

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

8 juli 2010*

In zaak C-343/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 2 juli 2009, ingekomen bij het Hof op 26 augustus 2009, in de procedure

Afton Chemical Limited

tegen

Secretary of State for Transport,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 april 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Afton Chemical Limited, vertegenwoordigd door J. Stratford en R. Blakeley, barristers, en J. Flynn, QC, allen geïnstrueerd door M. Lohn, solicitor,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Moore en M. Simm als gemachtigden,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door I. Anagnostopoulou en R. Kaškiná als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Alcover San Pedro, E. White en D. Kukovec als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 mei 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG (PB L 140, blz. 88), voor zover daarbij een nieuw artikel 8 bis, leden 2 en 4 tot en met 6, is ingevoegd in richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PB L 350, blz. 58).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een verzoek van Afton Chemical Limited (hierna: „Afton”) van 2 juli 2009 om rechterlijke toetsing („judicial review”) van „het voornemen en/of de verplichting” van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland om richtlijn 2009/30 uit te voeren.

Het toepasselijke recht

- 3 In punt 35 van de considerans van richtlijn 2009/30 wordt het volgende overwogen:

„Het gebruik van specifieke metaalhoudende additieven, en in het bijzonder methylcyclopentadien-mangaan-tricarbonyl [hierna: „MMT”], kan het gevaar voor schade aan de volksgezondheid verhogen en schade aan motoren en emissiebeperkingsystemen van voertuigen veroorzaken. Vele voertuigfabrikanten adviseren geen brandstoffen met metaalhoudende additieven te gebruiken; wanneer zulke brandstoffen wel worden gebruikt, kan dat de garantie op het voertuig doen vervallen. Daarom moeten de gevolgen van het gebruik van MMT in brandstof in overleg met alle betrokken partijen voortdurend in het oog worden gehouden. In afwachting van nadere studie dienen er stappen te worden ondernomen om de ernst van eventueel veroorzaakte schade te beperken. Er moet derhalve een bovengrenswaarde worden vastgesteld voor het gebruik van MMT in brandstof, op basis van de momenteel beschikbare wetenschappelijke kennis. Deze grenswaarde kan alleen worden opgetrokken indien kan worden aangetoond dat hogere doseringen geen schadelijke effecten hebben. Om te vermijden dat consumenten zonder het te weten de garantie op hun voertuig verspeelen, is het tevens noodzakelijk etikettering voor alle brandstoffen die metaalhoudende additieven bevatten, voor te schrijven.”

- 4 Bij artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30 is in richtlijn 98/70 artikel 8 bis ingevoegd, dat luidt:

„Metaalhoudende additieven

1. De Commissie beoordeelt de risico's voor de volksgezondheid en het milieu van het gebruik van metaalhoudende additieven in brandstoffen en ontwikkelt hiervoor

een testmethode. Uiterlijk op 31 december 2012 legt de Commissie haar conclusies voor aan het Europees Parlement en de Raad.

2. In afwachting van de in lid 1 bedoelde testmethode mogen brandstoffen vanaf 1 januari 2011 per liter niet meer dan 6 mg mangaan van het metaalhoudende additief methylcyclopentadien-mangaan-tricarbonyl (MMT) bevatten. Met ingang van 1 januari 2014 bedraagt het maximumgehalte 2 mg mangaan per liter.

3. Het onder lid 2 gespecificeerde maximumgehalte MMT in brandstoffen wordt herzien op basis van de resultaten van de evaluatie aan de hand van de in lid 1 bedoelde testmethode. Het kan tot nul worden verlaagd indien de risicobeoordeling dit rechtvaardigt. Het kan niet worden verhoogd tenzij de risicobeoordeling dit rechtvaardigt. Een dergelijke maatregel, die beoogt niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen, wordt vastgesteld overeenkomstig de in artikel 11, lid 4, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat op plaatsen waar brandstoffen met metaalhoudende additieven aan de consument worden verkocht, op een label staat aangegeven hoeveel metaalhoudende additieven de betrokken brandstof bevat.

