DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

8. juli 2010 *

I sag C-343/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 2. juli 2009, indgået til Domstolen den 26. august 2009, i sagen:

**Afton Chemical Limited**

mod

**Secretary of State for Transport,**

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. april 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Afton Chemical Limited ved barristers J. Stratford og R. Blakeley samt ved J. Flynn, QC, for solicitor M. Lohn

— den tyske regering ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore og M. Simm, som befuldmægtigede

— Europa-Parlamentet ved I. Anagnostopoulou og R. Kaškina, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved A. Alcover San Pedro, E. White og D. Kukovec, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. maj 2010,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationerne for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationerne for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF (EUT L 140, s. 88), for så vidt som direktivet indsætter en ny artikel 8a, stk. 2 og 4-6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF (EFT L 350, s. 58).

2 Anmodningen er fremsat i forbindelse med en sag anlagt den 2. juli 2009 af Afton Chemical Limited (herefter »Afton«) med henblik på at få tilladelse til at anlægge et søgsmål til prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse« til at gennemføre direktiv 2009/30.

## Retsforskrifter

3 Betragtning 35 til direktiv 2009/30 fastslår:

»Anvendelse af visse metalbaserede additiver, navnlig methylcyclopentadienyl-mangan tricarbonyl [herefter »MMT«], kan øge risikoen for skader på menneskers sundhed og kan forårsage skader på motorer og emissionsbegrænsende udstyr. Mange bilfabrikanter fraråder derfor anvendelse af brændstof, der indeholder metalbaserede additiver, og anvendelse af sådant brændstof kan sætte køretøjsgarantier ud af kraft. Det er derfor hensigtsmæssigt med en løbende evaluering af følgerne af at anvende MMT i brændstof i samråd med alle relevante aktører. Indtil der er foretaget yderligere evaluering, er det nødvendigt at tage skridt til at begrænse alvorligheden af eventuelle skader. Det er derfor hensigtsmæssigt at fastsætte en øvre grænse for anvendelsen af MMT i brændstof på grundlag af eksisterende videnskabelig viden. Denne grænse bør kun kunne ændres i opadgående retning, hvis det kan påvises, at anvendelse af større mængder ikke har negative følger. For at undgå, at forbrugerne uden at vide det sætter garantien på deres køretøj ud af kraft, er det også nødvendigt at kræve mærkning af ethvert brændstof, der indeholder metalbaserede additiver.«

4 Ved artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30 indsættes i direktiv 98/70 en artikel 8a med følgende ordlyd:

»Metalbaserede additiver

1. Kommissionen gennemfører en vurdering af sundheds- og miljørisici ved anvendelse af metalbaserede additiver i brændstof og udvikler til dette formål en

prøvningsmetodologi. Den forelægger Europa-Parlamentet og Rådet sine konklusioner senest den 31. december 2012.

2. Indtil den i stk. 1 omhandlede prøvningsmetodologi er blevet udviklet, begrænses tilstedeværelsen af det metalbaserede additiv methylcyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (MMT) i brændstoffer til 6 mg mangan pr. liter fra den 1. januar 2011. Grænsen skal være 2 mg mangan pr. liter fra den 1. januar 2014.

3. Den i stk. 2 omhandlede grænse for indholdet af MMT i brændstoffer revideres på grundlag af resultaterne af den vurdering, der gennemføres ved anvendelse af den i stk. 1 nævnte prøvningsmetodologi. Den kan reduceres til nul, hvis det er berettiget på baggrund af risikovurderingen. Den kan ikke forhøjes, medmindre det er berettiget på baggrund af risikovurderingen. En sådan foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 11, stk. 4.

4. Medlemsstater[ne] sikrer, at et mærke vedrørende indholdet af det metalbaserede additiv i brændstoffer altid præsenteres, når [brændstoffer indeholdende] et metalbaseret additiv stilles til rådighed for forbrugerne.

