JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ANTONIO TIZZANO

16 päivänä kesäkuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Kreikka vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen 2003/3/EY [2] (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös), jolla komissio hylkäsi Kreikan hallituksen vaatimuksen saada käyttää raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus ylittää direktiivissä 1999/32/EY [3] (jäljempänä direktiivi 1999/32 tai direktiivi) vahvistetun yleisen 1 prosentin ylärajan.

2. Yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan se, onko komissio rikkonut yhteisön oikeutta, kun se on evännyt Kreikalta luvan ylittää tämä raja.

II Oikeussäännöt

3. Esillä olevassa asiassa mainittakoon ensiksi se, että yhteisö hyväksyi neuvoston päätöksellä 96/686/EY [4] valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen [5] lisätyn, rikkipäästöjen edelleen vähentämistä koskevan pöytäkirjan. [6]

4. Mainituissa kansainvälisissä sopimuksissa ja pöytäkirjoissa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisössä annettiin ensin direktiivi 93/12/ETY [7] ja sen jälkeen edellä mainittu direktiivi 1999/32, jonka 1 artiklan 1 kohdan mukaan "tämän direktiivin tarkoituksena on tietyntyyppisten nestemäisten polttoaineiden palamisesta aiheutuvien rikkidioksidipäästöjen vähentäminen ja siten

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Kreikan pyynnöstä saada käyttää osalla aluettaan rikkipitoisuudeltaan enintään kolmen massaprosentin raskaita polttoöljyjä 17 päivänä joulukuuta 2002 tehty komission päätös (EYVL 2003, L 4, s. 16 (tiedoksiannettu numerolla K(2002) 2475)).

3 — Yleisesti tiettyjen nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden vähentämisestä ja direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 26 päivänä huhtikuuta 1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/32/EY (EYVL L 121, s. 13).

4 — Vuoden 1979 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen rikkipäästöjen edelleen vähentämistä koskevan pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23 päivänä maaliskuuta 1998 tehty neuvoston päätös (EYVL L 326, s. 34).

5 — Oslossa 14 päivänä kesäkuuta 1994 allekirjoitettu, vuoden 1979 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen pöytäkirja rikkipäästöjen edelleen vähentämisestä.

6 — Valtiosta toiseen tapahtuvasta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta Genevessä 13.11.1979 tehty yleissopimus.

7 — Tiettyjen nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuudesta 23 päivänä maaliskuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/12/ETY (EYVL L 74, s. 81).

tällaisten ihmisille ja ympäristölle vahingollisten päästöjen vaikutusten vähentäminen".

5. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden alueella ei 1 päivästä tammikuuta 2003 käytetä raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on suurempi kuin 1,00 painoprosenttia."

6. Tämä raja ei kuitenkaan ole ehdoton, koska direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "jäsenvaltio voi myöntää koko alueellaan tai osalla sitä luvan käyttää raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on 1,00–3,00 painoprosenttia". Lupa voidaan myöntää ainoastaan edellyttäen, että i) direktiivissä 80/779/ETY [8] tai muussa yhteisön lainsäädännössä, jolla kumotaan ja korvataan kyseiset standardit, vahvistettuja ilman laatua koskevia standardeja ja muita yhteisön säännöksiä noudatetaan rikkidioksidin osalta, ii) eivätkä "päästöt [jotka ovat peräisin siitä jäsenvaltiosta, joka myöntää luvan] vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa". [9] Direktiivissä säädetään, että kriittisellä kuormituksella tarkoitetaan "yhden tai useamman epäpuhtauden arvioitua määrää, jonka alapuolella ei nykytietojen mukaan ympäristön herkille osille aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia". [10]

7. Tätä toista edellytystä korostetaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa, jossa uudelleen säädetään siitä, että "tällainen lupa on voimassa vain niin kauan kuin jäsenvaltion päästöt eivät myötävaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa".

8. Direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa säädetään luvansaamismenettelystä seuraavaa: "Jos jäsenvaltio käyttää 2 kohdan mukaisia mahdollisuuksia, sen on ilmoitettava tästä 12 kuukautta ennen komissiolle ja yleisölle" toimittamalla "riittävät tiedot, jotta se voi arvioida, noudatetaanko [2 kohdassa mainittuja] perusteita". Komissio tekee päätöksensä kuuden kuukauden kuluttua tietojen saamisesta, pyydettyään ja saatuaan direktiivin 9 artiklalla perustetun komitean lausunnon. Tässä artiklassa säädetään tämän menettelyn osalta seuraavaa:

"Komissiota avustaa neuvoa-antava komitea, jossa on jäsenvaltioiden edustajat ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

8 — Ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15 päivänä heinäkuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/779/ETY (EYVL L 229, s. 30).

9 — Direktiivin italian- ja espanjankielisistä toisinnoista voidaan lukea, että päästöt eivät saa in modo significativo / de manera significativa (merkittävällä tavalla) vaikuttaa rajan ylittymiseen. Muissa kieliversioissa ei sitä vastoin ole lainkaan tällaista ilmaisua, joka kohdistuisi ylittymisen määrään.

10 — Direktiivin 2 artiklan 6 kohta.

Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa, tarvittaessa äänestettyään, lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan.

Lausunto merkitään pöytäkirjaan; lisäksi jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus pyytää, että sen kanta merkitään pöytäkirjaan.

Komission on, niin suurelta osin kuin mahdollista, otettava huomioon komitean lausunto. Sen on ilmoitettava, millä tavoin lausunto on otettu huomioon."

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

9. Helleenien tasavalta on 11.12.2001 päivätyllä kirjeellä pyytänyt komissiolta saada myöntää alueellaan, Attikan aluetta lukuun ottamatta, direktiivin 1999/32 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun luvan.

10. Kreikan hallituksen mukaan kaikki tässä säännöksessä tarkoitetut edellytykset olivat kyseisessä tilanteessa olemassa, koska Kreikasta peräisin olevat rikkidioksidipäästöt pysyivät yhteisön oikeudessa vahvistetuissa rajoissa ja koska Kreikan osuus kriittisen kuormituksen ylittymisessä muissa jäsenvaltioissa oli katsottava käytännössä olemattomaksi (korkeintaan 1% Italian osuudesta).

