WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 8 lipca 2010 r. *

W sprawie C-343/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 2 lipca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 sierpnia 2009 r., w postępowaniu:

Afton Chemical Limited

przeciwko

Secretary of State for Transport,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 kwietnia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Afton Chemical Limited przez J. Stratford oraz R. Blakeleya, barristers, oraz przez J. Flynna, QC, upoważnionych przez M. Lohna, solicitor,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Moore'a oraz M. Simm, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez I. Anagnostopoulou oraz R. Kaškinę, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Alcover San Pedro a także przez E. White'a oraz D. Kukoveca, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 maja 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 1 ust. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140, s. 88), w zakresie w jakim wprowadza on nowy art. 8a ust. 2 i 4–6 do dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. L 350, s. 58).

2 Wniosek ten został złożony w związku z wnioskiem Afton Chemical Limited (zwanej dalej „Afton") z dnia 2 lipca 2009 r. skierowanym do sądu krajowego w celu uzyskania zezwolenia na wniesienie skargi o sądową kontrolę legalności („judicial review") „woli lub obowiązku" rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dokonania transpozycji dyrektywy 2009/30 do krajowego porządku prawnego.

Ramy prawne

3 Motyw 35 dyrektywy 2009/30 stanowi:

„Stosowanie specjalnych dodatków metalicznych, a w szczególności trikarbonylku (metylocyklopentadieno) manganowego [zwanego dalej »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 dodatki metaliczne".

4 Artykuł 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30 wprowadza do dyrektywy 98/70 artykuł 8a o następującym brzmieniu:

„Dodatki metaliczne

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 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 [testowania], 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".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

5 Afton, z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie, jest częścią grupy Afton Chemical produkującej i handlującej MMT na skalę światową.

6 Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) MMT jest metalicznym dodatkiem do paliw na bazie manganu, stosowanym w celu podniesienia liczby oktanowej paliwa bezołowiowego lub w celu ochrony gniazd zaworowych w pojazdach napędzanych benzyną zawierającą substytut ołowiu.

7 Afton podnosi, że dodanie do dyrektywy 98/70 art. 8a ust. 2 i 4–6 przez dyrektywę 2009/30 jest niezgodne z prawem. Przed przyjęciem dyrektywy 2009/30 nie obowiązywał żaden limit lub ograniczenie w stosowaniu MMT ani obowiązek oznakowania produktów zawierających dodatki metaliczne, szczególnie MMT.

8 Afton wniosła do sądu krajowego wniosek o udzielenie zezwolenia na wniesienie skargi o przeprowadzenie sądowej kontroli legalności („judicial review") „woli lub obowiązku" rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy 2009/30 do krajowego porządku prawnego.

9 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) udzielił wnioskowanego zezwolenia i postanowił zawiesić postępowanie w sprawie w celu przedłożenia Trybunałowi następujących pytań prejudycjalnych:

„W związku z przepisami dyrektywy 2009/30 dotyczącymi dodatków metalicznych […]:

1) Czy wprowadzenie limitów ograniczających stosowanie 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., wskutek ustanowienia art. 1 ust. 8, który dodaje nowy przepis art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, jest:

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

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

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

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

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

2) Czy wprowadzenie wymogu oznakowania wszystkich paliw, które zawierają dodatki metaliczne, wzmianką – »zawiera dodatki metaliczne«, wskutek ustanowienia art. 1 ust. 8, który dodaje nowy przepis art. 8a ust. 4–6 do dyrektywy 98/70/WE, jest:

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

b) niezgodne z prawem, gdyż nie odpowiada zasadzie proporcjonalności?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

10 Parlament i Komisja twierdzą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

11 Niedopuszczalność wniosku w niniejszym przypadku wynika ich zdaniem z faktu, że po pierwsze pomiędzy stronami nie zaistniał żaden spór, gdyż Secretary of State for Transport zajął neutralne stanowisko co do zasadności skargi, a po drugie z uwagi na okoliczność, że jedynym celem postępowania przed sądem krajowym jest stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30.