5. Dit label moet de volgende tekst bevatten: ‚Bevat metaalhoudende additieven.’

6. Het label wordt duidelijk zichtbaar bevestigd op de plaats waar de informatie over de brandstofsoort is aangegeven. Het label is van zodanige afmetingen en van een zodanig lettertype dat het duidelijk zichtbaar en makkelijk leesbaar is.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 5 Afton is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk en maakt deel uit van het Afton Chemical concern, dat MMT produceert en in de handel brengt voor gebruik in de gehele wereld.
- 6 Blijkens de uiteenzetting van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), is MMT een metaalhoudend additief voor brandstoffen op basis van mangaan, dat wordt gebruikt om het octaangehalte van loodvrije benzine te verhogen en/of klepslijtage te voorkomen bij voertuigen die op benzine lopen die loodvervangende additieven bevat.
- 7 Volgens Afton is de invoeging van artikel 8 bis, leden 2 en 4 tot en met 6, in richtlijn 98/70 bij richtlijn 2009/30 onrechtmatig. Vóór de aanneming van deze laatste richtlijn bestond er geen maximum of beperking van het gebruik van MMT, en evenmin een etiketteringsplicht voor metaalhoudende additieven, in het bijzonder MMT.
- 8 Afton diende bij de verwijzende rechter een verzoek in om rechterlijke toetsing („judicial review”) van „het voornemen en/of de verplichting” van het Verenigd Koninkrijk om richtlijn 2009/30 uit te voeren.
- 9 De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), heeft dat verzoek ingewilligd en de behandeling van de zaak geschorst om het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„Met betrekking tot de bepalingen over metaalhoudende additieven in richtlijn 2009/30 [...]:

- 1) Wat het gedeelte van artikel 1, lid 8, betreft waarbij een nieuw artikel 8 bis, lid 2, houdende beperking van [MMT] in brandstoffen per 1 januari 2011 tot 6 mg mangaan per liter en per 1 januari 2014 tot 2 mg mangaan per liter, is ingelast in richtlijn 98/70, is de vaststelling van deze limieten:
 - a) onrechtmatig omdat zij op een duidelijke beoordelingsfout berust?
 - b) onrechtmatig wegens schending van de vereisten voor toepassing van het voorzorgsbeginsel?
 - c) onrechtmatig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel?
 - d) onrechtmatig wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling?
 - e) onrechtmatig wegens schending van het beginsel van rechtszekerheid?

2) Wat het gedeelte van artikel 1, lid 8, betreft waarbij een nieuw artikel 8 bis, leden 4, 5 en 6, houdende een vereiste tot etikettering van alle brandstoffen die metaalhoudende additieven bevatten met de aanduiding 'bevat metaalhoudende additieven', is ingelast in richtlijn 98/70, is de vaststelling van dit vereiste:

a) onrechtmatig omdat zij op een duidelijke beoordelingsfout berust?

b) onrechtmatig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing

10 Het Parlement en de Commissie stellen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

11 De niet-ontvankelijkheid is volgens hen het gevolg van het feit dat er in de eerste plaats geen geschil is tussen partijen, aangezien de Secretary of State for Transport ten aanzien van de gegrondheid van de vordering een neutraal standpunt heeft ingenomen, en in de tweede plaats de procedure bij de verwijzende rechter er uitsluitend toe strekt, nietigverklaring van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30 te verkrijgen.

12 De Commissie stelt dat Afton waarschijnlijk voldoet aan de voorwaarden voor het instellen van een rechtstreeks beroep bij de communautaire rechter krachtens artikel 230 EG.

- 13 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat, wanneer bij een nationale rechter een vraag over de geldigheid van een handeling van de instellingen van de Europese Unie wordt opgeworpen, het aan die nationale rechter is om te beoordelen of een beslissing daarover voor het wijzen van zijn vonnis noodzakelijk is en het Hof derhalve om een uitspraak over deze vraag te verzoeken. Wanneer de door de nationale rechter gestelde vragen betrekking hebben op de geldigheid van een voorschrift van gemeenschapsrecht, is het Hof dus in beginsel verplicht uitspraak te doen [arresten van 10 december 2002, *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 34, en 3 juni 2008, *Intertanko e.a.*, C-308/06, Jurispr. blz. I-4057, punt 31].
- 14 Het Hof kan slechts weigeren zich uit te spreken over een door een nationale rechterlijke instantie voorgelegde vraag, wanneer met name de door de nationale rechterlijke instantie gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een communautair voorschrift klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is [reeds aangehaalde arresten *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, punt 35, en *Intertanko e.a.*, punt 32].
- 15 In het hoofdgeding blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Afton bij de High Court een verzoek om rechtmatigheidstoetsing heeft ingediend van „het voornemen en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om richtlijn 2009/30 uit te voeren, ook al was op de datum van indiening van het verzoek de termijn voor uitvoering van de richtlijn nog niet verstreken en waren er geen nationale maatregelen genomen ter uitvoering van die richtlijn. Overigens is het feit dat de Secretary of State for Transport te kennen heeft gegeven, voornemens te zijn richtlijn 2009/30 uit te voeren, op zich voldoende om vast te stellen dat er tussen Afton en de Secretary onenigheid is [zie in die zin arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 36].

