SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO vom 16. Juni 2005 [1]

I — Einleitung

1. Griechenland beantragt beim Gerichtshof die Nichtigerklärung der Entscheidung 2003/3/EG (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) [2], mit der die Kommission den Antrag der griechischen Regierung auf Zulassung der Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt, der über dem allgemein in der Richtlinie 1999/32/EG (im Folgenden: Richtlinie 1999/32 oder Richtlinie) [3] festgelegten Grenzwert liegt, abgelehnt hat.

2. Insbesondere wird der Gerichtshof darum ersucht, zu entscheiden, ob die Kommission gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, als sie Griechenland die Zulassung dafür, diesen Grenzwert zu überschreiten, verweigert hat.

II — Rechtlicher Rahmen

3. In der vorliegenden Rechtssache ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Gemeinschaft mit dem Beschluss 98/686/EG [4] das Protokoll betreffend die Verringerung von Schwefelemissionen [5] zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung [6] genehmigt hat.

4. Um zur Verwirklichung der in diesen völkerrechtlichen Übereinkommen genannten Ziele beizutragen, hat die Gemeinschaft zunächst die Richtlinie 93/12/EWG [7] und anschließend die bereits genannte Richtlinie 1999/32 erlassen, deren Ziel nach Artikel 1 Absatz 1 „die Verringerung der Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — Entscheidung der Kommission vom 17. Dezember 2002 über einen Antrag Griechenlands auf Zulassung der Verwendung von Schweröl mit einem Schwefelhöchstgehalt von 3 Massenhundertteilen in seinem Hoheitsgebiet (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K [2002] 2475) (ABl. 2003, L 4, S. 16).

3 — Richtlinie des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG (ABl. L 121, S. 13).

4 — Beschluss des Rates vom 23. März 1998 über den Abschluss durch die Europäische Gemeinschaft des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend eine weitere Verringerung von Schwefelemissionen (ABl. L 326, S. 34).

5 — Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend eine weitere Verringerung von Schwefelemissionen, unterzeichnet in Oslo am 14. Juni 1994.

6 — Übereinkommen über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, unterzeichnet in Genf am 13. November 1979.

7 — Richtlinie des Rates vom 23. März 1993 über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe (ABl. L 74, S. 81).

und dadurch die Verringerung der schädlichen Auswirkungen solcher Emissionen auf Mensch und Umwelt" ist.

5. Zu diesem Zweck sieht Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vor: „Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ab dem 1. Januar 2003 Schweröle, deren Schwefelgehalt 1,00 Massenhundertteile überschreitet, in ihrem Hoheitsgebiet nicht verwendet werden."

6. Dieser Grenzwert ist jedoch nicht absolut, denn nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie „kann ein Mitgliedstaat die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt von zwischen 1,00 und 3,00 Massenhundertteilen in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder Teilen davon zulassen". Eine solche Zulassung kann jedoch nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass i) „die Luftqualitätsnormen für Schwefeldioxid, die in der Richtlinie 80/779/EWG des Rates ...[8] oder in anderen Rechtsvorschriften zur Außerkraftsetzung und Ersetzung dieser Normen festgelegt sind, und andere einschlägige gemeinschaftliche Bestimmungen" eingehalten werden und dass ii) „die Emissionen [aus dem Mitgliedstaat, der die Zulassung erteilen will] nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung in einem [anderen] Mitgliedstaat beitragen"[9]. Die Richtlinie gibt in diesem Zusammenhang an, dass unter „kritischer Belastung" ein „Schätzwert für die Belastung durch einen oder mehrere Schadstoffe, unterhalb dessen signifikant schädigende Wirkungen auf empfindliche Teile der Umwelt nach heutigem Wissensstand nicht auftreten", zu verstehen ist[10].

7. Die Bedeutung der zweiten der eben genannten Voraussetzungen wird durch den letzten Satz des Artikels 3 Absatz 2 bestätigt, wo erneut bekräftigt wird, dass diese „Zulassung nur [gilt], wenn die Emissionen aus einem Mitgliedstaat nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung in einem Mitgliedstaat beitragen".

8. Was das Verfahren angeht, das bei der Erteilung der in Frage stehenden Zulassung einzuhalten ist, sieht Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie vor: „Macht ein Mitgliedstaat von den in Absatz 2 genannten Möglichkeiten Gebrauch, so unterrichtet er die Kommission und die Öffentlichkeit mindestens zwölf Monate im Voraus." Dabei muss die Kommission „so ausreichend unterrichtet werden, dass sie beurteilen kann, ob die ... genannten Voraussetzungen erfüllt sind". Innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der oben genannten Informationen trifft die Kommission nach Konsultation des nach Artikel 9 der Richtlinie geschaffenen Ausschusses eine Entscheidung. In diesem Zusammenhang sieht diese Vorschrift Folgendes vor:

„Die Kommission wird von einem Ausschuss mit beratender Funktion unterstützt, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

8 — Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub (ABl. L 229, S. 30).

9 — In der italienischen und in der spanischen Fassung der Richtlinie ist zu lesen, dass die Emissionen nicht „in modo significativo" bzw. „de manera significativa" („signifikant") zur Überschreitung beitragen dürfen. Die anderen Sprachfassungen enthalten dagegen keine Bezugnahme auf den Umfang des Beitrags.

10 — Artikel 2 Nr. 6.

Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt — gegebenenfalls nach Abstimmung — seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann.

Die Stellungnahme wird in das Protokoll aufgenommen; darüber hinaus hat jeder Mitgliedstaat das Recht zu verlangen, dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird.

Die Kommission berücksichtigt so weit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses. Sie unterrichtet den Ausschuss darüber, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat."

III — Sachverhalt und Verfahren

9. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2001 hat die Hellenische Republik die Kommission um Zustimmung dazu ersucht, in ihrem gesamten Hoheitsgebiet mit Ausnahme des Athener Beckens die Zulassung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 1999/32 erteilen zu können.

10. Nach Ansicht der griechischen Regierung lagen nämlich im vorliegenden Fall alle in dieser Vorschrift dafür vorgesehenen Voraussetzungen vor, da die in Griechenland hervorgerufenen Schwefeldioxidemissionen innerhalb der nach Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Grenzwerte lägen und der griechische Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten als praktisch nicht vorhanden anzusehen sei (was Italien angehe, erreiche man höchstens 1 %).