11. Komissio pyysi Kreikan hallitusta toimittamaan lisäselvitystä ja saatuaan sen pyysi apua ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisen tarkkailua ja arviointia koskevalta Euroopan yhteistyöohjelmalta (jäljempänä EMEP) ja norjalaiselta meteorologiselta tutkimuslaitokselta (Meteorological Synthesizing Center — West; jäljempänä MSC-W), joka on tämän yhteistyöohjelman toimintaa koordinoiva tiedekeskus. Tämä laitos teki yksityiskohtaisemman analyysin Kreikan osuudesta Italiassa mitattuun rikkilaskeumaan.

12. Kanteen kohteena olevasta päätöksessä todetaan, että analyysin tulokset on otettu 22.2. ja 22.3.2002 annettuihin kertomuksiin ja ne osoittavat, että Kreikasta peräisin olevat päästöt vaikuttivat kriittisten happamuuskuormitusten ylittämiseen ainakin kuudessa niistä koordinaattiruuduista, joihin Italian alue on jaettu näitä arvioita varten. Näissä koordinaattiruuduissa Kreikan päästöjen vaikutus ei ylittänyt 0,5:tä prosenttia. EMEP katsoi tämän perusteella, että analyysi on

sopusoinnussa niiden laskelmien kanssa, jotka osoittavat, että 1 prosentti Italian koko rikkilaskeumasta on lähtöisin Kreikasta. [11]

13. Saatuaan nämä tulokset komissio kutsui direktiivin 9 artiklassa tarkoitetun neuvoa-antavan komitean koolle 15.4.2002 Kreikan hallituksen esittämän pyynnön arvioimista varten. Komitea päätti puoltaa komission päätösehdotusta, jonka mukaan valtioiden rajat ylittävää pilaamista koskeva edellytys ei täyttynyt, minkä vuoksi se hylkäsi Kreikan lupahakemuksen.

14. Komissio ei kuitenkaan välittömästi hyväksynyt ehdotusta, sillä Kreikan hallitus oli 4.6 ja 5.7.2002 pyytänyt asian uudelleen käsittelyä toimittaakseen komissiolle uusia arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja.

15. Tiedot toimitettiin 30.7.2002 ja niitä täydennettiin komission pyynnöstä 3.10.2002.

16. EMEP arvioi komission pyynnöstä ja Coordination Centre for Effects on Mapping of Critical Levels and Loads -keskuksen (jäljempänä CCE) tukemana nämä tiedot ja vahvisti 19.11.2002 antamassaan raportissa aikaisemman päätelmänsä, jonka mukaan rikkidioksidipäästöt Kreikassa vaikuttavat kriittisen happokuormituksen ylittymiseen muissa jäsenvaltioissa ja erityisesti Italiassa. [12]

17. Komissio kutsui 4.12.2002 uudelleen koolle neuvoa antavan komitean kokouksen pidettäväksi 10.12.2002 ja lähetti myös Kreikan hallitukselle kokouksessa käsiteltävät asiakirjat.

18. Kanteen kohteena oleva päätös tehtiin 17.12.2002, ja siinä omaksuttiin neuvoa-antavan komitean lausunnon mukainen Kreikan kannalta epäedullinen kanta. Neuvoa-antavan komitean kokouksen pöytäkirja toimitettiin komission jäsenten hyväksyttäväksi samalla kun tieto päätöksen tekemisestä ilmoitettiin Kreikan hallitukselle.

19. Kreikan hallitus vaati 10.1.2003 komissiota selventämään joitakin pöytäkirjan kohtia. Saatuaan pöytäkirjasta uuden version 14.2.2003 se vaati 17.2.2003 muutosten tekemistä siihen.

11 — Ks. kanteen kohteena olevan päätöksen yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale.

12 — Ks. kanteen kohteena olevan päätöksen 13. perustelukappale.

20. Kreikka on 26.2.2003 nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan kanteen kohteena olevan päätöksen ja toteamaan EY 241 artiklan mukaisesti, ettei direktiiviä 1999/32 voida soveltaa, siltä varalta, että sitä tulkittaisiin komission kannan mukaisesti.

21. Neuvosto tukee väliintulijana komissiota ja katsoo, että kanne on jätettävä tutkimatta siksi, että direktiivin 1999/32 soveltamatta jättämistä koskeva vaatimus on perusteeton.

22. Asianosaiset ovat kirjallisessa menettelyssä esittäneet vastauksensa ja vastineensa. Kirjallisen menettelyn päätyttyä asianosaisia kuultiin asiassa 28.4.2005 pidetyssä istunnossa.

IV Arvio

23. Kuten edellä on esitetty, Kreikan hallitus vaatii kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamista esittäen, että päätös on yhteisön oikeuden vastainen sekä menettelyllisten että aineellisten oikeussääntöjen osalta.

A *Menettelysääntöjen vastaisuus*

24. Kantajana oleva hallitus väittää, että komissio on menettelyssä, jonka tuloksena kanteen kohteena oleva päätös on tehty, rikkonut kontradiktorisen menettelyn periaatetta useilla eri tavoilla.

25. Yleisemmin se toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä tai jäsenvaltiota vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen päätökseen, on yhteisön oikeuden perusperiaate. [13] Tämä periaate edellyttää Kreikan hallituksen mukaan, että niille, joille päätökset on osoitettu, annetaan puolustuksen valmistamisen kannalta riittävän aikaisin [14] ennen lopullisen päätöksen tekemistä tiedoksi täsmällinen ja täydellinen selvitys niistä väitteistä, jotka komissio aikoo esittää niitä vastaan. [15]

26. Esillä olevassa asiassa direktiivin 9 artiklassa tarkoitetussa komitean lausuntomenettelyssä on kantajana olevan hallituksen mukaan toimittu kuitenkin sen puolustautumisoikeuksia loukaten syistä, jotka käydään lyhyesti seuraavassa läpi.

