URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

15. Dezember 2005 *

In der Rechtssache C-86/03

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG, eingereicht am 26. Februar 2003,

Hellenische Republik, vertreten durch P. Mylonopoulos und A. Samoni-Rantou als Bevollmächtigte, im Beistand von D. Chatzidakis, Sachverständiger, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Konstantinidis und G. Valero Jordana als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

unterstützt durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch S. Kyriakopoulou und B. Hoff-Nielsen als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann, der Richterin N. Colneric sowie der Richter J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), M. Ilešič und E. Levits,

Generalanwalt: A. Tizzano,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. April 2005,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Juni 2005

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Hellenische Republik die Nichtigerklärung der Entscheidung 2003/3/EG der Kommission vom 17. Dezember 2002 über einen Antrag Griechenlands auf Zulassung der Verwendung von Schweröl mit einem Schwefelhöchstgehalt von 3 Massenhundertteilen in seinem Hoheitsgebiet (ABl. 2003, L 4, S. 16, im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Hilfsweise beantragt sie gemäß Artikel 241 EG, die Richtlinie 1999/32/EG des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG (ABl. L 121, S. 13, im Folgenden: Richtlinie) für unanwendbar zu erklären.

Tatsächlicher und rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie

2 Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Richtlinie, die auf der Grundlage des Artikels 130 s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) erlassen worden ist, bestimmt:

„(1) Ziel dieser Richtlinie ist die Verringerung der Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und dadurch die Verringerung der schädlichen Auswirkungen solcher Emissionen auf Mensch und Umwelt.

(2) Die Verringerung der Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung bestimmter aus Erdöl gewonnener flüssiger Kraft- oder Brennstoffe soll durch die Festlegung von Grenzwerten für den Schwefelgehalt dieser Kraft- oder Brennstoffe als Voraussetzung für deren Verwendung im Gebiet der Mitgliedstaaten erreicht werden.

...“

3 Artikel 3 Absätze 1, 2 und 5 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ab dem 1. Januar 2003 Schweröle, deren Schwefelgehalt 1,00 Massenhundertteile überschreitet, in ihrem Hoheitsgebiet nicht verwendet werden.

(2) Sofern die Luftqualitätsnormen für Schwefeldioxid, die in der Richtlinie 80/779/EWG des Rates ... oder in anderen Rechtsvorschriften zur Außerkraftsetzung und Ersetzung dieser Normen festgelegt sind, und andere einschlägige gemeinschaftliche Bestimmungen eingehalten werden und die Emissionen nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten beitragen, kann ein Mitgliedstaat die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt zwischen 1,00 und 3,00 Massenhundertteilen in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder Teilen davon zulassen. Diese Zulassung gilt nur, wenn die Emissionen aus einem Mitgliedstaat nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung in einem Mitgliedstaat beitragen.

...

(5) Macht ein Mitgliedstaat von den in Absatz 2 genannten Möglichkeiten Gebrauch, so unterrichtet er die Kommission und die Öffentlichkeit mindestens zwölf Monate im Voraus. Die Kommission muss so ausreichend unterrichtet werden, dass sie beurteilen kann, ob die in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten.

Innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Informationen des betreffenden Mitgliedstaats prüft die Kommission die geplanten Maßnahmen und trifft nach dem Verfahren des Artikels 9 eine Entscheidung, die sie den Mitgliedstaaten mitteilt. Auf der Grundlage der Informationen, die der Kommission von den betreffenden Mitgliedstaaten zu übermitteln sind, wird diese Entscheidung alle acht Jahre nach dem Verfahren des Artikels 9 überprüft."

4 Nach Artikel 2 Nummer 6 bezeichnet „kritische Belastung" im Sinne der Richtlinie „einen Schätzwert für die Belastung durch einen oder mehrere Schadstoffe, unterhalb dessen signifikant schädigende Wirkungen auf empfindliche Teile der Umwelt nach heutigem Wissensstand nicht auftreten".

5 Artikel 9 der Richtlinie bestimmt:

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

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

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

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

Die angefochtene Entscheidung

6 Aus den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass das Verfahren, das zu deren Erlass geführt hat, wie folgt abgelaufen ist.

7 Am 17. Dezember 2001 ersuchte die Hellenische Republik die Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie um Zustimmung zur Zulassung der Verwendung von Schweröl mit einem Schwefelhöchstgehalt von 3 Massenhundertteilen im gesamten Hoheitsgebiet mit Ausnahme des Athener Beckens (dritte Begründungserwägung).

8 Am 23. Januar 2002 forderte die Kommission bei den griechischen Behörden weitere Informationen an, die sie am 19. Februar 2002 erhielt. Am 4. Juni desselben Jahres änderte die griechische Regierung ihr Ersuchen dahin gehend, dass sie eine zeitlich befristete Ausnahmeregelung bis 2008 mit Überprüfung des verbleibenden Zeitraums beantragte (vierte Begründungserwägung).

9 Nach der siebten Begründungserwägung erklärte die Hellenische Republik u. a., dass sie praktisch nicht zum Niederschlag von Schwefel oder zur Überschreitung der kritischen Belastung für Säureeinträge in anderen Mitgliedstaaten beitrage.

10 Die Kommission bat das Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa (im Folgenden: EMEP) um Hilfe. In diesem Rahmen führte das norwegische Meteorologie-Institut (Meteorological Synthesizing Centre-West, im Folgenden: Institut) eine detailliertere Analyse des griechischen Beitrags zum Schwefelniederschlag durch, insbesondere im Hinblick auf Italien, wo die kritische Belastung für Säureeinträge in 5 % der gegen Versauerung empfindlichen Ökosysteme überschritten wird (achte Begründungserwägung).

11 Die in zwei Berichten vom 22. Februar bzw. 22. März 2002 festgehaltenen Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass die griechischen Emissionen zum Überschreiten der kritischen Belastung für Säureeinträge in mindestens 6 Planquadraten beitragen, in denen eine Überschreitung der kritischen Belastung festgestellt wurde. In diesen Planquadraten überschreitet der griechische Beitrag nicht 0,5 %, und das EMEP gelangte zu dem Schluss, dass diese Analyse in Einklang steht mit Berechnungen, die nur 1 % der gesamten Schwefelniederschläge in Italien Griechenland zurechnen (neunte und zehnte Begründungserwägung).

12 Der in Artikel 9 der Richtlinie genannte Beratende Ausschuss (im Folgenden: Beratender Ausschuss) trat erstmals am 15. April 2002 zusammen. Es ist unstreitig, dass sich dieser Ausschuss bei dieser Sitzung zu Gunsten des Vorhabens der Kommission ausgesprochen hat, den Antrag der griechischen Regierung abzulehnen.

