DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. december 2005 *

I sag C-86/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 26. februar 2003,

Den Hellenske Republik ved P. Mylonopoulos og A. Samoni-Rantou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Konstantinidis og G. Valero Jordana, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Kyriakopoulou og B. Hoff-Nielsen, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. april 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juni 2005,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Den Hellenske Republik nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 17. december 2002 om en anmodning fra Grækenland om tilladelse til at anvende fuelolie med et svovlindhold på op til 3,0 vægtprocent på en del af sit område (EFT 2003 L 4, s. 16, herefter den »anfægtede beslutning«). Subsidiært har den nedlagt påstand om, at Domstolen med hjemmel i artikel 241 EF erklærer Rådets direktiv 1999/32/EF af 26. april 1999 om begrænsning af svovlindholdet i visse flydende brændstoffer og om ændring af direktiv 93/12/EØF (EFT L 121, s. 13, herefter »direktivet«) ugyldigt.

Retsforskrifter og sagens faktiske omstændigheder

Direktivet

2 Artikel 1, stk. 1 og 2, i direktivet, som er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF), bestemmer:

»1. Formålet med dette direktiv er at mindske emissionen af svovldioxid fra forbrænding af visse typer flydende brændstof og derved reducere de skadelige virkninger af denne emission for mennesker og miljø.

2. Reduktion af emissionen af svovldioxid fra forbrænding af visse mineralolie-baserede flydende brændstoffer skal opnås ved fastsættelse af grænser for svovlindholdet for sådanne brændstoffer som betingelse for, at de kan anvendes på medlemsstaternes område.

[...]«

3 Direktivets artikel 3, stk. 1, 2 og 5 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fuelolie ikke anvendes på deres område fra den 1. januar 2003, hvis svovlindholdet overstiger 1,00% i masse.

2. En medlemsstat kan tillade, at fuelolier med et svovlindhold på mellem 1,00 og 3,00% i masse anvendes i dele af eller hele dens område, forudsat at Fællesskabets luftkvalitetsnormer for svovldioxid som fastsat i direktiv 80/779/EØF [...] eller andre fællesskabsbestemmelser, der ophæver eller erstatter disse normer, overholdes, og forudsat at emissionerne ikke bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i nogen medlemsstat. Denne tilladelse gælder kun, så længe emissionerne fra en medlemsstat ikke bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i nogen medlemsstat.

[...]

5. Hvis en medlemsstat agter at benytte mulighederne i stk. 2, giver den Kommissionen og offentligheden meddelelse herom mindst 12 måneder forinden. Kommissionen skal have forelagt tilstrækkelige oplysninger til, at den kan vurdere, om kriterierne i stk. 2 er opfyldt. Kommissionen underretter de andre medlemsstater.

Inden seks måneder efter datoen for modtagelsen af underretningen fra en medlemsstat gennemgår Kommissionen de påtænkte foranstaltninger og træffer efter proceduren i artikel 9 en beslutning, som den meddeler medlemsstaterne. Beslutningen revideres hvert ottende år på grundlag af oplysninger, som de pågældende medlemsstater tilsender Kommissionen efter proceduren i artikel 9.«

4 I henhold til direktivets artikel 2, nr. 6, forstås i dette ved »»kritisk belastning (tålegrænse)«: en kvantitativ beregning af det niveau for udsættelse for et eller flere forurenende stoffer, under hvilket der, ifølge den nuværende viden, ikke er tale om nævneværdige skadelige virkninger på bestemte følsomme miljøfaktorer«.

5 Direktivets artikel 9 bestemmer:

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

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

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

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

Den anfægtede beslutning

6 Det følger af betragtningerne til den anfægtede beslutning, at den administrative procedure, der førte til beslutningens vedtagelse, forløb på følgende måde.

7 Den 17. december 2001 anmodede Den Hellenske Republik i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, om Kommissionens tilladelse til at benytte fuelolie med et svovlindhold på op til 3,00% i masse i hele landets område, undtagen i Attika (tredje betragtning).

8 Den 23. januar 2002 anmodede Kommissionen de græske myndigheder om yderligere oplysninger, som den modtog den 19. februar 2002. Den 4. juni 2002 ændrede den græske regering sin anmodning til at gælde en tidsbegrænset fravigelse indtil 2008 og en revurdering af sagen for den resterende periode (fjerde betragtning).

9 Ifølge den syvende betragtning har Den Hellenske Republik bl.a. anført, at landet praktisk talt ikke medvirker til nogen svovldeposition eller nogen overskridelse af kritiske forsuringsbelastninger i andre medlemsstater, men har erkendt at bidrage med 1% af svovldepositionen i Italien.

10 Kommissionen har anmodet om hjælp fra Samarbejdsprogrammet for Overvågning og Vurdering af Transport af Luftforurenende Stoffer over Store Afstande i Europa (herefter »EMEP«). Som følge heraf har det norske meteorologiske institut analyseret det græske bidrag til svovldepositionen nøjere, især hvad angår Italien, hvor de kritiske forsuringsbelastninger overskrides i 5% af de økosystemer, der er følsomme for forsuring (ottende betragtning).

11 Resultaterne af denne analyse blev fremlagt i to rapporter henholdsvis den 22. februar og den 22. marts 2002 og viste, at emissioner fra Den Hellenske Republik bidrager til overskridelse af den kritiske forsuringsbelastning i mindst seks netkvadrater. I disse netkvadrater overskrider bidraget fra Den Hellenske Republik ikke 0,5%. EMEP konkluderer, at analysen stemmer overens med de beregninger, der tilskriver 1% af den totale svovldeposition i Italien til Den Hellenske Republik (niende og tiende betragtning).

12 Det i direktivets artikel 9 omhandlede rådgivende udvalg (herefter det »rådgivende udvalg«) holdt møde første gang den 15. april 2002. Det er ubestridt, at udvalget under dette møde tiltrådte Kommissionens forslag om at afvise den græske regerings anmodning.

