



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 12 март 2015 година¹

Дело C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Нидерландия))

„Околна среда — Замърсяване на въздуха — Директива 1999/13/ЕО — Ограничаване на емисиите на летливи органични съединения — Употреба на органични разтворители в определени дейности и инсталации — Приложими задължения към съществуващи инсталации — Удължаване на преходния период“

I – Въведение

1. Летливите органични съединения и техните разпадни продукти допринасят за образуване на приземен озон. Високите концентрации на озон могат да бъдат вредни за здравето на човека и да доведат до щети по горите, растителността и реколтата². Затова Съюзът и неговите държави членки отдавна се стремят да ограничат емисиите на летливи органични съединения.

2. Директивата за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения³ (наричана по-нататък „Директива за емисиите на ЛОС“ („ЛОС“ означава летливи органични съединения) има за цел да се предотвратят или намалят емисиите на тези съединения от определени инсталации в околната среда, главно във въздуха. За тази цел, наред с друго, е трябвало по принцип до 31 октомври 2007 г. съществуващите инсталации, които отделят такива емисии, или да отговарят на определени пределно допустими стойности, или да изпълнят план за намаляване.

3. Във всеки случай на оператора на инсталацията се предоставя отсрочка за прилагането на плана за намаляване на емисиите, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка. С настоящото преюдициално запитване следва да се изясни при какви условия се предоставя такава отсрочка.

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

² — Предложение на Комисията за Директива на Съвета за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения, дължащи се на употребата на органични разтворители в определени промишлени дейности, COM(96) 538 окончателен, т. 3.

³ — Директива 1999/13/ЕО на Съвета от 11 март 1999 година за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения, дължащи се на употребата на органични разтворители в определени дейности и инсталации (ОВ L 85, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 5), изменена с Директива 2008/112/ЕО (ОВ L 345, стр. 68).

4. Въпреки че през 2010 г. Директивата за емисиите на ЛОС е заменена от Директивата относно емисиите от промишлеността⁴, преюдициалното запитване е от значение и за бъдещето. Това е така, защото правният режим на отсрочката в голяма степен е включен в Директивата относно емисиите от промишлеността.

II – Правна уредба

5. Целта на Директивата за емисиите на ЛОС е предвидена в член 1:

„Целта на настоящата директива е да се предотврати или намали прякото или косвено въздействие на емисиите на летливи органични съединения в околната среда, главно във въздуха, и потенциалните рискове за здравето на човека чрез предвиждане на мерки и процедури, които да се прилагат за определените в приложение I дейности, доколкото те се извършват над изброените в приложение IIА прагове за използване на разтворители“.

6. Член 4 от Директивата за емисиите на ЛОС урежда изискванията към съществуващи инсталации:

„Без да се засягат разпоредбите на Директива 96/61/ЕО, държавите членки приемат необходимите мерки, с които да се осигури, че:

1. съществуващите инсталации съответстват на разпоредбите на членове 5, 8 и 9 не по-късно от 31 октомври 2007 г.;
2. всички съществуващи инсталации трябва да са регистрирани или да са получили разрешение най-късно до 31 октомври 2007 г.;
3. инсталациите, за които трябва да се издаде разрешение или които трябва да се регистрират по посочения в приложение IIБ план за намаляване, уведомяват компетентния орган за това най-късно до 31 октомври 2005 г.

[...]“.

7. Ограничаването на емисиите е уредено в член 5, параграф 2 от Директивата за емисиите на ЛОС:

„Всички инсталации трябва да съответстват:

- a) или на пределно допустимите стойности за емисии в отработените газове и стойностите за дифузни емисии, или на пределно допустимите стойности за общи емисии, както и на другите изисквания, предвидени в приложение IIА; или
- b) изискванията на плана за намаляване, посочен в приложение IIБ“.

8. Планът за намаляване е предвиден в приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС:

4 — Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, стр. 17 и поправка в ОВ L 158, 2012 г., стр. 25).

„1. Принципи

Целта на плана за намаляване е да се предостави възможност на оператора да постигне намаляване на емисиите чрез други средства, което да е равностойно на намаляването, което би се постигнало чрез прилагане на пределно допустимите стойности за емисии. За тази цел операторът може да използва всеки план за намаляване, който е специално предназначен за неговата инсталация, при условие че накрая се постига равностойно намаляване на емисиите. Съгласно член 11 от директивата държавите членки докладват на Комисията за напредъка в постигането на едно и също намаляване на емисиите включително опита от прилагането на плана за намаляване.