13 Nach der elften Begründungserwägung forderte diese Regierung die Kommission am 5. Juli 2002 auf, ihren Antrag erneut zu prüfen, und zwar mit der Begründung, dass die bereits übersandte Notifizierung unvollständig sei und dass Ende Juli zusätzliche Informationen übersandt würden. Die Kommission ersuchte mit Schreiben vom 15. Juli 2002 die griechischen Behörden darum, die angekündigten Informationen so schnell wie möglich zur Verfügung zu stellen. Dabei wies sie darauf hin, dass die Frist von sechs Monaten, die in Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie festgesetzt sei, zu laufen beginne, sobald diese Informationen vorlägen.

14 Die griechischen Behörden übersandten am 30. Juli 2002 Angaben zur Schwefeldioxidemission in Griechenland für das Jahr 2000 und schlugen vor, dass der Antrag Griechenlands auf der Grundlage dieser Angaben geprüft werden solle. Am 3. Oktober 2002 übersandten sie im Hinblick auf den griechischen Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung für Säureeinträge eine neue Ermittlung des Schutzzustands von Ökosystemen in Italien (zwölfte Begründungserwägung).

15 Aus der dreizehnten Begründungserwägung geht hervor, dass das EMEP, unterstützt vom Koordinationszentrum für Effekte zur Kartografierung der kritischen Konzentrationen und Eintragsraten (im Folgenden: CCE), die frühere Schlussfolgerung bestätigte, dass die von Griechenland übermittelten griechischen Schwefeldioxidemissionen für das Jahr 2000 zur Überschreitung der kritischen Belastung für Säureeinträge in Italien beitragen. Die Ergebnisse sind in einem Bericht vom 19. November 2002 zusammengefasst, dem zufolge jenseits eines jeden begründeten Zweifels feststeht, dass griechische Emissionen zur übermäßigen Deposition oberhalb der kritischen Belastung für Säureeinträge in anderen Mitgliedstaaten und insbesondere in Italien beitragen.

16 Auf der Grundlage der von der Hellenischen Republik bereitgestellten Informationen über die Luftqualität und der im Rahmen von EMEP, unterstützt durch das CCE, durchgeführten Untersuchungen über den griechischen Beitrag zur Überschreitung kritischer Belastungen hat die Kommission es mit der angefochtenen Entscheidung abgelehnt, dem Antrag der Hellenischen Republik auf eine Ausnahmeregelung stattzugeben, und zwar mit der Begründung, dass die die Überschreitung der kritischen Belastung betreffende Voraussetzung nicht erfüllt sei (vierzehnte Begründungserwägung).

17 Schließlich geht aus der fünfzehnten Begründungserwägung hervor, dass die angefochtene Entscheidung der Stellungnahme entspricht, die der Beratende Ausschuss in seiner Sitzung am 10. Dezember 2002 abgegeben hat.

Anträge der Beteiligten

18 Die griechische Regierung beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— die Richtlinie gemäß Artikel 241 EG für unanwendbar zu erklären, falls der von der Kommission vertretenen Auslegung der Richtlinie gefolgt werden sollte;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Hellenischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20 Mit Beschluss vom 10. September 2003 ist der Rat der Europäischen Union als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Er

beantragt, den Antrag der Hellenischen Republik, die Richtlinie gemäß Artikel 241 EG für unanwendbar zu erklären, zurückzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Klage

21 Zur Begründung ihrer Nichtigkeitsklage beruft die griechische Regierung sich im Wesentlichen auf vier Klagegründe, die auf eine Verletzung der Verteidigungsrechte, einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie, die Nichtbeachtung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes sowie auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gestützt sind.

Zum ersten Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

22 Die griechische Regierung trägt vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes stelle die Beachtung der Verteidigungsrechte einen fundamentalen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar. Insbesondere müsse der Betroffene vor Erlass einer Entscheidung in der Weise unterrichtet werden, dass er über eine angemessene Frist zur Vorbereitung seiner Verteidigung verfüge, dass er eine genaue und vollständige Darstellung der ihm zur Last gelegten Beschwerdepunkte erhalte und dass ihm die Tatsachen und Erwägungen angegeben würden, auf die sich die Entscheidung stützen solle. Dies sei in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall gewesen, insbesondere in Anbetracht des Verfahrens, das vor dem Beratenden Ausschuss bei dessen Sitzung am 10. Dezember 2002 abgelaufen sei.

23 Erstens sei die Einberufung zu dieser Sitzung und der Entwurf der Entscheidung der Kommission zum einen und die Dokumente, auf die dieses Organ ihr Vorhaben gestützt habe, zum anderen den nationalen Delegationen erst am Mittwoch, dem 4. Dezember 2002, um 14.30 Uhr bzw. am folgenden Morgen gegen elf Uhr übermittelt worden, und die griechische Regierung habe daher zur Vorbereitung ihrer Verteidigung nur über zwei volle Arbeitstage verfügt. Damit habe der Beratende Ausschuss die Fristen nicht eingehalten, die in seinem eigenen Entwurf einer Geschäftsordnung vorgesehen seien, wonach die Einberufung einschließlich aller Arbeitsunterlagen mindestens 14 Tage vor der Sitzung versandt werden müsse, außer in dringenden Fällen und wenn die ins Auge gefassten Maßnahmen sofort vollzogen werden müssten; in diesem Fall werde die Frist auf fünf Tage vor dem Sitzungstermin verkürzt. Im vorliegenden Fall habe nichts den Rückgriff auf ein solches Dringlichkeitsverfahren gerechtfertigt.

24 Zweitens habe die dem Beratenden Ausschuss vorgelegte Dokumentation die Aktualisierung eines Vermerks der Generaldirektion Umwelt der Kommission vom 10. Dezember 2002 (im Folgenden: Vermerk vom 10. Dezember 2002) nicht enthalten, in der dieses Organ anerkenne, dass der griechische Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung in anderen Mitgliedstaaten von dem in der Analyse verwendeten mathematischen Modell abhängen könne.

25 Drittens sei die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses zwischen der Sitzung, die am 15. April 2002 abgehalten worden sei, und derjenigen, die am darauf folgenden 10. Dezember stattgefunden habe, wesentlich geändert worden. Nur zwei Mitglieder hätten an beiden Sitzungen teilgenommen. Den Mitgliedern, die an der zweiten Sitzung teilgenommen hätten, sei es unmöglich gewesen, in vollem Umfang von dem geprüften Sachverhalt Kenntnis zu nehmen, so dass das Verfahren auch deshalb fehlerhaft sei.

26 Viertens sei das Protokoll der Sitzung des Beratenden Ausschusses vom 10. Dezember 2002 den griechischen Behörden erst am 20. Dezember 2002, d. h. drei Tage nach Erlass der angefochtenen Entscheidung, zur Stellungnahme übermittelt worden, und dieses Protokoll enthalte eine Reihe von sachlichen Ungenauigkeiten und/oder Lücken, die in einem unmittelbaren Zusammenhang

insbesondere mit den vom EMEP vorgelegten Daten stünden. Nach dem Entwurf der Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses müsse aber jede Frage, in der keine Einigung zustande komme, erörtert und gegebenenfalls dem Protokoll als Anlage beigefügt werden, so dass die Kommission über die verschiedenen Auffassungen in vollem Umfang unterrichtet sei, bevor sie ihre Entscheidung treffe. Dies gelte umso mehr, als die Kommission nach Artikel 9 der Richtlinie die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses so weit wie möglich zu berücksichtigen habe.