- 16 Bovendien is voor het Hof niet betwist dat de gestelde vragen relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, want de vaststelling van nationale maatregelen ter omzetting van een richtlijn in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk kan afhankelijk zijn van de geldigheid van die richtlijn (zie arrest Intertanko e.a., reeds aangehaald, punt 34).
- 17 Derhalve kan niet worden geconcludeerd dat de door de verwijzende rechter gevraagde toetsing van de geldigheid van richtlijn 2009/30, klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, dan wel betrekking heeft op een vraagstuk van hypothetische aard.
- 18 Wat ten tweede de vraag betreft of ontvankelijkverklaring van het verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid in een situatie zoals die van het hoofdgeding, de mogelijkheid zou openen om artikel 230 EG te omzeilen, zij opgemerkt dat in het volledige stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat bij het EG-Verdrag in het leven is geroepen teneinde het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen te waarborgen, natuurlijke of rechtspersonen die wegens de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen gemeenschapshandelingen van algemene strekking, zich naargelang van het geval op de ongeldigheid van dergelijke handelingen kunnen beroepen, hetzij, incidenteel, voor de communautaire rechter krachtens artikel 241 EG, hetzij voor de nationale rechter, die weliswaar niet bevoegd is zelf de ongeldigheid van genoemde handelingen vast te stellen, maar die ertoe kan worden gebracht daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof [zie arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 39].
- 19 De vraag rijst dus of een door Afton krachtens artikel 230, vierde alinea, EG ingesteld beroep tegen de litigieuze bepalingen zonder twijfel ontvankelijk zou zijn geweest omdat deze bepalingen haar rechtstreeks en individueel raken (zie in die zin arresten van 12 december 1996, *Accrington Beef e.a.*, C-241/95, Jurispr. blz. I-6699, punt 15, en 2 juli 2009, *Bavaria en Bavaria Italia*, C-343/07, Jurispr. blz. I-5491, punt 40).

- 20 Dienaangaande zij opgemerkt dat er niet van kan worden uitgegaan dat Afton door de litigieuze bepalingen zonder twijfel „individueel geraakt” wordt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG (zie arrest *Bavaria en Bavaria Italia*, reeds aangehaald, punt 41).
- 21 Volgens vaste rechtspraak kunnen marktdeelnemers immers slechts dan worden geacht individueel te zijn geraakt door de handeling waarvan zij de nietigverklaring vorderen, indien zij in hun rechtspositie worden getroffen wegens een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander persoon karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als de geadresseerde (zie arresten van 15 juli 1963, *Plaumann/Commissie*, 25/62, *Jurispr. blz.* 207, 233, en 18 mei 1994, *Codorníu/Raad*, C-309/89, *Jurispr. blz.* I-1853, punt 20).
- 22 In de aanhangige zaak moet worden geconstateerd dat de bepalingen van richtlijn 2009/30 waarvan vaststelling van de ongeldigheid wordt gevraagd, alle producenten van MMT betreffen.
- 23 Artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30 is niet specifiek gericht op Afton en raakt haar alleen in haar objectieve hoedanigheid van producent van MMT op dezelfde voet als elke andere marktdeelnemer die zich feitelijk of potentieel in een identieke situatie bevindt.
- 24 Tevens moet eraan worden herinnerd dat de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald, niet impliceert dat deze subjecten moeten worden beschouwd als individueel door deze maatregel geraakt, zolang maar vaststaat dat, zoals in de aanhangige zaak, deze toepassing geschiedt op grond van een door de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie (zie

met name arrest van 22 november 2001, Antillean Rice Mills/Raad, C-451/98, Jurispr. blz. I-8949, punt 52, en beschikking van 8 april 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-503/07 P, Jurispr. blz. I-2217, punt 70).

- 25 Het staat dus niet onomstotelijk vast dat Afton op grond van artikel 230 EG de nietigverklaring van de litigieuze bepalingen had kunnen vorderen. Bijgevolg kan zij in het kader van het krachtens het nationale recht ingestelde beroep de ongeldigheid van deze bepalingen aanvoeren, ook al heeft zij niet binnen de in artikel 230 EG gestelde termijn bij de gemeenschapsrechter beroep tot nietigverklaring van deze bepalingen ingesteld (zie arrest Bavaria en Bavaria Italia, reeds aangehaald, punt 46).
- 26 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de door de verwijzende rechter gestelde vragen ontvankelijk zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, waarbij artikel 8 bis, lid 2, in richtlijn 98/70 is ingevoegd, ongeldig is voor zover het het gebruik van MMT in brandstof per 1 januari 2011 verbiedt.

