

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 6 maja 2010 r.<sup>1</sup>

**I — Wprowadzenie**

1. Trikarbonylek (metylocyklopentadieno) manganowy (zwany dalej „MMT”) jest tak zwanym dodatkiem metalicznym dodawanym do paliw dla pojazdów mechanicznych. Unia Europejska wprowadziła spornymi przepisami surowe limity stosowania MMT oraz wymóg oznakowania dodatków metalicznych ze względu na obawy, że zagrażają one zdrowiu ludzkiemu oraz są szkodliwe dla technik ograniczających emisję spalin z pojazdów mechanicznych.

2. Najważniejszy wytwórca MMT uważa te obawy za oczywiście bezpodstawne. Jest on zdania, że przepisy te naruszają różne zasady prawa Unii, w szczególności zasadę ostrożności, zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości. Zwrócił się on z tymi zarzutami do High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court,

Zjednoczone Królestwo), który wnosi do Trybunału o wydanie orzeczenia dotyczącego ważności tych przepisów.

**II — Ramy prawne**

3. Dyrektywa 2009/30/WE<sup>2</sup> zmienia dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych<sup>3</sup>.

4. Przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest wprowadzony przez art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30 nowy art. 8a dyrektywy 98/70, ograniczający

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żegluga śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140, s. 88).

3 — Dz.U. L 350, s. 58.

stosowanie MMT oraz zawierający wymóg oznakowania metalicznych dodatków do paliw:

„1. Komisja dokonuje oceny zagrożeń, jakie wykorzystanie dodatków metalicznych w paliwach przedstawia dla zdrowia i środowiska, oraz opracowuje w tym celu metodologię testowania. Komisja przedstawia wnioski z oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 31 grudnia 2012 r.

2. Do czasu opracowania metodologii testowania, o której mowa w ust. 1, obecność metalicznego dodatku trikarbonylek (metylocyklopentadieno) manganowy (MMT) w benzynie jest ograniczona do 6 mg manganu na litr od dnia 1 stycznia 2011 r. Od dnia 1 stycznia 2014 r. limit ten wynosi 2 mg manganianów [manganu] na litr.

3. Wartość graniczna zawartości MMT w paliwie, o której mowa w ust. 2, jest poddawana przeglądowi na podstawie wyników oceny przeprowadzonej z wykorzystaniem metodologii badania, o której mowa w ust. 1. Może zostać zmniejszona do zera w przypadkach, w których jest to uzasadnione oceną zagrożenia. Wartość ta nie może zostać zwiększona, chyba że jest to uzasadnione oceną zagrożenia. Środek ten, mający na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 11 ust. 4.

4. Państwa członkowskie zapewniają, by oznakowanie dotyczące zawartości w paliwie dodatku metalicznego było widoczne w każdym miejscu, w którym paliwo z dodatkami metalicznymi jest udostępniane konsumentom.

5. Oznakowanie zawiera następującą treść:  
»Zawiera dodatki metaliczne«.

6. Oznakowanie powinno być umieszczone, w wyraźnie widoczny sposób, w miejscu, w którym znajduje się informacja określająca rodzaj paliwa. Poprzez swoją wielkość i czcionkę oznakowanie jest wyraźnie widoczne i łatwe do odczytania”.

5. Motyw 35 dyrektywy 2009/30 stwierdza w tym względzie, co następuje:

„Stosowanie specjalnych dodatków metalicznych, a w szczególności trikarbonylku (metylocyklopentadieno)manganowego (MMT), mogłoby zwiększyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla zdrowia człowieka oraz mogłoby spowodować uszkodzenia silników pojazdów i urządzeń kontroli emisji. Wielu producentów samochodów przestrzega przed stosowaniem paliwa zawierającego dodatki metaliczne, ponieważ może to spowodować utratę ważności gwarancji pojazdu.

Należy zatem, w konsultacji ze wszystkimi odnośnymi zainteresowanymi stronami, stale śledzić skutki stosowania MMT w paliwie. Do czasu dalszego przeglądu konieczne jest podjęcie kroków w celu ograniczenia dotkliwości wszelkich ewentualnie wywołanych szkód. Należy zatem ustanowić górny limit stosowania MMT w paliwie w oparciu o aktualnie dostępną wiedzę naukową. Limit ten powinien zostać podwyższony jedynie wtedy, gdy można wykazać, że stosowanie większych ilości nie powoduje negatywnych skutków. Aby uniknąć nieświadomego powodowania utraty ważności gwarancji pojazdów przez konsumentów, konieczny jest również wymóg oznakowania wszelkich paliw zawierających cych dodatki metaliczne”.

### **III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

6. Według informacji sądu krajowego skarżąca, Afton Chemical Limited (zwana dalej „Afton”), jest spółką handlową mającą siedzibę w Wielkiej Brytanii, która to spółka jest częścią Afton Chemical Group. Grupa przedsiębiorstw Afton produkuje i sprzedaje MMT do użytku na całym świecie. Jedną ze spółek należących do grupy przedsiębiorstw Afton jest właścicielem znaku towarowego „mmt”. Spółki grupy Afton są właścicielami licznych patentów i złożyły liczne wnioski patentowe w odniesieniu do MMT. Z oświadczenia

złożonego przez Afton w postępowaniu przed sądem krajowym wynika ponadto, że poza Afton MMT produkuje jeszcze pewna ograniczona liczba przedsiębiorstw w Chinach<sup>4</sup>.

7. Sąd krajowy przedkłada, że zgodnie z zeznaniami wspierającymi zarzuty Afton MMT jest metalicznym dodatkiem do paliwa na bazie manganu, który jest wykorzystywany w paliwie od ponad 30 lat. Jego dwa zasadnicze skutki to: podniesienie liczby oktanowej paliwa bezołowiowego oraz ochrona przed uszkodzeniem zaworów (tzw. recesją gniazd zaworowych) w starszych pojazdach napędzanych benzyną zawierającą dodatki funkcjonujące jako substytut ołowiu.

8. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym używanie MMT w benzynie bezołowiowej nie podlega ograniczeniom w większości krajów świata. Przed przyjęciem dyrektywy 2009/30/WE nie istniał żaden limit ani ograniczenie jakiegokolwiek rodzaju na szczeblu wspólnotowym co do używania MMT. Ponadto nie było obejmującego całą Unię wymogu oznakowania w odniesieniu do dodatków metalicznych ogólnie ani do MMT w szczególności.

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

9. Po wniesieniu skargi przez Afton do High Court ten ostatni zwrócił się zgodnie z wnioskiem Afton do Trybunału z następującymi pytaniami w przedmiocie dyrektywy 2009/30:

„1. W odniesieniu do tej części art. 1 ust. 8, która dodaje nowy przepis art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70/WE ograniczający używanie trikarbonylku (metylocyklopentadieno)manganowego w paliwach do 6 mg Mn na litr od dnia 1 stycznia 2011 r. i do 2 mg od dnia 1 stycznia 2014 r., czy wprowadzenie takich limitów jest:

1) niezgodne z prawem, gdyż opiera się na oczywistym błędzie w ocenie?

2) niezgodne z prawem, gdyż narusza wymagania zasady ostrożności?

3) niezgodne z prawem, gdyż nie odpowiada zasadzie proporcjonalności?

4) niezgodne z prawem, gdyż jest sprzeczne z zasadą równego traktowania?

5) niezgodne z prawem, gdyż jest sprzeczne z zasadą pewności prawa?

2. W odniesieniu do tej części art. 1 ust. 8, która dodaje nowe przepisy art. 8a ust. 4, 5, 6 do dyrektywy 98/70/WE wymagające oznakowania wszystkich paliw zawierających dodatki metaliczne określeniem »zawiera dodatki metaliczne«, czy wprowadzenie takiego wymogu oznakowania jest:

1) niezgodne z prawem, gdyż opiera się na oczywistym błędzie w ocenie?

2) niezgodne z prawem, gdyż nie odpowiada zasadzie proporcjonalności?”

10. W procedurze pisemnej uczestniczyły poza Afton Republika Federalna Niemiec, Parlament Europejski, Rada Europejska i Komisja Europejska. Wymienieni uczestnicy z wyjątkiem Republiki Federalnej Niemiec wzięli udział także w rozprawie, która odbyła się w dniu 15 kwietnia 2010 r.

#### IV — Ocena prawna

11. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podnosi kwestię ważności

dwóch przepisów dotyczących stosowania MMT. Po pierwsze, podważone zostały limity stosowania MMT (zob. poniżej lit. B), po drugie zaś, wymóg oznakowania paliw zawierających MMT (zob. poniżej lit. C). Na wstępie jednak rozważę zarzuty przeciwko dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. poniżej lit. A).

1. W przedmiocie sporu w postępowaniu przed sądem krajowym

13. Parlament i Komisja zarzucają, że w postępowaniu przed sądem krajowym nie występuje spór o to, czy rozpatrywane przepisy są ważne. Z tego względu wniosek ma niedopuszczalny hipotetyczny charakter.

