ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 december 2005 *

In zaak C-86/03,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 26 februari 2003,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos en A. Samoni-Rantou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis en G. Valero Jordana als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

ondersteund door:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Kyriakopoulou en B. Hoff-Nielsen als gemachtigden,

interveniënt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), M. Ilešič en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 april 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juni 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Helleense Republiek verzoekt om nietigverklaring van beschikking 2003/3/EG van de Commissie van 17 december 2002 inzake een verzoek van Griekenland voor toestemming om op een deel van zijn grondgebied zware stookolie met een maximaal zwavelgehalte van 3 massaprocent te mogen gebruiken (PB 2003, L 4, blz. 16; hierna: „bestreden beschikking"). Subsidiair verzoekt zij het Hof krachtens artikel 241 EG, richtlijn 1999/32/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG (PB L 121, blz. 13; hierna: „richtlijn"), niet-toepasselijk te verklaren.

Rechtskader en feiten

De richtlijn

2 Artikel 1, leden 1 en 2, van de richtlijn, die is vastgesteld op basis van artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), bepaalt het volgende:

„1. Doel van deze richtlijn is de emissies van zwaveldioxide ten gevolge van de verbranding van bepaalde soorten vloeibare brandstoffen te verminderen en aldus de schadelijke effecten van dergelijke emissies op mens en milieu terug te dringen.

2. De emissies van zwaveldioxide bij de verbranding van bepaalde vloeibare uit aardolie verkregen brandstoffen worden verminderd door grenswaarden vast te stellen voor het zwavelgehalte van die brandstoffen als voorwaarde voor het gebruik ervan op het grondgebied van de lidstaten.

[...]"

3 Artikel 3, leden 1, 2 en 5, van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat met ingang van 1 januari 2003 op hun grondgebied geen zware stookolie wordt gebruikt met een zwavelgehalte van meer dan 1,00 massaprocent.

2. Op voorwaarde dat voldaan is aan de luchtkwaliteitsnormen voor zwaveldioxide zoals vastgesteld in richtlijn 80/779/EEG [...] of in een gemeenschapsbesluit waarbij deze normen worden ingetrokken en vervangen, alsmede in andere desbetreffende gemeenschapsvoorschriften, en de emissies niet bijdragen tot overschrijding van de desbetreffende kritische belasting in een andere lidstaat, mag een lidstaat op zijn gehele grondgebied of een deel daarvan het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte tussen 1,00 en 3,00 massaprocent toestaan. Die toestemming geldt slechts zolang de emissies van een lidstaat niet bijdragen tot overschrijding van kritische belastingswaarden in een andere lidstaat.

[...]

5. Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de in lid 2 bedoelde mogelijkheid, stelt hij de Commissie en het publiek daarvan ten minste twaalf maanden van tevoren in kennis. Aan de Commissie wordt voldoende informatie verschaft zodat zij kan nagaan of aan de in lid 2 bedoelde criteria is voldaan. De Commissie licht de overige lidstaten in.

Binnen zes maanden na de datum waarop zij de informatie van de lidstaat heeft ontvangen, onderzoekt de Commissie de voorgenomen maatregelen en neemt zij overeenkomstig de procedure van artikel 9 een besluit, dat zij aan de lidstaten meedeelt. Dit besluit wordt om de acht jaar opnieuw bezien op basis van informatie die de betrokken lidstaten overeenkomstig de procedure van artikel 9 aan de Commissie moeten verstrekken."

4 Krachtens artikel 2, punt 6, van de richtlijn wordt daarin verstaan onder „kritische belasting: een kwantitatieve schatting van de grens voor de blootstelling aan een of meer verontreinigende stoffen waar beneden volgens de huidige stand van de kennis geen significante schadelijke effecten op gevoelige delen van het milieu optreden".

5 Artikel 9 van de richtlijn vermeldt het volgende:

„De Commissie wordt bijgestaan door een comité van raadgevende aard bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie advies uit over dit ontwerp, zo nodig door middel van een stemming.

Het advies wordt in de notulen opgenomen; voorts heeft iedere lidstaat het recht te verzoeken dat zijn standpunt in de notulen wordt opgenomen.

De Commissie houdt zo veel mogelijk rekening met het door het comité uitgebrachte advies. Zij brengt het comité op de hoogte van de wijze waarop zij rekening heeft gehouden met zijn advies."

De bestreden beschikking

6 Blijkens de considerans van de bestreden beschikking is de procedure die tot de vaststelling daarvan heeft geleid als volgt verlopen.

7 Op 17 december 2001 heeft de Helleense Republiek op basis van artikel 3, lid 2, van de richtlijn een aanvraag ingediend voor goedkeuring door de Commissie om zware stookolie met een maximaal zwavelgehalte van 3 massaprocent op zijn gehele grondgebied met uitzondering van Attica te gebruiken (punt 3 van de considerans).

8 Op 23 januari 2002 heeft de Commissie de Griekse instanties om nadere informatie gevraagd, die zij op 19 februari 2002 heeft verkregen. Op 4 juni van datzelfde jaar heeft de Griekse regering een herzien verzoek ingediend waarin zij verzocht om een in de tijd beperkte afwijking tot 2008 met een herziening voor de resterende periode (punt 4 van de considerans).

9 Volgens punt 7 van de considerans heeft Griekenland erkend dat het, hoewel het vrijwel geen bijdrage leverde tot de neerslag van zwavel of de overschrijding van de kritische belasting voor verzuring in andere lidstaten, 1 % bijdroeg tot de neerslag van zwavel in Italië.

10 De Commissie heeft de hulp gevraagd van het programma voor samenwerking inzake de bewaking en evaluatie van het transport van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa (hierna: „EMEP"). Op grond daarvan heeft het Noorse meteorologisch instituut (Meteorological Synthesizing Centre-West, hierna: „instituut"), een gedetailleerde analyse uitgevoerd van de Griekse bijdrage tot de neerslag van zwavel, met name in Italië, waar de kritische belasting voor verzuring in 5 % van de ecosystemen die kwetsbaar zijn voor verzuring, wordt overschreden (punt 8 van de considerans).

11 Uit de resultaten van deze analyse, die te vinden zijn in twee verslagen, van respectievelijk 22 februari en 22 maart 2002, blijkt dat als gevolg van de Griekse uitstoot in ten minste zes rastervakken een overschrijding van de kritische belasting voor verzuring is vastgesteld. In deze rastervakken overschrijdt de bijdrage van Griekenland 0,5 % niet en het EMEP heeft daaruit geconcludeerd dat deze analyse in overeenstemming is met berekeningen die 1 % van de totale neerslag van zwavel in Italië aan Griekenland toeschrijven (punten 9 en 10 van de considerans).

