FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 16. juni 2005 [1]

I — Indledning

1. Grækenland har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer beslutning 2003/3/EF (herefter den »anfægtede beslutning«) [2], hvori Kommissionen afslog den græske regerings anmodning om tilladelse til at anvende fuelolie med et svovlindhold, som overstiger den generelle grænse på 1%, der er fastsat i direktiv 1999/32/EF (herefter »direktiv 1999/32« eller »direktivet«) [3].

2. Domstolen skal navnlig afgøre, om Kommissionen tilsidesatte fællesskabsretten ved ikke at give Grækenland tilladelse til at overskride denne grænse.

II — Retsforskrifter

3. Med hensyn til den foreliggende sag vil jeg først og fremmest bemærke, at Fællesskabet ved Rådets afgørelse 98/686/EF [4] godkendte protokollen om begrænsning af emissionen af svovl [5] til FN's konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande [6].

4. For at medvirke til realiseringen af målsætningerne i disse folkeretlige instrumenter vedtog Fællesskabet først direktiv 93/12/EØF [7] og dernæst det nævnte direktiv 1999/32, der ifølge artikel 1, stk. 1, har til formål »at mindske emissionen af svovldioxid fra forbrænding af visse typer flydende brændstof og derved reducere de skadelige

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Kommissionens beslutning af 17.12.2002 om en anmodning fra Grækenland om tilladelse til at anvende fuelolie med et svovlindhold på op til 3,0 vægtprocent på en del af sit område (meddelt under nr. K(2002) 2475) (EFT 2003 L 4, s. 16).

3 — Rådets direktiv af 26.4.1999 om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om ændring af direktiv 93/12/EØF (EFT L 121, s. 13).

4 — Rådets afgørelse af 23.3.1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af protokollen til konventionen af 1979 om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående yderligere begrænsning af emissionen af svovl (EFT L 326, s. 34).

5 — Protokol til konventionen af 1979 om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående yderligere begrænsning af emissionen af svovl, undertegnet i Oslo den 14.6.1994.

6 — Konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, undertegnet i Genève den 13.11.1979.

7 — Rådets direktiv af 23.3.1993 om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer (EFT L 74, s. 81).

virkninger af denne emission for mennesker og miljø«.

5. I denne henseende bestemmer direktivets artikel 3, stk. 1, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fuelolie ikke anvendes på deres område fra den 1. januar 2003, hvis svovlindholdet overstiger 1,00% i masse«.

6. Der er imidlertid ikke tale om en absolut grænse, da det fremgår af samme direktivs artikel 3, stk. 2, at »[e]n medlemsstat kan tillade, at fuelolier med et svovlindhold på mellem 1,00 og 3,00% i masse anvendes i dele af eller hele dens område«. En sådan tilladelse forudsætter dog: i) at »Fællesskabets luftkvalitetsnormer for svovldioxid som fastsat i direktiv 80/779/EØF [8] eller andre fællesskabsbestemmelser, der ophæver eller erstatter disse normer, overholdes«, og ii) at »emissionerne [fra den medlemsstat, der skal give tilladelsen] ikke bidrager [9] til overskridelse af de kritiske belastninger i nogen medlemsstat«. Direktiv 1999/32 præciserer, at der ved »kritisk belastning« (tålegrænse) forstås »en kvantitativ beregning af det niveau for udsættelse for et eller flere forurenende stoffer, under hvilket der, ifølge den nuværende viden, ikke er tale om nævneværdige skadelige virkninger på bestemte følsomme miljøfaktorer« [10].

7. Betydningen af den anden af disse betingelser bekræftes af artikel 3, stk. 2, sidste punktum, hvori det gentages, at tilladelsen »[kun] gælder [...], så længe emissionerne fra en medlemsstat ikke bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i nogen medlemsstat«.

8. Hvad angår proceduren for tildelingen af den omhandlede tilladelse, bestemmes det i direktivets artikel 3, stk. 5, at »[h]vis en medlemsstat agter at benytte mulighederne i stk. 2, giver den Kommissionen og offentligheden meddelelse herom mindst 12 måneder forinden«, idet den forelægger »tilstrækkelige oplysninger til, at [Kommissionen] kan vurdere, om kriterierne [...] er opfyldt«. Inden 6 måneder efter datoen for modtagelsen af de nævnte oplysninger træffer Kommissionen en beslutning efter høring af det udvalg, der er nedsat ved direktivets artikel 9. Artikel 9 bestemmer i denne henseende følgende:

»Kommissionen bistås af et udvalg af rådgivende karakter, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

8 — Rådets direktiv af 15.7.1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestov (EFT L 229, s. 30).

9 — Det fremgår af den italienske og den spanske version af direktivet, at emissionerne ikke »i betydeligt omfang« (»in modo significativo«, »de manera significativa«) må bidrage til overskridelsen. I de øvrige sprogversioner tales der imidlertid ikke om bidragets omfang.

10 — Artikel 2, nr. 6.

Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster, i givet fald ved afstemning.

Udtalelsen optages i mødeprotokollen; derudover har hver medlemsstat ret til at anmode om, at dens holdning indføres i mødeprotokollen.

Kommissionen tager størst muligt hensyn til udvalgets udtalelse. Den underretter udvalget om, hvorledes den har taget hensyn til dets udtalelse.«

III — De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

9. Ved skrivelse af 11. december 2001 anmodede Den Hellenske Republik om Kommissionens godkendelse af, at der blev udstedt en tilladelse i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 1999/32 for hele landets område, undtagen for Attika.

