

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

8. srpnja 2010. (\*)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Valjanost – Direktiva 2009/30/EZ – Članak 1. stavak 8. – Direktiva 98/70/EZ – Članak 8.a – Atmosfersko onečišćenje – Goriva – Uporaba metalnih aditiva u gorivima – Ograničenje sadržaja metilciklopentadienil manganovog trikarbonila (MMT-a) – Označivanje – Procjena utjecaja – Očita pogreška u ocjeni – Načelo opreznosti – Proporcionalnost – Jednako postupanje – Pravna sigurnost – Dopuštenost”

U predmetu C-343/09,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio High Court of Justice of England & Wales, Queen's Bench Division (Upravni sud) (Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 2. srpnja 2009., koju je Sud zaprimio 26. kolovoza 2009., u postupku

**Afton Chemical Limited**

protiv

**Secretary of State for Transport,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, C. Toader, K. Schieman, P. Kūris (izvjestitelj) i L. Bay Larsen, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. travnja 2010.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Afton Chemical Limited, J. Stratford i R. Blakeley, *barristeri* i J. Flynn *QC*, koje je ovlastio M. Lohn, *solicitor*,
- za njemačku vladu, M. Lumma i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, M. Moore i M. Simm, u svojstvu agenata,
- za Europski parlament, I. Anagnostopoulou i R. Kaškina, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Alcover San Pedro, E. White i D. Kukovec, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 6. svibnja 2010.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 98/70/EZ u pogledu specifikacije benzina, dizelskoga goriva i plinskog ulja i uvođenju mehanizma praćenja i smanjivanja emisija stakleničkih plinova, o izmjeni Direktive Vijeća 1999/32/EZ u pogledu specifikacije goriva koje se koristi na plovilima na unutarnjim plovnim putovima i stavljanju izvan snage Direktive 93/12/EEZ (SL L 140, str. 88.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 187.), u mjeri u kojoj su njime novi članak 8.a stavak 2. i članak 8.a stavci od 4. do 6. umetnuti u Direktivu 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzina i dizelskoga goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ (SL L 350, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 59.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru zahtjeva koji je 2. srpnja 2009. uputio Afton Chemical Limited (u daljnjem tekstu: Afton) tražeći dopuštenje za podnošenje zahtjeva za sudski nadzor zakonitosti („*judicial review*”) „namjere i/ili obveze” vlade Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske da provede Direktivu 2009/30.

### Pravni okvir

- 3 Uvodna izjava 35. Direktive 2009/30 glasi:

„Uporaba posebnih aditiva sa sadržajem metala, a posebno uporaba metilciklopentadienil manganovog trikarbonila (MMT) može povećati rizik od oštećenja zdravlja ljudi i može oštetiti motore u vozilima i opremu za regulaciju emisija. Mnogi proizvođači vozila preporučuju da se ne upotrebljava gorivo koje sadrži metalne aditive, a uporaba takvoga goriva može poništiti jamstvo za vozilo. Stoga je primjereno stalno preispitivati učinke uporabe MMT-a u gorivu uz konzultacije sa svim relevantnim zainteresiranim stranama. Dok se ne provede sljedeće preispitivanje, treba poduzeti mjere za ograničavanje ozbiljnijih oštećenja do kojih može doći. Stoga je primjereno postaviti gornju granicu za uporabu MMT-a u gorivu na temelju trenutno dostupnih znanstvenih spoznaja. Tu granicu treba revidirati prema gore samo ako se može dokazati da uporaba jače doze ne uzrokuje štetne učinke. Kako bi se izbjeglo da kupci u neznanju ponište svoja jamstva za vozila, nužno je propisati posebno označavanje goriva koje sadrži metalne aditive”.
- 4 Člankom 1. stavkom 8. Direktive 2009/30 u Direktivu 98/70 umeće se članak 8.a koji glasi kako slijedi:

„Aditivi sa sadržajem metala

1. Komisija provodi procjenu rizika koju uporaba aditiva sa sadržajem metala u gorivu predstavlja za zdravlje i okoliš i u tu svrhu razvija metodologiju ispitivanja. O svojim zaključcima izvješćuje Europski parlament i Vijeće prije 31. prosinca 2012.

2. Dok ne bude razvijena metodologija ispitivanja koja se spominje u stavku 1., prisutnost metilciklopentadienil manganovog trikarbonila (MMT) kao metalnog aditiva u gorivu ograničava se od 1. siječnja 2011. na 6 mg mangana po litri. Od 1. siječnja 2014. ograničenje je 2 mg mangana po litri.

3. Ograničenje sadržaja MMT-a u gorivu navedeno u stavku 2. preispituje se na osnovu rezultata procjene koja se provodi primjenom metodologije ispitivanja spomenute u stavku 1. Može se smanjiti na nulu kad je to opravdano procjenom rizika. Ne može se povećati ako to nije opravdano procjenom rizika. Ta mjera, namijenjena za izmjenu elemenata ove Direktive koji nisu ključni donose se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom navedenim u članku 11. stavku 4.