11. Nachdem die Kommission von der griechischen Regierung weitere Informationen verlangt und erhalten hatte, bat sie das Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa (im Folgenden: EMEP) und insbesondere das norwegische Meteorologie-Institut (Meteorological Synthesizing Center — West, im Folgenden: MSC-W), das das wissenschaftliche Koordinierungszentrum dieses Programms darstellt, um Hilfe. Dieses Institut hat eine detailliertere Analyse des griechischen Beitrags zu dem in Italien verzeichneten Schwefelniederschlag durchgeführt.

12. Aus der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass diese Analysen, die in den Berichten vom 22. Februar und 22. März 2002 enthalten waren, gezeigt hatten, dass die Emissionen griechischen Ursprungs zur Überschreitung der kritischen Belastungen für Säureeinträge in Italien in mindestens sechs Planquadraten, in die das italienische Hoheitsgebiet zu diesem Zweck unterteilt worden ist, beitrugen. In diesen Quadraten

war der Beitrag Griechenlands nicht höher als 0,5 %. Das EMEP schloss daraus, dass diese Analyse im Einklang mit Berechnungen stand, die den Emissionen aus Griechenland 1 % der gesamten Schwefelniederschläge in Italien zurechnen [11].

13. Nach Eingang der oben genannten Ergebnisse berief die Kommission für den 15. April 2002 eine Sitzung des in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Beratenden Ausschusses ein, um den Antrag der griechischen Regierung zu erörtern. Bei dieser Gelegenheit äußerte der Ausschuss sich zugunsten des Entscheidungsentwurfs der Kommission, die angenommen hatte, dass die die grenzüberschreitende Verunreinigung betreffende Voraussetzung nicht erfüllt sei, und sich zu dem griechischen Antrag ablehnend geäußert hatte.

14. Die Kommission verabschiedete diesen Entwurf jedoch nicht sofort, da die griechische Regierung am 4. Juni und am 5. Juli 2002 darum ersucht hatte, die Frage erneut zu prüfen, und dabei weitere Gesichtspunkte für die Bewertung angeführt hatte.

15. Diese wurden am 30. Juli 2002 tatsächlich vorgelegt und dann auf Ersuchen der Kommission am 3. Oktober dieses Jahres vervollständigt.

16. Nach der Prüfung dieser Informationen, die ihr von der Kommission vorgelegt und unterstützt vom Koordinationszentrum für Effekte zur Kartografierung der kritischen Konzentrationen und Eintragsraten (im Folgenden: CCE) untersucht worden waren, bestätigte das EMEP in einem Bericht vom 19. November, dass die griechischen Emissionen zur übermäßigen Deposition oberhalb der kritischen Belastung für Säureeinträge in anderen Mitgliedstaaten und insbesondere in Italien beitrügen [12].

17. Am 4. Dezember 2002 rief die Kommission für den darauf folgenden 10. Dezember eine neue Sitzung des Beratenden Ausschusses ein, wobei sie auch der griechischen Regierung die Dokumentation übersandte, die im Laufe dieser Sitzung erörtert werden sollte.

18. Am 17. Dezember 2002 wurde die angefochtene Entscheidung erlassen, mit der die für die Hellenische Republik ungünstige Stellungnahme dieses Ausschusses angenommen wurde. Eine Zusammenfassung des Protokolls der Sitzung dieses Ausschusses, die den Mitgliedern der Kommission bei Erlass der Entscheidung vorgelegt worden war, wurde auch der griechischen Regierung übersandt.

19. Am 10. Januar 2003 forderte die griechische Regierung Klarstellungen zu einigen Punkten des Protokolls. Nachdem sie am 14. Februar 2003 eine neue Fassung des Protokolls erhalten hatte, verlangte sie jedoch mit Schreiben vom 17. Februar 2003 keine weiteren Änderungen.

11 — Vgl. die neunte und die zehnte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung.

12 — Vgl. die dreizehnte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung.

20. Am darauf folgenden 26. Februar hat die Hellenische Republik schließlich die vorliegende Klage erhoben und im Wesentlichen beantragt, die Entscheidung für nichtig und die Richtlinie 1999/32 nach Artikel 241 EG für unanwendbar zu erklären, falls diese in dem Sinn, den sich die Kommission zu Eigen gemacht hatte, ausgelegt werden sollte.

21. Zur Unterstützung der Kommission ist der Rat dem Verfahren als Streithelfer beigetreten; er hält ebenso wie die Kommission den Teil der Klage, der darauf gerichtet ist, die Richtlinie 1999/32 für unanwendbar erklären zu lassen, für unzulässig, da nicht begründet.

22. Nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens, in dem auch eine Erwiderung und eine Gegenerwiderung eingereicht worden sind, sind die Parteien in der Sitzung vom 28. April 2005 angehört worden.

IV — Beurteilung

23. Wie vorausgeschickt, begehrt die griechische Regierung die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung und macht geltend, diese enthalte sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht.

A — *Zu den verfahrensrechtlichen Verstößen*

24. Die klägerische Regierung rügt, dass die Kommission in dem Verfahren, das zu der angefochtenen Entscheidung geführt habe, unter mehreren Gesichtspunkten gegen den Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens verstoßen habe.

25. Allgemein weist sie darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Beachtung der Verteidigungsrechte in einem Verfahren, die zu einer die betroffene Person oder den betroffenen Mitgliedstaat erschwerenden Maßnahme führen können, ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts sei [13]. Aus diesem Grundsatz folge, dass der Betroffene innerhalb einer „ausreichende[n] Frist für die Vorbereitung seiner Verteidigung“ [14] „eine genaue und vollständige Darstellung der Beschwerdepunkte, die ihm die Kommission zur Last legen will“, erhalten müsse [15].

26. Im vorliegenden Fall sei die Konsultation des in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Ausschusses — so die klägerische Regierung — unter Missachtung ihrer Verteidigungsrechte erfolgt, und zwar aus einer Reihe von Gründen, über die ich in Kürze sprechen werde.

13 — Vgl. ex multis das Urteil vom 12. Februar 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-48/90 und C-66/90 (Niederlande u. a./Kommission, Slg. 1992 I-565, Randnrn. 44 und 45).

14 — Urteil vom 19. April 1988 in der Rechtssache 319/85 (Misset/Rat, Slg. 1988, 1861, Randnr. 8).

15 — Urteil Niederlande u. a./Kommission, Randnr. 45.

