OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTONIA TIZZANA
przedstawiona w dniu 16 czerwca 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Grecja domaga się od Trybunału stwierdzenia nieważności decyzji 2003/3/WE (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") [2], na mocy której Komisja oddaliła wniosek rządu greckiego o wydanie zezwolenia na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki przekraczającej 1%, ogólnie dopuszczalny na podstawie dyrektywy 1999/32/WE [3] (zwanej dalej „dyrektywą 1999/32" lub „dyrektywą").

2. Zadaniem Trybunału jest w szczególności orzeczenie, czy Komisja naruszyła prawo wspólnotowe, odmawiając Grecji zgody na przekroczenie rzeczonego limitu.

II — Ramy prawne

3. Dla celów niniejszej sprawy należy przede wszystkim przypomnieć, że mocą decyzji Rady 98/686/WE [4] Wspólnota przyjęła protokół dotyczący redukcji emisji siarki [5] do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości [6].

4. Aby przyczynić się do realizacji celów wyznaczonych w owych dokumentach prawa międzynarodowego, Wspólnota początkowo przyjęła dyrektywę 93/12/EWG [7], a następnie cytowaną dyrektywę, której celem, zgodnie z art. 1 ust. 1, „jest redukcja emisji ditlenku [dwutlenku] siarki wynikającej ze spalania niektórych rodzajów paliw ciekłych i przez to

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Decyzja Komisji z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie wniosku Grecji o zezwolenie na używanie ciężkich olejów opałowych o maksymalnej zawartości siarki wynoszącej 3% na jednostkę masy na części jej terytorium (Dz.U. 2003, L 4, str. 16).

3 — Dyrektywa Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych oraz zmieniająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 121, str. 13).

4 — Decyzja Rady z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Protokołu do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, dotyczącego dalszej redukcji emisji siarki (Dz.U. L 326, str. 34).

5 — Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości dotyczącego dalszej redukcji emisji siarki, podpisany w Oslo w dniu 14 czerwca 1994 r.

6 — Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości dotyczącego dalszej redukcji emisji siarki, podpisana w Genewie w dniu 13 listopada 1979 r.

7 — Dyrektywa Rady z dnia 23 marca 1993 r. odnosząca się do zawartości siarki w niektórych paliwach płynnych (Dz.U. L 74, str. 81).

zredukowanie szkodliwego wpływu emisji tych zanieczyszczeń na człowieka i na środowisko".

5. W tym celu art. 3 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że „[p]aństwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne kroki, by zapewnić, że od dnia 1 stycznia 2003 r. na ich terytoriach ciężkie oleje opałowe nie będą używane, jeśli zawartość siarki w nich przekracza 1% na jednostkę masy".

6. Limit ten jednak nie jest bezwzględny, skoro zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy „państwo członkowskie może zezwolić na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki między 1,00 a 3,00% na jednostkę masy w części lub na całym swoim terytorium". Zezwolenie to może zostać udzielone jedynie pod warunkiem, że: i) przestrzegane są „normy jakości powietrza dla zawartości ditlenku [dwutlenku] siarki, ustanowione w dyrektywie 80/779/EWG[8] bądź jakimkolwiek innym prawodawstwem wspólnotowym, które uchyla i zastępuje te normy, jak również inne odpowiednie przepisy" oraz ii), emisje [wytwarzane w państwie członkowskim, które zamierza udzielić zezwolenia] nie przyczyniają się [w sposób istotny][9] do przekroczenia przez jakiekolwiek z [pozostałych] państw członkowskich ładunków krytycznych". Dyrektywa wyjaśnia w tym zakresie, że przez „ładunek krytyczny" należy rozumieć „ilościową prognozę narażenia na jedno lub więcej zanieczyszczeń, mających znaczny negatywny wpływ na wrażliwe elementy środowiska, niewystępujące zgodnie z obecną wiedzą" [10].

7. Waga drugiej z wymienionych przesłanek znajduje potwierdzenie w ostatnim zdaniu art. 3 ust. 2, gdzie zostaje powtórzone, że „[t]akie zezwolenie stosuje się tylko wówczas, gdy emisje danego państwa członkowskiego nie przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych w jakimkolwiek państwie członkowskim".

8. Co się tyczy procedury, jakiej należy przestrzegać przy ubieganiu się o rzeczone zezwolenie, art. 3 ust. 5 dyrektywy stanowi, że „[j]eśli państwo członkowskie skorzysta z możliwości określonych w ust. 2, powiadamia o tym Komisję i społeczeństwo przynajmniej 12 miesięcy wcześniej", dostarczając „wystarczających informacji, aby [można było] ocenić, czy kryteria [...] są spełnione". W ciągu sześciu miesięcy od daty otrzymania rzeczonych informacji Komisja podejmuje decyzję, po zasięgnięciu opinii komitetu ustanowionego na podstawie art. 9 dyrektywy. W tym względzie przepis ten przewiduje, że:

„Komisja wspierana jest przez komitet o charakterze doradczym, składający się z przedstawicieli państw członkowskich, pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji.

8 — Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych (Dz.U. L 229, str. 30).

9 — W wersjach językowych włoskiej i hiszpańskiej dyrektywy czytamy, że emisje nie mogą przyczyniać się „in modo significativo", „de manera significativa" do przekroczenia. Inne wersje językowe natomiast nie zawierają żadnego odniesienia do stopnia przyczyniania się.

10 — Artykuł 2 pkt 6.

Przedstawiciel Komisji przedkłada komitetowi projekt środków, które należy podjąć. Komitet wydaje swoją opinię o projekcie w terminie, który przewodniczący może ustalić stosownie do pilności danej sprawy, w razie potrzeby w drodze głosowania.

Opinia jest włączona do protokołu; dodatkowo każde państwo członkowskie może zażądać odnotowania w protokole swojego stanowiska.

Komisja bierze pod uwagę opinię komitetu w jak najszerszym zakresie oraz informuje komitet o zakresie, w jakim jego opinia została uwzględniona".

III — Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

9. Pismem z dnia 11 grudnia 2001 r. Republika Grecka złożyła do Komisji wniosek o zgodę na udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy 1999/32, w zakresie całego jej terytorium z wyjątkiem Kotliny Attyckiej.