*A — W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*

12. Przedstawiono dwa powody, dla których wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalny. Po pierwsze, zdaniem Parlamentu i Komisji w postępowaniu przed sądem krajowym nie występuje prawdziwy spór prawny, ponieważ uczestnicy postępowania prezentują taki sam pogląd prawny (zob. poniżej część 1). Po drugie, Komisja podnosi, że Afton mogła wnieść skargę bezpośrednią do sądów wspólnotowych zgodnie z art. 230 WE przeciwko podważanym przepisom, a zatem nie może powoływać się na nieważność tych przepisów w ramach innych postępowań (zob. poniżej część 2).

14. Jednakże co do zasady istnieje domniemanie, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest hipotetyczny, lecz posiada znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przed sądem krajowym<sup>5</sup>. Jeżeli mianowicie przed sądem krajowym podniesiona została kwestia ważności aktu przyjętego przez instytucje Wspólnoty, do tego sądu należy ocena, czy rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania orzeczenia i czy w konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w tym zakresie. W konsekwencji jeżeli pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ważności przepisu prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia<sup>6</sup>.

5 — Wyroki: z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. s. I-4977, pkt 22; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Régie Networks, Zb.Orz. s. I-10807, pkt 46; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-478/07 Budějovický Budvar, Zb.Orz. s. I-7721, pkt 63.

6 — Wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 34; z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 31.

15. Trybunał jedynie w wyjątkowych przypadkach, w celu sprawdzenia własnej właściwości, winien zbadać okoliczności, w jakich sąd krajowy zwraca się do niego z pytaniem prejudycjalnym<sup>7</sup>. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością albo przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej, lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania<sup>8</sup>. Poza takimi sytuacjami Trybunał jest co do zasady zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące wykładni norm prawa wspólnotowego<sup>9</sup>. W tym kontekście pojęcie wykładni zawiera także badanie ważności<sup>10</sup>.

spornych przepisów, ponieważ w razie braku takiego stwierdzenia korzystają one z domniemania ważności<sup>11</sup>. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Afton z tego powodu ministerstwo po otrzymaniu skargi powiadomiło o swoim zamiarze dokonania transpozycji tych przepisów. Nawet jeśli ministerstwo transportu nie podnosi wyraźnych zarzutów przeciwko skardze Afton, pozostaje ono z tego względu przynajmniej formalnie w opozycji do Afton<sup>12</sup>. Występowanie prawdziwego sporu w postępowaniu przed sądem krajowym nie może być zatem podawane w wątpliwość.

2. W przedmiocie możliwości wniesienia skargi bezpośredniej

16. W niniejszej sprawie interes Afton w stwierdzeniu nieważności spornych przepisów jest oczywisty. Ograniczają one w istotny sposób możliwość stosowania MMT, a co za tym idzie, możliwości zbytu Afton. Zjednoczone Królestwo, reprezentowane przez pozwane ministerstwo transportu, jest również przynajmniej do momentu takiego stwierdzenia zobowiązane do dokonania transpozycji

17. Komisja podnosi ponadto, że Afton mogła wnieść skargę przeciwko podważanym przepisom na podstawie art. 230 WE.

18. Zarzut ten odnosi się do tak zwanego orzecznictwa w sprawie TWD. Zgodnie

7 — Wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 *Manfredi i in.*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 27.

8 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman*, Rec. s. I-4921, pkt 61; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 *IATA i ELFAA*, Zb.Orz. s. I-403, pkt 24.

9 — Zobacz ww. w przypisie 8 wyroki: w sprawie *Bosman*, pkt 59; w sprawie *IATA i ELFAA*, pkt 24.

10 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *IATA i ELFAA*, pkt 24.

11 — Wyroki: z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78 *Granaria*, Rec. s. 623, pkt 4; z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P *Komisja przeciwko BASF i in.*, Rec. s. I-2555, pkt 48; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 *Komisja przeciwko Grecji*, Zb.Orz. s. I-8923, pkt 18; z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06 *CELF i ministre de la Culture et de la Communication*, Zb.Orz. s. I-469, pkt 59.

12 — Zobacz wyrok z dnia 9 lutego 1995 r. w sprawie C-412/93 *Leclerc-Siplec*, Rec. s. I-179, pkt 14.

z tym orzecznictwem akt prawny staje się niezaskarżalny dla jednostki, gdy względem niej należy postrzegać go jako decyzję indywidualną, której stwierdzenia nieważności na podstawie art. 230 WE mogła ona żądać bez żadnych wątpliwości. W takim przypadku jednostka nie może już powoływać się przed sądem krajowym na niezgodność z prawem tego aktu prawnego<sup>13</sup>.

19. Nie jest wykluczone, że Afton w niniejszej sprawie mogła wnieść skargę bezpośrednią. Wówczas zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE wymagało to, aby sporne przepisy dotyczyły Afton bezpośrednio i indywidualnie w taki sposób, że były równoważne ze skierowaną do niej decyzją. Wiele przemawia za tym, że istotna pozycja Afton na rynku MMT oraz jej odpowiednia własność intelektualna wyróżniają ją do tego stopnia, że szczególnie przepisy dotyczące stosowania MMT dotyczą jej indywidualnie<sup>14</sup>. Ponadto sporne przepisy wymagają wprowadzić transpozycji, jednak nie pozostawiają żadnego zakresu

uznania, co nasuwa sugestię, że dotyczą one Afton bezpośrednio<sup>15</sup>.

20. Afton nie mogłaby jednak zgodnie z orzecznictwem w sprawie TWD powoływać się w postępowaniu krajowym na nieważność spornych przepisów jedynie w wypadku, gdyby temu przedsiębiorstwu przeciwko spornym przepisom na mocy art. 230 WE skarga o stwierdzenie nieważności przysługiwała bez żadnych wątpliwości<sup>16</sup>. Nie miały jednak dotychczas miejsca żadne porównywalne precedensowe przypadki, które wykluczyłyby wszelkie wątpliwości. Indywidualne oddziaływanie mogłoby zostać podważone chociażby z tego względu, że poza Afton najwyraźniej także chińskie przedsiębiorstwa wytwarzają MMT, a więc pozycja rynkowa Afton mogłaby mieć charakter jedynie faktyczny. Skoro zaś sporne przepisy zawarte zostały w dyrektywie, istnieje również wątpliwość co do wpływu bezpośredniego. W konsekwencji orzecznictwo w sprawie TWD nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

21. Jeśli Trybunał miałby jednak stwierdzić, że Afton mogła wnieść taką skargę bez wątpliwości, należałoby przynajmniej przyjąć w niniejszej sprawie wyjątek od orzecznictwa w sprawie TWD. Nie zachodzą bowiem

13 — Wyroki: z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf, Rec. s. I-833, pkt 13, 17, 24; z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-239/99 Nachi Europe, Rec. s. I-1197, pkt 37; z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie C-343/07 Bavaria i Bavaria Italia, Zb.Orz. s. I-5491, pkt 39. Zobacz jednak krytyczną ocenę tego orzecznictwa zawartą w opinii rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03 Atzeni i in., Zb.Orz. s. I-1875, pkt 88.

14 — Zobacz wyrok z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie C-309/89 Codorniu przeciwko Radzie, Rec. s. I-1853, pkt 21.

15 — Zobacz w przedmiocie bezpośredniego oddziaływania przepisów dyrektywy wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-125/06 P Komisja przeciwko Infront, Zb.Orz. s. I-1451, pkt 37, 59 i nast.

16 — Zobacz moją opinię z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-441/05 Roquette Frères, Zb.Orz. s. I-1993, pkt 33 i nast. z dalszymi odesłaniami.

w niniejszym przypadku powody wprowadzenia tego nieuregulowanego wyraźnie ograniczenia ochrony prawnej przeciwko aktowi prawnemu Unii.

niezgodność z prawem spornych przepisów w postępowaniu przed sądem krajowym.

22. Orzecznictwo w sprawie TWD ma na celu zapobieżenie obchodzeniu terminów do wniesienia skargi<sup>17</sup>. Jeśli termin do wniesienia skargi nie został dochowany, zainteresowany, który mógł we właściwym terminie wnieść skargę do sądów wspólnotowych, nie powinien mieć możliwości uzyskania kolejnej kontroli środka w drodze postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

24. W konsekwencji wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

*B — W przedmiocie pytania pierwszego – ważność limitów stosowania MMT*

23. Afton w niniejszej sprawie wniosła jednak skargę do High Court już w dniu 29 czerwca 2009 r., to jest wyraźnie w trakcie biegu terminu z art. 230 akapit piąty WE. W dniu 5 czerwca 2009 r. dyrektywa 2009/30 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym. Termin do wniesienia skargi rozpoczął zatem bieg zgodnie z art. 81 § 1 regulaminu postępowania w dniu 20 czerwca 2009 r. Przy uwzględnieniu dziesięciodniowego terminu ze względu na odległość mogła zatem zostać wniesiona skarga bezpośrednia do końca sierpnia 2009 r. Obejście terminu do wniesienia skargi jest więc w niniejszej sprawie wykluczone. Nie istnieje ponadto żaden przepis, który zobowiązywałby Afton do zwrócenia się do sądów wspólnotowych bezpośrednio. W konsekwencji nie ma również potrzeby ograniczać zasadniczo przysługującego Afton prawa do powołania się na

25. Przedmiotem pytania pierwszego, podzielonego na pięć części, są limity stosowania MMT. Poszczególne części pytania pierwszego rozważę w kolejności, w jakiej zostały one postawione. Główną kwestię stanowi zasada proporcjonalności, w ramach której mają znaczenie zasada ostrożności i częściowo także kwestia oczywistego błędu w ocenie.