27. Die Kommission ihrerseits bestreitet — immer in allgemeiner Form —, dass der Grundsatz der Beachtung der Verteidigungsrechte in Fällen wie demjenigen gelte, der in vorliegender Rechtssache im Streit sei. Unter Berufung auf die diesbezüglichen Klarstellungen im Urteil Dänemark/Kommission [16] weist sie darauf hin, dass nach Auffassung des Gerichtshofes die Verpflichtung, diesen Grundsatz zu beachten, nur im Rahmen der Verfahren bestehe, die die Gemeinschaftsorgane gegen die Mitgliedstaaten einleiteten, wie z. B. im Fall der Kontrolle von Beihilfen. Das Gleiche lasse sich dagegen nicht sagen, wenn es sich wie im hier vorliegenden Sachverhalt um Verfahren handle, die auf Betreiben der Mitgliedstaaten selbst eingeleitet worden seien.

28. Was mich angeht, so merke ich an, dass sich auch darüber diskutieren lässt, ob die genannte Rechtsprechung in vollem Umfang auf den vorliegenden Fall passt. Dagegen erscheint es mir wichtig, zu unterstreichen, dass die Beanstandungen der griechischen Regierung in Wirklichkeit — worauf auch die Kommission hinweist — sich nicht auf die Beachtung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens mit dem betroffenen Staat beziehen, sondern auf die förmliche Ordnungsmäßigkeit und damit die Einhaltung der Verfahren zur Konsultation des Beratenden Ausschusses. Alle oben genannten Beanstandungen fallen nämlich unter den letztgenannten Gesichtspunkt, sofern man nicht die Beteiligung der Vertreter der Mitgliedstaaten in diesem Ausschuss — die als solche damit in ein Verfahren institutioneller Art eingegliedert sind und innerhalb dieses Verfahrens tätig werden — und die sozusagen gegenüber diesem Verfahren „externen" Beziehungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat als solchem miteinander verwechseln will.

16 — Urteil vom 20. März 2003 in der Rechtssache C-3/00 (Slg. 2003, I-2643).

29. Nach dieser Feststellung komme ich jetzt zu den spezifischen Beanstandungen verfahrensrechtlicher Art, die ich zunächst angedeutet habe.

30. a) Erstens wendet Griechenland ein, die Zeitspanne zwischen der Zusendung der Dokumentation an die Mitglieder des Beratenden Ausschusses (5. Dezember 2002), die in der Sitzung dieses Ausschusses zu erörtern gewesen sei, und dem Datum dieser Sitzung (10. Dezember 2002) sei zu kurz gewesen.

31. Dabei beruft es sich auf den Entwurf der Geschäftsordnung dieses Ausschusses, der vorsehe, dass die Frist für die Versendung der Dokumentation 14 Tage betrage, aber in dringenden Fällen und wenn die erörterten Maßnahmen sofort verabschiedet werden müssten, auf fünf Tage verkürzt werden könne.

32. Die Voraussetzungen für eine verkürzte Frist hätten aber im vorliegenden Fall nicht vorgelegen. Auch wenn Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichte, die dafür erforderlichen Maßnahmen sicherzustellen, dass ab 1. Januar 2003 ausschließlich Schweröle verwendet würden, deren Schwefelgehalt 1,00 Massenhundertteile nicht überschreite, sei die Kommission nicht verpflichtet gewesen, über Anträge auf Zulassung von Ausnahmen vor diesem Datum zu entscheiden.

33. Die Verspätung bei der Einberufung des Ausschusses und bei der Versendung der Dokumentation sei noch weniger gerechtfertigt, wenn man davon ausgehe, dass der Kommission bereits im November 2002 die Ergebnisse der neuen vom EMEP durchgeführten Untersuchung vorgelegen hätten (siehe oben, Nr. 16).

34. Ich für meinen Teil merke vor allem an, dass in der Richtlinie nichts über die Frist gesagt wird, die zwischen der Versendung der zu erörternden Dokumentation an die Mitglieder des Ausschusses und dem Zeitpunkt der Sitzung dieses Ausschusses verstreichen muss. Wie wir (unter Nr. 8) gesehen haben, beschränkt sich Artikel 9 der Richtlinie nämlich auf die Feststellung, dass der Ausschuss, sobald er den Entwurf der Maßnahmen erhalten hat, die die Kommission zu treffen beabsichtigt, eine Stellungnahme innerhalb einer Frist abgibt, die der Vorsitzende, d. h. der Vertreter der Kommission, unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzt.

35. Ich füge hinzu, dass auch die Entscheidung 1999/468/EG [17], die vom Rat erlassen worden ist, um die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse allgemein zu regeln, dieser nicht die Einhaltung genauer Fristen vorschreibt. Diese Entscheidung sieht lediglich vor: „Jeder Ausschuss gibt sich ... eine Geschäftsordnung auf der Grundlage der Standardgeschäftsordnung, die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [wird]"; diese ist in der Tat in der Folge erlassen und veröffentlicht worden [18].

36. Soweit hier von Interesse, sieht diese Standardgeschäftsordnung vor, dass die Dokumente, die im Ausschuss zu erörtern sind, dessen Mitgliedern 14 Tage vor der Sitzung übermittelt werden, wobei die Möglichkeit besteht, diese Frist in dringenden Fällen auf fünf Tage zu verkürzen. Dies bestimmt gerade auch der Geschäftsführungsordnungsentwurf, der für den in der Richtlinie 1999/32 vorgesehenen Ausschuss vorbereitet worden ist (worauf bereits oben unter Nr. 31 hingewiesen worden ist).

37. Die spezifische, hier einschlägige Regelung, was diese Frage angeht, mit der sich dagegen nur der gerade genannte Geschäftsordnungsentwurf befasst (der aber eben noch ein Entwurf ist), der der Standardgeschäftsordnung der Entscheidung 1999/468 nachgebildet ist, schweigt also in dieser Frage. Auch wenn man diesen Entwurf (und sein Vorbild) als nützlichen Hinweis für eine sachgerechte Beantwortung der hier geprüften Frage annehmen wollte, ist die Konsultation des Ausschusses, die hier erörtert wird, meines Erachtens dennoch als ordnungsgemäß anzusehen, da die Kommission die Frist von fünf Tagen eingehalten hat, die im Geschäftsordnungsentwurf für dringende Fälle zugelassen ist.

38. Im vorliegenden Fall ergab sich die Dringlichkeit, wie die Kommission hilfsweise geltend macht, aber aus dem Erfordernis, Fälle der Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Da die Richtlinie die Mitgliedstaaten vom 1. Januar 2003 an verpflichtete, nur die Verwendung von Schwerölen mit einem nicht über 1 % hinausgehenden Schwefelgehalt zuzulassen, mussten auch Abweichun-

17 — Vgl. Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23).