10. Zdaniem rządu greckiego bowiem spełnione zostały wszystkie przesłanki wymagane w tym celu przez rzeczony przepis, albowiem emisje dwutlenku siarki wytwarzane w Grecji mieszczą się w limitach ustalonych przez prawo wspólnotowe, zaś grecki wkład w przekraczanie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich jest niemal zerowy (dochodzi co najwyżej do 1% w odniesieniu do Włoch).

11. Po otrzymaniu żądanych od rządu greckiego dodatkowych informacji Komisja zwróciła się o pomoc do programu współpracy w celu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (zwanego dalej „EMEP"), w tym w szczególności do norweskiego instytutu meteorologii (Meteorological Synthesizing Centre-West, zwanego dalej „MSC-W"), który stanowi centrum naukowe koordynacji tego programu. Instytut ten przeprowadził bardziej dogłębną analizę greckiego wkładu w depozycję siarki stwierdzoną we Włoszech.

12. Z zaskarżonej decyzji wynika, że analiza ta, której wyraz stanowiły sprawozdania z 22 lutego i 22 marca 2002 r., wykazała, iż greckie emisje przyczyniają się do przekroczenia we Włoszech ładunków krytycznych zakwaszenia w przynajmniej sześciu oczkach siatki obliczeniowej, na które w tym celu zostało podzielone terytorium włoskie. W oczkach tych wkład Grecji nie przekraczał 0,5%. Stąd EMEP stwierdził, że analiza jest

zgodna z obliczeniami, które przypisują emisjom pochodzącym z Grecji 1% wkładu w całkowitą depozycję siarki we Włoszech [11].

13. Po otrzymaniu wspomnianych wyników Komisja zwołała na dzień 15 kwietnia 2002 r. posiedzenie komitetu doradczego przewidzianego w art. 9 dyrektywy celem przedyskutowania wniosku rządu greckiego. Przy tej okazji komitet poparł projekt decyzji Komisji, która, uznawszy za niespełnioną przesłankę dotyczącą zanieczyszczania transgranicznego, oddalała wniosek grecki.

14. Komisja nie przyjęła jednak natychmiast rzeczonego projektu, albowiem w dniach 4 czerwca i 5 lipca 2002 r. rząd grecki złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przedkładając do oceny nowe dane.

15. Dane te zostały przedstawione w dniu 30 lipca, a następnie uzupełnione na wniosek Komisji w dniu 3 października tego samego roku.

16. Z analizy tych informacji, przedstawionych mu przez Komisję i przeanalizowanych przy poparciu centrum koordynacji skutków ładunków i poziomów krytycznych dla kartografii (zwanego dalej „CCE"), w sprawozdaniu z dnia 19 listopada EMEP potwierdził, że greckie emisje dwutlenku siarki przyczyniają się do depozycji, które przekraczają ładunki krytyczne zakwaszenia w innych państwach członkowskich, w tym w szczególności we Włoszech [12].

17. W dniu 4 grudnia 2002 r. Komisja zwołała na dzień 10 grudnia nowe posiedzenie komitetu doradczego, przesyłając również rządowi greckiemu dokumentację, która miała być przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia.

18. W dniu 17 grudnia 2002 r. została przyjęta zaskarżona decyzja przyjmująca niekorzystną dla Republiki Greckiej opinię wyrażoną przez rzeczony komitet. Streszczenie samego protokołu z posiedzenia komitetu, które zostało przedłożone członkom komitetu w chwili przyjęcia decyzji, zostało przesłane również rządowi greckiemu.

19. W dniu 10 stycznia 2003 r. rząd grecki wniósł o wyjaśnienie kilku punktów protokołu. Po otrzymaniu jednak nowej wersji protokołu w dniu 14 lutego 2003 r. wniósł on pismem z dnia 17 lutego 2003 r. o dalsze jego zmiany.

11 — Zobacz motywy dziewiąty i dziesiąty zaskarżonej decyzji.

12 — Zobacz motyw trzynasty zaskarżonej decyzji.

20. W dniu 26 lutego Republika Grecka wniosła wreszcie niniejszą skargę, domagając się w istocie od Trybunału stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i orzeczenia w trybie art. 241 WE o niemożności stosowania dyrektywy 1999/32 w przypadku dokonania wykładni zgodnej właśnie ze stanowiskiem Komisji.

21. Po stronie Komisji interwencję zgłosiła Rada, która podobnie jak Komisja uważa za niedopuszczalną z powodu braku uzasadnienia tę część skargi, która zmierza do orzeczenia o niemożności stosowania dyrektywy 1999/32.

22. Po zamknięciu części pisemnej postępowania, w trakcie której zostały przedstawione również: replika i duplika, strony przedstawiły swe stanowiska na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2005 r.

IV — Ocena

23. Jak już wspomniałem, rząd grecki domaga się stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, twierdząc, iż narusza ona przepisy wspólnotowe zarówno procesowe, jak i materialne.

A — *W przedmiocie naruszenia przepisów procesowych*

24. Skarżący rząd twierdzi, że w postępowaniu, które doprowadziło do podjęcia zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła pod wieloma względami zasadę kontradyktoryjności.

25. Ogólnie rzecz ujmując, rząd ten podnosi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony we wszelkich postępowaniach prowadzonych przeciwko osobie lub państwu członkowskiemu, które mogą zakończyć się aktem dla nich niekorzystnym, stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego [13]. Z tej zasady wynika — ciągnie rząd grecki — że przed wydaniem decyzji osoba zainteresowana powinna otrzymać w „rozsądnym terminie [który pozwala jej na] przygotowanie się do obrony" [14], „precyzyjny i pełny opis zarzutów, które Komisja zamierza sformułować pod jej adresem" [15].

26. Tymczasem zdaniem skarżącego rządu w niniejszym przypadku zasięgnięto opinii komitetu ustanowionego w art. 9 dyrektywy bez poszanowania jego prawa do obrony z kilku powodów, które za chwilę opiszę.

13 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawach połączonych C-48/90 i C-66/90 Niderlandy i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-565, pkt 44 i 45.