4. Države članice osiguravaju da naljepnica s podacima o sadržaju aditiva u gorivu koji sadrže metal bude izložena na svim prodajnim mjestima na kojima je gorivo s metalnim aditivima dostupno potrošačima.

5. Naljepnica sadrži sljedeći tekst: „Sadrži metalne aditive”.

6. Naljepnica se pričvršćuje na mjesto na kojem se prikazuje informacija o vrsti goriva, u jasno vidljivom položaju. Naljepnica je takve dimenzije i sadrži slova takve veličine da je jasno vidljiva i lako čitljiva.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

5 Afton je osnovan u Ujedinjenoj Kraljevini i dio je grupe Afton Chemical koja proizvodi i prodaje MMT koji se upotrebljava širom svijeta.

6 Prema objašnjenjima koja je dostavio High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Upravni sud), MMT je metalni aditiv za gorivo na bazi mangana koji se koristi za povećanje razine oktana u bezolovnom gorivu i/ili za zaštitu ventila protiv oštećenja u vozilima na benzinsko gorivo koje zamjenjuje olovni benzin.

7 Prema Aftonu, umetanje članka 8.a stavka 2. i članka 8.a stavaka od 4. do 6. u Direktivu 98/70 koje je provedeno Direktivom 2009/30 je nezakonito. Prije donošenja Direktive 2009/30 nisu postojale nikakve granične vrijednosti ni ograničenja bilo kakve vrste u vezi s uporabom MMT-a i nije bilo zahtjeva za označivanje u pogledu metalnih aditiva, a posebno MMT-a.

8 Afton je od suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku zatražio dopuštenje za podnošenje zahtjeva za sudski nadzor („*judicial review*”) zakonitosti namjere i/ili obveze vlade Ujedinjene Kraljevine da prenese Direktivu 2009/30.

9 The High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Upravni sud) dao je traženo dopuštenje, odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„U vezi s odredbama koje se odnose na metalne aditive u Direktivi 2009/30 [...]:

1. s obzirom na onaj dio članka 1. stavka 8. kojim se u Direktivu 98/70 umeće novi članak 8.a stavak 2. koji ograničava uporabu [MMT-a] u gorivu na 6 mg Mn po litri od 1. siječnja 2011. i na 2 mg od 1. siječnja 2014., je li nametanje tih graničnih vrijednosti:
  - (a) nezakonito budući da se zasniva na očitoj pogreški u ocjeni?
  - (b) nezakonito budući da povređuje zahtjeve načela opreznosti?
  - (c) nezakonito budući da ne odgovara načelu proporcionalnosti?
  - (d) nezakonito budući da je protivno načelu jednakog postupanja?
  - (e) nezakonito budući da je protivno načelu pravne sigurnosti?
2. s obzirom na onaj dio članka 1. stavka 8. kojim se u Direktivu 98/70 umeću novi članak 8.a stavci 4., 5. i 6. kojima se propisuje da se sva goriva koja sadrže metalne aditive označuju tekстом „sadrži metalne aditive”, je li nametanje takve obveze označivanja:
  - (a) nezakonito budući da se zasniva na očitoj pogreški u ocjeni?
  - (b) nezakonito budući da ne odgovara načelu proporcionalnosti?”

### **Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku**

- 10 Parlament i Komisija smatraju da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten.
- 11 Prema njima zahtjev je nedopušten jer, kao prvo, nema spora između stranaka budući da je Secretary of State for Transport izjavio da je neutralan u pogledu osnovanosti tvrdnje i, kao drugo, da je jedina svrha postupka pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku postići poništenje članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30.
- 12 Komisija ističe da Afton vjerojatno ispunjava uvjete za podnošenje izravne tužbe pred sudom Zajednice na temelju članka 230. UEZ-a.
- 13 Kao prvo, valja podsjetiti na to da ako je pitanje valjanosti akta koji donesu institucije Europske unije postavljeno pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči je li mu odluka o tome potrebna da bi mogao donijeti presudu i treba li slijedom toga tražiti od Suda da odluči o tom pitanju. S tim u skladu, kada se pitanja nacionalnog suda odnose na valjanost odredbe prava Zajednice, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (presude od 10. prosinca 2002., *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 34., i od 3. lipnja 2008., *Intertanko i dr.*, C-308/06 Zb., str. I-4057., t. 31.).
- 14 Sud može odbiti donošenje odluke povodom prethodnog pitanja koje je uputio nacionalni sud samo kada, između ostaloga, očito proizlazi da tumačenje ili valjanost propisa Zajednice koje traži taj sud nije ni u kakvom odnosu s činjenicama ili svrhom

glavnog postupka ili kada je problem hipotetske naravi (gore navedene presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 35., i Intertanko i dr., t. 32.).