10. Regeringen mente, at alle betingelserne i denne bestemmelse var opfyldt i det foreliggende tilfælde, eftersom de græske emissioner af svovldioxid lå inden for de grænser, der er fastsat i fællesskabsretten, og at Grækenland bidrog meget lidt til overskridelsen af de kritiske belastninger i andre medlemsstater (der var højst tale om 1% for Italiens vedkommende).

11. Efter at Kommissionen havde udbedt sig og modtaget yderligere oplysninger fra den græske regering, anmodede den om hjælp fra Samarbejdsprogrammet for Overvågning og Vurdering af Transport af Luftforurenende Stoffer over Store Afstande i Europa (herefter »EMEP«) og navnlig fra det norske meteorologiske institut (Meteorological Synthesizing Centre-West, herefter »MSC-W«), som er det videnskabelige center, der har fået til opgave at koordinere programmet. Instituttet har foretaget en nærmere analyse af det græske bidrag til svovldepositionen i Italien.

12. Det fremgår af den anfægtede beslutning, at denne analyse, der blev fremlagt i to rapporter den 22. februar og den 22. marts 2002, viste, at emissioner fra Grækenland medvirkede til, at Italien overskred den kritiske forsuringsbelastning i mindst seks af de netkvadrater, som Italien til det formål er inddelt i. I disse netkvadrater overskred bidraget fra Grækenland ikke 0,5%. EMEP konkluderede, at analysen stemte overens

med de beregninger, der viser, at 1% af den totale svovldeposition i Italien hidrører fra Grækenland [11].

13. Efter at have modtaget disse resultater indkaldte Kommissionen det i direktivets artikel 9 omhandlede rådgivende udvalg til et møde den 15. april 2002 for at drøfte den græske regerings anmodning. Udvalget tiltrådte ved den lejlighed Kommissionens forslag om at afvise den græske anmodning med den begrundelse, at betingelsen vedrørende den grænseoverskridende forurening ikke var opfyldt.

14. Kommissionen udsatte imidlertid sin beslutning, efter at den græske regering den 4. juni og den 5. juli 2002 havde anmodet den om at tage spørgsmålet op til fornyet overvejelse i lyset af supplerende oplysninger, der ville blive forelagt.

15. Disse oplysninger blev fremsendt den 30. juli 2002 og på Kommissionens opfordring uddybet den 3. oktober samme år.

16. Kommissionen sendte disse oplysninger videre til EMEP, der gennemgik dem med støtte fra Coordination Centre for Effects on Mapping of Critical Levels and Loads (herefter »CCE«), og i en rapport af 19. november bekræftede EMEP, at de græske emissioner medvirker til overskridelse af den kritiske forsuringsbelastning i andre medlemsstater, navnlig i Italien [12].

17. Den 4. december 2002 indkaldte Kommissionen det rådgivende udvalg til et nyt møde den 10. december. De dokumenter, der skulle drøftes på dette møde, blev udsendt sammen med indkaldelsen til den græske regering.

18. Den 17. december 2002 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvori den tiltrådte det nævnte udvalgs udtalelse om ikke at imødekomme Den Hellenske Republiks anmodning. Den græske regering fik også tilsendt et resumé af protokollen fra udvalgsmødet, som var blevet forelagt for kommissærerne, da de skulle vedtage beslutningen.

19. Den 10. januar 2003 bad regeringen om at få præciseret visse punkter i mødeprotokollen. Den modtog en revideret udgave af dette dokument den 14. februar 2003, men anmodede alligevel om yderligere ændringer ved skrivelse af 17. februar 2003.

11 — Jf. niende og tiende betragtning til den anfægtede beslutning.

12 — Jf. 13. betragtning til den anfægtede beslutning.

20. Den 26. februar 2003 har Den Hellenske Republik endelig indbragt denne sag for Domstolen, idet den i det væsentlige har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres, og direktiv 1999/32 kendes ugyldigt i henhold til artikel 241 EF, såfremt den af Kommissionen forfægtede fortolkning tiltrædes.

21. Rådet, der er interveneret til støtte for Kommissionen, har i lighed med denne nedlagt påstand om, at den del af sagen, der sigter mod at kende direktiv 1999/32 ugyldigt, afvises som følge af manglende begrundelse.

22. Efter afslutningen af den skriftlige forhandling, hvor der også blev udvekslet replik og duplik, afgav parterne mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde den 28. april 2005.

IV — Stillingtagen

23. Den græske regering har som nævnt nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, idet den har gjort gældende, at denne beslutning tilsidesætter fællesskabsretten i både proceduremæssig og materiel henseende.

A — *De proceduremæssige overtrædelser*

24. Den sagsøgende regering har gjort gældende, at Kommissionen under den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning, tilsidesatte kontradiktionsprincippet i flere henseender.

25. Regeringen er af den opfattelse, at det helt generelt fremgår af Domstolens faste praksis, at overholdelsen af retten til kontradiktion under en hvilken som helst procedure, der indledes over for en person eller en medlemsstat, og som kan føre frem til en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod disse, er et grundlæggende fællesskabsretligt princip [13]. Dette princip kræver, at den berørte part, før der træffes en beslutning, i »tilstrækkelig tid til at [denne kan] forberede sit forsvar« [14] får tilstillet »en præcis og fuldstændig redegørelse for de klagepunkter, som Kommissionen har til hensigt at gøre gældende over for den« [15].