1. W przedmiocie zarzutu oczywistego błędu w ocenie

<sup>17</sup> — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie TWD Textilwerke Deggendorf, pkt 17 i nast.

26. Na wstępie została podniesiona kwestia tego, czy limity oparte są na oczywistym

błędzie w ocenie. Afton podnosi w związku z tym, że zagrożenie dla zdrowia ludzkiego związane ze stosowaniem MMT nie było badane, zaś Komisja doszła do wniosku, że stan wiedzy dotyczący zagrożenia dla środowiska nie uzasadnia ograniczeń stosowania MMT.

27. Zarzut oczywistego błędu w ocenie odnosi się do utrwalonego orzecznictwa dotyczącego możliwości kontroli szerokiego zakresu swobodnego uznania (uprawnien dyskrecjonalnych).

28. Prawodawca w dziedzinie takiej jak ta, której dotyczy niniejsza sprawa, wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i naukowym oraz oceny złożonych sytuacji, ma szeroki zakres swobodnego uznania<sup>18</sup>. Może się on przy tym opierać na opiniach ekspertów w dziedzinie administracji i nauki oraz na opiniach grup interesów i ogółu. W postępowaniu sądowym te źródła nie są dostępne w tym samym stopniu. Sędzia wspólnotowy

nie może zastępować prawodawcy Unii<sup>19</sup> oraz kontrolować wykonywania jego odpowiedzialności politycznej<sup>20</sup>.

29. Korzystanie z owego zakresu swobodnego uznania nie jest jednak zupełnie wyłączone spod kontroli sądowej. Na instytucjach wspólnotowych w przypadkach, w których przysługuje im szeroki zakres swobodnego uznania, spoczywa obowiązek starannego i bezstronnego badania wszystkich istotnych aspektów poszczególnego przypadku<sup>21</sup>. Sąd wspólnotowy powinien natomiast dokonać weryfikacji nie tylko materialnej dokładności przytoczonego materiału dowodowego, jego ścisłości i spójności, ale także kontroli tego, czy materiał ten stanowi zbiór istotnych danych, który należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy może on

18 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 14; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. s. I-2211, pkt 61; a także z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 42.

19 — Zobacz w przedmiocie prawa służby publicznej wyroki: z dnia 30 maja 1973 r. w sprawie 46/72 De Greef przeciwko Komisji, Rec. s. 543, pkt 46; z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 121/76 Moli przeciwko Komisji, Rec. s. 1971, pkt 23 i nast.; z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-298/93 P Klinke przeciwko Trybunałowi, Rec. s. I-3009, pkt 31; a także w przedmiocie przypadków dotyczących prawa konkurencji wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123, pkt 105; z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-431/07 P Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2665, pkt 76. W odniesieniu do prawodawstwa zob. opinie: rzecznika generalnego P. Légera z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-66/00 Bigi, Rec. s. I-5917, pkt 40; z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie C-257/01 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-345, pkt 43; rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera z dnia 10 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-465/02 i C-466/02 Niemcy i Dania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9115, pkt 137; rzecznika generalnego A. Tizzano z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie C-12/03 P Komisja przeciwko Tetra Laval, Zb.Orz. s. I-987, pkt 86; rzecznika generalnego V. Trstenjak z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie C-101/08 Audioux i in., Zb.Orz. s. I-9823, pkt 107; a także moją opinię z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 76.

20 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Bavaria i Bavaria Italia, pkt 81.

21 — Wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14; z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 56; z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-425/08 Enviro Tech (Europa), Zb.Orz. s. I-10035, pkt 62.

stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie<sup>22</sup>.

30. Jednak błąd w ocenie sam w sobie nie może, przeciwnie do poglądu Afton, podważać ważności aktu prawnego. Decydujące jest raczej, czy taki błąd w ocenie ma znaczenie prawne.

31. Prawodawca wyciąga z dostępnych mu informacji wnioski co do tego, czy określone dane naukowe uzasadniają ograniczenie stosowania MMT. Wnioski te są przedmiotem badania zasady proporcjonalności i mogą dotyczyć także kontroli zasady równości. Z tego względu ten aspekt będzie rozważany poniżej w ramach wymienionych zasad.

32. Rzekomy brak zbadania zagrożenia dla zdrowia dotyczy natomiast wymogów związanych z wprowadzeniem limitów stosowania. Ich wprowadzenie oparte jest na art. 95 WE, umożliwiającym zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych

krajów członkowskich, które to przepisy mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zgodnie z art. 95 ust. 3 WE Komisja w swoich wnioskach w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów przyjmie jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada starają się również osiągnąć ten cel.

33. Skoro te limity zgodnie z motywem 35 dyrektywy 2009/30 służą w szczególności ochronie zdrowia, prawodawca zobowiązany był zatem do uwzględnienia wszelkich zmian opartych na faktach naukowych odnoszących się do ewentualnych zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT<sup>23</sup>. Zaniechanie uwzględnienia wszelkich dostępnych informacji dotyczących zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT może uzasadniać stwierdzenie wystąpienia oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 95 WE.

34. Obowiązek uwzględnienia najnowszych danych naukowych nie ustanawia jednak żadnych ścisłych zasad dowodowych. Szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy, przy ograniczonej kontroli

22 — Wyroki z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P Komisja przeciwko Tetra Laval, Zb.Orz. s. I-987, pkt 39; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-326/05 P Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6557, pkt 76; z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Zb.Orz. s. I-9947, pkt 57; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 55.

23 — Zobacz w przedmiocie art. 174 ust. 3 tiret pierwsze WE wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 49; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 61.

sądowej jego wykonania, znajduje raczej zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu wydawanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą<sup>24</sup>.

35. Niemniej jednak kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, co najmniej wymaga, by instytucje Wspólnoty były w stanie wykazać przed Trybunałem, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, a te zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować<sup>25</sup>.

36. Taka ocena nie musi szczegółowo wynikać z uzasadnienia danego aktu prawnego. Jeżeli z danego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki realizowała instytucja, żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych rozwiązań technicznych byłoby zbyt daleko idące<sup>26</sup>. Natomiast wątpliwości w przedmiocie wystarczającej oceny danych naukowych mogą na ogół zostać rozwiane także w inny sposób.

24 — Wyroki: z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 25; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 121; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, pkt 77; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Enviro Tech (Europa), pkt 62.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 122.

26 — Wyrok z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. s. I-2569, pkt 47.

37. Komisja podstawę do oceny dostępnych danych naukowych tworzy już, opierając swoją propozycję na kompleksowej analizie. Parlament i Rada mogą w dalszej procedurze legislacyjnej wypracować swoją ocenę na tej podstawie.

38. Afton podnosi jednak słusznie, że taka sytuacja jest w niniejszej sprawie wykluczona. Komisja oparła wprawdzie ogólnie propozycję dyrektywy 2009/30 także na ochronie zdrowia<sup>27</sup>, wykluczyła jednak wyraźnie ocenę zagrożeń związanych ze stosowaniem MMT dla zdrowia – w odróżnieniu od oceny zagrożeń dla technik ograniczających emisję spalin<sup>28</sup>.

39. To ograniczenie badania zagrożeń odpowiada obowiązкови przeprowadzenia analizy wynikającemu z dyrektywy 2003/17/WE<sup>29</sup>, która była podstawą projektu dyrektywy 2009/30 w odniesieniu do dodatków

27 — Zobacz w szczególności motywy 1 i 11 wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającej mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającej dyrektywę 93/12/EWG [COM(2007) 18 wersja ostateczna, s. 14, 16].

28 — Zobacz ocenę skutków (impact assessment) do wniosku SEC(2007) 55 wersja ostateczna 2 (pkt 4.12.1, s. 68), dostępną jako dokument Rady 6145/1/07 REV 1 ADD 1.

29 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.U. L 76, s. 10).

metalicznych do paliw. Zgodnie ze zmienionym dyrektywą 2003/17 art. 9 lit. f) dyrektywy 98/70 Komisja dokonuje przeglądu specyfikacji paliw, biorąc pod uwagę w szczególności skuteczność działania nowych technologii obniżających zanieczyszczenie i wpływ składników metalicznych na ich efektywność. Nie ma natomiast w tym kontekście mowy o skutkach dla zdrowia.