- 15 U glavnom postupku, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je Afton podnio High Courtu zahtjev za sudski nadzor zakonitosti „namjere i/ili obveze” vlade Ujedinjene Kraljevine da prenese Direktivu 2009/30 iako, kada je taj zahtjev upućen, rok propisan za prenošenje te direktive još nije istekao i nije donesena nijedna nacionalna mjera kojom se ta direktiva prenosi. Osim toga, sama činjenica da je Secretary of State for Transport izjavio da ima namjeru provesti Direktivu 2009/30 dovoljna je da se može smatrati da između Aftona i spomenutog Secretary of State postoji određeno neslaganje (vidjeti u tom smislu presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 36.).
- 16 Na Sudu se ne osporava ni to da su upućena pitanja relevantna za ishod glavnog postupka budući da donošenje nacionalnih mjera s namjerom prenošenja direktive u pravni poredak Ujedinjene Kraljevine može biti podložno uvjetu da ta direktiva treba biti valjana (Intertanko i dr., t. 34.).
- 17 U skladu s tim, nije očito da prethodna odluka koju sud koji je uputio zahtjev traži o valjanosti Direktive 2009/30 nije povezana s činjeničnim stanjem glavnog postupka ili s njegovim predmetom ili da se odnosi na problem hipotetske naravi.
- 18 Što se tiče, kao drugo, pitanja o tome bi li prihvaćanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku o valjanosti, u situaciji kao što je ova u glavnom postupku moglo biti ravno zaobilaženju odredaba iz članka 230. UEZ-a, valja istaknuti da u cijelom sustavu pravnih sredstava i postupaka koji su Ugovorom o EZ-u uspostavljeni s ciljem osiguravanja sudskog nadzora zakonitosti akata institucija, u kojem fizičke ili pravne osobe ne mogu, zbog uvjeta dopuštenosti utvrđenih u četvrtom stavku tog članka, izravno pobijati akte Zajednice opće primjene, te osobe mogu se, ovisno o slučaju, na temelju članka 241. UEZ-a, na nevaljanost tih akata neizravno pozivati pred sudom Zajednice ili pred nacionalnim sudovima i od njih tražiti da, budući da oni sami nemaju nadležnost proglasiti te akte nevaljanim, zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti upute Sudu (vidjeti British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 39.).
- 19 Stoga se postavlja pitanje bi li tužba za poništenje koju je pokrenuo Afton, na temelju četvrtog stavka članka 230. UEZ-a, u kojem se osporavaju sporne odredbe, nesumnjivo bio dopušten kada bi se te odredbe „odnosile izravno i osobno” na njega (vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 1996., Accrington Beef i dr., C-241/95, Zb., str. I-6699., t. 15. i od 2. srpnja 2009., Bavaria i Bavaria Italia, C-343/07, Zb., str. I-5491., t. 40.).
- 20 U tom pogledu valja podsjetiti da se ne može smatrati, za potrebe četvrtog stavka članka 230. UEZ-a, da se sporne odredbe „odnose izravno i osobno” na Afton (gore navedena presuda Bavaria i Bavaria Italia, t. 40.).
- 21 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, za akt čije poništenje gospodarski subjekti traže smatra se da se odnosi na njih osobno samo ako akt utječe na njihov pravni položaj zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući

ih uslijed toga pojedinačno, poput osoba kojima je akt upućen (vidjeti presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., str. 197., 223., i od 18. svibnja 1994. Codorniu/Vijeće, C-309/89, Zb., str. I-1853., t. 20.).

- 22 U glavnom postupku jasno je da se odredbe Direktive 2009/30, čije se poništenje traži, odnose na sve proizvođače MMT-a.
- 23 Članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30 ne odnosi se izričito na Afton i tiče ga se samo u njegovom objektivnom svojstvu proizvođača MMT-a jednako kao što se tiče bilo kojeg drugog gospodarskog subjekta koji je trenutačno ili potencijalno u istoj situaciji.
- 24 Valja također podsjetiti da mogućnost da se s više ili manje točnosti odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje neka mjera ni u kojem slučaju ne znači kako treba smatrati da se ta mjera osobno odnosi na te subjekte sve dok se njezina primjena ostvaruje, kao u ovom predmetu, na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u predmetnom aktu (vidjeti osobito presudu od 22. studenoga 2001., Antillean Rice Mills/Vijeće, C-451/98, Zb., str. I-8949., t. 52., i rješenje od 8. travnja 2008., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-503/07 P, Zb., str. I-2217., t. 70.).
- 25 Valja dakle utvrditi da nije bilo nedvojbeno da Afton ima postupovnu legitimaciju za pokretanje postupka za poništenje spornih odredaba na temelju članka 230. UEZ-a. Slijedom navedenog, u postupku pokrenutom u skladu s nacionalnim pravom Afton ima pravo pozivati se na nevaljanost tih odredaba čak i ako postupak za njihovo poništenje pred sudom Zajednice nije pokrenuo u roku utvrđenom u članku 230. UEZ-a (vidjeti gore navedenu presudu Bavaria i Bavaria Italia, t. 46.).
- 26 Iz svega gore navedenog proizlazi da su pitanja suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dopuštena.

### **O prethodnim pitanjima**

#### *Prvo pitanje*

- 27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita je li članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, kojim se u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2., nevaljan u dijelu u kojem ograničava uporabu MMT-a u gorivu nakon 1. siječnja 2011.