27 Die Kommission macht geltend, das in Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie vorgesehene Verfahren werde auf Antrag eines Mitgliedstaats eingeleitet, und mit diesem Antrag stehe es diesem völlig frei, sich zu der Entscheidung, deren Erlass er beantrage, zu äußern, wie aus dieser Vorschrift ausdrücklich hervorgehe. Im Übrigen habe die griechische Regierung eine zweite Prüfung ihres Antrags auf der Grundlage von neuen Daten, die sie selbst der Kommission vorgelegt habe, beantragt und erreicht. In einem derartigen Verfahren gelte der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens nicht. Unter diesen Voraussetzungen sei der auf eine Verletzung der Verteidigungsrechte gestützte Klagegrund nicht stichhaltig.

28 Auf jeden Fall seien die Rügen, die sich auf die Einberufung des Beratenden Ausschusses, seine Zusammensetzung und den Inhalt der Protokolle seiner Sitzung bezögen, zurückzuweisen.

29 Die Kommission trägt in diesem Zusammenhang vor, nach dem Antrag der griechischen Behörden im Juni 2002 auf Überprüfung ihrer Stellungnahme habe sie diesen die Einberufung, die Tagesordnung und den am 4. Dezember 2002 geänderten Entscheidungsentwurf sowie die wissenschaftliche Beurteilung der von der Regierung vorgelegten Informationen am folgenden Tag, d. h. fünf Tage vor dem Zeitpunkt der Sitzung vom 10. Dezember 2002, in Einklang mit dem Entwurf der Geschäftsordnung des Ausschusses übermittelt. Die Dringlichkeit sei u. a. dadurch gerechtfertigt gewesen, dass eine Entscheidung zum 1. Januar 2003 habe in Kraft treten müssen. Die griechischen Behörden hätten ihre Gegenargumente in der Sitzung vom 10. Dezember 2002 schriftlich vorbringen können.

30 Bei dem Vermerk vom 10. Dezember 2002 handele es sich um ein internes Dokument, das nach der Sitzung an diesem Tag abgefasst worden sei und das keine neuen Gesichtspunkte enthalte, die geeignet gewesen wären, etwas am Ablauf der Sitzung zu ändern.

31 Was die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses angehe, so stehe sie im Ermessen der Mitgliedstaaten.

32 Was schließlich das Vorbringen zum Protokoll der Sitzung des Beratenden Ausschusses betreffe, antwortet die Kommission, dass gegen den Entwurf des geänderten Protokolls, der an die nationalen Delegationen verteilt worden sei, keine Einwände erhoben worden seien, dass die sonstigen Anmerkungen, die die griechische Delegation am 17. Februar 2003 gemacht habe, keine „wesentlichen Ungenauigkeiten" beträfen und dass der Standpunkt, der in der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum Ausdruck komme und den sie berücksichtigt habe, auf jeden Fall der Standpunkt der Mehrheit und nicht derjenige der Minderheit innerhalb dieses Ausschusses sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

33 Wie der Generalanwalt in Nummer 28 seiner Schlussanträge festgestellt hat, betreffen die Rügen der griechischen Regierung im Rahmen des ersten Klagegrundes nicht die Anwendung des Grundsatzes der Wahrung der Verteidigungsrechte des betroffenen Mitgliedstaats in seinen Beziehungen mit der Kommission, sondern beziehen sich in Wirklichkeit auf die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens vor dem Beratenden Ausschuss, so dass die Frage, ob und inwieweit dieser Grundsatz in einem Verfahren wie dem in Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie vorgesehenen gilt, nicht geprüft zu werden braucht.

34 Was die erste Rüge angeht, die auf die als zu kurz angesehene Frist zwischen der Einberufung zu der Sitzung des Beratenden Ausschusses und der Übermittlung der diesbezüglichen Dokumente, die die Klägerin am 4. bzw. 5. Dezember 2002 erhalten hat, und der Abhaltung dieser Sitzung am darauf folgenden 10. Dezember gestützt ist, ist festzustellen, dass Artikel 9 der Richtlinie die Einhaltung einer bestimmten Frist für die Übermittlung des Einberufungsschreibens, der Tagesordnung und der Maßnahmenentwürfe, zu denen um eine Stellungnahme ersucht wird, und alle sonstigen Arbeitsunterlagen an die Mitglieder des Beratenden Ausschusses vor der Abhaltung der Sitzung dieses Ausschusses nicht vorschreibt. Dieser Artikel sieht lediglich vor, dass der Ausschuss seine Stellungnahme zu dem ihm von der Kommission unterbreiteten Entwurf der zu treffenden Maßnahmen „innerhalb einer Frist ab[gibt], die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann".

35 Im Übrigen sah der Entwurf der Geschäftsordnung des Ausschusses, auf den sich die griechische Regierung zur Begründung ihrer Auffassung beruft, abgesehen davon, dass er nicht in Kraft war, jedenfalls selbst die Möglichkeit vor, die Frist für die Einberufung und für die Übermittlung der Arbeitsunterlagen in dringenden Fällen auf fünf Tage zu verkürzen.

36 Entgegen dem, was diese Regierung vorträgt, lag ein solcher Fall der Dringlichkeit hier vor, da die Wirtschaftsteilnehmer in Griechenland in der Lage sein mussten, zu erfahren, ob sie am 1. Januar 2003, dem Tag, von dem an die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtete, die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt von mehr als einem Hundertteil nicht mehr zu erlauben, weiter Öle verwenden durften, deren Schwefelgehalt den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie nicht entsprach.

37 Da die griechischen Behörden der Kommission am 3. Oktober 2002 die von dieser angeforderten zusätzlichen Informationen vorgelegt haben und der Bericht des EMEP, in dem die Bewertung dieser Informationen zusammengefasst ist, bei der Kommission am 21. November 2002 eingegangen ist, war der Rückgriff auf abgekürzte Übermittlungsfristen nämlich geboten, damit die Entscheidung der Kommission, bei der die Stellungnahme des Ausschusses so weit wie möglich zu berücksichtigen war, vor Ende des Jahres 2002 erlassen werden konnte.

38 Die erste Rüge ist daher nicht begründet.

39 Was die zweite Rüge angeht, die darauf gestützt ist, dass der Vermerk vom 10. Dezember 2002 den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses nicht übermittelt worden sei, um diese in die Lage zu versetzen, die Sitzung des Beratenden Ausschusses an diesem Tag sachgerecht vorzubereiten, genügt die Feststellung, dass die griechische Regierung nicht bestritten hat, dass es sich um ein rein internes Dokument handelt, das nach dieser Sitzung im Rahmen des Verfahrens der Entscheidungsfindung der Kommission abgefasst worden ist. Auch diese Rüge ist daher nicht begründet.

40 Was die dritte Rüge angeht, die auf die Änderung der Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses zwischen der ersten und der zweiten Sitzung dieses Ausschusses gestützt ist, ist festzustellen, dass die Bestellung der Vertreter der Mitgliedstaaten innerhalb des Beratenden Ausschusses in das Ermessen der Mitgliedstaaten fällt, wobei nichts diese Staaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass dieselben Personen an den verschiedenen denselben Antrag auf Stellungnahme betreffenden Sitzungen teilnehmen.

41 Was die vierte Rüge angeht, die sich auf die angeblich verspätete Übermittlung des Protokolls der Sitzung vom 10. Dezember 2002 an die griechische Delegation bezieht, ist zum einen zu unterstreichen, dass Artikel 9 Absätze 3 und 4 der Richtlinie lediglich vorsieht, dass die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses in das Protokoll aufgenommen wird, dass jeder Mitgliedstaat das Recht hat, zu verlangen, dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird, und dass die Kommission diese Stellungnahme so weit wie möglich zu berücksichtigen hat. Zum anderen sah der Entwurf der Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses, auf den die griechische Regierung sich zur Begründung ihrer Rüge beruft, abgesehen davon, dass er nicht in Kraft war, lediglich vor, dass die Protokolle den Mitgliedern dieses Ausschusses innerhalb von 15 Arbeitstagen ab dem Datum der Sitzung übermittelt werden und dass die Mitglieder dem Vorsitzenden etwaige Bemerkungen schriftlich mitteilen; diese werden durch den Beratenden Ausschuss erörtert und, wenn auch dann keine Einigung erzielt wird, dem Protokoll als Anlage beigefügt.

42 Selbst angenommen, dass die Versendung des Entwurfs des Protokolls der Sitzung vom 10. Dezember 2002 an die nationalen Delegationen drei Tage nach dem Erlass der angefochtenen Entscheidung einen Verfahrensfehler darstellt, würde ein solcher Fehler auf jeden Fall nicht zur Nichtigerklärung dieser Entscheidung führen, da nicht nachgewiesen ist, dass diese Entscheidung, die in voller Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Ausschusses getroffen worden ist, ohne diesen Fehler zu einem anderen Ergebnis hätte führen können (siehe in diesem Sinne u. a. Urteil vom 25. Oktober 2005 in den Rechtssachen C-465/02 und C-466/02, Deutschland und Dänemark/Kommission, Slg. 2005, I-9115, Randnr. 37).

43 Somit ist auch diese Rüge nicht begründet.

44 Da keine der vier Rügen, die von der griechischen Regierung zur Begründung ihres ersten Klagegrundes geltend gemacht werden, begründet ist, ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

45 Die griechische Regierung behauptet, der griechische Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastungen ergebe sich aus einer Prognose, die nicht mit Messungen überprüft worden sei, und die Ergebnisse der Analysen des EMEP belegten nicht, dass die zweite Voraussetzung für die Bewilligung einer Ausnahmeregelung nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie nicht erfüllt sei. Entgegen dem, was in der dreizehnten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung behauptet werde, gehe aus dem Bericht des EMEP vom 19. Dezember 2002 nicht klar hervor

und stehe auch nicht „jenseits eines jeden begründeten Zweifels" fest, dass griechische Emissionen zu übermäßigen Depositionen oberhalb der kritischen Belastung für Säureeinträge in Italien tatsächlich beitrügen. Diese Feststellung gehöre nicht zu diesem Bericht, sondern erscheine nur in dem Begleitschreiben zu diesem und gebe die persönliche Meinung des Verfassers dieses Schreibens, nämlich des Generaldirektors des Instituts, wieder.

46 Bei dem Verfahren zum Erlass der Richtlinie sei der Prozentsatz des griechischen Beitrags zu Schwefeldepositionen in Italien in den Berichten des EMEP der Jahre 1997 und 1998 mit Null veranschlagt worden. Was die Beiträge für das Jahr 2002 angehe, die gegenwärtig als „vorhanden", wenn auch als „nicht nennenswert" angesehen würden, so sei ihr zwischen 0,1 % und 0,2 % liegender Satz auf die von nun an vom EMEP und der Kommission verwendete Berechnungsmethode zurückzuführen. Vor Anwendung der 1998 verwendeten Berechnungsmethode auf die verfügbaren aktuellen Daten betrage der griechische Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastungen in den Planquadraten in Norditalien 0 %. Der Mechanismus der Ausnahmeregelung könne aber nur dann richtig funktionieren, wenn man den wissenschaftlichen Rahmen berücksichtige, innerhalb dessen die Richtlinie erlassen worden sei, und die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung müsse im Licht der Informationen, Daten, Modelle und wissenschaftlichen und technischen Methodologien interpretiert werden, die im Laufe des Verfahrens zum Erlass der Richtlinie verwendet worden seien.

47 Die griechische Regierung macht außerdem geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie eine andere Berechnungsmethode als die 1998 eingesetzte angewendet habe, den Anwendungsbereich der Richtlinie erheblich geändert, was sie ohne Einhaltung des Verfahrens der Zusammenarbeit des Artikels 189 c EG-Vertrag (jetzt Artikel 252 EG), nach dem die Richtlinie erlassen worden sei, nicht hätte tun dürfen.

48 Auf jeden Fall könne ein Niederschlag im technischen Sinne des Begriffes von so geringer Bedeutung (unter 0,5 %) einem „Beitrag" im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie nicht gleichgesetzt werden. Außerdem vertrete die Kommission zu Unrecht die Auffassung, dass es nicht notwendig sei, dass dieser Beitrag ausschlaggebend für die Überschreitung sei und dass die bloße Feststellung eines Beitrags genüge, um die Ablehnung der Bewilligung einer Ausnahmeregelung zu rechtfertigen. Zum einen bestehe das Ziel der Richtlinie in erster Linie darin, die Ökosysteme vor den schädlichen Folgen von Schwefeldioxidemissionen zu

schützen. Zum anderen betreffe diese Vorschrift in Anbetracht ihres Wortlauts Emissionen, die so geartet seien, dass sie zur Überschreitung der kritischen Belastung in einem bestimmten Ökosystem beitrügen, so dass die Ablehnung eines Antrags voraussetze, dass jenseits aller Zweifel nachgewiesen sei, dass die Schwefelniederschläge dieses Mitgliedstaats in einem EMEP-Planquadrat, in dem eine Überschreitung der kritischen Belastung beobachtet werde, ausschlaggebend für die Überschreitung dieser Belastung seien.