12 Komisja podnosi, że Afton prawdopodobnie spełnia przesłanki wniesienia, na podstawie art. 230 WE, skargi bezpośrednio do sądu wspólnotowego.

13 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że jeżeli przed sądem krajowym podniesiona została kwestia ważności aktu przyjętego przez instytucje Unii Europejskiej, do tego sądu należy ocena, czy rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania przezeń orzeczenia i czy w konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału o rozstrzygnięcie w tym zakresie. W konsekwencji, ponieważ pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ważności przepisu prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [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; a także z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 31].

14 Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy wyłącznie wtedy, gdy w szczególności oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności normy wspólnotowej, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub gdy problem jest hipotetyczny [ww. wyroki: w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 35; a także w sprawie Intertanko, pkt 32].

15 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu przed sądem krajowym Afton wniosła do High Court skargę o sądową kontrolę legalności „woli lub obowiązku" rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy 2009/30, mimo że w dniu wniesienia tej skargi nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla transpozycji tej dyrektywy i nie zostały ustanowione przepisy krajowe dokonujące transpozycji tej dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Ponadto sam fakt, że Secretary of State for Transport wyraził wolę dokonania transpozycji dyrektywy 2009/30, wystarcza, by uznać, iż istnieje niezgodność pomiędzy Afton i Secretary of State for Transport [zob. podobnie ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 36].

16 Poza tym w postępowaniu przed Trybunałem nie zostało zakwestionowane, że zadane pytania mają istotne znaczenie dla rozwiązania sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, ponieważ przyjęcie przepisów krajowych dokonujących transpozycji dyrektywy do porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa może być uzależnione od ważności tej dyrektywy [zob. ww. wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 34).

17 Dlatego nie jest oczywiste, że ocena ważności dyrektywy 2009/30, o którą zwrócił się sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub dotyczy ona problemu hipotetycznego.

18 W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy uznanie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności dyrektywy, w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, może stanowić sposób obejścia art. 230 WE, należy wskazać, iż w ramach zupełnego systemu środków prawnych i procedur przewidzianych traktatem WE w celu zapewnienia kontroli zgodności z prawem aktów instytucji osoby fizyczne i prawne, które z powodu przesłanek dopuszczalności określonych w art. 230 akapit czwarty WE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio aktów wspólnotowych o charakterze generalnym, mają w zależności od konkretnego przypadku możliwość powołania się na nieważność takich aktów przed sądem wspólnotowym w sposób pośredni na podstawie art. 241 WE albo przed sądami krajowymi, sprawiając, że sądy te, nie mając kompetencji do stwierdzenia nieważności wspomnianych aktów prawnych, zwrócą się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 39].

19 Powstaje więc pytanie, czy wniesiona przez Afton na podstawie art. 230 akapit czwarty WE skarga o stwierdzenie nieważności spornych przepisów byłaby bez żadnych wątpliwości dopuszczalna z tego powodu, że wspomniane przepisy dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-241/95 Accrington Beef i in., Rec. s. I-6699, pkt 15; a także wyrok z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie C-343/07 Bavaria i Bavaria Italia, Zb.Orz. s. I-5491, pkt 40).

20 W tym zakresie należy zauważyć, że nie sposób uznać, iż sporne przepisy bez wątpienia „dotyczą" Afton „indywidualnie" w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE (zob. ww. wyrok w sprawie Bavaria i Bavaria Italia, pkt 41).

21 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że przesłanką uznania, iż akt prawny, o stwierdzenie nieważności którego wnoszą podmioty gospodarcze, dotyczy ich indywidualnie, jest fakt, iż akt ten ma wpływ na ich pozycję prawną ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata aktu (zob. wyroki: z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 197, 223; z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie C-309/89 Codorniu przeciwko Radzie, Rec. s. I-1853, pkt 20).