De vraag of sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling

- 28 Om te beginnen moet worden benadrukt dat in een technisch complexe situatie die voortdurend in beweging is, zoals in casu het geval is, de wetgever van de Unie beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, met name met betrekking tot de beoordeling van zeer ingewikkelde wetenschappelijke en technische feiten, om de aard en de omvang van de maatregelen die hij vaststelt te bepalen, terwijl de toetsing door de gemeenschapsrechter beperkt moet blijven tot de vraag of er bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden. In die context kan de gemeenschapsrechter zijn beoordeling van de wetenschappelijke en technische feiten immers niet in de plaats stellen van die van de wetgever, aan wie het Verdrag die taak heeft toevertrouwd [zie in die zin arrest van 15 oktober 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Jurispr. blz. I-10035, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 29 Afton stelt dat de maximumgehalten aan MMT zijn vastgesteld als gevolg van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten door de Raad en het Parlement. Daartoe merkt zij op dat de vaststelling van die maxima niet stoelt op de conclusie van de Commissie, die officieel is vastgelegd in de bij het richtlijnvoorstel gevoegde impactstudie, en dat die maxima onwerkbaar en arbitrair zijn.
- 30 In de eerste plaats moet hierover worden opgemerkt dat de door de Commissie verrichte impactstudie, die bij het richtlijnvoorstel is gevoegd en waarin noch een verbod van metaalhoudende additieven noch de vaststelling van een maximumgehalte aan MMT in brandstoffen werd voorgesteld, noch voor de Raad noch voor het Parlement bindend was. Deze instellingen hadden immers in het kader van de codecisieprocedure van artikel 251 EG het recht, wijzigingen in dit voorstel aan te brengen.

- 31 In de tweede plaats gaat de Commissie ingevolge artikel 95, lid 3, EG uit van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Ook het Parlement en de Raad zullen binnen hun respectieve bevoegdheden deze doelstelling trachten te verwezenlijken.
- 32 Voorts bepaalt artikel 174, lid 1, EG dat het beleid van de Unie op milieugebied bijdraagt tot het nastreven van een aantal doelstellingen, waaronder de bescherming van de gezondheid van de mens. Lid 3 van dit artikel bepaalt dat de Unie bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening houdt met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Deze verplichting geldt met name voor de procedure krachtens artikel 95, lid 3, EG, waarvoor het noodzakelijk is dat met nieuwe gegevens rekening wordt gehouden (zie in die zin arrest van 6 november 2008, Nederland/Commissie, C-405/07 P, Jurispr. blz. I-8301, punt 61).
- 33 Niettemin geldt de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie, waarvan de uitoefening dus door de rechter beperkt wordt getoetst, niet slechts voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook voor de vaststelling van de basisgegevens (zie met name arresten van 25 oktober 2001, Italië/Raad, C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 44, en 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 121).
- 34 Een dergelijke rechterlijke toetsing, al heeft deze een beperkte draagwijdte, vereist evenwel dat de gemeenschapsinstellingen die de betrokken handeling hebben vastgesteld, voor het Hof kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van de handeling hun beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend, wat veronderstelt dat rekening wordt gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie welke die handeling heeft willen regelen (arrest Spanje/Raad, reeds aangehaald, punt 122).

- 35 In het hoofdgeding blijkt bij lezing van het ontwerpverslag van de Commissie milieu-beheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Parlement van 19 juli 2007 dat deze commissie een verbod van het gebruik van MMT in brandstoffen vanaf 1 januari 2010 bepleit op grond dat het gebruik van dit additief en andere metaalhoudende additieven erg schadelijk is voor het milieu, zonder de wetenschappelijke onderbouwing van dit advies aan te geven.
- 36 Niettemin heeft het Parlement in het kader van de procedure voor het Hof verklaard dat deze commissie niet alleen „algemene workshops” heeft georganiseerd inzake de herziening van richtlijn 2003/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 maart 2003 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof (PB L 76, blz. 10), maar op 3 april 2008 ook een „specifieke workshop” inzake MMT’s, en dat met name Afton tijdens die workshop is gehoord. Tevens heeft deze parlementaire commissie verschillende onderzoeken in haar overwegingen betrokken waarin de onschadelijkheid van MMT in twijfel wordt getrokken, onder meer het rapport „Sierra research” van 29 augustus 2008, in Canada opgesteld door de Canadian Vehicle Manufacturers’ Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, dat hoe dan ook pas later is uitgebracht en dus niet door de Commissie kon worden meegenomen bij de publicatie van de impactstudie.
- 37 De Raad stelt dat hij tijdens de wetgevingsprocedure rekening heeft gehouden met de na 2004 uitgevoerde studies van de International Council on Clean Transportation (ICCT), waaruit volgens de Raad blijkt dat het gebruik van MMT schadelijk is voor de volksgezondheid en het goed functioneren van emissiebeperkingsystemen, en met de zogeheten „verklaring van Brescia” inzake de voorkoming van neurotoxiciteit van metalen van 17 en 18 juni 2006, waarin met name stopzetting van de toevoeging van organische verbindingen op basis van mangaan aan brandstof wordt aanbevolen.
- 38 Het is waar dat Afton op 29 december 2008 bij de Raad, het Parlement en de Commissie op basis van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van

