YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

15 päivänä joulukuuta 2005 *

Asiassa C-86/03,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 26.2.2003,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään P. Mylonopoulos ja A. Samoni-Rantou, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Konstantinidis ja G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään S. Kyriakopoulou ja B. Hoff-Nielsen,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), M. Ilešič ja E. Levits,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.4.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.6.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kreikan hallitus vaatii kanteellaan Kreikan pyynnöstä saada käyttää osalla aluettaan rikkipitoisuudeltaan enintään kolmen massaprosentin raskaita polttoöljyjä 17 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2003/3/EY kumoamista (EYVL 2003, L 4, s. 16; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös). Toissijaisesti se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 241 artiklan perusteella, että tiettyjen nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden vähentämisestä ja direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 26 päivänä huhtikuuta 1999 annettua neuvoston direktiiviä 1999/32/EY ei voida soveltaa (EYVL L 121, s. 13; jäljempänä direktiivi).

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

Direktiivi

2 Direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) nojalla, säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin tarkoituksena on tietyntyyppisten nestemäisten polttoaineiden palamisesta aiheutuvien rikkidioksidipäästöjen vähentäminen ja siten tällaisten ihmisille ja ympäristölle vahingollisten päästöjen vaikutusten vähentäminen.

2. Tiettyjen raakaöljystä saatavien nestemäisten polttoaineiden palamisesta aiheutuvien rikkidioksidipäästöjen vähentäminen on toteutettava vahvistamalla tällaisten polttoaineiden rikkipitoisuudelle raja-arvot edellytykseksi niiden käytölle yhteisön alueella.

— —"

3 Direktiivin 3 artiklan 1, 2 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden alueella ei 1 päivästä tammikuuta 2003 käytetä raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on suurempi kuin 1,00 painoprosenttia.

2. Edellyttäen, että direktiivissä 80/779/ETY — — tai muussa yhteisön lainsäädännössä, jolla kumotaan ja korvataan kyseiset standardit, vahvistettuja ilman laatua koskevia standardeja ja muita yhteisön säännöksiä noudatetaan rikkidioksidin osalta, eivätkä päästöt vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa, jäsenvaltio voi myöntää koko alueellaan tai osalla sitä luvan käyttää raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on 1,00–3,00 painoprosenttia. Tällainen lupa on voimassa vain niin kauan kuin jäsenvaltion päästöt eivät myötävaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa.

— —

5. Jos jäsenvaltio käyttää 2 kohdan mukaisia mahdollisuuksia, sen on ilmoitettava tästä 12 kuukautta ennen komissiolle ja yleisölle. Komissiolle on toimitettava riittävät tiedot, jotta se voi arvioida, noudatetaanko 2 kohdassa mainittuja perusteita. Komissio ilmoittaa asiasta muille jäsenvaltioille.

Komissio tutkii ehdotetut toimet kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jolloin se on saanut jäsenvaltiolta tiedon, ja tekee päätöksen 9 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen sekä ilmoittaa päätöksensä jäsenvaltioille. Tätä päätöstä tarkistetaan kahdeksan vuoden välein niiden tietojen perusteella, jotka asianomaiset jäsenvaltiot toimittavat komissiolle 9 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

4 Direktiivin 2 artiklan 6 kohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan 'kriittisellä kuormituksella' yhden tai useamman epäpuhtauden arvioitua määrää, jonka alapuolella ei nykytietojen mukaan ympäristön herkille osille aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia".

5 Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Komissiota avustaa neuvoa-antava komitea, jossa on jäsenvaltioiden edustajat ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa, tarvittaessa äänestettyään, lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan.

Lausunto merkitään pöytäkirjaan; lisäksi jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus pyytää, että sen kanta merkitään pöytäkirjaan.

Komission on, niin suurelta osin kuin mahdollista, otettava huomioon komitean lausunto. Sen on ilmoitettava, millä tavoin lausunto on otettu huomioon."

Kanteen kohteena oleva päätös

6 Kanteen kohteena olevan päätöksen perustelukappaleista käy ilmi, että päätöksen tekemiseen johtanut menettely sujui seuraavassa kuvatulla tavalla.

7 Helleenien tasavalta haki 17.12.2001 komission hyväksyntää luvalle saada käyttää raskasta polttoöljyä, jonka rikkipitoisuus on enintään kolme painoprosenttia, koko valtion alueella, lukuun ottamatta Attikan tasankoa (kolmas perustelukappale).

8 Komissio pyysi 23.1.2002 Kreikan viranomaisilta lisätietoja. Kreikan hallitus toimitti pyydetyt tiedot 19.2.2002 ja tarkisti sittemmin pyyntöään 4.6.2002 hakeakseen ajallisesti rajoitettua poikkeuslupaa vuoteen 2008 asti ja jäljelle jäävän ajan tarkistamista (neljäs perustelukappale).

9 Päätöksen seitsemännen perustelukappaleen mukaan Helleenien tasavalta totesi muun muassa, ettei se käytännöllisesti katsoen aiheuta ollenkaan rikkilaskeumia eikä kriittisten happamuuskuormitusten ylittymistä muissa jäsenvaltioissa. Se myönsi olevansa vastuussa yhdestä prosentista rikkilaskeumasta Italiassa.

10 Komissio pyysi apua ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisen tarkkailua ja arviointia koskevalta Euroopan yhteistyöohjelmalta (jäljempänä EMEP). Tällä perusteella Meteorological Synthesizing Centre-West (norjalainen meteorologinen tutkimuslaitos, jäljempänä tutkimuslaitos) teki yksityiskohtaisemman analyysin Kreikan osuudesta rikkilaskeumaan erityisesti Italiassa, jossa kriittinen happamuuskuormitus ylitetään viidessä prosentissa happamoitumiselle herkistä ekosysteemeistä (kahdeksas perustelukappale).

11 Analyysin tuloksista, joista tehtiin selkoa kahdessa 22.2. ja 22.3.2002 annetussa kertomuksessa, käy ilmi, että Kreikan päästöt vaikuttavat kriittisten happamuuskuormitusten ylittämiseen ainakin kuudessa niistä koordinaattiruuduista, joissa kriittinen kuormitus ylitetään. Näissä koordinaattiruuduissa Kreikan päästöjen vaikutus ei ylitä 0,5:tä prosenttia. EMEPin johtopäätös on, että analyysi on sopusoinnussa niiden laskelmien kanssa, joissa yhden prosentin Italian koko rikkilaskeumasta osoitetaan olevan lähtöisin Kreikasta (yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale).

12 Direktiivin 9 artiklassa tarkoitettu neuvoa-antava komitea (jäljempänä neuvoa-antava komitea) kokoontui ensimmäisen kerran 15.4.2002. Asiassa on riidatonta se, että tässä kokouksessa komitea totesi puoltavansa komission aikomusta hylätä Kreikan hallituksen pyyntö.