22 Należy stwierdzić, że w postępowaniu przed sądem krajowym przepisy dyrektywy 2009/30, w stosunku do której wniesiono o stwierdzenie nieważności, odnoszą się do wszystkich producentów MMT.

23 Artykuł 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30 nie odnosi się bowiem szczególnie do Afton, ale dotyczy jej wyłącznie ze względu na jej obiektywną cechę – producenta MMT, na tej samej zasadzie jak każdego innego podmiotu gospodarczego, który aktualnie lub potencjalnie znajduje się w takiej samej sytuacji.

24 Poza tym należy również przypomnieć, że możliwość określenia z przybliżoną dokładnością liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do których ma zastosowanie akt prawny, nie oznacza w żaden sposób, że podmioty te należy traktować tak, jakby akt ten dotyczył ich indywidualnie, o ile tylko, jak w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym, bezsporne jest, że akt ten podlega zastosowaniu ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej (zob. w szczególności wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-451/98 Antillean

Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. s. I-8949, pkt 52, a także postanowienie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-503/07 P Saint-Gobain Glass Deutschland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2217, pkt 70).

25 Należy zatem stwierdzić, że Afton nie miała niezaprzeczalnie legitymacji czynnej do wniesienia, na podstawie art. 230 WE, skargi o stwierdzenie nieważności spornych przepisów. Tym samym ma ona prawo powołania się na ich nieważność w ramach skargi wniesionej na podstawie przepisów krajowych, mimo że nie wniosła ona do sądu wspólnotowego skargi o stwierdzenie nieważności spornych przepisów w terminie przewidzianym w art. 230 WE (zob. ww. wyrok w sprawie Bavaria i Bavaria Italia, pkt 46).

26 Z całości powyższych rozważań wynika, że wniosek złożony przez sąd krajowy jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

27 W ramach pytania pierwszego sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, który dodaje przepis art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, jest nieważny w zakresie w jakim ogranicza stosowanie MMT w paliwach począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r.

W przedmiocie istnienia oczywistego błędu w ocenie

28 Na wstępie należy podkreślić, że w złożonych sprawach dotyczących rozwoju technicznego, takich jak sprawa w postępowaniu przed sądem krajowym, prawodawca Unii dysponuje, w celu określenia charakteru i zakresu stosowania przyjmowanych przez niego przepisów, szerokim zakresem uznania w szczególności w odniesieniu do oceny wysoce złożonych faktów naukowych i technicznych. Kontrola sądu wspólnotowego powinna natomiast ograniczać się do zbadania, czy wykonanie tego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy prawodawca w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługującego mu uznania. W tym kontekście sąd wspólnotowy nie może zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny prawodawcy, któremu traktat powierzył to zadanie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-425/08 Enviro Tech (Europe), Zb.Orz. s. I-10035, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Afton twierdzi, że wartości graniczne zawartości MMT zostały ustalone wskutek oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych dokonanej przez Radę i Parlament. W uzasadnieniu Afton podnosi, że wprowadzenie tych wartości nie zostało poparte formalnym wnioskiem Komisji we wspólnej ocenie wpływu aktu dołączonej do projektu dyrektywy oraz że wspomniane wartości graniczne są niefunkcjonalne i arbitralne.

30 W tym zakresie należy po pierwsze wskazać, że przeprowadzona przez Komisję ocena wpływu dołączona do jej projektu dyrektywy, która to ocena nie przewidywała ani zakazu stosowania dodatków metalicznych, ani określenia wartości granicznych zawartości MMT w paliwach, nie była wiążąca ani dla Rady, ani dla Parlamentu, które w ramach procedury współdecyzji określonej w art. 251 WE miały prawo wprowadzania poprawek do tego projektu.

31 Po drugie zgodnie z art. 95 ust. 3 WE Komisja przyjmie jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Parlament Europejski i Rada w ramach swych kompetencji starają się również osiągnąć ten cel.