het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) een verzoek heeft ingediend om haar de wetenschappelijke documenten en bewijsstukken te doen toekomen waarmee rekening was gehouden bij de beslissing tot vaststelling van het maximumgehalte aan MMT in brandstof, en dat geen van de overgelegde documenten wetenschappelijke informatie betrof over de aan het gebruik van MMT verbonden risico's.

- 39 Opgemerkt zij echter dat, naast het feit dat de Raad niet noodzakelijkerwijs de instelling is waar de door de lidstaten tijdens vergaderingen gebruikte wetenschappelijke documenten worden bewaard, alle bovengenoemde documenten openbaar zijn en dus toegankelijk voor alle personen of ondernemingen die in dit onderwerp geïnteresseerd zijn.
- 40 Men kan dus niet stellen dat deze wetenschappelijke documenten tijdens de wetgevingsprocedure buiten beschouwing zijn gebleven.
- 41 Hieruit volgt dat het Parlement, de Raad en de Commissie rekening hebben gehouden met de beschikbare wetenschappelijke gegevens, met inbegrip van die welke in de loop van die procedure zijn verschenen, bij de daadwerkelijke uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid.
- 42 Gelet op de wetenschappelijke documenten, zowel betreffende de effecten van MMT op de volksgezondheid en het milieu, als de uitwerking ervan op voertuigen, hebben het Parlement en de Raad geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt toen zij besloten tot vaststelling van een maximumgehalte aan MMT in brandstoffen. Bijgevolg is artikel 1, lid 8 van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, lid 2, is ingevoegd in richtlijn 98/70, niet ongeldig.

De niet-inachtneming van het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel

- ⁴³ Afton stelt dat de maximumgehalten aan MMT zijn vastgesteld in strijd met het evenredigheidsbeginsel, op grond dat er geen rechtvaardiging bestaat om het gebruik van MMT zo streng te reguleren dat het neerkomt op een feitelijk verbod in loodvrije benzine vanaf 2014 en in benzine die loodhoudende benzine vervangt vanaf 2011.
- ⁴⁴ Voorts poogt Afton aan te tonen dat er geen bewijsmateriaal is dat de aanneming van wetgeving tot toepassing van het voorzorgsbeginsel op MMT rechtvaardigt, aangezien er naar de effecten van MMT op de gezondheid geen onderzoek is gedaan en er geen wetenschappelijke risicobeoordeling heeft plaatsgevonden van de negatieve uitwerking van MMT op emissiebeperkings technologie en op het milieu. Bovendien is het voorzorgsbeginsel ten onrechte als rechtvaardigingsgrond ingeroepen.
- ⁴⁵ Volgens vaste rechtspraak moet eraan worden herinnerd dat handelingen van gemeenschapsinstellingen volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten van 12 juli 2001, *Jippes e.a.*, C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81; 7 juli 2009, *S.P.C.M. e.a.*, C-558/07, Jurispr. blz. I-5783, punt 41, en 9 maart 2010, *ERG e.a.*, C-379/08 en C-380/08, Jurispr. blz. I-2007, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 46 Wat het rechterlijk toezicht op de in het voorgaande punt vermelde voorwaarden betreft, beschikt de wetgever van de Unie over een ruime discretionaire bevoegdheid op een gebied waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel (arrest S.P.C.M. e.a., reeds aangehaald, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 In casu moet worden onderzocht of de vaststelling van maximumgehalten aan mangaan zoals vastgesteld bij artikel 8 bis, lid 2, van richtlijn 98/70 een middel is dat evenredig is aan de met deze richtlijn beoogde doelstellingen.
- 48 Volgens punt 35 van de considerans van richtlijn 2009/30 zijn de doelstellingen van de voor MMT vastgestelde grenswaarden gebaseerd op het feit dat het gebruik van deze substantie risico's oplevert voor de volksgezondheid en schade toebrengt aan voertuigmotoren en emissiebeperkingsystemen. Het schrijft etikettering van alle brandstoffen voor, daarmee refererend aan een verplichting tot informatie van de consument.
- 49 De doelstellingen van bescherming van de gezondheid, het milieu en de consument zijn het onderwerp van artikel 95, lid 3, EG, waarvoor de wetgever uitgaat van een hoog beschermingsniveau, met name rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd, alsmede van artikel 174, leden 1 en 2, EG, dat bepaalt dat het beleid van de Unie op milieugebied met name berust op het voorzorgsbeginsel.
- 50 De vaststelling van een maximum aan MMT in brandstoffen waardoor de hoeveelheid van deze substantie die potentieel schadelijk voor de gezondheid kan zijn, dienovereenkomstig kan worden verminderd, is niet kennelijk ongeschikt om de door

de wetgever van de Unie nagestreefde doelstellingen van gezondheids- en milieubescherming te bereiken. Wel moet nog worden nagegaan of de wetgever niet verder gaat dan voor het bereiken van deze doelstellingen nodig is.