18 — Artikel 7 Absatz 1. Die Standardgeschäftsordnung ist in ABl. 2001, C 38, S. 3, veröffentlicht worden.

gen von diesem Grenzwert bis zu dem oben genannten Datum genehmigt werden. Andernfalls hätten die griechischen Wirtschaftsteilnehmer, die die betreffenden Kraftstoffe verwendeten, nämlich nicht rechtzeitig und mit Sicherheit wissen können, ob sie in Zukunft noch über die Schweröle mit einem höheren Schwefelgehalt verfügen können.

39. Auch lässt sich nicht behaupten, wie es die griechische Regierung tut, dass die Kommission diese Dringlichkeit selbst herbeigeführt habe, weil sie die Prüfung des Antrags auf Zulassung einer Ausnahme zu lange hingezogen habe. Dazu ist nämlich anzumerken, dass die griechische Regierung erst am 3. Oktober 2002 alle angeforderten Informationen vorgelegt hat und dass die vom EMEP durchgeführte Untersuchung dieser Daten am 21. November 2002 bei der Kommission eingegangen ist. Unter diesen Voraussetzungen konnte die Kommission, um sicher zu sein, dass sie bis zum Jahresende eine gültige Entscheidung würde erlassen können, also eine Entscheidung, die nach Abgabe der Stellungnahme des Ausschusses ergehen würde, sich nicht an die „normale" Frist von 14 Tagen halten und war nur verpflichtet, die Frist von fünf Tagen für Fälle der Dringlichkeit einzuhalten, was sie tatsächlich auch getan hat.

40. Das Verfahren der Konsultation des Ausschusses ist meines Erachtens unter diesem Gesichtspunkt daher rechtmäßig.

41. b) Zweitens wendet die griechische Regierung ein, die von der Kommission den Mitgliedern dieses Ausschusses vorgelegte Dokumentation sei nicht vollständig gewesen, da ein von der Generaldirektion Umwelt ausgearbeiteter Vermerk nicht übermittelt worden sei, in dem die Kommission einräume, dass die Feststellung des EMEP, dass es einen griechischen Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastungen in anderen Mitgliedstaaten gebe, von dem in der Untersuchung verwendeten mathematischen Modell abhängen könne.

42. Darauf muss ich jedoch erwidern, dass dieser Vermerk, wie die Kommission in der Klagebeantwortung angegeben hat, ohne dass ihr die griechische Regierung widersprochen hätte, nach dem Abschluss der Sitzung des Ausschusses im Rahmen der und für die internen Verfahren der Kommission abgefasst worden war. Die Rüge scheint mir daher nicht begründet zu sein.

43. c) Die Hellenische Republik sieht es sodann als einen Verfahrensfehler an, dass die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten in der Sitzung des Ausschusses am 10. Dezember 2002 als Vertreter nicht die Personen entsandt hatte, die auch an der vorangehenden Sitzung vom 15. April 2002 teilgenommen hatten (siehe oben, Nr. 13).

44. Auch diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Es genügt nämlich festzustellen, dass die Entsendung dieser Vertreter und deren Auswahl in vollem Umfang im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt und keine Rechtsnorm vorschreibt, dass der Ausschuss immer aus denselben Personen bestehen muss.

45. d) Schließlich beanstandet die griechische Regierung, dass die Kommission die angefochtene Entscheidung erlassen habe, bevor die Mitglieder des Ausschusses das Protokoll der Sitzung des Ausschusses hätten überprüfen können. Dadurch hat die Kommission auf der Grundlage eines Protokolls beraten, das die Hellenische Republik nicht als vollständig angesehen habe (siehe oben, Nr. 19). Der Entwurf der Geschäftsordnung des Ausschusses sehe dagegen vor, dass die Protokolle der Sitzungen den Mitgliedern des Ausschusses so rechtzeitig zu übermitteln seien, dass diese sich dazu äußern könnten.

46. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 1999/32 lediglich bestimmt, dass die Stellungnahme des Ausschusses in das Protokoll aufzunehmen ist, dass jedes Mitglied des Ausschusses ein Recht darauf hat, dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird, und dass die Kommission die Stellungnahme so weit wie möglich berücksichtigt [19]. Der genannte Entwurf der Geschäftsordnung sieht seinerseits vor, dass die Protokolle den Mitgliedern des Ausschusses zu übermitteln sind; diese unterrichten den Vorsitzenden schriftlich von eventuellen Anmerkungen. Änderungsvorschläge werden vom Ausschuss erörtert und dem Protokoll beigefügt, wenn eine Einigung nicht erzielt werden kann.

47. Auch wenn man den nicht verbindlichen Charakter des Geschäftsordnungsentwurfs außer Acht lassen will, bin ich aber der Auffassung, dass ich mich hier nicht bei der Frage aufzuhalten brauche, ob dem griechischen Vertreter tatsächlich (im Licht des Entwurfs als solchem, aber vor allem der Richtlinie) die gebührende Zeit eingeräumt worden ist, um auf den Entwurf des Protokolls zu reagieren. Ich beschränke mich darauf, zu unterstreichen, dass die griechische Regierung in ihren Mitteilungen an die Kommission lediglich verlangt hatte, einige Gesichtspunkte der Stellungnahme des eigenen Vertreters zu präzisieren, und dass diese Stellungnahme auf jeden Fall im Ausschuss minoritär gewesen war und auch blieb. Zu Recht konnte die Kommission daher behaupten, dass die angefochtene Entscheidung auf jeden Fall im Einklang mit der Stellungnahme (der Mehrheit der Mitglieder) des Ausschusses erlassen worden war.

48. Jedenfalls glaube ich, auch wenn man, wie die klägerische Regierung behauptet, im Verhalten der Kommission einen Verfahrensfehler sehen wollte, dass hier die Rechtsprechung des Gerichtshofes Anwendung finden würde, nach der ein „Verfahrensverstoß ... eine ... Aufhebung der Entscheidung nur dann nach sich [zöge], wenn nachgewiesen wäre, dass die angefochtene Entscheidung ohne diesen Verfahrensverstoß einen anderen Inhalt hätte haben können“ [20].

49. Auch diese Rüge ist daher zurückzuweisen.

19 — Vgl. Artikel 9, wiedergegeben unter Nr. 8.