5. Mærket skal indeholde følgende tekst: »Indeholder metalbaserede additiver«.

6. Mærket skal placeres på samme sted som oplysningerne vedrørende brændstoftype og skal være klart synligt. Mærket skal have en størrelse og en skrifttype, der er klart synlig, og som er let læselig.«

## Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

5 Afton har hjemsted i Det Forenede Kongerige og er en del af koncernen Afton Chemical, der fremstiller og sælger MMT til brug over hele verden.

6 Det fremgår af oplysninger fra High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), at MMT er et metalbaseret brændstofadditiv indeholdende mangan, som forøger oktanniveauet i blyfrit brændstof og/eller beskytter ventilerne i køretøjer, der kører på benzin, som indeholder substitutter for bly.

7 Ifølge Afton er den ved direktiv 2009/30 foretagne indsættelse af artikel 8a, stk. 2 og 4-6, i direktiv 98/70 ulovlig. Før vedtagelsen af direktiv 2009/30 var der ingen grænser for eller begrænsninger af anvendelsen af MMT og heller ingen forpligtelse til mærkning af metalbaserede additiver, herunder især MMT.

8 Afton har indgivet en begæring om tilladelse til at anlægge et søgsmål til prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse« til at gennemføre direktiv 2009/30 for den forelæggende ret.

9 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), meddelte denne tilladelse og besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»I henhold til bestemmelserne om metalbaserede additiver i […] direktiv 2009/30 […]:

1. Med henvisning til den del af artikel 1, nr. 8), der indsætter en ny artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, som begrænser anvendelsen af [MMT] i brændstof til 6 mg Mn pr. liter fra den 1. januar 2011 og til 2 mg Mn fra den 1. januar 2014, er indførelsen af sådanne grænser da:

   a) ulovlig, da den bygger på et åbenbart fejlskøn?

   b) ulovlig, da det udgør en tilsidesættelse af kravene i henhold til forsigtighedsprincippet?

   c) ulovlig, da den er uforholdsmæssig?

   d) ulovlig, da den er i strid med ligebehandlingsprincippet?

   e) ulovlig, da den er i strid med retssikkerhedsprincippet?

2. Med henvisning til den del af artikel 1, nr. 8), som indsætter en ny artikel 8a, [stk. 4-6], i direktiv 98/70, som kræver, at alle brændstoffer, som indeholder metalbaserede additiver, skal mærkes med sætningen »indeholder metalbaserede additiver«, er indførelsen af et sådant mærkningskrav da:

   a) ulovlig, da den bygger på et åbenbart fejlskøn?

   b) ulovlig, da den er uforholdsmæssig?«

**Om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling**

10 Parlamentet og Kommissionen har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

11 Dette skyldes efter deres opfattelse, dels at der ikke er nogen tvist mellem parterne, idet Secretary of State for Transport har en neutral holdning til realiteten i sagsøgerens anfægtelse, dels at sagen ved den forelæggende ret alene har til formål at få annulleret artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30.

12 Kommissionen har gjort gældende, at Afton formodentlig opfylder betingelserne for at kunne anlægge et direkte søgsmål ved fællesskabets retsinstanser i henhold til artikel 230 EF.

13 For det første bemærkes, at når et spørgsmål om gyldigheden af en retsakt, der er udstedt af Den Europæiske Unions institutioner, rejses for en national ret, tilkommer det denne ret at tage stilling til, om en afgørelse på dette punkt er nødvendig for, at den kan afsige dom, og dermed at anmode Domstolen om at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Følgelig er Domstolen i princippet forpligtet til at træffe afgørelse, når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af en bestemmelse i fællesskabsretten (dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 34, og af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 31).

14 Domstolen har alene mulighed for at undlade at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 35, og dommen i sagen Intertanko m.fl., præmis 32).

15 Vedrørende hovedsagen fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Afton har indledt en sag til prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse« til at gennemføre direktiv 2009/30, selv om den for direktivets gennemførelse fastsatte frist endnu ikke var udløbet på datoen for anlæggelsen af dette søgsmål, og der ikke var vedtaget nogen national foranstaltning til gennemførelse af det nævnte direktiv. I øvrigt har Secretary of State for Transport tilkendegivet, at det har til hensigt at gennemføre direktiv 2009/30, hvilket er tilstrækkeligt til at anse Afton og det nævnte Secretary for at være uenige (jf. i denne retning dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 36).