26. Den høring af udvalget, der er foreskrevet i artikel 9, i direktiv 1999/32, fandt efter den sagsøgende regerings opfattelse sted under tilsidesættelse af dens kontradiktionsret. Årsagerne hertil gennemgås i det følgende.

13 — Jf. bl.a. dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, præmis 44 og 45.

14 — Dom af 19.4.1988, sag 319/85, Misset mod Rådet, Sml. s. 1861, præmis 8.

15 — Dommen i sagen Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, præmis 45.

27. Kommissionen har — ligeledes helt generelt — bestridt, at princippet om overholdelse af kontradiktionsretten finder anvendelse i tilfælde som dette. Den har med henvisning til Domstolens udtalelser herom i sagen Danmark mod Kommissionen [16] anført, at forpligtelsen til at overholde dette princip ifølge Domstolen kun gælder inden for rammerne af procedurer, der iværksættes af fællesskabsinstitutioner over for medlemsstater, f.eks. for at føre kontrol med fællesskabsstøtte. Den samme forpligtelse gælder imidlertid ikke, når der er tale om procedurer som denne, der iværksættes på medlemsstaternes initiativ.

28. Det kan efter min opfattelse diskuteres, om den nævnte retspraksis faktisk finder anvendelse i den foreliggende sag. Det er imidlertid værd at understrege, at den græske regerings klagepunkter, hvilket Kommissionen også har gjort opmærksom på, i virkeligheden ikke har nogen forbindelse til overholdelsen af kontradiktionsprincippet over for den pågældende medlemsstat, men vedrører formaliteten, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt procedurerne for høringen af det rådgivende udvalg blev fulgt. Alle de nævnte klagepunkter kan nemlig henføres til dette spørgsmål, og det er vigtigt at skelne mellem medlemsstaternes repræsentanters deltagelse i dette udvalg — hvor disse repræsentanter medvirker i en institutionel procedure, som de skal holde sig inden for rammerne af — og relationerne mellem Kommissionen og medlemsstaten som sådan, som må anses for at »ligge uden for« denne procedure.

16 — Dom af 20.3.2003, sag C-3/00, Sml. I, s. 2643.

29. Jeg vil nu gennemgå de konkrete klagepunkter vedrørende proceduren, som jeg nævnte i det foregående.

30. a) Grækenland har for det første anført, at de dokumenter, der skulle diskuteres på mødet i det rådgivende udvalg (10.12.2002), blev fremsendt alt for sent (5.12.2002) til medlemmerne af dette udvalg.

31. Grækenland har i denne forbindelse påberåbt sig dette udvalgs udkast til forretningsorden, hvoraf det fremgår, at dokumenterne skal sendes 14 dage i forvejen. Fristen kan dog forkortes til 5 dage i hastesager og tilfælde, hvor der skal træffes øjeblikkelige foranstaltninger.

32. Den græske regering mener imidlertid ikke, at betingelserne for at anvende den korte frist var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Selv om medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der fra den 1. januar 2003 kun anvendes fuelolie, hvis svovlindholdet ikke overstiger 1% i masse, var Kommissionen nemlig ikke forpligtet til at tage stilling til anmodningerne om undtagelse inden denne dato.

33. Når den sene indkaldelse af udvalget og fremsendelse af arbejdsdokumenterne var uberettiget, skyldtes det efter den sagsøgende regerings opfattelse ikke mindst, at Kommissionen havde været i besiddelse af resultaterne af EMEP's nye analyser siden november 2002 (jf. punkt 16 ovenfor).

34. Jeg vil først og fremmest bemærke, at det ikke fremgår af direktivet, hvor tidligt arbejdsdokumenterne skal fremsendes før et udvalgsmøde. Som tidligere nævnt (punkt 8) bestemmer direktivets artikel 9 nemlig alene, at udvalget afgiver en udtalelse om det fremsendte udkast til de foranstaltninger, Kommissionen ønsker at træffe, inden for en frist, som formanden, dvs. Kommissionens repræsentant, fastsætter under hensyntagen til, hvor meget spørgsmålet haster.

35. Hertil kommer, at afgørelse 1999/468/EF [17], der har til formål at regulere udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, heller ikke foreskriver, at Kommissionen skal overholde en bestemt frist. Den bestemmer blot, at »[h]vert udvalg vedtager sin forretningsorden [...] på grundlag af en standardforretningsorden, der offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*«. Denne standardforretningsorden er i øvrigt blevet vedtaget og offentliggjort [18].

36. Af betydning for den foreliggende sag fremgår det af denne standardforretningsorden, at de dokumenter, der skal diskuteres i udvalget, skal fremsendes til udvalgets medlemmer senest 14 dage inden mødet. Fristen kan dog afkortes til 5 dage i hastende sager. Nøjagtig det samme bestemmes i det udkast til forretningsorden, der er udarbejdet af det i direktiv 1999/32 omhandlede udvalg (som beskrevet ovenfor i punkt 31).

37. Spørgsmålet er således ikke omhandlet i den relevante lovgivning, men udelukkende i det nævnte udkast til forretningsorden (som stadig kun er et udkast), der er udarbejdet på grundlag af den i afgørelse 1999/468 omhandlede standardforretningsorden. Men selv om det antages, at dette udkast (og grundlaget herfor) gør det muligt at finde en hensigtsmæssig løsning på det omhandlede spørgsmål, mener jeg, at høringen af det pågældende udvalg under alle omstændigheder må siges at være foregået efter reglerne, eftersom Kommissionen overholdt den frist på fem dage, der ifølge udkastet til forretningsorden gælder i hastesager.