- 51 In casu moet worden opgemerkt dat het richtlijnontwerp van de Commissie noch in een verbod noch in een beperking van MMT in brandstoffen voorzag. De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Parlement wenste echter een algeheel verbod van MMT. Wat richtlijn 2003/17 betreft, moet worden geconstateerd dat ten tijde van de aanneming van richtlijn 2009/30 de ontwikkeling van testmethoden bij de toenmalige stand van de wetenschappelijke kennis niet of nauwelijks mogelijk was.
- 52 Voorts schrijft artikel 8 bis, lid 1, van richtlijn 98/70 de ontwikkeling van testmethoden voor en de voorlegging van conclusies aan het Europees Parlement en de Raad vóór 31 december 2012.
- 53 Het maximumgehalte aan MMT in brandstoffen is aldus vastgesteld in afwachting van die testmethoden. Het heeft dus een tijdelijk karakter en kan eventueel worden gewijzigd aan de hand van de waargenomen resultaten van de evolutie.
- 54 Ten slotte past de litigieuze bepaling in het algemener kader van richtlijn 2009/30, die tot doel heeft, minimumspecificaties van brandstoffen te definiëren met het oog op de bescherming van de gezondheid en het milieu in de context van de vermindering van broeikasgasemissies.

- 55 Gelet op de risico's voor de gezondheid en de schade aan voertuigmotoren, alsmede de moeilijkheden bij het ontwikkelen van testmethoden, gaat een restrictieve maatregel als de beperking van het MMT-gehalte in brandstoffen bijgevolg niet verder dan nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van richtlijn 2009/30.
- 56 Voorts moet worden nagegaan of de wetgever van de Unie bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft gepoogd, tot een evenwicht te komen tussen aan de ene kant de bescherming van de gezondheid, het milieu en de consument, en aan de andere kant de economische belangen van de ondernemers, bij het nastreven van de doelstelling die hem door het Verdrag is gesteld, namelijk het garanderen van een hoog niveau van gezondheids- en milieubescherming.
- 57 Allereerst moet eraan worden herinnerd dat de impactstudie van de Commissie niet bindend was voor het Parlement of de Raad.
- 58 Uit de wetenschappelijke documentatie en de discussie tussen partijen blijkt dat op het tijdstip van aanneming van richtlijn 2009/30 nog geen wetenschappelijke evaluatie van de gezondheidseffecten van MMT door een openbare instantie of onafhankelijk orgaan had plaatsgevonden. Wat de door de deskundigen in de sector verrichte onderzoeken betreft, moet worden geconstateerd dat de in dit verband door hen geformuleerde conclusies sterk uiteenlopen, afhankelijk of het onderzoek waarop men zich beroept, door de auto-industrie is uitgevoerd of door MMT-producenten.
- 59 De wetgever van de Unie zag zich dus bij gebreke van betrouwbare en toereikende wetenschappelijke gegevens geconfronteerd met ernstige twijfel aan de onschadelijkheid van MMT voor de gezondheid en het milieu.

- 60 Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel is in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het voorgestelde gebruik van MMT voor de gezondheid kan hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt (zie arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, Jurispr. blz. I-757, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Wanneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico onmogelijk met zekerheid blijkt te kunnen worden bepaald, omdat de resultaten van de verrichte studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen, mits zij niet-discriminerend en objectief zijn (zie reeds aangehaald arrest Commissie/Frankrijk, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 In die omstandigheden moet worden aanvaard dat de wetgever van de Unie op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen kon nemen zonder te hoeven wachten tot de realiteit en de ernst van deze risico's volledig is bewezen (zie reeds aangehaald arrest Commissie/Frankrijk, punt 91).
- 63 In een zaak als die van het hoofdgeding is het maximum aan MMT in brandstoffen niet discriminerend, daar het geldt voor de gehele Unie en voor alle producenten en importeurs van MMT.
- 64 Voorts kon de wetgever van de Unie op goede gronden menen dat een afstemming tussen het hoge niveau van gezondheids- en milieubescherming en de economische belangen van de MMT-producenten het best kon worden bereikt door het MMT-gehalte in brandstoffen geleidelijk te verminderen en tegelijkertijd in artikel 8 bis, lid 3, van richtlijn 98/70 de mogelijkheid te openen om deze maxima te herzien op basis van de resultaten van de evaluatie.