20 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in den verbundenen Rechtssachen 209/78, 215/78 und 218/78 (Van Landewyck/Kommission, Slg. 1980, 3125, Randnr. 47). Siehe außerdem das Urteil vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 48).

50. Im Licht der vorstehenden Ausführungen kann ich meines Erachtens daher im Ergebnis feststellen, dass keine der Einwendungen der griechischen Regierung als begründet angesehen werden kann.

52. Ich merke dazu mit der Kommission an, dass die in dem Schreiben enthaltenen Feststellungen nicht als eine persönliche Meinung angesehen werden können, da der Verfasser dieses Schreibens der Direktor des Instituts ist, das die Studie durchgeführt hat, und dieser das Schreiben gerade wegen seiner amtlichen Eigenschaft unterzeichnet hat.

B — *Zu den materiell-rechtlichen Verstößen*

Zum Vorliegen eines Beitrags zur Überschreitung der kritischen Belastungen

51. In der Sache macht die klägerische Regierung vor allem geltend, aus den vom EMEP erstellten Analysen, die die wissenschaftliche Grundlage der angefochtenen Entscheidung dargestellt hätten, gehe überhaupt nicht hervor, dass die zweite Voraussetzung, die dafür vorgesehen sei, dass der Mitgliedstaat die Verwendung von Schweröl mit höherem Schwefelgehalt zulassen könne (siehe oben, unter Nr. 6), nicht erfüllt sei. Insbesondere stehe keineswegs „jenseits eines jeden begründeten Zweifels fest ..., dass griechische Emissionen zur übermäßigen Deposition oberhalb der kritischen Belastung für Säureeinträge in anderen Mitgliedstaaten und insbesondere in Italien beitragen", wie es dagegen in der dreizehnten Begründungserwägung der Entscheidung heiße. Diese Feststellung, die nur in dem Schreiben enthalten gewesen sei, das der der Kommission zugesandten Studie beigefügt gewesen sei, stelle die persönliche Meinung des Direktors des MSC-W (des mit der Durchführung der Untersuchung beauftragten Instituts; siehe oben, unter Nr. 11) dar, nicht etwa das Ergebnis der erstellten wissenschaftlichen Studie.

53. In der Sache beschränke ich mich dann auf die Feststellung, dass die von dem genannten Institut durchgeführte Untersuchung Daten liefert, die geeignet sind, die Schlussfolgerung der Kommission zu stützen, wonach die griechische Situation die zweite der für die Erteilung der Ausnahmebewilligung erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt (siehe oben, unter Nrn. 6 und 7). In der Studie wird nämlich eindeutig festgestellt, dass aufgrund der in den letzten 30 Jahren erworbenen wissenschaftlichen Erkenntnisse nachgewiesen ist, dass die griechischen Emissionen zur Überschreitung der kritischen Belastungen in Österreich, Deutschland, Italien und der Schweiz beitragen, auch wenn der Umfang des betreffenden Beitrags beschränkt ist und sich maximal auf 0,5 % beläuft.

54. Da wir es hier mit der Ausübung eines Ermessens durch die Kommission zu tun haben, deren Prüfung die Bewertung des technischen Charakters einschließt, muss aber meines Erachtens die bekannte Rechtsprechung des Gerichtshofes Anwendung finden, nach der der Gemeinschaftsrichter in derartigen Fällen „den Inhalt einer Entscheidung, die die Kommission in Übereinstimmung mit der Stellungnahme ... [eines]

Ausschusses getroffen hat, nur im Falle eines offensichtlichen Tatsachen- oder Rechtsirrtums oder eines Ermessensmissbrauchs beanstanden [kann]" [21].

55. Aus den Akten der vorliegenden Rechtssache ergibt sich aber nichts, aufgrund dessen sich ein derartiger Irrtum oder ein Ermessensmissbrauch feststellen ließe. Zum einen hat die Kommission sich nämlich nach der Stellungnahme eines angesehenen wissenschaftlichen Instituts gerichtet; zum anderen hat Griechenland über allgemeine Beanstandungen und die Verweisung auf die bereits im Ausschuss vorgebrachten und von diesem zurückgewiesenen Argumente hinaus keinen Beweis für das Vorliegen eines derartigen Irrtums beigebracht.

56. Ich bin daher der Auffassung, dass die Rüge zurückzuweisen ist.

Zum Begriff des Beitrags zur Überschreitung der kritischen Belastung

57. Die griechische Regierung vertritt sodann die Auffassung, auch wenn man einräumen würde, dass einige Schwefeldioxidpartikel aus Griechenland in Italien ankämen, sei jedenfalls kein Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie festzustellen. Der Begriff „Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung" bedeute nämlich, dass die italienischen Ökosysteme, in denen eine Deposition von Schwefeldioxid festgestellt werde, die über der kritischen Belastung liege, unter das Niveau fielen, von dem an diese Belastung als überschritten angesehen werde. Mit anderen Worten müsse der Beitrag ausschlaggebend für die Überschreitung der kritischen Belastung sein, was im vorliegenden Fall nicht gegeben sei.

58. Zugunsten der von ihr vorgeschlagenen weniger strengen Auslegung macht die griechische Regierung außerdem geltend, in der italienischen und in der spanischen Fassung der Richtlinie werde angegeben, dass die Emissionen nicht „signifikant" zur Überschreitung der kritischen Belastung beitragen dürften.

59. Zum anderen nehme die von der Kommission vertretene enge Auslegung der geprüften Voraussetzung Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie jede praktische Wirksamkeit, da dieser auf diese Weise niemals Anwendung finde.

60. Ich meinerseits bin aber der Auffassung, dass die Kommission zu Recht geltend macht, dass die Richtlinie von Emissionen spricht, die zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten „beitragen", und nicht, dass sie diese „hervorrufen". Wie die griechische Regierung Artikel 3 Absatz 2 versteht, erscheint daher im Widerspruch zum Wortlaut dieser Vorschrift zu stehen.

21 — Urteil vom 27. September 1983 in der Rechtssache 216/82 (Universität Hamburg, Slg. 1983, 2771, Randnr. 14). Siehe auch Urteil vom 25. Oktober 1984 in der Rechtssache 185/83 (Rijksuniversiteit Groningen, Slg. 1984, 3623, Randnrn. 14 und 15).