38. Som Kommissionen subsidiært har anført, var hasteproceduren i det foreliggende tilfælde begrundet i behovet for at værne om retssikkerheden. Direktivet foreskrev, at medlemsstaterne fra den 1. januar 2003 kun kunne tillade anvendelsen af fuelolie med et svovlindhold på 1% eller derunder, og overskridelser af denne grænse skulle derfor også bevilliges senest på denne dato. I

17 — Jf. artikel 3, stk. 2, i Rådets afgørelse af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23).

18 — Artikel 7, stk. 1. Standardforretningsordenen blev offentliggjort i EFT 2001 C 38, s. 3.

modsat fald kunne de græske erhvervsdrivende, der anvendte de pågældende brændstoffer, nemlig ikke få rettidig og klar besked om, hvorvidt de fortsat kunne anvende brændstoffer med et højere svovlindhold.

39. Den græske regering har heller ikke ret i, at Kommissionen selv var skyld i, at sagen hastede, fordi den var for længe om at behandle anmodningen om undtagelse. Den græske regering forelagde nemlig ikke alle de oplysninger, den var blevet bedt om, før den 3. oktober 2002, og EMEP's analyse af disse oplysninger indgik til Kommissionen den 21. november 2002. Hvis Kommissionen skulle være sikker på at kunne vedtage en gyldig beslutning inden udgangen af året, dvs. efter at udvalget havde afgivet udtalelse, kunne den derfor ikke benytte den »ordinære« frist på 14 dage, men var nødt til at anvende den frist på 5 dage, der gælder i hastesager.

40. Jeg mener derfor, at proceduren for høring af det pågældende udvalg blev overholdt under disse omstændigheder.

41. b) Den græske regering har for det andet gjort gældende, at den dokumentation, som Kommissionen forelagde det nævnte udvalgs medlemmer, ikke var fyldestgørende, idet der manglede en orienterende note fra Generaldirektoratet for Miljø, hvori Kommissionen erkendte, at EMEP's bedømmelse af det græske bidrag til overskridelse af den kritiske belastning i andre medlemsstater kunne afhænge af den matematiske formel, der anvendes i analysen.

42. Hertil vil jeg imidlertid sige, at den orienterende note blev udarbejdet efter udvalgsmødet inden for rammerne af og som led i Kommissionens beslutningsprocedure, hvilket Kommissionen også har gjort opmærksom på i sit svarskrift uden at blive modsagt af den græske regering. Dette klagepunkt er derfor ikke berettiget.

43. c) Den Hellenske Republik mener desuden, at proceduren var mangelfuld, fordi hovedparten af de øvrige medlemsstater på udvalgsmødet den 10. december 2002 ikke var repræsenteret ved de personer, der deltog i det foregående møde den 15. april 2002 (jf. punkt 13 ovenfor).

44. Også dette argument bør forkastes. Det er tilstrækkeligt at påpege, at det er medlemsstaterne, der har ansvaret for at udvælge disse repræsentanter og sende dem af sted til møderne, og at der ikke foreligger noget krav om, at udvalget altid skal bestå af de samme personer.

45. d) Endelig har den græske regering foreholdt Kommissionen, at den vedtog den anfægtede beslutning, inden udvalgets medlemmer havde haft mulighed for at kontrollere, om protokollen fra udvalgsmødet var korrekt. Kommissionen vedtog således beslutningen på grundlag af en mødeprotokol, som Den Hellenske Republik ikke anså for fyldestgørende (jf. punkt 19 ovenfor). Udkastet til udvalgets forretningsorden bestemmer nemlig, at mødeprotokollerne skal fremsendes til udvalgets medlemmer så betids, at de kan nå at fremsætte deres bemærkninger.

46. Jeg vil i denne forbindelse bemærke, at direktiv 1999/32 alene bestemmer, at udvalgets udtalelse optages i mødeprotokollen, at hvert medlem af udvalget har ret til at anmode om, at dets holdning indføres heri, og at Kommissionen tager størst muligt hensyn til denne udtalelse [19]. Det fremgår af det nævnte udkast til forretningsorden, at mødeprotokollerne fremsendes til udvalgets medlemmer, der skriftligt underretter formanden om deres eventuelle bemærkninger. Forslag til ændringer diskuteres af udvalget og optages i tilfælde af vedblivende uoverensstemmelser i bilag til mødeprotokollen.

47. Selv om man ser bort fra, at udkastet til forretningsorden ikke er bindende, finder jeg det ikke nødvendigt at komme nærmere ind på, om den græske repræsentant faktisk (i lyset af selve udkastet og især af direktivet) fik tilstrækkelig tid til at reagere på udkastet til mødeprotokollen. Jeg vil nøjes med at påpege, at den græske regering i sine skrivelser til Kommissionen blot havde anmodet om at måtte præcisere visse aspekter af den holdning, som den græske repræsentant havde givet udtryk for, og som under alle omstændigheder var og i det store og hele forblev mindretallets. Kommissionen kan således med rette gøre gældende, at den anfægtede beslutning i hvert fald blev vedtaget i overensstemmelse med den udtalelse, (flertallet af medlemmerne af) udvalget havde afgivet.