49 Eine kohärente Auslegung der Richtlinie zeige, dass die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Ausnahmeregelung nur unter der Voraussetzung abgelehnt werden dürfe, dass eine solche Ablehnung zu einer Erhöhung der Zahl der geschützten Ökosysteme führe. Keines der nicht geschützten Ökosysteme der sechs EMEP-Planquadrate, in denen eine Überschreitung der kritischen Belastung festgestellt worden sei und die gegebenenfalls durch aus Griechenland stammende Schwefeldioxidniederschläge berührt sein könnten, werde aber durch die Ablehnung des Antrags auf eine Ausnahmeregelung geschützt. Darüber hinaus führe auch die Annahme des Antrags nicht dazu, dass einem geschützten Ökosystem in den Planquadraten der Schutz entzogen werde.

50 Außerdem stelle die EMEP-Norm, auf die die Kommission Bezug nehme, ein mathematisches Modell dar, bei dem es keinen Schwellenwert gebe, unterhalb dessen der theoretische Niederschlag „nicht feststellbar" sei. Es sei notwendig, eine wirksame Nutzung der Möglichkeiten zu einer Ausnahmeregelung, deren Bedeutung durch die Richtlinie festgestellt werde, zu gewährleisten. Die von der Kommission vertretene Auslegung würde bedeuten, dass kein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen könnte, wenn seine Emissionen in irgendeiner Weise zu Niederschlägen in den Gebieten eines Mitgliedstaats beitrügen, in denen die kritischen Belastungen überschritten seien.

51 Die Kommission macht geltend, in der Richtlinie sei von einem „Beitrag" unabhängig davon die Rede, ob dieser gering oder groß sei. Die Richtlinie enthalte keinen Begriff „technischer Niederschlag unter 0,5 %" im Gegensatz zu dem Begriff „Beitrag". Es sei nicht erforderlich, dass dieser Beitrag entscheidend für die Überschreitung sei, da die Feststellung eines Beitrags ausreiche, um die Ablehnung

der Bewilligung einer Ausnahmeregelung zu rechtfertigen. Die Mitteilung KOM (97) 88 endg. der Kommission an den Rat und das Parlament über die Gemeinschaftsstrategie für die Bekämpfung der Versauerung (im Folgenden: Mitteilung über die Versauerung), die in der neunten Begründungserwägung der Richtlinie in Bezug auf die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Ausnahmeregelung zitiert werde, verweise nicht auf das geltende Recht, da der Rat die Voraussetzungen für die Bewilligung von Ausnahmeregelungen in dem letztlich verabschiedeten Text absichtlich verschärft habe. Somit könne die griechische Regierung sich zur Stützung ihrer Auffassung nicht mit Erfolg auf diese Mitteilung berufen.

52 Der griechische Beitrag werde durch die aktualisierten Ergebnisse von Prognosen belegt, die sich auf die allgemeine Kenntnis der Prozesse des Transports über große Entfernungen in der Atmosphäre stützten, die die wissenschaftliche Gemeinschaft im Laufe der letzten 30 Jahre erworben habe. Eine Prognose sei unbedingt erforderlich, um den Beitrag jedes einzelnen Mitgliedstaats an der Luftverschmutzung im Sinne der Richtlinie zu berechnen. Das Institut sei das wissenschaftliche Zentrum, das am besten in der Lage sei, sich dazu zu äußern, ob ein Beitrag von Schwefeldioxidemissionen aus einem Mitgliedstaat zu der in einem anderen Mitgliedstaat beobachteten Überschreitung der kritischen Belastung vorliege.

53 Die Schlussfolgerungen der EMEP-Berichte zeigten, dass es einen aus griechischen Emissionen herrührenden Schwefelniederschlag gebe, der dazu beitrage, dass die Niederschläge über die kritische Belastung bei der Versauerung im Gebiet anderer Mitgliedstaaten und insbesondere in Italien hinausgingen. Die angefochtene Entscheidung sei auf die die Emissionen in den Jahren 2000 und 2001 betreffenden Daten gestützt. Der griechische Beitrag zu den Schwefelniederschlägen in Italien sei zwar begrenzt, aber nicht zu vernachlässigen. Für drei Mitgliedstaaten, nämlich das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Finnland und das Königreich Schweden, werde gesagt, dass kein Schwefelniederschlag in Italien von ihnen ausgehe.

54 Die Kommission vertritt die Auffassung, die Auslegung, für die sie eintrete, beeinträchtige die Wirksamkeit der in Frage stehenden Vorschrift nicht und beachte den Buchstaben und die mit der Richtlinie verfolgte Zielsetzung. Die Ausnahmeregelung könne angewendet werden, wenn entweder der Beitrag des den Antrag stellenden Staates aufgrund eines Niederschlags, der unter den Nachweisgrenzen der EMEP-Norm liege, gleich Null sei oder wenn es keine Überschreitung der kritischen Belastung in den anderen Mitgliedstaaten gebe, einen Fall, der weder theoretisch noch ohne Grundlage sei.

55 Schließlich stellt die Kommission fest, sie habe sich darauf beschränkt, die Vorschriften der Richtlinie anzuwenden, so dass auch nicht gegen Artikel 252 EG verstoßen worden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

56 Mit ihrem Vorbringen beanstandet die Hellenische Republik zum einen im Wesentlichen die von der Kommission vertretene Auslegung der zweiten Voraussetzung für die Bewilligung einer Ausnahmeregelung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie, wonach die „Emissionen nicht zur Überschreitung" der kritischen Belastung in den Mitgliedstaaten „beitragen", und zum anderen die von der Kommission zur Feststellung eines solchen Beitrags verwendete Bewertungsmethode und damit die Existenz eines Schwefelniederschlags griechischen Ursprungs, der zur Überschreitung der kritischen Belastung in Italien beiträgt, als solche.

57 Was zunächst die Auslegung der Voraussetzung angeht, die das Fehlen eines Beitrags zur Überschreitung der kritischen Belastung im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie betrifft, ist die von der griechischen Regierung vertretene Auffassung zurückzuweisen.

58 Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift als solchem ist die Zulassung der Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt zwischen 1 und 3 Massenhundertteilen außer von der Voraussetzung, dass die in den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften festgelegten Luftqualitätsnormen eingehalten werden, von einer zweiten Voraussetzung abhängig, wonach die Schwefeldioxidemissionen „nicht zur Überschreitung" der kritischen Belastung in einem Mitgliedstaat „beitragen" dürfen, ohne dass diese Vorschrift eine nähere Angabe zur Bedeutung dieses Beitrags oder zu dessen Rolle bei dieser Überschreitung enthält. Nichts im Wortlaut dieser Vorschrift kann die Schlussfolgerung untermauern, dass eine Ausnahmeregelung bewilligt werden könnte, wenn der Beitrag für die Überschreitung nicht entscheidend ist oder wenn dieser sich zwar feststellen ließe, einen bestimmten Schwellenwert aber nicht überschreiten würde.

59 Eine enge Auslegung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie wird außer durch die Regel, dass Ausnahmen enger auszulegen sind, durch die Untersuchung der vorbereitenden Arbeiten der Richtlinie bestätigt, aus denen hervorgeht, dass die Kommission in dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zwar vorgeschlagen hatte, dass die Ausnahmeregelung unter der Voraussetzung bewilligt werden könne, dass der Beitrag zur grenzüberschreitenden Luftverschmutzung „nicht nennenswert" sei, der Rat die Bewilligung der Ausnahmeregelung in der Richtlinie aber von der Voraussetzung abhängig gemacht hat, dass die Emissionen „nicht" zur Überschreitung der kritischen Belastung „beitragen", ohne zwischen den Fällen zu unterscheiden, in denen der Beitrag bedeutsam ist oder nicht, und ohne zu verlangen, dass dieser für die in Frage stehende Überschreitung entscheidend ist.

60 Zwar heißt es in der spanischen und italienischen Fassung des Artikels 3 Absatz 2 der Richtlinie in demselben Satz, dass die Emissionen nicht „signifikant" zur Überschreitung der kritischen Belastung in den Mitgliedstaaten beitragen dürfen. Wie der Generalanwalt in Nummer 63 seiner Schlussanträge festgestellt hat, kann diese Angabe keine Folgen haben, da keine der anderen Sprachfassungen eine solche Angabe enthält und Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie selbst in der spanischen und italienischen Fassung der Richtlinie bestimmt, dass eine derartige Zulassung nur erfolgt, sofern die Emissionen aus dem Mitgliedstaat „nicht zur Überschreitung der kritischen Belastung" in den Mitgliedstaaten „beitragen", ohne den zuvor verwendeten Ausdruck „signifikant" zu wiederholen.

61 Diese Schlussfolgerung nimmt Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie auch nicht seine praktische Wirksamkeit, da eine Ausnahmebewilligung für die Verwendung von Schwerölen, deren Schwefelgehalt zwischen 1,00 und 3,00 Massenhundertteilen liegt, erlangt werden kann, wenn, wie die Kommission anmerkt, die Ergebnisse der Analysen den Schluss zulassen, dass der Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung in den Mitgliedstaaten gleich Null ist, oder falls eine Überschreitung der kritischen Belastung insbesondere nach der Umsetzung der Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (ABl. L 309, S. 1) nicht mehr festgestellt würde.

62 Was sodann den Vorwurf angeht, der auf die vom EMEP und von der Kommission zur Bewertung des Beitrags zur Überschreitung der kritischen Belastung verwendeten Methode gestützt ist, ist festzustellen, dass entgegen dem Vorbringen der griechischen Regierung keine Vorschrift der Richtlinie die Kommission verpflichtet, auf eine bestimmte Bewertungsmethode zurückzugreifen, und erst recht nicht dazu, dass die nach dem Inkrafttreten der Richtlinie verwendete Methode die Methode ist, die im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten zu der Richtlinie als Bezugsmaßstab gedient hat.

63 Unter diesen Voraussetzungen kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie sich auf die Ergebnisse von Analysen gestützt hat, die von dem Institut nach einer Bewertungsmethode durchgeführt worden sind, deren wissenschaftliche Gültigkeit die griechische Regierung im Übrigen nicht beanstandet.

64 Diese Regierung hat nämlich nicht nachgewiesen, dass der griechische Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung, insbesondere in Italien, durch die aktualisierten Ergebnisse von Prognosen nicht bestätigt wird, die sich, wie der Generaldirektor des Instituts in seinem Begleitschreiben vom 19. November 2002 feststellt, auf die allgemeine Kenntnis der Prozesse des Transports über große Entfernungen in der Atmosphäre stützen, die die wissenschaftliche Gemeinschaft im Laufe der letzten 30 Jahre erworben hat.

65 Entgegen dem, was die Hellenische Republik geltend macht, rührt die Feststellung in der dreizehnten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung, dass jenseits jeden begründeten Zweifels feststeht, dass griechische Emissionen zu übermäßigen Depositionen oberhalb der kritischen Belastung für Säureeinträge in anderen Mitgliedstaaten und insbesondere in Italien beitragen, die im Schreiben des Generaldirektors des Instituts enthalten ist, das die in Frage stehenden Analysen durchgeführt hat, vom Verfasser dieses Schreibens her, der sich in seiner Eigenschaft als Generaldirektor und in Bezug auf diese Analysen äußert. Weit davon entfernt, eine persönliche Meinung des Letztgenannten darzustellen, gibt diese Feststellung die Meinung des Instituts hinsichtlich der Analysen wieder, die es durchgeführt hat.

66 Dazu kommt, dass die angefochtene Entscheidung auf jeden Fall in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses getroffen worden ist, so dass das Gemeinschaftsgericht eine solche Entscheidung nur im Fall eines offensichtlichen Tatsachen- oder Rechtsirrtums oder eines Ermessensmissbrauchs beanstanden kann (siehe in diesem Sinne u. a. das Urteil vom 27. September 1983 in der Rechtssache 216/82, Universität Hamburg, Slg. 1983, 2771, Randnr. 14). Ein Nachweis für einen solchen Irrtum oder einen solchen Ermessensmissbrauch ist aber nicht erbracht worden.

67 Nach alledem durfte die Kommission, ohne gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie oder Artikel 252 EG zu verstoßen, die angefochtene Entscheidung treffen, die mit der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses in der Weise übereinstimmt, dass sie sich auf die Ergebnisse der Analysen des Instituts stützt, wonach die aus Griechenland stammenden Niederschläge zu einer Überschreitung der kritischen Belastung in einigen italienischen Regionen beitrugen, obwohl dieser Beitrag nicht über 0,5 % der in Frage stehenden Schwefeldepositionen hinausging und für die Überschreitung der kritischen Belastung nicht entscheidend war.

68 Unter diesen Voraussetzungen ist der zweite Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

69 Die Hellenische Republik trägt vor, sie habe damit rechnen dürfen, dass ihr eine Ausnahmeregelung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie bewilligt werden würde, insbesondere in Anbetracht der Mitteilung über die Versauerung, die von der Kommission zusammen mit dem ursprünglichen Richtlinienvorschlag vorgelegt worden sei. Dieser Mitteilung sei nämlich klar zu entnehmen gewesen, dass der

Hellenischen Republik eine solche Ausnahmeregelung für die Teile ihres Hoheitsgebiets bewilligt werden müsse, die nicht signifikant zum Problem der Versauerung beitrügen. Die Schwefeldepositionen in Italien, die der Hellenischen Republik zuzurechnen seien, hätten für den Zeitraum 1985–1996 global einen Beitrag dargestellt, der zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie auf der Grundlage des EMEP-Berichts für das Jahr 1998 als gleich Null gegolten habe, was den Prozentsatz des Beitrags in der Gesamtbilanz für Schwefel in Italien angehe; dies habe die Hellenische Republik noch mehr in ihrer berechtigten Erwartung bestärkt, dass ihr die Ausnahmeregelung bewilligt werden würde.

70 Die Kommission entgegnet, die vorbereitenden Arbeiten und die Mitteilung über die Versauerung, die zur Ausarbeitung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates geführt hätten, könnten nicht als konkrete Zusagen angesehen werden, die bei der Klägerin begründete Hoffnungen auf die Schaffung einer bestimmten Situation auslösten. Es sei unstreitig, dass Richtlinienvorschläge während der Verhandlungen häufig geändert würden, was im Übrigen auch hier der Fall gewesen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

71 Die Möglichkeit, sich auf den Schutz des berechtigten Vertrauens zu berufen, besteht für jeden Wirtschaftsteilnehmer, bei dem ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat. Außerdem spricht nichts dagegen, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen einer Nichtigkeitsklage geltend macht, dass ein Rechtsakt der Organe das berechtigte Vertrauen bestimmter Wirtschaftsteilnehmer verletzt (siehe u. a. Urteil vom 10. März 2005 in der Rechtssache C-342/03, Spanien/Rat, Slg. 2005, I-1975, Randnr. 47).

72 Eine von der Kommission zusammen mit einem Richtlinienvorschlag vorgelegte Mitteilung, sei sie auch in der Begründungserwägung der Richtlinie erwähnt, hat jedoch kein berechtigtes Vertrauen in die Beibehaltung der darin enthaltenen Leitlinien entstehen lassen können, denn aus den Artikeln 189a EG-Vertrag (jetzt

Artikel 250 EG) und 189c EG-Vertrag geht hervor, dass die Kommission einen solchen Vorschlag jederzeit ändern und dass der Rat Änderungen des Vorschlags beschließen kann (siehe in diesem Sinne u. a. Urteil vom 5. Oktober 1993 in den Rechtssachen C-13/92 bis C-16/92, Driessen u. a., Slg. 1993, I-4751, Randnr. 33), was in der vorliegenden Rechtssache tatsächlich der Fall war, was die Voraussetzungen angeht, unter denen eine Ausnahmeregelung für die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt von mehr als 1,00 Massenhundertteilen zugelassen werden kann.

73 Die angefochtene Entscheidung verstößt nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, und der auf einen solchen Verstoß gestützte Klagegrund ist folglich zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

74 Die griechische Regierung trägt vor, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete, dass bei der Bewilligung der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie Flexibilität gezeigt werde. In Anbetracht der Ungenauigkeit der Begriffe kritische Belastung, Überschreitung und Beitrag zur Überschreitung laufe die sehr enge Auslegung durch die Kommission einer Flexibilität zuwider, mit der der Komplexität der territorialen Struktur der angesprochenen Umweltphänomene Rechnung getragen wird, auf die die Kommission in der Mitteilung über die Versauerung Bezug nehme.

75 Das Ungleichgewicht zwischen den Kosten der Ablehnung und den nicht nennenswerten Vorteilen für die Umwelt hätte die Kommission veranlassen müssen, dem Antrag stattzugeben. Die von der griechischen Republik getragenen

Kosten seien fünfzigmal so hoch wie diejenigen, die die Italienische Republik übernehmen müsse, um zu dem gleichen Ergebnis beim Umweltschutz in ihrem Hoheitsgebiet zu gelangen. Die Auffassung der Kommission führe dazu, dass ein Mitgliedstaat erhebliche und unverhältnismäßige Kosten tragen müsse, um den Schwefelgehalt von Schwerölen zu verringern, während die erzielte Verringerung in keiner Weise dazu beitrage, die mit der Richtlinie verfolgten Umweltziele zu erreichen, da die Zahl der betroffenen Ökosysteme in jedem Planquadrat, in dem eine Überschreitung der kritischen Belastung festgestellt werde, unverändert bleibe. Kein nicht geschütztes Ökosystem der betroffenen italienischen Region erhalte einen verbesserten Schutz, wenn die Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung von Schwerölen oder jeder anderen Quelle in Griechenland wegfielen. Darüber hinaus werde keines der geschützten Ökosysteme in dieser Zone durch die bloße Bewilligung der Ausnahmeregelung bedroht. Da die angefochtene Entscheidung weder angezeigt noch erforderlich sei, verstoße sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

76 Die griechische Regierung fügt hinzu, wenn die sehr enge Auslegung der Kommission im Einklang mit dem Geist der Richtlinie stünde, so würde dies bedeuten, dass die Richtlinie selbst das Kriterium der Rentabilität nicht beachte und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

77 Die Kommission macht geltend, der Umstand, dass der Rat die Voraussetzungen für die Bewilligung dadurch verschärft habe, dass er in Artikel 3 den von der Kommission vorgeschlagenen Begriff eines Beitrags, der „nicht nennenswert" sei, gestrichen habe, bestätige, dass sie bei der Prüfung eines Antrags auf Bewilligung einer Ausnahmeregelung über keinerlei Ermessen verfüge.

78 Der Rat habe seinerseits dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits Rechnung getragen. Die Rechtfertigung der Angemessenheit der streitigen Vorschrift finde sich in der achten Begründungserwägung der Richtlinie. Auch die Notwendigkeit der Maßnahme sei in der neunten, der zehnten und der fünfzehnten Begründungserwägung der Richtlinie begründet.

79 Im Übrigen könne die Bedeutung der verfolgten Ziele nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes selbst erhebliche negative Auswirkungen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen. Nur wenn eine im Bereich der Umweltpolitik erlassene Maßnahme gemessen an dem Ziel, das das zuständige Organ verfolgen wolle, offensichtlich unangemessen sei, könne dies die Rechtmäßigkeit einer derartigen Maßnahme berühren, was hier nicht der Fall sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

80 Aus der Prüfung des auf einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie gestützten Klagegrundes geht hervor, dass die Kommission, was die Bewilligung einer Ausnahmeregelung im Sinne dieser Vorschrift angeht, über kein Ermessen verfügt, sofern ein Beitrag zur Überschreitung der kritischen Belastung festgestellt ist, und zwar unabhängig vom Umfang dieses Beitrags und von seiner Rolle bei dieser Überschreitung. Unter diesen Voraussetzungen läuft die Frage, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall beachtet worden ist, in Wirklichkeit darauf hinaus, die Richtlinie selbst in Frage zu stellen, wie im Übrigen auch die Kommission feststellt.

81 Im gleichen Sinne macht auch die griechische Regierung hilfsweise geltend, dass die Richtlinie dann, wenn der Gerichtshof sich die von der Kommission vertretene Auslegung der Richtlinie zu Eigen mache, selbst gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, so dass sie gemäß Artikel 241 EG für unanwendbar erklärt werden müsste.

82 Die Kommission und der Rat sind ihrerseits der Auffassung, dass die von der griechischen Regierung erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit der Richtlinie unzulässig sei, da in der Klageschrift keine rechtliche Begründung für diese Einrede vorgebracht werde.

83 Dieser Auffassung ist nicht zu folgen.

84 In ihrer Klageschrift hat die griechische Regierung nämlich hilfsweise geltend gemacht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe, als die in der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung nicht den Kriterien der wirtschaftlichen Rationalität entsprächen, auf die die Kommission in ihrer Mitteilung über die Versauerung verweise.

85 In der Klage werden die Gründe, aus denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt sein soll, hinreichend klar genannt. Die Einrede der Rechtswidrigkeit kann also aus diesem Grund nicht für unzulässig erklärt werden.

86 Selbst unter der Annahme, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen einer Nichtigkeitsklage sich vor dem Gemeinschaftsgericht auf die Rechtswidrigkeit einer Gemeinschaftsrichtlinie berufen darf, deren Adressat er ist und gegen die er innerhalb der dafür in Artikel 230 Absatz 5 EG vorgesehenen Frist keine Nichtigkeitsklage erhoben hat, ist dieses Vorbringen jedoch auf jeden Fall nicht begründet.

87 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe u. a. Urteil vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-110/03, Belgien/Kommission, Slg. 2005, I-2801, Randnr. 61) setzt die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes voraus, dass der Rechtsakt der Gemeinschaft den Rechtssubjekten eine Verpflichtung auferlegt, die die Grenzen dessen überschreitet, was zur Erreichung des mit dem Rechtsakt verfolgten Zieles angemessen und erforderlich ist.

88 Da bestimmte in Artikel 130r EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG) genannte Ziele und Grundsätze gegeneinander abgewogen werden müssen, wobei Rechtsgrundlage der Richtlinie Artikel 130s Absatz 1 des Vertrages ist, durch den die Ziele dieses Artikels 130r verwirklicht werden sollten, und die Anwendung der Kriterien, die der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Durchführung der Umweltpolitik zu beachten hat, komplex ist, muss sich die gerichtliche Nachprüfung außerdem zwangsläufig auf die Frage beschränken, ob der Rat beim Erlass der Richtlinie einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat (siehe in diesem Sinne u. a. Urteil vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95, Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 37).

89 Von vornherein ist festzustellen, dass es, soweit die Rügen der griechischen Regierung sich auf eine Mitteilung über die Versauerung enthaltener Erklärungen stützen, unstreitig ist, dass der Rat die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Ausnahmeregelung für die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt von mehr als 1,00 Massenhundertteilen bewusst enger gefasst hat. Diese Mitteilung kann daher nicht mit Erfolg dafür herangezogen werden, einen Verstoß des Gemeinschaftsgesetzgebers gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu begründen.

90 Nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie sollen durch diese die Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe verringert werden. Zu diesem Zweck schreibt Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vor, dass Schweröle, deren Schwefelgehalt 1,00 Massenhundertteile überschreitet, im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar 2003 nicht mehr verwendet werden dürfen.

91 Wie u. a. aus der dritten, der vierten und der achten Begründungserwägung der Richtlinie hervorgeht, ist der in Erdöl vorkommende Schwefel seit Jahrzehnten als wichtigste Quelle für Schwefeldioxidemissionen nachgewiesen, die eine Hauptursache für den sauren Regen und für die Luftverschmutzung in vielen Stadt- und Industriegebieten sind. Außerdem ist das Phänomen der Versauerung, wie insbesondere in der fünften Begründungserwägung der Richtlinie festgestellt wird, ein grenzüberschreitendes Phänomen.

92 Eine Zulassung der Verwendung von Schwerölen, deren Schwefelgehalt den zulässigen Schwellenwert von 1,00 Massenhundertteilen überschreitet, strengen Voraussetzungen wie den in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie genannten zu unterwerfen, stellt daher eine Maßnahme dar, die dazu geeignet ist, das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen.

93 Was die Notwendigkeit angeht, die den Beitrag der Emissionen zur Überschreitung der kritischen Belastung in den Mitgliedstaaten betreffende Voraussetzung streng anzuwenden, heißt es in der zehnten Begründungserwägung der Richtlinie: „Untersuchungen haben ergeben, dass die Vorteile einer Senkung der Schwefelemissionen durch einen geringeren Schwefelgehalt in Kraft- oder Brennstoffen im Rahmen dieser Richtlinie oftmals erheblich größer sein werden als die geschätzten Kosten für die Industrie. Die Technologie zur Verringerung des Schwefelgehalts flüssiger Kraft- oder Brennstoffe ist vorhanden und gut eingeführt." Wie die Kommission geltend macht, hat der Rat diese Begründungserwägung hinzugefügt, um zu erklären, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Änderung des Vorschlags der Kommission in Richtung einer stärkeren Einschränkung berücksichtigt worden sei.

94 Nach der fünfzehnten Begründungserwägung der Richtlinie sind Ausnahmen von der Verpflichtung, den nach der Richtlinie zulässigen Grenzwert für den Schwefelgehalt von Schweröl einzuhalten, für Mitgliedstaaten und Regionen vorzusehen, in denen die Umweltbedingungen dies zulassen.

95 Insbesondere in Anbetracht der Auswirkungen von Schwefelemissionen auf die menschliche Gesundheit und auf die Umwelt sowie des erheblichen Anteils dieser Emissionen an dem grenzüberschreitenden Phänomen der Versauerung durfte der Rat, ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen, es für notwendig erachten, die Bewilligung von Ausnahmeregelungen für die Verwendung von Schwerölen mit einem Schwefelgehalt von mehr als 1,00 Massenhundertteilen davon abhängig zu machen, dass diese Schwefelemissionen eines Mitgliedstaats nicht zur Überschreitung der kritischen Belastungen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten beitragen, auch wenn die wirtschaftlichen Kosten einer solchen Maßnahme erheblich sein können und auch wenn dieser Beitrag keinen signifikanten Anteil an der Verschlechterung der Lage in den Mitgliedstaaten hat.

96 Die Bedeutung der angestrebten Ziele kann sogar beträchtliche Folgen wirtschaftlicher Art zum Nachteil bestimmter Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen (siehe in diesem Sinne u. a. Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 17, und vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-183/95, Affish, Slg. 1997, I-4315, Randnr. 42), umso mehr als der Umweltschutz eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft darstellt (siehe u. a. Urteile vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, I-7879, Randnr. 41, und vom 15. November 2005 in der Rechtssache C-320/03, Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-9871, Randnr. 72).

97 Der auf die Rechtswidrigkeit der Richtlinie gestützte Klagegrund ist daher ebenfalls als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

98 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

99 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Hellenischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 trägt der Rat seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Hellenische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Rat der Europäischen Union trägt seine eigenen Kosten.

Unterschriften.