14 — Wyrok z dnia 19 kwietnia 1988 r. w sprawie 319/85 Misset przeciwko Radzie, Rec. str. 1861, pkt 8.

15 — Przywołany powyżej wyrok w sprawie Niderlandy i in. przeciwko Komisji, pkt 45.

27. Ze swej strony Komisja równie ogólnie zaprzecza, jakoby zasada poszanowania prawa do obrony miała zastosowanie w przypadkach podobnych do przypadku roztrząsanego w niniejszej sprawie. Powołując się na wyjaśnienia poczynione w wyroku w sprawie Dania przeciwko Komisji [16], przypomina ona, że według Trybunału obowiązek przestrzegania tej zasady obowiązuje jedynie w ramach postępowań, które instytucje wspólnotowe wszczynają przeciwko państwom członkowskim, jak dla przykładu w przypadku kontroli pomocy państwa. Nie jest tak natomiast w przypadku postępowań wszczynanych z inicjatywy samych państw członkowskich, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

28. Osobiście pragnę zauważyć, że można się również zastanawiać, czy przywołane orzecznictwo pasuje w pełni do przedmiotowego stanu faktycznego. To, co wydaje mi się warte podkreślenia, to fakt, iż w rzeczywistości — jak zauważa Komisja — zarzuty rządu greckiego nie dotyczą poszanowania zasady kontradyktoryjności w stosunku do państwa będącego stroną w sprawie, lecz dotyczą przestrzegania wymogów formalnych, a mianowicie stosowania procedury konsultacji komitetu doradczego. Wszystkie przywołane powyżej zarzuty dotyczą bowiem tego właśnie aspektu, chyba że utożsami się uczestnictwo przedstawicieli państw członkowskich we wspomnianym komitecie — państw jako takich, a zatem upoważnionych do przeprowadzania postępowania o charakterze instytucjonalnym i działających wewnątrz tego postępowania — z tzw. stosunkami „zewnętrznymi" wobec tego postępowania między Komisją a rzeczonym państwem członkowskim jako takim.

16 — Wyrok Trybunału z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-3/00, Rec. str. I-2643.

29. Przejdę teraz do analizy poszczególnych zarzutów o charakterze procesowym, o których wspomniałem powyżej.

30. a) W pierwszej kolejności Grecja twierdzi, że okres, jaki upłynął między przesłaniem członkom komitetu doradczego dokumentacji, która miała być przedmiotem posiedzenia tego komitetu (5 grudnia 2002 r.), a datą tego posiedzenia (10 grudnia 2002 r.), był zbyt krótki.

31. W tym celu powołuje się ona na projekt regulaminu wewnętrznego rzeczonego komitetu, który przewiduje, że termin do przesłania dokumentacji wynosi 14 dni, lecz może zostać skrócony do 5 dni w przypadkach pilnych wtedy, gdy dyskutowane środki muszą zostać przyjęte natychmiast.

32. Tymczasem zdaniem rządu greckiego nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania skróconego terminu w niniejszej sprawie. O ile bowiem art. 3 ust. 1 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia wszelkich niezbędnych środków umożliwiających używanie od dnia 1 stycznia 2003 r. wyłącznie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki nieprzekraczającej 1% na jednostkę masy, o tyle Komisja nie ma obowiązku załatwiania wniosków o przyznanie odstępstwa przed owym terminem.

33. Opóźnienie w zwołaniu komitetu i przesłaniu dokumentacji jest tym bardziej nieuzasadnione — ciągnie skarżący rząd — że Komisja już w listopadzie dysponowała wynikami nowych analiz przeprowadzonych przez EMEP (zob. powyżej pkt 16).

34. Ze swej strony pragnę zauważyć, że nic nie zostało powiedziane w dyrektywie na temat okresu, jaki powinien upłynąć między przesłaniem członkom komitetu dokumentacji będącej przedmiotem dyskusji a datą posiedzenia samego komitetu. Jak już widzieliśmy bowiem (pkt 8) art. 9 dyrektywy ogranicza się do stwierdzenia, że po otrzymaniu projektu środków, jakie Komisja zamierza przyjąć, komitet przedstawia swą opinię w terminie, który jego przewodniczący — czyli przedstawiciel Komisji — ustala stosownie do pilności danej sprawy.

35. Pragnę dodać, że również decyzja 1999/468/WE [17], przyjęta przez Radę celem uregulowania w sposób ogólny wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, nie nakłada na Komisję obowiązku przestrzegania określonych terminów. Ogranicza się ona do stwierdzenia, że „[k]ażdy komitet przyjmuje [...] swój własny regulamin wewnętrzny, przygotowany na podstawie standardowego regulaminu wewnętrznego opublikowanego w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*", przy czym rzeczywiście regulamin ten został następnie przyjęty i opublikowany [18].

36. W interesującym nas tu zakresie tego typu standardowy regulamin przewiduje, że dokumenty mające być przedmiotem dyskusji na forum komitetu są doręczane członkom komitetu na 14 dni przed posiedzeniem, z możliwością skrócenia tego terminu do 5 dni w przypadku pilnym. To wszystko, co na ten temat stanowi również projekt regulaminu wewnętrznego proponowany dla komitetu przewidzianego w dyrektywie 1999/32 (jak już zostało powiedziane powyżej w pkt 31).

37. Szczególne przepisy właściwe w niniejszej sprawie milczą zatem w tej kwestii, zaś zajmuje się nią jedynie wspomniany powyżej projekt regulaminu (który jest wszakże zaledwie projektem), zredagowany na wzór standardowego regulaminu, o którym mowa w decyzji 1999/468/WE. Nawet gdyby jednak obrać ów projekt (i jego model) za wskazówkę użyteczną przy wyobrażaniu sobie rozsądnego rozwiązania analizowanej kwestii, wydaje mi się, że zasięganie opinii komitetu, o którym mówimy, należy mimo wszystko uznać za prawidłowe, skoro Komisja dochowała terminu pięciu dni, dopuszczalnego w projekcie regulaminu w przypadkach pilnych.