2. Практика

При нанасяне на покрития, лакове, лепила или мастила може да се използва следният план. Когато описаният по-долу метод е неподходящ, компетентният орган може да позволи на оператора да прилага всякакъв алтернативен план като изключение, който по мнение на органа отговаря на очертаните в настоящото приложение принципи. При изготвяне на плана се вземат предвид следните факти:

- i) когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка, на оператора може да се даде отсрочка за прилагането на плановете му за намаляване на емисиите;
- ii) еталонната точка за намаляване на емисиите следва в максимална степен да съответства на емисиите, които биха се получили, в случай че не са предприети действия за намаляване;

Описаният по-долу план се прилага за инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта и то се използва за определяне на еталонната точка за намаляване на емисиите:

- i) операторът изпраща план за намаляване на емисиите, който включва намаляване на средното съдържание на разтворители от общо влаганото количество и/или повишена ефективност при използване на твърдите вещества за постигане на намаляване на общите емисии от инсталацията до определен процент от годишните еталонни емисии, определени като целеви емисии. Това трябва да се извърши в следните срокове:

Срок		Максимално допустимо количество на общите емисии
Нови инсталации	Съществуващи инсталации	
До 31.10.2001 г.	До 31.10.2005 г.	Целева емисия × 1,5
До 31.10.2004 г.	До 31.10.2007 г.	Целева емисия

- ii) Годишните еталонни емисии се изчисляват, както следва:

- a) определя се общата маса на употребените за една година твърди вещества в количеството покритие и/или мастило, лак или лепило. Твърдите вещества са всички материали в покрития, мастила, лакове и лепила, които се втвърдяват веднага щом водата или летливите органични съединения се изпарят;

- б) годишната еталонна стойност на емисиите се изчислява чрез умножаване на определената в буква а) маса чрез подходящия коефициент, посочен в таблицата по-долу. [...]
- в) Целевите емисии са равни на годишните еталонни емисии, умножени по процент, равен на:
 - (стойността за дифузни емисии + 15), за инсталации, попадащи в приложното поле на точка 6 и долния диапазон на праговете, посочени в точка 8 и 10 от приложение ПА,
 - (стойността за дифузни емисии + 5) за всички други инсталации“.

III – Фактите по главното производство и преюдициалното запитване

9. Nannoka Vulcanus Industries BV (наричано по-нататък „Nannoka“) експлоатира инсталация за нанасяне на лакове и покрития. С решение от 7 октомври 2010 г. College van gedeputeerde staten van Gelderland (правителството на провинция Гелдерланд) разпорежда на Nannoka да преустанови констатираното нарушение на националната правна уредба за транспониране на Директивата за емисиите на ЛОС, като в случай на неизпълнение ще му бъде наложена периодична имуществена санкция.

10. Към 31 октомври 2007 г. Nannoka не е спазило пределно допустимите стойности за емисии по приложение ПА към Директивата за емисиите на ЛОС, но според запитващата юрисдикция твърди, че е изпълнило изискванията на плана за намаляване съгласно приложение ПБ, тъй като в приложението се предоставя възможност за отсрочка за прилагането на планове за намаляване на емисиите след 31 октомври 2007 г.

11. Поради това Nannoka подава жалба срещу решението от 7 октомври 2010 г. Към настоящия момент делото е висящо пред Raad van State (Държавен съвет). Наистина решението междувременно е отменено, но според преюдициалното запитване Nannoka продължава да има правен интерес от постановяване на решение по съществуващата жалба. Дружеството представя доказателства, че в резултат от решението е претърпяло вреди, тъй като е трябвало да възложи на друго предприятие изпълнението на част от дейността си.

12. Сега Raad van State поставя на Съда следните въпроси:

- 1) Трябва ли приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС да се тълкува в смисъл, че на оператора на инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта и то се използва за определяне на еталонната точка за намаляване на емисиите, може да се даде отсрочка за прилагането на планове му за намаляване на емисиите в отклонение от установения в това приложение график, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка?