40. Odpowiednio do tego Komisja wyszła z założenia, że zagrożenia dla zdrowia wynikające ze stosowania MMT zostaną w ramach notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem nr 1907/2006 (REACH)<sup>30</sup> zbadane w przyszłości<sup>31</sup>.

41. Odwołanie się do celu ochrony przed zagrożeniami dla zdrowia wymaga zatem, aby inne instytucje biorące udział w procedurze legislacyjnej dokonały następnie oceny dostępnych danych naukowych.

30 — Pełny tytuł: rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1 i nast.).

31 — Zobacz ww. w przypisie 28 ocenę skutków.

42. W szczególności Parlament i Rada opisały odpowiednio w postępowaniu sądowym w szerokim zakresie stan wiedzy na temat zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT, który to stan wiedzy należało uwzględnić w procedurze legislacyjnej. Taka informacja wystarczy z reguły do uzasadnienia wniosku, że przedstawione dane zostały rzeczywiście poddane ocenie także w procedurze legislacyjnej<sup>32</sup>.

43. Afton pozbawia jednak wszelkich podstaw takie założenie. Przedsiębiorstwo to zażądało mianowicie w dniu 29 grudnia 2008 r. od Parlamentu, Rady i Komisji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001<sup>33</sup> naukowych dokumentów i dowodów, które zostały uwzględnione przy podejmowaniu decyzji dotyczącej limitów stosowania MMT. Parlament udostępnił trzy dokumenty dotyczące biopaliw, innego tematu dyrektywy 2009/30, zaś Rada udostępniła większą liczbę dokumentów wewnętrznych. Zgodnie z niezakwestionowaną informacją Afton żaden z tych dokumentów nie zawierał danych naukowych dotyczących zagrożeń związanych ze stosowaniem MMT.

44. Parlament i Rada podkreślają w tym zakresie, że sporne dane naukowe nie znajdowały się w posiadaniu odpowiednich

32 — Zobacz ww. w pkt 24 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 123.

33 — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43).

instytucji, lecz w posiadaniu posła sprawozdawcy i państw członkowskich.

sądowym – że Parlament i Rada uwzględniły w procedurze legislacyjnej dane naukowe dotyczące zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT.

45. W odniesieniu do Parlamentu argument ten nie jest zbyt przekonujący, ponieważ poseł sprawozdawca jest członkiem tej instytucji. Należy zatem zasadniczo uznać, że znajdujące się w jego posiadaniu dokumenty dotyczące procedury legislacyjnej znajdują się w posiadaniu Parlamentu<sup>34</sup>.

46. Rada podnosi natomiast zrozumiale, że przedstawiciele państw członkowskich nie ujawniają z reguły szczegółowo podstaw naukowych swojego głosowania w Radzie, jednak ich decyzje oparte są na ogół na opiniach ekspertów rządów krajowych. Jednakże brak dokumentów Rady przedstawiających naukowe podstawy decyzji Rady budzi wątpliwości co do tego, czy decyzja Rady rzeczywiście opiera się na naukowych podstawach.

47. W tych okolicznościach nie można już domniemywać – jedynie na podstawie informacji przedstawionych w postępowaniu

48. Komisja przedstawiła jednak w czerwcu 2008 r. tak zwany non-paper w przedmiocie MMT<sup>35</sup>, z którego korzystano w procedurze legislacyjnej. Afton знала ten dokument i odnosiła się do niego celem poparcia swojej pozycji w innych kwestiach. Non-paper zawiera podsumowanie, długości półtorej strony, stanu wiedzy na temat możliwych zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT w paliwach. Nie ma powodów, aby uważać, że to podsumowanie jest nieprawidłowe albo niepełne.

49. Błędne informacje Parlamentu i Rady podane w odpowiedzi na wniosek o dostęp do dokumentów są więc wprawdzie godne ubolewania, jednak przeciwnie do tego, co wydaje się z nich wynikać, dostępne dane naukowe odnoszące się do zagrożeń dla zdrowia wynikających ze stosowania MMT zostały w procedurze legislacyjnej uwzględnione.

50. Zarzut oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do zebrania informacji niezbędnych

34 — Artykuł 4 statutu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2005, L 262, s. 1), zgodnie z którym dokumenty i zapisy elektroniczne, które poseł otrzymał, sporządził lub wysłał, nie są traktowane na równi z dokumentami Parlamentu, chyba że zostały złożone zgodnie z regulaminem, nie znajdował jeszcze zastosowania w momencie wystąpienia sporu. Nie ma potrzeby w niniejszej sprawie rozstrzygać, czy art. 15 TFUE i art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dopuszczają, aby dokumenty te w przyszłości zostały wyłączone z prawa dostępu.

35 — Załącznik 15 do Witness Statement Petera Sellara.

dla wprowadzenia limitów nie może zatem zostać przyjęty.

z kompetencjami wykonawczymi Komisji. W tym zakresie zostało rozwinięte orzecznictwo<sup>37</sup>, na które głównie powołuje się Afton dla uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady ostrożności.

## 2. W przedmiocie zasady ostrożności

51. Druga część pytania dotyczy zarzutu niespełnienia wymagań stosowania zasady ostrożności.

52. Zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, jeżeli ustalenie z całkowitą pewnością istnienia lub zakresu ewentualnego zagrożenia okaże się niemożliwe z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, przy czym istnieć będzie prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska, gdyby to zagrożenie miało wystąpić<sup>36</sup>.

53. Szereg przepisów prawa wtórnego konkretyzuje zasadę ostrożności w związku

54. Dyrektywa 2009/30 została jednak wydana bezpośrednio na podstawie art. 95 WE. Taki środek legislacyjny nie może być oceniany bezpośrednio według tego, czy jest zgodny z zasadą ostrożności. Zasada ostrożności znajduje raczej zastosowanie przede wszystkim w ramach badania zasady proporcjonalności<sup>38</sup>. Rozważę ją szerzej w poniższym punkcie.

## 3. W przedmiocie zasady proporcjonalności

55. Proporcjonalność limitów jest przedmiotem trzeciej części pytania.

36 — Wyroki: z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. I-9693, pkt 52; z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel, Zb.Orz. s. I-4475, pkt 38; z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-100/08 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-140\*, pkt 102; z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-333/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-757, pkt 93.

37 — Wyroki Sądu: z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99 Pfizer Animal Health przeciwko Radzie, Rec. s. II-3305, pkt 142–145, 152, 162; z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-70/99 Alpharma przeciwko Radzie, Rec. s. II-3495, pkt 155–157, 171, 175; a także z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-74/00, T-76/00, od T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 i T-141/00 Artego dan i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-4945, pkt 192.

38 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 63 i nast.; wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 39; ww. w przypisie 35 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 91.

56. Zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii, które powinny być przestrzegane przez prawodawcę<sup>39</sup>. A zatem akty instytucji nie mogą wykroczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>40</sup>.

gdy przyjęte środki oczywiście nie pozostają w związku z zamierzonymi celami<sup>44</sup> [(zob. w tym względzie lit. d)]. Na wstępie jednak należy zbadać, czy limity realizują cele uznane w prawie Unii [zob. w tym względzie lit. a)]<sup>45</sup>.

#### a) W przedmiocie celów limitów

57. Prawodawcy przysługuje jednak w tej dziedzinie szeroki zakres swobodnego uznania (uprawnienia dyskrecyjne)<sup>41</sup>. Środek przyjęty w wykonaniu tego swobodnego uznania narusza zasadę proporcjonalności jedynie wówczas, gdy ma oczywiście nieodpowiedni charakter w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje<sup>42</sup> [zob. w tym względzie lit. b)], jeśli istnieją środki oczywiście mniej uciążliwe o tym samym działaniu<sup>43</sup> [zob. w tym względzie lit. c)] albo

58. Cele limitów stosowania MMT polegają zgodnie z motywem 35 dyrektywy 2009/30 na tym, że stosowanie tej substancji mogłoby zwiększyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla zdrowia człowieka oraz spowodować uszkodzenia silników pojazdów i urządzeń kontroli emisji (dokładniej: ograniczania emisji). Ten ostatni cel należy na pierwszy rzut oka przyporządkować dziedzinie ochrony konsumenta. Jak zgodnie podnoszą uczestnicy postępowania, odnosi się on jednak przynajmniej w sposób dorozumiany do ochrony środowiska, ponieważ uszkodzenie urządzeń ograniczania emisji, np. katalizatorów oczyszczających spaliny, może spowodować wyższą

39 — Wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Rec. s. 1161, pkt 21 i nast.; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 15; ww. w przepisie 18 wyrok w sprawie Fedesa i in., pkt 13; ww. w przepisie 18 wyrok w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 60; ww. w przepisie 8 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 79; ww. w przepisie 24 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 97; wyrok z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel i ZVK, Zb.Orz. s. I-69, pkt 33.