38. W przedmiotowym stanie faktycznym pilny charakter sprawy wynikał — jak pomocniczo wyjaśniła Komisja — z konieczności uniknięcia sytuacji niepewności prawnej. Ponieważ począwszy od dnia 1 stycznia 2003 r. dyrektywa zobowiązywała państwa członkowskie do zezwalania na używanie jedynie ciężkich olejów opałowych, w których zawartość siarki nie przekracza 1%,

17 — Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, str. 23) (zob. art. 3 ust. 2).

18 — Artykuł 7 ust. 1. Regulamin standardowy został opublikowany w Dz.U. 2001, C 38, str. 3.

a zatem również odstępstwa od tego ograniczenia musiały być przyznane przed upływem tego terminu. W przeciwnym razie bowiem greccy przedsiębiorcy nie mieliby w odpowiednim czasie pewności co do tego, czy w przyszłości będą jeszcze mogli stosować oleje opałowe o wyższej zawartości siarki, czy też nie.

39. Nie można też zgodzić się z twierdzeniem rządu greckiego, że Komisja sama stworzyła sytuację o charakterze pilnym, albowiem zbyt długo badała przedmiotowy wniosek o udzielenie odstępstwa. Należy bowiem w tej kwestii stwierdzić, że dopiero w dniu 3 października 2002 r. rząd grecki dostarczył wszystkie wymagane informacje i że analiza tych danych dokonana przez EMEP dotarła do Komisji dopiero w dniu 21 listopada 2002 r. W tych okolicznościach, aby być zatem pewną przyjęcia przed końcem roku decyzji ważnej, a więc takiej, która byłaby przyjęta po wyrażeniu opinii przez komitet, Komisja nie mogła trzymać się „zwykłego" terminu 14 dni, lecz miała obowiązek dotrzymania terminu 5 dni przewidzianego dla spraw pilnych, co też uczyniła.

40. Dlatego postępowanie zasięgania opinii komitetu wydaje mi się prawidłowe w tym względzie.

41. b) W drugiej kolejności rząd grecki podnosi, że dokumentacja przesłana przez Komisję członkom wspomnianego komitetu nie była kompletna, albowiem nie została doręczona nota informacyjna przygotowana przez dyrekcję generalną ds. środowiska, w której Komisja przyznaje, że stwierdzenie przez EMEP wkładu greckiego w przekraczanie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich może zależeć od modelu matematycznego użytego przy dokonywaniu analizy.

42. Muszę jednak powtórzyć, że — jak wyjaśniła Komisja w swej replice, czemu nie przeczył rząd grecki — rzeczona nota informacyjna została zredagowana po zamknięciu posiedzenia komitetu, w ramach i do celów wewnętrznych postępowań Komisji. Dlatego zarzut ten nie wydaje mi się zasadny.

43. c) Republika Grecka uznaje następnie za wadę postępowania fakt, iż na posiedzeniu komitetu w dniu 10 grudnia 2002 r. większość państw członkowskich nie wysłała w charakterze przedstawicieli tych samych osób, które wzięły udział w poprzednim posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2002 r. (zob. powyżej pkt 13).

44. Również z tym argumentem nie można się zgodzić. Wystarczy bowiem zauważyć, że wysłanie owych przedstawicieli i ich wybór pozostaje do w pełni swobodnego uznania państw członkowskich i że żaden przepis nie nakłada wymogu, aby w skład komitetu wchodziły zawsze te same osoby.

45. d) Wreszcie rząd grecki zarzuca Komisji przyjęcie zaskarżonej decyzji, zanim członkowie komitetu mieli możliwość zweryfikowania dokładności protokołu z posiedzenia samego komitetu. Czyniąc tak, Komisja obradowała na podstawie protokołu, którego Republika Grecka nie uważała za kompletny (zob. powyżej pkt 19). Projekt regulaminu postępowania komitetu przewiduje natomiast przesyłanie protokołów z posiedzeń członkom komitetu w odpowiednim czasie umożliwiającym im zgłoszenie uwag.

46. W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa 1999/32 ogranicza się do stwierdzenia, że opinia komitetu jest włączona do protokołu, że każde państwo członkowskie może zażądać odnotowania w tym dokumencie swojego stanowiska i że Komisja bierze pod uwagę opinię komitetu w jak najszerszym zakresie [19]. Jednocześnie wspomniany projekt regulaminu postępowania przewiduje, że protokoły powinny być przesyłane członkom komitetu, którzy informują przewodniczącego na piśmie o ewentualnych uwagach. Propozycje zmian są dyskutowane przez komitet i, w przypadku gdy nadal istnieją rozbieżności zdań, zostają one dołączone do protokołu.

47. Nawet abstrahując od niewiążącego charakteru projektu regulaminu, nie uważam za konieczne przeprowadzanie dogłębnych rozważań na temat tego, czy rzeczywiście przedstawiciel grecki miał wystarczająco dużo czasu (w świetle samego projektu, ale również w świetle samej dyrektywy), aby zareagować na próbną wersję protokołu. Ograniczę się do stwierdzenia, że w pismach przesłanych do Komisji rząd grecki żądał jedynie wyjaśnienia niektórych kwestii zawartych w stanowisku jego własnego przedstawiciela i że stanowisko to tak czy inaczej było i pozostało w mniejszości w łonie komitetu. Dlatego Komisja może słusznie uważać, że tak czy inaczej zaskarżona decyzja została przyjęta zgodnie z opinią (większości członków) komitetu.

48. W każdym razie, nawet gdyby zgodnie z żądaniem skarżącego rządu uznać istnienie wady procesowej w zachowaniu Komisji, uważam, że zastosowanie znalazłoby tu orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym „nieprawidłowość procesowa pociągnęłaby za sobą stwierdzenie nieważności [...] decyzji jedynie, gdyby zostało udowodnione, że w braku owej nieprawidłowości zaskarżona decyzja mogłaby mieć inną treść" [20].

49. Również ten zarzut należy więc oddalić.

19 — Zobacz art. 9 przywołany powyżej w pkt 8.

20 — Wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawach połączonych od 209/78 do 215/78 i 218/78 Van Landewyck przeciwko Komisji, Rec. str. 3125, pkt 47. Zobacz również wyrok z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-959, pkt 48.