13 — Ks. lukuisten päätösten joukosta esim. yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat v. komissio, tuomio 12.2.1992 (Kok. 1992, s. I-565, Kok. Ep. XII, s. I-13, 44 ja 45 kohta).

14 — Asia 319/85, Misset v. neuvosto, tuomio 19.4.1988 (Kok. 1988, s. 1861, 8 kohta).

15 — Em. asia Alankomaat v. komissio, tuomion 45 kohta.

27. Komissio kiistää samoin yleisiä muotoiluja käyttäen sen, että tällaisissa asioissa pitäisi soveltaa puolustuksen oikeuksien kunnioittamisen periaatetta. Se viittaa asiassa Tanska vastaan komissio annetussa tuomiossa [16] muotoiltuihin täsmennyksiin ja toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan velvollisuus noudattaa tätä periaatetta on olemassa ainoastaan niissä menettelyissä, jotka yhteisöjen toimielimet saattavat vireille jäsenvaltioita vastaan, kuten esimerkiksi valtiontukia koskevissa asioissa. Tilanne ei ole sama silloin, kun kyse on esillä olevan asian tavoin menettelystä, jonka jäsenvaltio on itse saattanut vireille.

28. Tässä yhteydessä on syytä pohtia myös sitä, soveltuuko oikeuskäytäntö, johon nyt on viitattu, esillä olevaan asiaan. Tärkeämmältä vaikuttaa se, että todellisuudessa, kuten myös komissio on huomauttanut, Kreikan hallituksen väitteet eivät kohdistu kontradiktorisen periaatteen noudattamiseen tämän jäsenvaltion osalta vaan muotosääntöjen noudattamiseen eli siihen, onko neuvoa-antavan komitean kuulemista koskevia menettelyjä noudatettu. Kaikki edellä mainitut väitteet liittyvät itse asiassa tähän viimeksi mainittuun kohtaan, eikä ole siis syytä sekoittaa toisiinsa jäsenvaltioiden edustajien osuutta kyseisessä komiteassa — ne toimivat institutionaalisen menettelyn osana ja sen sisällä — ja sitä "ulkoista" suhdetta, joka komissiolla ja jäsenvaltiolla sellaisenaan on tässä menettelyssä.

16 — Asia C-3/00, tuomio 20.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2643).

29. Tämän jälkeen voidaan palata niihin menettelyllisiin väitteisiin, joihin edellä ensin viitattiin.

30. a) Kreikka väittää, että niiden asiakirjojen lähettämisen (5.12.2002), joista kyseisen komitean kokouksessa oli tarkoitus keskustella, ja kokouksen pitämisen (10.12.2002) välille jäänyt aika oli liian lyhyt.

31. Se vetoaa tältä osin tämän komitean työjärjestykseen, jossa määrätään, että asiakirjat on lähetettävä vähintään 14 päivää ennen kokousta, mutta tätä määräaikaa voidaan lyhentää 5 päivään kiireellisissä tapauksissa tai silloin, kun käsiteltäväksi tulevat säännökset on hyväksyttävä välittömästi.

32. Kreikan hallituksen mukaan tilanteessa eivät vallitse ne edellytykset, jotka on asetettu lyhennetyn määräajan soveltamiselle. Vaikka direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden toteuttavan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden alueella ei 1 päivästä tammikuuta 2003 käytetä raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on suurempi kuin 1,00 painoprosentti, komissiolla ei ole velvollisuutta tehdä päätöstä poikkeuslupaa koskeviin vaatimuksiin ennen tätä päivää.

33. Viivästyminen komitean koolle kutsumisessa ja asiakirjojen lähettämisessä on kantajana olevan hallituksen mukaan ollut täysin perusteetonta sen vuoksi, että komissiolla oli jo marraskuussa 2002 ollut käytettävissään EMEP:n suorittamien uusien analyysien tulokset (ks. edellä 16 kohta).

34. Tässä yhteydessä on ennen kaikkea todettava, ettei direktiivissä säädetä mitään sen määräajan osalta, jonka on jäätävä sen päivän, jolloin asiakirjat lähetetään komitean jäsenille, ja komitean kokouspäivän välille. Kuten edellä todettiin (8 kohta), direktiivin 9 artiklassa todetaan pelkästään, että komitea, saatuaan komission toimenpiteitä koskevan ehdotuksen, antaa lausuntonsa määräajassa, jonka komitean puheenjohtaja, eli komission edustaja, voi asettaa käsiteltävänä olevan asian kiireellisyyden mukaan.

35. Lisättäköön tähän, ettei myöskään päätöksessä 1999/468/EY, [17] jonka neuvosto teki säännelläkseen yleisesti komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa, velvoiteta komissiota noudattamaan tiettyä määräaikaa. Siinä säädetään ainoastaan, että "kukin komitea vahvistaa työjärjestyksensä — — *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistavan työjärjestyksen mallin pohjalta", ja komitea on vahvistanut ja julkaissut työjärjestyksensä tällä tavoin. [18]

36. Kyseisessä työjärjestyksen mallissa määrätään, että komitean käsiteltäväksi tulevat asiakirjat toimitetaan komitean jäsenille 14 päivää ennen komitean kokoontumista ja että kiireellisissä tapauksissa tämä määräaika voidaan lyhentää 5 päivään. Juuri näin määrätään myös direktiivissä 1999/32 tarkoitettua komiteaa varten vahvistetussa työjärjestysehdotuksessa (kuten edellä 31 kohdassa todettiin).

37. Ne säännökset, joita nyt on sovellettava, vaikenevat tältä osin. Niissä säädetään ainoastaan edellä mainitusta työjärjestysehdotuksesta (joka on siis vain ehdotus) ja joka on muotoiltu päätöksessä 1999/468 tarkoitetun työjärjestysmallin mukaan. Vaikka tätä ehdotusta (ja sen mallia) haluttaisiinkin käyttää hyödyllisenä ohjeena järkevän ratkaisun löytämiseksi esillä olevaan kysymykseen, nyt kyseessä olevan asian saattaminen komitean käsiteltäväksi on katsottava sääntöjen mukaiseksi, koska komissio on noudattanut sitä viiden päivän määräaikaa, joka työjärjestysehdotuksessa asetetaan kiireellisille tapauksille.

