WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 grudnia 2005 r. *

W sprawie C-86/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 26 lutego 2003 r.,

Republika Grecka, reprezentowana przez P. Mylonopoulosa i A. Samoni-Rantou, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez M. Konstantinidisa i G. Valera Jordanę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: grecki.

popierana przez

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez S. Kyriakopoulou i B. Hoffa-Nielsena, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: H. von Holstein, zastępca sekretarza,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 kwietnia 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Republika Grecka wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2003/3/WE z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie wniosku Grecji o zezwolenie na używanie ciężkich olejów opałowych o maksymalnej zawartości siarki wynoszącej 3% na jednostkę masy na części swojego terytorium [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej] (Dz.U. 2003, L 4, str. 16, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją"). Ewentualnie Grecja wnosi do Trybunału na podstawie art. 241 WE o stwierdzenie niemożności stosowania dyrektywy Rady 1999/32/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych oraz zmieniającej dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 121, str. 13, zwanej dalej „dyrektywą").

Ramy prawne i stan faktyczny

Dyrektywa

2 Artykuł 1 ust. 1 i 2 dyrektywy, przyjętej na podstawie art. 130 S traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 175 WE) stanowi:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest redukcja emisji ditlenku [dwutlenku] siarki wynikającej ze spalania niektórych rodzajów paliw ciekłych i przez to zredukowanie szkodliwego wpływu emisji tych zanieczyszczeń na człowieka i na środowisko.

2. Redukcję emisji ditlenku [dwutlenku] siarki wynikającej ze spalania określonych rodzajów ropopochodnych paliw ciekłych osiąga się przez wprowadzenie wartości dopuszczalnych zawartości siarki w tych paliwach jako warunku ich używania na terytorium państw członkowskich.

[...]".

3 Zgodnie z art. 3 ust. 1, 2 i 5 dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne kroki by zapewnić, że od dnia 1 stycznia 2003 r. na ich terytoriach ciężkie oleje opałowe nie będą używane, jeśli zawartość siarki w nich przekracza 1,00 % na jednostkę masy.

2. Pod warunkiem że normy jakości powietrza dla zawartości ditlenku [dwutlenku] siarki, ustanowione w dyrektywie 80/779/EWG [...] bądź jakimkolwiek innym prawodawstwem wspólnotowym, które uchyla i zastępuje te normy, jak również inne odpowiednie przepisy, są przestrzegane i emisje nie przyczyniają się do przekroczenia przez jakiekolwiek z państw członkowskich ładunków krytycznych, państwo członkowskie może zezwolić na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki między 1 a 3% na jednostkę masy w części lub na całym swoim terytorium. Takie zezwolenie stosuje się tylko wówczas, gdy emisje danego państwa członkowskiego nie przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych w jakimkolwiek państwie członkowskim.

[...]

5. Jeśli państwo członkowskie skorzysta z możliwości określonych w ust. 2, powiadamia o tym Komisję i społeczeństwo przynajmniej 12 miesięcy wcześniej. Należy dostarczyć Komisji wystarczających informacji, aby mogła ocenić, czy kryteria wymienione w ust. 2 są spełnione. Komisja informuje inne państwa członkowskie.

W okresie sześciu miesięcy od daty otrzymania informacji od państwa członkowskiego Komisja bada przewidziane środki i, zgodnie z procedurą określoną w art. 9, podejmuje decyzję, o której powiadamia państwa członkowskie. Decyzja ta jest poddawana przeglądowi co osiem lat na podstawie informacji dostarczanych Komisji przez zainteresowane państwa członkowskie, zgodnie z procedurą określoną w art. 9".

4 Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy „ładunek krytyczny oznacza ilościową prognozę narażenia na jedno lub więcej zanieczyszczeń, mających znaczny negatywny wpływ na wrażliwe elementy środowiska, niewystępujące zgodnie z obecną wiedzą" [ilościowy szacunek wielkości oddziaływania jednego lub więcej rodzajów zanieczyszczeń, poniżej którego, zgodnie z obecnym stanem wiedzy, nie występują znaczące szkodliwe skutki dla wrażliwych elementów środowiska].

5 Artykuł 9 dyrektywy brzmi następująco:

„Komisja wspierana jest przez komitet o charakterze doradczym, składający się z przedstawicieli państw członkowskich, pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji.

Przedstawiciel Komisji przedkłada komitetowi projekt środków, które należy podjąć. Komitet wydaje swoją opinię o projekcie w terminie, który przewodniczący może ustalić stosownie do pilności danej sprawy, w razie potrzeby w drodze głosowania.

Opinia jest włączona do protokołu; dodatkowo każde państwo członkowskie może zażądać odnotowania w protokole swojego stanowiska.

Komisja bierze pod uwagę opinię komitetu w jak najszerszym zakresie oraz informuje komitet o zakresie, w jakim jego opinia została uwzględniona".

Zaskarżona decyzja

6 Z motywów zaskarżonej decyzji wynika, że procedura, która doprowadziła do jej przyjęcia przebiegała w następujący sposób.

7 W dniu 17 grudnia 2001 r. Republika Grecka wystąpiła na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy o zgodę Komisji na używanie ciężkich olejów opałowych o maksymalnej zawartości siarki wynoszącej 3% na jednostkę masy na całym swoim terytorium z wyjątkiem Kotliny Attyckiej (motyw trzeci).

8 W dniu 23 stycznia 2002 r. Komisja zwróciła się do władz greckich o dostarczenie dodatkowych informacji, które otrzymała w dniu 19 lutego 2002 r. W dniu 4 czerwca tego roku rząd grecki zmienił wniosek, występując o przyznanie zgody na tymczasowe odstępstwo do roku 2008, mające podlegać przeglądowi na pozostały okres (motyw czwarty).

9 Zgodnie z motywem siódmym Republika Grecka podnosiła w szczególności, że praktycznie nie powoduje depozycji siarki, ani nie przyczynia się do przekroczenia krytycznych ładunków zakwaszenia w innych państwach członkowskich. Przyznała, że w 1% przyczynia się do depozycji siarki we Włoszech.

10 Komisja zwróciła się o pomoc do Programu współpracy w celu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (zwanego dalej „EMEP"). W związku z tym norweski instytut meteorologii (Meteorological Synthesizing Centre-West, zwany dalej „instytutem") przeprowadził szczegółową analizę greckiego wkładu w depozycję siarki, w szczególności we Włoszech, gdzie rejestruje się przekroczenie ładunków krytycznych zakwaszenia w 5% ekosystemów wrażliwych na zakwaszenie (motyw ósmy).