12 Het in artikel 9 van de richtlijn genoemde raadgevend comité (hierna: „raadgevend comité") is voor het eerst bijeengekomen op 15 april 2002. Het staat vast dat dit comité zich tijdens deze bijeenkomst voorstander heeft verklaard van het voorstel van de Commissie tot afwijzing van het verzoek van de Griekse regering.

13 Volgens punt 11 van de considerans heeft deze regering de Commissie op 5 juli 2002 verzocht haar verzoek opnieuw in overweging te nemen, op grond dat de reeds ingediende kennisgeving onvolledig was en tegen eind juli aanvullende informatie zou worden gegeven. Bij schrijven van 15 juli 2002 verzocht de Commissie de Griekse autoriteiten de aangekondigde informatie zo spoedig mogelijk te verstrekken, daarbij vermeldend dat de periode van zes maanden als bedoeld in artikel 3, lid 5, van de richtlijn zou ingaan op het moment waarop die informatie werd ontvangen.

14 Op 30 juli 2002 verstrekten de Griekse autoriteiten gegevens over zwaveldioxide-emissies in Griekenland voor het jaar 2000 en stelden zij voor dat hun verzoek op basis van deze gegevens zou worden onderzocht. Op 3 oktober 2002 dienden zij een recente evaluatie in van het beschermingsniveau van de ecosystemen in Italië met het oog op het Griekse aandeel in de overschrijding van de kritische belasting voor verzuring (punt 12 van de considerans).

15 Uit punt 13 van de considerans blijkt dat het EMEP, gesteund door het Coördinatiecentrum voor effecten op het in kaart brengen van kritische waarden en belastingen (hierna: „CCE"), de eerdere conclusie heeft bevestigd dat de Griekse emissies van zwaveldioxide zoals door de Helleense Republiek gerapporteerd voor het jaar 2000, bijdragen tot overschrijding van de kritische belastingen voor verzuring in Italië. Deze resultaten zijn samengevat in een verslag van 19 november 2002, volgens hetwelk zonder enige twijfel is aangetoond dat de Griekse emissies inderdaad bijdragen tot overmatige neerslag, boven de kritische belastingen voor verzuring, in andere landen en met name in Italië.

16 In het licht van de door de Helleense Republiek ingediende informatie over de luchtkwaliteit en de analyse van het EMEP, ondersteund door het CCE, met betrekking tot de Griekse bijdrage tot overschrijding van de kritische belastingen, heeft de Commissie bij de bestreden beschikking geweigerd de door de Helleense Republiek gevraagde afwijking toe te staan, op grond dat de voorwaarde ten aanzien van de overschrijding van kritische belastingen niet was vervuld (punt 14 van de considerans).

17 Tot slot volgt uit punt 15 van de considerans dat de bestreden beschikking overeenstemt met het door het raadgevend comité tijdens een bijeenkomst op 10 december 2002 gegeven advies.

Conclusies van partijen

18 De Griekse regering concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de richtlijn op grond van artikel 241 EG niet-toepasselijk te verklaren ingeval de door de Commissie voorgestane uitlegging van de richtlijn mocht worden aanvaard;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

19 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

20 Bij beschikking van 10 september 2003 is de Raad van de Europese Unie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Hij verzoekt het Hof om niet-

ontvankelijkverklaring van het verzoek van de Helleense Republiek om de richtlijn op grond van artikel 241 EG niet-toepasselijk te verklaren, en verwijzing van verzoekster in de kosten.

Het beroep

21 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Griekse regering in wezen een viertal middelen aan, te weten schending van het recht van verweer, schending van artikel 3, lid 2, van de richtlijn, schending van het vertrouwensbeginsel en schending van het evenredigheidsbeginsel.

Het eerste middel: schending van het recht van verweer

Argumenten van partijen

22 De Griekse regering merkt op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eerbiediging van het recht van verweer een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht is. Vóór de vaststelling van een beschikking dient de betrokken partij dusdanig te worden geïnformeerd dat zij over een redelijke termijn beschikt om haar verweer voor te bereiden, dient zij een nauwkeurige en volledige uiteenzetting te krijgen van de grieven jegens haar en dienen haar de feiten en overwegingen te worden toegelicht waarop de beschikking moet worden gebaseerd. Daarvan is in casu geen sprake geweest, met name niet met betrekking tot de procedure zoals die is verlopen tijdens de bijeenkomst van het raadgevend comité op 10 december 2002.

23 Allereerst heeft de Griekse regering ter voorbereiding van haar verweer slechts over twee hele werkdagen beschikt omdat in de eerste plaats de uitnodiging voor deze bijeenkomst en de ontwerp-beschikking van de Commissie en in de tweede plaats de stukken waarop deze instelling haar ontwerp baseerde, pas woensdag 4 december 2002 om 14.30 uur respectievelijk de volgende ochtend tegen elf uur aan de nationale delegaties ter beschikking zijn gesteld. Het raadgevend comité heeft derhalve de termijnen overschreden van zijn eigen ontwerp-reglement van orde, op grond waarvan de uitnodiging, met inbegrip van ieder werkdocument, minimaal veertien dagen vóór de bijeenkomst moet worden verzonden, tenzij er sprake is van een spoedeisende situatie en de beoogde maatregelen onmiddellijk dienen te worden genomen, in welk geval deze termijn wordt teruggebracht tot vijf dagen vóór de dag van de bijeenkomst. In casu was er voor een dergelijke spoedprocedure geen enkele rechtvaardiging.

24 Ten tweede bevatte de aan het raadgevend comité overgelegde documentatie niet de laatste versie van een memorandum van het directoraat-generaal Milieu van de Commissie van 10 december 2002 (hierna: „memorandum van 10 december 2002"), waarin deze instelling erkende dat de Griekse bijdrage tot overschrijding van de kritische belasting in andere lidstaten zou kunnen afhangen van het bij de analyse toegepaste wiskundige model.

25 In de derde plaats is de samenstelling van het raadgevend comité aanzienlijk gewijzigd in de periode tussen de bijeenkomst van 15 april 2002 en die van 10 december daaraanvolgend. Slechts twee leden hebben beide bijeenkomsten bijgewoond. Volgens de Griekse regering hebben de leden die aan de tweede bijeenkomst hebben deelgenomen, onmogelijk volledig kennis kunnen nemen van de onderzochte feiten, zodat de procedure ook daardoor gebrekkig is.