16 Endvidere er det ikke bestridt for Domstolen, at de forelagte spørgsmål er relevante for afgørelsen af en sådan tvist i hovedsagen, idet vedtagelsen af nationale foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv i Det Forenede Kongeriges retsorden kan være betinget af, at dette direktiv er gyldigt (jf. dommen i sagen Intertanko m.fl., præmis 34).

17 Derfor fremgår det ikke klart, at den af den forelæggende ret ønskede vurdering af gyldigheden af direktiv 2009/30 savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand eller vedrører et problem af hypotetisk karakter.

18 For det andet bemærkes til spørgsmålet, om det at antage den præjudicielle forelæggelse om bedømmelse af gyldigheden til besvarelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, vil kunne udgøre et middel til at omgå bestemmelserne i artikel 230 EF, at i det fuldstændige retsmiddel- og proceduresystem, der er oprettet ved EF-traktaten med henblik på at sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, har fysiske eller juridiske personer, der på grund af betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter direkte, inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af artikel 241 EF eller for de nationale retsinstanser, og at få disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter, til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (jf. dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 39).

19 Det skal således undersøges, hvorvidt et annullationssøgsmål efter artikel 230, stk. 4, EF, anlagt af Afton til prøvelse af de omtvistede bestemmelser, utvivlsomt skulle antages til realitetsbehandling, idet selskabet er umiddelbart og individuelt berørt af de nævnte bestemmelser (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef m.fl., Sml. I, s. 6699, præmis 15, og af 2.7.2009, sag C-343/07, Bavaria og Bavaria Italia, Sml. I, s. 5491, præmis 40).

20 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Afton ikke uden nogen tvivl kan anses for at være »individuelt berørt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, af de omtvistede bestemmelser (jf. dommen i sagen Bavaria og Bavaria Italia, præmis 41).

21 Det følger nemlig af fast retspraksis, at for at erhvervsdrivende kan anses for at være individuelt berørt af den retsakt, som de kræver annulleret, skal der være sket en indgriben i deres retsstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 20).

22 Det må i hovedsagen konstateres, at de bestemmelser i direktiv 2009/30, som sagsøgeren ønsker annulleret, berører alle, der producerer MMT.

23 Artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30 er nemlig ikke konkret rettet mod Afton og berører alene selskabet i dets objektive egenskab af producent af MMT på samme måde som enhver anden producent, som aktuelt eller potentielt befinder sig i den samme situation.

24 Det skal i øvrigt også påpeges, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, når det som i hovedsagen kan fastslås, at denne retsvirkning som grundlag har objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. bl.a. dom af 22.11.2001,

sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 52, og kendelse af 8.4.2008, sag C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2217, præmis 70).

25 Det skal således konstateres, at Afton ikke uomtvisteligt havde kompetence til at anlægge et annullationssøgsmål på grundlag af artikel 230 EF til prøvelse af de omtvistede bestemmelser. Selskabet har derfor ret til i forbindelse med sagen, der er anlagt efter national ret, at påberåbe sig, at disse bestemmelser er ugyldige, selv om det ikke har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse heraf ved fællesskabsretsinstanserne inden for fristen i artikel 230 EF (jf. dommen i sagen Bavaria og Bavaria Italia, præmis 46).

26 Det følger af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, at de af den forelæggende ret stillede spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

**Om de præjudicielle spørgsmål**

*Det første spørgsmål*

27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, der indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, er ugyldig, for så vidt som den begrænser anvendelsen af MMT i brændstof fra den 1. januar 2011.