11 Wyniki tej analizy, zawarte w dwóch sprawozdaniach, odpowiednio z dnia 22 lutego i 22 marca 2002 r., wykazują, że greckie emisje przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych zakwaszenia w przynajmniej sześciu oczkach siatki obliczeniowej, w których wykazano przekroczenie ładunków krytycznych. W tych oczkach wkład grecki nie przekracza 0,5% i EMEP stwierdził w związku z tym, że analiza jest zgodna z obliczeniami, które przypisują Republice Greckiej 1% wkładu w całkowitą depozycję siarki we Włoszech (motywy dziewiąty i dziesiąty).

12 Komitet doradczy, o którym mowa w art. 9 dyrektywy (zwany dalej „komitetem doradczym") zebrał się po raz pierwszy w dniu 15 kwietnia 2002 r. Fakt, że w trakcie tego posiedzenia komitet ten opowiedział się za projektem Komisji, zgodnie z którym wniosek rządu greckiego miał zostać odrzucony jest bezsporny.

13 Zgodnie z motywem jedenastym rząd ten zwrócił się w dniu 5 lipca 2002 r. do Komisji o ponowne rozpatrzenie wniosku ze względu na to, że poprzednio złożone powiadomienie było niepełne i że do końca lipca dostarczone zostaną dodatkowe informacje. Pismem z dnia 15 lipca 2002 r. Komisja zwróciła się do władz greckich o jak najszybsze przekazanie zapowiadanych informacji, wskazując, że okres sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 3 ust. 5 dyrektywy zacznie się, gdy otrzyma te informacje.

14 W dniu 30 lipca 2002 r. władze greckie przekazały dane na temat emisji dwutlenku siarki w Grecji za rok 2000 i zaproponowały, by wniosek rozpatrzono na podstawie tych danych. W dniu 3 października 2002 r. władze te przedstawiły najnowszą ocenę poziomu ochrony ekosystemów we Włoszech, uwzględniającą grecki wkład w przekraczanie krytycznych ładunków zakwaszenia (motyw dwunasty).

15 Z motywu trzynastego wynika, że EMEP, przy poparciu Centrum koordynacji skutków ładunków i poziomów krytycznych dla kartografii (dalej zwanego „CCE"), potwierdził poprzedni wniosek, że greckie emisje dwutlenku siarki w wysokości zgłoszonej w 2000 r. przez Republikę Grecką przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych zakwaszenia we Włoszech. Podsumowanie tych wyników znajduje się w sprawozdaniu z dnia 19 listopada 2002 r., na podstawie którego dowiedziono ponad wszelką uzasadnioną wątpliwość, że greckie emisje rzeczywiście przyczyniają się do nadmiaru depozycji, przekraczającego ładunki krytyczne zakwaszenia w innych państwach członkowskich, a w szczególności we Włoszech.

16 W świetle przedstawionych przez Republikę Grecką informacji dotyczących jakości powietrza w otoczeniu, jak również popartej przez CCE analizy przeprowadzonej przez EMEP dotyczącej greckiego wkładu w przekraczanie ładunków krytycznych, Komisja odmówiła w zaskarżonej decyzji wydania zgody na odstępstwo, o które wystąpiła Republika Grecka, ze względu na niespełnienie warunku dotyczącego przekroczenia ładunku krytycznego (motyw czternasty).

17 Wreszcie z motywu piętnastego wynika, że zaskarżona decyzja jest zgodna z opinią wydaną przez komitet doradczy na posiedzeniu, które miało miejsce w dniu 10 grudnia 2002 r.

Żądania stron

18 Rząd grecki wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— stwierdzenie niemożności stosowania dyrektywy na podstawie art. 241 WE, w razie gdyby wykładnia dyrektywy, za którą opowiada się Komisja została przyjęta;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

19 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

20 Postanowieniem z dnia 10 września 2003 r. Rada Unii Europejskiej została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji.

Rada wnosi do Trybunału o odrzucenie wniosku Republiki Greckiej o stwierdzenie niemożności stosowania dyrektywy na podstawie art. 241 WE jako niedopuszczalnego oraz o obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie skargi

21 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności rząd grecki podnosi zasadniczo cztery zarzuty, kolejno, naruszenia prawa do obrony, naruszenia art. 3 ust. 2 dyrektywy, nieposzanowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, naruszenia prawa do obrony

Argumentacja stron

22 Rząd grecki zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego. W szczególności przed wydaniem decyzji należy powiadomić zainteresowanego, tak aby miał on odpowiednią ilość czasu na przygotowanie obrony, przekazać mu dokładny i kompletny opis wysuwnych przeciw niemu zarzutów oraz wskazać okoliczności faktyczne i względy, na podstawie których decyzja ma być wydana. Nie miało to miejsca w niniejszej sprawie, w szczególności jeśli chodzi o postępowanie przebiegające przed komitetem doradczym na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2002 r.

23 Po pierwsze, rząd grecki miał tylko dwa pełne dni robocze na przygotowanie obrony, ponieważ zarówno zaproszenie na to posiedzenie i projekt decyzji Komisji, jak i dokumentacja, na podstawie której instytucja ta opracowała projekt, zostały przekazane krajowym delegacjom dopiero, odpowiednio, w środę, w dniu 4 grudnia 2002 r. o godz. 14:30 oraz w przeddzień posiedzenia, rano około godz. 11. Tak więc komitet doradczy nie zachował terminów określonych w jego własnym projekcie regulaminu, zgodnie z którym zaproszenie łącznie z wszelkimi dokumentami roboczymi powinno zostać wysłane co najmniej na czternaście dni przed posiedzeniem, z wyjątkiem pilnych przypadków oraz kiedy środki, które mają być podjęte, muszą zacząć obowiązywać niezwłocznie, w którym to przypadku termin ten ulega skróceniu do pięciu dni przed datą posiedzenia. W niniejszym przypadku nic nie uzasadniało zastosowania procedury przewidzianej dla pilnych przypadków.

24 Po drugie, przedstawiona komitetowi doradczemu dokumentacja nie zawierała uaktualnienia notatki informacyjnej Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji z dnia 10 grudnia 2002 r. (dalej zwanej „notatką z dnia 10 grudnia 2002"), w której Komisja przyznała, że grecki wkład w przekraczanie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich może zależeć od zastosowanego przy analizie modelu matematycznego.