26 In de vierde plaats zijn de notulen van de bijeenkomst van het raadgevend comité van 10 december 2002 pas op 20 december 2002 aan de Griekse autoriteiten toegezonden voor het maken van opmerkingen, derhalve drie dagen na de vaststelling van de bestreden beschikking, en bevatten deze notulen een bepaald aantal fundamentele onduidelijkheden en/of omissies die rechtstreeks verband

houden met onder meer de door het EMEP verschafte gegevens. Overeenkomstig het ontwerp-reglement van orde van het raadgevend comité dienen eventuele verschillen van mening te worden besproken en in voorkomend geval in de vorm van een bijlage in de notulen te worden opgenomen, zodat de Commissie volledig is geïnformeerd over de verschillende standpunten alvorens haar beslissing te nemen. Dit geldt eens te meer omdat volgens artikel 9 van de richtlijn de Commissie zo veel mogelijk rekening moet houden met het door het raadgevend comité uitgebrachte advies.

27 De Commissie voert aan dat de procedure van artikel 3, lid 5, van de richtlijn wordt ingeleid op verzoek van een lidstaat en dat het deze, zoals expliciet uit deze bepaling blijkt, volledig vrijstaat om zich door middel van dit verzoek uit te spreken over de beschikking waarvan zij de vaststelling vraagt. Overigens heeft de Griekse regering desgevraagd een tweede onderzoek van haar verzoek op basis van door haar zelf aan de Commissie verschafte nieuwe gegevens gekregen. Bij een dergelijke procedure is het beginsel van hoor en wederhoor niet van toepassing. In deze omstandigheden is het middel betreffende schending van het recht van verweer ongegrond.

28 De grieven betreffende de convocatie van het raadgevend comité, de samenstelling van dit comité en de inhoud van de notulen van zijn bijeenkomst, dienen in elk geval te worden verworpen.

29 De Commissie merkt in dit verband op dat zij na het verzoek van de Griekse autoriteiten in juni 2002 om haar stellingname te heroverwegen, hun op 4 december 2002 de convocatie, de agenda en het ontwerp van de herziene beschikking heeft toegezonden, alsmede de daarop volgende dag, dat wil zeggen vijf dagen vóór de bijeenkomst van 10 december 2000, in overeenstemming met het ontwerp-reglement van orde van het comité, de wetenschappelijke beoordeling van de door de regering verschafte informatie. De spoed was onder meer daardoor gerechtvaardigd dat een beschikking vóór 1 januari 2003 in werking moest treden. De Griekse autoriteiten hadden hun tegenargumenten schriftelijk kunnen indienen tijdens de bijeenkomst van 10 december 2002.

30 Het memorandum van 10 december 2002 betreft een intern document, dat na de bijeenkomst van die dag is opgesteld en geen enkel nieuw gegeven bevatte dat het verloop van de zitting had kunnen wijzigen.

31 De samenstelling van het raadgevend comité staat ter discretie van de lidstaten.

32 Aangaande ten slotte de beweringen inzake de notulen van de bijeenkomst van het raadgevend comité, antwoordt de Commissie dat tegen het ontwerp van de herziene notulen dat aan de nationale delegaties is uitgedeeld, geen bezwaren zijn ingebracht, dat de overige, door de Griekse delegatie op 17 februari 2003 gemaakte opmerkingen geen „wezenlijke onnauwkeurigheden" betroffen en dat hoe dan ook het standpunt dat in het advies van het raadgevend comité tot uitdrukking komt en door haar in aanmerking wordt genomen, het standpunt van de meerderheid en niet dat van een minderheid binnen dit comité is.

Beoordeling door het Hof

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie heeft opgemerkt, hebben de bezwaren die de Griekse regering in het kader van haar eerste middel uiteenzet, geen betrekking op de toepassing van het beginsel van eerbiediging van het recht van verweer van de betrokken lidstaat in haar betrekkingen met de Commissie, maar zien deze in werkelijkheid op de regelmatigheid van de bij het raadgevend comité gevolgde procedure, zodat niet de vraag behoeft te worden beantwoord of en in hoeverre genoemd beginsel van toepassing is op een procedure als die van artikel 3, lid 5, van de richtlijn.

34 Met betrekking tot de eerste grief, betreffende de te kort geachte termijn tussen enerzijds de convocatie voor de bijeenkomst van het raadgevend comité en de toezending van de daarop betrekking hebbende, respectievelijk op 4 en 5 december 2002 ontvangen stukken en anderzijds het plaatsvinden van deze bijeenkomst op 10 december daaraanvolgend, moet worden opgemerkt dat artikel 9 van de richtlijn niet de eerbiediging van een bepaalde termijn voorschrijft voor de toezending van de convocatie, de agenda, de ontwerp-maatregelen waarover advies wordt gevraagd of enig ander werkdocument aan de leden van het raadgevend comité, voorafgaand aan de bijeenkomsten van dit comité. Dit artikel bepaalt uitsluitend dat dit laatste zijn advies over het haar door de Commissie voorgelegde voorstel voor te nemen maatregelen uitbrengt „binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie".

35 Overigens voorzag het ontwerp-reglement van orde van het comité waarop de Griekse regering zich tot staving van haar standpunt beroept, afgezien van het feit dat dit geen gelding had, hoe dan ook zelf in de mogelijkheid om in dringende gevallen de termijn voor de convocatie en de toezending van de werkdocumenten te verkorten tot vijf dagen.

36 Anders dan deze regering betoogt, was van een dergelijke dringende situatie in casu sprake omdat het de marktdeelnemers in Griekenland bekend moest zijn of zij op 1 januari 2003, de datum met ingang waarvan de richtlijn de lidstaten verplichtte het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 1 % niet langer toe te staan, konden voortgaan met het gebruik van zware stookolie waarvan het zwavelgehalte niet voldeed aan de eisen van artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

37 Aangezien de Griekse autoriteiten de Commissie op 3 oktober 2002 de door deze laatste gevraagde aanvullende gegevens hebben overgelegd en het verslag van het EMEP waarin de beoordeling van deze gegevens was samengevat, de Commissie op 21 november daaraanvolgend heeft bereikt, waren verkorte termijnen voor toezending noodzakelijk opdat de beschikking van de Commissie, waarin zo veel mogelijk rekening moest worden gehouden met het advies van het comité, vóór het einde van het jaar 2002 kon worden vastgesteld.

38 De eerste grief is derhalve ongegrond.

39 Ten aanzien van de tweede grief, betreffende het verzuim het memorandum van 10 december 2002 toe te zenden aan de leden van het raadgevend comité opdat deze naar behoren de bijeenkomst van het raadgevend comité van die dag konden voorbereiden, volstaat de vaststelling dat de Griekse regering niet heeft bestreden dat het hier een louter intern stuk betreft, dat is opgesteld na afloop van deze bijeenkomst in het kader van de procedure tot vaststelling van de beschikking door de Commissie. Deze grief is derhalve evenmin gegrond.

40 Met betrekking tot de derde grief, betreffende de wijziging van de samenstelling van het raadgevend comité in de periode tussen de eerste en de tweede bijeenkomst van dit comité, moet worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 9, eerste alinea, van de richtlijn de aanwijzing van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het raadgevend comité onder de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten valt, waarbij niets deze ertoe verplicht ervoor te zorgen dat dezelfde personen deelnemen aan de verschillende bijeenkomsten met betrekking tot eenzelfde adviesaanvrage.

41 Met betrekking tot de vierde grief, inzake de beweerdelijk te late toezending aan de Griekse delegatie van de notulen van de bijeenkomst van 10 december 2002, zij in de eerste plaats beklemtoond dat artikel 9, derde en vierde alinea, van de richtlijn enkel bepaalt dat het advies van het raadgevend comité in de notulen wordt opgenomen, dat iedere lidstaat het recht heeft te verzoeken dat zijn standpunt daarin wordt opgenomen en dat de Commissie met dit advies zo veel mogelijk rekening moet houden. In de tweede plaats is in het ontwerp-reglement van orde van het raadgevend comité, waarop de Griekse regering zich tot staving van haar grief beroept, afgezien van het feit dat dit geen gelding had, enkel bepaald dat de notulen aan de leden van dit comité worden toegezonden binnen veertien werkdagen na datum van de bijeenkomst en dat de leden de voorzitter schriftelijk op de hoogte stellen van hun eventuele opmerkingen, welke door het raadgevend comité worden besproken en in bijlage bij de notulen worden gevoegd wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt.

42 Al aangenomen dat het feit dat de ontwerp-notulen van de bijeenkomst van 10 december 2002 drie dagen na de vaststelling van de bestreden beschikking aan de nationale delegaties zijn toegezonden, een procedurele onregelmatigheid inhoudt, een dergelijke onregelmatigheid leidt hoe dan ook niet tot nietigverklaring van deze beschikking, aangezien niet is aangetoond dat de beschikking, die volledig in overeenstemming met het door het comité uitgebrachte advies is vastgesteld, zonder die onregelmatigheid tot een ander resultaat had kunnen leiden (zie in die zin onder meer arrest van 25 oktober 2005, Duitsland en Denemarken/Commissie, C-465/02 en C-466/02, Jurispr. blz. I-9115, punt 37).

43 In deze omstandigheden is deze grief evenmin gegrond.

44 Nu geen van de grieven die de Griekse regering tot staving van haar eerste middel heeft aangevoerd, gegrond is, dient dit te worden verworpen.

Het tweede middel: schending van artikel 3, lid 2, van de richtlijn

Argumenten van partijen

45 De Griekse regering stelt om te beginnen dat de Griekse bijdrage tot de overschrijding van de kritische belasting is gebaseerd op een voorspelling, die niet met metingen is getoetst, en dat de resultaten van de analyses van het EMEP niet aantonen dat aan de tweede voorwaarde voor het toestaan van een afwijking krachtens artikel 3, lid 2, van de richtlijn niet is voldaan. Volgens deze regering blijkt, anders dan wordt verklaard in punt 13 van de considerans van de bestreden beschikking, uit het verslag van het EMEP van 19 november 2002 niet duidelijk en is niet „boven iedere twijfel" vastgesteld dat de Griekse emissies inderdaad bijdragen

tot overmatige neerslag waardoor de kritische belasting voor verzuring in Italië wordt overschreden. Deze bewering staat niet in genoemd verslag, maar komt alleen voor in het begeleidend schrijven daarbij en geeft de persoonlijke mening weer van de schrijver van deze brief, te weten de directeur-generaal van het instituut.

46 In de procedure tot vaststelling van de richtlijn is in de verslagen van het EMEP over de jaren 1997 en 1998 vastgesteld dat de Griekse bijdrage tot de neerslag van zwavel in Italië nihil was. Dat de bijdragen met betrekking tot het jaar 2002, welke thans „bestaand" maar „verwaarloosbaar" worden geacht, tussen de 0,1 en 0,2 % liggen, is te wijten aan de berekeningsmethode die het EMEP en de Commissie thans gebruiken. Wanneer de in 1998 gebruikte berekeningsmethode zou worden toegepast op de beschikbare actuele gegevens, zou het Griekse aandeel aan de overschrijding van de kritische belasting in de roostervakken in Noord-Italië 0 % zijn. Het afwijkingsmechanisme functioneert alleen maar correct wanneer rekening wordt gehouden met het wetenschappelijke kader waarbinnen de richtlijn is vastgesteld, en de mogelijkheid van afwijking moet worden uitgelegd in het licht van de informatie, de gegevens, de modellen en de wetenschappelijke en technische methodes die zijn gebruikt in de procedure tot vaststelling van de richtlijn.

47 De Griekse regering merkt ook op dat de Commissie door een andere berekeningsmethode toe te passen dan in 1998, de werkingssfeer van de richtlijn wezenlijk heeft veranderd, hetgeen zij niet kon doen zonder zich te houden aan de samenwerkingsprocedure van artikel 189 C EG-Verdrag (thans artikel 252 EG), volgens welke de richtlijn is vastgesteld.