38. Kiireellisyyden voidaan esillä olevassa asiassa katsoa perustuvan komission väitteiden mukaisesti oikeusvarmuuden turvaamiseen. Koska direktiivi on 1.1.2003 lähtien velvoittanut jäsenvaltiot sallimaan ainoastaan sellaisten raskaiden polttoöljyjen käytön, joiden rikkipitoisuus ei ylitä 1 painoprosenttia, on näihin rajoihin kohdistuvat poikkeuksetkin myönnettävä ainoastaan tähän päivään asti. Päinvastaisessa tapauksessa ne kreikka-

17 — Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 3 artiklan 2 kohta.

18 — 7 artiklan 1 kohta. Työjärjestysmalli on julkaistu EYVL:ssä 2001, C 38, s. 3.

laiset taloudelliset toimijat, jotka käyttivät kyseisiä polttoaineita, eivät olisi voineet ajoissa ja varmuudella tietää siitä, voivatko ne vielä tulevaisuudessa käyttää enemmän rikkiä sisältäviä polttoöljyjä.

39. Ei voida myöskään väittää Kreikan hallituksen tavoin, että komissio on itse luonut kiireellisen tilanteen lykkäämällä liian pitkäksi aikaa poikkeuslupahakemuksen käsittelyä. On muistettava, että Kreikan hallitus oli vasta 3.10.2002 toimittanut pyydetyt tiedot ja EMEP:n näiden tietojen perusteella suorittama analyysi oli saapunut komissiolle vasta 21.11.2002. Näissä olosuhteissa komissio ei voinut pitäytyä yleisessä 14 päivän määräajassa, koska sen piti voida varmistua siitä, että se pystyisi tekemään pätevän päätöksen ennen vuoden loppua.

40. Asian käsittely komiteassa on tältä osin täysin menettelysääntöjen mukainen.

41. b) Tämän jälkeen Kreikan hallitus vetoaa siihen, että asiakirjat, jotka komissio toimitti kyseisen komitean jäsenille, olivat puutteellisia, koska niiden mukana ei ollut toimitettu ympäristöasioiden pääosaston laatimaa tiedotetta, jossa komissio myöntäisi, että EMEP oli sallinut kriittisen kuormituksen ylittymisen muissa maissa Kreikan päästöjen vuoksi, koska ylittymisen katsottiin voivan johtua siitä matemaattisesta mallista, jota analyyseissä käytetään.

42. Tähän vastattakoon kuitenkin, kuten komissio on vastakanteessaan todennut, ilman että Kreikan hallitus olisi kiistänyt sen näkemystä, että kyseinen tiedote oli annettu vasta komitean kokouksen päätyttyä komission sisäisesti ja sen hallinnonsisäisiä menettelyjä noudattaen. Väitettä ei siis voida pitää perusteltuna.

43. c) Kreikka katsoo, että menettelyvirheenä on pidettävä sitä, että jäsenvaltiot eivät olleet lähettäneet 10.12.2002 pidettyyn komitean kokoukseen edustajikseen samoja henkilöitä, jotka olivat osallistuneet edelliseen, 15.4.2002 pidettyyn kokoukseen (ks. edellä 13 kohta).

44. Tätäkään väitettä ei voida hyväksyä. Riittää kun todetaan, että edustajien lähettäminen ja heidän valintansa kuuluvat täysin jäsenvaltioiden vapaaseen harkintavaltaan eikä ole säännöstä, jonka nojalla komitean pitäisi aina muodostua samoista henkilöistä.

45. d) Kreikan hallitus moittii komissiota siitä, että se on tehnyt riidanalaisen päätöksen ennen kuin komitean jäsenillä on ollut mahdollisuutta tutkia komitean kokouspöytäkirjan oikeellisuutta. Näin komissio on sen mukaan tehnyt päätöksensä sellaisen pöytäkirjan perusteella, jota Kreikan hallitus ei pitänyt täydellisenä (ks. edellä 19 kohta). Komitean työjärjestyksessä määrätään kuitenkin siitä, että pöytäkirja on lähetettävä komitean jäsenille niin hyvissä ajoin, että ne ehtivät muotoilla sitä koskevat huomautuksensa.

46. Tässä yhteydessä muistettakoon, että direktiivissä 1999/32 säädetään ainoastaan siitä, että komitean lausunto on merkitty pöytäkirjaan, että jokaisella komitean jäsenellä on oikeus pyytää, että sen kanta merkitään tähän asiakirjaan ja että komission on, niin suurelta osin kuin mahdollista, otettava huomioon komitean lausunto.[19] Edellä mainitussa työjärjestysehdotuksessa määrätään, että pöytäkirjat on toimitettava komitean jäsenille, jotka ilmoittavat kirjallisesti komitean puheenjohtajalle mahdolliset huomionsa. Muutosesitykset käsitellään komiteassa, ja jos niiden osalta ei päästä yksimielisyyteen, liitetään ne pöytäkirjaan.

47. Vaikka sivuutettaisiinkin se, ettei asetusehdotus ole luonteeltaan sitova asiakirja, ei ole syytä käsitellä sen tarkemmin sitä, onko Kreikan edustajalle annettu riittävästi aikaa (kyseisen ehdotuksen ja erityisesti direktiivin kannalta arvioiden) reagoida pöytäkirjaluonnokseen. Painotettakoon tässä sitä, että Kreikan hallitus on yhteydenpidossaan komissioon vaatinut ainoastaan joidenkin sen oman edustajan lausumien tarkentamista ja että sen edustama kanta oli selvästi vähemmistössä komitean jäsenten keskuudessa. Komissio voi siis perustellusti väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on tehty komitean (sen jäsenten enemmistön) lausuntoa noudattaen.