50. W świetle powyższych rozważań wydaje mi się zatem, iż można dojść do wniosku, że żaden z zarzutów podniesionych przez rząd grecki nie może zostać uznany za zasadny.

52. Podobnie jak Komisja ja również pragnę w tej kwestii zauważyć, że stwierdzenia zawarte w tym piśmie nie mogą zostać uznane za opinię osobistą, albowiem autorem tego pisma jest dyrektor instytutu, który przeprowadził badania i który podpisał rzeczone pismo właśnie ze względu na swą pozycję urzędową.

B — *W przedmiocie naruszenia przepisów prawa materialnego*

W przedmiocie przyczynienia się do przekroczenia ładunków krytycznych

53. Co się zaś tyczy meritum, ograniczę się do stwierdzenia, że badania przeprowadzone przez wspomniany instytut dostarczają elementów pozwalających na poparcie wniosku Komisji, zgodnie z którym sytuacja grecka nie spełnia niezbędnych przesłanek celem przyznania odstępstwa (zob. powyżej pkt 6 i 7). Wyniki badania wykazują bowiem jednoznacznie, że na podstawie danych naukowych zgromadzonych w ciągu ostatnich trzydziestu lat, należy uznać za udowodniony fakt, iż emisje greckie przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych w Austrii, Niemczech, Włoszech i Szwajcarii, choć stopień owego przyczynienia się jest niewielki i wynosi co najwyżej 0,5%.

51. Co do istoty sprawy skarżący rząd podnosi przede wszystkim, że z przeprowadzonych przez EMEP analiz, stanowiących naukową podstawę zaskarżonej decyzji, w żadnym razie nie wynika, jakoby druga przesłanka umożliwiająca państwu członkowskiemu zezwolenie na używanie olejów opałowych o wyższej zawartości siarki (zob. powyżej pkt 6) nie została spełniona. W szczególności jego zdaniem nie zostało w żadnym razie „udowodnione ponad wszelką wątpliwość, że emisje greckie przyczyniają się do depozycji, które przekraczają ładunki krytyczne zakwaszenia w innych państwach członkowskich, w tym w szczególności we Włoszech", jak stanowi motyw trzynasty decyzji. Stwierdzenie to, zawarte jedynie w piśmie przewodnim do badania przesłanego Komisji, jest wyrazem osobistej opinii dyrektora MSC-W (instytutu odpowiedzialnego za przeprowadzenie analiz, zob. powyżej pkt 11), nie zaś wynikiem przeprowadzonych badań naukowych.

54. Ponieważ mamy tu do czynienia z wykonywaniem uprawnień dyskrecjonalnych Komisji, którego ocena pociąga za sobą rozważania o charakterze technicznym, wydaje mi się, że należy tu zastosować słynne już orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w takich wypadkach sąd wspólnotowy „może dokonać kontroli treści decyzji przyjętych przez Komisję zgodnie z opinią

[danego komitetu] jedynie w przypadku oczywistego błędu w ustaleniach faktycznych lub błędu co do prawa bądź też w przypadku nadużycia władzy" [21].

55. Tymczasem z akt niniejszej sprawy nie wyłania się żaden element, który pozwalałby na stwierdzenie któregokolwiek z takowych błędów lub nadużycia władzy. Z jednej bowiem strony Komisja zajęła stanowisko zgodne z opinią wiarygodnego instytutu naukowego, z drugiej zaś strony Grecja — poza ogólnikowymi zarzutami i odesłaniem do poprzednich argumentów podniesionych już w łonie komitetu i odrzuconych przez ów komitet — nie dostarczyła żadnych dowodów na istnienie błędów tego rodzaju.

56. Uważam zatem, że przedmiotowy zarzut podlega oddaleniu.

W przedmiocie przyczyniania się do przekroczenia ładunków krytycznych

57. Rząd grecki twierdzi, że nawet gdyby uznać, że niektóre cząsteczki dwutlenku siarki pochodzące z Grecji docierają do Włoch, nie można jednak stwierdzić żadnego przyczyniania się do przekraczania ładunków krytycznych w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy. Pojęcie „przyczyniania się do przekroczenia ładunków krytycznych" oznacza bowiem jego zdaniem, że w braku emisji greckich ekosystemy włoskie, w których odnotowuje się depozyt dwutlenku siarki przewyższający ładunek krytyczny, zeszłyby pod poziom przekroczenia owego ładunku. Innymi słowy, zdaniem tego rządu, przyczynienie się musi być decydujące z punktu widzenia przekroczenia ładunku krytycznego, co jego zdaniem nie zachodzi w niniejszej sprawie.

58. Na poparcie proponowanej przez siebie mniej restrykcyjnej wykładni rząd grecki podnosi również, że wersje językowe włoska i hiszpańska dyrektywy precyzują, że emisje nie powinny przyczyniać się „w sposób istotny" do przekroczenia ładunków krytycznych.

59. Jednocześnie rząd ten twierdzi, że lansowana przez Komisję bardziej restrykcyjna wykładnia analizowanej przesłanki pozbawiłaby wszelkiej skuteczności art. 3 ust. 2 dyrektywy, który przez to nie zostałby nigdy zastosowany.

60. Osobiście wierzę jednak, że Komisja słusznie twierdzi, iż dyrektywa mówi o emisjach, które „przyczyniają się" do przekroczenia ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich, nie zaś o emisjach, które „powodują" owo przekroczenie. Dlatego sposób odczytywania art. 3 ust. 2 przez rząd grecki wydaje mi się sprzeczny z samym brzmieniem tego przepisu.

21 — Wyrok z dnia 27 września 1983 r. w sprawie 216/82 Universität Hamburg, Rec. str. 2771, pkt 14. Zobacz również wyrok z dnia 25 października 1984 r. w sprawie 185/83 Rijksuniversiteit te Groningen, Rec. str. 3623, pkt 14 i 15.

61. Co więcej, jak przypomina Komisja, konieczność dokonywania restrykcyjnej wykładni rzeczonej przesłanki wynika również z prac przygotowawczych do dyrektywy. Zgodnie bowiem z projektem przedstawionym przez Komisję odstępstwo mogło zostać przyznane pod warunkiem, że „wkład w ponadgraniczne zanieczyszczenie jest nieistotny" [22]. Rada okazała się jednak bardziej surowa [23], ustanawiając, iż odstępstwo może zostać uznane jedynie wtedy, gdy w jego wyniku państwo członkowskie nie przyczynia się do przekroczenia ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich, a zatem w oderwaniu od stopnia owego „wkładu".