Om der foreligger et åbenbart fejlskøn

28 Indledningsvis skal det understreges, at EU-lovgiver har en bred skønsmargin på et komplekst teknisk område i udvikling som det, der er omhandlet i hovedsagen, navnlig vedrørende vurderingen af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret art, til at bestemme karakteren og omfanget af sine tiltag, mens Fællesskabets retsinstanser bør begrænse sig til at undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om lovgiver åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn. I en sådan situation kan Fællesskabets retsinstanser således ikke sætte deres egen vurdering af de faktiske omstændigheder af videnskabelig og teknisk art i stedet for lovgivers, som efter traktaten varetager denne opgave (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, sag C-425/08, Enviro Tech (Europe), Sml. I, s. 10035, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

29 Afton har gjort gældende, at grænseværdierne for MMT er blevet fastsat på baggrund af et åbenbart fejlskøn af de faktiske forhold fra Rådets og Parlamentets side. Til støtte herfor har Afton anført, at grænserne ikke bygger på Kommissionens formelle konklusion i konsekvensanalysen vedlagt direktivforslaget, og at de nævnte grænser er uigennemførlige og vilkårlige.

30 For det første bemærkes hertil, at den af Kommissionen udarbejdede konsekvensanalyse, som er vedlagt dens direktivforslag, og hvori hverken forbud mod metalbaserede additiver eller fastsættelse af grænseværdier for indholdet af MMT i brændstof blev taget under overvejelse, ikke er bindende for hverken Rådet eller Parlamentet, der inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure i artikel 251 EF var berettigede til at foreslå ændringer til det nævnte forslag.

31 For det andet skal Kommissionens forslag ifølge artikel 95, stk. 3, EF bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger. Inden for deres respektive kompetenceområder bestræber Parlamentet og Rådet sig også på at nå dette mål.

32 I øvrigt bestemmer artikel 174, stk. 1, EF, at Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af en række bestemte mål, herunder beskyttelse af menneskers sundhed. Nævnte artikels stk. 3 bestemmer, at Unionen ved udarbejdelsen af sin politik på miljøområdet tager hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data. Denne forpligtelse gælder særligt under proceduren i henhold til artikel 95, stk. 3, EF, idet hensyntagen til nye oplysninger er nødvendig for denne procedure (jf. i denne retning dom af 6.11.2008, sag C-405/07 P, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 61).

33 Ikke desto mindre præciseres, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retslig prøvelse, ikke udelukkende omfatter indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (jf. bl.a. dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 44, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 121).

34 Imidlertid fordrer en sådan retslig prøvelse, selv om den har et begrænset omfang, at de fællesskabsinstitutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsakten blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten har til formål at regulere, tages i betragtning (dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 122).

35 Vedrørende hovedsagen fremgår det af det udkast til betænkning, som Parlamentets udvalg om miljø, folkesundhed og fødevaresikkerhed fremlagde den 19. juli 2007, at udvalget anbefalede forbuddet mod anvendelse af MMT i brændstof fra den 1. januar 2010 med den begrundelse, at anvendelse af dette og andre metalbaserede additiver er skadeligt for miljøet, uden at angive det videnskabelige grundlag for denne opfattelse.

36 Parlamentet har dog under sagen for Domstolen præciseret, at det nævnte udvalg har arrangeret ikke blot generelle workshopper om revisionen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/17/EF af 3. marts 2003 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie (EUT L 76, s. 10), men også en workshop den 3. april 2008, som konkret handlede om MMT, og hvorunder bl.a. Afton blev hørt. Dette parlamentsudvalg har også taget hensyn til forskellige undersøgelser, som rejser tvivl om uskadeligheden af MMT, herunder rapporten »Sierra research« af 29. august 2008 udarbejdet i Canada af Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, og denne efterfølgende analyse kunne Kommissionen under alle omstændigheder ikke have taget i betragtning ved offentliggørelsen af sin konsekvensanalyse.

37 Rådet har hævdet, at det under lovgivningsproceduren har taget hensyn til analyser udarbejdet i 2004 af International Council on Clean Transportation (ICCT), som påviser, at anvendelsen af MMT skader den menneskelige sundhed og emissionsbegrænsende systemers funktion, samt til den såkaldte »Brescia«-erklæring om forebyggelse af metallers neurotoxicitet af 17.-18. juni 2006, som bl.a. anbefaler, at man ophører med at tilsætte manganholdige organiske forbindelser i brændstoffer.