13 Yhdennentoista perustelukappaleen mukaan Kreikan hallitus pyysi 5.7.2002 komissiota käsittelemään sen pyynnön uudelleen sillä perusteella, että aiemmin toimitettu ilmoitus oli epätäydellinen ja että lisätietoja toimitettaisiin heinäkuun loppuun mennessä. Komissio vahvisti 15.7.2002 päivätyllä kirjeellä saaneensa mainitun tiedon ja pyysi Kreikan viranomaisia toimittamaan ilmoitetut lisätiedot mahdollisimman nopeasti ja ilmoitti samalla, että direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa aletaan soveltaa, kun komissio on vastaanottanut mainitut lisätiedot.

14 Kreikan viranomaiset toimittivat komissiolle 30.7.2002 tiedot rikkidioksidipäästöistä Kreikassa vuonna 2000 ja ehdottivat, että Kreikan pyyntöä tutkittaisiin näiden tietojen perusteella. Kreikan viranomaiset toimittivat 3.10.2002 tuoreen arvion, jossa käsitellään ekosysteemien suojelun tasoa Italiassa ja Kreikan myötävaikutusta kriittisen happamuuskuormituksen ylittymiseen (12 perustelukappale).

15 Päätöksen 13 perustelukappaleesta käy ilmi, että Coordination Centre for Effects on Mapping of Critical Levels and Loads -keskuksen (jäljempänä CCE) tukemana EMEP vahvisti aikaisemman päätelmänsä, jonka mukaan Kreikan ilmoittamat rikkidioksidipäästöt Kreikassa vuonna 2000 vaikuttavat kriittisen happamuuskuormituksen ylittymiseen Italiassa. Yhteenveto tuloksista on 19.11.2002 julkaistussa kertomuksessa, jonka mukaan on todistettu kohtuullisen varmasti, että Kreikan päästöt vaikuttavat kriittisen happamuuskuormituksen ylittävien laskeumien muodostumiseen muissa jäsenvaltioissa ja erityisesti Italiassa.

16 Komissio otti huomioon Helleenien tasavallan komissiolle toimittamat, ilman laatua koskevat tiedot ja CCE:n tukeman EMEP:in analyysin, joka koskee Kreikan myötävaikutusta kriittisten kuormitusten ylittymiseen, ja hylkäsi kanteen kohteena olevalla päätöksellään Helleenien tasavallan pyytämän poikkeusluvan sillä perusteella, ettei kriittisen kuormituksen ylittymistä koskeva edellytys täyty (14 perustelukappale).

17 Päätöksen 15 perustelukappaleessa todetaan lopuksi, että nyt kanteen kohteena oleva päätös on neuvoa-antavan komitean 10.12.2002 pidetyssä kokouksessa antaman lausunnon mukainen.

Asianosaisten vaatimukset

18 Kreikan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— toteaa EY 241 artiklan perusteella, ettei direktiiviä voida soveltaa, siltä varalta, että komission puoltama kanta direktiivin tulkinnasta hyväksyttäisiin

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 10.9.2003 antamalla määräyksellä Euroopan unionin neuvosto on hyväksytty väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Se

vaatii yhteisöjen tuomioistuinta jättämään tutkimatta Helleenien tasavallan EY 241 artiklaan perustuvan vaatimuksen sen toteamiseksi, ettei direktiiviä voida soveltaa, ja velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanne

21 Kumoamisvaatimuksensa tueksi Kreikan hallitus esittää neljä kanneperustetta, jotka perustuvat puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan rikkomiseen sekä luottamuksen suojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

22 Kreikan hallitus väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteista. Ennen päätöksen tekemistä pitäisi asianomaisen olla saanut tieto tästä riittävän ajoissa puolustuksensa valmistelemiseksi, saanut tiedoksi täsmällisen ja täydellisen selvityksen niistä väitteistä, jotka komissio aikoo esittää sitä vastaan, ja asianomaiselle pitää selvittää tosiseikat ja muut huomioon otettavat seikat, joiden perusteella päätös tehdään. Näin ei ollut esillä olevassa tapauksessa ainakaan sen menettelyn osalta, jota noudatettiin neuvoa-antavan komitean kokouksessa 10.12.2002.

23 Koska kansallisille edustajille oli toimitettu kutsu tähän kokoukseen vasta 4.12.2002 kello 14.30 ja komission päätösesitys sekä asiakirjat, joihin komissio oli perustanut esityksensä, vasta seuraavana aamuna noin kello 11.00, oli Kreikan hallituksella vain kaksi työpäivää puolustuksensa valmisteluun. Neuvoa-antava komitea ei siis ollut noudattanut omassa työjärjestysesityksessään vahvistamiaan määräaikoja, koska tämän työjärjestysesityksen mukaan kutsu ja kaikki käsiteltäviin asioihin liittyvät asiakirjat on lähetettävä vähintään 14 päivää ennen kokousta, lukuun ottamatta kiireellisiä tapauksia ja tapauksia, joissa toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta on kyse, on sovellettava välittömästi, jolloin tämä määräaika lyhenee viiteen päivään ennen kokousta. Kiireelliseen menettelyyn ei asiassa ollut minkäänlaisia perusteita.

24 Toiseksi Kreikan hallitus väittää, että neuvoa-antavalle komitealle lähetettyjen asiakirjojen mukana ei ollut toimitettu ympäristöasioiden pääosaston laatimaa tiedotetta, joka oli päivätty 10.12.2002 (jäljempänä 10.12.2002 annettu tiedote), jossa komissio Kreikan hallituksen mukaan myöntää, että Kreikan vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen muissa jäsenvaltioissa saattaa riippua siitä, mitä matemaattista mallia analyysissä käytetään.

25 Kreikan hallitus väittää, että neuvoa-antavan komitean kokoonpanoa muutettiin olennaisesti 15.4.2002 pidetyn kokouksen ja 10.12.2002 pidetyn kokouksen välillä. Vain kaksi komitean jäsentä oli ollut läsnä kummassakin kokouksessa. Kreikan hallituksen mukaan toiseen kokoukseen osallistuneilla komitean jäsenillä ei voinut olla käytössään riittäviä tietoja tarkastelun kohteena olleista tosiseikoista ja asiassa on näin ollen syyllistytty menettelyvirheeseen.