40 — Zobacz podobnie ww. w przepisie 38 wyrok w sprawie Köster, pkt 28, 32; wyrok z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder, Rec. s. 2237, pkt 21; ww. w przepisie 18 wyrok w sprawie Fedesa i in., pkt 13; ww. w przepisie 18 w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 60; wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81; ww. w przepisie 38 wyrok w sprawie Viamex Agrar Handel i ZVK, pkt 35; a także z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 ERG i in., Zb.Orz. s. I-2007, pkt 86.

41 — Zobacz powyżej pkt 28 i nast.

42 — Zobacz odesłania w przepisie 18.

43 — Zobacz analizę w ww. w przepisie 18 wyroku w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 59 i nast.

44 — Zobacz w przedmiocie tych sformułowań ww. w przepisie 19 moją opinię w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 73 i nast. z dalszymi odesłaniami.

45 — Zobacz analizę w ww. w przepisie 18 wyroku w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 44 i nast.

emisję spalin i tym samym większe obciążenie dla środowiska<sup>46</sup>.

W tych okolicznościach w imię zasady ostrożności mogą być podejmowane środki ochronne, przy czym nie jest konieczne odczekanie, aby rzeczywisty i poważny charakter zagrożenia został w pełni udowodniony<sup>47</sup>.

59. Skoro art. 95 ust. 3 WE wymaga wysokiego poziomu ochrony w dziedzinach ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów, cele limitów są nie tylko uznane, ale przyznane im jest też duże znaczenie.

60. Gdyby zostało stwierdzone, że stosowanie MMT szkodzi zdrowiu człowieka oraz technikom kontroli emisji spalin z pojazdów, ograniczenia mogłyby zostać oparte na zasadzie działania zapobiegawczego (art. 174 ust. 2 WE). Nie ma to jednak miejsca w niniejszej sprawie.

61. Zgodnie z aktami sprawy w niniejszym przypadku występuje raczej naukowy spór o to, czy stosowanie MMT w paliwach związane jest z zagrożeniem dla zdrowia człowieka albo dla ograniczenia emisji spalin w pojazdach. Nie może to zostać ani potwierdzone, ani wykluczone.

62. Ta niepewność znajduje odbicie w sposobach zastosowania zasady proporcjonalności.

63. Afton prezentuje jednak pogląd, że środki ostrożności mogą być przyjmowane tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy istnieją solidne i przekonujące dowody świadczące o stosownym ryzyku powstania szkody. Jeżeli nie usuwają one niepewności naukowej, muszą jednak przynajmniej zasadnie budzić wątpliwości oraz respektować zasadę wysokich standardów i niezależności badań naukowych. W szczególności wymagane jest, aby przyjęte środki były konieczne albo wydawały się niezbędne przy uwzględnieniu poziomu zagrożenia, które według władz jest niedopuszczalne dla społeczeństwa.

64. W przedmiocie środków przyjmowanych przez państwa członkowskie, które ograniczają na przykład przepływ towarów, Trybunał w istocie stwierdził, że środki ochronne mogą być podejmowane w imię zasady ostrożności jedynie w sytuacji, gdy są oparte na tak pełnej analizie ryzyka, jak to tylko możliwe, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danego przypadku, które ukazują, iż środki te są konieczne dla zagwarantowania, że dane produkty nie stanowią zagrożenia dla zdrowia

46 — Zobacz uzasadnienie 30. propozycji zmian Parlamentu, zmierzającej do całkowitego zakazu stosowania MMT (dokument Parlamentu A6-0496/2007, s. 23).

47 — Zobacz odesłania w przypisie 38.

ludzi<sup>48</sup>. W szczególności ocena ryzyka nie może być oparta na czysto hipotetycznych rozważaniach<sup>49</sup>.

65. Powołując się na różne wyroki Sądu<sup>50</sup> – niezwyfikowane w spornych kwestiach przez Trybunał – Afton podnosi, że odpowiednie wymagania dotyczą także aktów prawnych Unii.

66. Odpowiednie wywoły Sądu są wprawdzie sformułowane ogólnie, jednak przedmiotem tych spraw były decyzje Rady albo Komisji, wydane na podstawie odpowiedniego prawa wtórnego. Zawierało ono szczególne wymagania co do naukowego uzasadnienia<sup>51</sup>, które konkretyzowały zasadę

ostrożności. Parlament słusznie zauważa, że takie wymogi wynikają już chociażby z tego, iż chodzi o cofnięcie zezwoleń, które zostały wcześniej wydane na podstawie naukowego postępowania.

67. Wymogi te nie mogą zostać przeniesione do prawodawstwa zgodnie z traktatem, ponieważ nie zostały w nim wyszczególnione żadne dalsze wymogi dla stosowania zasady ostrożności. Przywołane poniżej orzecznictwo wykazuje raczej, że Unia może z ostrożności bez kompleksowej oceny ryzyka nałożyć zakazy obowiązujące przynajmniej dopóty, dopóki zagrożenia te nie zostaną wykluczone.

48 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia i in., Rec. s. I-8105, pkt 107; ww. w przepisie 36 wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 51; w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 92 i nast.

49 — Zobacz ww. w przepisie 48 wyrok w sprawie Monsanto Agricoltura Italia i in., pkt 106; wyroki: z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-95/01 Greenham i Abel, Rec. s. I-1333, pkt 43; z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-41/02 Komisja przeciwko Niemczech, Zb.Orz. s. I-11375, pkt 52; ww. w przepisie 36 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 91. Zobacz także wyrok Trybunału EFTA z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie E-3/00 Urząd Nadzoru EFTA przeciwko Norwegii, Report of EFTA Court, s. 73, pkt 36–38.

50 — Zobacz odesłania w przepisie 37.

51 — Zobacz art. 11 dyrektywy Komisji 70/524/EWG z dnia 23 listopada 1970 r. dotyczącej dodatków paszowych (Dz.U. L 270, s. 1), zmienionej dyrektywą Komisji 98/19/WE z dnia 18 marca 1998 r. zmieniającą dyrektywę Rady 70/524/EWG dotyczącą dodatków paszowych (Dz.U. L 96, s. 39), który był podstawą zaskarżonego rozporządzenia w wyrokach w sprawie Pfizer Animal Health przeciwko Radzie oraz w sprawie Alpharma przeciwko Radzie (oba wyroki wymienione w przepisie 37). Przedmiotem wyroku w sprawie Artegodan przeciwko Komisji (także wymienionego w przepisie 37) była decyzja wydana na podstawie art. 15 lit. a) drugiej dyrektywy Rady 75/319/EWG z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub działań administracyjnych odnoszących się do leków gotowych (Dz.U. L 147, s. 13), zmienionej dyrektywą 93/39/EWG Rady z dnia 14 czerwca 1993 r. (Dz.U. L 214, s. 22).

68. Wyrok w sprawie Alliance for Natural Health i in. dotyczył przepisów w zakresie swobodnego przepływu suplementów żywnościowych. Dyrektywa 2002/46/WE<sup>52</sup> ogranicza go do substancji, w stosunku do których odpowiednie europejskie organy naukowe w chwili uchwalenia tej dyrektywy dysponowały właściwymi danymi naukowymi odpowiednimi dla uzasadnienia pozytywnej opinii z ich strony. To ograniczenie swobodnego przepływu towarów złagodzone zostało przez możliwość dopuszczenia dalszych suplementów żywnościowych w zależności od rozwoju nauki i technologii. Trybunał uznał to za właściwy sposób pogodzenia

52 — Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.U. L 183, s. 51).

celu funkcjonowania rynku wewnętrznego z celem związanym z ochroną zdrowia człowieka<sup>53</sup>.

69. W niniejszej sprawie dla uzasadnienia ograniczeń wystarczył zatem już brak pełnej analizy ryzyka przeprowadzonej przez właściwe organy europejskie.

70. Podobna sytuacja występuje w przypadku obszarów chronionych zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywy siedliskowej): zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe udzielają zezwolenia na dane przedsięwzięcie jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ono miało niekorzystnych skutków dla danego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków<sup>54</sup>. A zatem to nie zakaz środków opiera się na pełnej analizie ryzyka, lecz raczej zezwolenie na te środki.

71. Możliwość udzielenia wyjątkowego zezwolenia z nadrzędnych względów zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej niczego w tym zakresie nie zmienia. Wymaga ona mianowicie na ogół również oceny wynikających z projektu zagrożeń dla danego obszaru<sup>55</sup>.

72. Wreszcie także obowiązek rejestracji przewidziany w rozporządzeniu nr 1907/2006 (REACH)<sup>56</sup> realizuje zasadę ostrożności<sup>57</sup> poprzez zakaz sprzedaży substancji, który obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie przedstawiona ocena określonych ryzyk<sup>58</sup>. Ta technika regulacyjna nie była podważana przez Trybunał, gdy orzekał on o obowiązku rejestracji monomerów<sup>59</sup>.