38 Ganske vist indgav Afton på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) den 29. december 2008 en anmodning

til Rådet, Parlamentet og Kommissionen med henblik på at få aktindsigt i det videnskabelige materiale og den dokumentation, som fastsættelsen af grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer byggede på, uden at nogen af de til selskabet udleverede dokumenter indeholdt videnskabelige data om risici forbundet med anvendelsen af MMT.

39 Hertil bemærkes imidlertid, at Rådet ikke nødvendigvis ligger inde med det videnskabelige materiale, som medlemsstaterne henholder sig til på møderne, og at alt det nævnte materiale er offentligt tilgængeligt for enhver person og ethvert selskab med interesse herfor.

40 På denne baggrund kan det ikke hævdes, at der ikke blev taget hensyn til dette videnskabelige materiale under lovgivningsproceduren.

41 Det følger af det foregående, at Parlamentet, Rådet og Kommissionen under lovgivningsproceduren tog hensyn til de eksisterende videnskabelige data, herunder dem som blev tilgængelige undervejs, ved deres faktiske skønsudøvelse.

42 I betragtning af det videnskabelige materiale vedrørende indvirkningen af MMT på såvel menneskers sundhed som på miljøet og på køretøjer har Parlamentet og Rådet ikke foretaget et åbenbart fejlskøn ved at beslutte, at der skulle fastsættes en grænse for indholdet af MMT i brændstoffer. Følgelig er artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, ikke ugyldig.

Om der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet

43 Afton har hævdet, at grænseværdierne for MMT er fastsat i strid med proportionalitetsprincippet, fordi der ikke er noget grundlag, der kan berettige en begrænsning af anvendelsen af MMT, som er så streng, at den reelt svarer til et forbud mod MMT i blyfri benzin fra 2014 og i benzin med blyerstatning fra 2011.

44 Desuden har Afton bestræbt sig på at påvise, at der ikke foreligger bevis for berettigelsen af en lovgivning, der har til formål at anvende forsigtighedsprincippet i forhold til MMT, eftersom der hverken er foretaget nogen undersøgelse af indvirkningen af MMT på sundheden eller nogen videnskabelig vurdering af risikoen for en skadelig virkning af MMT på de forureningsbegrænsende teknologier og på miljøet. Endvidere er der med urette henvist til forsigtighedsprincippet som begrundelse.

45 Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, af 7.7.2009, sag C-558/07, S.P.C.M. m.fl., Sml. I, s. 5783, præmis 41, og af 9.3.2010, forenede sager C-379/08 og C-380/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 2007, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

46 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af de betingelser, der er nævnt i den foregående præmis, må der indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for et område, som indebærer, at denne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de pågældende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

47 I den foreliggende sag skal det undersøges, om fastsættelsen af sådanne grænseværdier for mangan som dem, der er fastsat i artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, udgør et forholdsmæssigt middel til opfyldelse af direktivets formål.

48 Ifølge betragtning 35 til direktiv 2009/30 beror formålet med de fastsatte grænser for MMT på den omstændighed, at anvendelsen af dette stof indebærer risiko for skader på menneskers sundhed og kan forårsage skader på bilmotorer og emissionsbegrænsende udstyr. Betragtningen forudser mærkning af ethvert brændstof og dermed en pligt til at informere forbrugerne.

49 Artikel 95, stk. 3, EF omhandler sundheds-, miljø- og forbrugerbeskyttelsesformål, og lovgiver har foreskrevet et højt beskyttelsesniveau herfor under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger, ligesom det i artikel 174, stk. 1 og 2, EF er fastsat, at Unionens politik på miljøområdet bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet.

50 Med henblik på at nå de af EU-lovgiver forfulgte mål om beskyttelse af sundhed og miljø er det ikke åbenlyst uhensigtsmæssigt at fastsætte en grænse for indholdet af MMT i brændstoffer, hvorved mængden af dette stof, der potentielt kan skade

menneskers sundhed, kan mindskes. Spørgsmålet er, om lovgiver går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

51 Det skal i den foreliggende sag fremhæves, at Kommissionens direktivforslag hverken indeholdt et forbud mod eller en grænse for MMT i brændstoffer. Derimod ønskede Parlamentets udvalg om miljø, folkesundhed og fødevaresikkerhed et totalt forbud mod MMT. Det må i denne forbindelse konstateres i relation til direktiv 2003/17, at det på grundlag af eksisterende videnskabelig viden på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2009/30 ikke var muligt eller var vanskeligt at udvikle en prøvningsmetodologi.