48. Vaikka komission menettelyssä haluttaisiinkin nähdä Kreikan hallituksen tavoin virhe, voitaisiin asiassa soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan "menettelyvirhe aiheuttaisi kanteen kohteena olevan päätöksen — — kumoamisen ainoastaan, jos voitaisiin osoittaa, että ilman tätä virhettä kanteen kohteena oleva päätös olisi voinut olla sisällöltään erilainen".[20]

49. Tämäkin väite on siis hylättävä.

19 — Ks. 9 artikla, johon on viitattu edellä 8 kohdassa.

20 — Yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, Van Landewyck v. komissio, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3125, Kok. Ep. V, s. 355, 47 kohta). Ks. lisäksi asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 48 kohta).

50. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, ettei yhtäkään Kreikan hallituksen esittämistä menettelyllisistä väitteistä voida pitää perusteltuna.

52. Komission tavoin todettakoon tähän, että kirjeessä esitettyjä toteamuksia ei voida pitää henkilökohtaisina näkemyksinä, koska kirjeen kirjoittaja on tutkimuksen suorittaneen instituutin johtaja, joka on allekirjoittanut kirjeen nimenomaisesti virallisen asemansa vuoksi.

B *Aineellisten oikeussääntöjen rikkomista koskevat väitteet*

Vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen

53. Aineellisen kysymyksen osalta todettakoon pelkästään, että kyseisen instituutin suorittamasta tutkimuksesta saadaan tekijät, joiden perusteella voidaan pätevästi tukea komission kantaa, jonka mukaan tilanne Kreikassa ei täyttänyt poikkeuksen myöntämiseksi edellytettyä toista kriteeriä (ks. edellä 6 ja 7 kohta). Tutkimuksessa vahvistetaan selvästi se, että viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana hankitun tieteellisen tiedon mukaan voidaan näyttää toteen, että Kreikan päästöt vaikuttavat kriittisen kuormituksen ylittymiseen Itävallassa, Saksassa, Italiassa ja Sveitsissä, vaikka näiden päästöjen määrä on vähentynyt siten, että se on korkeintaan noin 0,5 prosenttia.

51. Kantajana oleva hallitus vetoaa ennen muuta siihen, että EMEP:n suorittamista analyyseistä, jotka ovat olleet kanteen kohteena olevan päätöksen tieteellisenä perustana, ei käy ilmi, että kyseessä olisi toinen niistä edellytyksistä, jotka on säädetty sen varalta, että jäsenvaltio voi antaa luvan enemmän rikkiä sisältävien polttoöljyjen käyttämiseen (ks. edellä 6 kohta). Tämän hallituksen mukaan asiassa ei ole "todistettu kohtuullisella varmuudella" sitä, että Kreikan päästöt vaikuttavat kriittisen kuormituksen ylittymiseen muissa jäsenvaltioissa, tai juuri Italiassa, kuten komission päätöksen 13 perustelukappaleessa todetaan. Tällainen väite, joka on esitetty ainoastaan siinä kirjeessä, joka oli liitteenä komissiolle lähetetyssä tutkimuksessa, on vain MSC-W:n (edellä 11 kohdassa mainittu instituutti, joka vastaa analyysien suorittamisesta) johtajan henkilökohtainen näkemys eikä suinkaan vielä tulos tieteellisestä tutkimuksesta.

54. Koska ollaan komission vapaan harkintavallan piiriin kuuluvassa tilanteessa, jonka tarkastelussa on käytettävä teknisiä arviointimenetelmiä, on asiassa voitava soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan tämänkaltaisissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin voi "vahvistaa pätemättömäksi päätöksen, jonka komissio on tehnyt [komitean] lausunnon mukaisesti, ainoastaan, jos kyseessä on ilmeinen tosi-

seikkoja koskeva tai oikeudellinen virhe taikka harkintavallan väärinkäyttö". [21]

55. Esillä olevan asian asiakirja-aineistosta ei käy ilmi tekijää, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että kyseessä on tällainen virhe tai harkintavallan väärinkäyttö. Komissio on avoimesti nojautunut tieteellistä auktoriteettia omaavan instituutin lausuntoon. Toisaalta Kreikka ei ole esittänyt minkäänlaista näyttöä tällaisen virheen olemassaolosta, vaan ainoastaan yleisiä lausumia, joilla se on riitauttanut päätöksen ja viitannut komiteassa jo esittämiinsä ja komitean jo hylkäämiin väitteisiin.

56. Tämän vuoksi väite on hylättävä.

Vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen käsitteenä

57. Kreikan hallitus väittää, että vaikka on myönnettävä, että rikkidioksidihiukkasia saapuu Kreikasta Italiaan, ei kyseessä kuitenkaan ole määrä, joka voisi johtaa direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kriittisen kuormituksen ylittymiseen. Vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen merkitsee sen mukaan käsitteenä, että ilman Kreikan päästöjä niissä Italian ekosysteemeissä, joissa on havaittu kriittisen kuormituksen ylittävä rikkidioksidilaskeuma, jäätäisiin sen tason alapuolelle, jonka katsotaan ylittävän kriittisen kuormituksen. Toisin sanoen tämän hallituksen mukaan vaikutuksen pitäisi olla ratkaiseva kriittisen kuormituksen ylittämisen osalta, mistä ei esillä olevassa asiassa kuitenkaan ole kyse.

58. Tämän joustavamman tulkinnan tueksi Kreikan hallitus vetoaa myös siihen, että direktiivin italian- ja espanjankielisissä versioissa säädetään, etteivät päästöt saa vaikuttaa "merkittävällä tavalla" kriittisen kuormituksen ylittymiseen.

59. Se jatkaa todeten, että kyseisen edellytyksen suppea tulkinta, jota komissio puoltaa, estäisi direktiivin 3 artiklan 2 kohdan tehokkaan vaikutuksen, koska sitä ei voitaisi tällä tavoin koskaan soveltaa.

60. Todettakoon kuitenkin, että komissio vetoaa perustellusti siihen, että direktiivissä mainitaan päästöjen "vaikutus" kriittisen kuormituksen ylittymiseen muissa jäsenvaltioissa eikä suinkaan sitä, että juuri nämä päästöt "aiheuttavat" sen. Kreikan hallituksen näkemys 3 artiklan 2 kohdasta vaikuttaa siis olevan ristiriidassa tämän säännöksen sanamuodon kanssa.