73. Przywołane powyżej orzecznictwo jest nieuchronną konsekwencją szerokich uprawnień dyskrejonalnych, przysługujących prawodawcy przy stosowaniu zasad proporcjonalności i ostrożności, a także przy wyborze podlegających uwzględnieniu danych wyjściowych, gdy występuje konieczność wydania złożonych regulacji.

74. W zasadzie podobne rozważania dotyczą środków przyjmowanych przez państwa

53 — Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 *Alliance for Natural Health i in.*, Zb.Orz. s. I-6451, pkt 68.

54 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 59.

55 — Wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-304/05 *Komisja przeciwko Włochom*, Zb.Orz. s. I-7495, pkt 83.

56 — Wymienionym w przypisie 30.

57 — Zobacz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 54.

58 — Zobacz art. 5 rozporządzenia REACH.

59 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie S.P.C.M. i in.

członkowskie<sup>60</sup>. Surowsze wymogi, którym jednak poddaje je często Trybunał, wynikają z odpowiedniej materii regulacji<sup>61</sup>. W materii dotyczącej przepływu towarów stanowi to wyraz koncepcji wzajemnego uznania. W przypadku dopuszczenia przez państwa członkowskie określonych produktów zakłada się, że przeprowadzono analizę ryzyka. Z tego względu dalej idące ograniczenia ze strony innych państw członkowskich wymagają silniejszego uzasadnienia. Jeśli natomiast Unia reguluje sposób postępowania w przypadku określonych zagrożeń jednolicie na całym swoim obszarze, korzystając przy tym z doświadczeń wszystkich państw członkowskich, musi mieć możliwość przyjęcia środków ochronnych bez konieczności przeprowadzania w każdym przypadku pełnej analizy ryzyka. Podczas przeprowadzania takiej analizy mogłyby już bowiem wystąpić przewidywane szkody.

zagrożenia albo ich ocena jest w oczywisty sposób błędna. Nie może być jednak o tym mowy – przynajmniej w zakresie badania celu regulacji – ze względu na spór naukowy odnoszący się do obu omawianych zagrożeń.

76. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia człowieka i środowiska związanym ze stosowaniem MMT należy uznać za cel wprowadzenia tych limitów.

#### b) W przedmiocie odpowiedniości

75. Z tego względu uzasadnienie wprowadzenia limitów nie jest uzależnione w pierwszej kolejności od oceny ryzyka przez Trybunał. To raczej do prawodawcy należy wyciągnięcie wniosków z naukowego sporu. Trybunał może podać w wątpliwość ocenę dokonaną przez prawodawcę wspólnotowego pod względem treści jedynie w sytuacji, gdy w oczywisty sposób nie występują żadne

77. Limity nie są w oczywisty sposób nieodpowiednie, jeśli chodzi o przyczynianie się do zapobiegania zagrożeniom związanym ze stosowaniem MMT. Limity ograniczają w naturalny sposób intensywność stosowania MMT oraz ilości MMT, które mogłyby spowodować szkody.

60 — Wyroki: z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-120/97 *Upjohn*, Rec. s. I-223, pkt 33 i nast.; z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03 *HLH Warenvertrieb i Orthica*, Zb.Orz. s. I-5141, pkt 79. Zobacz także w przedmiocie zasady „zanieczyszczający płaci” wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare i in.*, Zb.Orz. s. I-6995, pkt 55; z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-378/08 *ERG i in.*, Zb. Orz. s. I-1919, pkt 55, 65.

61 — J. Kokott, *Die Durchsetzung der Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht*, w: G. Müller i in., *Festschrift für Günter Hirsch zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck 2008, s. 117, 124 i nast.

78. Afton podnosi jednak, że nie można stwierdzić, czy mangan znajdujący się w paliwach pochodzi z MMT. Afton wnioskuje z tego, że limity nie są możliwe do wdrożenia w praktyce, a w konsekwencji są

nieodpowiednie do zapobieżenia zagrożeniom związanym ze stosowaniem MMT.

sądzić, że inne środki ochronne byłyby równie skuteczne jak te, które obecnie przyjęto.

79. Taki wniosek nie jest jednak przekonujący. Nawet jeśli (jeszcze) nie istnieje metoda pozwalająca na bezpośrednie wykazanie, że mangan znajdujący się w paliwach pochodzi z MMT, dowód taki może zostać przeprowadzony w sposób pośredni. Przekroczenie dopuszczalnych ilości manganu może być zatem uważane za wystarczający powód do założenia w sposób wzruszalny niedopuszczalnego stosowania MMT. Niemcy podkreślają słusznie, że Afton nie wykazała, w jaki inny sposób mangan miałby znaleźć się w paliwach.

80. Nie występuje zatem zasadna wątpliwość co do tego, że limity mogą być wdrożone oraz że są odpowiednie do osiągnięcia zamierzonych celów.

82. Afton podnosi jednak, że zgodnie z oceną skutków przeprowadzoną przez Komisję (tzw. impact assessment) dobrowolne środki mogą zapobiegać zagrożeniom tak samo skutecznie, jak wiążące środki<sup>62</sup>. Zgodnie z pierwotną oceną Komisji wiążące środki nie były zatem środkiem najłagodniejszym.

83. W tym względzie Afton stoi najwyraźniej na stanowisku, że ocena ta wynika nieuchronnie z danych naukowych Komisji i jest z tego powodu wiążąca także dla innych instytucji uczestniczących w procedurze legislacyjnej.

84. Jednakże tak nie jest w niniejszym przypadku.

c) W przedmiocie niezbędności limitów

81. Na kolejnym etapie badania proporcjonalności należy ocenić, czy limity mogą zostać uznane za najłagodniejszy środek do osiągnięcia zamierzonych celów. Na pierwszym rzut oka nie ma żadnych powodów, aby

85. Komisja skorzystała raczej z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych, wyciągając wnioski z dostępnych jej informacji. Ten sposób skorzystania z uprawnień dyskrecyjnych nie uniemożliwia innym instytucjom biorącym udział w procedurze legislacyjnej wyciągnięcia z dostępnych informacji innych wniosków. Szeroki zakres uznania,

<sup>62</sup> — Wyżej wymienioną w przypisie 28, pkt 4.12.4, s. 73.

jakim dysponuje prawodawca, nie jest bowiem ograniczony jedynie do Komisji, lecz przysługuje wszystkim instytucjom uczestniczącym w procedurze legislacyjnej oraz ich członkom.

dotatkowo uwzględnione zagrożenie należy oczekiwać rozstrzygnięcia odbiegającego od pierwotnego wniosku.

86. Z odpowiedniej procedury wynika, która z tych ocen jest decydująca. W niniejszej sprawie znalazła zastosowanie procedura współdecydowania, o której mowa w art. 251 WE. Realizuje ona zasadę demokracji, która jest wyraźnie zapisana w art. 6 ust. 1 UE jako jedna z podstaw Unii Europejskiej<sup>63</sup>. Przewidziana tam demokratyczna procedura decyzyjna wymaga wprowadzie na wstępie wniosku Komisji, jednak zakłada dla przyjęcia dyrektywy 2009/30 większość kwalifikowaną w Radzie i bezwzględną większość oddanych głosów w Parlamencie. Przedstawiciele tych większości byli najwyraźniej innego zdania niż Komisja. Takie różnice zdań jako takie nie mogą być podważane sądownie, w innym bowiem przypadku stawiałoby to pod znakiem zapytania równowagę instytucjonalną obowiązującą w danej procedurze legislacyjnej.

87. Należy ponadto wskazać, że przyjęte ostatecznie przepisy zostały również oparte na omawianych powyżej informacjach dotyczących zagrożenia dla zdrowia, których Komisja w swoich rozważaniach wyraźnie nie uwzględniła. Już chociażby ze względu na to

88. Z tego względu rozbieżność pomiędzy uregulowaniem a wnioskiem Komisji nie prowadzi do wniosku, że limity w oczywisty sposób nie są środkiem najłagodniejszym.

d) W przedmiocie właściwego charakteru limitów

89. Co się tyczy właściwego charakteru, należy zbadać, czy niekorzystne skutki wynikające ze spornych przepisów pozostają we właściwej relacji do celu tych przepisów. W konsekwencji należy przeprowadzić porównanie.

90. W niniejszej sprawie zostały sobie przeciwstawione ochrona zdrowia i środowiska z jednej strony oraz interesy gospodarcze w stosowaniu MMT z drugiej strony. W oczywisty sposób zasadniczo przeważają te pierwsze.

91. Afton podważa jednak przekonanie, że zagrożenia związane ze stosowaniem MMT przeważają nad niekorzystnymi skutkami ograniczeń.

63 — Wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-518/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-1885, pkt 41.

92. Swój pogląd Afton opiera w szczególności na tym, że Komisja w procedurze legislacyjnej nie uważała tych zagrożeń za wystarczające do ograniczenia stosowania MMT. Jak już stwierdzono powyżej, pozycja Komisji nie może być wiążąca dla Parlamentu i Rady.