52 Desuden bestemmer artikel 8a, stk. 1, i direktiv 98/70, at der skal udvikles en prøvningsmetodologi, og at Parlamentet og Rådet forelægger deres konklusioner senest den 31. december 2012.

53 Grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer er således blevet fastsat, mens udviklingen af nævnte prøvningsmetodologi afventes. Grænseværdien har dermed en midlertidig karakter og kan ændres på grundlag af de resultater af udviklingen, der observeres.

54 Endelig indgår den omtvistede bestemmelse i en større helhed i direktiv 2009/30, hvis formål er på grundlag af sundheds- og miljøhensyn at fastsætte minimumsspecifikationer for brændstoffer med henblik på reduktion af drivhusgasemissioner.

55 Henset til sundhedsrisikoen og risikoen for skader på bilmotorer samt til vanskeligheden forbundet med udvikling af en prøvningsmetodologi går en restriktiv foranstaltning, såsom en begrænsning af indholdet af MMT i brændstoffer, derfor ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at efterkomme formålene med direktiv 2009/30.

56 Herudover skal det efterprøves, om EU-lovgiver ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse har forsøgt at sikre, at der ved opfyldelsen af de formål, som er foreskrevet i traktaten, om et højt beskyttelsesniveau for sundhed og miljø er en vis ligevægt mellem på den ene side sundheds-, miljø- og forbrugerbeskyttelsen og på den anden side de erhvervsdrivendes økonomiske interesser.

57 Først bemærkes, at Kommissionens konsekvensanalyse ikke er bindende for hverken Parlamentet eller Rådet.

58 Det fremgår af det videnskabelige materiale og af drøftelser mellem parterne, at der på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2009/30 ikke var foretaget nogen videnskabelig undersøgelse af indvirkningen af MMT på sundheden af hverken et offentligt foretagende eller et uafhængigt foretagende. Ud fra forskning tilvejebragt af de erhvervsdrivende i branchen må det imidlertid konstateres, at der hersker divergerende meninger herom afhængigt af, om den påberåbte forskning er udført af bilindustrien eller af producenterne af MMT.

59 Heraf følger, at der for EU-lovgiver har hersket alvorlig tvivl om, hvorvidt MMT har en skadelig indvirkning på sundhed og miljø, da der ikke forelå pålidelige og fyldestgørende videnskabelige data herom.

60 En korrekt anvendelse af forsigtighedsprincippet forudsætter for det første en fastlæggelse af de potentielt negative konsekvenser for sundheden af den foreslåede anvendelse af MMT, og for det andet en fuldstændig evaluering af risikoen for sundheden på grundlag af de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater (jf. dom af 28.1.2010, sag C-333/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 757, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

61 Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade for folkesundheden varer ved, dersom risikoen indtræder, begrunder forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger, såfremt de ikke er forskelsbehandlende og er objektive (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

62 Under disse omstændigheder må EU-lovgiver i medfør af forsigtighedsprincippet kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 91).

63 I en sag som hovedsagen er grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer ikke udtryk for forskelsbehandling, eftersom den finder anvendelse i hele Unionen og på alle producenter og importører af MMT.

64 Desuden har EU-lovgiver med rette kunnet være af den opfattelse, at en hensigtsmæssig måde, hvorpå det høje beskyttelsesniveau for sundhed og miljø samt de økonomiske interesser hos producenterne af MMT kunne sikres, var at begrænse indholdet af MMT i brændstoffer gradvist, idet der samtidig i artikel 8a, stk. 3, i direktiv 98/70 er fastsat en mulighed for at revidere disse grænser på grundlag af resultaterne af en vurdering.

65 Afton har bestridt grænseværdierne med den begrundelse, at de ikke bygger på et videnskabeligt grundlag, at de medfører visse uhensigtsmæssigheder i forhold til ældre køretøjer, og at EU-lovgiver ikke har iværksat nogen undersøgelse af disse uhensigtsmæssigheder. Selskabet har tilføjet, at grænserne svarer til et de facto-forbud mod MMT.