25 Po trzecie, skład komitetu doradczego zmienił się w znacznym stopniu w okresie pomiędzy posiedzeniem, które odbyło się w dniu 15 kwietnia 2002 r. a posiedzeniem w dniu 10 grudnia tego roku. Tylko dwóch członków uczestniczyło w obydwu posiedzeniach. Zdaniem rządu greckiego ci członkowie, którzy byli obecni na drugim z posiedzeń nie byli w stanie zapoznać się w pełni z badanymi okolicznościami faktycznymi, co również obarczyło to postępowanie wadą.

26 Po czwarte, protokół z posiedzenia komitetu doradczego z dnia 10 grudnia 2002 r. został przekazany władzom greckim w celu zgłoszenia uwag dopiero w dniu 20 grudnia 2002 r., czyli w trzy dni po wydaniu zaskarżonej decyzji, a protokół ten zawierał pewne zasadnicze nieścisłości lub pominięcia, mające bezpośredni związek w szczególności z danymi przedstawionymi przez EMEP. Zaś zgodnie z projektem

regulaminu komitetu doradczego, wszelkie punkty sporne powinny zostać poddane dyskusji i w razie potrzeby odnotowane w postaci załącznika do protokołu, tak by Komisja była w pełni poinformowana o różnych punktach widzenia zanim podejmie decyzję. Postępowanie takie jest tym bardziej prawidłowe, że zgodnie z art. 9 dyrektywy Komisja powinna brać pod uwagę opinię komitetu w jak najszerszym zakresie.

27 Komisja podnosi, że procedurę określoną w art. 3 ust. 5 dyrektywy wszczyna się na wniosek państwa członkowskiego i że we wniosku tym państwo ma pełną swobodę wypowiedzi na temat decyzji, o którą wnioskuje, co wyraźnie wynika z tego przepisu. Poza tym rząd grecki zażądał, by jego wniosek został ponownie zbadany na podstawie nowych danych, które sam przedstawił Komisji i badanie to uzyskał. W przypadku tego rodzaju procedury zasada postępowania kontradyktoryjnego nie ma zastosowania. W tych okolicznościach zarzut naruszenia prawa do obrony jest bezzasadny.

28 W każdym razie należy odrzucić zastrzeżenia dotyczące zwoływania posiedzeń komitetu doradczego, jego składu i zawartości protokołów z posiedzeń.

29 Komisja zwraca w tym względzie uwagę, że po wniosku władz greckich z czerwca 2002 r. w celu ponownego zajęcia stanowiska, zgodnie z projektem regulaminu komitetu przekazała im następnego dnia, tj. na pięć dni przed datą posiedzenia w dniu 10 grudnia 2002 r. zaproszenie, porządek obrad i zmieniony w dniu 4 grudnia 2002 r. projekt decyzji, a także naukową ocenę przedstawionych przez rząd informacji. Pilny charakter sprawy był w szczególności uzasadniony poprzez fakt, że decyzja powinna wejść w życie do dnia 1 stycznia 2003 r. Władze greckie mogły przedstawić swe kontrargumenty na piśmie na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2002 r.

30 Jeśli chodzi o notatkę z dnia 10 grudnia 2002 r., to stanowi ona wewnętrzny dokument sporządzony po posiedzeniu tego dnia i niezawierający żadnych nowych informacji, które mogłyby zmienić przebieg posiedzenia.

31 Jeśli chodzi o skład komitetu doradczego, to państwa członkowskie mają swobodę decydowania w tej sprawie.

32 Wreszcie jeśli chodzi o twierdzenia dotyczące protokołu z posiedzenia komitetu doradczego, Komisja odpiera, że do rozesłanego państwom członkowskim projektu protokołu ze zmianami nie zgłoszono zastrzeżeń, że pozostałe zastrzeżenia, zgłoszone przez grecką delegację w dniu 17 lutego 2003 r. nie dotyczyły „zasadniczych nieścisłości" i że w każdym razie to punkt widzenia większości komitetu, a nie jego mniejszości, został wyrażony w opinii komitetu doradczego i wzięty przez nią pod uwagę.

Ocena Trybunału

33 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 28 opinii, zastrzeżenia wysuwane przez rząd grecki w ramach pierwszego zarzutu nie mają związku ze stosowaniem zasady poszanowania prawa do obrony zainteresowanego państwa członkowskiego w jego relacjach z Komisją, lecz faktycznie dotyczą prawidłowości przebiegu procedury przed komitetem doradczym, w związku z czym nie trzeba badać, czy i w jakim zakresie zasada ta ma zastosowanie do takiego rodzaju procedury jak procedura określona w art. 3 ust. 5 dyrektywy.

34 Jeśli chodzi o pierwsze zastrzeżenie, dotyczące zbyt krótkiego terminu między zwołaniem posiedzenia komitetu doradczego oraz przekazaniem stosownych dokumentów, które otrzymano odpowiednio w dniach 4 i 5 grudnia 2002 r., a samym posiedzeniem w dniu 10 grudnia, to należy zauważyć, że art. 9 dyrektywy nie nakazuje zachowania określonego terminu na przekazanie członkom komitetu zaproszenia, porządku obrad, projektów środków, co do których komitet proszony jest o opinię ani żadnych innych dokumentów roboczych przed posiedzeniami. Artykuł ten stanowi jedynie, że komitet wydaje „w terminie, który przewodniczący może ustalić stosownie do pilności danej sprawy" opinię na temat przedłożonego przez Komisję projektu środków, które mają być podjęte.

35 Ponadto projekt regulaminu komitetu, na który powołuje się rząd grecki na poparcie swych twierdzeń, pomijając to, że wówczas nie obowiązywał, w każdym razie sam przewidywał możliwość skrócenia terminu zwołania komitetu i przekazania dokumentów roboczych do pięciu dni w pilnych przypadkach.

36 Wbrew temu, co utrzymuje rząd grecki, sprawa miała pilny charakter, ponieważ podmioty gospodarcze w Grecji musiały wiedzieć, czy w dniu 1 stycznia 2003 r., od kiedy to dyrektywa zobowiązywała państwa członkowskie do tego, by nie dopuszczały już używania ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki powyżej 1%, będą mogły nadal używać oleju opałowego, który pod względem zawartości siarki nie spełnia wymogów art. 3 ust. 1 dyrektywy.

37 Skoro więc władze greckie przekazały Komisji żądane przez nią dodatkowe informacje w dniu 3 października 2002 r., a sprawozdanie EMEP, zawierające podsumowanie tych informacji dotarło do Komisji w dniu 21 listopada, trzeba było skorzystać ze skróconych terminów dostarczenia dokumentów po to, by decyzja Komisji, w której należało w jak najszerszym stopniu uwzględnić opinię komitetu, mogła zostać wydana przed końcem roku 2002.

