SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA ANTONIA TIZZANA, predstavljeni 16. junija 2005[1]

I – Uvod

1. Grčija predlaga Sodišču, naj razglasi ničnost Odločbe 2003/3/ES (v nadaljevanju: izpodbijana odločba)[2], s katero je Komisija zavrnila njeno zahtevo po uporabi težkega kurilnega olja z vsebnostjo žvepla, večjo od 1 %, ki je na splošno določena v Direktivi 1999/32/ES (v nadaljevanju: Direktiva 1999/32 ali Direktiva)[3].

2. Sodišče je pozvano, naj odloči zlasti o tem, ali je Komisija kršila pravo Skupnosti, ko Grčiji ni dovolila preseči te meje.

II – Pravni okvir

3. Za namene obravnavane zadeve je treba najprej spomniti, da je Skupnost s Sklepom Sveta 98/686/ES[4] sprejela Protokol o zmanjševanju emisij žvepla[5] h Konvenciji Združenih narodov o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja[6].

4. Skupnost je za to, da bi prispevala k doseganju ciljev, določenih v teh aktih mednarodnega prava, sprejela najprej Direktivo 93/12/EGS[7] in v nadaljevanju navedeno Direktivo 1999/32, katere, v skladu s členom 1(1), „namen [je] zmanjšati emisije žveplovega dioksida, ki nastanejo pri sežiganju nekaterih vrst tekočega goriva, in tako

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

2 — Odločba Komisije z dne 17. decembra 2002 o vloženi zahtevi Grčije za odobritev uporabe težkega kurilnega olja z mejno vrednostjo vsebnosti žvepla 3 % mase na delu svojega ozemlja (notificirana pod opravilno številko C(2002) 2475) (UL 2003, L 4, str. 16).

3 — Direktiva Sveta z dne 26. aprila 1999 o zmanjšanju deleža žvepla v nekaterih vrstah tekočega goriva, s katero je bila spremenjena Direktiva 93/12/EGS (UL L 121, str. 13).

4 — Sklep Sveta z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Protokola s strani Evropske skupnosti o nadaljnjem zmanjševanju emisij žvepla h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz leta 1979 (UL L 326, str. 34).

5 — Protokol h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje prek meja iz leta 1979 v zvezi z nadaljnjim zmanjševanjem emisij žvepla, podpisan v Oslu 14. junija 1994.

6 — Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, podpisana v Ženevi 13. novembra 1979.

7 — Direktiva Sveta z dne 23. marca 1993 o vsebnosti žvepla v nekaterih tekočih gorivih (UL L 74, str. 81).

zmanjšati škodljive učinke takih emisij na človeka in okolje".

5. V ta namen je v členu 3(1) Direktive predvideno, da „[d]ržave članice storijo vse potrebno, da zagotovijo, da se od 1. januarja 2003 na njihovem ozemlju težko kurilno olje ne uporablja, če vsebnost žvepla v njem presega 1,00 % mase".

6. Ta meja pa ni absolutna glede na to, da na podlagi člena 3(2) te direktive „lahko država članica na svojem celotnem ozemlju ali delu ozemlja odobri uporabo težkega olja z vsebnostjo žvepla med 1,00 in 3,00 % mase". Ta odobritev se lahko uporabi samo pod pogojem: i) da se upoštevajo „standardi kakovosti zraka za žveplov dioksid iz Direktive 80/799/EGS [8] ali iz katere koli zakonodaje Skupnosti, ki razveljavlja ali nadomešča te standarde, ter druge ustrezne določbe Skupnosti", in ii) da „emisije [ki nastanejo v državi članici, ki namerava dodeliti odobritev] ne prispevajo k prekoračitvam kritičnih obremenitev [9] v kateri koli državi članici". V Direktivi je v zvezi s tem pojasnjeno, da „kritična obremenitev pomeni količinsko oceno izpostavljenosti enemu ali več onesnaževalom, pod katero se glede na trenutno vedenje ne pojavljajo pomembni škodljivi učinki na občutljive elemente okolja"[10].

7. Pomen drugega od navedenih pogojev je potrjen v zadnjem stavku člena 3(2), v katerem je ponovno poudarjeno, da se „odobritev [...] uporablja le, kadar emisije iz države članice ne prispevajo k prekoračitvam kritičnih obremenitev v kateri koli državi članici".

8. Kar zadeva postopek za dodelitev zadevne odobritve, je v členu 3(5) Direktive predvideno, da „[č]e država članica izkoristi možnosti iz odstavka 2, o tem obvesti Komisijo in javnost vsaj 12 mesecev vnaprej", tako da Komisiji posreduje „zadostne informacije, da oceni ali so merila [...] izpolnjena". V šestih mesecih od datuma, ko Komisija prejme navedene informacije, sprejme odločitev po posvetovanju z odborom, ustanovljenim s členom 9 Direktive. V zvezi s tem je v tej določbi predvideno:

„Komisiji pomaga svetovalni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic in mu predseduje predstavnik Komisije.

8 — Direktiva Sveta z dne 15. julija 1980 o mejnih in priporočenih vrednostih kakovosti zraka za žveplov dioksid in suspendirane delce (UL L 229, str. 30).

9 — V italijanski in španski različici Direktive je navedeno, da emisije ne smejo prispevati k prekoračitvam „in modo significativo", „de manera significativa". V drugih jezikovnih različicah ni glede obsega prispevka nobene navedbe.

10 — Člen 2(6).

Predstavnik Komisije odboru predloži osnutek potrebnih ukrepov. Odbor da svoje mnenje o osnutku v roku, ki ga lahko določi predsednik glede na nujnost zadeve, če je potrebno z glasovanjem.

Mnenje se zabeleži v zapisniku; poleg tega ima vsaka država članica pravico zahtevati, da se njeno stališče zabeleži v zapisniku.