66 Eftersom der hersker usikkerhed med hensyn til den skade, som MMT eventuelt kan forårsage, foreligger der ikke mere præcise oplysninger, på grundlag af hvilke der ville kunne fastsættes nogle rammende grænseværdier for indholdet af MMT i brændstoffer til forebyggelse af denne skade.

67 Endvidere har Afton inden for Unionen til nogle få lande solgt mindre end 0,5% af den samlede solgte mængde MMT på verdensplan i 2008. Samtidigt har andre medlemsstater, herunder Forbundsrepublikken Tyskland, forbudt indholdet af MMT i brændstoffer.

68 Henset til usikkerheden vedrørende både hvilke skader anvendelsen af MMT kan forårsage, og hvilke risici der kan være for den, der anvender MMT, virker fastsættelsen af grænseværdier for MMT i brændstoffer ikke åbenbart uforholdsmæssig, set i forhold til de økonomiske interesser hos producenterne af MMT og med henblik på at sikre et højt beskyttelsesniveau for sundhed og miljø.

69 Det følger af de foregående betragtninger, at artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, ikke er ugyldig som følge af tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Om der foreligger tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

70 Afton har anført, at det er uberettiget at fastsætte grænser for MMT uden også at begrænse anvendelsen af andre metalbaserede additiver, herunder de manganholdige.

71 Ifølge selskabet har MMT en funktion svarende til andre metalbaserede additiver og medfører ikke yderligere risici for sundhed og miljø. Selskabet har nævnt cyclopentadienyl-mangan tricarbonyl (CMT), som de omhandlede bestemmelser ikke fastsætter begrænsninger for anvendelsen af.

72 De institutioner, der har afgivet indlæg for Domstolen, har nærmere bestemt gjort gældende, at de øvrige manganholdige additiver ikke anvendes inden for og ikke importeres til Unionen.

73 Parlamentet har præciseret, at der gennem lang tid er forsket i og foretaget risikovurderinger af MMT, der længe er blevet anvendt som metalbaseret additiv i brændstoffer, hvorimod der ikke er forsket i de øvrige metalbaserede additiver.

74 Ifølge fast retspraksis indebærer ligebehandlingsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dommen i sagen S.P.C.M. m.fl., præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

75 I denne forbindelse skal det blot konstateres, at Afton ikke har bestridt det anførte, hvorefter de øvrige manganholdige metalbaserede additiver, herunder CMT, hverken anvendes inden for eller importeres til Unionen.

76 Heraf følger, at der foreligger forskellige situationer for MMT og de øvrige manganholdige metalbaserede additiver, og at EU-lovgiver som følge heraf ikke var forpligtet til at fastsætte grænser for sidstnævnte additiver.

77 Da der følgelig ikke kan fastslås nogen tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, er artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, ikke ugyldig på grund af tilsidesættelse af dette princip.

Om der foreligger tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

78 Afton har hævdet, at den nye artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70 ikke er tilstrækkeligt præcis for så vidt angår den formodede forbindelse mellem grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer og udviklingen af en prøvningsmetodologi.

79 Ifølge fast retspraksis kræver det generelle retssikkerhedsprincip, der er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801,

præmis 30, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 68, samt dommen i sagen Intertanko m.fl., præmis 69).

80 I modsætning til hvad Afton har hævdet, kan vurderingen af forbindelsen mellem grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer og udviklingen af en prøvningsmetodologi ikke kun omfatte artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70.

81 I artikel 8a, stk. 3, første punktum, i direktiv 98/70 er det udtrykkeligt bestemt, at den »i stk. 2 omhandlede grænse for indholdet af MMT i brændstoffer revideres på grundlag af resultaterne af den vurdering, der gennemføres ved anvendelse af den i stk. 1 nævnte prøvningsmetodologi«.

82 Heraf følger, at affattelsen af artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70 ikke efterlader nogen tvivl om forbindelsen mellem grænsen for indholdet af MMT i brændstoffer og udviklingen af en prøvningsmetodologi.