#### Postojanje očite pogreške u ocjeni

- 28 Prvo, valja napomenuti da u području složene tehnologije koja se neprestano razvija, kao što je ona u glavnom postupku, zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast, posebno u pogledu procjene izrazito složenih i tehničkih činjenica radi određivanja prirode i opsega mjera koje donosi, dok nadzor od strane suda Zajednice treba ograničiti na provjeru toga sadrži li izvršavanje takvih ovlasti očitu pogrešku u ocjeni ili zlorabu ovlasti, ili nije li zakonodavac očito prešao granice svoje diskrecijske ovlasti. U tom kontekstu, sud Zajednice ne može svoju procjenu znanstvenih i tehničkih činjenica zamijeniti procjenom zakonodavca kojem je ta zadaća povjerena

Ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Zb., str. I-10035., t. 47. i navedenu sudsku praksu).

- 29 Afton tvrdi da je nametanje graničnih vrijednosti sadržaja MMT-a rezultat očite pogreške u ocjeni činjenica koju su počinili Vijeće i Parlament. Kao potporu toj tvrdnji, Afton napominje da zaključak Komisije kako je formuliran u procjeni utjecaja priloženoj prijedlogu direktive ne daje osnove za nametanje tih graničnih vrijednosti i da su one neprovedive i proizvoljne.
- 30 U tom pogledu prvo valja primijetiti da procjena utjecaja koju je provela Komisija, koja je priložena njezinom prijedlogu direktive i kojom nije bilo predviđeno ni da se metalni aditivi zabrane ni da se odredi iznos granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu, nije obvezujuća ni za Vijeće ni za Parlament koji, prema zakonodavnom postupku suodlučivanja utvrđenom člankom 251. UEZ-a, imaju pravo donijeti izmjene tog prijedloga.
- 31 Kao drugo, na temelju članka 95. stavka 3. UEZ-a, na Komisiji je da kao osnovu uzme visoku razinu zaštite uzimajući u obzir posebno moguća nova dostignuća na temelju znanstvenih činjenica. Na Parlamentu i na Vijeću je isto tako da u granicama svojih ovlasti nastoje ostvariti taj cilj.
- 32 Osim toga, člankom 174. stavkom 1. UEZ-a predviđa se da Unija svojom politikom u području okoliša doprinosi ostvarenju nizu ciljeva, a zaštita zdravlja ljudi jedan je od tih ciljeva. Stavkom 3. tog članka predviđa se da pri oblikovanju politike u području okoliša Unija uzima u obzir dostupne znanstvene i tehničke podatke. Ta se obveza odnosi, posebno, na postupak iz članka 95. stavka 3. UEZ-a, za koji je potrebno da se u obzir uzimaju novi podaci (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2008., *Nizozemska/Komisija*, C-405/07 P, Zb., str. I-8301., t. 61.).
- 33 Ipak, valja reći da se široka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničeni sudski nadzor izvršavanja njegovih ovlasti, ne odnosi samo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti nego i, u određenoj mjeri, na utvrđivanje osnovnih činjenica (vidjeti, između ostalog, presude od 25. listopada 2001., *Italija/Vijeće*, C-120/99, Zb., str. I-7997., t. 44., i od 7. rujna 2006., *Španjolska/Vijeće*, C-310/04, Zb., str. I-7285., t. 121.).
- 34 Međutim, iako je takav sudski nadzor ograničenog opsega, on zahtijeva da institucije Zajednice koje su donijele dotični akt budu sposobne dokazati pred Sudom da su u donošenju akta zaista izvršile svoju diskrecijsku ovlast, što pretpostavlja da su uzele u obzir sve relevantne čimbenike i okolnosti situacije koju se dotičnim aktom namjerava urediti (gore navedena presuda *Španjolska/Vijeće*, t.122.).
- 35 U glavnom postupku, jasno je iz tumačenja prijedloga izvješća Parlamentarnog odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane od 19. srpnja 2007. da je taj Odbor preporučio zabranu uporabe MMT-a u gorivu od 1. siječnja 2010. s obrazloženjem da su taj aditiv i drugi metalni aditivi jako štetni za okoliš, ne navodeći znanstvenu osnovu za takvo mišljenje.
- 36 Međutim, u postupku pred Sudom Parlament je naveo da je gore spomenuti Odbor organizirao ne samo „općenite radionice” o preispitivanju Direktive 2003/17/EZ

Europskog parlamenta i Vijeća od 3. ožujka 2003. o kakvoći benzina i dizelskoga goriva (SL L 76, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 34.) nego i „posebnu radionicu” o MMT-u 3. travnja 2008., tijekom koje je upravo Afton bio jedna od saslušanih stranaka. Parlamentarni odbor isto je tako uzео u obzir razne studije koje dovode u sumnju sigurnost MMT-a, među kojima izvješće o istraživanju odnosno tzv. „Sierra research” od 29. kolovoza 2008. koje su u Kanadi provela udruženja Canadian Vehicle Manufacturers’ Association i Association of International Automobile Manufacturers of Canada, koje ni u kojem slučaju Komisija nije mogla uzeti u obzir kada je objavljivala procjenu utjecaja jer je ta druga studija objavlјjena naknadno.