26 Neuvoa-antavan komitean 10.12.2002 pidetyn kokouksen pöytäkirja oli toimitettu huomautuksia varten Kreikan viranomaisille vasta 20.12.2002, eli kolme päivää kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen jälkeen, ja pöytäkirjassa oli epätarkkuuksia ja/tai siinä oli jätetty mainitsematta aineellisia seikkoja, jotka ovat välittömässä yhteydessä muun muassa EMEPille esitettyihin tietoihin. Neuvoa-

antavan komitean työjärjestysesityksen mukaan komitean jäsenten on voitava lausua mielipiteensä kaikista kohdista, joiden osalta ei vallitse yksimielisyyttä ja jotka on tarvittaessa kirjattu tämä pöytäkirjan liitteenä, niin että komissio saa täydelliset tiedot eri näkemyksistä ennen päätöksen tekemistä. Näin on etenkin siitä syystä, että direktiivin 9 artiklan mukaan komission on, niin suurelta osin kuin mahdollista, otettava huomioon komitean lausunto.

27 Komissio väittää, että direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn ryhdytään jäsenvaltion pyynnöstä ja jäsenvaltio voi vapaasti ilmaista itseään sen päätöksen osalta, jonka tekemistä se on pyytänyt, kuten säännöksestä käy nimenomaisesti ilmi. Kreikan hallitus oli vaatinut pyyntönsä käsittelemistä uudelleen sellaisten uusien tietojen perusteella, jotka se oli itse esittänyt komissiolle. Tällaisessa menettelyssä ei sen mukaan sovelleta kontradiktorista periaatetta. Tällä perusteella se katsoo, että puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva väite ei ole perusteltu.

28 Neuvoa-antavan komitean koolle kutsumista, sen kokoonpanoa ja sen kokouksen pöytäkirjojen sisältöä koskevat väitteet on sen mukaan joka tapauksessa hylättävä.

29 Komissio toteaa tältä osin, että Kreikan viranomaisten komissiolle kesäkuussa 2002 esittämän, asian uudelleen käsittelyä koskevan pyynnön johdosta niille oli toimitettu 4.12.2002 kutsu, asialista ja muutettu päätösehdotus sekä hallituksen tätä seuraavana päivänä toimittamien tietojen tieteellinen arviointi, eli viisi päivää ennen 10.12.2002 pidettyä kokousta, komitean työjärjestysehdotuksen mukaisesti. Kiireellisyyden perusteena oli komission mukaan se, että päätöksen piti tulla voimaan 1.1.2003. Kreikan viranomaiset olisivat voineet esittää vasta-argumenttinsa kirjallisesti 10.12.2002 pidetyssä kokouksessa.

30 Komissio toteaa 10.12.2002 päivätyn tiedotteen osalta, että kyse on sisäisestä asiakirjasta, joka on laadittu kyseisenä päivänä pidetyn kokouksen jälkeen ja jossa ei ole uusia tekijöitä, joiden vuoksi olisi ollut syytä tarkistaa kokousmenettelyn kulkua.

31 Neuvoa-antavan komitean kokoonpanon osalta se toteaa, että jäsenvaltioilla on siltä osin täysin vapaa harkintavalta.

32 Neuvoa-antavan komitean kokouksen pöytäkirjaan kohdistuvien väitteiden osalta komissio vastaa, että korjattu pöytäkirja jaettiin kansallisille valtuuskunnille, eikä sen osalta esitetty vastaväitteitä, kun taas Kreikan edustajien 17.2.2003 esittämät huomautukset eivät koskeneet "olennaista epätäsmällisyyttä", ja että kanta, joka neuvoa-antavan komitean lausunnosta käy ilmi ja jonka perusteella komissio on tehnyt päätöksensä, on komitean enemmistön eikä sen vähemmistön omaksuma kanta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 28 kohdassa todennut, Kreikan hallituksen ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esittämät väitteet eivät liity jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien suojaa koskevan periaatteen soveltamiseen suhteessa komissioon, vaan itse asiassa neuvoa-antavassa komiteassa käydyn menettelyn laillisuuteen, minkä vuoksi ei ole välttämätöntä tutkia kysymystä siitä, onko tätä periaatetta sovellettava direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun menettelyn kaltaiseen menettelyyn.

34 Ensimmäinen väite perustuu siihen, että kutsu neuvoa-antavan komitean kokoukseen ja siihen liittyvät asiakirjat oli toimitettu liian vähän aikaa ennen kokouksen pitämistä. Kutsu saapui 4.12. ja asiakirjat 5.12.2002, ja kokous oli määrä pitää 10.12.2002. Tämän osalta on syytä todeta, että direktiivin 9 artiklassa ei velvoiteta noudattamaan tiettyä määräaikaa kutsun, esityslistan, lausunnon kohteena olevien toimenpide-ehdotusten tai minkä tahansa muun toimittamiseksi neuvoa-antavan komitean jäsenille ennen sen kokousten pitämistä. Tässä artiklassa säädetään ainoastaan siitä, että komitea antaa lausuntonsa sille toteutettavaksi esitetyistä toimenpiteistä "määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan".

35 Paitsi, ettei komitean työjärjestysesitys, johon Kreikan hallitus on kantansa tueksi vedonnut, ollut voimassa, siinä todettiin, että komitealla on itsellään joka tapauksessa mahdollisuus lyhentää kutsun esittämiselle ja asiakirjojen toimittamiselle varattua määräaikaa kiireellisissä tapauksissa viiteen päivään.

36 Toisin kuin Kreikan hallitus on väittänyt, esillä olevassa asiassa oli kyse tällaisesta kiireellisestä tilanteesta, koska Kreikassa toimintaansa harjoittavilla taloudellisilla toimijoilla piti olla mahdollisuus saada tietää, oliko niillä lupa 1.1.2003 eli päivänä, jolloin direktiivissä velvoitettiin jäsenvaltioita olemaan enää sallimatta rikkipitoisuudeltaan yli 1,00 painoprosentin ylittävien raskaiden polttoaineiden käyttöä, jatkaa sellaisten polttoaineiden käyttöä, joiden rikkipitoisuus ei vastannut direktiivin 3 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

37 Kreikan viranomaiset olivat toimittaneet 3.10.2002 komissiolle sen pyytämät lisätiedot, ja EMEPin kertomus, jossa oli yhteenveto näiden tietojen arvioinnista, oli tullut komissiolle 21.11.2002. Tästä syystä tilanteessa oli välttämätöntä soveltaa lyhennettyjä määräaikoja kutsujen ja asiakirjojen toimittamisen osalta, jotta komissio, jonka velvollisuutena oli niin suurelta osin kuin mahdollista ottaa huomioon komitean lausunto, kykenisi tekemään päätöksensä ennen vuoden 2002 loppua.

38 Ensimmäistä väitettä ei näin ollen voida pitää perusteltuna.

39 Toinen väite perustuu siihen, että 10.12.2002 päivättyä tiedonantoa ei ollut toimitettu neuvoa-antavan komitean jäsenille, jotta ne olisivat voineet hyödyllisellä tavalla valmistautua komitean tuona päivänä pidettyyn kokoukseen. Tähän riittää kun todetaan, että Kreikan hallitus ei ole kiistänyt sitä, että kyseessä on puhtaasti sisäinen asiakirja, joka on laadittu tämän kokouksen pitämisen jälkeen komission päätöksentekomenettelyn yhteydessä. Tämäkään väite ei näin ollen ole perusteltu.