38 Pierwsze zastrzeżenie jest zatem bezzasadne.

39 Jeśli chodzi o drugie zastrzeżenie, co do nieprzekazania notatki z dnia 10 grudnia 2002 r. członkom komitetu doradczego w celu umożliwienia im należytego przygotowania posiedzenia komitetu tego dnia, to wystarczy stwierdzić, że rząd grecki nie kwestionował tego, iż chodzi o dokument czysto wewnętrzny, który został sporządzony po tym spotkaniu w ramach procedury decyzyjnej Komisji. Zastrzeżenie to nie jest więc również zasadne.

40 Jeśli chodzi o trzecie zastrzeżenie, co do zmian składu komitetu doradczego pomiędzy pierwszym i drugim z posiedzeń, to należy zauważyć, że zgodnie z art. 9 akapit pierwszy dyrektywy, państwom członkowskim przysługuje prawo swobodnego decydowania o wyznaczeniu swych przedstawicieli, natomiast nie mają one żadnego obowiązku wyznaczania tych samych osób do udziału w różnych posiedzeniach, dotyczących tego samego wniosku o udzielenie opinii.

41 Jeśli chodzi o czwarte zastrzeżenie, dotyczące zbyt późnego przekazania delegacji greckiej protokołu z posiedzenia z dnia 10 grudnia 2002 r., to należy podkreślić po pierwsze, że art. 9 akapit trzeci i czwarty dyrektywy stanowi jedynie, że opinię komitetu doradczego włącza się do protokołu, każde państwo członkowskie może zażądać odnotowania w protokole swojego stanowiska, a Komisja powinna wziąć pod uwagę tę opinię w jak najszerszym zakresie. Po drugie, projekt regulaminu komitetu, na który powołuje się rząd grecki na poparcie swego zarzutu, poza tym, że wówczas nie obowiązywał, stanowił jedynie, że protokoły przekazuje się członkom komitetu w terminie piętnastu dni od dnia posiedzenia i że członkowie powiadamiają przewodniczącego na piśmie o ewentualnych uwagach, które poddaje się dyskusji na forum komitetu, oraz że w razie utrzymujących się rozbieżności załącza się je do protokołu.

42 W każdym razie, nawet gdyby przekazanie delegacjom krajowym projektu protokołu z posiedzenia w dniu 10 grudnia 2002 r. w trzy dni po wydaniu zaskarżonej decyzji stanowiło uchybienie proceduralne, to uchybienie tego rodzaju nie skutkuje stwierdzeniem nieważności tej decyzji, ponieważ nie wykazano, że bez tego uchybienia decyzja ta, w pełni zgodna z wydaną przez komitet opinią, mogła doprowadzić do przyjęcia innego rozwiązania (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 25 października 2005 r. w sprawach połączonych C-465/02 i C-466/02 Niemcy i Dania przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-9115, pkt 37).

43 W tych okolicznościach zastrzeżenie to również nie jest zasadne.

44 Ponieważ żadne spośród czterech zastrzeżeń, wysuwanych przez rząd grecki na poparcie pierwszego zarzutu nie jest zasadne, należy ten zarzut oddalić.

W przedmiocie drugiego zarzutu, naruszenia art. 3 ust. 2 dyrektywy

Argumentacja stron

45 Rząd grecki już na początku stwierdza, że grecki wkład w przekraczanie ładunków krytycznych wynika z prognoz niezweryfikowanych za pomocą pomiarów i że wyniki analiz EMEP nie wykazują, że drugi warunek udzielenia zgody na odstępstwo na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy nie jest spełniony. Zdaniem tego rządu, wbrew temu, co zapisano w motywie trzynastym zaskarżonej decyzji, ze sprawozdania EMEP z dnia 19 listopada 2002 r. nie wynika jasno, ani nie jest również stwierdzone „ponad wszelką rozsądną wątpliwość", że greckie emisje rzeczywiście przyczyniają

się do nadmiaru depozycji, przekraczającej ładunki krytyczne zakwaszenia we Włoszech. Twierdzenie to nie znajduje się w tym sprawozdaniu, lecz pojawia się jedynie w piśmie przewodnim do tego sprawozdania i stanowi wyraz osobistego poglądu autora tego pisma, tj. dyrektora generalnego instytutu.

46 W trakcie procedury decyzyjnej prowadzącej do wydania dyrektywy sprawozdania EMEP z lat 1997 i 1998 oceniały, że wielkość greckiego wkładu w depozycję siarki we Włoszech wynosi zero. Jeśli chodzi o wkład za rok 2002, dotychczas uznawany za „obecny" lecz „nieistotny", jego wielkość, wynosząca między 0,1% a 0,2% wynika z metody obliczeniowej stosowanej od tamtej pory przez EMEP i Komisję. Gdyby do aktualnych dostępnych danych zastosowano metodę obliczeń stosowaną w 1998 r., grecki wkład w przekraczanie ładunków krytycznych w okienkach siatki w północnych Włoszech wyniósłby 0%. Zaś mechanizm odstępstw może prawidłowo działać tylko wtedy, gdy uwzględni się naukowy kontekst, w jakim dyrektywa była wydana, a możliwość stosowania odstępstw powinno się interpretować w świetle informacji, danych, modeli oraz naukowej i technicznej metodologii używanych w trakcie procedury decyzyjnej, w wyniku której przyjęto tę dyrektywę.

47 Rząd grecki podnosi również, że stosując metodę obliczeń inną niż ta, której użyto w 1998 r., Komisja zmieniła w znaczny sposób zakres przedmiotowy dyrektywy, czego nie miała prawa czynić, nie dochowując przy tym procedury współpracy, określonej w art. 189 C traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 252 WE), zgodnie z którą przyjęto tę dyrektywę.

48 W każdym razie tak niewielka (poniżej 0,5%) depozycja, w technicznym znaczeniu tego słowa, nie jest zdaniem tego rządu równoznaczna z „przyczynianiem się" [wkładem] w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy. Ponadto zdaniem rządu greckiego Komisja niesłusznie utrzymuje, że nie jest niezbędne, by wkład ten miał decydujące znaczenie przy przekroczeniu i że zwykłe stwierdzenie wkładu wystarczy, by odmowa udzielenia zgody na odstępstwo była uzasadniona. Po pierwsze, cel tej dyrektywy polega głównie na ochronie ekosystemów przed szkodliwymi skutkami

emisji dwutlenku siarki. Po drugie, wobec brzmienia tego przepisu, dotyczy ona takich emisji, które przyczyniają się do przekraczania ładunków krytycznych w określonym ekosystemie, a więc oddalenie wniosku powinno oznaczać, że ustalono ponad wszelką wątpliwość, że depozycje siarki z tego państwa członkowskiego, w oczku siatki EMEP, w którym odnotowano przekroczenie ładunków krytycznych, mają decydujące znaczenie dla przekroczenia tych ładunków.