61. Wie die Kommission vorträgt, wird die Notwendigkeit, zu einer engen Auslegung der in Rede stehenden Voraussetzung zu gelangen, darüber hinaus auch durch die Vorbereitungsarbeiten für die Richtlinie belegt. Nach dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag konnte die Abweichung nämlich unter der Voraussetzung bewilligt werden, dass „der Beitrag zur grenzüberschreitenden Luftverschmutzung nicht nennenswert [ist]" [22]. Der Rat hat sich hingegen strenger gezeigt [23] und bestimmt, dass die Ausnahmebewilligung nur erteilt werden kann, wenn der Mitgliedstaat infolge dieser Bewilligung nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten beiträgt, und zwar abgesehen vom Umfang eines solchen „Beitrags".

62. Meines Erachtens lassen sich auch keine stichhaltigen Anhaltspunkte für eine großzügigere Auslegung in der italienischen und in der spanischen Fassung der Richtlinie finden, nach denen die Emissionen nicht „signifikant" zur Überschreitung beitragen dürfen.

63. Vorausgeschickt nämlich, dass diese Fassungen als solche keinen Vorrang vor den anderen, sehr viel zahlreicheren mit unterschiedlichem Inhalt, einschließlich der griechischen Fassung, haben können, beschränke ich mich darauf, hinzuzufügen, dass die Voraussetzung, die hier erörtert wird, in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie (zweimal) niedergelegt ist (siehe oben, Nr. 7). Bei der Bestätigung der in Rede stehenden Voraussetzung im letzten Satz präzisiert die Vorschrift auch in der italienischen und der spanischen Fassung, dass die Ausnahmebewilligung nur erteilt werden kann, wenn die Emissionen „nicht zur Überschreitung ... beitragen", ohne in Bezug auf den Umfang des Beitrags irgendetwas hinzuzufügen.

64. Diese Feststellungen führen mich zu der Auffassung, dass diese Wahl der Kommission die einzige richtige Auslegung der geprüften Voraussetzung darstellt.

65. Demzufolge konnte die Kommission, nachdem sie im vorliegenden Fall festgestellt hatte, dass die Depositionen aus Griechenland zur Überschreitung der kritischen Belastungen in einigen italienischen Regionen, in denen bereits durch Schwefeldioxid hervorgerufene Probleme der Säurebelastung festgestellt wurden, „beitragen", dem von der griechischen Regierung gestellten Antrag nicht entsprechen, auch wenn dieser Beitrag zur Überschreitung nicht über 0,5 % hinausgeht.

66. Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, wie es jedoch die griechische Regierung tut, dass die von dieser beanstandete Auslegung der Vorschrift jede praktische Wirksamkeit nehmen würde. Zwar schränkt diese Auslegung den Spielraum für die Erteilung der Ausnahmebewilligung in der Tat sehr stark ein. Da es sich aber gerade um Ausnahmemaßnahmen handelt, kann diese Auslegung nicht als eine überraschende und

22 — Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG (ABl. 1997, C 190, S. 9).

23 — Im Dokument der Präsidentschaft des Rates Nr. 9271/98 vom 11. Juni 1998 ist zu lesen: „The Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted" (Hervorhebung durch mich).

nicht gerechtfertigte Entscheidung angesehen werden. Trotzdem scheint es mir jedenfalls, dass die in Frage stehende Vorschrift immer noch einen Spielraum für ihre Anwendung behält, und zwar vor allem, wie es Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie gerade vorsieht, in all den Fällen, in denen die Schwefeldeposition aus dem Mitgliedstaat, der den Antrag stellt, überhaupt nicht (oder allenfalls, wenn man will, in absolut nicht nennenswerter Art und Weise) zur Überschreitung der kritischen Belastungen in anderen Mitgliedstaaten beiträgt.

67. Ich bin daher der Auffassung, dass auch dieses Vorbringen zurückzuweisen ist.

Zur angewendeten Schätzmethode

68. Die griechische Regierung vertritt noch die Auffassung, dass die Kommission den griechischen Antrag in der Weise hätte beurteilen müssen, dass sie für die Schätzung der Beiträge zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten die gleiche Methode hätte anwenden müssen, die auch während der Vorbereitungsarbeiten für die Richtlinie verwendet worden sei. Die von der Kommission vorgenommene Änderung des mathematischen Modells habe im vorliegenden Fall zu schwerwiegenden Konsequenzen geführt, da das neue Modell anders als das vorhergehende technische Merkmale aufweise, die so geartet seien, dass die Schätzungen der Beiträge niemals zum Ergebnis null führen könnten, sondern immer, sei es auch auf unendlich niedrigem Niveau, das Vorliegen derartiger Beiträge ergäben.

69. Da diese Änderung den Anwendungsbereich der Ausnahmebewilligung im Kern geändert habe, habe die Kommission sie nicht vornehmen dürfen, ohne auf das Kooperationsverfahren des Artikels 252 EG zurückzugreifen, dessen für den Erlass der Richtlinie vorgesehene Anwendung auch für die Vornahme von Änderungen der Richtlinie gelten müsse.

70. Ich meinerseits stelle vor allem fest, dass es, wie die Kommission in der Gegenerwiderung dargelegt hat, äußerst zweifelhaft ist, dass das neue und andere mathematische Modell, das für die Schätzung der Beiträge verwendet worden ist, niemals zum Ergebnis null führen kann. Zum Beispiel haben in Bezug auf Italien die Schätzungen der Beiträge aus Luxemburg, Schweden und Finnland zu dem Ergebnis null geführt.

71. Dies gesagt, merke ich an, dass nichts in der Richtlinie die Kommission zur Wahl eines spezifischen mathematischen Modells verpflichtet. Dieser stand es daher frei, die eigene Entscheidung auf der Grundlage der als am sachgerechtesten und verlässlichsten angesehenen wissenschaftlichen Untersuchungen zu treffen. Im vorliegenden Fall kann man der Kommission meines Erachtens nicht vorwerfen, dass sie sich an ein Institut von internationalem Ruf wie das MSC-W gewendet hat und dass sie die von diesem als am besten geeignet betrachtete Schätzmethode verwendet hat, auch wenn es sich dabei um eine andere Methode als diejenige handelt, die bei den Vorbereitungsarbeiten als Bezugspunkt herangezogen worden ist.

72. Daraus folgt, dass auch diese Argumente nicht begründet sind.

Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes

73. Die griechische Regierung vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass die Kommission dadurch, dass sie ihr die Ausnahmebewilligung verweigert habe, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe, da sie vor dem Erlass der Richtlinie zu verstehen gegeben habe, dass es möglich sei, in Griechenland weiterhin Schweröle mit höherem Schwefelgehalt zu verwenden.