40 Kolmas väite koskee sitä, että neuvoa-antavan komitean kokoonpano oli muuttunut sen ensimmäisen ja toisen kokouksen välillä. Tähän todettakoon, että direktiivin 9 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden edustajien valitseminen neuvoa-antavaan komiteaan kuuluu jäsenvaltioiden vapaaseen harkintavaltaan ja ettei mikään velvoita siihen, että samat henkilöt osallistuvat eri kokouksiin, jotka koskevat samaa lausuntopyyntöä.

41 Neljäs väite perustuu siihen, että 10.12.2002 pidetyn kokouksen pöytäkirja on kantajan väitteen mukaan toimitettu liian myöhään. Tässä yhteydessä on painotettava sitä, että direktiivin 9 artiklan kolmannessa ja neljännessä kohdassa säädetään ainoastaan siitä, että neuvoa-antavan komitean lausunto on merkittävä pöytäkirjaan, että kullakin jäsenvaltiolla on oikeus vaatia, että sen kanta tulee siihen merkityksi ja että komission on, niin suurelta osin kuin mahdollista, otettava huomioon komitean lausunto. Neuvoa-antavan komitean työjärjestysehdotuksessa, johon Kreikan hallitus vetoaa väitteensä tueksi, määrättiin ainoastaan, että pöytäkirjat toimitetaan komitean jäsenille viidentoista arkipäivän kuluessa kokouksen pitämispäivästä ja että komitean jäsenet ilmoittavat sen puheenjohtajalle kirjallisesti mahdolliset huomionsa, jotka käsitellään neuvoa-antavassa komiteassa, ja jos niiden osalta ei päästä yksimielisyyteen, liitetään ne pöytäkirjaan.

42 Vaikka oletettaisiin, että 10.12.2002 pidetyn kokouksen pöytäkirjan lähettäminen kansallisille edustajille kolme päivää kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen jälkeen, olisi menettelyvirhe, tällainen virhe ei missään tapauksessa ole sellainen sääntöjenvastaisuus, joka johtaisi päätöksen kumoamiseen, koska asiassa ei ole osoitettu sitä, että päätös, joka oli tehty täysin komitean antaman lausunnon mukaisesti, olisi ilman tällaista sääntöjenvastaisuutta voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen (ks. vastaavasti asia C-465/02 ja C-466/02, Saksa ja Tanska v. komissio, tuomio 25.10.2005, 37 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

43 Näin ollen väite ei ole perusteltu.

44 Koska yksikään niistä väitteistä, jotka Kreikan hallitus on esittänyt ensimmäisen kanneperusteensa tueksi, ei ole perusteltu, on kanneperuste hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 3 artiklan 2 kohdan loukkaamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

45 Kreikan hallitus väittää, että Kreikan osuus kriittisen kuormituksen ylittymisessä johtuu ennusteesta, jota ei ole tarkistettu mittauksin, eivätkä EMEPin tutkimustulokset osoita, ettei direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla myönnettävän poikkeuksen toinen edellytys olisi täyttynyt. Kreikan hallituksen mukaan — päinvastoin kuin kanteen kohteena olevan päätöksen 13. perustelukappaleessa todetaan — 19.11.2002 annetusta EMEPin kertomuksesta ei käy selvästi ilmi eikä

asiassa ole "todistettu kohtuullisen varmasti", että Kreikan päästöt todellisuudessa vaikuttavat liialliseen laskeumaan, joka ylittää kriittisen happamuuskuormituksen rajat Italiassa. Tämä toteamus ei Kreikan mukaan ole kyseisessä kertomuksessa, vaan se on ainoastaan sen saatekirjeessä ja sitä on pidettävä kirjeen laatijan eli tutkimuslaitoksen pääjohtajan henkilökohtaisena näkemyksenä.

46 Kreikan hallitus väittää, että direktiivin antamismenettelyssä oli käytetty vuosia 1997 ja 1998 koskevia EMEPin kertomuksia, joissa Kreikan osuus rikkilaskeumista johtuvaan kuormitukseen Italiassa oli arvioitu nollaksi. Vuotta 2002 koskeva 0,1–0,2 prosentin suuruinen vaikutus kuormitukseen, jota pidetään "olemassa olevana" mutta "merkityksettömänä", johtuu Kreikan hallituksen mukaan EMEPin ja komission nykyisin käyttämästä laskentamenetelmästä. Soveltamalla vuoden 1998 laskentamenetelmää nyt käytettävissä oleviin tietoihin muodostuisi Kreikan vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen Italiassa sijaitsevien koordinaattiruutujen osalta 0 prosentiksi. Poikkeuslupamenettely toimii asianmukaisesti ainoastaan, jos huomioon otetaan se tieteellinen viitekehys, jossa direktiivi annettiin, ja poikkeusmahdollisuutta pitäisi tulkita niiden tietojen, arvojen, tieteellisten ja teknisten mallien ja menetelmien valossa, joita käytettiin direktiivin antamismenettelyn aikana.

47 Kreikan hallitus esittää lisäksi, että soveltamalla eri laskentamenetelmää kuin vuonna 1998 komissio on olennaisella tavalla muuttanut direktiivin soveltamisalaa, mitä se ei olisi saanut tehdä noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 189 c artiklassa (josta on tullut EY 252 artikla) tarkoitettua yhteistyömenettelyä, jota noudattaen direktiivi oli annettu.

48 Merkitykseltään näin vähäistä (0,5%) laskeumaa ei teknisessä mielessä voida pitää direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "vaikutuksena". Tämän lisäksi komissio on Kreikan mielestä väärässä väittäessään, ettei tämän vaikutuksen tarvitse olla välttämätön kuormituksen ylittymisen kannalta ja että pelkkä toteamus siitä, että vaikutus on olemassa, riittää perustelemaan poikkeusluvan myöntämättä jättämisen. Direktiivin tavoitteena on ensisijaisesti ekosysteemien suojelu rikkidioksidipäästöjen tuhoisilta seurauksilta. Lisäksi kyseisen säännöksen sanamuodon

mukaan se koskee päästöjä, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että ne myötävaikuttavat kriittisen kuormituksen ylittymiseen tietyssä ekosysteemissä, mikä merkitsee sitä, että vaatimuksen hylkääminen edellyttää, että tilanteessa on varmasti voitu osoittaa, että tietyssä EMEPin koordinaattiruudussa, jossa kriittisen kuormituksen ylittyminen on havaittu, kyseisen jäsenvaltion rikkilaskeuma on ratkaiseva kriittisen kuormituksen ylittymisen kannalta.