21 — Asia 216/82, Universität Hamburg, tuomio 28.9.1983 (Kok. 1983, s. 2771, Kok. Ep. VII, s. 261, 14 kohta). Ks. myös asia 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, tuomio 25.10.1984 (Kok. 1984, s. 3623, 14 ja 15 kohta).

61. Kuten komissio muistuttaa, tarve tulkita kyseessä olevaa edellytystä suppeasti sanamuodon mukaan nähdään jo direktiivin valmisteluasiakirjoista. Komission tekemässä ehdotuksessa poikkeuslupa voitiin myöntää edellyttäen, että "vaikutus valtioiden rajat ylittävään pilaantumiseen on hyvin vähäinen".[22] Neuvosto on sitä vastoin ollut ankarampi[23] todetessaan, että lupa voidaan myöntää ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät päästöt vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa, ja näin riippumatta siitä, mikä on tämän "vaikutuksen" määrä.

62. Direktiivin italian- ja espanjankielisestä versiosta ei myöskään voida löytää tukea laajemmalle tulkinnalle, vaikka niissä todetaan, etteivät päästöt saa vaikuttaa "merkittävällä tavalla" kuormituksen ylittymiseen.

63. Nämä kieliversiot eivät missään tapauksessa voi sellaisenaan ohittaa kaikkia muita, huomattavasti lukuisempia versioita, mukaan lukien kreikankielinen versio, jotka ovat sisällöltään toisenlaisia. Siksi riittääkin, että todetaan, että edellytys, josta on kyse, on vahvistettu kahteen kertaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa (ks. edellä 7 kohta). Toistamalla tämä edellytys toiseen kertaan tämän säännöksen myös italian- ja espanjankielisessä viimeisessä virkkeessä, täsmennetään säännöksessä, että poikkeus voidaan myöntää ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät päästöt vaikuta ylittymiseen, lisäämättä siihen mitään vaikutuksen määrän osalta.

64. Esitettyjen huomioiden perusteella on syytä katsoa, että komission esittämä vaihtoehto on ainoa oikea tapa tulkita kyseistä edellytystä.

65. Näin ollen, koska komissio oli todennut, että Kreikasta peräisin olevat päästöt vaikuttivat kriittisen kuormituksen ylittymiseen joillakin Italian alueilla, joilla oli jo aiemmin havaittu rikkidioksidipäästöistä johtuvia happamoitumisongelmia, ei se voinut hyväksyä Kreikan hallituksen vaatimusta, vaikka päästöjen vaikutus ei ylittänyt 0,5:tä prosenttia.

66. Asiassa ei voida väittää Kreikan hallituksen tavoin, että tulkinta, jonka se on riitauttanut, estäisi kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen. On totta, että tämä tulkinta rajoittaa huomattavasti poikkeusluvan myöntämisvaltaa. Mutta koska on kyse nimenomaan poikkeuksellisista toimenpiteistä, ei tätä voida pitää mitenkään yllättävänä tai perusteettomana. Tästä huolimatta vaikuttaa lisäksi siltä, että säännöksessä

22 — Komission ehdotuksen direktiiviksi tiettyjen nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden vähentämisestä ja direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 3 artiklan 2 kohta (EYVL 1997, C 190, s. 9).

23 — Neuvoston puheenjohtajiston 11.6.1998 laatimassa asiakirjassa nro 9271/98 todetaan seuraavaa: "The Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted" (kursivointi tässä).

säilytetään tietty soveltamismarginaali, erityisesti ja nimenomaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa kaikkien niiden tilanteiden varalta, joissa vaatimuksen esittäneestä jäsenvaltiosta peräisin oleva rikkilaskeuma ei todellisuudessa vaikuta (tai vaikutus on vain hyvin vähäinen) kriittisen kuormituksen ylittymiseen muissa jäsenvaltioissa.

67. Tämän vuoksi nämä väitteet on hylättävä.

Sovellettu arviointimenetelmä

68. Kreikan hallitus väittää lisäksi, että komission olisi pitänyt arvioida sen hakemus käyttäen samaa menetelmää kuin se, jota direktiivin valmisteluvaiheessa käytettiin sen selvittämiseksi, oliko kriittinen kuormitus ylittynyt muissa jäsenvaltioissa. Komissio oli vaihtanut matemaattista mallia, mikä oli johtanut vakaviin seuraamuksiin, koska uusi malli on Kreikan hallituksen mukaan edellisestä poiketen teknisiltä ominaisuuksiltaan sellainen, ettei kuormitus milloinkaan voi olla nolla, vaan sen avulla saadaan aina näkyviin päästöjen aivan mitättömän pienetkin tasot.

69. Koska mallin vaihtaminen on muuttanut poikkeuksen soveltamisalaa, ei komissiolla Kreikan mukaan ollut oikeutta vaihtaa sitä ilman EY 252 artiklassa tarkoitettua yhteistyömenettelyä, jonka soveltamista edellytetään direktiivin antamiseksi ja jota pitäisi soveltaa myös direktiiviä muutettaessa.

70. Kuten komissio on vastauksessaan todennut, on epätodennäköistä, että päästöjen arvioinnissa käytetty uusi ja erilainen matemaattinen malli ei milloinkaan voisi antaa nollatulosta. Esimerkiksi Italian osalta päästöjen arvot olivat nolla Luxemburgista, Ruotsista ja Suomesta peräisin olevien päästöjen osalta.

71. Direktiivissä ei ole mitään, minkä perusteella komissiolla olisi velvollisuus käyttää juuri tiettyä matemaattista mallia. Komissio voi vapaasti päättää siitä, mitkä tutkimukset se katsoo soveltuvimmiksi ja luotettavimmiksi. Esillä olevassa asiassa komissiota ei voida moittia siitä, että se on kääntynyt kansainvälisesti tunnetun instituutin, eli MSC-W:n puoleen ja käyttänyt tämän instituutin soveltuvimmaksi katsomaa arviointimallia, vaikka se ei olekaan sama malli kuin se, johon viitattiin direktiivin valmisteluvaiheessa.