48 Hoe dan ook kan neerslag, in de technische betekenis van het woord, van zulk een geringe omvang (minder dan 0,5 %) geen „bijdrage" zijn in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Overigens betoogt de Commissie ten onrechte dat het niet nodig is dat deze bijdrage doorslaggevend is voor de overschrijding en dat de enkele vaststelling dat er sprake is van een bijdrage, volstaat ter rechtvaardiging van de weigering een afwijking toe te staan. In de eerste plaats bestaat het doel van de richtlijn in hoofdzaak in bescherming van de ecosystemen tegen de schadelijke gevolgen van emissies van zwaveldioxide. In de tweede plaats heeft deze bepaling,

gelet op de bewoordingen ervan, betrekking op het soort emissies dat bijdraagt tot overschrijding van de kritische belasting in een bepaald ecosysteem zodat afwijzing van het verzoek veronderstelt dat buiten iedere twijfel vaststaat dat de neerslag van zwavel van deze lidstaat in een EMEP-roostervak, waarin een overschrijding van de kritische belasting is vastgesteld, doorslaggevend is bij de overschrijding van deze belasting.

49 Een coherente uitlegging van de richtlijn toont aan dat toestemming voor de in artikel 3, lid 2, daarvan voorziene afwijking slechts mag worden geweigerd op voorwaarde dat daardoor het aantal beschermde ecosystemen toeneemt. Geen van de niet-beschermde ecosystemen van de zes vakken van het rooster van het EMEP waarvoor overschrijding van de kritische belasting is vastgesteld en die eventueel zouden kunnen worden geraakt door de neerslag van zwaveldioxide vanuit Griekenland, zal echter worden beschermd als gevolg van de afwijzing van het verzoek om afwijking toe te staan. Inwilliging van het verzoek heeft bovendien evenmin tot gevolg dat aan een in de roostervakken beschermd ecosysteem die bescherming wordt ontnomen.

50 Bovendien is de EMEP-norm waarnaar de Commissie verwijst, een wiskundig model zonder drempel waaronder de neerslag theoretisch „niet-waarneembaar" is. Volgens de Griekse regering is het noodzakelijk een effectieve toepassing te waarborgen van de afwijkingsmogelijkheden, waarvan het belang door de richtlijn wordt benadrukt. De door de Commissie verdedigde uitlegging houdt in dat geen enkele lidstaat aanspraak op de afwijking kan maken wanneer zijn emissies, op wat voor wijze dan ook, bijdragen tot neerslag in gebieden van een lidstaat waar de kritische belasting is overschreden.

51 De Commissie betoogt dat de richtlijn gewag maakt van een „bijdrage", of deze nu groot of klein is. De richtlijn bevat niet het begrip „technische neerslag lager dan 0,5 %" in tegenstelling tot het begrip „bijdrage". Het is niet nodig dat deze bijdrage doorslaggevend is voor de overschrijding, aangezien de vaststelling van een bijdrage volstaat om de weigering van een afwijking te rechtvaardigen. Mededeling

COM/97/088 def. van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 12 maart 1997 betreffende een communautaire strategie ter bestrijding van de verzuring (hierna: „mededeling inzake verzuring"), die in punt 9 van de considerans van de richtlijn wordt aangehaald ter zake van de in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn voorziene afwijking, verwijst niet naar het vigerende recht, daar de Raad in de uiteindelijk vastgestelde tekst de voorwaarden voor toestemming tot afwijking bewust heeft verzwaard. De Griekse regering kan daarom niet met succes een beroep op deze mededeling doen tot staving van haar stelling.

52 De Griekse bijdrage blijkt uit geactualiseerde uitkomsten van voorspellingen die steunen op de algemene kennis van processen van transport door de atmosfeer over grote afstand, die de wetenschap de afgelopen dertig jaar heeft verworven. Een prognose is onontbeerlijk ter berekening van de bijdrage tot de vervuiling van iedere lidstaat in de zin van de richtlijn. Het instituut is het wetenschappelijke centrum dat het best in staat is om een uitspraak te doen over de vraag, of de zwaveldioxide-emissies van een lidstaat bijdragen tot overschrijding van de kritische belasting die in een andere lidstaat wordt waargenomen.

53 De conclusies van de EMEP-verslagen tonen aan dat door Griekse emissies veroorzaakte zwavelneerslag ertoe bijdraagt dat de neerslag de kritische belasting voor verzuring op het grondgebied van andere lidstaten, waaronder Italië, overschrijdt. De bestreden beschikking is gebaseerd op de gegevens betreffende emissies over de jaren 2000 en 2001. De Griekse bijdrage tot de zwavelneerslag in Italië is weliswaar verminderd, maar niet verwaarloosbaar. Met betrekking tot drie lidstaten, te weten het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, wordt de zwavelneerslag in Italië als nihil aangemerkt.

54 Volgens de Commissie wijzigt de door haar voorgestane uitlegging de doeltreffendheid van de betrokken bepaling niet en strookt zij met de letter en geest van de richtlijn. De afwijking kan worden toegepast ofwel wanneer de bijdrage van de lidstaat die daarom verzoekt nihil is vanwege het feit dat de neerslag onder de waarneembaarheidsgrenzen van de EMEP-norm blijft, ofwel wanneer de kritische belasting in de andere lidstaten niet wordt overschreden, wat een reële en gegronde mogelijkheid is.

55 Tot slot merkt de Commissie op dat zij enkel de bepalingen van de richtlijn heeft toegepast, zodat ook artikel 252 EG evenmin is geschonden.

Beoordeling door het Hof

56 Met haar betoog bestrijdt de Helleense Republiek in wezen in de eerste plaats de door de Commissie voorgestane uitlegging van de tweede voorwaarde voor toestemming om op grond van artikel 3, lid 2, van de richtlijn te mogen afwijken, volgens welke de „emissies niet [mogen] bijdragen tot overschrijding" van de kritische belasting in andere lidstaten, en in de tweede plaats de door de Commissie gebruikte beoordelingsmethode voor de vaststelling van een dergelijke bijdrage en bijgevolg van het bestaan van zwavelneerslag vanuit Griekenland die bijdraagt tot overschrijding van de kritische belasting in Italië.

57 Aangaande in de eerste plaats de uitlegging van de voorwaarde dat de emissies niet bijdragen tot overschrijding van de kritische belasting, in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn, moet het standpunt van de Griekse regering worden verworpen.

58 Luidens dit artikel geldt voor de toestemming voor het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte tussen 1 en 3 massaprocent, niet alleen de voorwaarde dat voldaan is aan de luchtkwaliteitsnormen voor zwaveldioxide zoals vastgesteld in de relevante communautaire wetgeving, maar ook een tweede voorwaarde, volgens welke de emissies niet mogen „bijdragen tot overschrijding van de desbetreffende kritische belasting in een andere lidstaat", zonder dat deze bepaling het belang van deze bijdrage of van de rol daarvan bij genoemde overschrijding preciseert. Niets in deze bepaling kan de conclusie schragen dat een afwijking mag worden toegestaan wanneer de bijdrage niet doorslaggevend voor de overschrijding is of deze weliswaar aantoonbaar is, maar een bepaalde drempel niet overschrijdt.

59 Een restrictieve uitlegging van artikel 3, lid 2, van de richtlijn wordt niet alleen gesteund door de regel dat uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd, maar ook door een analyse van de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn, waaruit blijkt dat hoewel de Commissie in het voorstel voor een richtlijn van de Raad had voorgesteld dat de afwijking kon worden toegestaan op voorwaarde dat de bijdrage tot de grensoverschrijdende vervuiling „verwaarloosbaar" was, de Raad in de richtlijn het verlenen van toestemming voor de afwijking afhankelijk heeft gesteld van de voorwaarde dat de emissies „niet bijdragen" tot de overschrijding van de kritische belasting, zonder onderscheid te maken tussen de gevallen waarin de bijdrage al of niet beduidend is en zonder te eisen dat deze doorslaggevend is voor de betrokken overschrijding.

60 In de Spaanse en de Italiaanse versie van artikel 3, lid 2, van de richtlijn wordt in dezelfde zin opgemerkt dat de emissies niet „op beduidende wijze" mogen bijdragen tot overschrijding van de kritische belasting in de lidstaten. Zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan aan deze precisering geen gevolg worden verbonden omdat zij in geen van de andere taalversies voorkomt en artikel 3, lid 2, tweede zin, van de richtlijn, ook in de Spaanse en de Italiaanse versie, bepaalt dat een dergelijke toestemming slechts geldt zolang de emissies van een lidstaat „niet bijdragen tot overschrijding van kritische belastingswaarden" in de lidstaten, zonder hier de uitdrukking „op beduidende wijze" over te nemen.

61 Deze conclusie ontneemt artikel 3, lid 2, van de richtlijn evenmin zijn nuttig effect, omdat toestemming voor een afwijking het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte tussen 1 en 3 massaprocent, zoals de Commissie opmerkt, kan worden verkregen wanneer de uitkomsten van de analyses de conclusie rechtvaardigen dat de bijdrage tot overschrijding van de kritische belasting in de lidstaten nihil is of ingeval niet langer enige overschrijding van de kritische belasting in de lidstaten wordt vastgesteld als gevolg van, onder meer, de tenuitvoerlegging van richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PB L 309, blz. 1).

62 Wat vervolgens het verwijt betreft ter zake van de door het EMEP en de Commissie gebruikte methode voor het beoordelen van de bijdrage tot overschrijding van de kritische belasting moet worden opgemerkt dat, anders dan de Griekse regering betoogt, geen enkele bepaling van de richtlijn de Commissie verplicht gebruik te maken van een bepaalde beoordelingsmethode en haar dus zeker niet verplicht dat de methode die zij na de inwerkingtreding van de richtlijn gebruikt, de methode is die als referentie heeft gediend in het kader van de werkzaamheden ter voorbereiding van de richtlijn.

63 In deze omstandigheden kan de Commissie niet worden verweten dat zij zich heeft gebaseerd op de uitkomsten van analyses die het instituut heeft uitgevoerd aan de hand van een beoordelingsmethode waarvan de Griekse regering de wetenschappelijke waarde overigens niet bestrijdt.

64 Deze regering heeft immers verzuimd aan te tonen dat de Griekse bijdrage tot overschrijding van de kritische belasting, met name in Italië, niet wordt bevestigd door geactualiseerde uitkomsten van voorspellingen die, zoals de directeur-generaal van het instituut in zijn begeleidend schrijven van 19 november 2002 opmerkt, steunen op de algemene kennis van de processen van transport door de atmosfeer over grote afstand, die de wetenschap de afgelopen dertig jaar heeft verworven.

65 Anders dan de Helleense Republiek betoogt, is de verklaring in punt 13 van de considerans van de bestreden beschikking, volgens welke zonder enige twijfel is aangetoond dat de Griekse emissies inderdaad bijdragen tot overmatige neerslag, boven de kritische belastingen voor verzuring, in andere landen en met name in Italië, en die is opgenomen in de brief van de directeur-generaal van het instituut dat de betrokken analyse heeft uitgevoerd, afkomstig van de auteur van deze brief, die zich in zijn hoedanigheid van directeur-generaal met het oog op deze analyses uitspreekt. Deze verklaring geeft dus geenszins een persoonlijke mening van deze laatste weer, maar de mening van het instituut met betrekking tot de analyses die het heeft uitgevoerd.

66 Daar komt bij dat de bestreden beschikking hoe dan ook is gegeven in overeenstemming met het advies van het raadgevend comité, zodat de gemeenschapsrechter een dergelijke beschikking slechts als onrechtmatig kan aanmerken in geval van een kennelijke vergissing feitelijk of rechtens of misbruik van bevoegdheid (zie in die zin onder meer arrest van 27 september 1983, Universität Hamburg, 216/82, Jurispr. blz. 2771, punt 14). Het bewijs van een dergelijke vergissing of van misbruik van bevoegdheid is echter niet geleverd.

67 Blijkens het voorgaande heeft de Commissie, zonder artikel 3, lid 2, van de richtlijn of artikel 252 EG te miskennen, de bestreden beschikking — die strookt met het advies van het raadgevend comité — kunnen geven door zich te baseren op de resultaten van de analyses van het instituut, volgens welke de neerslag vanuit Griekenland bijdroeg tot overschrijding van de kritische belasting in bepaalde Italiaanse regio's, ook al was deze bijdrage niet hoger dan 0,5 % van de betrokken zwavelneerslag en was zij niet doorslaggevend voor de overschrijding van de kritische belasting.

68 In deze omstandigheden moet ook het tweede middel worden verworpen.

Het derde middel: schending van het vertrouwensbeginsel

Argumenten van partijen

69 De Helleense Republiek betoogt dat zij erop mocht vertrouwen dat zij toestemming zou krijgen voor een afwijking op grond van artikel 3, lid 2, van de richtlijn, gelet op met name de mededeling betreffende verzuring die de Commissie tezamen met het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn heeft voorgelegd. Deze mededeling gaf immers duidelijk aan dat voor de Helleense Republiek een dergelijke afwijking moest

gelden op de delen van haar grondgebied die niet op beduidende wijze bijdroegen tot het probleem van de verzuring. De bijdrage van de Helleense Republiek tot de totale zwavelneerslag in Italië werd op het moment van de vaststelling van de richtlijn voor de periode 1985-1996, op grond van het EMEP-verslag over het jaar 1998 nihil geacht, hetgeen de Helleense Republiek nog meer sterkte in haar gewettigd vertrouwen dat zij in aanmerking zou komen voor een afwijking.