Komisija čim bolj upošteva mnenje, ki ga da odbor. Odbor obvesti o načinu, kako je bilo njegovo mnenje upoštevano".

III – Dejansko stanje in postopek

9. Helenska republika je z dopisom z dne 11. decembra 2001 od Komisije zahtevala dovoljenje za dodelitev odobritve na podlagi člena 3(2) Direktive 1999/32 na svojem celotnem ozemlju z izjemo atiškega bazena.

10. Po mnenju te vlade so bili namreč v tej zadevi izpolnjeni vsi potrebni pogoji, določeni v tej določbi, glede na to, da so bili pri emisijah žveplovega dioksida iz Grčije spoštovane omejitve, ki so naložene v pravu Skupnosti, in da je bilo treba šteti, da je grški prispevek k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah skoraj enak nič (največji vpliv je bil v višini 1 % ugotovljen glede Italije).

11. Komisija je potem, ko je od grške vlade zahtevala in dobila nadaljnje podatke, zaprosila za pomoč Program sodelovanja za spremljanje in oceno onesnaževanja zraka na velike razdalje v Evropi (v nadaljevanju: EMEP) in zlasti norveški meteorološki inštitut (Meteorological Synthesing Center – West, v nadaljevanju: MSC-W), ki je znanstveni center za koordinacijo tega programa. Ta inštitut je opravil podrobnejšo analizo grškega prispevka k odlaganju žvepla, ki je bilo ugotovljeno v Italiji.

12. Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je ta analiza, ki je bila vsebovana v poročilih z dne 22. februarja in 22. marca 2002, pokazala, da so emisije iz Grčije v Italiji prispevale k prekoračitvi kritičnih obremenitev zakisljevanja v najmanj šestih točkah omrežja, na katero je bilo v ta namen razdeljeno italijansko ozemlje. V teh točkah prispevek Grčije ni presegal 0,5 %. EMEP je iz tega sklepal, da se

je analiza ujemala z izračuni, na podlagi katerih se emisijam iz Grčije pripisuje 1 % celotnega odlaganja žvepla v Italiji[11].

13. Komisija je po prejemu navedenih rezultatov 15. aprila 2002 sklicala sestanek svetovalnega odbora, določenega v členu 9 Direktive, za obravnavo zahteve grške vlade. Ob tej priložnosti je odbor podprl osnutek odločbe Komisije, ki je zavrnila grško zahtevo, ker je menila, da ni bil izpolnjen pogoj v zvezi s čezmejnim onesnaževanjem.

14. Vendar Komisija ni takoj sprejela tega osnutka, ker je grška vlada 4. junija in 5. julija 2002 zahtevala ponovno preučitev vprašanja, pri čemer je predložila nadaljnje elemente za presojo.

15. Ti so bili dejansko predloženi 30. julija in nato na zahtevo Komisije dopolnjeni 3. oktobra istega leta.

16. EMEP je na podlagi preučitve teh informacij, ki mu jih je predložila Komisija in ki jih je preučil skupaj s Centrom za koordinacijo učinkov na kartografijo kritičnih obremenitev in ravni (v nadaljevanju: CKU), v poročilu z dne 19. novembra potrdil, da grške emisije prispevajo k odlaganju, ki presega kritične obremenitve zakisljevanja v drugih državah članicah, predvsem v Italiji[12].

17. Komisija je 4. decembra 2002 za 10. december sklicala nov sestanek svetovalnega odbora, pri čemer je tudi grški vladi poslala dokumentacijo, o kateri je bilo treba razpravljati na tem sestanku.

18. 17. decembra 2002 je bila sprejeta izpodbijana odločba, v kateri je bilo upoštevano mnenje, neugodno za Helensko republiko, ki ga je podal navedeni odbor. Povzetek samega zapisnika sestanka odbora, ki je bil predložen komisarjem ob sprejetju odločbe, je bil poslan tudi grški vladi.

19. Ta vlada je 10. januarja 2003 zahtevala pojasnila glede nekaterih točk zapisnika. Po prejemu nove različice 14. februarja 2003 pa je z dopisom z dne 17. februarja 2003 zahtevala njegove nadaljnje spremembe.

11 — Glej deveto in deseto uvodno izjavo izpodbijane odločbe.

12 — Glej trinajsto uvodno izjavo izpodbijane odločbe.

20. Nazadnje je Helenska republika 26. februarja vložila obravnavano pritožbo, s katero je Sodišču v bistvu predlagala, naj izpodbijano odločbo razglasi za nično in naj v skladu s členom 241 ES razglasi, da se Direktiva 1999/32 ne uporabi, če se razlaga tako, kot je to storila Komisija.

21. Svet se je pridružil postopku v podporo Komisiji pri čemer obe instituciji menita, da je tisti del pritožbe, katerega namen je, da se razglasi, da se Direktiva 1999/32 ne uporablja, nedopusten, ker je neobrazložen.

22. Po končanem pisnem postopku, med katerim sta bili podani tudi replika in duplika, so stranke na obravnavi 28. aprila 2005 podale ustne navedbe.

IV – Presoja

23. Kot je bilo navedeno, grška vlada zahteva razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ker je z njo kršeno pravo Skupnosti s postopkovnega in materialnopravnega vidika.

A – *Postopkovne kršitve*

24. Tožeča vlada trdi, da naj bi Komisija v postopku, ki je pripeljal do izpodbijane odločbe, v več pogledih kršila načelo kontradiktornosti.

25. Na splošno poudarja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča spoštovanje pravic do obrambe v vseh postopkih, ki se uvedejo zoper osebo ali zoper državo članico in ki lahko vodijo do akta, s katerim se posega v njun položaj, temeljno načelo prava Skupnosti[13]. Ta vlada dalje trdi, da naj bi iz tega načela izhajalo, da je treba pred sprejemom te odločbe zainteresirani stranki „v razumnem roku za pripravo njene obrambe“[14] poslati „natančno in popolno predstavitev očitkov, ki jih Komisija namerava podati proti njej“[15].