48. Selv hvis man lægger til grund, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en procedurefejl, således som den sagsøgende regering har anført, mener jeg dog, at der her bør tages udgangspunkt i Domstolens praksis, hvorefter en »[fejlagtig] fremgangsmåde [...] kun ville medføre [...] annullation af beslutningen, hvis det blev godtgjort, at den kunne have fået et andet indhold, hvis fejlen ikke var begået« [20].

49. Dette klagepunkt må derfor også forkastes.

19 — Jf. artikel 9, der er citeret i punkt 8 ovenfor.

20 — Dom af 29.10.1980, forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, Van Landewyck mod Kommissionen, Sml. s. 3125, præmis 47. Jf. også dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 48.

50. I lyset af det ovenfor anførte må jeg derfor konkludere, at ingen af de indsigelser, den græske regering har fremført, kan anses for berettigede.

52. Her er jeg enig med Kommissionen i, at udtalelserne i skrivelsen ikke kan siges at være udtryk for en personlig holdning, når det er direktøren for det institut, der foretog undersøgelsen, som har sendt denne skrivelse og underskrevet den i denne egenskab.

B — *De materielle overtrædelser*

Spørgsmålet om, hvorvidt Grækenland har bidraget til overskridelse af de kritiske belastninger

53. Hertil vil jeg blot bemærke, at resultaterne af instituttets undersøgelse bekræfter Kommissionens påstand om, at situationen i Grækenland ikke opfyldte den anden betingelse for, at der kan opnås en undtagelse (jf. punkt 6 og 7 ovenfor). Undersøgelsen viser nemlig klart, at det på grundlag af den videnskabelige viden, der er opbygget gennem de seneste 30 år, må konstateres, at de græske emissioner bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i Østrig, Tyskland, Italien og Schweiz, selv om der er tale om et beskedent bidrag på højst 0,5%.

51. I denne sammenhæng har den sagsøgende regering først og fremmest gjort gældende, at resultaterne af EMEP's analyse, der udgjorde det videnskabelige grundlag for den anfægtede beslutning, faktisk ikke godtgør, at den anden betingelse for, at medlemsstaten kan tillade anvendelsen af brændstoffer med et højere svovlindhold (jf. punkt 6 ovenfor), ikke er opfyldt. Det er på ingen måde godtgjort »ud over enhver rimelig tvivl, at græske emissioner bidrager til en deposition, der er over den kritiske forsuringsbelastning i andre medlemsstater, navnlig i Italien«, som foreskrevet i 13. betragtning til beslutningen. Dette udsagn — der udelukkende figurerer i en følgeskrivelse til den rapport, Kommissionen modtog — er udtryk for den personlige holdning hos direktøren for MSC-W (det institut, der foretog analysen, jf. punkt 11 ovenfor) og følger ikke af den videnskabelige undersøgelse, der fandt sted.

54. Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde råder over en skønsbeføjelse, der indbefatter bedømmelser af teknisk karakter, mener jeg imidlertid, at man bør henholde sig til den faste retspraksis, hvorefter Domstolen under sådanne omstændigheder »kun [kan] kritisere den beslutning, der er truffet af Kommissionen i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, i tilfælde af åbenbare

faktiske vildfarelser, retsvildfarelser eller magtfordrejning« [21].

55. De oplysninger, der er fremlagt i sagen, gør det imidlertid ikke muligt at fastslå, at der foreligger sådanne vildfarelser eller en sådan magtfordrejning. På den ene side har Kommissionen tydeligvis rettet sig efter et anerkendt videnskabeligt instituts udtalelse, og på den anden side har Grækenland blot fremsat en række almindelige bemærkninger og henvist til de argumenter, der allerede var fremført for og afvist af udvalget, men ikke bevist, at der foreligger en sådan vildfarelse.

56. Dette anbringende må derfor forkastes.

Begrebet bidrag til overskridelse af de kritiske belastninger

57. Den græske regering har desuden anført, at selv hvis det antages, at der overføres svovldioxidpartikler fra Grækenland til Italien, svarer det ikke til et bidrag til overskridelse af de kritiske belastninger i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2. Det ligger nemlig i begrebet »bidrag til overskridelse af de kritiske belastninger«, at depositionen af svovldioxid i de italienske økosystemer, hvor den kritiske belastning overskrides, skal falde til et niveau, hvor denne belastning ikke kan anses for at være overskredet, såfremt de græske emissioner ophører. Regeringen mener med andre ord, at bidraget skal være afgørende for, at den kritiske belastning overskrides, hvilket det ikke er i den foreliggende sag.

58. Den græske regering har endvidere til støtte for den mindre restriktive fortolkning, som den foretrækker, gjort gældende, at den italienske og den spanske version af direktivet præciserer, at emissionerne ikke »i betydeligt omfang« må bidrage til overskridelsen af de kritiske belastninger.

59. Regeringen har tilføjet, at den snævre fortolkning, som Kommissionen har anlagt af den omtvistede betingelse, betyder, at direktivets artikel 3, stk. 2, mister sin effektive virkning, fordi den så aldrig vil finde anvendelse.

60. Jeg mener, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at der i direktivet tales om emissioner, der »bidrager« til overskridelse af de kritiske belastninger i andre medlemsstater, og ikke om emissioner, der »forårsager« en overskridelse. Det ser således ud til, at den græske regerings fortolkning af artikel 3, stk. 2, strider mod selve ordlyden af denne bestemmelse.