49 Kreikan hallitus väittää, että direktiivin yhtenäinen tulkinta osoittaa, että sen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu poikkeuslupa voidaan hylätä ainoastaan silloin, kun hylkäämisellä voidaan nostaa suojeltujen ekosysteemien lukumäärää. Yksikään suojelua vailla olevista ekosysteemeistä EMEPin kuudessa koordinaattiruudussa, joissa kriittisen kuormituksen ylittyminen oli havaittu ja jotka voisivat joutua Kreikasta peräisin olevan rikkidioksidilaskeuman kohteeksi, ei tulisi suojelluksi poikkeuslupapyynnön hylkäämisen johdosta. Pyynnön hyväksyminen ei myöskään olisi johtanut siihen, että koordinaattiruuduissa oleva suojeltu ekosysteemi olisi menettänyt suojansa.

50 Kreikan hallitus väittää lisäksi, että EMEPin standardi, johon komissio viittaa, on matemaattinen malli, jossa ei ole raja-arvoa, jonka alapuolella teoreettinen laskeuma olisi "jäljittämättömissä". Sen mukaan on välttämätöntä taata se, että poikkeuslupamahdollisuuksia, joiden merkityksellisyyttä direktiivillä painotetaan, todellisuudessa sovelletaan. Komission puoltama tulkinta merkitsisi sitä, ettei yksikään jäsenvaltio pystyisi vetoamaan poikkeukseen silloin, kun sen päästöt vaikuttavat millä tahansa tavalla päästöihin jossakin jäsenvaltiossa, jossa kriittinen kuormitus ylittyy.

51 Komissio väittää, että direktiivissä otettaisiin huomioon "vaikutus", olipa tämä matala tai korkea. Se väittää, ettei direktiivissä ole käsitettä "alle 0,5 prosenttia jäävästä teknisestä laskeumasta" "vaikutuksen" käsitteen yhteydessä. Komission mukaan ei ole välttämätöntä, että vaikutus on ratkaiseva ylittymisen kannalta; toteamus siitä, että vaikutus on olemassa, riittää perustelemaan poikkeusluvan

hylkäämisen. Strategiasta happamoitumisen estämiseksi yhteisössä 12.3.1997 komission neuvostolle ja parlamentille antamassaan tiedonannossa KOM/97/088 lopullinen (jäljempänä happamoitumista koskeva tiedonanto), joka direktiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa mainitaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen osalta, ei viitata voimassa olevaan oikeuteen, vaikka neuvosto oli tietoisesti ankaroittanut poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä siinä tekstissä, joka lopulta hyväksyttiin. Kreikan hallitus ei komission mukaan voi tästä syystä tehokkaasti vedota kyseiseen tiedonantoon kantansa tueksi.

52 Kreikan päästöjen vaikutus on voitu osoittaa toteutuneilla ennusteilla, jotka perustuvat tiedeyhteisössä viimeisen 30 vuoden aikana hankittuihin yleisiin tietoihin ilmakehässä pitkillä etäisyyksillä tapahtuvista kulkeutumisprosesseista. Ennuste on välttämätön sen arvioimiseksi, millä tavoin kukin jäsenvaltio vaikuttaa pilaantumiseen direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Kyseinen tutkimuslaitos on se tiedekeskus, joka parhaiten kykenee lausumaan siitä, onko tietystä jäsenvaltiosta peräisin oleva rikkidioksidipäästö vaikuttanut kriittiseen kuormituksen ylittymiseen jossakin muussa jäsenvaltiossa.

53 EMEPin kertomuksen tulokset paljastavat Kreikan päästöistä peräisin olevan rikkilaskeuman, joka vaikuttaa siihen, että päästöt ylittävät kriittisen happamuuskuormituksen rajan muiden jäsenvaltioiden alueella, muun muassa Italiassa. Kanteen kohteena oleva päätös perustuu komission mukaan tietoihin, jotka koskevat vuosien 2000 ja 2001 päästöjä. Kreikan osuus rikkipäästöihin Italiassa on vähäinen, mutta ei merkityksetön. Kolmen jäsenvaltion, Luxemburgin suurherttuakunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan osuus rikkilaskeumaan Italiassa on siinä mainittu nollaksi.

54 Komission mukaan tulkinta, jota se puoltaa, ei vaikuta kyseessä olevan säännöksen tehokkuuteen vaan noudattaa direktiivin sanamuotoa ja sen tavoitteita. Poikkeusta voidaan soveltaa joko silloin, kun lupaa pyytäneen jäsenvaltion osuus päästöihin on nolla siitä syystä, että laskeuma jää alle EMEPin standardien havaittavuusrajan, tai silloin, kun kriittinen kuormitus ei ylity muissa jäsenvaltioissa, mikä ei ole teoreettinen eikä perusteeton mahdollisuus.

55 Lopuksi komissio toteaa, että se on ainoastaan soveltanut direktiivin säännöksiä, mikä merkitsee sitä, ettei myöskään EY 252 artiklaa ole loukattu.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Helleenien tasavalta kiistää väitteillään komission puoltaman tulkinnan toisesta edellytyksestä, joka poikkeuksen myöntämiseltä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan edellytetään ja jonka mukaan "päästöt [eivät saa] vaikut[taa] kriittisen kuormituksen ylittymiseen missään jäsenvaltiossa", ja arviointimenetelmän, jota komissio on käyttänyt todetakseen tällaisen vaikutuksen olemassaolon, ja näin myös kaikkien niiden Kreikasta peräisin olevien rikkilaskeumien olemassaolon, jotka vaikuttavat kriittisen kuormituksen ylittymiseen Italiassa.

57 Kreikan puoltama kanta, joka koskee direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa asetetun edellytyksen tulkintaa, eli siinä tarkoitetun vaikutuksen puuttumista kriittisen kuormituksen ylittymiseen, on hylättävä.

58 Tämän säännöksen sanamuodon mukaan lupa käyttää raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on 1,00–3,00 painoprosenttia, voidaan myöntää edellyttäen, että rikkidioksidin osalta relevantissa yhteisön lainsäädännössä vahvistettuja ilman laatuvaatimuksia noudatetaan ja että toinen edellytys siitä, että rikkidioksidipäästöt eivät "vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen" jossakin jäsenvaltiossa, täyttyy, ilman että tässä säännöksessä olisi tarkennettu sitä, kuinka suuri tämän vaikutuksen on oltava tai mikä sen osuus on kyseiseen ylittymiseen. Tässä säännöstekstissä ei ole mitään, minkä nojalla voitaisiin perustella johtopäätös, jonka mukaan poikkeus voidaan myöntää silloin, kun vaikutus ei ole kuormituksen ylittymisen kannalta ratkaiseva tai kun se ei ylitä tiettyä raja-arvoa, vaikka se onkin havaittavissa.