32 Poza tym art. 174 ust. 1 WE stanowi, że polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągania szeregu celów, w tym ochrony zdrowia ludzkiego. Ustęp 3 tego postanowienia stanowi, że przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia dostępne dane naukowo-techniczne. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w przypadku procedury przewidzianej w art. 95 ust. 3 WE, w ramach której uwzględnienie nowych danych jest konieczne (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 61).

33 Niemniej jednak należy uściślić, iż szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zasięgu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą (zob. w szczególności wyroki: z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-120/99 Włochy przeciwko Radzie, Rec. s. I-7997, pkt 44; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 121).

34 W każdym razie taka kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, wymaga, by instytucje wspólnotowe, które wydały dany akt, były w stanie wykazać przed Trybunałem, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować (ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 122).

35 W sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym z lektury projektu sprawozdania opracowanego przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu z dnia 19 lipca 2007 r. wynika, że zalecała ona wprowadzenie zakazu stosowania MMT w paliwach od dnia 1 stycznia 2010 r. z powodu wysokiej szkodliwości stosowania tego i innych dodatków metalicznych dla środowiska naturalnego, nie precyzując przy tym naukowych podstaw tej opinii.

36 Niemniej jednak w ramach postępowania przed Trybunałem Parlament wskazał, że komisja ta zorganizowała nie tylko „ogólne warsztaty" dotyczące rewizji dyrektywy 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.U. L 76, s. 10), ale również „warsztaty specjalistyczne" poświęcone MMT w dniu 3 kwietnia 2008 r., w trakcie których wysłuchani zostali między innymi przedstawiciele Afton. Wspomniana komisja parlamentarna uwzględniła również rozmaite badania, których wyniki podawały w wątpliwość nieszkodliwość MMT, w tym sprawozdanie „Sierra research" z dnia 29 sierpnia 2008 r. sporządzone w Kanadzie przez Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, które w każdym razie jako badanie przeprowadzone w terminie późniejszym nie mogło być uwzględnione przez Komisję w trakcie publikacji oceny wpływu dyrektywy.

37 Rada twierdzi, że w trakcie procedury legislacyjnej uwzględniła badania przeprowadzone od 2004 r. przez International Council on Clean Transportation (ICCT) (międzynarodową radę ds. czystego transportu), które wykazywały, że stosowanie MMT szkodzi zdrowiu ludzkiemu i dobremu funkcjonowaniu systemu kontroli emisji. Rada wzięła również pod uwagę tzw. deklarację z Brescii z dnia 17 i 18 czerwca 2006 r. na temat zapobiegania toksycznemu wpływowi metali na układ nerwowy, w której zalecano między innymi zaprzestanie stosowania domieszek biologicznych do paliw na bazie manganu.

38 Prawdą jest, że Afton w dniu 29 grudnia 2008 r. zwróciła się do Rady, Parlamentu i Komisji na podstawie rozporządzenia (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) z wnioskiem o przekazanie jej dokumentów naukowych i dowodów, które zostały uwzględnione w decyzji określającej wartości graniczne zawartości MMT w paliwach oraz że żaden z przekazanych dokumentów nie dotyczył danych naukowych w zakresie ryzyka związanego ze stosowaniem MMT.

39 Należy jednakże zauważyć, że poza faktem, iż Rada jest niekoniecznie w posiadaniu dokumentów naukowych, którymi posłużyły się państwa członkowskie w trakcie spotkań, ogół wspomnianych dokumentów należy do domeny publicznej i jest w związku z tym dostępny dla wszystkich osób lub przedsiębiorstw, które są zainteresowane tym tematem.

40 Tym samym nie można uznać, że te dokumenty naukowe nie zostały uwzględnione w trakcie procedury legislacyjnej.

41 Z powyższych rozważań wynika, że w trakcie procesu legislacyjnego Parlament, Rada i Komisja wzięły pod uwagę dostępne dane naukowe, w tym dane, które ukazały się w jego trakcie, w celu faktycznego skorzystania z przysługującego im uznania.