13 Ifølge 11. betragtning anmodede denne regering den 5. juli 2002 Kommissionen om på ny at gennemgå anmodningen med den begrundelse, at den indsendte anmodning var ufuldstændig, og at der ville blive forelagt supplerende oplysninger inden udgangen af juli. Kommissionen anmodede ved skrivelse af 15. juli 2002 de græske myndigheder om at fremsende de bebudede oplysninger snarest muligt og gjorde samtidig opmærksom på, at den i direktivets artikel 3, stk. 5, omhandlede frist på seks måneder ville begynde at løbe, når oplysningerne var modtaget.

14 Den 30. juli 2002 fremsendte de græske myndigheder oplysningerne om svovldioxidemissionerne i Grækenland i 2000 og foreslog, at deres anmodning blev behandlet på grundlag heraf. Den 3. oktober 2002 forelagde de græske myndigheder en nyere vurdering af beskyttelsen af økosystemerne i Italien med hensyn til Den Hellenske Republiks bidrag til overskridelse af den kritiske forsuringsbelastning (12. betragtning).

15 Det følger af 13. betragtning, at EMEP med støtte fra Coordination Centre for Effects on Mapping of Critical Levels and Loads (herefter »CCE«) har bekræftet sin tidligere konklusion, nemlig at Den Hellenske Republiks emissioner af svovldioxid i 2000, således som de er oplyst af Den Hellenske Republik, medvirker til overskridelse af den kritiske forsuringsbelastning i Italien. Resultaterne er sammenfattet i en rapport af 19. november 2002, ifølge hvilken det er godtgjort ud over enhver rimelig tvivl, at græske emissioner medvirker til en deposition, der overskrider den kritiske forsuringsbelastning i andre medlemsstater, bl.a. i Italien.

16 På baggrund af de oplysninger, som Den Hellenske Republik har givet om udeluftens kvalitet, og EMEP's CCE-støttede analyse af, hvorledes Den Hellenske Republik bidrager til overskridelse af kritiske forsuringsbelastninger, har Kommissionen ved den anfægtede beslutning og med den begrundelse, at forudsætningen vedrørende overskridelse af kritisk belastning ikke er opfyldt, afvist at indrømme den fravigelse, som Den Hellenske Republik har anmodet om (14. betragtning).

17 Endelig følger det af 15. betragtning, at den anfægtede beslutning er i overensstemmelse med den udtalelse fra det rådgivende udvalg, som blev afgivet under mødet, der fandt sted den 10. december 2002.

Parternes påstande

18 Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Såfremt den af Kommissionen forfægtede fortolkning tiltrædes, kendes direktivet ugyldigt i henhold til artikel 241 EF.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Ved kendelse af 10. september 2003 fik Rådet for Den Europæiske Union tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Rådet har nedlagt påstand

om, at Den Hellenske Republiks påstand om at kende direktivet ugyldigt i henhold til EF-traktatens artikel 241, afvises, og at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Søgsmålet

21 Til støtte for annullationssøgsmålet har den græske regering i det væsentlige gjort fire anbringender gældende, nemlig tilsidesættelsen af kontradiktionsretten, tilsidesættelsen af direktivets artikel 3, stk. 2, manglende overholdelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Første anbringende vedrørende tilsidesættelsen af kontradiktionsretten

Parternes argumenter

22 Den græske regering har anført, at det af Domstolens retspraksis følger, at overholdelse af kontradiktionsretten udgør et grundlæggende princip i fællesskabsretten. Navnlig skal den berørte part, før der træffes en beslutning, underrettes, således at denne for det første får tilstrækkelig tid til at forberede sit svar, for det andet tilstilles en præcis og fuldstændig redegørelse for de over for denne anførte klagepunkter, for det tredje får præciseret de kendsgerninger og betragtninger, på grundlag af hvilke beslutningen skal baseres. Ifølge den græske regering skete dette ikke i det foreliggende tilfælde, og navnlig ikke hvad angår proceduren for det rådgivende udvalg under dettes møde den 10. december 2002.

23 For det første havde den græske regering, eftersom de nationale delegationer først havde fået tilsendt dels indkaldelsen til dette møde og forslaget til Kommissionens beslutning, dels de dokumenter på grundlag af hvilke denne institution baserede sit forslag, henholdsvis onsdag den 4. december 2002, kl. 14:30, og den efterfølgende formiddag omkring kl. 11, kun to arbejdsdage til at forberede sit svar. Ifølge den græske regering overholdt det rådgivende udvalg således ikke de i dette udvalgs eget udkast til forretningsorden fastsatte frister, hvorefter indkaldelser, herunder alle arbejdsdokumenter, sendes mindst 14 dage før mødet, undtagen i hastesager samt tilfælde, hvor de planlagte foranstaltninger skal finde umiddelbar anvendelse, idet fristen da er fastsat til fem dage før mødet. I det foreliggende tilfælde var der intet, der begrundede en sådan hastesagsprocedure.

24 Den dokumentation, der blev forelagt det rådgivende udvalg, var for det andet ikke ajourført med en orienterende note fra Kommissionens Generaldirektorat for Miljø af 10. december 2002 (herefter »note af 10. december 2002«), hvori denne institution erkendte, at Den Hellenske Republiks bidrag til overskridelse af den kritiske belastning i andre medlemsstater kunne afhænge af den matematiske formel, der anvendes i analysen.

25 For det tredje var sammensætningen af det rådgivende udvalg blevet ændret væsentligt mellem mødet, som blev afholdt den 15. april 2002, og det, der fandt sted den 10. december samme år. Kun to medlemmer deltog i begge disse møder. Ifølge den græske regering kunne de medlemmer, som havde deltaget i det andet møde, umuligt have fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder, der skulle undersøges, hvorfor proceduren også på denne baggrund var mangelfuld.