59 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan suppeaa tulkintaa puoltavat — sen säännön lisäksi, jonka mukaan poikkeuksia on tulkittava suppeasti — direktiivin valmisteluasiakirjat, joiden tarkastelun perusteella voidaan todeta, että vaikka komissio ehdotti neuvoston direktiiviehdotuksessa sallittavaksi poikkeusluvan myöntämisen edellyttäen, että vaikutus rajat ylittävään pilaantumiseen on hyvin vähäinen, on neuvosto alistanut luvan myöntämisen edellytykselle, että päästöt eivät vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen, tekemättä eroa sen mukaan, onko vaikutus huomattava vai ei, edellyttämättä, että vaikutuksen on oltava ratkaiseva kyseessä olevan ylittymisen osalta.

60 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan espanjankielisessä ja italiankielisessä versiossa todetaan kylläkin tässä samassa virkkeessä, että päästöt eivät saa vaikuttaa "merkittävällä tavalla" kriittisen kuormituksen ylittymiseen jäsenvaltioissa. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa todennut, tällä täsmennyksellä ei kuitenkaan voi olla merkitystä, koska yhdessäkään muussa kieliversiossa ei sitä ole ja espanjan- ja italiankielisissäkin direktiivin toisinnoissa sen 3 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että lupa voidaan myöntää ainoastaan, elleivät jäsenvaltiosta peräisin olevat päästöt vaikuta kriittisen kuormituksen ylittymiseen jäsenvaltioissa toistamatta aiemmin käytettyä ilmaisua "merkittävällä tavalla".

61 Tämä päätelmä ei estä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan tehokasta oikeusvaikutusta, koska poikkeus sellaisten raskaiden polttoöljyjen käytön kiellosta, joiden rikkipitoisuus on 1,00–3,00 painoprosenttia, voidaan myöntää silloin, kun — kuten komissio toteaa — tutkimustulosten perusteella voidaan katsoa, että sen vaikutus on nolla kriittisen kuormituksen ylittymisen osalta muissa jäsenvaltioissa, tai siinä tapauksessa, että muissa jäsenvaltioissa kriittisen kuormituksen ylittymistä ei enää erityisesti tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23 päivänä lokakuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/80/EY (EYVL L 309, s. 1) täytäntöönpanon jälkeen havaita.

62 Sen väitteen osalta, joka perustui EMEPin ja komission käyttämään menetelmään, jolla arvioitiin vaikutusta kriittisen kuormituksen ylittymiseen, on todettava, että toisin kuin Kreikan hallitus on esittänyt, mikään direktiivin säännöksistä ei velvoita komissiota käyttämään määrättyä arviointimenetelmää eikä etenkään siihen, että direktiivin voimaantulon jälkeen käytettävän menetelmän olisi oltava sama kuin se, jota käytettiin tukena direktiivin valmistelutyössä.

63 Komissiota ei siis voida moittia siitä, että se on perustanut päätöksensä tutkimuslaitoksen sellaisella arviointimenetelmällä suorittamien analyysien tuloksiin, jonka tieteellistä pätevyyttä Kreikan hallitus ei ole asettanut kyseenalaiseksi.

64 Kreikan hallitus ei ole kyennyt esittämään näyttöä siitä, että Kreikan osuutta kriittisen kuormituksen ylittymiseen erityisesti Italiassa ei olisi osoitettu toteutuneilla ennusteilla, jotka perustuvat tiedeyhteisössä 30:n viime vuoden aikana hankittuihin yleisiin tietoihin ilmakehässä pitkillä etäisyyksillä tapahtuvista kulkeutumisprosesseista, kuten tutkimuslaitoksen pääjohtaja on 19.11.2002 saatekirjeessään todennut.

65 Helleenien tasavallan väitteistä poiketen kanteen kohteena olevan päätöksen 13. perustelukappaleessa oleva toteamus, jonka mukaan on todistettu kohtuullisen varmasti, että Kreikan päästöt vaikuttavat kriittisen happamuuskuormituksen ylittävien laskeumien muodostumiseen muissa jäsenvaltioissa ja erityisesti Italiassa, ja joka on kyseessä olevat analyysit suorittaneen tutkimuslaitoksen pääjohtajan kirjeessä, on kirjeen laatijan toteamus tämän ilmaistessa itseään pääjohtajan ominaisuudessa ja kyseisten analyysien osalta. Kyseessä ei missään tapauksessa voi olla hänen henkilökohtainen mielipiteensä, vaan nimenomaan ilmaus siitä, mitä tutkimuslaitos toteaa suorittamiensa analyysien perusteella.

66 Tämän lisäksi kanteen kohteena oleva päätös on tehty neuvoa-antavan komitean lausunnon mukaisesti, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin voisi katsoa päätöksen pätemättömäksi ainoastaan, jos kyseessä on ilmeinen tosiseikkoja koskeva tai oikeudellinen virhe tai harkintavallan väärinkäyttö (ks. vastaavasti asia 216/82, Universität Hamburg, tuomio 27.9.1983, Kok. 1983, s. 2771, Kok. Ep. VII, s. 261, 14 kohta). Asiassa ei ole esitetty väitettä tällaisesta harkintavallan väärinkäytöstä.

67 Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että komissio on direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa ja EY 252 artiklaa rikkomatta voinut tehdä kanteen kohteena olevan päätöksen, joka on neuvoa-antavan komitean lausunnon mukainen, perustamalla päätöksen tutkimuslaitoksen analyysien tuloksiin, joiden mukaan Kreikasta peräisin olevat laskeumat vaikuttivat kriittisen kuormituksen ylittymiseen tietyillä alueilla Italiassa, ja näin siitä huolimatta, että vaikutus ei ylittänyt 0,5:tä prosenttia kyseisistä rikkilaskeumista eikä ollut ratkaiseva kriittisen kuormituksen ylittymisen kannalta.

68 Näin ollen toinenkin kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen rikkomista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

69 Helleenien tasavalta väittää, että se oli perustellusti voinut odottaa saavansa direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla myönnettävän luvan, erityisesti kun otetaan huomioon happamoitumista koskeva tiedonanto, jonka komissio oli esittänyt yhdessä alkuperäisen direktiiviehdotuksen kanssa. Tiedonannossa annettiin selvästi ymmärtää, että Helleenien tasavallalla piti olla mahdollisuus saada poikkeuslupa

niille osille sen aluetta, jotka eivät merkittävällä tavalla vaikuta happamoitumiseen. Kreikan lukuun laskettavissa olevat rikkilaskeumat Italiassa vuosien 1985–1996 osalta olivat vuotta 1998 koskevan EMEPin kertomuksen perusteella, eli direktiivin antamishetkellä, nolla suhteessa rikkipäästöjen kokonaisvaikutuksiin Italiassa. Tätä on Kreikan hallituksen mukaan pidettävä seikkana, joka osaltaan edelleen vahvisti Kreikan perusteltuja odotuksia saada lupa tämän poikkeussäännöksen nojalla.