26. V obravnavani zadevi pa naj bi bile po mnenju tožeče vlade na posvetovanju z odborom, predvidenim v členu 9 Direktive, kršene njene pravice do obrambe, in to iz vrste razlogov, ki jih bom kmalu pojasnil.

13 — Glej *ex multis* sodbo z dne 12. februarja 1992 v združenih zadevah Nizozemska in drugi proti Komisiji (C-48/90 in C-66/90, Recueil, str. I-565, točki 44 in 45).

14 — Sodba z dne 19. aprila 1988 v zadevi Misset proti Svetu (319/85, Recueil, str. 1861, točka 8).

15 — Zgoraj navedena sodba Nizozemska in drugi proti Komisiji, točka 45.

27. Kar zadeva Komisijo, ta ugovarja, prav tako na splošno, da se načelo spoštovanja pravic do obrambe uporablja v primerih, kot je ta, ki se obravnava v tej zadevi. S sklicevanjem na pojasnila v zvezi s tem v sodbi Danska proti Komisiji[16] podarja, da je po mnenju Sodišča obveznost spoštovati to načelo naložena samo v okviru postopkov, ki jih institucije Skupnosti začnejo proti državam članicam, kot na primer v primeru nadzora pomoči. To pa ne velja, kadar gre za postopke, ki se začnejo na pobudo samih držav članic, kot je to v obravnavanem dejanskem stanju.

28. Opozarjam, da je lahko tudi sporno, ali navedena sodna praksa v celoti velja za obravnavano zadevo. Pomembno se mi zdi poudariti, kot opozarja tudi Komisija, da se očitki grške vlade dejansko ne nanašajo na spoštovanje načela kontradiktornosti glede zadevne države, temveč na formalno pravilnost in torej spoštovanje postopka posvetovanja s svetovalnim odborom. Vsi zgoraj navedeni očitki so namreč upoštevni s tega zadnjega vidika, razen če se ne zamenjuje med sodelovanjem predstavnikov držav članic v omenjenem odboru – ki so kot taki zato del postopka institucionalne narave in delujejo znotraj njega – in razmerji, ki so tako rekoč „zunaj" tega postopka, med Komisijo in državo članico kot tako.

16 — Sodba z dne 20. marca 2003 (C-3/00, Recueil, str. I-2643).

29. V teh okoliščinah bom sedaj prešel na posebne očitke postopkovne narave, ki sem jih prej omenil.

30. a) Prvič, Grčija oporeka, da naj bi bil rok med datumom, ko je bila članom svetovalnega odbora poslana dokumentacija, o kateri je bilo treba razpravljati na sestanku tega odbora, (5. december 2002), in datumom tega sestanka (10. december 2002) prekratek.

31. V ta namen se sklicuje na osnutek notranjega poslovnika tega odbora, v katerem je predvideno, da je rok za pošiljanje dokumentacije 14 dni, vendar ga je mogoče skrajšati na 5 dni v nujnih primerih in kadar je treba zadevne ukrepe sprejeti takoj.

32. Po mnenju grške vlade naj v obravnavani zadevi ne bi obstajali pogoji za krajši rok. Čeprav je s členom 3(1) Direktive državam članicam naloženo, da morajo sprejeti vse potrebne ukrepe, da bi zagotovile, da se od 1. januarja 2003 na njihovem ozemlju težko kurilno olje ne uporablja, če vsebnost žvepla v njem presega 1,00 % mase, Komisija namreč naj ne bi bila dolžna odločiti o zahtevah za odstopanje pred tem datumom.

33. Tožeča vlada dalje trdi, da naj bi bila zamuda pri sklicu odbora in pošiljanju dokumentacije še toliko bolj neutemeljena, če se upošteva, da je Komisija že od novembra 2002 razpolagala z rezultati novih analiz, ki jih je opravil EMEP (glej točko 16 zgoraj).

34. Poudarjam zlasti, da v Direktivi ni nič navedeno glede roka, ki mora preteči med pošiljanjem dokumentacije, o kateri je treba razpravljati, članom odbora, in datumom sestanka samega odbora. Kot je bilo namreč navedeno (točka 8), je v členu 9 določeno le, da odbor po prejemu osnutka ukrepov, ki jih Komisija namerava sprejeti, da svoje mnenje v roku, ki ga lahko določi predsednik, to je predstavnik Komisije, glede na nujnost zadeve.

35. Dodajam, da niti s Sklepom 1999/468/ES[17], ki ga je sprejel Svet za splošno ureditev uresničevanja izvršilnih pooblastil, podeljenih Komisiji, tej ni naloženo spoštovanje določenih rokov. V njem je zgolj določeno, da „[n]a podlagi standardiziranega poslovnika, ki se objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*, sprejme vsak odbor [...] poslovnik odbora", ki je bil pozneje dejansko sprejet in objavljen[18].

36. V standardiziranem poslovniku je v upoštevnem delu za to zadevo določeno, da se dokumentacija, o kateri je treba razpravljati v odboru, sporoči njegovim članom 14 dni pred sestankom, z možnostjo, da se ta rok skrajša na 5 dni v nujnih primerih. In ravno to je tudi določeno v osnutku notranjega pravilnika, sestavljenega za odbor, ki je določen v Direktivi 1999/32 (kot je bilo navedeno že zgoraj v točki 31).