26 For det fjerde blev mødeprotokollen for det rådgivende udvalgs møde den 10. december 2002 først tilsendt de græske myndigheder den 20. december 2002, hvilket var tre dage efter den anfægtede beslutning, og mødeprotokollen var på flere punkter uklar og/eller havde indholdsmæssige lakuner, der havde en direkte forbindelse navnlig til de oplysninger, der var blevet forelagt af EMEP. I henhold til

det rådgivende udvalgs eget udkast til forretningsorden skal alle eventuelle uoverensstemmelser diskuteres og eventuelt optages som bilag til mødeprotokollen, således at Kommissionen fuldt ud er underrettet om divergerende synspunkter, inden den vedtager sin beslutning. Dette gælder så meget desto mere, som Kommissionen ifølge direktivets artikel 9 skal tage størst muligt hensyn til det rådgivende udvalgs udtalelse.

27 Kommissionen har anført, at den i direktivets artikel 3, stk. 5, fastsatte procedure indledes på en medlemsstats begæring, og at det, hvilket udtrykkelig følger af denne bestemmelse, står medlemsstaten frit at afgive udtalelse i forhold til den beslutning, hvis vedtagelse den har begæret. I øvrigt havde den græske regering på baggrund af nye oplysninger, som den havde forelagt Kommissionen, begæret og fået bevilliget en fornyet behandling af sin anmodning. Under en sådan procedure finder kontradiktionsprincippet ikke ifølge Kommissionen anvendelse. Under disse omstændigheder bør anbringendet om en tilsidesættelse af kontradiktionsretten forkastes.

28 Kommissionen har gjort gældende, at klagepunkterne i forhold til indkaldelsen af det rådgivende udvalg, udvalgets sammensætning samt indholdet af mødeprotokollen i hvert fald bør forkastes.

29 Kommissionen har herved anført, at den på de græske myndigheders anmodning i juni 2002, med henblik på Kommissionens fornyede stillingtagen, i overensstemmelse med udvalgets udkast til forretningsorden til disse myndigheder fremsendte indkaldelsen, dagsordenen, det reviderede udkast til beslutning af 4. december 2002, samt den videnskabelige bedømmelse af de oplysninger, den græske regering forelagde den følgende dag, dvs. fem dage før mødet den 10. december 2002. Hasteproceduren var navnlig begrundet af den omstændighed, at en beslutning skulle træde i kraft den 1. januar 2003. De græske myndigheder havde skriftligt kunnet fremlægge deres modargumenter under mødet den 10. december 2002.

30 Hvad angår noten af 10. december 2002 var det et internt dokument, der var udarbejdet efter mødet denne dag, og som ikke indeholdt noget nyt, der kunne have ændret mødets forløb.

31 Hvad angår sammensætningen af det rådgivende udvalg er denne overladt til medlemsstaternes skøn.

32 Kommissionen har endelig til påstandene om det rådgivende udvalgs mødeprotokol anført, at udkastet til den reviderede mødeprotokol, som blev uddelt til de nationale delegationer, ikke var blevet bestridt, at den græske delegations øvrige bemærkninger den 17. februar 2003 ikke vedrørte »væsentlige uklarheder«, samt at det synspunkt, det rådgivende udvalg giver udtryk for, og som Kommissionen har taget hensyn til, i hvert fald var flertallets og ikke mindretallets.

Domstolens bemærkninger

33 Således som generaladvokaten har påpeget i punkt 28 i sit forslag til afgørelse har de klagepunkter, den græske regering har fremført inden for rammerne af sit første anbringende, ikke nogen forbindelse til anvendelsen af princippet om, hvorvidt den pågældende medlemsstat har ret til kontradiktion i sine relationer til Kommissionen, men vedrører reelt spørgsmålet om, hvorvidt den for det rådgivende udvalg fulgte procedure var lovlig. Det er derfor ikke nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang dette princip finder anvendelse på en procedure, således som den, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 5.

34 Hvad angår det første klagepunkt om den for korte tidsfrist mellem indkaldelsen til det rådgivende udvalgs møde samt fremsendelsen af de dertil hørende dokumenter, som blev modtaget henholdsvis den 4. og den 5. december 2002, og afholdelsen af dette møde den 10. december samme år, bemærkes, at direktivets artikel 9 ikke indeholder en frist for fremsendelse af indkaldelse, dagsorden, udkast til de foranstaltninger, hvorom der er anmodet om en udtalelse, samt alle andre arbejdsdokumenter til det rådgivende udvalgs medlemmer inden afholdelsen af deres møde. Denne artikel bestemmer alene, at udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast til de foranstaltninger, der skal træffes, og som er blevet det forelagt af Kommissionen, »inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster«.

35 Bortset fra, at udvalgets udkast til forretningsorden, som den græske regering til støtte for sit synspunkt har påberåbt sig, i øvrigt ikke var trådt i kraft, indeholder dette udkast i hvert fald muligheden for at fristen for indkaldelse og fremsendelse af arbejdsdokumenter i hastesager kan reduceres til fem dage.

36 I modsætning til det af den græske regering anførte, var der i det foreliggende tilfælde tale om en sådan hastesituation i det omfang de erhvervsdrivende i Grækenland burde vide, om de den 1. januar 2003 — som var den dato, hvorfra direktivet pålægger medlemsstaterne ikke længere at tillade anvendelsen af fuelolie med et svovlindhold over 1% — fortsat kunne anvende fuelolie, hvor svovlindholdet ikke opfyldte kravene i direktivets artikel 3, stk. 1.

37 Skønt de græske myndigheder den 3. oktober 2002 forelagde Kommissionen de yderligere oplysninger, denne havde anmodet om, og EMEP's rapport, der sammenfattede bedømmelsen af disse oplysninger, indgik til Kommissionen den 21. november samme år, var det nemlig nødvendigt at anvende reducerede fremsendelsesfrister, for at Kommissionens beslutning, som skulle tage størst muligt hensyn til udvalgets udtalelse, kunne vedtages inden udgangen af 2002.

38 Det første klagepunkt er derfor ikke berettiget.

39 Hvad angår det andet klagepunkt om den manglende fremsendelse af noten af 10. december 2002 til det rådgivende udvalgs medlemmer, med henblik på at de hensigtsmæssigt kunne forberede mødet i det rådgivende udvalg samme dag, bemærkes alene, at den græske regering ikke har bestridt, at det drejer sig om et rent internt dokument, som er blevet udarbejdet efter dette møde inden for rammerne af Kommissionens beslutningsprocedure. Dette klagepunkt er derfor heller ikke berettiget.

40 Vedrørende det tredje klagepunkt om ændringen af det rådgivende udvalgs sammensætning mellem dettes første og andet møde, bemærkes, at udpegelsen af medlemsstaternes repræsentanter i dette udvalg i henhold til direktivets artikel 9, første afsnit, henhører under medlemsstaternes skønsbeføjelse, og at der ikke består noget krav om, at de udøver dette således, at de samme personer deltager i alle møder, der vedrører den samme anmodning om en udtalelse.

41 Hvad angår fjerde klagepunkt om den påståede forsinkede fremsendelse af mødeprotokollen for mødet den 10. december 2002 til den græske delegation, bemærkes først, at direktivets artikel 9, tredje og fjerde afsnit, alene bestemmer, at det rådgivende udvalgs udtalelse optages i mødeprotokollen, at hver medlemsstat har ret til at anmode om, at dens holdning indføres heri, og at Kommissionen tager størst muligt hensyn til denne udtalelse. Bortset fra at udkastet til det rådgivende udvalgs forretningsorden, der er påberåbt af den græske regering til støtte for dennes klagepunkt, ikke var trådt i kraft, anførtes i dette udkast alene, at mødeprotokollen fremsendes til udvalgets medlemmer inden for en frist på femten hverdage fra mødedagen, og at medlemmerne skriftligt underretter formanden om deres eventuelle bemærkninger, hvilket diskuteres af det rådgivende udvalg og i tilfælde af vedblivende uoverensstemmelser optages i bilag til mødeprotokollen.

42 Selv om fremsendelsen af udkastet til mødeprotokollen fra mødet den 10. december 2002 til de nationale delegationer tre dage efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning udgør en proceduremæssig uregelmæssighed, ville en sådan uregelmæssighed i hvert fald ikke indebære beslutningens annullation, medmindre det er godtgjort, at beslutningen — som er vedtaget i fuld overensstemmelse med udvalgets udtalelse — uden denne uregelmæssighed havde kunnet føre til et andet resultat (jf. i denne retning bl.a. dom af 25.10.2005, forenede sager C-465/02 og C-466/02, Tyskland og Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 9115, præmis 37).

43 Under disse omstændigheder er heller ikke dette klagepunkt berettiget.

44 Ingen af de fire klagepunkter, som den græske regering har påberåbt sig til støtte for sit første anbringende, er berettigede, hvorfor anbringendet ikke kan tiltrædes.

Andet anbringende vedrørende tilsidesættelsen af direktivets artikel 3, stk. 2

Parternes argumenter

45 Den græske regering har for det første anført, at Den Hellenske Republiks bidrag til overskridelse af den kritiske belastning beror på en fremskrivning, som ikke er påvist ved målinger, og at resultaterne af EMEP's analyse ikke godtgør, at den anden undtagelsesbetingelse i direktivets artikel 3, stk. 2, ikke er opfyldt. Regeringen har anført, at i modsætning til, hvad der fremgår af den anfægtede beslutnings 13. betragtning, følger det ikke klart af EMEP's rapport af 19. november 2002, og er

heller ikke godtgjort »ud over enhver rimelig tvivl«, at græske emissioner bidrager til en deposition, der overskrider den kritiske forsuringsbelastning i Italien. Denne påstand figurerer ikke i nævnte rapport, men kun i en følgeskrivelse hertil og er udtryk for den personlige holdning hos afsenderen af denne skrivelse, nemlig instituttets generaldirektør.

46 Under direktivets vedtagelsesprocedure havde EMEP's rapporter fra 1997 og 1998 vurderet det græske bidrag til svovldepositionen i Italien til nul. Hvad angår de græske bidrag i 2002, der nu betragtes som »eksisterende« om end »ubetydelige«, skulle de ligge mellem 0,1 og 0,2% i henhold til den beregningsmetode, som nu anvendes af EMEP og Kommissionen. Anvendes beregningsmetoden fra 1998 på de oplysninger, der nu er tilgængelige, ville det græske bidrag til en deposition, der er over den kritiske forsuringsbelastning i rubrikkerne i tabellen vedrørende Norditalien, være 0%. Undtagelsesordningen kan ifølge den græske regering kun fungere korrekt, hvis man tager hensyn til den videnskabelige ramme, inden for hvilken direktivet er blevet vedtaget, og undtagelsesmuligheden skal fortolkes i lyset af de videnskabelige og tekniske informationer, oplysninger, modeller og metoder, som er blevet anvendt under direktivets vedtagelsesprocedure.

47 Den græske regering har derudover anført, at Kommissionen ved at anvende en anden beregningsmetode end den i 1998 i betydeligt omfang har ændret direktivets anvendelsesområde, hvilket den ikke kunne gøre uden at følge samarbejdsproceduren i EF-traktatens artikel 189 C (nu artikel 252 EF), i henhold til hvilken dette direktiv er vedtaget.

48 En så lille deposition (under 0,5%) kan i hvert fald ikke i ordets tekniske forstand svare til et »bidrag« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2. Ifølge den græske regering har Kommissionen i øvrigt med urette hævdet, at det ikke er nødvendigt, at dette bidrag er afgørende for overskridelsen, og at alene konstateringen af et bidrag er tilstrækkeligt til at begrunde afslaget på muligheden for undtagelse. For det første er direktivets mål ifølge regeringen hovedsageligt at beskytte økosystemerne mod skadelige virkninger af svovldioxidemissioner. For det andet følger det af ordlyden af

den nævnte bestemmelse, at den vedrører emissioner af en sådan karakter, der bidrager til overskridelsen af de kritiske belastninger i et bestemt økosystem, hvorfor afslag på en anmodning om undtagelse forudsætter, at det ud over enhver tvivl er godtgjort, at svovldepositionerne fra denne medlemsstat i en af de rubrikker i EMEP's tabel, hvori overskridelsen af kritiske belastninger noteres, er afgørende for overskridelsen af sådanne belastninger.