В случай че на първия въпрос се отговори утвърдително:

- 2) За да се предостави отсрочка за прилагането на плана за намаляване по смисъла на приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС, изисква ли се определено действие от страна на оператора на инсталацията или разрешение на компетентния орган?
- 3) Въз основа на какви критерии се определя продължителността на отсрочката по смисъла на приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС?

13. Кралство Нидерландия и Европейската комисия представят писмени становища. Освен това Nannoka взема участие в заседанието от 26 февруари 2015 г.

IV – Правен анализ

14. Директивата за емисиите на ЛОС позволява целта за намаляване на емисиите от разтворители да бъде постигната по различни начини. Двата най-важни са, от една страна, спазването на пределно допустими стойности на емисиите, по-специално чрез капсуловането на инсталации и филтрирането на отвеждания въздух, и от друга страна, чрез прилагането на свързани с инсталациите планове за намаляване на емисиите (член 5, параграф 2). Спрямо прилагането на пределно допустими стойности плановете за намаляване се отличават с по-голяма гъвкавост. По принцип те се основават на използването на заместители и процедури с по-ниски емисии. Преюдициалното запитване се отнася до втория начин, прилагането на планове за намаляване.

A – Относно възможността за отсрочка (първи въпрос)

15. С първия въпрос Raad von State иска да установи дали на оператора на инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта, може да се даде отсрочка за прилагането на плана за намаляване на емисиите, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка.

16. Отговорът на този въпрос се извежда сам по себе си от съответната разпоредба. Точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС предвижда по-конкретно, че когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка, на оператора може да се даде отсрочка за прилагането на плановете му за намаляване на емисиите.

17. Все пак както Нидерландия, така и Комисията се противопоставят на този извод. Предполагам, че тази позиция се основава поне отчасти на факта, че точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС не съдържа изрична разпоредба за ограничаване във времето на евентуалната отсрочка. Наличието на право на неограничена отсрочка обаче би лишило от смисъл Директивата за емисиите на ЛОС. Все пак двете заинтересовани страни се позовават конкретно на други съображения.

1. Относно нидерландското становище — след 31 октомври 2007 г. не е налице отсрочка

18. Нидерландия отива особено далеч, като отхвърля всяка отсрочка след 31 октомври 2007 г. Съгласно член 4, точка 1 от Директивата за емисиите на ЛОС и точка 2, втора алинея, подточка i) от приложение IIБ към директивата това е датата, до която трябва да бъдат намалени емисиите на съществуващи инсталации.

19. Тя поддържа, че намаляването на емисиите е било технически възможно още преди посочената дата. Комисията вече е изтъкнала това в предложението си от 1996 г. за Директивата за емисиите на ЛОС⁵. Също и според съображение 8 от директивата към момента на приемането ѝ през 1999 г. необходимите заместители са били налице или най-малкото се е очаквало да бъдат налице през следващите години.

5 — COM (96) 538 окончателен, т. 59.

20. Следователно Нидерландия приема, че след 31 октомври 2007 г. не би могла да съществува законна необходимост от отсрочка. Към тази дата съществуващите инсталации по член 4, точка 1 от Директивата за емисиите на ЛОС е трябвало да спазват изискванията на член 5, т.е. пределно допустимите стойности съгласно приложение IА или плана за намаляване съгласно приложение IIБ.

21. Във всеки случай нидерландското становище се основава единствено на прогнозата на законодателя при приемането на Директивата за емисиите на ЛОС. Нидерландия не твърди, че действително към 31 октомври 2007 г. процесът на разработване на възможни заместители вече е приключил.

22. Преди всичко обаче позицията на Нидерландия е несъвместима с текста на точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС. Там отсрочката е предвидена изрично. Въпреки това за отсрочка може да се говори само ако сроковете на директивата — за съществуващи инсталации до 31 октомври 2007 г. — изобщо могат да бъдат удължавани. От друга страна, становището на Нидерландия би лишило тази разпоредба от нормативен характер и би я свело до обикновен обяснителен текст относно преценката на сроковете.

23. За подобно преформулиране на ясната разпоредба за отсрочката би могло най-много да се мисли, ако нормативният контекст или очевидните цели на мярката наложително изискват това. Като се има предвид обаче, че случаят не е такъв, изразеното от Нидерландия становище е несъвместимо с принципа на правна сигурност.

24. Освен това Съюзът даже впоследствие се придържа към отсрочката. Така тя е предвидена и в Протокола за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и приземния озон⁶, който също като Директивата за емисиите на ЛОС е приет през 1999 г., но е ратифициран от Съюза едва през 2003 г.⁷

25. Накрая, през 2010 г. при приемането на Директивата относно емисиите от промишлеността, законодателят на Съюза предвижда отново с идентична формулировка възможността за отсрочка за прилагането на плана за намаляване, по-конкретно в част 5, точка 2, буква а) от приложение VII. По този начин той приема, че и след 31 октомври 2007 г. отсрочка все още е възможна и има смисъл.

26. Следователно становището на Нидерландия следва да бъде отхвърлено.

2. Относно становището на Комисията — не е налице отсрочка за инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта

27. Комисията поддържа диференцирана позиция, същата, която стои и в основата на въпроса на Raad van State. Тя води до извода, че точка 2, втора алинея от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС съдържа *специален режим* за инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта, който има предимство пред правния режим на отсрочката. Според нея отсрочката е възможна само при инсталации без постоянно твърдо съдържание в продукта.

6 — Приет на 30 ноември 1999 г. в Гьотеборг (ОВ L 179, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 32, стр. 62).

7 — Решение 2003/507/ЕО на Съвета от 13 юни 2003 година (ОВ L 179, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 32, стр. 62).

28. Действително съгласно точка 2, втора алинея от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС за инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта и то се използва за определяне на еталонната точка за намаляване на емисиите, следва да се прилага определен план за намаляване. Според този план съществуващите инсталации трябва да достигнат окончателната целева стойност до 31 октомври 2007 г.

29. Противно на позицията на Комисията обаче не е предвиден специален режим, който изключва отсрочката. Това е видно от интегрирането на Директивата за емисиите на ЛОС в Директивата относно емисиите от промишлеността, както и от целите на правните норми.

а) Относно интегрирането на Директивата за емисиите на ЛОС в Директивата относно емисиите от промишлеността

30. Ако сроковете на плана за намаляване по точка 2, втора алинея от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС като специален режим изключваха възможността за отсрочка по точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ, то Директивата за емисиите на ЛОС би била отчетливо по-рестриктивна от сега действащата правна уредба в раздел 5 от приложение VII към Директивата относно емисиите от промишлеността. Точка 2, буква а) от тази директива съдържа възможността за отсрочка, но не и сроковете по точка 2, втора алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС. Следователно в приложното поле на сега действащата Директива относно емисиите от промишлеността съществува възможността за отсрочка и при постоянно твърдо съдържание в продукта.

31. Няма обаче никакво основание, поради което инсталациите сега да могат да получат отсрочка, която не биха получили по време на действието Директивата за емисиите на ЛОС. Напротив, трябва да се предположи, че междувременно разработката на заместители е напреднала, така че необходимостта от отсрочки е станала отчетливо по-малка.

32. Освен това не е установено, че разпоредбите на Директивата за емисиите на ЛОС, и по-специално възможността за отсрочка, е трябвало да бъдат изменени при интегрирането в Директивата относно емисиите от промишлеността. Директивата относно емисиите от промишлеността цели основно консолидирането на различни директиви. На тази цел съответства заличаването на сроковете от точка 2, втора алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС, тъй като те са били вече изтекли при приемането на Директивата относно емисиите от промишлеността. Ако заедно с това беше сложен край и на отсрочката, то съответната уредба също щеше да отпадне. А ако тя трябваше да продължи да се прилага само за определени видове инсталации, то законодателят би трябвало да изясни това във връзка със заличаването на сроковете.

33. Следователно има основание да се счита, че законодателят поне при приемането на Директивата относно емисиите от промишлеността е допуснал, че Директивата за емисиите на ЛОС вече разрешава отсрочка и за инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта.

б) Относно целите на правните норми

34. Целите на правните норми относно отсрочките и инсталациите с постоянно твърдо съдържание в продукта потвърждават възможността за удължаване на сроковете при всички видове инсталации.

35. Въпреки че наистина Директивата за емисиите на ЛОС не посочва изрично целите на режима на отсрочката, трябва да се приеме, че поставените цели са две.

36. Първо, да се избегнат несъразмерни разходи. Няма смисъл да се инвестира в ограничаване на емисии на инсталация, ако скоро след това тези емисии ще могат да бъдат избегнати при много по-изгодни условия веднага след като са налице заместители, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители. В това отношение отсрочката е проявление на принципа на пропорционалността.

