehtestamine ei ole õigustatud ilma teiste metallilisandite, sh selliste, mis sisaldavad mangaani, kasutamist piiramata.
- 71 Aftoni sõnul on MMT-l sama ülesanne nagu teistel metallilisanditel ja sellega ei kaasne täiendavaid riske tervisele ja keskkonnale. Ta toob välja tsüklopentadienüülmangaan trikarbonüüli (CMT), mille kasutamist ei ole vaidlusalused õigusnormid piiranud.
- 72 Euroopa Kohtu menetlusse astunud institutsioonid väidavad sisuliselt, et teisi mangaanil põhinevaid lisandeid liidus ei kasutata ega siia ei impordita.
- 73 Parlament täpsustab, et MMT on juba ammu ajast uuringute ja riskianalüüside esemeks ja seda on juba pikka aega kasutatud kütuste metallilisandina, seega puuduvad igasugused muud uuringud teiste lisandite kohta.
- 74 Väljakujunenud kohtupraktika järgi nõuab võrdse kohtlemise ehk diskrimineerimis-keelu põhimõte, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud (eespool viidatud kohtuotsus S.P.C.M. jt, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 75 Selles osas piisab tõdemusest, et Afton ei ole vastu vaieldnud väitele, et teisi mangaanil põhinevaid metallilisandeid, nagu näiteks CMT, ei ole kunagi liidus kasutatud ega siia imporditud.
- 76 Niisiis ei ole MMT sarnases olukorras teiste mangaanil põhinevate metallilisanditega ja liidu seadusandja ei ole ka seetõttu pidanud kehtestama piiranguid nende lisandite suhtes.
- 77 Järelikult ei ole võimalik tuvastada võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist ja direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 ei ole osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse artikli 8a lõige 2, kehtetu selle põhimõtte rikkumise tõttu.

### Õiguskindluse põhimõtte rikkumine

- 78 Afton väidab, et uus direktiivi 98/70 artikli 8a lõige 2 ei ole piisavalt täpne selles osas, mis puudutab oletatavat seost kütustes MMT sisalduse piirmäärade ja katsemeetodi tulemuste vahel.
- 79 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse üldpõhimõte, mis on ühenduse õiguse aluspõhimõte, et õigusnorm peab olema selge ja täpne, selleks et õigussubjektidel oleks võimalik ühemõtteliselt aru saada oma õigustest ja kohustustest ning vastavalt neile toimida (vt 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-110/03: Belgia vs. komisjon, EKL 2005, lk I-2801, punkt 30; 10. jaanuari 2006. aasta otsus



kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA, EKL 2006, lk I-403, punkt 68, ja eespool viidatud kohtuotsus Intertanko jt, punkt 69).

- 80 Vastupidi Aftoni väidetule saab hinnang kütustes MMT sisalduse piirmäärade ja katsemeetodi tulemuste seose kohta avaldada mõju üksnes direktiivi 98/70 artikli 8a lõikele 2.
- 81 Direktiivi 98/70 artikli 8a lõike 3 esimene lause näeb sõnaselgelt ette, et „[l]õikes 2 sätestatud MMT sisalduse piirang kütuses vaadatakse lõikes 1 osutatud katsemeetodiga teostatud hindamise tulemuste alusel läbi”.
- 82 Järelikult ei ole direktiivi 98/70 artikli 8a lõike 2 sõnastus kütustes MMT sisalduse piirangute ja katsemeetodi tulemuste seose osas mitmetähenduslik.
- 83 Niisiis ei ole võimalik tuvastada õiguskindluse põhimõtte rikkumist ja direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8 ei ole osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse artikli 8a lõige 2, kehtetu selle põhimõtte rikkumise tõttu.
- 84 Eeltoodust tuleneb, et esimese küsimuse analüüsimise tulemusel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2009/30 artikli 1 lõike 8 kehtivust osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse artikli 8a lõige 2.