70 Komissio vastaa tähän, että direktiivin valmisteluasiakirjoja ja happamoitumista koskevaa tiedonantoa, joiden tuloksena ehdotus neuvoston direktiiviksi syntyi, ei voida pitää konkreettisina takeina, jotka luovat perusteltuja odotuksia kantajalle määrätynlaisen tilanteen luomisen osalta. Komissio väittää, että direktiiviehdotuksia muutetaan usein neuvottelujen aikana, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Kaikilla taloudellisilla toimijoilla, joille toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojaan. Lisäksi mikään ei estä sitä, että jäsenvaltio väittää kumoamiskanteen yhteydessä, että toimielimen toimi loukkaa tiettyjen taloudellisten toimijoiden luottamuksensuojaa (ks. mm. asia C-342/03, Espanja v. neuvosto, tuomio 10.3.2005, Kok. 2005, s. I-1975, 47 kohta).

72 Asiassa ei voida hyväksyä sitä, että tiedonanto, jonka komissio on esittänyt direktiiviehdotuksen yhteydessä, vaikka siihen viitattaisiinkin direktiiviehdotuksen perustelukappaleissa, olisi voinut synnyttää perustellun luottamuksen ehdotuksessa oleviin suuntaviivoihin, koska EY:n perustamissopimuksen 189 a artiklasta (josta on

tullut EY 250 artikla) ja 189 c artiklasta seuraa, että komissio voi milloin tahansa muuttaa ehdotusta ja että neuvosto voi antaa säädöksen, joka merkitsee ehdotuksen muuttamista (ks. vastaavasti mm. asia C-13/92–C-16/92, Driessen ym., tuomio 5.10.1993, Kok. 1993, s. I-4751, 33 kohta), mistä esillä olevassa asiassa sen mukaan on juuri kyse niiden edellytysten osalta, joiden täyttyessä poikkeuslupa voidaan myöntää rikkipitoisuudeltaan 1,00 painoprosentin ylittävien raskaiden polttoöljyjen käytölle.

73 Kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei näin ollen loukata luottamuksensuojan periaatetta, minkä vuoksi tähän perustuva kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

74 Kreikan hallitus esittää, että suhteellisuusperiaate velvoittaa osoittamaan joustavuutta poikkeuslupaa myönnettäessä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Kriittisen kuormituksen käsite, sen ylittymisen käsite ja käsite vaikutuksesta tähän ylittymiseen ovat epätarkkoja, minkä vuoksi komission erittäin suppea tulkinta ei jätä lainkaan tilaa joustavuudelle, jonka avulla kyetään ottamaan huomioon "kyseessä olevien ympäristöilmiöiden alueellisen rakenteen monitahoisuus", johon komissio viittaa happamoitumista koskevassa tiedonannossaan.

75 Luvan hylkäämisestä aiheutuvien kustannusten ja siitä ympäristölle aiheutuvien merkityksettömien etujen välinen epätasapaino on sellainen, että komission olisi pitänyt hyväksyä Kreikan pyyntö. Helleenien tasavallalle aiheutuneet kustannukset

ovat 50 kertaa suuremmat kuin ne, jotka olisivat koituneet Italian tasavallan kannettaviksi samasta ympäristönsuojelun tuloksesta alueellaan. Komission kanta johtaisi siihen, että jäsenvaltio joutuisi vastaamaan huomattavista ja kohtuuttomista kustannuksista raskaiden polttoöljyjen rikkipitoisuuden alentamiseksi, silloinkin kun alentamisella ei millään tavoin kyettäisi toteuttamaan direktiivillä tavoiteltuja ympäristöpäämääriä, koska niiden kussakin koordinaattiruudussa olevien ekosysteemien lukumäärä, joissa kriittisen kuormituksen ylittyminen on havaittu, ei muuttuisi entisestään. Yksikään Italian alueella olevista ekosysteemeistä, joita ei tällä hetkellä suojella, ei tulisi paremmin suojelluksi, vaikka kaikki ne rikkidioksidipäästöt loppuisivat, jotka ovat peräisin raskaiden polttoöljyjen palamisesta tai mistä tahansa muusta lähteestä Kreikasta. Tällä alueella suojelluista ekosysteemeistä yksikään ei joutuisi vaaraan yksinomaan poikkeusluvan myöntämisen vuoksi. Koska kanteen kohteena oleva päätös ei ole suositeltava eikä välttämätön, se on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

76 Kreikan hallitus toteaa lisäksi, että jos komission erittäin suppea tulkinta on sopusoinnussa direktiivin hengen kanssa, merkitsee tämä sitä, ettei direktiivissä itsessään noudateta kustannustehokkuuden perusteita ja että se on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

77 Komissio väittää, että se, että neuvosto on ankaroittanut poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä poistamalla 3 artiklasta komission ehdotuksessa olleen "merkityksettömän" vaikutuksen käsitteen, osoittaa sen, ettei komissiolla ole lainkaan harkintavaltaa poikkeuslupapyyntöä käsitellessään.

78 Komission mukaan neuvosto oli jo omalta osaltaan ottanut suhteellisuusperiaatteen huomioon. Riidanalaisen säännöksen asianmukaisuuden perustelu löytyy direktiivin kahdeksannesta perustelukappaleesta. Toimenpiteen tarpeellisuus perustuu myös direktiivin kahdeksanteen, yhdeksänteen ja viidenteentoista perustelukappaleeseen.

79 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tavoiteltujen päämäärien tärkeyden takia voidaan perustella tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. Toimenpide, joka on toteutettu ympäristöpolitiikan alalla, voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen, mistä ei nyt ole kyse.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

80 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan loukkaamista koskevan kanneperusteen tarkastelusta käy ilmi, ettei komissiolla ole lainkaan harkintavaltaa myöntäessään poikkeuslupaa tämän säännöksen nojalla, kun vaikutus kriittisen kuormituksen ylittymiseen on todettu, ja tämä siitä riippumatta, kuinka suuri tämä vaikutus on ja mikä sen osuus on ollut kuormituksen ylittymiseen. Kuten komissio on todennut, näin ollen kysymys siitä, onko tässä yhteydessä noudatettu suhteellisuusperiaatetta, merkitsee direktiivin itsensä kyseenalaistamista.

81 Kreikan hallitus on itsekin toissijaisen vaatimuksensa yhteydessä todennut, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin omaksuu direktiivistä komission puoltaman tulkinnan, direktiivi on itsessään suhteellisuusperiaatteen vastainen, minkä vuoksi olisi EY 241 artiklan nojalla todettava, ettei sitä voida soveltaa.