37. Второ, да се поощри разработката на заместители. Когато едно предприятие може да избегне скъпо струващи мерки за ограничаването на емисии посредством заместители, е възможно то да има готовност да разработва заместители или да насърчава разработката им.

38. От гледна точка на опазването на околната среда тази втора цел е от особен интерес. Това е така, защото заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, освен за разглежданата инсталация, могат да допринесат за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения с по-малко разходи. Следователно тяхната разработка може да оправдае по-дълги преходни периоди.

39. Що се отнася до прилагането на отсрочката за инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта, Директивата за емисиите на ЛОС не посочва разлики спрямо други инсталации, които биха били от значение за двете поставени цели.

40. Единствената разпознаваема причина критерият за постоянно твърдо съдържание в продукта изобщо да се прилага, е посочена при позоваването в точка 2, втора алинея от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС: това съдържание се използва „за определяне на еталонната точка за намаляване на емисиите“. Както са изложили и страните в съдебно заседание, този критерий следователно служи пряко за това, чрез конкретен метод да се определят целевите емисии за съответните инсталации.

41. Именно при постоянно твърдо съдържание в продукта е относително лесно да се изчислят общата маса на образуваните твърди вещества и целевите стойности на плана за намаляване въз основа на следващите разпоредби на точка 2, втора алинея, подточка ii) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС.

42. Когато при дадена инсталация твърдото съдържание в продукта не е постоянно, този подход не е приложим. Следователно целевите стойности на план за намаляване при такива други инсталации трябва да се определят по друг начин.

43. По този начин се установява, че критерият за постоянно съдържание на твърди вещества в продукта не цели изключването на отсрочка. Той не е свързан с целта на отсрочката и следователно не е оправдано да се прави разграничение спрямо други инсталации.

44. Действително в съдебно заседание Комисията и Нидерландия отбелязват, че още при приемането на Директивата за емисиите на ЛОС е имало сравнително обширни познания за инсталациите с постоянно твърдо съдържание в продукта. Според Комисията именно тези познания и сходството на съответните видове инсталации биха оправдали конкретния план за намаляване по точка 2, втора алинея от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС без възможност за отсрочка.

45. Това станивище обаче не намира опора нито в Директивата за емисиите на ЛОС, нито в наличните материали от законодателния процес. Освен това случаят на Nannoka показва, че очевидно съществуват и инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта, при които има интерес от отсрочка, докато се разработват заместители. Поради това считам, че този аргумент не е достатъчен, за да се изключи по принцип отсрочката в ущърб на операторите на инсталации с постоянно твърдо съдържание в продукта, въпреки че съгласно текста на точка 2, първа алинея, подточка i) изглежда логично да се предостави тази възможност.

3. Заключение относно първия въпрос

46. Така, на първия въпрос трябва да се отговори, че по принцип съгласно точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС на оператора на инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта, може да се даде отсрочка за прилагането на плановете му за намаляване на емисиите в отклонение от установения в това приложение график, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка.

Б – *Относно предпоставките за отсрочка (втори и трети въпрос)*

47. От отговора на първия въпрос следва, че трябва да се дадат отговори и на втория и третия въпрос. По-удачно е обаче те да бъдат разгледани в обратна последователност.

1. Относно материалните предпоставки за отсрочка (трети въпрос)

48. Третият въпрос показва трудностите, които следват от отговора на първия въпрос.

49. Raad van State иска да установи въз основа на какви критерии се взема решението за отсрочка. На пръв поглед обаче точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС съдържа малко критерии. Тази разпоредба предвижда, че на оператора може да се даде отсрочка за прилагането на плановете му за намаляване на емисиите, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка.

50. Това би могло да се разбира в смисъл, че компетентните органи трябва да удължават срока, докато бъдат налице заместители, т.е. потенциално без ограничение във времето.

51. Такова разбиране би лишило останалите разпоредби на Директивата за емисиите на ЛОС от тяхното полезно действие. Операторите биха могли да отказват прилагането на допустимите стойности или на други мерки за намаляване само на основанието че очакват заместители, за да намалят емисиите. Директивата за емисиите на ЛОС би била обвързваща само доколкото операторите са длъжни да използват заместители, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, веднага след като същите са годни за използване.