83 Herefter kan der ikke fastslås nogen tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, og følgelig er artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, ikke ugyldig på grund af tilsidesættelse af dette princip.

84 Det følger i det hele af det foregående, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70.

*Det andet spørgsmål*

85 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, der indsætter en artikel 8a, stk. 4-6, i direktiv 98/70, er ugyldig, for så vidt som den indfører et krav om mærkning af brændstoffer, som indeholder metalbaserede additiver.

86 Afton har hævdet, at mærkningskravet blev indført som følge af et åbenbart fejlskøn, og at det er uforholdsmæssigt, for så vidt som det svarer til et de facto-forbud mod anvendelsen af MMT og de øvrige metalbaserede additiver.

87 Ifølge betragtning 35 til direktiv 2009/30 kan anvendelsen af metalbaserede additiver, navnlig MMT, øge risikoen for skader på menneskers sundhed og forårsage skader på bilmotorer og emissionsbegrænsende udstyr. Efter at have gengivet en advarsel fra bilfabrikanternes side har EU-lovgiver i nævnte betragtnings sidste punktum søgt at undgå, at forbrugerne uden at vide det sætter garantien på deres køretøj ud af kraft.

88 Som generaladvokaten har gjort opmærksom på i punkt 123 i forslaget til afgørelse, er mærkningskravets formål forbrugerbeskyttelse, hvilket ifølge artikel 153 EF er et af Unionens mål. Det skal opfyldes ved at fremme forbrugernes ret til oplysning.

89 Placering af et mærke, som skal være klart synligt og indeholde teksten »Indeholder metalbaserede additiver«, er et hensigtsmæssigt middel til opfyldelse af dette formål.

90 Måden denne tekst er affattet på og undladelsen af at henvise til bilfabrikanternes garanti efterkommer, i modsætning til hvad Afton har hævdet, ovennævnte formål.

91 Forbrugeren skal nemlig oplyses om indholdet af sådanne additiver i brændstof for at kunne afværge risikoen for både sit helbred og sit køretøj.

92 Desuden kan formålet om forbrugerbeskyttelse ikke opfyldes blot ved fastsættelsen af grænseværdierne i artikel 8a, stk. 2, i direktiv 98/70, der har til formål at efterkomme det høje sundheds- og miljøbeskyttelsesniveau, som er foreskrevet i traktaten, og som kun vedrører MMT.

93 Herudover har Afton gjort gældende, at mærkningskravet i virkeligheden svarer til et forbud mod metalbaserede additiver i brændstoffer.

94 Hertil bemærkes under alle omstændigheder for det første, at mærkning kun er påkrævet ved salg af brændstoffer indeholdende metalbaserede additiver og ikke ved salg af MMT som additiv, og for det andet at mærkning ikke kan være nogen betydelig byrde for producenterne og forhandlerne af brændstoffer, i betragtning af hvor lidt brændstof der indeholder sådanne additiver, i det foreliggende tilfælde mindre end 0,1% af brændstofmængden solgt inden for Unionen.

95 Heraf følger, at EU-lovgiver uden at begå et åbenbart fejlskøn har kunnet fastsætte mærkningskravet i artikel 8a, stk. 4-6, i direktiv 98/70, idet denne forpligtelse ikke er åbenlyst uhensigtsmæssig med henblik på opfyldelse af det forbrugerbeskyttelsesformål, der er foreskrevet i direktiv 2009/30.

96 Det følger af de foregående bemærkninger, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, som indsætter en artikel 8a, stk. 4-6, i direktiv 98/70.

97 Det følger i det hele af det foregående, at gennemgangen af spørgsmålene intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i direktiv 2009/30, for så vidt som den indsætter en ny artikel 8a, stk. 2 og 4-6, i direktiv 98/70.

**Sagens omkostninger**

98 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

**Gennemgangen af spørgsmålene har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 8), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationerne for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets**

**direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationerne for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF, for så vidt som denne bestemmelse indsætter en ny artikel 8a, stk. 2 og 4-6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF.**

Underskrifter