- 65 Ten slotte betwist Afton de hoogte van de maxima, daar deze niet wetenschappelijk onderbouwd is, voor oude voertuigen op bepaalde problemen stuit en die problemen niet door de wetgever van de Unie zijn onderzocht. Zij voegt hieraan toe dat deze maxima in de praktijk neerkomen op een verbod.
- 66 Daar er echter onzekerheid bestaat over de schade die door MMT kan worden veroorzaakt, is er geen nauwkeurigere informatie beschikbaar aan de hand waarvan kan worden vastgesteld bij welk maximumgehalte aan MMT in brandstoffen die schade adequaat zou kunnen worden voorkomen.
- 67 Voorts heeft Afton in de Unie minder dan 0,5% van de totale mondiale verkoop van MMT in 2008 op de markt gebracht, bestemd voor enkele landen. Tegelijkertijd hebben andere lidstaten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland, MMT in brandstoffen verboden.
- 68 Gezien de onzekerheid, zowel over de door het gebruik van MMT veroorzaakte schade als over de risico's voor de gebruiker van MMT, lijkt de vaststelling van maximumgehalten voor MMT in brandstoffen derhalve niet kennelijk onevenredig ten opzichte van de economische belangen van de producenten van MMT, om een hoog niveau van gezondheids- en milieubescherming te garanderen.
- 69 Uit deze overwegingen volgt dat artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, lid 2, is ingevoegd in richtlijn 98/70, niet ongeldig is wegens niet-inachtneming van het voorzorgs- en het evenredigheidsbeginsel.

Niet-inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling

- 70 Afton stelt dat het niet gerechtvaardigd is om maxima aan MMT te stellen zonder het gebruik van andere metaalhoudende additieven, met inbegrip van additieven met mangaan, te beperken.
- 71 Volgens Afton heeft MMT een functie die vergelijkbaar is met andere metaalhoudende additieven en brengt het niet méér risico's mee voor de gezondheid en het milieu. Zij noemt cyclopentadiëen-mangaan-tricarbonyl (CMT), waarvan het gebruik niet door de in geding zijnde wetgeving is beperkt.
- 72 De instellingen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend betogen in hoofdzaak dat de andere additieven op basis van mangaan niet in de Unie worden gebruikt of geïmporteerd.
- 73 Het Parlement verklaart dat met betrekking tot MMT reeds lange tijd risicostudies en -analyses worden verricht en dat het al sinds lang wordt gebruikt als metaalhoudend additief in brandstoffen, terwijl er naar de andere additieven geen onderzoek is gedaan.
- 74 Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arrest S.P.C.M. e.a., reeds aangehaald, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 75 In dit verband kan ermee worden volstaan, vast te stellen dat Afton niet heeft tegengesproken dat de andere metaalhoudende additieven op basis van mangaan, waaronder CMT, niet in de Unie werden gebruikt of geïmporteerd.
- 76 De situatie van MMT is dus niet vergelijkbaar met die van de andere metaalhoudende additieven op basis van mangaan en de wetgever van de Unie behoefde ten aanzien van die additieven derhalve geen maxima vast te stellen.
- 77 Aangezien er dus geen niet-inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling is geconstateerd, is artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, lid 2, is ingevoegd in richtlijn 98/70, niet ongeldig wegens niet-inachtneming van dit beginsel.

Niet-inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel

- 78 Afton houdt staande dat het nieuwe artikel 8 bis, lid 2, van richtlijn 98/70 onvoldoende nauwkeurig is met betrekking tot het verband dat zou bestaan tussen het maximumgehalte aan MMT in brandstoffen en de ontwikkeling van de testmethoden.
- 79 Volgens vaste rechtspraak eist het algemene rechtszekerheidsbeginsel, dat een fundamenteel beginsel van het gemeenschapsrecht vormt, onder meer dat een regeling duidelijk en nauwkeurig is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arresten van 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801,

punt 30, en 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 68, en arrest Intertanko e.a., reeds aangehaald, punt 69).