70 De Commissie antwoordt dat de voorbereidende documenten en de mededeling betreffende verzuring, welke hebben geleid tot de uitwerking van het voorstel voor een richtlijn van de Raad, niet kunnen worden beschouwd als concrete waarborgen waaraan verzoekster gegronde verwachtingen kan ontlenen met betrekking tot het ontstaan van een bepaalde situatie. Het staat vast dat voorstellen voor richtlijnen tijdens de onderhandelingen vaak worden gewijzigd, zoals dat in casu ook het geval is geweest.

Beoordeling door het Hof

71 Elke marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, kan zich op bescherming van het gewettigd vertrouwen beroepen. Verder verzet niets zich ertegen dat een lidstaat in het kader van een beroep tot nietigverklaring aanvoert dat een handeling van de instellingen het gewettigd vertrouwen van bepaalde marktdeelnemers schendt (zie onder meer arrest van 10 maart 2005, Spanje/Raad, C-342/03, Jurispr. blz. I-1975, punt 47).

72 Een door de Commissie tezamen met een voorstel voor een richtlijn voorgelegde mededeling kan evenwel, ook al wordt zij in de considerans van deze richtlijn vermeld, geen gewettigd vertrouwen hebben gewekt in handhaving van de daarin vervatte richtsnoeren. Uit artikel 189 A EG-Verdrag (thans artikel 252 EG) en

artikel 189 C EG-Verdrag blijkt immers dat de Commissie een dergelijk voorstel te allen tijde kan wijzigen en dat de Raad een besluit kan nemen dat van het voorstel afwijkt (zie in die zin onder meer arrest van 5 oktober 1993, Driessen e.a., C-13/92–C-16/92, Jurispr. blz. I-4751, punt 33). Dit laatste is in casu inderdaad het geval geweest met betrekking tot de voorwaarden waaronder een afwijking kan worden toegestaan voor het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 1 massaprocent.

73 Omdat de bestreden beschikking het vertrouwensbeginsel niet schendt, moet bijgevolg het middel betreffende een dergelijke schending worden verworpen.

Het vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van partijen

74 De Griekse regering betoogt dat op grond van het evenredigheidsbeginsel soepelheid moet worden betracht bij het toestaan van een afwijking op grond van artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Gezien de onnauwkeurigheid van de begrippen kritische belasting, overschrijding en bijdrage tot overschrijding, is de door de Commissie toegepaste zeer restrictieve uitlegging in strijd met de soepelheid die rekening houdt met „de complexiteit van de territoriale structuur van de bedoelde milieuverschijnselen", waarnaar de Commissie in haar beschikking betreffende verzuring verwijst.

75 De onbalans tussen de kosten die een weigering met zich brengt en de te verwaarlozen voordelen daarvan voor het milieu, hadden de Commissie ertoe moeten brengen het verzoek in te willigen. De kosten voor de Helleense Republiek

zijn 50 keer hoger dan de kosten die de Italiaanse Republiek op zich zou moeten nemen om op haar grondgebied hetzelfde niveau van milieubescherming bereiken. Het standpunt van de Commissie belast een lidstaat met aanzienlijke, onevenredige kosten voor het verminderen van het zwavelgehalte van zware stookolie, terwijl de verkregen vermindering geenszins bijdraagt tot het verwezenlijken van de milieudoelstellingen van de richtlijn, aangezien het aantal blootgestelde ecosystemen in ieder roostervak waar een overschrijding van de kritische belasting is vastgesteld, ongewijzigd blijft. Geen enkel onbeschermd ecosysteem in het betrokken Italiaanse gebied zal immers beter worden beschermd wanneer de emissies van zwaveldioxide afkomstig van verbranding van zware stookolie of enig andere bron in Griekenland, wegvallen. Bovendien zou de enkele toestemming voor de afwijking geen van de in deze zone beschermde ecosystemen kwetsbaar maken. Aangezien de bestreden beschikking noch aangewezen noch noodzakelijk is, schendt zij het evenredigheidsbeginsel.

76 De Griekse regering voegt daaraan toe dat, wanneer de zeer restrictieve uitlegging van de Commissie in overeenstemming is met de geest van de richtlijn, dit zou betekenen dat de richtlijn zelf het rentabiliteitscriterium en het evenredigheidsbeginsel schendt.

77 De Commissie merkt op dat de omstandigheid dat de Raad de voorwaarden voor toestemming heeft verzwaard door uit artikel 3 het door de Commissie voorgestelde begrip „verwaarloosbare" bijdrage te schrappen, bevestigt dat zij bij het onderzoek van het verzoek om te mogen afwijken over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt.

78 De Raad heeft zijnerzijds reeds rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel. De rechtvaardiging van de juistheid van de bestreden bepaling is te vinden in punt 8 van de considerans van de richtlijn. Ook de noodzaak van de maatregel is gebaseerd op de punten 9, 10 en 15 van de considerans van de richtlijn.

79 Overigens kan, volgens de rechtspraak van het Hof, het belang van de doelstellingen negatieve en zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen. Slechts indien een op het gebied van het milieubeleid genomen maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling beoogde doel, kan de rechtmatigheid van een dergelijke maatregel ter discussie komen te staan, hetgeen in casu niet het geval is.

Beoordeling door het Hof

80 Uit het onderzoek van het middel betreffende schending van artikel 3, lid 2, van de richtlijn blijkt dat de Commissie bij het al dan niet geven van toestemming voor een afwijking op grond van deze bepaling over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt wanneer een bijdrage tot overschrijding van de kritische belasting is vastgesteld, zulks ongeacht de omvang van deze bijdrage en de rol daarvan bij deze overschrijding. In deze omstandigheden komt, zoals de Commissie overigens opmerkt, de vraag of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen, in casu neer op het ter discussie stellen van de richtlijn zelf.

81 In dezelfde zin verklaart de Griekse regering overigens subsidiair dat, voor het geval het Hof de door de Commissie voorgestane uitlegging van de richtlijn aanvaardt, de richtlijn zelf het evenredigheidsbeginsel schendt en deze derhalve op grond van artikel 241 EG niet-toepasselijk moet worden verklaard.