49 Spójna wykładnia dyrektywy wykazałaby, że możliwości skorzystania z odstępstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 2 można odmówić wyłącznie pod warunkiem, że odmowa skutkowałaby wzrostem liczby chronionych ekosystemów. Zaś żaden spośród niechronionych ekosystemów z sześciu oczek siatki EMEP, w których stwierdzono przekroczenie ładunków krytycznych, i w których ewentualnie mogłyby mieć miejsce pochodzące z Grecji depozycje dwutlenku siarki, nie będzie chroniony wskutek nieuwzględnienia wniosku o odstępstwo. Ponadto przyjęcie wniosku nie skutkowałoby pozbawieniem ochrony ekosystemu chronionego w oczkach siatki.

50 W dodatku norma EMEP, do której odwołuje się Komisja jest modelem matematycznym, przy którym nie istnieje próg, poniżej którego teoretyczna depozycja jest „niewykrywalna". Zdaniem rządu greckiego należy koniecznie zapewnić skuteczne stosowanie możliwości odstępstwa, które są istotne w świetle dyrektywy. Wykładnia, za którą opowiada się Komisja oznaczałaby, że żadne państwo członkowskie nie może skorzystać z odstępstwa, jeżeli jego emisje przyczyniają się w jakikolwiek sposób do depozycji na obszarze któregokolwiek państwa członkowskiego, na którym przekroczone zostały ładunki krytyczne.

51 Komisja twierdzi, że w dyrektywie mowa jest o „wkładzie", bez względu na to, czy jest on mały czy duży. Zdaniem Komisji dyrektywa nie zawiera pojęcia „techniczny wkład niższy niż 0,5%", jako przeciwstawienia do pojęcia „wkład". Wkład ten nie musi mieć koniecznie decydującego znaczenia dla przekroczenia, ponieważ stwierdzenie obecności wkładu jest wystarczające, by uzasadnić odmowę udzielenia

zgody na odstępstwo. Komunikat Komisji COM(97)088 wersja ostateczna skierowany do Rady i Parlamentu z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie wspólnotowej strategii zwalczania zakwaszenia (zwany dalej „komunikatem w sprawie zakwaszenia"), powołany w motywie dziewiątym dyrektywy odnośnie do odstępstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy, nie zawiera odwołania do obowiązującego prawa, natomiast Rada celowo zaostrzyła warunki przyznawania zgody na odstępstwa w ostatecznie przyjętym tekście. Tak więc zdaniem Komisji rząd grecki nie może skutecznie powoływać się na ten komunikat na poparcie swoich twierdzeń.

52 Grecki wkład został wykazany za pomocą zaktualizowanych wyników prognoz opartych na ogólnej wiedzy o atmosferycznych procesach przenoszenia na dalekie odległości, zdobytej przez naukowców w ciągu ostatnich 30 lat. Sporządzenie prognozy jest niezbędne do obliczenia wkładu każdego z państw członkowskich w rozumieniu dyrektywy. Instytut jest ośrodkiem naukowym jak najbardziej kompetentnym do orzekania w sprawie istnienia wkładu pochodzących z państwa członkowskiego emisji dwutlenku siarki do odnotowywanego w innym państwie członkowskim przekraczania ładunków krytycznych.

53 Wnioski ze sprawozdań EMEP wskazują zdaniem Komisji na istnienie depozycji siarki pochodzącej z emisji greckich, przyczyniających się do przekraczania przez te depozycje ładunków krytycznych zakwaszenia na terytorium innych państw członkowskich, a w szczególności we Włoszech. Zaskarżona decyzja opiera się na danych dotyczących emisji za lata 2000 i 2001. Grecki wkład w depozycję siarki we Włoszech jest rzeczywiście niewielki, lecz nie jest nieistotny. W odniesieniu do trzech państw członkowskich, tj. Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji depozycja siarki we Włoszech została określona jako zerowa.

54 Zdaniem Komisji interpretacja, za którą się ona opowiada nie zmienia skuteczności rzeczonego przepisu i jest zgodna z treścią i celem dyrektywy. Odstępstwo można zastosować, albo jeżeli wkład wnioskującego państwa jest zerowy ze względu na depozycję poniżej granicy wykrywalności normy EMEP, albo jeśli nie ma miejsca przekroczenie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich, przy czym założenie to nie jest ani czysto teoretyczne, ani bezpodstawne.

55 Wreszcie Komisja podnosi, że zastosowała jedynie przepisy dyrektywy, a więc nie obeszła też przepisów art. 252 WE.

Ocena Trybunału

56 Republika Grecka zasadniczo kwestionuje w swej argumentacji po pierwsze interpretację Komisji drugiego warunku udzielenia zgody na odstępstwo na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy, zgodnie z którą „emisje nie przyczyniają się do przekroczenia" ładunków krytycznych w państwach członkowskich, a po drugie, metodę oceny stosowaną przez Komisję dla stwierdzenia wkładu, a zatem samo istnienie jakiejkolwiek depozycji siarki pochodzącej z Grecji, która przyczyniałaby się do przekroczenia ładunków krytycznych we Włoszech.

57 Po pierwsze, jeśli chodzi o interpretację warunku dotyczącego braku wkładu w przekraczanie ładunków krytycznych w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy, należy odrzucić pogląd rządu greckiego.

58 Zgodnie z samym brzemieniem tego przepisu, zezwolenie na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki między 1 a 3% na jednostkę masy podlega, poza warunkiem, że muszą być przestrzegane ustanowione we właściwych wspólnotowych przepisach normy jakości powietrza dla zawartości dwutlenku siarki, drugiemu warunkowi, zgodnie z którym emisje dwutlenku siarki nie „przyczyniają się do przekroczenia" ładunków krytycznych w jakimkolwiek państwie członkowskim, przy czym przepis ten nie precyzuje ani znaczenia tego wkładu, ani roli, jaką odgrywa on w tym przekroczeniu. W przepisie tym nie znajduje się nic, co pozwoliłoby wnioskować, że można udzielić zgody na odstępstwo, jeżeli wkład nie ma decydującego znaczenia dla przekroczenia lub jeżeli wkład ten, choć wykrywalny, nie przekracza określonego progu.