49 Ifølge den græske regering viser en fortolkning i overensstemmelse med direktivet, at der kun må gives afslag på den i direktivets artikel 3, stk. 2, fastsatte undtagelse, såfremt et sådant afslag medfører en stigning i antallet af beskyttede økosystemer. Ingen af de ikke-beskyttede økosystemer i seks rubrikker i EMEP's tabel, hvor en overskridelse af de kritiske belastninger er blevet konstateret, og som eventuelt kan berøres af de svovldioxiddepositioner, der hidrører fra Grækenland, beskyttes som følge af afslaget på anmodningen om undtagelse. Hvis anmodningen imødekommes ville dette heller ikke indebære, at beskyttelsen af et beskyttet økosystem i tabellens rubrikker ophører.

50 Derudover er den EMEP-norm, som Kommissionen henviser til, en matematisk model, hvorefter der ikke findes nogen tærskel, under hvilken en teoretisk deposition »ikke kan måles«. Ifølge den græske regering er det nødvendigt at sikre en effektiv anvendelse af mulighederne for undtagelse, hvis betydning er fastslået i direktivet. Den af Kommissionen anlagte fortolkning indebærer, at undtagelsen ikke kan gælde for nogen medlemsstat, når emissioner herfra på nogen måde bidrager til depositioner i en medlemsstats region, hvor de kritiske belastninger overskrides.

51 Kommissionen har anført, at direktivet henviser til »bidrag«, uanset om det er lille eller stort. Begrebet »tekniske depositioner under 0,5%« som modsætning til begrebet »bidrag« indgår ikke i direktivet. Det er ikke nødvendigt, at det nævnte bidrag er afgørende for overskridelsen, idet konstateringen af et bidrag er tilstrækkeligt for at begrunde afslag på bevilling af undtagelse. Kommissionens meddelelse KOM(97) 88 endelig til Rådet og Parlamentet af 12. marts 1997,

vedrørende en fællesskabsstrategi til bekæmpelse af forsuring (herefter »meddelelse om forsuring«), nævnt i niende betragtning til direktivet, med henblik på undtagelse som fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, henviser ikke til gældende ret, idet Rådet i den endeligt vedtagne tekst bevidst har fastsat strengere betingelser for undtagelser. Den græske regering kan således ikke ifølge Kommissionen påberåbe sig denne meddelelse til støtte for sit argument.

52 I henhold til Kommissionen er det græske bidrag godtgjort gennem de aktualiserede resultater af fremskrivninger, der bygger på det generelle kendskab til atmosfæriske spredningsprocesser over lange afstande, som forskningsverdenen har opnået gennem de seneste 30 år. En fremskrivning er uundværlig i beregningen af hver medlemsstats bidrag til forurening som omhandlet i direktivet. Instituttet er det videnskabelige center, som er mest egnet til at udtale sig om, hvorvidt svovldioxidbidrag fra en medlemsstat bidrager til overskridelsen af de kritiske belastninger, der er konstateret i en anden medlemsstat.

53 Konklusionerne i EMEP's rapporter afslører forekomsten af svovldepositioner, der hidrører fra græske emissioner, og som bidrager til depositioner, der er over den kritiske forsuringsbelastning på andre medlemsstaters område, bl.a. Italiens. Den anfægtede beslutning bygger på oplysninger om emissioner for årene 2000 og 2001. Det græske bidrag til svovldepositioner i Italien er med sikkerhed reduceret, men er ikke ubetydeligt. For tre medlemsstaters vedkommende, nemlig Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Finland og Kongeriget Sverige er svovldepositionerne i Italien ansat til nul.

54 Ifølge Kommissionen svækker dens fortolkning ikke effektiviteten af den omhandlede bestemmelse, ligesom den er i overensstemmelse med direktivets ordlyd og formål. Der er mulighed for undtagelse, enten når den begærende stats bidrag er nul som følge af en deposition, der ligger under påvisningsgrænsen efter EMEP-normen, eller når de kritiske belastninger i andre medlemsstater ikke overskrides, hvilket hverken er en teoretisk eller grundløs mulighed.

55 Endelig har Kommissionen anført, at den kun har anvendt bestemmelserne i direktivet, hvorfor artikel 252 EF heller ikke er blevet tilsidesat.

Domstolens bemærkninger

56 Med sine argumenter har Den Hellenske Republik i det væsentlige anfægtet, dels den af Kommissionen anlagte fortolkning af den anden undtagelsesbetingelse i medfør af direktivets artikel 3, stk. 2, hvorefter »emissionerne [...] ikke bidrager til overskridelse« af de kritiske belastninger i medlemsstaterne, dels den vurderingsmetode, som Kommissionen anvender til at fastslå et sådant bidrag, og har derved bestridt enhver svovldeposition hidrørende fra Grækenland, der har bidraget til overskridelsen af de kritiske belastninger i Italien.

57 Hvad indledningsvis angår fortolkningen af betingelsen om, at der ikke må være noget bidrag til overskridelsen af de kritiske belastninger som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2, kan dette argument, fremført af den græske regering, ikke tiltrædes.

58 Det fremgår af selve denne bestemmelses ordlyd, at tilladelsen til, at fuelolier med et svovlindhold på mellem 1,00 og 3,00% i masse anvendes, ud over at være underlagt betingelsen om, at Fællesskabets luftkvalitetsnormer for svovldioxid som fastsat i de relevante fællesskabsbestemmelser overholdes, er underlagt en yderligere betingelse, hvorefter svovldioxidemissionerne ikke »bidrager til overskridelse« af de kritiske belastninger i nogen medlemsstat, uden at denne bestemmelse indeholder nogen præcisering i forhold til størrelsen af dette bidrag eller om dets betydning for denne overskridelse. Intet i denne bestemmelse kan støtte den konklusion, at der er mulighed for undtagelse, når bidraget ikke er afgørende for, at overskridelsen finder sted, eller når bidraget nok kan måles, men ikke overskrider en fastsat tærskel.