- 80 Anders dan Afton stelt, mag het verband tussen het maximumgehalte aan MMT in brandstoffen en de ontwikkeling van de testmethoden niet enkel worden beoordeeld aan de hand van artikel 8 bis, lid 2, van richtlijn 98/70.
- 81 Artikel 8 bis, lid 3, eerste zin, van richtlijn 98/70 schrijft uitdrukkelijk voor dat het „onder lid 2 gespecificeerde maximumgehalte MMT in brandstoffen wordt herzien op basis van de resultaten van de evaluatie aan de hand van de in lid 1 bedoelde testmethode”.
- 82 De formulering van artikel 8 bis, lid 2, van richtlijn 98/70 is dus ten aanzien van het verband tussen het maximumgehalte aan MMT in brandstoffen en de ontwikkeling van de testmethoden niet voor meer dan één uitleg vatbaar.
- 83 Derhalve valt er geen niet-inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel te constateren en is artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, lid 2, is ingevoegd in richtlijn 98/70, bijgevolg niet ongeldig wegens niet-inachtneming van dit beginsel.
- 84 Uit het voorgaande volgt dat bij onderzoek van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, lid 2, is ingevoegd in richtlijn 98/70.

De tweede vraag

- 85 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, waarbij artikel 8 bis, leden 4 tot en met 6, is ingevoegd in richtlijn 98/70, ongeldig is voor zover het de etikettering van brandstoffen met metaalhoudende additieven voorschrijft.
- 86 Afton betoogt dat de etiketteringsplicht is ingevoerd op grond van een kennelijk onjuiste beoordeling en dat zij onevenredig is daar zij neerkomt op een feitelijk verbod van het gebruik van MMT en andere metaalhoudende additieven.
- 87 Volgens punt 35 van de considerans van richtlijn 2009/30 kan het gebruik van metaalhoudende additieven, in het bijzonder MMT, het gevaar voor schade aan de volksgezondheid verhogen en schade aan voertuigmotoren en emissiebeperkingsystemen veroorzaken. Na te hebben gememoreerd aan het negatieve advies van de voertuigfabrikanten, heeft de wetgever van de Unie in de laatste zin van deze considerans willen voorkomen dat consumenten zonder het te weten de garantie op hun voertuig verspelen.
- 88 Zoals de advocaat-generaal in punt 123 van haar conclusie heeft opgemerkt, is het doel van de etiketteringsplicht derhalve de bescherming van de consument, die volgens artikel 153 EG een doelstelling van de Unie is. Deze doelstelling moet worden verwezenlijkt door verbetering van het recht op informatie van de consument.
- 89 Het goed zichtbaar aanbrengen van een etiket met de tekst „Bevat metaalhoudende additieven” is een passend middel om dat doel te bereiken.

- 90 Anders dan Afton stelt, zijn de beknoptheid van de mededeling en het feit dat de fabrieksgarantie niet wordt genoemd, in overeenstemming met bovengenoemd doel.
- 91 Wil de consument immers de risico's voor zowel zijn gezondheid als zijn voertuig kunnen vermijden, moet hij op de hoogte worden gebracht van de aanwezigheid van deze additieven in de brandstof.
- 92 Voorts kan het doel van bescherming van de consument niet worden bereikt alleen door de vastlegging van de in artikel 8 bis, lid 2, van richtlijn 98/70 neergelegde maxima, die tot doel hebben te beantwoorden aan het door het Verdrag geëiste hoge niveau van gezondheids- en milieubescherming en die enkel betrekking hebben op MMT.
- 93 Verder stelt Afton dat de etiketteringsplicht in de praktijk neerkomt op een verbod van metaalhoudende additieven in brandstoffen.
- 94 In dit verband moet hoe dan ook in de eerste plaats worden opgemerkt dat etikettering alleen vereist is voor de verkoop van brandstof met metaalhoudende additieven en niet voor de verkoop van MMT als additief, en in de tweede plaats dat zij de brandstofproducenten en -handelaren niet al te zwaar zal belasten, gezien de geringe hoeveelheid brandstoffen die dergelijke additieven bevatten, namelijk minder dan 0,1 % van de verkoop van brandstoffen in de Unie.
- 95 De wetgever van de Unie heeft dus geen kennelijk onjuiste beoordeling toegepast toen hij de in artikel 8 bis, leden 4 tot en met 6, van richtlijn 98/70 neergelegde etiketteringsplicht invoerde, en deze is geen verplichting die kennelijk ongeschikt is om het doel van richtlijn 2009/30, de bescherming van de consument, te bereiken.

- ⁹⁶ Uit het voorgaande volgt dat bij onderzoek van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, waarbij artikel 8 bis, leden 4 tot en met 6, is ingevoegd in richtlijn 98/70.
- ⁹⁷ Uit al het voorgaande volgt dat bij onderzoek van de vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30, voor zover daarbij artikel 8 bis, leden 2 en 4 tot en met 6, is ingevoegd in richtlijn 98/70.

Kosten

- ⁹⁸ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgasen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van

de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG, voor zover bij dit artikel een nieuw artikel 8 bis, leden 2 en 4 tot en met 6, is ingevoegd in richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad.

ondertekeningen