62. Nie wydaje mi się też, aby można było uznać za zasadne argumenty na poparcie łagodniejszej wykładni wersji włoskiej i hiszpańskiej dyrektywy, które podają, że emisje nie mogą przyczyniać się „w sposób istotny" do przekroczenia.

63. Podkreśliwszy bowiem, że wersje te nie mogą przeważać w stosunku do znacznie liczniejszych wszystkich pozostałych wersji — w tym również wersji greckiej — o odmiennej treści, ograniczę się do stwierdzenia, że rozpatrywana tu przesłanka jest dwukrotnie wspomniana w art. 3 ust. 2 dyrektywy (zob. powyżej pkt 7). Powracając do rzeczonej przesłanki, w ostatnim zdaniu również wersje włoska i hiszpańska przepisu precyzują, że odstępstwo może zostać przyznane jedynie wtedy, gdy emisje „nie przyczyniają się do przekroczenia", nic nie wspominając o stopniu owego wkładu.

64. Przeprowadzone rozważania prowadzą mnie do wniosku, że wykładnia dokonana przez Komisję jest jedyną słuszną wykładnią analizowanej przesłanki.

65. W konsekwencji, ustaliwszy w przedmiotowej sprawie, że depozycje pochodzące z Grecji „przyczyniały się" do przekroczenia ładunków krytycznych w niektórych regionach włoskich, w których już wcześniej odnotowywano problemy zakwaszenia spowodowane dwutlenkiem siarki, Komisja nie mogła uwzględnić wniosku złożonego przez rząd grecki, mimo iż wspomniany wkład w przekroczenie nie wykraczał poza 0,5%.

66. Nie można też twierdzić jak czyni to rząd grecki, że podważana przez niego wykładnia pozbawiłaby dany przepis wszelkiej skuteczności. Choć prawdą jest, że wykładnia ta w znacznym stopniu zawęża margines dopuszczalności owego odstępstwa, jednak ponieważ mamy tu do czynienia właśnie z odstępstwem, wykładni tej nie można uznać za zaskakującą i bezzasadną. Mimo to wydaje mi się, że przedmiotowy przepis

22 — Artykuł 3 ust. 2 projektu dyrektywy Rady dotyczącej redukcji poziomu siarki w niektórych paliwach ciekłych i wprowadzającej zmiany do dyrektywy 93/12/EWG (Dz.U. 1997, C 190, str. 9).

23 — W dokumencie prezydium Rady nr 9271/98 z dnia 11 czerwca 1998 r. czytamy, że „[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted" (wyróżnienie własne).

zachowuje wciąż margines stosowalności w szczególności — jak o tym mowa właśnie w art. 3 ust. 2 dyrektywy — w przypadku gdy depozycja siarki pochodząca z państwa członkowskiego składającego wniosek nie przyczynia się wcale (lub też przyczynia się w sposób absolutnie nieistotny) do przekroczenia ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich.

67. Uważam zatem, że również analizowane w tej części argumenty zasługują na oddalenie.

W przedmiocie zastosowanej metody szacunkowej

68. Rząd grecki twierdzi ponadto, że Komisja powinna była dokonać oceny jego wniosku, stosując do celów oszacowania wkładu w przekroczenie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich tej samej metody, która została użyta przy pracach przygotowawczych nad dyrektywą. Zmiana modelu matematycznego dokonana przez Komisję spowodowała jego zdaniem poważne konsekwencje, albowiem w przeciwieństwie do poprzedniego nowy model wykazuje się takimi cechami technicznymi, z powodu których szacunki przyczyniania się nigdy nie mogą prowadzić do wartości zerowych, lecz zawsze będą prowadzić do wykrywania wkładu chociażby na znikomym poziomie.

69. Ponieważ zdaniem tego rządu zmiana ta spowodowała w istocie zmianę zakresu stosowania odstępstwa, Komisja nie miała prawa jej dokonać bez zastosowania procedury współpracy, o której mowa w art. 252 WE, która jako właściwa do przyjęcia dyrektywy powinna być stosowana również w przypadku wprowadzania zmian do tej dyrektywy.

70. Ze swej strony pragnę przede wszystkim zauważyć, że jak wykazała Komisja w replice, bardzo wątpliwe jest, czy nowy, odmienny model matematyczny zastosowany dla oszacowania wkładu nie mógłby nigdy doprowadzić do wyników na poziomie zerowym. Dla przykładu w odniesieniu do Włoch okazały się zerowe szacunki przyczyniania się Luksemburga, Szwecji i Finlandii.

71. Pragnę zauważyć, że nic w dyrektywie nie zobowiązuje Komisji do wyboru określonego modelu matematycznego. Dlatego Komisja miała swobodę w podejmowaniu decyzji na podstawie badań naukowych uznanych za odpowiednie i wiarygodne. W przedmiotowym stanie faktycznym nie można czynić Komisji zarzutu z tego, iż zwróciła się ona do instytutu o międzynarodowej renomie, jakim jest MSC-W, i że zastosowała metodę szacowania uznaną za odpowiednią przez ten instytut, mimo iż metoda ta była odmienna od metody przyjętej za punkt odniesienia w ramach prac przygotowawczych.

72. Wynika stąd, że również te argumenty są bezzasadne.

W przedmiocie zasady uzasadnionych oczekiwań

73. Rząd grecki uważa nadto, że odmawiając mu odstępstwa, Komisja naruszyła zasadę uzasadnionych oczekiwań, albowiem przed przyjęciem dyrektywy pozwoliła ona jasno przypuszczać, że będzie możliwe dalsze używanie w Grecji ciężkich olejów opałowych o wyższej zawartości siarki.