59 En snæver fortolkning af direktivets artikel 3, stk. 2, finder støtte ikke bare i reglen om, at undtagelser skal fortolkes snævert, men også i en gennemgang af direktivets forarbejder, hvoraf det fremgår, at uanset at Kommissionen i udkastet til Rådets direktiv foreslog, at der var mulighed for undtagelse på den betingelse, at bidraget til den grænseoverskridende forurening var »ubetydelig«, underkastede Rådet i direktivet muligheden for undtagelse den betingelse, at emissionerne »ikke bidrog« til overskridelse af de kritiske belastninger uden at sondre mellem tilfælde, hvor bidraget er væsentligt eller ej, og uden krav om, at bidraget er afgørende for, at den omhandlede overskridelse finder sted.

60 Det er rigtigt, at det i den spanske og den italienske version af direktivets artikel 3, stk. 2 i samme sætning er præciseret, at emissionerne ikke »i betydeligt omfang« må bidrage til overskridelsen af de kritiske belastninger i medlemsstaterne. Som generaladvokaten har anført i punkt 63 i dennes forslag til afgørelse, kan denne præcisering imidlertid ikke have nogen betydning, eftersom ingen andre sprogversioner indeholder en sådan præcisering, og eftersom det selv i den spanske og italienske version af direktivets artikel 3, stk. 2, andet punktum, bestemmes, at en sådan tilladelse kun bevilliges, hvis emissionerne fra en medlemsstat »ikke bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger« i andre medlemsstater, uden at det tidligere anvendte udtryk »i betydeligt omfang« gentages.

61 Denne konklusion fratager heller ikke direktivets artikel 3, stk. 2, dets effektive virkning, eftersom en undtagelse fra at anvende fuelolier med et svovlindhold på mellem 1,00 og 3,00% i masse kan bevilliges, når — som Kommissionen har anført — analyseresultaterne gør det muligt at fastslå, at der er et nulbidrag til overskridelsen af de kritiske belastninger i medlemsstaterne, eller hvis det ikke længere kan konstateres, at de kritiske belastninger i medlemsstaterne overskrides, navnlig som følge af gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg (EFT L 309, s. 1).

62 Hvad herefter angår klagepunktet vedrørende den af EMEP og Kommissionen anvendte metode til at vurdere bidraget til overskridelse af kritiske belastninger, bemærkes i modsætning til det, den græske regering har anført, at det ikke i nogen af direktivets bestemmelser pålægges Kommissionen at anvende en bestemt vurderingsmetode, og heller ikke at den metode, der anvendes efter direktivets ikrafttræden, skal være den, der udgjorde referencen i forbindelse med direktivets forarbejder.

63 Under disse omstændigheder kan det ikke foreholdes Kommissionen, at den har baseret sig på resultaterne af de analyser, som instituttet har foretaget, idet dette anvendte en vurderingsmetode, hvis videnskabelige gyldighed den græske regering i øvrigt ikke har kritiseret.

64 Den græske regering har nemlig ikke godtgjort, at det græske bidrag til overskridelse af de kritiske belastninger, navnlig i Italien, ikke er bekræftet gennem de aktualiserede resultater af fremskrivninger — således som generaldirektøren for instituttet har bemærket i sin følgeskrivelse af 19. november 2002 — der bygger på det generelle kendskab til atmosfæriske spredningsprocesser over lange afstande, som forskningsverdenen har opnået gennem de seneste 30 år.

65 I modsætning til det af den græske regering anførte, stammer påstanden i den 13. betragtning til den anfægtede beslutning — ifølge hvilken det er godtgjort ud over enhver rimelig tvivl, at græske emissioner medvirker til en deposition, der er over den kritiske forsuringsbelastning i andre medlemsstater, bl.a. Italien, og som indeholdes i skrivelsen fra generaldirektøren for det institut, der havde foretaget de omhandlede analyser — fra forfatteren af denne skrivelse, der i kraft af generaldirektør udtaler sig vedrørende disse analyser. Snarere end at være udtryk for generaldirektørens personlige opfattelse reflekterer denne påstand instituttets opfattelse vedrørende disse analyser.

66 I hvert fald er den anfægtede beslutning vedtaget i overensstemmelse med det rådgivende udvalgs udtalelse, hvorfor Fællesskabets retsinstanser kun kan kritisere en sådan beslutning i tilfælde af åbenbare faktiske vildfarelser, retsvildfarelser eller magtfordrejning (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.9.1983, sag 216/82, Universität Hamburg, Sml. s. 2771, præmis 14). Det er ikke bevist, at der foreligger sådanne vildfarelser eller en sådan magtfordrejning.

67 Det følger af ovenstående, at Kommissionen uden at tilsidesætte hverken direktivets artikel 3, stk. 2, eller artikel 252 EF har kunnet vedtage den anfægtede beslutning, som er i overensstemmelse med det rådgivende udvalgs udtalelse, der bygger på instituttets analyseresultater, hvorefter depositioner fra Grækenland bidrager til overskridelse af de kritiske belastninger i visse italienske regioner, også selv om bidraget ikke overstiger 0,5% af de omhandlede svovldepositioner og ikke er afgørende for overskridelsen af de kritiske belastninger.

68 Under disse omstændigheder kan det andet anbringende heller ikke tiltrædes.

Tredje anbringende vedrørende tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

69 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at den kunne forvente at være omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 3, stk. 2, navnlig henset til meddelelsen om forsuring, som Kommissionen fremlagde i forbindelse med sit oprindelige direktivforslag. Denne meddelelse antydede nemlig klart, at Den Hellenske Republik skulle opnå en sådan undtagelse i dele af dens område, idet den ikke i væsentligt omfang bidrog til forsuringsproblemet. De svovldepositioner i Italien, som kunne

tilskrives Den Hellenske Republik udgjorde sammenlagt for perioden 1985-1996 et bidrag, som på tidspunktet for direktivets vedtagelse, på grundlag af EMEP's rapport for 1998, ansås for ubetydelige i forhold til den samlede mængde svovlbidrag i Italien, hvilket yderligere havde styrket Den Hellenske Republik i dennes berettigede forventning om at den kunne omfattes af undtagelsesbestemmelsen.

70 Kommissionen har hertil svaret, at forarbejderne og meddelelsen om forsuring, som førte til udarbejdelsen af forslaget til Rådets direktiv, ikke kan anses for konkrete forsikringer, der skaber en begrundet forventning hos sagsøgeren om, at en given situation ville opstå. Det er ubestridt, at forslagene til direktivet ofte ændres under forhandlingerne, hvilket i øvrigt også var situationen i det foreliggende tilfælde.

Domstolens bemærkninger

71 Adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning står åben for enhver erhvervsdrivende, der har en begrundet forventning, som en fællesskabsinstitution har givet anledning til. I øvrigt er der intet til hinder for, at en medlemsstat under et annullationssøgsmål gør gældende, at en retsakt fra institutionerne gør indgreb i visse erhvervsdrivendes berettigede forventninger (jf. bl.a. dom af 10.3.2005, sag C-342/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1975, præmis 47).

72 En meddelelse, som Kommissionen fremlægger i forbindelse med et direktivforslag, uanset at meddelelsen nævnes i betragtningerne til dette direktiv, kan imidlertid ikke anses for at give anledning til en berettiget forventning om, at retningslinjerne heri ville blive fulgt, eftersom det af EF-traktatens artikel 189 A (nu artikel 250 EF) og

artikel 189 C fremgår, at Kommissionen til enhver tid kan ændre sit forslag, og at Rådet kan udstede en retsakt, der afviger herfra (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.10.1993, forenede sager C-13/92 — C-16/92, Driessen m.fl., Sml. I, s. 4751, præmis 33). Dette var reelt situationen i det foreliggende tilfælde hvad angår betingelserne for, at der bevilliges undtagelse til anvendelsen af fuelolie, hvis svovlindholdet overstiger 1,00% i masse.

73 Eftersom den anfægtede beslutning ikke er en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kan anbringendet om en sådan tilsidesættelse ikke tiltrædes.

Fjerde anbringende om tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

74 Den græske regering har påstået, at proportionalitetsprincippet indebærer en forpligtelse til at udvise fleksibilitet i bevillingen af undtagelse i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2. På baggrund af de vage begreber i form af kritiske belastninger, overskridelse og bidrag til overskridelse, mener regeringen, at den meget snævre fortolkning, som Kommissionen har anlagt, er i strid med enhver fleksibilitet, når henses til de »omfattede miljøfænomeners komplekse territoriale struktur«, som Kommissionen henviser til i meddelelsen om forsuring.

75 Misforholdet mellem omkostningerne ved afslag og den ubetydelige gevinst for miljøet burde have fået Kommissionen til at imødekomme anmodningen. Omkostningerne for Den Hellenske Republik er 50 gange større end de

omkostninger, Den Italienske Republik skulle påtage sig for på sit område at nå samme grad af beskyttelse af miljøet. Kommissionens argument fører til, at en medlemsstat skal påtage sig anseelige og uforholdsmæssige omkostninger for at reducere svovlindholdet i fuelolier, selv om den opnåede reduktion på ingen måde bidrager til at opfylde de miljømæssige mål, som direktivet forfølger, eftersom antallet af udsatte økosystemer i tabellens rubrikker, hvor en overskridelse af de kritiske belastninger konstateres, fortsat vil være uforandret. Ingen af de ubeskyttede økosystemer i den omhandlede italienske region vil nemlig være bedre beskyttet, selv om svovldioxidemissionerne fra forbrænding af fuelolier eller fra enhver anden kilde i Grækenland forsvandt. Desuden ville ingen af de beskyttede økosystemer i dette område blive mere sårbart alene gennem bevillingen af undtagelsen. Eftersom den anfægtede beslutning hverken er hensigtsmæssig eller nødvendig, er den ifølge den græske regering i strid med proportionalitetsprincippet.

76 Den græske regering har tilføjet, at hvis Kommissionens meget snævre fortolkning er i overensstemmelse med direktivets formål, ville dette betyde, at selve direktivet ikke tilgodeser rentabilitetshensynet og tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

77 Kommissionen har anført, at den omstændighed at Rådet har skærpet vilkårene for undtagelse ved at fjerne det af Kommissionen foreslåede begreb »ubetydeligt« bidrag fra artikel 3, bekræfter, at Kommissionen ikke råder over nogen skønsbeføjelse, når den behandler en anmodning om undtagelse.

78 Ifølge Kommissionen havde Rådet allerede taget hensyn til proportionalitetsprincippet. Begrundelsen for, at den omtvistede bestemmelse er hensigtsmæssig, findes i ottende betragtning til direktivet. Bestemmelsens nødvendighed bygger også på niende, tiende og femtende betragtning til direktivet.

79 Desuden følger det af Domstolens praksis, at betydningen af de mål, der forfølges, kan retfærdiggøre endda betydelige negative økonomiske konsekvenser for visse aktører. Kun såfremt en foranstaltning på det miljøpolitiske område er åbenbar uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig, hvilket ikke er situationen i det foreliggende tilfælde.

Domstolens bemærkninger

80 Det fremgår af gennemgangen af anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af direktivets artikel 3, stk. 2, at Kommissionen ikke råder over nogen skønsbeføjelse med hensyn til at bevillige undtagelse i medfør af denne bestemmelse, eftersom der er konstateret et bidrag til overskridelse af de kritiske belastninger, hvilket gælder uanset bidragets størrelse eller betydning for overskridelsen. Spørgsmålet om, hvorvidt proportionalitetsprincippet er blevet tilgodeset, svarer under disse omstændigheder reelt til at anfægte selve direktivet, hvilket Kommissionen i øvrigt også har påpeget.