59 Wąska interpretacja art. 3 ust. 2 dyrektywy znajduje oparcie nie tylko w zasadzie, że wyjątki należy poddawać ścisłej interpretacji, lecz również w analizie prac przygotowawczych towarzyszących powstaniu dyrektywy, z których wynika, że mimo iż w projekcie dyrektywy Rady Komisja proponowała, by odstępstwo mogło być udzielone, pod warunkiem że wkład w ponadgraniczne zanieczyszczenie jest „nieistotny", to Rada poddała w dyrektywie możliwość udzielenia zgody na odstępstwo warunkowi, że emisje „nie przyczyniają się" do przekraczania ładunków krytycznych, nie wprowadzając rozróżnienia między przypadkami, w których wkład jest znaczący i nieznaczący, ani wymogu, by wkład ten miał decydujące znaczenie dla tego przekraczania.

60 Rzeczywiście w wersjach hiszpańskiej i włoskiej art. 3 ust. 2 dyrektywy zapisano w tym zdaniu, że emisje nie mogą przyczyniać się „w sposób znaczący" do przekroczenia ładunków krytycznych w państwach członkowskich. Jednakże, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 63 opinii, sformułowanie to nie może być rozstrzygające, skoro żadna inna wersja językowa nie zawiera takiego określenia, a nawet w hiszpańskiej i włoskiej wersji dyrektywy art. 3 ust. 2 zdanie drugie stanowi, że zgody takiej udziela się jedynie, gdy emisje pochodzące z danego państwa członkowskiego „nie przyczyniają się do przekroczenia ładunków krytycznych" w państwach członkowskich, a użyte wcześniej wyrażenie „w sposób znaczący" nie jest powtórzone w tym przepisie.

61 Wniosek ten nie pozbawia też skuteczności art. 3 ust. 2 dyrektywy, ponieważ można uzyskać zezwolenie na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki między 1 a 3% na jednostkę masy, jeżeli, jak wskazuje Komisja, wyniki analiz pozwalają stwierdzić, że wkład w przekraczanie ładunków krytycznych w innych państwach członkowskich jest zerowy lub jeżeli przekroczenie ładunków krytycznych w ogóle przestanie być odnotowywane w państwach członkowskich, w szczególności w następstwie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz.U. L 309, str. 1).

62 Następnie, jeśli chodzi o zastrzeżenie co do metody stosowanej przez EMEP i Komisję do oceny wkładu w przekraczanie ładunków krytycznych, to należy stwierdzić, że wbrew temu, co utrzymuje rząd grecki, żaden przepis dyrektywy nie zobowiązuje Komisji do stosowania jakiejś określonej metody oceny, ani tym bardziej do tego, by metodą stosowaną po wejściu w życie dyrektywy była ta sama metoda, która służyła za punkt odniesienia w ramach prac przygotowawczych towarzyszących powstaniu dyrektywy.

63 W tych okolicznościach nie można zarzucać Komisji, że przyjęła za podstawę wyniki analiz przeprowadzonych przez instytut przy zastosowaniu metody oceny, której wartości naukowej rząd grecki zresztą nie kwestionuje.

64 Rząd ten nie wykazał bowiem, że greckiego wkładu w przekraczanie ładunków krytycznych, w szczególności we Włoszech, nie potwierdzają zaktualizowane wyniki prognoz opartych na ogólnej wiedzy na temat atmosferycznych procesów przenoszenia na dalekie odległości, zdobytej przez naukowców w ciągu ostatnich 30 lat, na co zwraca uwagę dyrektor generalny instytutu w piśmie przewodnim z dnia 19 listopada 2002 r.

65 Wbrew temu, co utrzymuje Republika Grecka, stwierdzenie zawarte w motywie trzynastym zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym dowiedziono ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że greckie emisje rzeczywiście przyczyniają się do nadmiaru depozycji, przekraczającej ładunki krytyczne zakwaszenia w innych państwach członkowskich, a w szczególności we Włoszech, zawarte w piśmie dyrektora generalnego instytutu, w którym przeprowadzono te analizy, zostało wyrażone przez autora tego pisma działającego w charakterze dyrektora generalnego i odnosiło się do tych właśnie analiz. Stwierdzenie to bynajmniej nie stanowi wyrazu osobistego poglądu autora odnośnie do przeprowadzonych analiz, lecz odzwierciedla opinię instytutu.

66 W dodatku zaskarżona decyzja została w każdym razie wydana zgodnie z opinią komitetu doradczego, a zatem sąd wspólnotowy może opowiedzieć się przeciwko niej jedynie w razie oczywistego błędu co do ustaleń faktycznych, oczywistego naruszenia prawa lub nadużycia władzy (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 27 września 1983 r. w sprawie 216/82 Universität Hamburg, Rec. str. 2771, pkt 14). Nie przedstawiono jednakże dowodu na zaistnienie takich błędów, naruszeń czy nadużyć.

67 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja mogła podjąć zaskarżoną decyzję, zgodną z opinią komitetu doradczego, nie naruszając przy tym ani art. 3 ust. 2 dyrektywy, ani art. 252 WE, na podstawie wyników analiz instytutu, zgodnie z którymi pochodzące z Grecji depozycje przyczyniały się do przekroczenia ładunków krytycznych na niektórych obszarach we Włoszech, nawet jeśli wkład ten nie przekraczał 0,5% omawianych depozycji siarki ani nie miał decydującego znaczenia dla przekroczenia ładunków krytycznych.

68 W tych okolicznościach należy również oddalić drugi zarzut.

W przedmiocie trzeciego zarzutu, naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

Argumentacja stron

69 Republika Grecka utrzymuje, że miała prawo oczekiwać, że skorzysta z odstępstwa na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy, biorąc pod uwagę w szczególności komunikat w sprawie zakwaszenia, przedstawiony przez Komisję łącznie z pierwszym projektem dyrektywy. W komunikacie tym dano bowiem jasno do zrozumienia, że Republika Grecka powinna uzyskać takie odstępstwo w stosunku do części swojego terytorium,

które nie przyczyniały się w sposób znaczący do problemu zakwaszenia. Depozycje siarki we Włoszech, które można by przypisać Grecji, przedstawiały ogółem za okres 1985–1996 wkład, który w chwili przyjęcia dyrektywy był uznawany za zerowy zgodnie ze sprawozdaniem EMEP za rok 1998, jeśli chodzi o stopień wkładu w ogólną równowagę w zakresie siarki we Włoszech, co jeszcze bardziej rozbudziło uzasadnione oczekiwania Republiki Greckiej, iż będzie mogła skorzystać z odstępstwa.