21 — Dom af 27.9.1983, sag 216/82, Universität Hamburg, Sml. s. 2771, præmis 14. Jf. også dom af 25.10.1984, sag 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Sml. s. 3623, præmis 14 og 15.

61. Som Kommissionen har påpeget, fremgår det desuden af forarbejderne til direktivet, at den pågældende betingelse skal fortolkes snævert. Ifølge Kommissionens forslag var der nemlig mulighed for undtagelse, forudsat at »bidraget til den grænseoverskridende forurening er ubetydeligt« [22]. Rådet har imidlertid indtaget en strengere holdning [23], idet det mener, at der kun kan indrømmes en undtagelse, såfremt medlemsstaten ikke efterfølgende bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i andre medlemsstater, uden at størrelsen af dette »bidrag« præciseres.

62. Jeg mener heller ikke, at en mere lempelig fortolkning kan støttes på den italienske og den spanske version af direktivet, som bestemmer, at emissionerne ikke »i betydeligt omfang« må bidrage til overskridelsen.

63. Eftersom disse versioner af direktivet ikke på nogen måde har forrang for de øvrige versioner, som ikke indeholder denne vending, og som er mere talrige, heriblandt den græsksprogede version, vil jeg blot gøre opmærksom på, at den omhandlede betingelse er nævnt to gange i direktivets artikel 3, stk. 2 (jf. punkt 7 ovenfor). Betingelsen er bl.a. nævnt i denne bestemmelses sidste punktum, hvori det, også i den italienske og den spanske version, præciseres, at der kun kan bevilliges en undtagelse, hvis emissionerne »ikke bidrager til overskridelse«, men størrelsen af dette bidrag fremgår ikke.

64. Jeg må på den baggrund fastslå, at Kommissionens fortolkning af den omhandlede betingelse er den eneste korrekte.

65. Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde fastslået, at depositionerne fra Grækenland »bidrog« til overskridelsen af de kritiske belastninger i visse italienske regioner, der allerede havde problemer med forsuring som følge af svovldioxid, kunne den derfor ikke imødekomme den græske regerings anmodning, selv om dette bidrag til overskridelsen ikke oversteg 0,5%.

66. Den græske regerings indvending om, at den fortolkning, som den har anfægtet, vil fratage bestemmelsen enhver effektiv virkning, kan heller ikke tages til følge. Fortolkningen indebærer ganske vist en betydelig indskrænkning af mulighederne for at indrømme den pågældende undtagelse. Men da der netop er tale om undtagelsesforanstaltninger, kan det ikke siges at være overraskende eller urimeligt. Jeg mener under alle omstændigheder, at det fortsat vil være muligt at anvende den pågældende bestem-

22 — Artikel 3, stk. 2, i forslag til Rådets direktiv om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om ændring af direktiv 93/12/EØF (EFT 1997 C 190, s. 9).

23 — Rådets formandskabs dokument nr. 9271/98 af 11.6.1998 indeholder følgende passus: »[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted« (min fremhævelse).

melse, navnlig — som anført i direktivets artikel 3, stk. 2 — i alle tilfælde, hvor svovldepositionen fra den begærende medlemsstat slet ikke (eller måske kun i ringe omfang) bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i andre medlemsstater.

67. Jeg mener følgelig heller ikke, at disse argumenter kan tiltrædes.

Den anvendte vurderingsmetode

68. Den græske regering har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen under behandlingen af dens anmodning burde have anvendt den samme metode til vurdering af bidragene til overskridelse af de kritiske belastninger i andre medlemsstater, som den havde anvendt under forarbejderne til direktivet. Kommissionens valg af en anden matematisk model fik alvorlige konsekvenser for den foreliggende sag, fordi den nye models tekniske karakteristika modsat tidligere betyder, at bidragene aldrig kommer til at ligge på nul. Vurderingerne vil altid vise, at der findes et sådant bidrag, uanset hvor beskedent det måtte være.

69. Kommissionen ændrede i virkeligheden undtagelsens anvendelsesområde ved at vælge en anden model og burde derfor have fulgt samarbejdsproceduren i artikel 252 EF, som den havde pligt til at anvende ved direktivets vedtagelse og derfor også i tilfælde af ændringer heri.

70. Jeg vil først og fremmest bemærke, at det, som Kommissionen har påpeget i sin duplik, slet ikke er sikkert, at den nye og anderledes matematiske model, der benyttes til vurdering af bidragene, aldrig vil kunne give et nulresultat. For Italiens vedkommende er bidragene fra Luxembourg, Sverige og Finland således blevet ansat til nul.

71. Hertil kommer, at det ikke i nogen af direktivets bestemmelser pålægges Kommissionen at vælge en bestemt matematisk model. Den kunne derfor frit træffe sin beslutning ud fra de videnskabelige analyser, der efter dens opfattelse var mest hensigtsmæssige og pålidelige. Det kan i det foreliggende tilfælde ikke foreholdes Kommissionen, at den har henvendt sig til et internationalt anerkendt institut som MSC-W, og at den har anvendt den vurderingsmetode, som dette institut fandt mest hensigtsmæssig, selv om det ikke var den metode, der blev anvendt under forarbejderne.

72. Det følger heraf, at disse argumenter også er grundløse.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

75. Jeg vil først og fremmest påpege, at efter Domstolens faste praksis kan »princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun påberåbes over for fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning« [25]. Ganske vist står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning åben for enhver erhvervsdrivende, der har »en begrundet forventning, som en fællesskabsinstitution har givet anledning til«, men »der [er] intet til hinder for, at en medlemsstat under et annullationssøgsmål gør gældende, at en retsakt fra institutionerne gør indgreb i [disse] erhvervsdrivendes berettigede forventninger« [26].