42 W świetle dokumentów naukowych, które dotyczą zarówno skutków MMT dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, jak i jego oddziaływania na pojazdy mechaniczne, Parlament i Rada nie popełniły żadnego oczywistego błędu w ocenie, decydując o ustaleniu wartości granicznej zawartości MMT w paliwach. W konsekwencji art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, nie jest nieważny.

W przedmiocie naruszenia zasad proporcjonalności i ostrożności

43 Afton twierdzi, że wartości graniczne zawartości MMT w paliwach zostały ustalone z naruszeniem zasady proporcjonalności, ponieważ nic nie może uzasadniać ograniczenia stosowania MMT w tak surowy sposób, który w rzeczywistości sprowadza się do zakazu jego stosowania w benzynie bezołowiowej od 2014 r., a w benzynie zawierającej substytut ołowiu od 2011 r.

44 Poza tym Afton usiłuje wykazać, że nie istnieje żaden dowód uzasadniający przyjęcie przepisów regulujących stosowanie zasady ostrożności w dziedzinie MMT, ponieważ nie przeprowadzono żadnych badań skutków MMT dla zdrowia ani naukowych ocen ryzyka w zakresie negatywnego oddziaływania MMT na technologie redukcji zanieczyszczenia oraz na środowisko naturalne. Ponadto jest błędem powołanie się w uzasadnieniu dyrektywy na zasadę ostrożności.

45 Należy przypomnieć w tym względzie, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji wspólnotowych nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81; z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 41, 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 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Jeśli chodzi o sądową kontrolę przesłanek wymienionych w punkcie powyżej, to prawodawcy Unii należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinie, która wymaga od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen. Tylko oczywiście nieodpowiedni charakter przepisów wydanych w tej dziedzinie w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może powodować nieważność tego przepisu (ww. wyrok w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 W niniejszej sprawie należy zbadać, czy określenie wartości granicznych manganu takich jak przewidziane w art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70 stanowi proporcjonalny środek dla osiągnięcia celów tej dyrektywy.

48 Zgodnie z motywem 35 dyrektywy 2009/30 cele określenia limitów dla MMT opierają się na fakcie, że stosowanie tej substancji wiąże się z ryzykiem dla zdrowia ludzkiego oraz powoduje uszkodzenia silników pojazdów i urządzeń kontroli emisji. Motyw ten przewiduje wymóg oznakowania wszelkich paliw, stwarzając tym samym obowiązek informowania konsumentów.

49 Cele ochrony zdrowia, środowiska naturalnego i konsumentów są ujęte w art. 95 ust. 3 WE, zgodnie z którym w odniesieniu do tych celów prawodawca przyjmuje jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych, podobnie jak w art. 174 ust. 1 i 2 WE, który przewiduje, że polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się między innymi na zasadzie ostrożności.

50 Określenie wartości granicznej zawartości MMT w paliwach, które pozwala zmniejszyć odpowiednio ilość tej substancji mogącej potencjalnie spowodować szkody dla

zdrowia, nie jest oczywiście nieodpowiednie dla osiągnięcia celów ochrony zdrowia i środowiska naturalnego realizowanych przez prawodawcę Unii. Pozostaje jednak zbadać, czy nie wykracza on poza to, co konieczne dla osiągnięcia wspomnianych celów.

51 W niniejszej sprawie należy wskazać, że projekt dyrektywy opracowany przez Komisję nie przewidywał wprawdzie ani zakazu, ani ograniczenia zawartości MMT w paliwach, niemniej Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu pragnęła wprowadzić całkowity zakaz stosowania MMT. W tym względzie w odniesieniu do dyrektywy 2003/17 należy stwierdzić, że w momencie przyjęcia dyrektywy 2009/30 stan wiedzy naukowej uniemożliwiał lub znacznie utrudniał opracowanie metodologii testowania.