74. Insbesondere wendet die griechische Regierung ein, dass die Kommission in der Mitteilung an den Rat und das Parlament über die Gemeinschaftsstrategie für die Bekämpfung der Versauerung (im Folgenden: Mitteilung über die Versauerung) [24], die zusammen mit dem Vorschlag der Richtlinie vorgelegt worden sei und auf die auch in der neunten Begründungserwägung der endgültigen Fassung der Richtlinie selbst Bezug genommen werde, die Hellenische Republik als einen der Mitgliedstaaten bezeichnet habe, denen die Ausnahmebewilligung erteilt werden könne.

24 — KOM(97) 88 endg. vom 12. März 1997.

75. Für meinen Teil weise ich vor allem darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Gemeinschaftsregelung nur insoweit möglich [ist], als die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erwecken kann" [25]. Auch wenn dieser Grundsatz die Wirtschaftsteilnehmer schützen soll, bei denen „ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat, ... spricht [außerdem] nichts dagegen, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen einer Nichtigkeitsklage geltend macht, dass ein Rechtsakt der Organe das berechtigte Vertrauen ... [solcher Personen] verletzt" [26].

76. Meines Erachtens liegen aber im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für eine Berufung auf diese Rechtsprechung nicht vor.

77. Es konnte der Hellenischen Republik nämlich nicht entgehen, dass sowohl die oben genannte Mitteilung als auch der sich daran anschließende Vorschlag Leitlinien der Kommission darstellten, die noch in einen Rechtsakt des Rates umgesetzt werden mussten, und dass dieser im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens also noch (auch tief greifende) Änderungen des Vorschlags vornehmen konnte, wie es häufig geschieht und

25 — Urteile vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 14) und vom 29. Oktober 1998 in der Rechtssache C-375/96 (Zaninotto, Slg. 1998, I-6629, Randnr. 50).

26 — Urteil vom 10. März 2005 in der Rechtssache C-342/03 (Spanien/Rat, Slg. 2005, I-1975, Randnr. 47 und die dort zitierte Rechtsprechung).

wie es in der Tat im vorliegenden Fall geschehen ist [27].

78. Unerheblich ist auch, dass der Rat in der neunten Begründungserwägung der Richtlinie auf die Mitteilung ausdrücklich Bezug genommen hat, da dies offensichtlich nicht bedeutet, dass die Richtlinie alle in dieser Mitteilung enthaltenen Feststellungen „rezipiert" und ihnen damit rechtliche Gültigkeit gegeben hätte, wodurch in gewisser Weise die angeblichen bei der Hellenischen Republik auf der Grundlage der Mitteilungen entstandenen „Erwartungen" bestätigt worden wären.

79. Wie ich bereits ausgeführt habe (unter Nr. 61), hat der Rat nämlich im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens — und zwar gerade in dem Punkt, der hier von Interesse ist — die in der Mitteilung beschriebene Strategie geändert, so dass diese auf normativer Ebene nur für den Teil als wirksam anzusehen war, der tatsächlich in die endgültige Fassung der Richtlinie übernommen worden ist.

80. Keine eines rechtlichen Schutzes würdige Erwartung konnte sich daher auf den Vorschlag (und auf die diesem zugrunde liegende Strategie) als solchen stützen.

81. Meines Erachtens muss man daher zum Ergebnis gelangen, dass auch das auf den Vertrauensschutz gestützte Vorbringen als nicht begründet anzusehen ist.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

82. Die griechische Regierung macht schließlich geltend, in der genannten Mitteilung habe die Kommission festgestellt, dass die Strategie, die die Gemeinschaft sich zur Bekämpfung der Versauerung zu Eigen gemacht habe, wirtschaftlich vernünftige Maßnahmen hätte umfassen müssen, d. h. solche, bei denen das Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigt werde. Aus der angefochtenen Entscheidung ergäben sich dagegen für die Hellenische Republik Kosten, die im Verhältnis zu den Vorteilen, die sich aus ihr für die Umwelt ergäben, übermäßig seien. Dies stelle einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar, den die Kommission jedoch bei der Ausübung des Ermessens, das die Richtlinie ihr einräume, hätte beachten müssen.

83. Da sich aus der vorstehenden Untersuchung ergibt, dass die Kommission bei Erlass der angefochtenen Entscheidung nichts anderes getan hat, als die einzig mögliche Auslegung der zweiten in der Richtlinie für die Erteilung der Ausnah-

27 — Siehe in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 1985 in den verbundenen Rechtssachen 87/77 und 130/77, 22/83, 9/84 und 10/84 (Salerno/Kommission und Rat, Slg. 1985, 2523), wo festgestellt wird, dass „eine Entschließung des Parlaments keinen zwingenden Charakter [hat] und ...kein berechtigtes Vertrauen darauf entstehen lassen [kann], dass die Organe ihr entsprechen" (Randnr. 59).

mebewilligung festgelegten Voraussetzung anzuwenden, betrifft die Prüfung der Verhältnismäßigkeit meines Erachtens aber letztlich nicht so sehr die Entscheidung als vielmehr die Richtlinie selbst.

84. Dies wird im Übrigen durch die klägerische Regierung selbst mittelbar bestätigt. Für den Fall, dass der Gerichtshof, wie ich vorschlage, annehmen sollte, dass die Richtlinie die Kommission verpflichtet, die Ausnahmebewilligung abzulehnen, ohne das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen, beantragt die griechische Regierung nämlich, die Richtlinie gemäß Artikel 241 EG für unanwendbar zu erklären, da sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

85. Die Kommission und der Rat bestreiten jedoch die Zulässigkeit dieses Teils der Klage mit der Begründung, dass die griechische Regierung die für die Einrede der Rechtswidrigkeit geltend gemachten Gründe nicht klar und genau angegeben habe.

86. Meines Erachtens hat die griechische Regierung aber, sei es auch sehr kurz gefasst, in der Klage jedoch die Gründe angegeben, aus denen die Richtlinie gemäß Artikel 241 EG für nicht anwendbar erklärt werden müsste. Sie hat nämlich eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Gemeinschaftsgesetzgeber insoweit geltend gemacht, als bei den für die Ausnahmebewilligung vorgesehenen Voraussetzungen die Kriterien der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit nicht beachtet würden, auf die in der Mitteilung über die Versauerung verwiesen werde.