73. Den græske regering mener desuden, at Kommissionen ved ikke at bevillige den pågældende undtagelse tilsidesatte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom den forud for direktivets vedtagelse klart havde ladet forstå, at det stadig ville være muligt at anvende mere svovlholdig fuelolie i Grækenland.

76. Jeg mener dog ikke, at forudsætningerne for at kunne påberåbe sig denne retspraksis er til stede her.

74. Regeringen har navnlig anført, at Kommissionen i sin meddelelse til Rådet og Parlamentet om en EF-strategi til bekæmpelse af forsuring (herefter »meddelelsen om forsuring«) [24], som blev fremlagt sammen med direktivforslaget, og som der henvises specifikt til i niende betragtning til den endelige udgave af dette direktiv, pegede på Den Hellenske Republik som en af de medlemsstater, der kunne omfattes af undtagelsen.

77. Den Hellenske Republik kunne nemlig ikke være uvidende om, at både den nævnte meddelelse og det efterfølgende forslag indeholdt Kommissionens retningslinjer, som Rådet efterfølgende skulle omsætte til en generel retsakt, og at Rådet under lovgivningsproceduren kunne foretage (selv gennemgribende) ændringer i forslaget, hvilket ofte sker og også skete i det foreliggende

24 — KOM(97) 88 endelig af 12.3.1997.

25 — Dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 14, og af 29.10.1998, sag C-375/96, Zaninotto, Sml. I, s. 6629, præmis 50.

26 — Dom af 10.3.2005, sag C-342/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1975, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

tilfælde, i hvert fald på det omhandlede punkt[27].

78. Det spiller ingen rolle, at Rådet udtrykkeligt henviste til meddelelsen i niende betragtning til direktivet, fordi dette selvfølgelig ikke betyder, at direktivet har »indarbejdet« alle udtalelser i meddelelsen og gjort dem retsgyldige og dermed på en måde bekræftet de »forventninger«, som denne meddelelse angiveligt har skabt hos Den Hellenske Republik.

79. Som jeg allerede har nævnt (punkt 61), ændrede Rådet den strategi, der var beskrevet i meddelelsen, på det omhandlede punkt, under lovgivningsproceduren, og meddelelsen kan derfor kun anses for retsgyldig for så vidt angår den del, der faktisk kom med i direktivets endelige tekst.

80. Det var som følge heraf ikke muligt at knytte forventninger, der fortjener retsbeskyttelse, til selve forslaget (og heller ikke til den strategi, der lå til grund for dette forslag).

81. Det må derfor fastslås, at argumentet vedrørende den berettigede forventning heller ikke kan tiltrædes.

Proportionalitetsprincippet

82. Den græske regering har endelig gjort gældende, at Kommissionen i den nævnte meddelelse fastslog, at Fællesskabets strategi til bekæmpelse af forsuring burde have omfattet rationelle økonomiske foranstaltninger, der tog hensyn til forholdet mellem omkostninger og effektivitet. Den anfægtede beslutning pålægger imidlertid Den Hellenske Republik alt for store omkostninger set i forhold til de fordele, den medfører for miljøet. Det strider mod proportionalitetsprincippet, som Kommissionen var forpligtet til at overholde under udøvelsen af den skønsbeføjelse, som den efter den sagsøgende regerings opfattelse tillægges i direktivet.

83. Da det imidlertid fremgår af ovenstående vurdering, at Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning blot har anlagt den eneste mulige fortolkning af den anden undtagelsesbetingelse, der er fastsat i direk-

27 — Jf. i denne retning dom af 11.7.1985, forenede sager 87/77 og 130/77, 22/83, 9/84 og 10/84, Salerno mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523, hvorefter »en parlamentsbeslutning ikke [er] bindende og [...] ikke [kan] give anledning til en berettiget forventning om, at institutionerne indretter sig efter den« (præmis 59).

tivet, mener jeg, at undersøgelsen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt, i virkeligheden snarere går på selve direktivet end på beslutningen.

84. Det bekræftes i øvrigt indirekte af sagsøgeren. For det tilfælde, at Domstolen skulle være enig med mig i, at det følger af direktivet, at Kommissionen ikke skal bevillige den pågældende undtagelse og heller ikke skal tage hensyn til forholdet mellem omkostninger og effektivitet, har den græske regering nemlig nedlagt påstand om, at direktivet kendes ugyldigt i henhold til artikel 241 EF, for så vidt som det tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

85. Kommissionen og Rådet har imidlertid afvist, at denne del af sagen kan antages til realitetsbehandling, eftersom den græske regering ikke klart og tydeligt har angivet, hvad den støtter sin ulovlighedsindsigelse på.

86. Jeg mener dog, at den græske regering — om end ganske kort — har angivet, hvorfor den finder, at direktiv 1999/32 bør kendes ugyldigt i henhold til artikel 241 EF. Den har nemlig påberåbt sig, at fællesskabslovgiver har tilsidesat proportionalitetsprincippet, i det omfang de fastsatte betingelser for undtagelse ikke opfylder de rationelle økonomiske kriterier, der henvises til i meddelelsen om forsuring.