52 Ponadto art. 8a ust. 1 dyrektywy 98/70 przewiduje opracowanie metodologii testowania i przedstawienie wniosków Parlamentowi i Radzie do dnia 31 grudnia 2012 r.

53 Wartości graniczne zawartości MMT w paliwach zostały ustalone w oczekiwaniu na rozwój wspomnianej metodologii testowania. Mają one zatem charakter tymczasowy i mogą zostać zmienione stosownie do obserwowanych wyników rozwoju.

54 Sporny przepis wpisuje się wreszcie w bardziej ogólne ramy dyrektywy 2009/30, której celem jest określenie minimalnych wymogów specyfikacji paliw w celu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego w kontekście ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

55 W konsekwencji, mając na względzie ryzyko dla zdrowia i możliwe uszkodzenia silników pojazdów mechanicznych a także trudności w opracowaniu metodologii testowania, środek restrykcyjny taki jak ograniczenie zawartości MMT w paliwach nie wykracza poza to, co konieczne dla realizacji celów dyrektywy 2009/30.

56 Poza tym należy zbadać, czy korzystając z przysługującego mu uznania, prawodawca Unii usiłował zachować pewną równowagę pomiędzy ochroną zdrowia, środowiska naturalnego i konsumentów z jednej strony a interesami gospodarczymi podmiotów gospodarczych z drugiej strony w ramach realizowania wyznaczonego mu w traktacie celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego.

57 Na wstępie należy przypomnieć, że opracowana przez Komisję ocena wpływu dyrektywy nie wiązała ani Parlamentu, ani Rady.

58 W tym względzie z dokumentów naukowych i z dyskusji między stronami wynika, że w momencie przyjęcia dyrektywy 2009/30 MMT nie był przedmiotem oceny naukowej jego skutków dla zdrowia przeprowadzonej przez organ publiczny lub niezależną jednostkę. Odnosząc się do badań dostarczonych przez środowisko zawodowe danego sektora należy stwierdzić, że wynikające z nich wnioski przedstawiają w tym względzie istotne różnice w zależności od tego, czy badania zostały zrealizowane przez przemysł samochodowy czy przez producentów MMT.

59 Wynika stąd, że wobec braku wiarygodnych i wystarczających danych naukowych dotyczących nieszkodliwości MMT dla zdrowia i środowiska naturalnego prawodawca Unii został postawiony przed poważnymi wątpliwościami.

60 Właściwe zastosowanie zasady ostrożności zakłada, po pierwsze, rozpoznanie potencjalnie negatywnych dla zdrowia skutków proponowanego stosowania MMT, a po drugie, wszechstronną ocenę ryzyka dla zdrowia, opartą na najbardziej wiarygodnych spośród dostępnych danych naukowych i najświeższych wynikach badań międzynarodowych (zob. wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-333/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-757, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Jeżeli istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieprzekonującego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby to ryzyko miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, iż będą one niedyskryminacyjne i obiektywne (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W tych okolicznościach należy przyznać, że prawodawca Unii w imię zasady ostrożności może podejmować środki ochronne, nie musząc czekać na to, by rzeczywisty i poważny charakter tego ryzyka został w pełni wykazany (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 91).

63 W sprawie takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym wartość graniczna zawartości MMT w paliwach nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ ma ona zastosowanie do całości Unii oraz do wszystkich producentów i importerów MMT.

64 Poza tym prawodawca Unii słusznie uznał, że odpowiednim sposobem pogodzenia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego z interesem gospodarczym producentów MMT było stopniowe ograniczanie zawartości MMT w paliwach, przewidując jednocześnie w art. 8a ust. 3 dyrektywy 98/70 możliwość przeglądu tych limitów na podstawie wyników ocen.

65 Wreszcie Afton kwestionuje wysokość limitów, ponieważ nie ma ona jej zdaniem żadnych podstaw naukowych, że powoduje ona powstanie pewnych niedogodności w przypadku starszych pojazdów oraz że prawodawca Unii nie zbadał tych niedogodności. Afton dodaje, że te limity sprowadzają się do faktycznego zakazu stosowania MMT.