87. Ich glaube daher, dass man die Begründungsvoraussetzung in gewisser Weise als erfüllt ansehen könnte, insbesondere im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der „die Formerfordernisse des Artikels 38 der Verfahrensordnung" erfüllt sind, wenn „mit hinreichender Deutlichkeit [zu erkennen ist], welche Rechtsgrundsätze [verletzt worden sind]" [28].

88. Dem muss ich aber sogleich hinzufügen, dass die Einrede, auch wenn man ihre Zulässigkeit bejaht, meines Erachtens in der Sache nicht begründet ist. Die griechische Regierung stützt den Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nämlich darauf, dass die Kommission in einigen Passagen der Mitteilung über die Versauerung festgestellt habe, dass die Verringerung des Schwefelgehalts der Schweröle für einige Mitgliedstaaten, darunter Griechenland, unter dem Gesichtspunkt der Kosten keine brauchbare Option sein könne.

89. Wie ich unter den Nummern 77 bis 79 bereits festgestellt habe, sind die in der

28 — Urteil vom 15. Dezember 1966 in der Rechtssache 62/65 (Serio, Slg. 1966, 844).

Mitteilung enthaltenen Bewertungen vom Rat beim Erlass der Richtlinie nicht in vollem Umfang übernommen worden. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit wird daher ausschließlich in Bezug darauf durchzuführen sein, was in der Richtlinie vorgesehen ist.

90. Dabei braucht fast nicht darauf hingewiesen zu werden, dass nach „ständiger Rechtsprechung ... eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [entspricht], wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet sind und sie das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen“ [29].

91. Was den ersten Gesichtspunkt angeht, habe ich bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das Ziel der Richtlinie darin besteht, die Schwefeldioxidemissionen zu verringern. Da, wie in der achten Begründungserwägung festgestellt wird, „Schwefel ... seit Jahrzehnten als wichtigste Quelle für ... [derartige Emissionen] nachgewiesen [ist], die ihrerseits eine Hauptursache für den ‚sauren Regen' [sind]“, scheint mir klar, dass eine einschränkende Voraussetzung für die Abweichung von der Beschränkung des Schwefelgehalts in Schwerölen als solche als geeignet zur Erreichung des angegebenen Zieles angesehen werden kann.

92. Was die Notwendigkeit der Voraussetzung in der vom Rat vorgesehenen einschränkenden Formulierung angeht, ist die von diesem vorgenommene Beurteilung in den Begründungserwägungen der Richtlinie recht deutlich dargelegt, insbesondere in der zehnten Begründungserwägung, die sich nicht im Richtlinienvorschlag befand und die anscheinend gerade auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinweisen soll.

93. In dieser Begründungserwägung ist nämlich zu lesen: „Untersuchungen haben ergeben, dass die Vorteile einer Senkung der Schwefelemissionen durch einen geringeren Schwefelgehalt in Kraft- oder Brennstoffen im Rahmen dieser Richtlinie oftmals erheblich größer sein werden als die geschätzten Kosten für die Industrie. Die Technologie zur Verringerung des Schwefelgehalts flüssiger Kraft- oder Brennstoffe ist vorhanden und gut eingeführt.“ Dem wird in der fünfzehnten Begründungserwägung hinzugefügt, dass bei dem festgelegten Grenzwert für den Schwefelgehalt Ausnahmen für Mitgliedstaaten ermöglicht werden sollten, „in denen die Umweltbedingungen dies zulassen“, d. h., wie in Artikel 3 Absatz 2 angegeben, u. a., wenn kein Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastungen in den anderen Mitgliedstaaten festzustellen ist.

29 — Vgl. ex multis Urteile vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 57) und vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnr. 54).

94. Wie die Kommission ausführt, hat der Rat daher bei der Festlegung des Grenzwerts für den Schwefelgehalt in Schwerölen die mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verbundenen Erfordernisse berücksichtigt und dabei die Voraussetzungen für die Ausnahmebewilligung in der mehrfach angegebenen, in der Tat sehr restriktiven Formulierung ausgestaltet. Dies ist natürlich auch in Anbetracht dessen geschehen, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf den Vorsorgegrundsatz gestützt ist (Artikel 174 EG) und dass daher auch dann, wenn „das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, ... die Organe Schutzmaßnahmen treffen [können], ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind" [30].

95. Zwar dürfen, wie von der Kommission aus anderem Anlass festgestellt worden ist [31], auch bei den auf den Vorsorgegrundsatz gestützten Maßnahmen die mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verbundenen Erfordernisse nicht außer Acht gelassen werden, die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist aber unter Bezugnahme auf das vom Gesetzgeber angestrebte Schutzniveau durchzuführen; wie zu sehen war, hat dieser sich im vorliegenden Fall für ein sehr hohes Schutzniveau entschieden.

96. Zum anderen hat gerade der Gerichtshof unterstrichen, dass aufgrund des weiten Ermessens, über das der Rat bei der Umsetzung der Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft verfügt, „sich die gerichtliche Nachprüfung zwangsläufig auf die Frage beschränken [muss], ob der Rat ... [Voraussetzungen] offensichtlich falsch beurteilt hat" [32].

97. Ein solcher Beurteilungsfehler ist aber meines Erachtens im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen. Auch wenn die Ablehnung der Ausnahmebewilligung für Griechenland zu höheren Kosten führt, ist davon auszugehen, dass die Zielsetzung, Erhöhungen der Überschreitung der kritischen Belastungen in anderen Mitgliedstaaten, die bereits hohe Belastungen haben, zu verhindern, die streitige einschränkende Maßnahme und deren Folgen rechtfertigen kann [33].

98. Auf der Grundlage dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, dass die Richtlinie nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt und dass die Einrede der Rechtswidrigkeit daher zurückzuweisen ist.

30 — Urteile vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1998, I-2211, Randnr. 63) und in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 99).

31 — Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips vom 2. Februar 2000, KOM(2000) 1 endg., Abschnitt 6.3.1.

32 — Urteil Safety Hi-Tech, Randnr. 37.

33 — Vgl. Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 17) und vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-183/95 (Affish, Slg. 1997, I-4315, Randnr. 42).

V — Kosten

99. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterlegene Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Hellenischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist dieser Mitgliedstaat zur Tragung der eigenen Kosten und der Kosten der Kommission zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Der Rat trägt daher als Streithelfer die eigenen Kosten.

VI — Ergebnis

Im Licht der dargelegten Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Hellenische Republik trägt die Kosten der Kommission.

3. Der Rat trägt seine eigenen Kosten.