70 Komisja odpiera, że prac przygotowawczych oraz komunikatu w sprawie zakwaszenia, które doprowadziły do opracowania projektu dyrektywy Rady, nie można uznać za konkretne zapewnienia, rodzące uzasadnione nadzieje skarżącej w zakresie powstania danej sytuacji. Zdaniem Komisji fakt, że projekty dyrektywy podlegają często zmianom w trakcie negocjacji, co miało zresztą miejsce w tym przypadku, jest bezsporny.

Ocena Trybunału

71 Każdy podmiot gospodarczy, u którego instytucja wywołała uzasadnione oczekiwania, może powołać się na zasadę ich ochrony. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie podniosło w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, iż dany akt prawny instytucji nie spełnił uzasadnionych oczekiwań pewnych podmiotów gospodarczych (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-342/03 Hiszpania przeciwko Radzie, str. I-1975, pkt 47).

72 W każdym razie nie można uznać, że przedstawiony przez Komisję łącznie z projektem dyrektywy komunikat, nawet jeśli jest on powołany w motywach tej dyrektywy, mógł spowodować uzasadnione oczekiwania co do utrzymania określonych w nim założeń programowych, skoro z art. 189 A traktatu WE

(obecnie, po zmianie, art. 250 WE) i z art. 189 C traktatu WE wynika, że Komisja może w każdej chwili wprowadzić do projektu zmiany, a Rada może przyjąć akt stanowiący zmianę projektu (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 5 października 1993 r. w sprawach połączonych od C-13/92 do C-16/92 Driessen i in., Rec. str. I-4751 pkt 33), co w tym przypadku rzeczywiście nastąpiło w odniesieniu do warunków, na których można udzielić zgody na odstępstwo na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki powyżej 1% na jednostkę masy.

73 Tak więc ponieważ zaskarżona decyzja nie uchybiła zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań, zarzut w tym przedmiocie należy oddalić.

W przedmiocie czwartego zarzutu, naruszenia zasady proporcjonalności

Argumentacja stron

74 Rząd grecki twierdzi, że zasada proporcjonalności wymaga elastyczności w przyznawaniu zgody na odstępstwa na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy. Ze względu na niedookreślenie pojęć ładunków krytycznych, przekroczenia i wkładu w przekroczenie, bardzo restrykcyjna interpretacja Komisji jest wbrew wszelkiej elastyczności, która by uwzględniała „złożony charakter terytorialnej struktury omawianych zjawisk w zakresie środowiska" [tłumaczenie nieoficjalne], o którym jest mowa w komunikacie Komisji w sprawie zakwaszenia.

75 Brak równowagi pomiędzy kosztami związanymi z odmową a nieistotnymi korzyściami dla środowiska powinien skłonić Komisję do przyjęcia wniosku. Koszty, które musiałaby ponieść Republika Grecka, byłyby 50 razy większe od kosztów, które

musiałaby ponieść Republika Włoska w celu osiągnięcia takich samych efektów w zakresie ochrony środowiska na swoim terytorium. Założenie Komisji spowodowałoby, że państwo członkowskie zmuszone będzie ponieść znaczne i nieproporcjonalnie duże koszty w celu zmniejszenia zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym, pomimo iż uzyskane zmniejszenie wcale nie przyczyni się do osiągnięcia celów stawianych w zakresie ochrony środowiska przez dyrektywę, ponieważ liczba narażonych ekosystemów w każdym z oczek siatki, w których odnotowano przekroczenie ładunków krytycznych, pozostanie niezmieniona. Ochrona żadnego z niechronionych ekosystemów regionu Włoch nie uległaby bowiem poprawie, gdyby zaprzestano emisji dwutlenku siarki pochodzącego ze spalania ciężkiego oleju opałowego lub z jakiegokolwiek innego źródła w Grecji. Ponadto żaden z chronionych ekosystemów tej strefy nie zostałby narażony przez sam fakt udzielenia zgody na odstępstwo. Zaskarżona decyzja była wbrew zasadzie proporcjonalności, gdyż nie była ani wskazana, ani konieczna.

76 Rząd grecki dodaje, że jeżeli ta bardzo restrykcyjna interpretacja Komisji jest zgodna z duchem dyrektywy, to oznacza to, że sama dyrektywa nie spełnia kryterium opłacalności i narusza zasadę proporcjonalności.

77 Komisja podnosi, że fakt, iż Rada zaostrzyła warunki przyznania zgody na odstępstwo poprzez usunięcie z art. 3 zaproponowanego przez Komisję pojęcia „nieistotnego" wkładu, stanowi potwierdzenie, że Komisja nie dysponuje żadnym zakresem swobodnego uznania przy rozpatrywaniu wniosków o odstępstwo.

78 Z kolei Rada, zdaniem Komisji, uwzględniła już zasadę proporcjonalności. Uzasadnienie prawidłowego charakteru przepisu znajduje się w motywie ósmym dyrektywy. Konieczność przyjęcia tego przepisu uzasadniona jest również w motywach dziewiątym, dziesiątym i piętnastym dyrektywy.

79 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału, waga zamierzonych celów może uzasadnić nawet znaczne negatywne skutki ekonomiczne dla niektórych podmiotów gospodarczych. Jedynie oczywiście niewłaściwy charakter przepisów przyjętych w dziedzinie polityki ochrony środowiska w stosunku do zamierzonego przez właściwą instytucję celu może mieć wpływ na to, że dane przepisy mogą zostać uznane za niezgodne z prawem, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca.

Ocena Trybunału

80 Z analizy zarzutu naruszenia art. 3 ust. 2 dyrektywy wynika, że Komisja nie dysponuje żadnym zakresem swobodnego uznania, jeśli chodzi o udzielenie zgody na odstępstwo na podstawie tego przepisu, jeżeli stwierdzony zostanie wkład w przekraczanie ładunków krytycznych, bez względu na rozmiar tego wkładu i jego znaczenie dla przekroczenia. W tych okolicznościach, jak z resztą zwraca uwagę Komisja, kwestia, czy zasada proporcjonalności była w niniejszym przypadku przestrzegana, sprowadza się faktycznie do zakwestionowania samej dyrektywy.