93. Ponadto nie ma przekonujących dowodów na to, że ocena zagrożeń dokonana przez Parlament i Radę była w oczywisty sposób błędna. Zgadza się wprawdzie, że jak dotychczas istnieje relatywnie niewiele naukowych argumentów przemawiających za przyjętymi zagrożeniami, jednak Afton przyznaje, że zgodnie z dostępnymi wynikami badań zagrożeń tych nie można również z całą pewnością wykluczyć.

W przedmiocie zasady ostrożności

94. To właśnie taka sytuacja jest przedmiotem zasady ostrożności. Zgodnie z nią zdrowie i środowisko nie są w rozumieniu zasady działania zapobiegawczego chronione przed szkodami, które z pewnością wystąpią. Środki ostrożności są raczej dopuszczalne przeciwko zagrożeniom, których rozmiary są sporne. W tym rozumieniu prawodawca może przyznać pierwszeństwo celowi zapobiegawczej ochrony zdrowia i środowiska w stosunku do ograniczenia innych interesów.

95. Dokonanie tego wyważenia należy do prawodawcy, a nie do sądów. Może on

w szczególności postanowić o zminimalizowaniu tych zagrożeń albo o całkowitym ich wykluczeniu poprzez środki ograniczające. W przeciwnym razie musiałby on się liczyć z tym, że zagrożenia te mogą się zrealizować i ewentualne szkody rzeczywiście wystąpią. W szczególności w przypadku zapobiegania zagrożeniom dla zdrowia człowieka nie można z reguły zarzucać prawodawcy stosowania środków w oczywisty sposób nieproporcjonalnych.

W przedmiocie możliwości dostosowania limitów

96. W ramach tej oceny należy wziąć pod uwagę, że środki ograniczające podjęte z ostrożności mają zasadniczo charakter przejściowy. Należy je uchylić, kiedy nowe informacje wyeliminują obawę<sup>64</sup>. W ten sposób zgodnie z zasadą proporcjonalności zostaje zapewnione, że ograniczenia te nie są stosowane dłużej, niż jest to konieczne. Jak podkreśla Komisja, jednocześnie powstaje w ten sposób odpowiadająca zasadzie „zanieczyszczający płaci” zachęta dla wytwórców i użytkowników tego rodzaju produktów do zbadania skutków ich stosowania. Natomiast w razie gdy prawodawca musiałby udowodnić występowanie zagrożenia dla uzasadnienia ograniczeń, stanowiłoby to

64 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawie *Alliance for Natural Health i in.*, pkt 68, a także ww. w przypisie 38 wyrok w sprawie *Agrarproduktion Staebelow*, pkt 40, podkreślają konieczność dostosowania ograniczeń w świetle nowych danych.

dla tych podmiotów przeciwną zachętę do utrudniania badań naukowych nad tymi zagrożeniami.

przedstawi ona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 31 grudnia 2012 r.

W przedmiocie wysokości limitów oraz ich wpływu na stosowanie MMT

97. W rezultacie ograniczenia te nakładane są ostatecznie jako zakaz z zastrzeżeniem udzielenia zezwolenia. Artykuł 8a ust. 1 i 3 dyrektywy 98/70 przewiduje wyraźnie, że zagrożenia te będą w dalszym ciągu badane, a limity dostosowane w razie potrzeby przez Komisję. Taka możliwość jest wyraźnie przewidziana w motywie 35. Jeśli Afton zdoła przedstawić odpowiednie dane naukowe, Komisja będzie zobowiązana do ponownego rozważenia przepisów dotyczących MMT<sup>65</sup>.

99. Wążąc cele tego środka oraz jego niekorzystne skutki, należy jednak wziąć pod uwagę także skutki limitów na stosowanie MMT. Są one nierozdzielnie związane z wysokością tych limitów.

100. Afton podnosi w tym zakresie trzy – w znacznej mierze niezakwestionowane – argumenty.

98. Podstawy dla takiego dowodu – jeśli jest on możliwy – są opracowywane. Zagrożenia dla zdrowia są obecnie badane przez Afton we współpracy z amerykańską Environmental Protection Agency<sup>66</sup> oraz – jak twierdzi Komisja – także w ramach rozporządzenia REACH. Ponadto Komisja dokonuje zgodnie z art. 8a ust. 1 dyrektywy 98/70 oceny zagrożeń, jakie wykorzystanie dodatków metalicznych w paliwach przedstawia dla zdrowia i środowiska, oraz opracowuje w tym celu metodologię testowania. Wnioski z oceny

101. Po pierwsze, nie ma żadnych szczególnych naukowych podstaw do ustalenia górnego limitu w wysokości 6 mg manganu na litr od 2011 r. oraz do obniżenia tego limitu do 2 mg od 2014 r.

102. Po drugie, w przypadku stosowania limitów MMT nie będzie już można używać do ochrony przed uszkodzeniem zaworów (tzw. recesją gniazd zaworowych). Dotyczy to określonych starszych pojazdów, których paliwo musi być uzupełniane odpowiednimi dodatkami w celu uniknięcia uszkodzenia zaworów. Według informacji Afton udział

65 — Zobacz ww. w przypisie 53 wyrok w sprawie Alliance for Natural Health i in., pkt 68 i nast.

66 — Sygnatura akt EPA-HQ-OAR-2004-0074, przedstawione dotychczas dokumenty dostępne są pod adresem <http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#searchResults?Ne=11+8+8053+8098+8074+8066+8084+1&Nt=EPA-HQ-OAR-2004-0074&Ntk=All&Ntx=mode+mat+chall&N=0>.

MMT w paliwie przy stosowaniu limitów nie wystarcza do spełnienia tej funkcji. Z tego względu limity odnoszą ten sam skutek co zakaz stosowania MMT dla tego celu.

porównane zostają z jego celami. W konsekwencji do prawodawcy należy zbadanie niekorzystnych skutków planowanego przepisu. W przypadku gdy przepis wywiera skutki całkowicie przeoczone w procedurze legislacyjnej, skorzystanie ze swobodnego uznania przez prawodawcę może stanowić błąd.

103. Afton wskazuje wprawdzie, że limity stosowania MMT spowodują ograniczenia w użytkowaniu tych starszych pojazdów. Ten argument jednak nie jest przekonujący, ponieważ istnieją inne dodatki do paliw, które mogą być używane jako substytut ołowiu<sup>67</sup>. W ramach ważenia interesów należy zatem uwzględnić jedynie interesy gospodarcze Afton w dystrybucji MMT do tego celu.

106. W procedurze legislacyjnej nie występują w rzeczywistości żadne wskazówki w przedmiocie spornych kwestii. Instytucje nie omówiły dotychczas tych zarzutów w trakcie postępowania pisemnego przed Trybunałem. Jednocześnie argumenty Afton nie podważają właściwego charakteru limitów.

104. Po trzecie, MMT, zgodnie z informacjami Afton, w przypadku limitów obowiązujących od 2014 r. w wysokości 2 mg manganu nie ma już praktycznego zastosowania, więc te limity są równoznaczne z całkowitym zakazem. Zarzut ten dotyczy głównej funkcji MMT, dotyczącej podniesienia tzw. liczby oktanowej paliwa. Podczas gdy limit w wysokości 6 mg umożliwia jeszcze odczuwalne podniesienie tej liczby, jest to już wykluczone w przypadku limitu w wysokości 2 mg.

107. Brak naukowych podstaw limitów jest charakterystyczny dla stanu wiedzy o tych zagrożeniach: skoro nie jest jasne, czy stosowanie MMT w ogóle powoduje szkody, nie ma również żadnych danych naukowych co do tego, czy określone limity mogą szkodom zapobiec.

105. Pozycja Afton opiera się na trafnym punkcie wyjścia: decyzja prawodawcy dotycząca właściwego charakteru przepisu zakłada z reguły, że jego niekorzystne skutki

108. Argument Afton w tej kwestii sprawdza się więc w istocie do tego, że zagrożenie związane ze stosowaniem MMT nie jest jasne, a przewidziane ograniczenia w znacznym stopniu wykluczają stosowanie MMT. Ten punkt widzenia był charakterystyczny dla procedury legislacyjnej – w każdym razie w odniesieniu do przepisów dotyczących MMT – i z tego względu został najwyraźniej uwzględniony. Od momentu pierwszego czytania w Parlamencie przedmiotem dyskusji

67 — Zobacz opis patentu WO/2001/016257, <http://www.wipo.int/pctdb/en/wo.jsp?amp%3BDISPLAY=DESC&%3BWO=2001%2F16257&1A=GB2000002626&DISPLAY=DESC>.

był bowiem całkowity zakaz stosowania MMT, który wymagał dokonania podobnego wyważenia interesów.

4. W przedmiocie zasady równego traktowania

109. W konsekwencji nie można stwierdzić, że prawodawca w odniesieniu do właściwego charakteru limitów nie skorzystał ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych lub że skorzystał z nich błędnie.