- 37 Vijeće smatra da je tijekom zakonodavnog postupka uzelo u obzir studije koje je 2004. proveo International Council on Clean Transportation (ICCT) (Međunarodno vijeće za čisti prijevoz) kojima je dokazano da je uporaba MMT-a štetna za zdravlje ljudi i pravilno funkcioniranje sustava nadzora emisija, kao i takozvanu Izjavu iz Bresciae o sprečavanju neurotoksičnosti metala od 17. i 18. lipnja 2006. kojom se preporučuje, između ostalog, da se zaustavi dodavanje spojeva organskog mangana gorivima.
- 38 Točno je da je 29. prosinca 2008. Afton poslao Vijeću, Parlamentu i Komisiji, na temelju Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), zahtjev za dostavu znanstvene dokumentacije i dokaznih materijala koji su uzeti u obzir kada je donesena odluka o utvrđivanju granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu, i da nijedan od dokumenata koje je primio ne sadrži znanstvene podatke o rizicima koji se povezuju s uporabom MMT-a.
- 39 Ipak valja primijetiti, uz činjenicu da Vijeće nužno ne posjeduje znanstvene dokumente kojima se države članice koriste na sastancima, i da su svi gore spomenuti dokumenti javno dobro pa su dakle dostupni svakom pojedincu ili poduzetniku zainteresiranom za predmet.
- 40 Slijedom navedenog, ne može se smatrati da tijekom zakonodavnog postupka ta znanstvena dokumentacija nije bila uzeta u obzir.
- 41 Iz gore navedenog proizlazi da su tijekom zakonodavnog postupka Parlament, Vijeće i Komisija radi pravilnog izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti uzeli u obzir dostupne znanstvene podatke, uključujući i one koji su se pojavili u toku tog postupka.
- 42 S obzirom na znanstvenu dokumentaciju koja se odnosi i na učinke MMT-a na zdravlje ljudi i okoliš i na njegov utjecaj na vozila, Parlament i Vijeće nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni kada su odlučili utvrditi graničnu vrijednost sadržaja MMT-a u gorivu. Slijedom navedenog, članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2., nije nevaljan.

Nepoštovanje načela proporcionalnosti i načela opreznosti

- 43 Afton tvrdi da je usvajanjem graničnih vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu povrijeđeno načelo proporcionalnosti s obrazloženjem da ništa ne opravdava



ograničenje uporabe MMT-a koje je toliko strogo da *de facto* predstavlja zabranu MMT-a u bezolovnom benzinu od 2014. i benzinskom gorivu koje zamjenjuje olovni benzin od 2011.

- 44 Nadalje, Afton pokušava pokazati da nema dokaza koji opravdavaju donošenje propisa čiji je cilj primjena načela opreznosti u pogledu MMT-a budući da nikakva ispitivanja učinaka MMT-a na zdravlje ni znanstvene procjene rizika u odnosu na negativan učinak MMT-a na tehnologije za smanjenje onečišćenja i na okoliš nisu provedeni. Osim toga bilo je pogrešno pozivati se na načelo opreznosti kao opravdanje.
- 45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, valja podsjetiti da načelo proporcionalnosti kao jedno od općih načela prava Zajednice zahtijeva da akti institucija Zajednice ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje ciljeva kojima zakonodavstvo legitimno teži, s time da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati manje otegotnu, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (presude od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, Zb., str. I-5689., t. 81.; od 7. srpnja 2009., S.P.C.M. i dr., C-558/07, Zb., str. I-5783., t. 41., kao i od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, Zb., str. I-2007., t. 86. kao i u njima navedenu sudsku praksu).
- 46 U pogledu sudskog nadzora uvjeta iz prethodne točke, zakonodavcu Unije valja dati široku diskrecijsku ovlast u području koja uključuje njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne naravi, a u kojem se od njega traži da izvrši složene procjene. Na zakonitost mjere usvojene u tom području može utjecati samo očita neprikladnost mjere u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (gore navedena presuda S.P.C.M. i dr., t. 42. i navedena sudska praksa).
- 47 U ovom slučaju valja razmotriti je li postavljanje graničnih vrijednosti sadržaja mangana, kako je propisano člankom 8.a stavkom 2. Direktive 98/70, proporcionalno sredstvo za postizanje ciljeva te direktive.
- 48 Prema uvodnoj izjavi 35. Direktive 2009/30, ciljevi postavljanja graničnih vrijednosti za MMT temelje se na činjenici da uporaba MMT-a može imati za posljedicu rizike za zdravlje ljudi i da može uzrokovati oštećenje motora u vozilima i opreme za regulaciju emisija. U njoj se predviđa označivanje svih goriva i navodi da postoji obveza informiranja potrošača.
- 49 Ciljevi zaštite zdravlja, zaštite okoliša i zaštite potrošača predviđeni su i u članku 95. stavku 3. UEZ-a, na temelju kojih zakonodavac kao osnovu treba uzeti visoku razinu zaštite, posebno uzimajući u obzir moguća nova dostignuća na temelju znanstvenih činjenica, i u članku 174. stavcima 1. i 2. UEZ-a, koji propisuju da se politika Zajednice u području okoliša treba zasnivati, između ostaloga, na načelu opreznosti.
- 50 Postavljanje granične vrijednosti za prisutnost MMT-a u gorivu koja omogućuje odgovarajuće smanjenje količina te tvari koje mogu biti potencijalno štetne za zdravlje nije očito neprikladno za postizanje ciljeva zaštite zdravlja i zaštite okoliša koje zakonodavac Unije želi postići. Međutim preostaje provjeriti da taj zakonodavac ne prekoračuje ono što je potrebno za postizanje tih ciljeva.