81 Do tego zresztą zmierza rząd grecki za pomocą wysuniętego pomocniczo twierdzenia, że jeżeli Trybunał przyjmie taką interpretację dyrektywy, za jaką opowiada się Komisja, to oznacza, że sama dyrektywa narusza zasadę proporcjonalności, a zatem na podstawie art. 241 WE powinna zostać stwierdzona jej nieważność.

82 Z kolei Komisja i Rada uważają, że podniesiony przez rząd grecki zarzut niezgodności dyrektywy z prawem jest niedopuszczalny wobec braku w skardze zastrzeżeń prawnych na poparcie tego zarzutu.

83 Nie można przyjąć powyższej tezy.

84 W skardze rząd grecki podniósł bowiem pomocniczo, że ustawodawca wspólnotowy naruszył zasadę proporcjonalności, gdyż określone w dyrektywie warunki odstępstwa nie spełniały kryteriów racjonalności z ekonomicznego punktu widzenia, o których Komisja wspominała w komunikacie w sprawie zakwaszenia.

85 W skardze wystarczająco jasno określono powody, dla których uważa się, że zasada proporcjonalności została naruszona. Zatem nie można uznać na tej podstawie, że zarzut niezgodności z prawem jest niedopuszczalny.

86 Niemniej jednak, nawet jeśli przyjąć, że państwo członkowskie ma prawo, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do sądu wspólnotowego, podnieść zarzut niezgodności z prawem wspólnotowej dyrektywy, której jest adresatem i w stosunku do której nie skorzystało z możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w terminie określonym w art. 230 akapit piąty WE, to zarzut ten jest w każdym razie bezpodstawny.

87 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 61) przesłanką naruszenia zasady proporcjonalności jest to, że akt wspólnotowy nakłada na podmioty prawa obowiązek, który przekracza granice tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez ten akt.

88 Ponadto z racji konieczności pogodzenia pewnych celów i zasad, o których mowa w art. 130 R traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 174 WE) i ponieważ dyrektywa wydana została na podstawie prawnej art. 130 S ust. 1 traktatu, którego celem była realizacja celów określonych we wspomnianym art. 130 R, jak również z racji złożonego charakteru stosowania w praktyce kryteriów, których ustawodawca wspólnotowy winien przestrzegać w ramach wdrażania polityki ochrony środowiska, niezbędne jest ograniczenie kontroli sądowej do kwestii, czy przyjmując tę dyrektywę Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 Safety Hi-Tech, Rec. str. I-4301, pkt 37).

89 Należy od razu zauważyć, że o ile zastrzeżenia rządu greckiego oparte są na deklaracjach zawartych w komunikacie w sprawie zakwaszenia, to fakt, że Rada celowo zaostrzyła warunki uzyskania zgody na odstępstwo na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki powyżej 1% na jednostkę masy, jest bezsporny. Zatem nie można było powoływać się później skutecznie na ten komunikat na poparcie zarzutu naruszenia przez ustawodawcę wspólnotowego zasady proporcjonalności.

90 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy ma ona celu redukcję emisji dwutlenku siarki wynikających ze spalania niektórych rodzajów paliw ciekłych. W tym celu art. 3 ust. 1 dyrektywy stanowi, że od dnia 1 stycznia 2003 r. nie wolno używać na terytorium państw członkowskich ciężkich olejów opałowych, w których zawartość siarki przekracza 1% na jednostkę masy.

91 Jak wynika w szczególności z motywów trzeciego, czwartego i ósmego dyrektywy, siarka znajdująca się w ropie naftowej uznawana była od dziesięcioleci za główne źródło emisji dwutlenku siarki, odpowiedzialnych w znacznej mierze za kwaśne deszcze i zanieczyszczenie powietrza na licznych obszarach miejskich i przemysłowych. Ponadto problem zakwaszenia jest problemem ponadgranicznym, na co zwraca się uwagę między innymi w motywie piątym dyrektywy.

92 Poddanie zezwoleń na używanie ciężkich olejów opałowych, w których zawartość siarki przekracza dozwolony próg 1% na jednostkę masy ścisłym warunkom, takim jak warunki określone w art. 3 ust. 2 dyrektywy, stanowi zatem środek, za pomocą którego możliwe jest osiągnięcie zamierzonych celów dyrektywy.

93 Jeśli chodzi o konieczność ścisłego stosowania warunku odnoszącego się do wkładu emisji w przekraczanie ładunków krytycznych w państwach członkowskich, motyw dziesiąty dyrektywy stanowi, że „badania wykazały, że korzyści z redukcji emisji dwutlenku siarki poprzez redukcję zawartości siarki w paliwach będą często znacznie większe niż szacowane koszty branży opisane[j] w niniejszej dyrektywie oraz że istnieją [i są już ugruntowane] technologie pozwalające na redukcję poziomu siarki w paliwach ciekłych". Jak zwraca uwagę Komisja, motyw ten został dodany przez Radę dla uzasadnienia, że przy zmianie projektu Komisji, czyniącej go bardziej restrykcyjnym, wzięto pod uwagę zasadę proporcjonalności.

94 W motywie piętnastym dyrektywy mowa jest o tym, że dla państw członkowskich oraz regionów, w których pozwalają na to warunki środowiskowe, należy przewidzieć odstępstwa od obowiązku przestrzegania dopuszczonej w dyrektywie maksymalnej zawartości siarki w ciężkich olejach opałowych.

95 Ze względu w szczególności na skutki emisji siarki dla zdrowia ludzkiego i środowiska, jak również na znaczny udział tych emisji w ponadgranicznym zjawisku zakwaszania, Rada mogła, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, uznać, że niezbędne było uzależnienie udzielenia zgody na używanie ciężkich olejów opałowych o zawartości siarki powyżej 1% na jednostkę masy od braku jakiegokolwiek wkładu emisji siarki jednego państwa członkowskiego w przekraczanie ładunków krytycznych na terytorium innych państw członkowskich, choćby nawet ekonomiczne koszty takiego przepisu były znaczne, a wkład ten nie miał znacznego udziału w pogorszenie sytuacji w państwach członkowskich.

96 Znaczenie zamierzonych celów może uzasadnić nawet istotne negatywne skutki gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 17 i wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-183/95 Affish, Rec. str. I-4315, pkt 42), tym bardziej, że ochrona środowiska jest jednym z zasadniczych celów Wspólnoty (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-7879, pkt 41 i wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9871, pkt 72).

97 Zatem zarzut niezgodności z prawem dyrektywy należy również oddalić jako nieuzasadniony.

98 Z uwagi na całość powyższych rozważań należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

99 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Rada Unii Europejskiej ponosi własne koszty.

Podpisy