72. Tästä johtuu, että nämäkin väitteet ovat perusteettomia.

Luottamuksensuojan periaate

73. Kreikan hallitus katsoo lisäksi, että epäämällä poikkeusluvan komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta, koska ennen direktiivin antamista komissio oli selvästi antanut ymmärtää, että Kreikassa saatiin jatkaa enemmän rikkiä sisältävien raskaiden polttoöljyjen käyttöä.

74. Kreikan hallitus painottaa erityisesti sitä, että tiedonannossa neuvostolle ja parlamentille kustannustehokkaasta strategiasta happamoitumisen torjumiseksi yhteisössä (jäljempänä happamoitumista koskeva tiedonanto), [24] joka annettiin yhdessä direktiivi ehdotuksen kanssa ja johon viitataan myös direktiivin lopullisen version yhdeksännessä perustelukappaleessa, komissio oli maininnut Kreikan yhtenä niistä jäsenvaltioista, jotka voisivat saada poikkeusluvan.

24 — KOM(97) 88 lopullinen, 12.3.1997.

75. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota yhteisön säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin, kun yhteisö on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus saattaa perustua". [25] Ja vaikka tällä periaatteella pyritään suojaamaan taloudellisia toimijoita, "joille toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia — — mikään ei estä sitä, että jäsenvaltio väittää kumoamiskanteen yhteydessä, että toimielimen toimi loukkaa näiden [oikeussubjektien] luottamuksensuojaa". [26]

76. Esillä olevassa asiassa eivät kuitenkaan täyty edellytykset, joita tämän oikeuskäytännön soveltamisella on.

77. Kreikka ei voi väittää olleensa tietämätön siitä, että edellä mainittua tiedonantoa ja sen jälkeen tehtyä direktiiviehdotusta käytettiin komission ohjeena, jonka piti vielä saada neuvoston lainsäädäntötoimen muoto, ja että neuvoston lainsäädäntötyössä voitiin aivan hyvin — kuten usein tapahtuu ja kuten esillä olevassa asiassakin tapahtui ainakin tältä osin

25 — Asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 14 kohta) ja asia C-375/96, Zaninotto, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6629, 50 kohta).

26 — Asia C-342/03, Espanja v. neuvosto, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1975, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

— tehdä muutoksia (ja syvällisiäkin muutoksia) säädösehdotukseen. [27]

78. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että neuvoston direktiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa on nimenomainen viittaus tiedonantoon, koska tämä ei tietenkään merkitse sitä, että direktiivillä olisi "pantu täytäntöön" ja näin annettu normatiivinen arvo kaikille tiedonannossa oleville toteamuksille, mikä olisi voinut tietyllä tavalla tukea Kreikalle tiedonannon perusteella syntyneitä "odotuksia".

79. Kuten edellä (61 kohta) jo todettiin, neuvosto on direktiivin valmisteluvaiheessa muuttanut tiedonannossa ilmaistua strategiaa juuri nyt esillä olevassa tapauksessa merkityksellisiltä osin, minkä vuoksi normatiivisesti pätevänä voidaan pitää ainoastaan sitä osaa tiedonannon tekstistä, joka on todella otettu direktiivin lopulliseen versioon.

80. Minkäänlaisia oikeudellista suojaa ansaitsevia odotuksia ei siis voida perustaa ehdotukseen sellaisenaan.

81. Tämän vuoksi on katsottava, että luottamuksensuojaa koskevaa väitettä ei voida pitää perusteltuna.

Suhteellisuusperiaate

82. Kreikan hallitus väittää, että komission tiedonannossa oli todettu, että strategian, jonka yhteisö oli omaksunut happamoitumisen torjumiseksi, olisi pitänyt sisältää taloudellisesti järkeistettyjä toimenpiteitä, joiden avulla olisi voitu ottaa huomioon kustannustehokkuus. Kanteen kohteena olevasta päätöksestä aiheutuu kuitenkin Kreikalle kohtuuttomia kustannuksia suhteessa sen tuottamiin ympäristöetuihin. Tätä on Kreikan hallituksen mukaan pidettävä suhteellisuusperiaatteen rikkomisena. Komissiolla on velvollisuus noudattaa tätä periaatetta käyttäessään harkintavaltaa, joka sille on direktiivissä myönnetty.

83. Koska edellä esitetystä nähdään, että komissio on kanteen kohteena olevaa päätöstä tehdessään soveltanut ainoata mahdollista tulkintaa direktiivissä vahvistetusta toisesta edellytyksestä poikkeuksen myöntämi-

27 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 ja 10/84, Salerno v. komissio ja neuvosto, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2523), jossa todetaan, että "parlamentin päätöslauselma ei ole missään määrin sitova eikä se voi saada aikaan perusteltua luottamusta siihen, että toimielimet noudattavat sitä" (tuomion 59 kohta).

seksi, on oikeasuhteisuuden arviointi suoritettava suhteessa direktiiviin itseensä eikä niinkään kyseiseen päätökseen.

84. Tätä tukee välillisesti myös kantajana oleva hallitus. Sen tapauksen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että direktiivi velvoittaa komission epäämään poikkeusluvan ottamatta huomioon kustannustehokkuutta, vaatii tämä hallitus, että asiassa todetaan EY 241 artiklassa tarkoitetulla tavalla suhteellisuusperiaatteen vastaisuuden vuoksi, ettei direktiiviä voida soveltaa.

85. Komissio ja neuvosto ovat kiistäneet kanteen tämän osan tutkittavaksi ottamisen, koska ne katsovat, ettei Kreikan hallitus ole selvästi ja yksityiskohtaisesti osoittanut niitä syitä, joihin lainvastaisuusväite perustuu.

86. Kreikan hallitus on kanteessaan, vaikkakin hyvin lyhyesti, eritellyt syyt, joiden perusteella asiassa pitäisi todeta EY 241 artiklan nojalla, ettei direktiiviä voida soveltaa. Se on väittänyt yhteisöjen lainsäätäjän rikkoneen suhteellisuusperiaatetta, koska poikkeuksen myöntämisedellytykset eivät ole happamoitumista koskevassa tiedonannossa tarkoitettujen taloudellisten kriteerien mukaisia.