82 Volgens de Commissie en de Raad is de door de Griekse regering opgeworpen exceptie van onwettigheid van de richtlijn niet-ontvankelijk omdat in het verzoekschrift geen middelen rechtens zijn aangevoerd ter ondersteuning van deze exceptie.

83 Deze stelling kan niet worden aanvaard.

84 De Griekse regering merkt in haar inleidend verzoekschrift immers subsidiair op dat de gemeenschapswetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden omdat de voorwaarden die de richtlijn voor het toestaan van een afwijking stelt, niet voldoen aan de criteria van economische rationaliteit waarnaar de Commissie in haar mededeling betreffende verzuring verwijst.

85 Het beroep geeft voldoende duidelijk aan waarom het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden. Op deze grond kan de exceptie van onwettigheid dus niet niet-ontvankelijk worden verklaard.

86 Gesteld al dat een lidstaat zich in het kader van een beroep tot nietigverklaring bij de gemeenschapsrechter kan beroepen op onrechtmatigheid van een tot hem gerichte communautaire richtlijn waartegen hij niet binnen de daartoe in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, dan nog is dit middel hoe dan ook ongegrond.

87 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof (zie onder meer arrest van 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 61) veronderstelt schending van het evenredigheidsbeginsel dat de gemeenschapshandeling de rechtssubjecten een verplichting oplegt die verder gaat dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het met die handeling beoogde doel.

88 Aangezien een aantal doelstellingen en beginselen van artikel 130 R EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 EG) tegen elkaar moeten worden afgewogen — de richtlijn heeft als rechtsgrondslag artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag, waarmee de doelstellingen van genoemd artikel 130 R moesten worden verwezenlijkt — en daar de toepassing van de criteria die de gemeenschapswetgever in het kader van de uitvoering van het milieubeleid moet eerbiedigen, ingewikkeld is, moet voor het overige de rechterlijke toetsing noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de vraag of de Raad bij de vaststelling van de richtlijn een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt (zie in die zin onder meer arrest van 14 juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 37).

89 Allereerst moet worden opgemerkt dat, voorzover de grieven van de Griekse regering berusten op in de mededeling ter zake van verzuring opgenomen verklaringen, vaststaat dat de Raad bewust de voorwaarden waaronder een afwijking voor het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 1 massaprocent mag worden toegestaan, heeft verzwaard. Bijgevolg kan op deze mededeling geen beroep worden gedaan ten betoge dat de gemeenschapswetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

90 Luidens artikel 1, lid 1, van de richtlijn heeft deze tot doel de emissies van zwaveldioxide ten gevolge van de verbranding van bepaalde soorten vloeibare brandstoffen te verminderen. Daartoe bepaalt artikel 3, lid 1, van de richtlijn dat met ingang van 1 januari 2003 op het grondgebied van de lidstaten geen zware stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 1 massaprocent meer mag worden gebruikt.

91 Zoals onder meer uit de punten 3, 4 en 8 van de considerans van de richtlijn blijkt, is het reeds tientallen jaren bekend dat de zwavel die in aardolie voorkomt de belangrijkste bron is van de uitstoot van zwaveldioxide, die een van de hoofdoorzaken van zure regen is en een van de belangrijkste oorzaken van de luchtverontreiniging in veel stedelijke en industriële gebieden. Overigens is het probleem van de verzuring, zoals in punt 5 van de considerans van de richtlijn wordt opgemerkt, een grensoverschrijdend verschijnsel.

92 Voorzover het gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte van meer dan de toegestane 1 massaprocent slechts mag worden toegestaan onder strenge voorwaarden, zoals die van artikel 3, lid 2, van de richtlijn, vormt zulks derhalve een maatregel die geschikt is om de doelstelling van de richtlijn te bereiken.

93 Met betrekking tot de noodzaak, de voorwaarde ter zake van de bijdrage van de emissies tot overschrijding van de kritische belasting in de lidstaten strikt toe te passen, wordt in punt 10 van de considerans van de richtlijn opgemerkt dat „uit onderzoek is gebleken dat de voordelen van een vermindering van de zwavelemissie door verlaging van het zwavelgehalte van brandstoffen vaak aanzienlijk zwaarder zullen wegen dan de geraamde kosten voor de industrie en dat de technische middelen voor het verminderen van het zwavelgehalte van vloeibare brandstoffen bestaan en ruim beschikbaar zijn". Zoals de Commissie opmerkt, is deze overweging door de Raad toegevoegd om aan te geven dat hij bij de wijziging van het voorstel van de Commissie in restrictievere zin, het evenredigheidsbeginsel in acht heeft genomen.

94 Punt 15 van de considerans van de richtlijn geeft aan dat voor lidstaten of gebieden van lidstaten waar de toestand van het milieu zulks toelaat, dient te worden voorzien in afwijkingen van de verplichting om de door de richtlijn toegestane grenswaarde van het zwavelgehalte van zware stookolie in acht te nemen.

95 Gelet op met name de gevolgen van de uitstoot van zwavel voor de menselijke gezondheid en het milieu, alsmede de aanzienlijke bijdrage van deze uitstoot tot het grensoverschrijdende verschijnsel van verzuring, heeft de Raad, zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken, kunnen oordelen dat het bestaan van een afwijking voor het gebruik van stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 1 massaprocent afhankelijk moest worden gesteld van de voorwaarde dat de emissies van zwaveldioxide van een lidstaat in geen geval bijdragen tot overschrijding van de kritische belasting op het grondgebied van lidstaten, zelfs wanneer de economische kosten van een dergelijke maatregel aanzienlijk kunnen zijn en zelfs wanneer deze bijdrage geen beduidend aandeel in de verslechtering van de situatie in de lidstaten heeft.

96 Het belang van de nagestreefde doeleinden rechtvaardigt — zelfs aanzienlijke — negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers (zie in die zin onder meer arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 17, en 17 juli 1997, Affish, C-183/95, Jurispr. blz. I-4315, punt 42), te meer daar de bescherming van het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is (zie onder meer arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 41, en 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk, C-320/03, Jurispr. blz. I-9871, punt 72).

97 Bijgevolg moet het middel betreffende onrechtmatigheid van de richtlijn eveneens ongegrond worden verklaard.

98 Gelet op een en ander moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

99 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Ingevolge lid 4 van voormeld artikel draagt de Raad zijn eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Helleense Republiek wordt in de kosten verwezen.

3) De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten.

ondertekeningen