37. V posebni zakonodaji, ki je upoštevna v tej zadevi, torej ni pravil glede vprašanja, ki je obravnavano zgolj v pravkar navedenem osnutku pravilnika (ki pa je prav tako še vedno osnutek), prilagojenega standardiziranemu pravilniku iz Sklepa 1999/468. Vendar tudi če bi hoteli sprejeti ta osnutek (in njegov model) kot koristno informacijo v iskanju razumne rešitve obravnavanega vprašanja, se mi zdi, da je treba obravnavano posvetovanje odbora vendarle šteti za pravilno, ker je Komisija spoštovala rok 5 dni, ki ga dopušča osnutek pravilnika v nujnih primerih.

38. V obravnavani zadevi je nujnost izvirala, kot podredno trdi Komisija, iz potrebe po preprečevanju negotovih pravnih položajev. Ker so bile države članice z Direktivo od 1. januarja 2003 obvezane dopustiti le uporabo težkega kurilnega olja, v katerem vsebnost žvepla ne presega 1 % mase, je bilo treba tudi odstopanja od te omejitve dopu-

17 — Glej člen 3(2) Sklepa Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, str. 23).

18 — Člen 7(1). Standardizirani poslovnik je objavljen v UL 2001, C 38, str. 3.

stiti do navedenega datuma. V nasprotnem primeru namreč grški gospodarski subjekti, ki so uporabljali zadevna goriva, ne bi mogli pravočasno in z gotovostjo vedeti, ali bi lahko v prihodnosti še razpolagali s kurilnim oljem z večjo vsebnostjo žvepla ali ne.

39. Prav tako ni mogoče trditi, kot to počne grška vlada, da je Komisija sama ustvarila nujnost, ker je preveč podaljšala preizkus zahteve za odstopanje. Glede tega je treba namreč dodati, da je grška vlada šele 3. oktobra 2002 predložila vse zahtevane podatke in da je Komisija analizo teh podatkov, ki jo je izvedel EMEP, prejela 21. novembra 2002. Da bi Komisija lahko do konca leta sprejela veljavno odločbo, do česar bi prišlo po izrazitvi mnenja odbora, se v teh okoliščinah ni mogla ravnati po „običajnem" roku 14 dni in je bila zato dolžna spoštovati, kot je dejansko storila, le rok 5 dni za nujne primere.

40. Postopek posvetovanja odbora se mi s tega vidika zato zdi zakonit.

41. b) Drugič, grška vlada oporeka, da dokumentacija, ki jo je Komisija predložila članom navedenega odbora, ni bila popolna glede na to, da ni bila posredovana informativna nota, pripravljena s strani generalnega direktorata za okolje, v kateri naj bi Komisija priznala, da bi lahko bila ugotovitev EMEP glede grškega prispevka k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah odvisna od matematičnega modela, uporabljenega v analizi.

42. Vendar moram odgovoriti, kot je pojasnila Komisija v odgovoru na pritožbo, ki mu grška vlada ni nasprotovala, da je bila navedena informativna nota sestavljena po koncu sestanka odbora v okviru in za namene notranjih postopkov Komisije. Očitek se mi zato ne zdi utemeljen.

43. c) Helenska republika dalje šteje za kršitev postopka dejstvo, da večina drugih držav članic na sestanek odbora 10. decembra 2002 kot predstavnikov ni poslala istih posameznikov, ki so sodelovali na prejšnjem sestanku 15. aprila 2002 (glej točko 13 zgoraj).

44. Vendar tudi te trditve ni mogoče sprejeti. Dovolj je namreč pripomniti, da sta pošiljanje teh predstavnikov in njihova izbira v celoti prepuščena presoji držav članic in da nobeno pravilo ne nalaga, da morajo odbor vedno sestavljati iste osebe.

45. d) Končno, grška vlada očita Komisiji, da je izpodbijano odločbo sprejela, preden so lahko člani odbora preverili točnost zapisnika sestanka samega odbora. S tem naj bi Komisija odločila na podlagi zapisnika, ki ga Helenska republika ni štela za popolnega (glej točko 19 zgoraj). V osnutku poslovnika odbora pa je predvideno pravočasno posredovanje zapisnikov sestankov članom odbora, da ti lahko podajo pripombe.

46. V zvezi s tem je treba spomniti, da Direktiva 1999/32 določa le, da se mnenje odbora zabeleži v zapisniku, da ima kateri koli član odbora pravico, da se njegovo stališče navede v tem dokumentu, in da Komisija čim bolj upošteva mnenje[19]. Tudi v navedenem osnutku poslovnika je predvideno, da se zapisniki posredujejo članom odbora, ki predsedniku pisno sporočijo morebitne pripombe. Odbor razpravlja o predlaganih spremembah, in če ne pride do soglasja, se priložijo zapisniku.

47. Tudi če bi hoteli prezreti, da je ta dokument nezavezujoč, menim, da na tem mestu nisem dolžan razpravljati o vprašanju, ali je imel grški predstavnik dejansko na voljo ves zahtevani čas (ob upoštevanju samega osnutka in še posebej Direktive), da bi se odzval na osnutek zapisnika. Poudarjam le, da je grška vlada v svojih obvestilih Komisiji to prosila le, naj pojasni nekatere vidike stališča svojega predstavnika, in da je to stališče v odboru bilo ter ostalo izrazito manjšinsko. Zato lahko Komisija pravilno navaja, da je bila izpodbijana odločba v vsakem primeru sprejeta v skladu z mnenjem (večine članov) odbora.

48. Tudi če bi bila v ravnanju Komisije ugotovljena, kot trdi tožeča vlada, kršitev postopka, vsekakor menim, da bi se v tej zadevi uporabljala sodna praksa Sodišča, v skladu s katero „postopkovna nepravilnost nima za posledico [...] razveljavitve odločbe, razen če se ugotovi, da bi bila odločba brez te nepravilnosti vsebinsko drugačna“[20].

49. Tudi ta očitek je torej treba zavrniti.

19 — Glej člen 9, naveden v točki 8 zgoraj.