87. Begrundelseskravet må derfor anses for opfyldt, navnlig i lyset af Domstolens praksis, hvorefter »de i procesreglementets artikel 38 anførte formkrav« er opfyldt, såfremt det fremgår »tilstrækkelig klart, hvilke retsprincipper der er tilsidesat« [28].

88. Jeg vil med det samme indskyde, at indsigelsen, selv om den kan antages til realitetsbehandling, efter min opfattelse er grundløs. Den græske regering har nemlig gjort gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, fordi Kommissionen i visse afsnit i meddelelsen om forsuring påpegede, at det i en række medlemsstater, heriblandt i Den Hellenske Republik, ikke var økonomisk hensigtsmæssigt at mindske svovlindholdet i fuelolie.

89. Men som jeg nævnte i punkt 77-79, indarbejdede Rådet ikke alle de udtalelser,

28 — Dom af 15.12.1966, sag 62/65, Serio, Sml. 1965-1968, s. 329, org.ref.: Rec. s. 757.

der blev afgivet i meddelelsen, i direktivet. Undersøgelsen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt, skal derfor kun omhandle det, der er fastsat i direktivet.

90. Det er i den forbindelse næsten overflødigt at understrege, at »det efter Domstolens faste praksis ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette« [29].

91. Hvad angår det første aspekt har jeg flere gange tidligere nævnt, at formålet med direktivet er at mindske emissionen af svovldioxid. Eftersom det fremgår af ottende betragtning hertil, at »svovl [...] i årtier [har] været erkendt som den største kilde til emission af svovldioxid, der er en af hovedårsagerne til »sur nedbør««, er det efter min opfattelse indlysende, at en restriktiv betingelse for bevilling af undtagelse fra reglerne om svovlindholdet i fuelolie i sig selv kan anses for egnet til at virkeliggøre det anførte mål.

92. Hvad angår behovet for en restriktiv betingelse som den Rådet har fastsat, mener jeg, at Rådet har beskrevet årsagerne hertil tilstrækkelig klart i betragtningerne til direktivet og navnlig i tiende betragtning, som ikke fandtes i direktivforslaget, og som efter alt at dømme netop henviser til proportionalitetsprincippet.

93. I denne betragtning er det nemlig anført, at »undersøgelser har vist, at fordelene ved at mindske SO_2-emissionerne ved at nedsætte svovlindholdet i brændstofferne ofte vil være betydeligt større end omkostningerne for industrien under dette direktiv, og teknologien til at nedbringe svovlniveauet i flydende brændstoffer findes og er veletableret«. I 15. betragtning tilføjes, at der i forhold til grænsen for svovlindholdet i fuelolie bør åbnes mulighed for undtagelser i medlemsstater, »hvor miljøvilkårene tillader det«, dvs. navnlig når det som anført i artikel 3, stk. 2, ikke er påvist, at emissionerne bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i andre medlemsstater.

29 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 57, og af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54.

94. Som Kommissionen har understreget, har Rådet derfor ved fastsættelsen af en grænse for svovlindholdet i fuelolie taget hensyn til de krav, der er knyttet til proportionalitetsprincippet, og formuleret undtagelsesbetingelserne, som er nævnt flere gange, temmelig restriktivt. Rådet har naturligvis også taget i betragtning, at Fællesskabets politik på miljøområdet bygger på forsigtighedsprincippet (artikel 174 EF), hvilket indebærer, at »[n]år der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, må institutionerne kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har« [30].

95. Som Kommissionen har påpeget ved en anden lejlighed [31], gælder de krav, der er knyttet til proportionalitetsprincippet, også for foranstaltninger, der vedtages i medfør af forsigtighedsprincippet, men deres proportionalitet skal vurderes i forhold til det beskyttelsesniveau, lovgiveren tidligere har valgt, og denne har som bekendt valgt et meget højt beskyttelsesniveau i det foreliggende tilfælde.

96. Domstolen har i øvrigt selv understreget, at eftersom Rådet har en omfattende skønsbeføjelse, når det gælder virkeliggørelsen af målsætningerne for Fællesskabets politik på miljøområdet, »må Domstolen dog nødvendigvis ved prøvelsen begrænse sig til at undersøge, om Rådet [...] har anlagt et åbenbart urigtigt skøn« [32].

97. Efter min opfattelse er det dog ikke påvist, at der er anlagt et sådant urigtigt skøn i den foreliggende sag. Selv om Grækenland ikke har opnået en undtagelse og som følge heraf pålægges store omkostninger, må det nemlig fastslås, at den omhandlede restriktive foranstaltning og de konsekvenser, den vil få, har sin berettigelse i målet om at undgå en yderligere overskridelse af belastningerne i andre medlemsstater, hvor niveauet i forvejen er højt [33].

98. Jeg mener, under hensyn til det anførte, ikke, at direktivet tilsidesætter proportionalitetsprincippet, og følgelig heller ikke, at ulovlighedsindsigelsen kan tiltrædes.

30 — Domme af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 63, og sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 99.

31 — Kommissionens meddelelse af 2.2.2000 om forsigtighedsprincippet, KOM(2000) 1 endelig, punkt 6.3.1.

32 — Safety Hi-Tech-dommen, præmis 37.

33 — Jf. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 17, og af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 42.

V — Sagens omkostninger

99. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør denne pålægges at betale såvel sine egne som Kommissionens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Rådet er indtrådt i sagen og bærer derfor sine egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Hellenske Republik betaler de omkostninger, som Kommissionen har afholdt.

3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.«