*Teine küsimus*

- <sup>85</sup> Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/30 artikli 1 lõige 8, mis lisab direktiivi 98/70 artikli 8a lõiked 4–6, on kehtetu osas, milles see kohustab märgistama metallilisandeid sisaldavad kütused.
- <sup>86</sup> Afton väidab, et märgistamiskohustus kehtestati ilmse kaalutusvea tulemusena ja see on ebaproportsionaalne, sest on tegelikkuses samaväärne MMT ja teiste metallilisan-  
dite kasutamise keelustamisega.
- <sup>87</sup> Direktiivi 2009/30 põhjenduse 35 kohaselt võib metallilisandite, eriti MMT kasuta-  
mine suurendada riski inimeste tervisele ja kahjustada sõiduki mootorit ning hei-  
tekontrolliseadmeid. Pärast sõidukitootjate hoiatuste mainimist üritab liidu seadus-  
andja selle põhjenduse viimases lauses vältida olukorda, kus tarbijad teadmatusest  
muudavad oma sõiduki garantii kehtetuks.
- <sup>88</sup> Järelikult on märgistamiskohustuse eesmärk, nagu märkis kohtujurist oma ettepa-  
neku punktis 123, tarbijakaitse, mis on EÜ artikli 153 kohaselt üks liidu eesmärke.  
Nimetatud eesmärk saavutatakse eelkõige seeläbi, et edendatakse tarbijate õigust  
teavitamisele.
- <sup>89</sup> Selgelt nähtaval viisil kinnitatud märgistus, millel peab olema tekst sõnastusega: „Si-  
saldab metallilisandeid”, on sobiv vahend selle eesmärgi saavutamiseks.

- 90 Vastupidi Aftoni väidetule täidavad eespool nimetatud eesmärgi ka selle sõnumi lühidus ja viite puudumine tootja garantiile.
- 91 Nimelt peab tarbijat teavitama kütustes lisandite olemasolust, selleks et võimaldada tal vältida riske nii enda tervisele kui ka sõidukile.
- 92 Tarbijakaitse eesmärki ei saavutata pealegi üksnes selliste piirangute määratlemisega direktiivi 98/70 artikli 8a lõikes 2, mille eesmärk on saavutada aluslepingu alusel nõutav tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase ning mis puudutavad üksnes MMT-d.
- 93 Lisaks väidab Afton, et märgistamiskohustus on tegelikkuses samaväärne kütustes metallilisandite kasutamise keelustamisega.
- 94 Selle kohta tuleb igatahes märkida, et esiteks on märgistamine vajalik üksnes metallilisandeid sisaldava kütuse müügi korral, mitte MMT kui lisandi müümisel ja teiseks ei koorma see oluliselt kütuste tootjaid ja turustajaid, kui võtta arvesse, et neid lisandeid sisaldavate kütuste kogus on väike; käesoleval juhul moodustab see alla 0,1% liidus toimuvatest kütusemüükidest.
- 95 Eeltoodust järeldub, et liidu seadusandja ei teinud ilmset kaalutlusviga direktiivi 98/70 artikli 8a lõigetes 4–6 märgistamiskohustuse kehtestamisega, mille puhul ei ole tegemist kohustusega, mis oleks ilmselt ebasobiv direktiiviga 2009/30 ette nähtud tarbijakaitse eesmärgi saavutamiseks.

- <sup>96</sup> Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et teise küsimuse analüüsimise tulemusel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2009/30 artikli 1 lõike 8 kehtivust osas, milles sellega lisatakse direktiivi 98/70 artikli 8a lõiked 4–6.
- <sup>97</sup> Eeltoodust nähtub, et küsimuste analüüsimise tulemusel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2009/30 artikli 1 lõike 8 kehtivust osas, milles sellega viiakse direktiivi 98/70 sisse uus artikli 8a lõige 2 ja lõiked 4–6.

## Kohtukulud

- <sup>98</sup> Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

**Küsimuste analüüsimise tulemusel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/30/EÜ (millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ seoses bensiini, diislikütuse ja gaasiõli spetsifikatsioonidega ja kehtestatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste järelevalve ja vähendamise mehhanism ning millega muudetakse nõukogu**

**direktiivi 1999/32/EÜ seoses siseveelaevades kasutatava kütuse spetsifikatsioonidega ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 93/12/EMÜ) artikli 1 lõike 8 kehtivust osas, milles sellega viiakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 1998. aasta direktiivi 98/70/EÜ (bensiini ja diislikütuse kvaliteedi ning nõukogu direktiivi 93/12/EMÜ muutmise kohta) sisse uus artikli 8a lõige 2 ja lõiked 4–6.**

Allkirjad