52. Това тълкуване обаче би било несъвместимо с целта на Директивата за емисиите на ЛОС. Съгласно член 1 от тази директива целта ѝ е да се предотврати или намали прякото или косвено въздействие на емисиите на летливи органични съединения в околната среда и потенциалните рискове за здравето на човека чрез предвиждане на мерки и процедури, които да се прилагат за посочените дейности, доколкото те се извършват над праговете за използване на разтворители. Тази цел отговаря и на международното задължение на Съюза съгласно протокола от Гьотеборг⁸. Изчакването докато дадени заместители могат да бъдат използвани, без ясно ограничение във времето, не би било подходяща мярка за постигането на тази цел.

53. Освен това през 1999 г. законодателят не е допускал, че разработката на заместители ще отнеме толкова много време. Според съображение 8 от Директивата за емисиите на ЛОС той по-скоро е предполагал наличието или очакваното наличие на по-безвредни заместители през следващите години.

8 — Вж. точка 24 по-горе.

54. Следователно отсрочка по точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС може да се разглежда само когато заместители, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са действително в процес на разработка и може да се приеме, че в рамките на няколко години ще са налице.

55. При конкретизирането на тази времева рамка трябва да се вземат предвид целите на отсрочката — избягването на ненужни тежести и поощряването на разработката на заместители⁹ — в светлината на принципа за пропорционалност.

56. Следователно трябва действително да се разработват заместители, които са годни за използване в съответната инсталация и за намаляване на емисиите на разтворители. Не може да има и алтернативни мерки, които биха могли да предизвикат подобни или още по-големи намалявания на емисиите при съизмерими разходи.

57. Освен това трябва да се вземе предвид съотношението между намаляването на емисиите, което може да бъде постигнато посредством заместители, както и разходите за него, и образуваните през отсрочката допълнителни емисии, както и разходите за евентуални алтернативни мерки.

58. Ако от даден заместител се очакват само незначителни намаления на емисиите, а разходите за него са съизмерими с тези за алтернативните мерки, които са приложими веднага, то тогава отсрочката не е оправдана. И обратно, заместител, от който се очакват големи спестявания при по-малки разходи, позволява малко по-дълго изчакване.

59. При все това рамката на „следващите“, респективно на няколко години, би могла по принцип да бъде надхвърлена, когато процесът на разработка е планиран за повече от пет години. Освен това при дългосрочни планове ще бъде и трудно да се посочат достатъчно изгледи за успех.

60. Както твърди Комисията, освен това трябва да се вземе предвид, че отсрочката като изключение от общите разпоредби на Директивата за емисиите на ЛОС трябва да се тълкува стеснително¹⁰. Доказателството за предпоставките за отсрочка, текущата разработка на подходящи заместители, трябва да бъде достатъчно конкретно. Трябва да е налице и убедителна вероятност за успеха на разработката.

61. При преценката на тези предпоставки компетентните органи правят комплексна научна и икономическа прогноза. Следователно трябва да им бъде предоставено широко поле на действие¹¹, в рамките на което да бъдат проверявани само за очевидни грешки¹². При все това те трябва да изследват всички релевантни за случая данни внимателно и безпристрастно и да обосновават достатъчно решенията си¹³. Това означава, че те трябва да се запознаят задълбочено с аргументите в полза на отсрочката.

62. Следователно на третия въпрос трябва да се отговори, че отсрочката по точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС предполага действителна разработка на заместител, за който с убедителна вероятност може да се приеме, че е способен до няколко години да ограничи емисиите на разтворители на инсталацията в

9 — Вж. точки 34—38 по-горе.

10 — Вж. решения Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, т. 45), Granton Advertising (C-461/12, EU:C:2014:1745, т. 25) и Ministero dell'Interno (C-19/13, EU:C:2014:2194, т. 40).

11 — Решение ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 59).

12 — Решения UEFA/Комисия (C-201/11 P, EU:C:2013:519, т. 19) и FIFA/Комисия (C-205/11 P, EU:C:2013:478, т. 21).

13 — Решения ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 61 и 63) и FIFA/Комисия (C-205/11 P, EU:C:2013:478, т. 21). Относно контрола на органите на Съюза вж. решения Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14), Испания/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, т. 58) и Съвет/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, т. 107).