20 — Sodba z dne 29. oktobra 1980 v združenih zadevah Van Landewyck proti Komisiji (209/78, 215/78 in 218/78, Recueil, str. 3125, točka 47). Glej tudi sodbo z dne 21. marca 1990 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-142/87, Recueil, str. I-959, točka 48).

50. Ob upoštevanju navedenega menim, da nobenega od očitkov, ki jih je navedla grška vlada, ni mogoče šteti za utemeljenega.

52. V zvezi s tem tako kot Komisija poudarjam, da trditev, navedenih v dopisu, ni mogoče šteti za osebno mnenje, ker je avtor tega dopisa direktor inštituta, na katerem je bila opravljena študija, ki je podpisal dopis zaradi svojega uradnega položaja.

B – *Bistvene kršitve*

Obstoj prispevka k prekoračitvi kritičnih obremenitev

53. Glede temelja ugotavljam le, da raziskava, ki jo je opravil navedeni inštitut, vsebuje primerne dokaze za utemeljitev ugotovitve Komisije, v skladu s katero v grškem položaju ni bil izpolnjen drugi od pogojev, potrebnih za odobritev odstopanja (glej točki 6 in 7 zgoraj). V študiji so namreč jasne trditve, da je na podlagi znanstvenega znanja, pridobljenega v zadnjih tridesetih letih, dokazano, da grške emisije prispevajo k prekoračitvi kritičnih obremenitev v Avstriji, Nemčiji, Italiji in Švici, čeprav je višina zadevnega prispevka zmanjšana in ne presega 0,5 %.

51. Glede temelja grška vlada najprej trdi, da iz analize, ki jo je opravil EMEP in ki je bila znanstvena podlaga izpodbijane odločbe, nikakor ne izhaja, da ni izpolnjen drugi od pogojev, predvidenih za to, da lahko država članica odobri uporabo kurilnega olja z večjo vsebnostjo žvepla (glej točko 6 zgoraj). Še posebej naj ne bi bilo nikakor „razumno dokazano, da grške emisije dejansko prispevajo k presežku odlaganja, ki presega kritične obremenitve zakisljevanja v drugih državah članicah, predvsem v Italiji", kot je navedeno v trinajsti uvodni izjavi odločbe. Ta trditev, ki je navedena samo v dopisu, ki je bil dodan študiji, poslani Komisiji, naj bi pomenila le osebno mnenje direktorja MSC-W (inštituta, ki je opravljal analize, glej točko 11 zgoraj) in ne rezultat opravljene znanstvene študije.

54. Zdi se mi, da je treba glede na izvajanje diskrecijske pravice Komisije, katere preizkus vključuje tehnično presojo, uporabiti znano sodno prakso Sodišča, v skladu s katero lahko sodišče Skupnosti v takih primerih „razveljavi vsebino odločb, ki jih sprejme Komisija v skladu z mnenjem [odbora] samo v primeru očitno napačne ugotovitve dejan-

skega stanja ali napačne uporabe prava ali zlorabe pooblastil“[21].

55. V spisu ni dokaza, ki bi omogočal ugotovitev te napake ali zlorabe pooblastil. Dejansko je po eni strani Komisija očitno ravnala v skladu z mnenjem uglednega znanstvenega inštituta; po drugi strani Grčija ni predložila nobenega dokaza o obstoju te napake, razen splošnih očitkov in sklicevanja na iste trditve, ki so bile predložene že odboru, ki jih je zavrnil.

56. Zato menim, da je očitek treba zavrniti.

Pojem prispevka k prekoračitvi kritičnih obremenitev

57. Grška vlada dalje trdi, da tudi če bi priznali, da nekateri delci žveplovega dioksida iz Grčije prihajajo v Italijo, kljub temu ne bi bil ugotovljen prispevek k prekoračitvi kritičnih obremenitev v smislu člena 3(2) Direktive. Pojem „prispevek k prekoračitvi kritičnih obremenitev“ bi namreč pomenil, da italijanski ekosistemi, v katerih je ugotovljeno odlaganje žveplovega dioksida, ki je večje od kritične obremenitve, ob neobstoju grških emisij padejo pod mejo, od katere se ta obremenitev šteje za preseženo. Drugače povedano, po mnenju te vlade bi moral biti prispevek odločilen pri prekoračitvi kritičnih obremenitev, za kar pa naj ne bi šlo v obravnavani zadevi.

58. Grška vlada v podporo manj strogi razlagi, ki jo predlaga, tudi navaja, da je v italijanski in španski različici Direktive pojasnjeno, da emisije ne smejo „bistveno“ prispevati k prekoračitvi kritičnih obremenitev.

59. Ta vlada dalje trdi, da bi po drugi strani ozka razlaga obravnavanega pogoja, ki jo podpira Komisija, odvzela kakršen koli polni učinek členu 3(2) Direktive, saj se na ta način ne bi nikoli uporabljal.

60. Menim pa, da Komisija pravilno trdi, da so v Direktivi obravnavane emisije, ki „prispevajo“ k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah, in ne tiste, ki jo „povzročajo“. Razlaga člena 3(2), ki jo je podala grška vlada, se zato zdi v nasprotju z besedilom te določbe.

21 — Sodba z dne 27. septembra 1983 v zadevi Universität Hamburg (216/82, Recueil, str. 2771, točka 14). Glej tudi sodbo z dne 25. oktobra 1984 v zadevi Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Recueil, str. 3623, točki 14 in 15).

61. Poleg tega, kot navaja Komisija, je potreba po ozki razlagi zadevnega pogoja izkazana tudi s pripravljalnimi deli Direktive. V skladu s predlogom Komisije je bilo mogoče namreč odstopanje odobriti, če je bil „prispevek k čezmejnemu onesnaževanju zanemarljiv“[22]. Svet pa se je izkazal za bolj strogega[23] z odločitvijo, da se lahko odstopanje odobri le, če zaradi njega država članica ne prispeva k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah in to ne glede na višino tega „prispevka“.