74. W szczególności rząd ten twierdzi, że w przesłanym do Rady i Parlamentu komunikacie dotyczącym wspólnotowej strategii zwalczania zakwaszania (zwanym dalej „komunikatem w sprawie zakwaszania") [24], przedstawionym wspólnie z projektem dyrektywy, do którego to komunikatu odwołuje się również motyw dziewiąty dyrektywy w swej ostatecznej wersji, Komisja wymieniła Republikę Grecką jako jedno z państw członkowskich, które będzie mogło skorzystać z odstępstwa.

24 — COM(97) 088 wersja ostateczna z dnia 12 marca 1997 r.

75. Ze swej strony pragnę przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań może zostać podniesiona w odniesieniu do określonego aktu wspólnotowego jedynie wtedy, gdy sama Wspólnota spowodowała uprzednio sytuację, która uzasadniałaby stosowanie tej zasady" [25]. Ponadto, choć zasada ta ma na celu ochronę przedsiębiorców, u których „instytucja wywołała uzasadnione oczekiwania [...], nic nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie podniosło w ramach skargi o stwierdzenie nieważności niespełnienie uzasadnionych oczekiwań" takich podmiotów [26].

76. Wydaje mi się, że w niniejszej sprawie nie zostały spełnione przesłanki konieczne, aby móc się powołać na powyższe orzecznictwo.

77. Nie mógł bowiem umknąć uwadze Republiki Greckiej fakt, iż zarówno wspomniany komunikat, jak i związany z nim projekt stanowiły wyraz kierunku obranego przez Komisję, który musiał jeszcze przełożyć się na akt normatywny Rady, oraz że w trakcie postępowania legislacyjnego Rada mogła wprowadzić (nawet daleko idące) zmiany do projektu, co nie tylko często ma miejsce, ale miało miejsce również w tym

25 — Wyroki: z dnia 10 stycznia 1992 r. w sprawie C-177/90 Kühn, Rec. str. I-35, pkt 14 oraz z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-375/96 Zaninotto, Rec. str. I-6629, pkt 50.

26 — Wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-342/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-1975, pkt 47 i przywoływane tam orzecznictwo.

przypadku — przynajmniej w interesującej nas tu kwestii [27].

81. Siłą rzeczy wydaje mi się więc, że również zarzut oparty na uzasadnionych oczekiwaniach należy uznać za bezzasadny.

78. Nie ma też znaczenia fakt, iż w motywie dziewiątym dyrektywy Rada wprost odwołuje się do rzeczonego komunikatu, albowiem nie oznacza to, iż dyrektywa „przejęła" — a przez to nadała walor normatywny — wszystkim twierdzeniom znajdującym się w samym komunikacie, potwierdzając w pewien sposób domniemane „oczekiwania" powstałe po stronie Republiki Greckiej na podstawie owego komunikatu.

W przedmiocie zasady proporcjonalności

82. Rząd grecki podnosi wreszcie, że we wspomnianym komunikacie Komisja stwierdziła, że przyjęta przez Wspólnotę strategia zwalczania zakwaszania musi przewidywać środki kosztowo opłacalne, które zatem biorą pod uwagę stosunek kosztów do skuteczności. Z zaskarżonej decyzji wynikałyby natomiast dla Republiki Greckiej nadmierne koszty w stosunku do korzyści, jakie wynikają z niej dla środowiska. To zdaniem tego rządu stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, do której przestrzegania Komisja była zobowiązana przy wykonywaniu uprawnienia dyskrecjonalnego, które jego zdaniem dyrektywa jej przyznaje.

79. Jak już wspomniałem (pkt 61), istotnie w trakcie postępowania legislacyjnego Rada zmieniła właśnie w interesującym nas tu zakresie strategię opisaną w komunikacie, tak iż należało uznać go za ważny z punktu widzenia normatywnego jedynie w części rzeczywiście przejętej w ostatecznym tekście dyrektywy.

80. Żadne zasługujące na ochronę prawną oczekiwania nie mogły zatem powstać jako takie na podstawie projektu (i leżącej u jego podstaw strategii).

83. Ponieważ z poprzedzającej analizy wynika, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja ograniczyła się do zastosowania jedynej możliwej wykładni drugiej przesłanki ustanowionej w dyrektywie dla celów udzielania odstępstwa, wydaje mi się, że test

27 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawach połączonych 87/77 i 130/77, 22/83, 9/84 i 10/84 Salerno przeciwko Komisji i Radzie, Rec. str. 2523, gdzie stwierdza się, że „uchwała Parlamentu nie ma mocy wiążącej i nie może stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań, że instytucje się do niej zastosują" (pkt 59).

proporcjonalności dotyczy w rzeczywistości nie tyle decyzji, co raczej samej dyrektywy.

84. Zostało to zresztą pośrednio potwierdzone przez sam skarżący rząd. Na wypadek, gdyby Trybunał uznał — co osobiście sugeruję — że dyrektywa nakłada na Komisję obowiązek odmowy udzielenia odstępstwa bez brania pod uwagę stosunku kosztów do skuteczności, rząd ten domaga się stwierdzenia niemożności stosowania dyrektywy w trybie art. 241 WE, jako że narusza to zasadę proporcjonalności.

85. Komisja i Rada podważyły jednakże dopuszczalność tej części skargi, albowiem ich zdaniem rząd grecki nie wskazał w sposób jasny i precyzyjny argumentów na poparcie zarzutu niezgodności z prawem.

86. Mnie się jednak wydaje, że choć dość zwięźle, jednak rząd grecki wskazał w skardze powody, dla których dyrektywa powinna zostać uznana za niemożliwą do stosowania w rozumieniu art. 241 WE. Podniósł on bowiem kwestię naruszenia przez prawodawcę wspólnotowego zasady proporcjonalności z tego względu, iż przesłanki przewidziane dla celów przyznawania odstępstwa nie przestrzegają kryteriów opłacalności kosztowej, na które powołuje się komunikat w sprawie zakwaszania.

87. Sądzę zatem, że można uznać za w pewien sposób spełnioną przesłankę dotyczącą uzasadnienia, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym „wymogi formalne nałożone w art. 38 regulaminu" są spełnione, jeżeli zostały wskazane „wystarczająco jasno zasady prawne, które podobno zostały naruszone" [28].