87. Perusteluvelvollisuutta voidaan katsoa näin ollen noudatetun asiassa sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, jonka mukaan "työjärjestyksen 38 artiklassa tarkoitetut muodolliset edellytykset" täyttyvät, jos on "riittävän selvästi mainittu ne oikeusperiaatteet, joita on rikottu". [28]

88. Tähän on kuitenkin välittömästi lisättävä, että vaikka väite otettaisiin tutkittavaksi, ei sitä voida pitää aineellisesti perusteltuna. Kreikan hallitus perustaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan väitteensä sille, että joissakin happamoitumista koskevan komission tiedonannon kappaleissa todetaan, että rikkipitoisuuden laskeminen raskaissa polttoöljyissä saattaa joidenkin jäsenvaltioiden osalta olla kustannusten kannalta arvioiden epätarkoituksenmukainen valinta.

89. Kuten edellä 77–79 kohdassa todetaan, neuvosto ei ole omaksunut kaikkia tiedonan-

28 — Asia 62/65, Serio, tuomio 15.12.1966 (Kok. 1966, s. 758).

nossa ilmaistuja toteamuksia direktiiviä antaessaan. Tämän vuoksi oikeasuhteisuutta koskeva arvio on tehtävä puhtaasti suhteessa direktiivin säännöksiin.

90. Tässä yhteydessä muistettakoon heti, että "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on arvioitava, voidaanko säännöksellä toteutetuilla keinoilla saavuttaa tavoiteltu tulos ylittämättä sitä, mikä tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen". [29]

91. Tavoitellun tuloksen osalta on jo useita kertoja todettu, että direktiivillä pyritään vähentämään rikkidioksidipäästöjä. Koska — kuten direktiivin kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan — rikin on vuosikymmeniä tiedetty olevan [tällaisten happosateita aiheuttavien] päästöjen lähde, on selvää, että raskaiden polttoöljyjen rikkipitoisuusrajoituksesta poikkeamiselle asetettu suppeasti tulkittava edellytys voidaan sellaisenaan katsoa asianmukaiseksi asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta.

92. Sen arviointi, onko edellytyksen vahvistaminen tällä tavoin rajoittavasti ollut välttämätöntä, on selvitetty direktiivin perustelukappaleissa ja erityisesti sen kymmenennessä perustelukappaleessa, jota ei ollut direktiiviehdotuksessa ja jossa neuvosto näyttää selvästi viittaavan suhteellisuusperiaatteeseen.

93. Tämän perustelukappaleen mukaan "tutkimukset ovat osoittaneet, että hyöty tämän direktiivin mukaisella polttoaineiden rikkipitoisuuden alentamisella aikaan saatavasta rikkipäästöjen vähentämisestä on usein huomattavasti suurempi kuin teollisuudelle koituvaksi arvioidut kustannukset; nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden alentamiseen tarvittavaa teknologiaa on jo saatavilla, ja se on yleisessä käytössä". Sen 15 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että "asetettaessa rikkipitoisuuden rajaa on aiheellista säätää niitä jäsenvaltioita ja alueita koskevista poikkeuksista, joissa ympäristöolosuhteet sen sallivat", eli kuten direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, silloin kun päästöt eivät vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa.

29 — Ks. useiden tuomioiden joukossa asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4301, 57 kohta) ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 54 kohta).

94. Kuten komissio toteaa, neuvosto on raskaiden polttoöljyjen rikkipitoisuusrajaa säätäessään ottanut huomioon suhteellisuusperiaatteen noudattamisen asettamat vaatimukset ja muotoillut poikkeusluvan myöntämisen edellytykset melko rajoittavasti moneen eri kertaan. Tässä yhteydessä on tietenkin otettava huomioon, että yhteisön ympäristöpolitiikka on perustettu ennalta varautumisen periaatteelle (EY 174 artikla) ja että myös silloin "kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin". [30]

95. On totta, kuten komissio on muussa yhteydessä todennut, [31] ettei ennalta varautumisen periaatteen perusteella annettuja toimia voida säätää ottamatta huomioon suhteellisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, mutta suhteellisuuden arviointi suoritetaan suhteessa lainsäätäjän ensin vahvistamaan suojan tasoon, ja kuten esillä olevassa asiassa on voitu huomata, suhteessa hyvin korkeaan suojan tasoon.

96. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on itse painottanut sitä, että neuvostolla on laaja valta harkintansa mukaan toteuttaa yhteisön ympäristöpoliittisia tavoitteita, minkä vuoksi tuomioistuimessa suoritettu valvonta voi kohdistua ainoastaan sen selvittämiseen, onko neuvosto tehnyt ilmeisen arviointivirheen. [32]

97. Tällaisen arviointivirheen olemassaoloa ei esillä olevassa asiassa kuitenkaan ole näytetty. Vaikka poikkeusluvan epääminen merkitsee suurempia kustannuksia Kreikalle, on muistettava, että tavoite välttää kriittisen kuormittumisen ylittyminen muissa jäsenvaltioissa, joissa kuormitus on jo muutenkin korkea, voi perustellusti oikeuttaa rajoittavan toimenpiteen ja sen seuraukset. [33]

98. Näiden huomioiden perusteella katson, ettei direktiivillä loukata suhteellisuusperiaatetta ja että näin ollen tähän perustuvaa lainvastaisuutta koskeva väite on hylättävä.

30 — Asia C-157/96, National Farmers Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta) ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, 99 kohta).

31 — Komission tiedonanto 2.2.2000 ennalta varautumisen periaatteesta, KOM(2000) 1 lopullinen, 6.3.1 kohta.

32 — Em. asia Safety Hi-Tech, tuomion 37 kohta.

33 — Ks. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 17 kohta) ja asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4315, 42 kohta).

V Oikeudenkäyntikulut

99. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Helleenien tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut. Asiassa väliintulijana esiintynyt jäsenvaltio tai toimielin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Neuvosto vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Kanne hylätään.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.