66 Niemniej jednak skoro istnieją wątpliwości co do szkód, jakie może powodować MMT, nie sposób, by istniały bardziej precyzyjne dane pozwalające zdefiniować poziom wartości granicznych zawartości MMT w paliwach, który mógłby w stosowny sposób zapobiec powstawaniu tych szkód.

67 Poza tym w 2008 r. Afton dokonała w Unii mniej niż 0,5% wartości całkowitej sprzedaży światowej MMT, i to z przeznaczeniem do kilku tylko państw. W tym samym czasie inne państwa członkowskie takie jak Republika Federalna Niemiec wprowadziły zakaz stosowania MMT w paliwach.

68 Następnie, mając na względzie niepewność dotyczącą tak szkód powodowanych przez stosowanie MMT, jak i ryzyka nim spowodowanego dla jego użytkowników, ustalenie wartości granicznych zawartości MMT w paliwach w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego nie jest ewidentnie nieproporcjonalne do interesów gospodarczych producentów MMT.

69 Z powyższych rozważań wynika, że art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, nie jest nieważny z powodu naruszenia zasady ostrożności i zasady proporcjonalności.

W przedmiocie naruszenia zasady równego traktowania

70 Afton twierdzi, że nie jest uzasadnione ustalanie limitów dla MMT, bez wprowadzenia ograniczeń stosowania innych dodatków metalicznych, w tym zawierających mangan.

71 Jej zdaniem MMT ma podobną funkcję jak inne dodatki metaliczne i nie powoduje dodatkowego ryzyka dla zdrowia i środowiska naturalnego. Podaje ona przykład trikarbonylku cyklopentadienylomanganu (CMT), dla którego sporne uregulowanie nie przewiduje żadnych limitów stosowania.

72 Instytucje, które wystąpiły z interwencją przed Trybunałem, twierdzą co do zasady, że inne dodatki na bazie manganu nie są stosowane ani wwożone do Unii.

73 Parlament precyzuje, że MMT od dawna jest przedmiotem badań i analiz ryzyka oraz że jest również od dawna stosowany jako dodatek metaliczny w paliwach, podczas gdy nie istnieje żadne badanie dotyczące innych dodatków.

74 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 (ww. wyrok w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że Afton nie zakwestionowała twierdzenia, iż inne dodatki metaliczne na bazie manganu, w tym CMT, nie są stosowane ani wwożone do Unii.

76 Wynika stąd, że sytuacja MMT nie jest porównywalna z sytuacją innych dodatków metalicznych na bazie manganu, a prawodawca Unii nie miał zatem obowiązku określenia limitów dla innych dodatków metalicznych.

77 W konsekwencji, ponieważ nie stwierdzono żadnego naruszenia zasady równego traktowania, art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, nie jest nieważny z powodu naruszenia tej zasady.

W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa

78 Afton twierdzi, że nowy art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70 nie jest wystarczająco precyzyjny, jeśli chodzi o związek mający istnieć pomiędzy wartością graniczną zawartości MMT w paliwach a rozwojem metodologii testowania.

79 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 (zob. wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 30; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie

C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 68; a także ww. wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 69).

80 Wbrew twierdzeniom Afton ocena związku pomiędzy wartością graniczną zawartości MMT w paliwach a rozwojem metodologii testowania nie może się opierać wyłącznie na art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70.

81 Artykuł 8a ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 98/70 przewiduje 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 [testowania], o której mowa w ust. 1".

82 Wobec tego z brzmienia art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70 nie wynika żadna dwuznaczność, jeśli chodzi o związek pomiędzy wartością graniczną zawartości MMT w paliwach i rozwojem metodologii testowania.

83 W związku z tym nie można stwierdzić żadnego naruszenia zasady pewności prawa i w konsekwencji art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70, nie jest nieważny z powodu naruszenia tej zasady.