- 51 U ovom slučaju valja jasno istaknuti da je, iako u prijedlogu direktive Komisija nije predvidjela ni zabranu ni ograničenje MMT-a u gorivu, Parlamentarni odbor za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane htio da MMT bude zabranjen u potpunosti. U tom pogledu, što se tiče Direktive 2003/17, valja utvrditi da je u vrijeme donošenja Direktive 2009/30 stanje znanstvenih spoznaja bilo takvo da je razvoj metodologije ispitivanja bio otežan ili nemoguć.
- 52 Osim toga, članak 8.a stavak 1. Direktive 98/70 predviđa razvoj metodologije ispitivanja i predstavljanje zaključaka pred Parlamentom i Vijećem prije 31. prosinca 2012.
- 53 Tako je granična vrijednost sadržaja MMT-a u gorivu postavljena u očekivanju razvoja tih ispitnih metoda. Stoga je ona privremena i može se mijenjati u skladu s rezultatima razvoja koji se uoče.
- 54 I konačno, spornu odredbu treba gledati u širem okviru Direktive 2009/30 kojom se žele definirati minimalne specifikacije za goriva radi zaštite zdravlja i zaštite okoliša u kontekstu smanjenja emisija stakleničkih plinova.
- 55 Slijedom navedenog, s obzirom na rizike za zdravlje i rizike od oštećenja motora u vozilima i na poteškoće u razvoju metodologija ispitivanja, ograničenje prisutnosti MMT-a u gorivima kao mjera ograničavanja ne prekoračuje ono što je potrebno za ispunjavanje ciljeva Direktive 2009/30.
- 56 Osim toga, važno je utvrditi je li, u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti, zakonodavac Unije, nastojeći ispuniti cilj koji mu je dodijeljen Ugovorom, tj. osigurati visoku razinu zaštite i zaštitu okoliša, pokušao postići stupanj uravnoteženosti između, s jedne strane, zaštite zdravlja, zaštite okoliša i zaštite potrošača i, s druge strane, ekonomskih interesa gospodarskih subjekata.
- 57 Kao prvo, valja podsjetiti na to da procjena utjecaja koju je provela Komisija nije bila obvezujuća ni za Parlament ni za Vijeće.
- 58 U tom pogledu, iz znanstvenih dokumenata i rasprave vođene između stranaka proizlazi da u vrijeme donošenja Direktive 2009/30 nijedno javno tijelo ni neovisni subjekt nisu poduzeli znanstvenu procjenu utjecaja MMT-a na zdravlje. Kada se radi o studijama koje su isporučili stručnjaci u tom sektoru, valja utvrditi da se zaključci studija po tom pitanju međusobno jako razlikuju s obzirom na to je li studiju na koju se pozivaju izradila automobilska industrija ili su je izradili proizvođači MMT-a.
- 59 Iz toga slijedi da je u nedostatku prikladnih i pouzdanih znanstvenih podataka zakonodavac Unije bio suočen s ozbiljnim sumnjama u to da MMT nije štetan za zdravlje i za okoliš.
- 60 Pravilna primjena načela opreznosti pretpostavlja, kao prvo, identifikaciju potencijalno negativnih posljedica predložene uporabe MMT-a po zdravlje i, kao drugo, sveobuhvatnu procjenu rizika za zdravlje na temelju najpouzdanijih dostupnih znanstvenih podataka i najnovijih rezultata međunarodnih istraživanja (vidjeti presudu od 28. siječnja 2010., Komisija/Francuska, C-333/08, Zb., str. I-757., t. 92. i navedenu sudsku praksu).

- 61 Kada se dokaže da zbog nedostatnosti, neuvjerljivosti ili nepreciznosti rezultata provedenih studija nije moguće sa sigurnošću utvrditi postojanje ili doseg navodnog rizika, pri čemu, ako bi se rizik ostvario, postoji vjerojatnost stvarnog štetnog djelovanja na javno zdravlje, načelo opreznosti opravdava usvajanje mjera ograničavanja pod uvjetom da su nediskriminirajuće i objektivne (vidjeti gore navedenu presudu, Komisija/Francuska, t. 93. i navedenu sudsku praksu).
- 62 U tim okolnostima valja potvrditi da zakonodavac Unije na temelju načela opreznosti može poduzeti zaštitne mjere, a da ne mora čekati da se u potpunosti dokaže stvarna narav i ozbiljnost tih rizika (vidjeti gore navedenu presudu, Komisija/Francuska, t. 91.).
- 63 U slučaju kakav je onaj u glavnom postupku granična vrijednost sadržaja MMT-a u gorivu nije diskriminirajuća, budući da se primjenjuje na cijelu Uniju i na sve proizvođače i uvoznike MMT-a.
- 64 Osim toga, zakonodavac Unije mogao je opravdano zauzeti stajalište da je primjereno da se visoka razina zaštite zdravlja i okoliša uskladi s ekonomskim interesima proizvođača MMT-a tako da se sadržaj MMT-a u gorivu ograniči degresivno, ali da se istovremeno ostavi mogućnost, u članku 8.a stavku 3. Direktive 98/70, da se te granične vrijednosti revidiraju na temelju rezultata procjene.
- 65 I na kraju, Afton osporava razinu graničnih vrijednosti smatrajući da za nju nema znanstvene osnove, da ona dovodi do nedostataka u odnosu na starija vozila i da zakonodavac Unije o tim nedostacima nije proveo ispitivanje. Afton dodaje da granične vrijednosti dovode do zabrane MMT-a.
- 66 Međutim, budući da je narav štetnosti MMT-a neizvjesna, nema preciznijih informacija koje bi omogućile da se definira razina granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu koja bi bila u stanju osigurati odgovarajuću prevenciju štetnosti.
- 67 Osim toga, Afton je prodao manje od 0,5 % od ukupne svjetske prodaje MMT-a u 2008., u samo nekoliko zemalja Unije. Istovremeno, druge države članice, kao npr. Savezna Republika Njemačka, zabranile su prisutnost MMT-a u gorivu.
- 68 Nadalje, uzimajući u obzir neizvjesnost u odnosu i na štetu uzrokovanu uporabom MMT-a i na rizike nastale za korisnike MMT-a, postavljanje graničnih vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu kako bi se osigurala visoka razina zaštite zdravlja ljudi i zaštite okoliša nije očito neproporcionalno u odnosu na ekonomske interese proizvođača MMT-a.
- 69 Iz gore navedenog proizlazi da članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2., nije nevaljan na temelju povrede načela opreznosti i načela proporcionalnosti.

Nepoštovanje načela jednakog postupanja

- 70 Afton tvrdi da nema opravdanja za postavljanje graničnih vrijednosti MMT-a bez uvođenja ograničenja uporabe drugih metalnih aditiva, uključujući i aditive koji sadrže mangan.

- 71 Prema Aftonu, MMT ima funkciju usporedivu s funkcijom drugih metalnih aditiva i nema za posljedicu dodatne rizike za zdravlje i okoliš. Afton kao primjer navodi ciklopentadienil manganov trikarbonil (CMT), čija uporaba ne podliježe graničnoj vrijednosti na temelju predmetnog propisa.
- 72 Institucije koje su intervenirale pred Sudom smatraju da se u biti ti drugi aditivi na bazi mangana ne rabe u Uniji niti se u nju uvoze.
- 73 Parlament navodi da je MMT već dugo predmet studija i analiza rizika te da se kao metalni aditiv u gorivu upotrebljava već duže vrijeme dok za druge aditive takvih studija nema.
- 74 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo jednakog postupanja ili nediskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različite načine i da se u različitim situacijama ne postupa na isti način, osim ako bi takvo postupanje bilo objektivno opravdano (vidjeti gore navedenu presudu S.P.C.M. i dr., t. 74. i navedenu sudsku praksu).
- 75 U tom pogledu je dovoljno utvrditi da Afton nije dokazao netočnost navoda da se drugi metalni aditivi, npr. CMT, ne rabe u Uniji niti se u nju uvoze.
- 76 Iz toga slijedi da se kod MMT-a ne radi o situaciji koja je usporediva s onom kod drugih metalnih aditiva na bazi mangana i da zakonodavac Unije stoga nije bio obvezan postaviti granične vrijednosti za te druge aditive.
- 77 Stoga, budući da Sud smatra da načelo jednakog postupanja nije povrijeđeno, članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2., nije nevaljan na temelju povrede tog načela.

#### Nepoštovanje načela pravne sigurnosti

- 78 Afton tvrdi da je novi članak 8.a stavak 2. Direktive 98/70 nedovoljno precizan što se tiče veze koja bi trebala postojati između granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu i razvoja metodologije ispitivanja.
- 79 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, općim načelom pravne sigurnosti kao temeljnim načelom prava Zajednice osobito se zahtijeva jasnoća i preciznost propisa kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno utvrditi svoja prava i obveze i u skladu s njima postupati (vidjeti presude od 14. travnja 2005., Belgija/Komisija, C-110/03, Zb. str. I-2801., t. 30.; od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, Zb., str. I-403., t. 68. kao i gore navedenu presudu Intako i dr., t. 69.).
- 80 Suprotno onom što tvrdi Afton, procjena veze između granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu i razvoja metodologije ispitivanja ne može se temeljiti isključivo na članku 8.a stavku 2. Direktive 98/70.
- 81 Prva rečenica članka 8.a stavka 3. Direktive 98/70 izričito predviđa da se „ograničenje sadržaja MMT-a u gorivu navedeno u stavku 2. preispituje na osnovu rezultata procjene koja se provodi primjenom metodologije ispitivanja spomenute u stavku 1.”