62. Tudi ne verjamem, da je mogoče najti veljavno oporo v utemeljitev širše razlage italijanske in španske različice Direktive, ki določata, da emisije ne smejo „bistveno“ prispevati k prekoračitvi.

63. Ob predpostavki namreč, da ti različici ne moreta sami po sebi prevladati nad drugimi številnejšimi različicami z drugačno vsebino, vključno z grško, naj samo dodam, da je tukaj obravnavani pogoj v členu 3(2) Direktive naveden dvakrat (glej točko 7 zgoraj). Torej, ko je v določbi v zadnjem stavku poudarjen zadevni pogoj, je pojasnjeno, tudi v italijanski in španski različici, da je odstopanje mogoče odobriti le, kadar emisije „ne prispevajo k prekoračitvam“, ne da bi bilo karkoli dodano glede količine prispevka.

64. Zaradi navedenih ugotovitev menim, da je izbor Komisije edina pravilna razlaga obravnavanega pogoja.

65. Zato Komisija ni mogla ugoditi zahtevi, ki jo je vložila grška vlada, potem ko je v obravnavani zadevi ugotovila, da je odlaganje iz Grčije „prispevalo“ k prekoračitvi kritičnih obremenitev v nekaterih italijanskih regijah, v katerih so že ugotovili težave z zakisljevanjem, ki jih povzroča žveplov dioksid, tudi če ta prispevek k prekoračitvi ni presegal 0,5 %.

66. Niti ni mogoče oporekati, kot to počne grška vlada, da bi razlaga, ki jo izpodbija, odvzela kakršen koli polni učinek določbi. Dejansko je res, da je s to razlago odobritev odstopanja precej omejena. Ker pa gre ravno za ukrepe za odstopanje, je seveda ni mogoče šteti za presenetljivo ali neutemeljeno izbiro. Kljub temu se mi zdi, da zadevna določba še vedno ohranja določeno področje uporabe,

22 — Člen 3(2) predloga Direktive Sveta o zmanjšanju deleža žvepla v nekaterih vrstah tekočega goriva, ki spreminja Direktivo 93/12/EGS (UL 1997, C 190, str. 9).

23 — V dokumentu predsedstva Sveta št. 9271/98 z dne 11. junija 1998 je navedeno, da „[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted“ (moj poudarek).

zlasti, kot je to predvideno v členu 3(2) Direktive, v vseh primerih, v katerih odlaganje žvepla, ki izvira iz države članice prosilke, nikakor ne prispeva (ali če že, prispeva na popolnoma zanemarljiv način) k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah.

67. Zato menim, da je treba tudi te trditve zavrniti.

Uporabljena metoda ocenjevanja

68. Grška vlada dalje trdi, da bi morala Komisija pri oceni prispevkov k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah presoditi njeno zahtevo z uporabo iste metode, ki je bila uporabljena pri pripravljalnih delih Direktive. Sprememba matematičnega modela s strani Komisije naj bi v obravnavani zadevi povzročila hude posledice, saj novi model, drugače kakor prejšnji, kaže na take tehnične značilnosti, zaradi katerih ocene prispevkov ne bi bile nikoli enake nič, temveč bi vedno, čeprav na neskončno majhni ravni, pokazale obstoj teh prispevkov.

69. Ker naj bi bilo s to spremembo v bistvu spremenjeno področje uporabe odstopanja, je Komisija ne bi smela izvesti brez postopka sodelovanja iz člena 252 ES, ki bi se moral uporabljati, kot je predvideno za sprejetje direktive, tudi za njene spremembe.

70. Najprej ugotavljam, da, kot je dokazala Komisija v dupliki, je zelo vprašljivo, da novi in drugačen matematični model, uporabljen za oceno prispevkov, ne more nikoli dati rezultatov enakih nič. Na primer glede Italije so bile ocene prispevkov iz Luksemburga, Švedske in Finske enake nič.

71. Po navedenem opozarjam, da nič v Direktivi ne zavezuje Komisije, da izbere poseben matematični model. Zato je lahko svojo odločitev sprejela na podlagi znanstvenih analiz, ki jih je štela za primernejše in zanesljivejše. V obravnavani zadevi se mi zdi, da Komisiji ni mogoče očitati dejstva, da se je obrnila na mednarodno priznan inštitut, kot je MSC-W, in da je uporabila metodo ocenjevanja, ki jo je štela za primernejšo, čeprav drugačno od tiste, na katero se je oprla v okviru pripravljalnih dejanj.

72. Iz tega izhaja, da so tudi te trditve neutemeljene.

Načelo varstva zaupanja v pravo

73. Grška vlada poleg tega meni, da je Komisija z zavrnitvijo odobritve odstopanja kršila načelo varstva zaupanja v pravo glede na to, da je pred sprejetjem Direktive jasno nakazala, da bi bilo mogoče v Grčiji še naprej uporabljati težko kurilno olje z večjo vsebnostjo žvepla.

74. Ta vlada zlasti oporeka, da je Komisija v Sporočilu Svetu in Parlamentu glede strategije Skupnosti za boj proti zakisljevanju (v nadaljevanju: sporočilo o zakisljevanju)[24], ki je bilo predloženo skupaj s predlogom Direktive in na katero se sklicuje tudi deveta uvodna izjava končne različice te direktive, navedla Helensko republiko kot eno od držav članic, ki bi lahko bile upravičene do odstopanja.

24 — COM/97/088 konč. z dne 12. marca 1997.