84 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytania pierwszego nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on art. 8a ust. 2 do dyrektywy 98/70.

W przedmiocie pytania drugiego

85 W pytaniu drugim sąd krajowy zmierza co do zasady do ustalenia, czy art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, który wprowadza art. 8a ust. 4–6 do dyrektywy 98/70, jest nieważny w zakresie w jakim wymaga on oznakowania paliw zawierających dodatki metaliczne.

86 Afton twierdzi, że obowiązek oznakowania został wprowadzony wskutek oczywistego błędu w ocenie i że jest on nieproporcjonalny, ponieważ jest on jednoznaczny de facto z zakazem stosowania MMT i innych dodatków metalicznych.

87 Zgodnie z motywem 35 dyrektywy 2009/30 stosowanie dodatków metalicznych, a w szczególności MMT, mogłoby zwiększyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla zdrowia człowieka oraz spowodować uszkodzenia silników pojazdów i urządzeń kontroli emisji. Odniósłszy się do przestróg producentów pojazdów mechanicznych, prawodawca Unii w ostatnim zdaniu tego motywu usiłował uniknąć sytuacji, w której konsumenci nieświadomie powodowaliby utratę ważności gwarancji swoich pojazdów.

88 Następnie, jak wskazała rzecznik generalny w pkt 123 opinii, obowiązek oznakowania ma na celu ochronę konsumentów, która zgodnie z art. 153 WE jest celem Unii. Cel ten winien być realizowany poprzez propagowanie prawa konsumentów do informacji.

89 Umieszczenie w widoczny sposób oznakowania o treści „Zawiera dodatki metaliczne" jest odpowiednim środkiem realizacji tego celu.

90 Wbrew twierdzeniom Afton zwięzłość informacji i brak odniesienia do gwarancji producentów pojazdów spełnia wyżej wymieniony cel.

91 Należy bowiem poinformować konsumenta o zawartości tego rodzaju dodatków w paliwie, tak aby konsument mógł uniknąć ryzyka dla swego zdrowia, jak również dla swego pojazdu.

92 Poza tym cel ochrony konsumenta nie może zostać osiągnięty wyłącznie przez określenie wartości granicznych w art. 8a ust. 2 dyrektywy 98/70, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego wymaganego traktatem, a które dotyczą tylko MMT.

93 Poza tym Afton twierdzi, że obowiązek oznakowania jest równoznaczny w praktyce z zakazem stosowania dodatków metalicznych w paliwach.

94 W tym względzie należy wskazać w każdym razie po pierwsze, że oznakowanie jest wymagane wyłącznie w odniesieniu do sprzedaży paliw zawierających dodatki metaliczne, a nie w stosunku do sprzedaży MMT jako dodatku, a po drugie, że nie może ono znacząco zwiększyć obciążenia producentów i dystrybutorów paliw, gdyż jest to niewielki procent paliw zawierających tego rodzaju dodatki, w niniejszym przypadku mniej niż 0,1% wielkości sprzedaży paliw realizowanej w Unii.

95 Wynika stąd, ze prawodawca Unii, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, mógł ustanowić obowiązek oznakowania przewidziany w art. 8a ust. 4–6 dyrektywy 98/70, który nie stanowi ewidentnie nieodpowiedniego obowiązku do osiągnięcia celu ochrony konsumentów przewidzianego w dyrektywie 2009/30.

96 Z powyższych rozważań wynika, że analiza pytania drugiego nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, który wprowadza art. 8a ust. 4–6 do dyrektywy 98/70.

97 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza przedstawionych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 1 ust. 8 dyrektywy 2009/30, w zakresie w jakim wprowadza on nowy art. 8a ust. 2 i 4–6 do dyrektywy 98/70.

W przedmiocie kosztów

98 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Analiza przedstawionych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 1 ust. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych

przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG, w zakresie w jakim wprowadza on nowy art. 8a ust. 2 i 4–6 do dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/EWG.

Podpisy