- 82 Iz toga slijedi da u tekstu članka 8.a stavka 2. Direktive 98/70 nema neodređenosti u pogledu veze između granične vrijednosti sadržaja MMT-a u gorivu i razvoja metodologije ispitivanja.
- 83 U skladu s tim, Sud ne može tvrditi da je načelo pravne sigurnosti povrijeđeno pa stoga članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2., nije nevaljan na temelju povrede tog načela.
- 84 Iz svega gore navedenog proizlazi da razmatranjem prvog pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavak 2.

#### *Drugo pitanje*

- 85 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita je li članak 1. stavak 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavke od 4. do 6., nevaljan time što stvara obvezu označivanja za goriva koja sadrže metalne aditive.
- 86 Afton tvrdi da je obveza označivanja uvedena zbog očite pogreške u ocjeni i da je neproporcionalna jer je *de facto* ekvivalentna zabrani uporabe MMT-a i drugih metalnih aditiva.
- 87 Prema uvodnoj izjavi 35. Direktive 2009/30, uporaba metalnih aditiva, a posebno MMT-a, može dovesti do rizika za zdravlje ljudi i može uzrokovati oštećenje motora u vozilima i opreme za regulaciju emisija. Nakon što je spomenuo upozorenja proizvođača motornih vozila, u posljednjoj rečenici te uvodne izjave zakonodavac Unije želio je izbjeći da kupci u neznanju ponište svoja jamstva za vozila.
- 88 Nadalje, kako je nezavisna odvjetnica navela u točki 123. svojeg mišljenja, obvezom označivanja želi se osigurati zaštita potrošača, a to je, prema članku 153. UEZ-a, cilj Unije. Taj cilj treba ostvariti promicanjem prava potrošača na informiranje.
- 89 Postavljanje na jasno vidljivo mjesto naljepnice koja sadrži tekst ‚sadrži metalne aditive‘ primjereno je sredstvo za postizanje toga cilja.
- 90 Suprotno Aftonovim tvrdnjama, kratkoća te poruke i izostanak svakog upućivanja na proizvođačka jamstva ispunjavaju gore spomenuti cilj.
- 91 Kako bi proizvođač mogao spriječiti rizike kako za svoje zdravlje tako i za svoje vozilo, mora biti informiran o prisutnosti takvih aditiva u gorivu.
- 92 Osim toga, cilj zaštite potrošača ne može se ostvariti isključivo postavljanjem graničnih vrijednosti predviđenih člankom 8.a stavkom 2. Direktive 98/70 kojima se želi zadovoljiti visoka razina zaštite zdravlja i zaštita okoliša predviđena Ugovorom, a koje se odnose samo na MMT.
- 93 Nadalje, Afton tvrdi da je obveza označivanja u praksi ekvivalentna zabrani metalnih aditiva u gorivu.

- 94 U tom pogledu valja istaknuti da se, u svakom slučaju, kao prvo, označivanje zahtijeva samo za prodaju goriva koje sadrži metalne aditive, a ne za prodaju MMT-a kao aditiva, i drugo, da nije vjerojatno da bi ono značajnije povećalo opterećenje za proizvođače i distributere goriva s obzirom na to koliko malo goriva, tj. manje od 0,1 % svih goriva koja se prodaju u Uniji, sadrži takve aditive.
- 95 Iz toga slijedi da zakonodavac Unije nije počinio očitu pogrešku u ocjeni kada je obvezu označivanja predviđenu u članku 8.a stavcima od 4. do 6. Direktive 98/70 usvojio kao obvezu koja nije očito neprikladna za postizanje cilja zaštite potrošača predviđenog Direktivom 2009/30.
- 96 Iz gore navedenog proizlazi da razmatranjem drugog pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30, kojim se u Direktivu 98/70 umeće članak 8.a stavci od 4. do 6.
- 97 Iz svega gore navedenog proizlazi da razmatranjem prethodnih pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30, u dijelu u kojem se u Direktivu 98/70 njime umeće novi članak 8.a stavak 2. i članak 8.a stavke od 4. do 6.

#### **Troškovi**

- 98 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

**Razmatranjem prethodnih pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost članka 1. stavka 8. Direktive 2009/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 98/70/EZ u pogledu specifikacije benzina, dizelskoga goriva i plinskog ulja i uvođenju mehanizma praćenja i smanjivanja emisija stakleničkih plinova, o izmjeni Direktive Vijeća 1999/32/EZ u pogledu specifikacije goriva koje se koristi na plovilima na unutarnjim plovnim putovima i stavljanju izvan snage Direktive 93/12/EEZ, u dijelu u kojem se njime u Direktivu 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzina i dizelskoga goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ umeće novi članak 8.a stavak 2. i članak 8.a stavke od 4. do 6.**

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: engleski.