110. To wyważenie interesów nie jest ponadto również w świetle skutków limitów w oczywisty sposób błędne. W świetle niepewności, w szczególności w odniesieniu do ewentualnych zagrożeń dla zdrowia, całkowity zakaz był zasadniczo wyobraźalny. Jak podnosi Komisja, w stosunku do niego przewidziane limity rozłożone w czasie stanowią środek łagodniejszy, a co za tym idzie, niebędący w oczywisty sposób niewłaściwym.

e) Wniosek częściowy

111. Analiza art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70 nie wykazała zatem naruszenia zasady proporcjonalności.

112. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania lub zasada niedyskryminacji wymagają, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione<sup>68</sup>. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zasady proporcjonalności, również badając zasadę niedyskryminacji, należy wziąć pod uwagę, że prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem oceny i uznania<sup>69</sup>.

113. Afton podnosi, że ustanowienie limitów stosowania MMT bez ograniczenia stosowania innych dodatków metalicznych nie jest uzasadnione. MMT pełni podobną funkcję co inne dodatki metaliczne i nie wywołuje żadnych dodatkowych zagrożeń. Istnieje przynajmniej jeden inny dodatek oparty na manganie, trikarbonylek cyklopentadienylo-manganu („CMT”), którego stosowanie nie zostało ograniczone.

68 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 95; ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 74.

69 — Wyroki: z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. s. I-2737, pkt 35, 49; z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-227/04 P Lindorfer przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-6767, pkt 78; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 57.

114. Parlament argumentuje słusznie w odpowiedzi, że zagrożenia związane ze stosowaniem MMT są lepiej zbadane niż zagrożenia związane ze stosowaniem innych dodatków metalicznych. Różne dane naukowe uzasadniają różne środki ostrożności.

115. W przedmiocie w szczególności innych dodatków opartych na manganie instytucje podnoszą – przy czym nie jest to podważane – że nie są one stosowane wewnątrz Unii. Ma to zdaniem Komisji w szczególności taką konsekwencję, że dodatki te na wstępie – przed wprowadzeniem ich na rynek – wymagają rejestracji zgodnie z rozporządzeniem REACH, która umożliwia przeprowadzenie oceny ryzyka. W związku z tym nie ma obecnie powodu do wprowadzania limitów stosowania tych dodatków.

116. Nie można zatem stwierdzić naruszenia zasady równego traktowania.

## 5. W przedmiocie zasady pewności prawa

117. Ogólna zasada pewności prawa, która stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, wymaga w szczególności, by

uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki<sup>70</sup>. Zasada pewności prawa nie wymaga jednak, aby wykluczona była wszelka wątpliwość co do wykładni danego przepisu. Chodzi raczej o to, czy dany akt prawny jest dotknięty taką dwuznacznością, która stanowiłaby przeszkodę do tego, by można z wystarczającą pewnością rozwiązać ewentualne wątpliwości co do znaczenia i zakresu zaskarżonego rozporządzenia<sup>71</sup>.

118. Afton jest zdania, że nie jest jasne, czy limity nadal obowiązują po opracowaniu metodologii testowania. Artykuł 8a ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy 98/70 przewiduje mianowicie ograniczenie obecności metalicznego dodatku MMT do 6 mg manganu na litr od dnia 1 stycznia 2011 r. „[d]o czasu opracowania metodologii testowania”. Zgodnie ze zdaniem drugim od dnia 1 stycznia 2014 r. limit ten obniżony zostaje do 2 mg manganu na litr.

119. Należy przyznać rację Afton, że art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70 może być źle zrozumiany, jeśli bierze się pod uwagę wyłącznie jego brzmienie. Jeśli jednak rozważa się ten przepis w związku z motywem 35 oraz z art. 8a ust. 1 i 3, staje się jasne, że

<sup>70</sup> — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 68; a także ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 69.

<sup>71</sup> — Wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 31.

opracowanie metodologii testowania nie może samo w sobie uchylić tych limitów. Artykuł 8a ust. 3 zdanie pierwsze stwierdza raczej wyraźnie, że „[w]artość graniczna zawartości MMT w paliwie, o której mowa w ust. 2, jest poddawana przeglądowi na podstawie wyników oceny przeprowadzonej z wykorzystaniem metodologii badania, o której mowa w ust. 1”.

120. W konsekwencji nie można stwierdzić naruszenia zasady pewności prawa.

*C — W przedmiocie pytania drugiego – ważność wymogu oznakowania*

121. Pytanie drugie dotyczy zgodności z prawem wymogu oznakowania paliw zawierających MMT. W szczególności sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przepis ten opiera się na oczywistym błędzie w ocenie albo czy narusza zasadę proporcjonalności. Skoro argumenty podniesione na potwierdzenie błędu w ocenie dotyczą zasady proporcjonalności, rozważę je w tych ramach.

122. Zgodnie z wprowadzonym przez dyrektywę 2009/30 art. 8a ust. 4–6 dyrektywy

98/70 stacje benzynowe obowiązane są do umieszczenia w wyraźnym widocznym sposób informacji „Zawiera dodatki metaliczne”, jeśli oferują paliwa z takimi dodatkami.

123. Zgodnie z ostatnim zdaniem motywu 35 wymóg oznakowania ma zapobiec nieświadomemu powodowaniu utraty ważności gwarancji pojazdów przez konsumentów. Stosowanie takich paliw może bowiem zgodnie ze zdaniem drugim tego motywu spowodować utratę ważności gwarancji pojazdu. Wynika to z wymienionego tam również ryzyka uszkodzenia silników pojazdów i urządzeń kontroli emisji. Wymóg oznakowania ma zatem na celu ochronę konsumenta, która zgodnie z art. 153 WE stanowi cel Unii. Cel ten ma być w szczególności realizowany poprzez wspieranie prawa konsumentów do informacji.

124. Afton żywi jednak wątpliwości co do tego, czy wymóg oznakowania bez informacji o gwarancji pojazdu może osiągnąć swój cel. Jej zdaniem konsumenci z reguły nie czytają gwarancji pojazdu tak dokładnie, aby zdawać sobie sprawę z ewentualnych skutków stosowania paliwa z dodatkami metalicznymi.

125. Te wątpliwości są całkowicie przekonujące. Wymóg oznakowania mógłby być sformułowany jaśniej. Nie jest on jednak z tego powodu nieodpowiedni do wspierania ochrony konsumentów.

126. Informacje dotyczące składu produktów stanowią mianowicie minimalny wymóg w odniesieniu do tego, aby konsumenci mogli aktywnie unikać ryzyka. Przynajmniej konsumenci, którzy są świadomi ryzyka, mogą brać pod uwagę dodatki metaliczne przy nabywaniu paliwa. Nie byłoby to możliwe bez podania informacji o tych dodatkach.

ryzyko, któremu ma przeciwdziałać wymóg oznakowania. Ponadto wymóg oznakowania dotyczy także innych dodatków metalicznych, dla których nie ustanowiono limitów.

130. Nie narzuca się zatem łagodniejszy środek.

127. Afton nie uważa również wymogu oznakowania za środek najłagodniejszy. Po pierwsze, Komisja stwierdziła to w swojej ocenie skutków, zaś po drugie limity stosowania MMT powinny wystarczyć.

131. Afton uważa wreszcie wymóg oznakowania za niewłaściwy, ponieważ sprowadza się on w praktyce do zakazu stosowania dodatków metalicznych. Stacje benzynowe musiałyby paliwa z dodatkami osobno składować i sprzedawać. Nie podjęłyby się jednak poniesienia takich nakładów.

128. Jeśli chodzi o ocenę Komisji, nie może ona – jak już wcześniej stwierdzono – być wiążąca dla innych instytucji biorących udział w procedurze legislacyjnej. Mogą one korzystać w inny sposób niż Komisja ze swojego zakresu oceny w odniesieniu do skuteczności różnych opcji legislacyjnych.

132. Nie można wykluczyć, że te przewidywania są słuszne. Opierają się one jednak nie bezpośrednio na wymogu oznakowania, lecz na braku atrakcyjności paliw z dodatkami metalicznymi w porównaniu do paliw bez takich dodatków. Gdyby te dodatki były atrakcyjniejsze, stacje benzynowe albo podjęłyby się poniesienia dodatkowych nakładów, albo zrezygnowałyby z paliw bez dodatków. W każdym razie nie jest uzasadnione narażanie konsumentów bez żadnego ostrzeżenia na utratę gwarancji producenta jedynie po to, aby umożliwić dalszą sprzedaż produktu obciążonego ryzykiem.

129. Motyw 35 rozstrzyga wyraźnie o tym, czy ochrona poprzez limity jest wystarczająca. Zgodnie z tym motywem limity nie mają wyeliminować wszelkiego zagrożenia związanego ze stosowaniem MMT, lecz ograniczyć ewentualne szkody na chwilę obecną. Zgodnie z oceną prawodawcy istnieje pozostałe