88. Pragnę jednak od razu dodać, że nawet gdyby uznać dopuszczalność tego zarzutu, zarzut ten wydaje mi się niezasadny merytorycznie. Rząd grecki wywodzi naruszenie zasady proporcjonalności z tego, że w pewnych fragmentach komunikatu w sprawie zakwaszenia Komisja stwierdziła, że w przypadku niektórych państw członkowskich — w tym Grecji — redukcja poziomu zawartości siarki w ciężkich olejach opałowych mogła nie stanowić odpowiedniego rozwiązania z punktu widzenia kosztów.

89. Jak już jednak zauważyłem w pkt 77–79, ocena przeprowadzona w komunikacie nie

28 — Wyrok z dnia 15 grudnia 1966 r. w sprawie 62/65 Serio, Rec. str. 757.

została przejęta w całości przez Radę w momencie przyjęcia dyrektywy. Dlatego test proporcjonalności powinien zostać przeprowadzony wyłącznie w odniesieniu do treści dyrektywy.

90. W tym celu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby ustalić, „czy przepis prawa wspólnotowego jest zgodny z zasadą proporcjonalności, należy zbadać, czy środki, które wprowadza, są dostosowane do realizacji przewidzianego celu i czy nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu" [29].

91. Odnośnie do pierwszej kwestii już kilkakrotnie wspomniałem, że celem dyrektywy jest redukcja emisji dwutlenku siarki. Ponieważ — jak stanowi motyw ósmy dyrektywy — „[s]iarka [...] przez lata była uznawana za główne źródło [takich] emisji [...], co jest z kolei [jednym z] powod[ów] powstawania kwaśnych deszczy", wydaje mi się oczywiste, że przesłanka restrykcyjna w zakresie odstępstwa od redukcji poziomu siarki w ciężkich olejach opałowych może jako taka zostać uznana za odpowiednią do realizacji przewidzianego celu.

92. Co się zaś tyczy konieczności przesłanki w restrykcyjnym brzmieniu przewidzianym przez Radę, wydaje mi się, że ocena przeprowadzona przez tę ostatnią jest wyraźnie opisana w części motywacyjnej dyrektywy, w tym w szczególności w motywie dziesiątym, którego nie było w oryginalnym projekcie dyrektywy, a który wydaje się dotyczyć właśnie zasady proporcjonalności.

93. W motywie tym czytamy bowiem, iż „[b]adania wykazały, że korzyści z redukcji emisji ditlenku [dwutlenku] siarki poprzez redukcję zawartości siarki w paliwach będą często znacznie większe niż szacowane koszty branży opisanej w niniejszej dyrektywie oraz że istnieją technologie pozwalające na redukcję poziomu siarki w paliwach ciekłych". Do tego motyw piętnasty dodaje, że należy przewidzieć odstępstwa dotyczące zawartości siarki w państwach członkowskich, „w których pozwalają na to warunki środowiskowe", czyli zgodnie z art. 3 ust. 2, gdy między innymi nie ma żadnego wkładu w przekroczenie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich.

29 — Zobacz między wieloma innymi wyroki: z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 Safety Hi-Tech, Rec. str. I-4301, pkt 57 oraz z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-2405, pkt 54.

94. Dlatego — jak zauważa Komisja — ustalając granice zawartości siarki w ciężkich olejach opałowych, Rada wzięła pod uwagę wymogi związane z zasadą proporcjonalności, przewidując udzielanie odstępstw na dość restrykcyjnych, opisanych już kilkakrotnie, warunkach. To oczywiście również dlatego, że polityka Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska opiera się na zasadzie ostrożności (art. 174 WE), a zatem, że również wtedy, „gdy istnieją wątpliwości odnośnie do istnienia lub zakresu ryzyka dla zdrowia ludzi, mogą zostać przyjęte środki ochronne bez konieczności oczekiwania na to, aby rzeczywiste istnienie oraz powaga owego ryzyka zostały w pełni udowodnione" [30].

95. Oczywiście, jak zauważyła sama Komisja przy innej okazji [31], również środki oparte na zasadzie ostrożności nie mogą ignorować wymogów związanych z zasadą proporcjonalności, ale ocena tej ostatniej powinna być dokonywana w odniesieniu do poziomu ochrony obranego przez prawodawcę; tymczasem, jak widzieliśmy, prawodawca optował za dość wysokim poziomem ochrony.

96. Z drugiej strony właśnie Trybunał podkreślił, że mając na uwadze szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, jakie posiada Rada przy wdrażaniu celów polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska, „kontrola sądowa musi siłą rzeczy ograniczyć się do zbadania, czy nie popełniła ona oczywistego błędu w ocenie" [32].

97. Nie wydaje mi się jednak, aby w niniejszej sprawie udowodniony został tego typu błąd w ocenie. Choć bowiem odmowa przyznania odstępstwa oznacza dla Grecji wyższe koszty, należy jednak uznać, że cel uniknięcia pogorszenia się sytuacji wynikającej z przekroczenia w innych państwach członkowskich ładunków, które już i tak są tam wysokie, może w pełni uzasadniać sporny środek restrykcyjny i jego skutki [33].

98. Na podstawie powyższych rozważań uważam, że dyrektywa nie narusza zasady proporcjonalności, a zatem zarzut sprzeczności z prawem należy oddalić.

30 — Wyroki z dnia 5 maja 1998 r.: w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 63 i w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-2265, pkt 99.

31 — Komunikat Komisji dotyczący stosowania zasady ostrożności z dnia 2 lutego 2000 r., COM(2000) 1 wersja ostateczna, rozdział 6.3.1.

32 — Przywołany powyżej wyrok w sprawie Safety Hi-Tech, pkt 37.

33 — Zobacz wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 17 oraz z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-183/95 Affish, Rec. str. I-4315, pkt 42.

V — W przedmiocie kosztów

99. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami poniesionymi tak przez nią samą, jak i przez Komisję. Zgodnie z art. 69 § 4 tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Stąd Rada jako interwenient pokryje własne koszty.

VI — Wnioski

100. W świetle przedstawionych rozważań proponuję Trybunałowi orzeczenie, jak następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania poniesionymi przez Komisję.

3) Rada pokryje własne koszty.