75. Najprej naj spomnim, da se je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča na „načelo varstva zaupanja v pravo [...] v razmerju do zakonodaje Skupnosti mogoče sklicevati le, če je sama Skupnost prej ustvarila položaj, ki bi lahko ustvaril uporabo tega načela“[25]. Poleg tega, čeprav je slednje namenjeno varstvu gospodarskih subjektov, pri katerih je „institucija ustvarila utemeljena pričakovanja, [...] nič ne nasprotuje temu, da bi se država članica v okviru ničnostne tožbe sklicevala na to, da akt institucije posega v legitimna pričakovanja“ teh subjektov[26].

76. Zdi se mi, da v obravnavani zadevi niso izpolnjene predpostavke za sklicevanje na to sodno prakso.

77. Namreč Helenska republika ni mogla spregledati, da sta navedeno sporočilo in nadaljnji predlog pomenila smernice Komisije, ki so se še morale izraziti v normativnem aktu Sveta, in da je ta med zakonodajnim postopkom v predlog lahko dejansko vnesel – kot se pogosto dogaja in kot se je dejansko

25 — Sodbi z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn (C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 14) in z dne 29. oktobra 1998 v zadevi Zaninotto (C-375/96, Recueil, str. I-6629, točka 50).

26 — Sodba z dne 10. marca 2005 v zadevi Španija proti Svetu (C-342/03, ZOdl., str. I-1975, točka 47 in navedena sodna praksa).

zgodilo v tej zadevi vsaj glede obravnavanega vprašanja – (tudi korenite) spremembe[27].

78. Niti ni upoštevno dejstvo, da se je Svet v deveti uvodni izjavi Direktive izrecno sklicéval na sporočilo, ker to očitno ne pomeni, da je Direktiva „prevzela" vse trditve, vsebovane v samem sporočilu, in jim torej dala normativno veljavnost, s čimer so bila na neki način potrjena domnevna „pričakovanja", ki so se na podlagi tega sporočila vzbudila Helenski republiki.

79. Kot sem namreč že spomnil (točka 61), je Svet med zakonodajnim postopkom ravno glede obravnavanega vprašanja spremenil strategijo, opisano v sporočilu, zato jo je bilo treba na normativni ravni šteti za veljavno le v delu, v katerem je bila sprejeta v končnem besedilu Direktive.

80. Zato na predlogu kot takem (in njegovi osnovni strategiji) ni moglo temeljiti nobeno pričakovanje, upravičeno do varstva.

81. Tako menim, da je treba tudi trditev, ki temelji na legitimnem pričakovanju, šteti za neutemeljeno.

Načelo sorazmernosti

82. Grška vlada na koncu navaja, da je Komisija v navedenem sporočilu zatrdila, da bi strategija, ki jo je sprejela Skupnost za boj proti zakisljevanju, morala vsebovati gospodarsko racionalne ukrepe, to je tiste, ki bi upoštevali razmerje med stroški in učinkovitostjo. Iz izpodbijane odločbe pa naj bi za Helensko republiko izhajali previsoki stroški v primerjavi s koristnostjo za okolje. To naj bi pomenilo kršitev načela sorazmernosti, ki bi ga Komisija morala spoštovati pri izvrševanju diskrecijske pravice, ki ji je po mnenju pritožnice priznana z Direktivo.

83. Ker iz navedene presoje izhaja, da je Komisija pri sprejemanju izpodbijane odločbe zgolj uporabila edino mogočo razlago drugega pogoja, določenega v Direktivi

27 — Glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 1985 v združenih zadevah Salerno proti Komisiji (87/77 in 130/77, 22/83, 9/84 in 10/84, Recueil, str. 2523), v kateri je navedeno, da „resolucija Parlamenta nima zavezujoča in ne more ustvariti legitimnega pričakovanja, po katerem bi se ravnale institucije" (točka 59).

za odobritev odstopanja, se mi zdi, da se preizkus sorazmernosti na koncu ne nanaša toliko na odločbo kot prav na Direktivo.

84. To je sicer posredno potrjeno s strani same pritožnice. V primeru, ko bi namreč Sodišče moralo šteti, kot predlagam, da je z Direktivo Komisiji naloženo, naj zavrne odstopanje brez upoštevanja razmerja med stroški in učinkovitostjo, tožeča vlada zahteva, naj se na podlagi člena 241 ES ugotovi, da se Direktiva ne uporablja, ker naj bi bilo z njo kršeno načelo sorazmernosti.

85. Komisija in Svet pa izpodbijata dopustnost tega dela pritožbe, ker po njunem mnenju grška vlada naj ne bi jasno in natančno navedla razlogov v utemeljitev ugovora nezakonitosti.

86. Po mojem mnenju je grška vlada, čeprav zelo na kratko, v pritožbi navedla razloge, zaradi katerih bi bilo treba na podlagi člena 241 ES ugotoviti, da se Direktiva ne uporablja. Uveljavljala je namreč kršitev načela sorazmernosti s strani zakonodajalca Skupnosti v delu, v katerem naj se s pogoji, predvidenimi za odstopanje, ne bi spoštovalo meril gospodarske racionalnosti, na katere se sklicuje sporočilo o zakisljevanju.

87. Menim torej, da bi bilo mogoče na neki način šteti, da je izpolnjen pogoj glede obrazložitve, predvsem ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, v skladu s katero so „formalni pogoji, ki jih nalaga člen 38 Poslovnika“ izpolnjeni, če so „dovolj jasno [navedena] pravna načela, ki naj bi bila kršena“[28].

88. Po navedenem pa moram takoj dodati, da tudi če se prizna dopustnost ugovora, se mi vsebinsko ne zdi utemeljen. Namreč, grška vlada utemeljuje kršitev načela sorazmernosti na dejstvu, da je Komisija v nekaterih delih sporočila o zakisljevanju navedla, da za nekatere države članice, vključno z Grčijo, znižanje vsebnosti žvepla v težkem kurilnem olju mogoče ni bilo veljavna izbira z vidika stroškov.