по-голяма степен, отколкото алтернативни мерки при съизмерими разходи или в същата степен, но с по-малко разходи, отколкото за алтернативни мерки. Допълнителните емисии по време на тази отсрочка трябва да са пропорционални на намаленията на емисиите и на икономииите, които се очакват от заместителя.

2. Относно процедурата по даване на отсрочка (втори въпрос)

63. С втория въпрос Raad von State иска да установи дали се изисква определено действие от страна на оператора на инсталацията или разрешение на компетентния орган, за да се предостави отсрочка за прилагането на плана за намаляване по смисъла на приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС.

64. Отговорът се съдържа в текста на релевантните разпоредби. Всъщност съгласно точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС отсрочката *се дава*. Следователно срокът не се удължава автоматично, а с решение на компетентните органи.

65. Такова решение предполага искане от оператора на инсталацията, защото той желае отклонение от приложимите иначе изисквания. Също така само той може да вземе икономическото решение как да бъдат приложени изискванията на Директивата за емисиите на ЛОС в инсталацията.

66. В противен случай без това искане компетентните органи няма да разполагат с необходимата информация, за да проверят посочените по-горе предпоставки. Липсва и основание те да действат служебно.

67. Ако въпреки това компетентните органи разполагат с релевантна информация, която не трябва да пазят в тайна, например данни относно обещаващи проекти за разработка, те все пак би трябвало в рамките на своята отговорност да информират засегнатите оператори на инсталации, за да ги улеснят при прилагането на Директивата за емисиите на ЛОС.

68. Уместно е на практика искането за отсрочка да бъде подадено заедно с плана за намаляване. Действително в Директивата за емисиите на ЛОС не е налице изрично изискване операторът да представи план, но въпреки това всички съществуващи инсталации по член 4, точка 2 трябва да са регистрирани или да са получили разрешение. Освен това член 4, точка 3 изисква компетентният орган да бъде уведомен за прилагането на план за намаляване. В допълнение, отклоненията от плана, посочен като пример в точка 2, втора алинея от приложение IIБ, предполагат наличието на „разрешение“ от компетентния орган и на доказателства за равностойност. Накрая съгласно член 9, параграф 1, второ тире операторите трябва да представят доказателства, че инсталацията отговаря на изискванията на плана за намаляване. Такова доказване е възможно само ако заедно с данните за емисиите по член 8 бъде предоставен и самият план.

69. В контекста на подлежащите на спазване изисквания планът за намаляване трябва най-малкото да поясни в каква степен ще бъдат превишени сроковете. Тъй като едно такова превишаване би било отклонение от предписанията на приложение IIБ към Директивата за емисиите на ЛОС, то трябва да бъде обосновано във връзка с подаването на плана чрез доказването на предпоставките за предоставяне на отсрочка.

70. Следователно на втория въпрос трябва да се отговори, че за отсрочката за прилагането на плана за намаляване по смисъла на точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директивата за емисиите на ЛОС се изисква разрешение от компетентния орган, което предполага подаването на искане от оператора, както и представянето на доказателства за наличието на предпоставките за отсрочка.

V – Заключение

71. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

- 1) По принцип съгласно точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директива 1999/13/ЕО за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения на оператора на инсталации, за които може да се приеме наличие на постоянно твърдо съдържание в продукта, може да се даде отсрочка за прилагането на плановете му за намаляване на емисиите в отклонение от установения в това приложение график, когато заместителите, които съдържат малки количества или не съдържат разтворители, са все още в процес на разработка.
- 2) За да се предостави отсрочката за прилагането на плана за намаляване по смисъла на точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директива 1999/13/ЕО, се изисква разрешение от компетентния орган, което предполага подаването на искане от оператора, както и представянето на доказателства за наличието на предпоставките за отсрочка.
- 3) Отсрочката по точка 2, първа алинея, подточка i) от приложение ПБ към Директива 1999/13/ЕО предполага действителна разработка на заместител, за който с убедителна вероятност може да се приеме, че е способен до няколко години да ограничи емисиите на разтворители на инсталацията в по-голяма степен, отколкото алтернативни мерки при съизмерими разходи или в същата степен, но с по-малко разходи, отколкото за алтернативни мерки. Допълнителните емисии по време на тази отсрочка трябва да са пропорционални на намаленията на емисиите и на икономииите, които се очакват от заместителя.