81 På samme baggrund har den græske regering i øvrigt nedlagt en subsidiær påstand om, at hvis Domstolen godtager Kommissionens fortolkning af direktivet, er selve direktivet i strid med proportionalitetsprincippet, hvorfor direktivet må kendes ugyldigt i henhold til artikel 241 EF.

82 Kommissionen og Rådet mener, at den ulovlighedsindsigelse mod direktivet, som den græske regering har rejst, bør afvises i mangel af retlige anbringender til støtte for denne indsigelse i stævningen.

83 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes.

84 I stævningen har den græske regering nemlig subsidiært gjort gældende, at fællesskabslovgiver har tilsidesat proportionalitetsprincippet, i det omfang de i direktivet fastsatte betingelser for undtagelse ikke opfylder de rationelle økonomiske kriterier, som Kommissionen henviste til i sin meddelelse om forsuring.

85 I søgsmålet angives tilstrækkeligt klart, hvorfor proportionalitetsprincippet skulle være tilsidesat. Af denne grund kan ulovlighedsindsigelsen ikke afvises.

86 Uanset at en medlemsstat inden for rammerne af et annullationssøgsmål for Fællesskabets retsinstanser er berettiget til at rejse indsigelse mod lovligheden af et fællesskabsdirektiv, der retter sig til denne, og i forhold til hvilket medlemsstaten ikke har anlagt annullationssøgsmål inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, er dette anbringende under alle omstændigheder ubegrundet.

87 I henhold til Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 61) forudsætter en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, at fællesskabsretsakten pålægger retssubjekterne en forpligtelse, som går ud over grænserne for, hvad der er tilstrækkeligt og nødvendigt for at nå det formål, der forfølges med retsakten.

88 Da det er nødvendigt at foretage en afvejning af visse af de mål og principper, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 130 R (efter ændring nu artikel 174 EF), og direktivet har hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 1, som skulle opfylde målene i nævnte artikel 130 R, og det er kompliceret at anvende de kriterier, som fællesskabslovgiver skal opfylde inden for rammerne af miljøpolitikkens gennemførelse, må Domstolen dog nødvendigvis ved prøvelsen begrænse sig til at undersøge, om Rådet ved vedtagelsen af direktivet har anlagt et åbenbart urigtigt skøn (jf. i denne retning bl.a. dom af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 37).

89 Indledningsvis bemærkes, at i det omfang det græske regerings klagepunkter støtter ret på udtalelser i meddelelsen om forsuring, er det ubestridt, at Rådet bevidst har fastsat mere restriktive betingelser for bevilling af undtagelse fra at anvende fuelolier med et svovlindhold, der overstiger 1,00% i masse. Følgelig kan denne meddelelse ikke påberåbes til støtte for, at fællesskabslovgiver har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

90 Ifølge ordlyden i direktivets artikel 1, stk. 1, tilsigter direktivet at mindske emissionen af svovldioxid fra forbrænding af visse typer flydende brændstof. Med henblik herpå bestemmer direktivets artikel 3, stk. 1, at fuelolie, hvis svovlindholdet overstiger 1,00% i masse, ikke må anvendes på medlemsstaternes område fra den 1. januar 2003.

91 Således som det navnlig fremgår af tredje, fjerde og ottende betragtning til direktivet har svovl forekommende i olie i årtier været erkendt som den største kilde til emission af svovldioxid, der er en af hovedårsagerne til »sur nedbør« og en af de vigtigste årsager til luftforureningen i mange by- og industriområder. Som navnlig påpeget i femte betragtning til direktivet er forsuring et grænseoverskridende fænomen.

92 Den omstændighed, at tilladelse til at anvende fuelolie, hvis svovlindhold overstiger den tilladte grænse på 1,00% i masse, underkastes sådanne restriktive betingelser som de i direktivets artikel 3, stk. 2, opførte, udgør således en egnet foranstaltning til at nå det mål, der forfølges med direktivet.

93 Hvad angår nødvendigheden af en restriktiv anvendelse af betingelsen om emissionsbidrag til overskridelsen af de kritiske belastninger i andre medlemsstater, følger det af tiende betragtning til direktivet at »undersøgelser har vist, at fordelene ved at mindske SO_2-emissionerne ved at nedsætte svovlindholdet i brændstofferne ofte vil være betydeligt større end omkostningerne for industrien under dette direktiv, og teknologien til at nedbringe svovlniveauet i flydende brændstoffer findes og er veletableret«. Som Kommissionen har anført, blev denne betragtning tilføjet af Rådet for at forklare, at der var blevet taget hensyn til proportionalitetsprincippet, da det ændrede Kommissionens forslag i en mere restriktiv retning.

94 Den 15. betragtning til direktivet præciserer, at der i forhold til forpligtelsen til at overholde grænsen for svovlindholdet i fuelolie bør åbnes mulighed for undtagelser i medlemsstater og regioner inden for disse, hvor miljøvilkårene tillader det.

95 Navnlig henset til svovlemissionernes indvirkning på menneskers sundhed og på miljøet, samt til disse emissioners betydelige bidrag til det grænseoverskridende forsuringsfænomen, har Rådet uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn kunnet antage, at det var nødvendigt, at bevilling af undtagelser fra anvendelsen af fuelolie, hvis svovlindhold overstiger 1,00% i masse, blev underlagt betingelsen om, at en medlemsstats svovlemissioner ikke bidrager til overskridelsen af kritiske belastninger på andre medlemsstaters område, selv om de økonomiske omkostninger ved en sådan foranstaltning kan være anseelige, og dette bidrag ikke i væsentligt omfang forværrer situationen i medlemsstaterne.

96 De forfulgte formål er så vigtige, at de kan berettige selv betydelige negative økonomiske følger for visse aktører (jf. i denne retning bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 17, og af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 42), navnlig da beskyttelsen af miljøet er et af Fællesskabets grundlæggende formål (jf. bl.a. dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 41, og af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871, præmis 72).

97 Anbringendet om, at direktivet er ugyldigt, kan følgelig heller ikke tiltrædes.

98 Henset til det anførte frifindes Kommissionen i det hele.

Sagens omkostninger

99 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør denne pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

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

Underskrifter