89. Kot sem ugotovil že v točkah od 77 do 79, Svet ob sprejemanju Direktive ni

28 — Sodba z dne 15. decembra 1966 v zadevi Serio (62/65, Recueil, str. 757).

v celoti vključil ocen, vsebovanih v sporočilu. Zato bo treba preizkus sorazmernosti izvesti izključno glede tega, kar je predvideno v Direktivi.

90. V ta namen naj spomnim le, da je treba „v skladu z ustaljeno sodno prakso za presojo skladnosti posamezne določbe prava Skupnosti z načelom sorazmernosti [...] preveriti, ali so sredstva, ki jih določba uvaja, ustrezna za doseganje zasledovanega cilja in ali ne presegajo tega, kar je potrebno za njegovo dosego“[29].

91. Kar zadeva prvi vidik, sem že večkrat omenil, da je namen Direktive znižati emisije žveplovega dioksida. Ker, kot je navedeno v osmi uvodni izjavi, „je že desetletja znano, da je žveplo [...] prevladujoči vir emisij žveplovega dioksida, ki so eden od glavnih razlogov za ‚kisli dež‘“, se mi zdi očitno, da je omejevalni pogoj za odstopanje od omejevanja vsebnosti žvepla v težkem kurilnem olju mogoče samega po sebi šteti za primernega za doseganje navedenega cilja.

92. Kar zadeva potrebo po omejevalnih pogojih, ki jih je določil Svet, se mi zdi, da je njegova presoja ustrezno pojasnjena v uvodnih izjavah Direktive, zlasti v deseti uvodni izjavi, ki se ni pojavljala v predlogu Direktive in ki se zdi, da kaže ravno na načelo sorazmernosti.

93. V tej uvodni izjavi je namreč navedeno, da „so študije pokazale, da bodo koristi zaradi zmanjševanja emisij žvepla z zniževanjem vsebnosti žvepla v gorivu pogosto, v okviru te direktive, precej večje od ocenjenih stroškov za industrijo in [da] je tehnologija za zniževanje ravni žvepla v tekočem gorivu na voljo in dobro uveljavljena“. V petnajsti uvodni izjavi je k temu dodano, da je primerno, da se določijo odstopanja v državah članicah glede omejitve, določene za vsebnost žvepla, „kjer to dopuščajo razmere v okolju“, to je, kot je pojasnjeno v členu 3(2), kadar med drugim ne pride do nobenega prispevka k prekoračitvi kritičnih obremenitev v drugih državah članicah.

29 — Glej *ex multis* sodbi z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech (C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 57) in z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 54).

94. Torej, kot poudarja Komisija, je Svet pri določitvi omejitve vsebnosti žvepla v težkem kurilnem olju upošteval potrebe, povezane z načelom sorazmernosti, tako da je pogoje za odstopanje oblikoval dejansko zelo ozko, kot je bilo večkrat navedeno. To je očitno storil tudi ob upoštevanju dejstva, da politika Skupnosti na področju okolja temelji na previdnostnem načelu (člen 174 ES), in da zato tudi „če obstajajo negotovosti v zvezi z obstojem ali obsegom tveganj za zdravje ljudi, lahko institucije sprejmejo zaščitne ukrepe, ne da bi jim bilo treba čakati, da sta dejanskost in teža teh tveganj popolnoma izkazani“[30].

95. Kot je ugotovila prav Komisija ob neki drugi priložnosti[31], seveda tudi z ukrepi, ki temeljijo na načelu previdnosti, ni mogoče prezreti zahtev, povezanih z načelom sorazmernosti, vendar je treba presojo tega načela opraviti glede na raven zaščite, ki jo je izbral zakonodajalec; in kot smo videli, je ta v obravnavani zadevi izbral zelo visoko raven zaščite.

96. Po drugi strani je ravno Sodišče poudarilo, da glede na široko polje proste presoje, ki ga uživa Svet pri uresničevanju ciljev politike Skupnosti na področju okolja, „se mora sodni nadzor nujno omejiti na vprašanje, ali je [slednji] kršil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku[32].“

97. Menim, da taka napaka pri presoji v obravnavani zadevi ni izkazana. Namreč tudi če zavrnitev odstopanja za Grčijo pomeni višji strošek, je treba šteti, da je mogoče s ciljem izogibanja povečanju prekoračitve obremenitev v drugih državah članicah, v katerih so že visoke, zakonito upravičiti zadevni omejevalni ukrep in njegove posledice[33].

98. Na podlagi teh preudarkov menim, da z Direktivo ni kršeno načelo sorazmernosti in da je treba zato ugovor nezakonitosti zavrniti.

30 — Sodbi z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63) in Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96, Recueil, str. I-2265, točka 99).

31 — Sporočilo Komisije z dne 2. februarja 2000 glede načela previdnosti (COM(2000) 1 konč., oddelek 6.3.1.).

32 — Zgoraj navedena sodba Safety Hi-Tech, točka 37.

33 — Glej sodbi z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 17) ter z dne 17. julija 1997 v zadevi Affish (C-183/95, Recueil, str. I-4315, točka 42).

V – Stroški

99. Na podlagi člena 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala naložitev plačila stroškov Helenski republiki in ta ni uspela glede predlaganih pritožbenih razlogov, ta država članica nosi svoje stroške in plača stroške, ki jih je priglasila Komisija. Na podlagi člena 69(4) istega poslovnika države članice in institucije, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Svet, intervenient, torej nosi svoje stroške.

VI – Predlog

Ob upoštevanju navedenih ugotovitev predlagam Sodišču, naj odloči:

1. Pritožba se zavrne.

2. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila Komisija.

3. Svet nosi svoje stroške.