82 Komissio ja neuvosto katsovat osaltaan, että direktiivin lainvastaisuutta koskevaa Kreikan hallituksen väitettä ei voida tutkia, koske se ei ole kannekirjelmässään esittänyt oikeudellisia perusteita väitteensä tueksi.

83 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

84 Kannekirjelmässään Kreikan hallitus vetoaa toissijaisesti siihen, että yhteisön lainsäätäjä on loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska direktiivissä säädetyt poikkeuslupaedellytykset eivät noudata niitä taloudelliseen järkiperäisyyteen liittyviä perusteita, joihin komissio viittaa happamoitumista koskevassa tiedonannossaan.

85 Kanteessa on mainittu riittävän selvästi syyt, joiden vuoksi suhteellisuusperiaatetta on kantajan mukaan rikottu. Lainvastaisuusväitettä ei siis voida jättää tutkimatta tällä perusteella.

86 Vaikka jäsenvaltiolla olisikin mahdollisuus yhteisöjen tuomioistuimessa vireille saattamansa kumoamiskanteen yhteydessä vedota sellaisen yhteisön direktiivin lainvastaisuuteen, jonka adressaatti se on ja jota vastaan se ei ole nostanut kumoamiskannetta tätä varten EY 230 artiklan viidennessä kohdassa vahvistetussa määräajassa, on tämä väite kuitenkin perusteeton.

87 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. mm. asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2801, 61 kohta) suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen edellyttää, että yhteisön säädöksellä, päätöksellä tai muulla toimenpiteellä asetetaan oikeussubjektille velvollisuus, joka ylittää sen, mitä on pidettävä soveltuvana ja tarpeellisena sillä tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi.

88 Koska EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 174 artikla) tarkoitettujen tavoitteiden ja periaatteiden välillä on löydettävä tasapaino — direktiivin oikeusperustana on nimittäin perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta, jonka avulla pyrittiin toteuttamaan 130 r artiklan tavoitteet — ja koska siinä määrättyjen perusteiden, joita yhteisöjen lainsäätäjän on noudatettava ympäristöpolitiikkaa toteuttaessaan, toteuttaminen on monitahoista, tuomioistuimessa tapahtuvan valvonnan on välttämättä rajoituttava sen tutkimiseen, onko neuvosto tehnyt perustamissopimuksen 130 r artiklan soveltamisedellytysten osalta ilmeisen arviointivirheen antaessaan direktiivin (ks. vastaavasti mm. asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998, Kok. 1998, s. I-4301, 37 kohta).

89 Tähän on heti todettava, että siltä osin kuin Kreikan hallituksen väitteissä tukeudutaan happamoitumista koskevassa tiedonannossa oleviin toteamuksiin, on riidatonta, että neuvosto on tietoisesti halunnut ankaroittaa edellytyksiä, joilla poikkeuslupa rikkipitoisuudeltaan 1,00 painoprosenttia ylittävien raskaiden polttoöljyjen käytölle myönnetään. Tästä syystä tiedonantoon ei voida tehokkaasti vedota sen tueksi, että yhteisön lainsäätäjä olisi loukannut suhteellisuusperiaatetta.

90 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tarkoituksena on tietyntyyppisten nestemäisten polttoaineiden palamisesta aiheutuvien rikkidioksidipäästöjen vähentäminen. Tätä varten direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden alueella ei 1.1.2003 lähtien käytetä raskaita polttoöljyjä, joiden rikkipitoisuus on suurempi kuin 1,00 painoprosenttia.

91 Kuten direktiivin kolmannesta, neljännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta käy ilmi, öljyssä esiintyvän rikin on jo vuosikymmenen ajan myönnetty olevan pääasiallinen syy rikkidioksidipäästöihin, joista happosateet ja ilman pilaantuminen useilla kaupunki- ja teollisuusalueilla suurimmaksi osaksi johtuu. Tämän lisäksi happamoituminen on, kuten viidennessä perustelukappaleessa todetaan, rajat ylittävä ilmiö.

92 Rikkipitoisuudeltaan 1,00 painoprosentin ylittävien raskaiden polttoöljyjen käyttöä koskevan luvan alistaminen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa vahvistetun kaltaisille tiukoille edellytyksille on tämän vuoksi sopiva keino direktiivillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

93 Sen osalta, onko välttämätöntä soveltaa tiukasti edellytystä, joka koskee päästöjen vaikutusta kriittisen kuormituksen ylittymiseen jäsenvaltioissa, direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että "tutkimukset ovat osoittaneet, että hyöty tämän direktiivin mukaisella polttoaineiden rikkipitoisuuden alentamisella aikaan saatavasta rikkipäästöjen vähentämisestä on usein huomattavasti suurempi kuin teollisuudelle koituvaksi arvioidut kustannukset; nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden alentamiseen tarvittavaa teknologiaa on jo saatavilla ja se on yleisessä käytössä". Kuten komissio on esittänyt, neuvosto lisäsi tämän perustelukappaleen tehdessään direktiiviä ankaroittavia muutoksia komission ehdotukseen selittääkseen sen, että suhteellisuusperiaate on otettu huomioon.

94 Direktiivin 15 perustelukappaleessa todetaan, että on aiheellista säätää niitä jäsenvaltioita ja alueita koskevista poikkeuksista velvollisuudesta noudattaa direktiivissä sallitun rikkipitoisuuden ylärajaa, joissa ympäristöolosuhteet sen sallivat.

95 Ottaen huomioon rikkipäästöjen vaikutukset ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä näiden päästöjen osuus rajat ylittävään happamoitumiseen neuvosto on voinut ilmeiseen arviointivirheeseen syyllistymättä katsoa, että oli välttämätöntä asettaa rikkipitoisuudeltaan 1,00 painoprosenttia ylittävien raskasöljyjen poikkeuksellisesti sallittavan käytön edellytykseksi, että jäsenvaltion rikkipäästöt eivät saa lainkaan myötävaikuttaa kriittisen kuormituksen ylittymiseen muiden jäsenvaltioiden alueella, vaikka tällaisesta toimenpiteestä aiheutuvat kustannukset voivat olla huomattavat ja vaikka kyseinen osuus päästöihin ei vaikutakaan merkittävällä tavalla tilanteen pahenemiseen jäsenvaltioissa.

96 Tavoiteltujen päämäärien tärkeyden takia voidaan perustella tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset (ks. vastaavasti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 17 kohta ja asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4315, 42 kohta) siitäkin syystä, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön päätavoitteista (ks. mm. asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005, Kok. 2005, s. I-7879, 41 kohta ja asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005, Kok. 2005, s. I-9871, 72 kohta).

97 Tämän vuoksi direktiivin lainvastaisuuteen perustuva väite on hylättävä perusteettomana.

98 Edellä oleva huomioon ottaen kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

99 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Helleenien tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tämän artiklan 4 kohdan mukaisesti Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset