



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 12. März 2015¹

Rechtssache C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Umwelt — Luftverschmutzung — Richtlinie 1999/13/EG — Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen — Verwendung organischer Lösungsmittel bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen — Auf bestehende Anlagen anwendbare Verpflichtungen — Verlängerung der Übergangsfrist“

I – Einleitung

1. Flüchtige organische Verbindungen und ihre Abbauprodukte tragen zur Entstehung bodennahen Ozons bei. Hohe Ozonkonzentrationen können die menschliche Gesundheit beeinträchtigen und zu Wald-, Vegetations- und Ernteschäden führen.² Die Union und ihre Mitgliedstaaten bemühen sich daher schon seit Längerem, die Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen zu beschränken.
2. Die Richtlinie über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen³ (im Folgenden: VOC-Richtlinie [VOC steht für *volatile organic compounds*, d. h. flüchtige organische Verbindungen]) zielt darauf ab, die Emissionen der genannten Verbindungen aus bestimmten Anlagen in die Umwelt, hauptsächlich in die Luft, zu vermeiden oder zu verringern. Zu diesem Zweck sollten u. a. bestehende Anlagen, die derartige Emissionen freisetzen, grundsätzlich bis zum 31. Oktober 2007 entweder bestimmte Grenzwerte einhalten oder einen Reduzierungsplan durchführen.
3. Allerdings ist dem Betreiber der Anlage eine Fristverlängerung zur Umsetzung eines Emissionsreduzierungsplans einzuräumen, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen soll geklärt werden, unter welchen Bedingungen eine solche Verlängerung zu gewähren ist.
4. Obwohl die VOC-Richtlinie im Jahr 2010 durch die Richtlinie über Industrieemissionen⁴ abgelöst wurde, ist das Vorabentscheidungsersuchen auch für die Zukunft von Interesse. Denn die Regelung über die Fristverlängerung wurde weitgehend in die Richtlinie über Industrieemissionen aufgenommen.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten industriellen Tätigkeiten bei der Verwendung organischer Lösungsmitteln entstehen (KOM[96] 538 endg., Nr. 3).

3 — Richtlinie 1999/13/EG des Rates vom 11. März 1999 über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen (ABl. L 85, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 2008/112/EG (ABl. 2008, L 345, S. 68).

4 — Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334, S. 17).

II – Rechtlicher Rahmen

5. Der Zweck der VOC-Richtlinie ist in Art. 1 niedergelegt:

„Zweck dieser Richtlinie ist es, die direkten und indirekten Auswirkungen der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen in die Umwelt, hauptsächlich in die Luft, und die möglichen Risiken für die menschliche Gesundheit dadurch zu vermeiden oder zu verringern, dass für die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, bei denen die in Anhang II A genannten Schwellenwerte für den Lösungsmittelverbrauch überschritten werden, Maßnahmen und Verfahren vorgeschrieben werden.“

6. Art. 4 der VOC-Richtlinie regelt die Anforderungen an bestehende Anlagen:

„Unbeschadet der Richtlinie 96/61/EG ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um Folgendes sicherzustellen:

1. Bestehende Anlagen müssen den Art. 5, 8 und 9 spätestens zum 31. Oktober 2007 entsprechen.
2. Alle bestehenden Anlagen müssen spätestens bis 31. Oktober 2007 registriert oder genehmigt worden sein.
3. Wird bei zu genehmigenden oder zu registrierenden Anlagen der Reduzierungsplan gemäß Anhang II B angewendet, so ist dies den zuständigen Behörden spätestens bis 31. Oktober 2005 mitzuteilen.

...“

7. Die Begrenzung der Emissionen ist in Art. 5 Abs. 2 der VOC-Richtlinie geregelt:

„Alle Anlagen müssen folgenden Bedingungen genügen:

- a) entweder Einhaltung der Emissionsgrenzwerte für Abgase und der Werte für die diffusen Emissionen oder Einhaltung der Grenzwerte für die Gesamtemissionen und Einhaltung der anderen Anforderungen des Anhangs II A
oder
- b) Einhaltung der Anforderungen des Reduzierungsplans gemäß Anhang II B.“

8. Der Reduzierungsplan ist in Anhang II B der VOC-Richtlinie niedergelegt:

„1. Grundsätze

Mit dem Reduzierungsplan soll der Betreiber in die Lage versetzt werden, eine Emissionsminderung durch andere Maßnahmen in der gleichen Höhe zu erzielen, wie dies bei Anwendung der Emissionsgrenzwerte der Fall wäre. Hierzu kann der Betreiber einen beliebigen Reduzierungsplan verwenden, der speziell für seine Anlage aufgestellt wurde, sofern letztendlich eine gleichwertige Verringerung der Emission erzielt wird. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission gemäß Art. 11 über die Fortschritte bei der Erzielung der gleichen Emissionsminderung, einschließlich der Erfahrungen aus der Anwendung des Reduzierungsplans.

2. Praxis

Im Fall des Aufbringens von Beschichtungsstoffen, Klarlacken, Klebstoffen oder Druckfarben kann der folgende Plan verwendet werden. Erweist sich die nachstehende Vorgehensweise als ungeeignet, kann die zuständige Behörde einem Betreiber gestatten, einen beliebigen Alternativplan zu verwenden, mit dem die hier genannten Grundsätze ihres Erachtens zufriedenstellend erfüllt werden. Der Plan hat den folgenden Punkten Rechnung zu tragen:

- i) Sind lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung, ist dem Betreiber eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans einzuräumen.
- ii) Der Bezugspunkt für die Emissionsreduzierungen sollte so weit wie möglich den Emissionen entsprechen, die ohne Reduzierungsmaßnahmen freigesetzt würden.

Der folgende Reduzierungsplan ist auf Anlagen anzuwenden, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen und zur Festlegung des Bezugspunkts für die Emissionsreduzierungen herangezogen werden kann:

- i) Der Betreiber legt einen Emissionsreduzierungsplan vor, der insbesondere vorsieht, den durchschnittlichen Gehalt der insgesamt eingesetzten Lösungsmittel zu verringern und/oder den Wirkungsgrad der Feststoffe zu erhöhen, um die Gesamtemissionen aus der Anlage auf einen bestimmten Prozentsatz der jährlichen Bezugsemissionen, die sogenannte Zielemission, innerhalb des nachstehenden Zeitrahmens zu reduzieren:

Fristen		Maximal zulässige Gesamtemission pro Jahr
Neue Anlagen	Bestehende Anlagen	
Bis zum 31.10.2001	bis zum 31.10.2005	Zielemission x 1,5
Bis zum 31.10.2004	bis zum 31.10.2007	Zielemission

- ii) Die jährliche Bezugsemission berechnet sich wie folgt:
 - a) Die Gesamtmasse der Feststoffe in der jährlich verbrauchten Menge an Beschichtungsstoff und/oder Druckfarbe, Klarlack oder Klebstoff ist zu bestimmen. Als Feststoffe gelten alle Stoffe in Beschichtungsstoffen, Druckfarben, Klarlacken und Klebstoffen, die sich verfestigen, sobald das Wasser oder die flüchtigen organischen Verbindungen verdunstet sind.
 - b) Die jährlichen Bezugsemissionen sind durch Multiplikation der gemäß Buchst. a bestimmten Masse mit dem entsprechenden Faktor der nachstehenden Tabelle zu berechnen. ...
 - c) Die Zielemission entspricht der jährlichen Bezugsemission, multipliziert mit einem Prozentsatz in Höhe
 - (des Werts für diffuse Emissionen + 15), für Anlagen, die unter Position 6 und den unteren Schwellenbereich der Positionen 8 und 10 des Anhangs II A fallen;
 - (des Werts für diffuse Emissionen + 5), für alle sonstigen Anlagen.“

III – Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorabentscheidungsersuchen

9. Nannoka Vulcanus Industries BV (im Folgenden: Nannoka) betreibt eine Anlage für Lackier- und Beschichtungsverfahren. Mit Bescheid vom 7. Oktober 2010 verhängte das College van gedeputeerde staten van Gelderland (Vorstand des Provinzialausschusses von Gelderland) gegen Nannoka eine zwangsgeldbewehrte Anordnung wegen Verstoßes gegen die innerstaatliche Regelung zur Umsetzung der VOC-Richtlinie.

10. Nannoka hat zum 31. Oktober 2007 die Emissionsgrenzwerte des Anhangs II A der VOC-Richtlinie nicht eingehalten, trägt jedoch nach Angaben des vorlegenden Gerichts vor, dass sie die Anforderungen des Reduzierungsplans gemäß Anhang II B erfülle, weil dieser Anhang die Möglichkeit biete, für die Umsetzung des Reduzierungsplans über den 31. Oktober 2007 hinaus eine Fristverlängerung zu erhalten.

11. Nannoka hat daher gegen den Bescheid vom 7. Oktober 2010 geklagt. Die Sache ist nunmehr beim Raad van State anhängig. Der Bescheid wurde zwar mittlerweile aufgehoben, doch Nannoka hat nach dem Vorabentscheidungsersuchen weiterhin ein Interesse an einer inhaltlichen Beurteilung ihres Rechtsmittels. Sie habe glaubhaft gemacht, dass sie infolge des Bescheids dadurch Schaden erlitten habe, dass sie einen anderen Betrieb mit einem Teil ihrer Tätigkeiten habe beauftragen müssen.

12. Nunmehr richtet der Raad van State die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Ergibt sich aus Anhang II B der VOC-Richtlinie, dass dem Betreiber von Anlagen, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen und zur Festlegung des Bezugspunkts für die Emissionsreduzierungen herangezogen werden kann, abweichend von dem in diesem Anhang festgelegten Zeitplan eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans eingeräumt werden muss, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind?

Wird Frage 1 bejaht:

- 2) Ist für die Einräumung einer Fristverlängerung zur Umsetzung des Reduzierungsplans im Sinne des Anhangs II B der VOC-Richtlinie eine bestimmte Handlung des Betreibers der Anlage oder eine Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich?
- 3) Anhand welcher Kriterien wird das Ausmaß der Fristverlängerung im Sinne des Anhangs II B der VOC-Richtlinie bestimmt?

13. Schriftlich haben sich das Königreich der Niederlande und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 26. Februar 2015 hat darüber hinaus Nannoka teilgenommen.

IV – Rechtliche Würdigung

14. Die VOC-Richtlinie erlaubt es, das Ziel, die Emission von Lösungsmitteln zu mindern, auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen. Die beiden wichtigsten sind einerseits die Einhaltung von Emissionsgrenzwerten, insbesondere durch die Einkapselung von Anlagen und die Filterung der Abluft, sowie andererseits die Anwendung von anlagenbezogenen Plänen zur Reduzierung der Emissionen (Art. 5 Abs. 2). Reduzierungspläne zeichnen sich gegenüber der Anwendung von Grenzwerten durch eine größere Flexibilität aus. Sie beruhen in der Regel auf der Verwendung emissionsärmerer Ersatzstoffe und Verfahren. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft diesen zweiten Weg, die Anwendung von Reduzierungsplänen.

A – Zur Möglichkeit einer Fristverlängerung (erste Frage)

15. Mit der ersten Frage möchte der Raad von State erfahren, ob dem Betreiber von Anlagen, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen werden kann, eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans zu gewähren ist, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind.

16. Die Antwort auf diese Frage ergibt sich an sich bereits aus der einschlägigen Bestimmung. Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie sieht nämlich vor, dass dem Betreiber eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans einzuräumen ist, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind.

17. Dennoch wenden sich sowohl die Niederlande als auch die Kommission gegen dieses Ergebnis. Ich vermute, dass diese Position zumindest teilweise darauf beruht, dass Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie keine ausdrückliche Regelung zur zeitlichen Begrenzung einer etwaigen Fristverlängerung enthält. Wenn jedoch ein Recht auf eine unbegrenzte Fristverlängerung bestünde, könnte die VOC-Richtlinie leerlaufen. Konkret stützen sich die beiden Beteiligten allerdings auf andere Überlegungen.

1. Zur niederländischen Auffassung – keine Fristverlängerung über den 31. Oktober 2007 hinaus

18. Die Niederlande gehen besonders weit, indem sie jede Fristverlängerung über den 31. Oktober 2007 hinaus ablehnen. Dies ist der Zeitpunkt, zu dem nach Art. 4 Nr. 1 und Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 Ziff. i der VOC-Richtlinie die Emissionen bestehender Anlagen reduziert sein sollten.

19. Sie tragen vor, dass die Reduzierung der Emissionen schon zuvor technisch möglich gewesen sei. Dies hat die Kommission bereits in ihrem Vorschlag für die VOC-Richtlinie aus dem Jahr 1996 dargelegt.⁵ Auch nach dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie waren bei ihrer Verabschiedung im Jahr 1999 die nötigen Ersatzstoffe verfügbar oder es war zumindest zu erwarten, dass sie in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen würden.

20. Daher gehen die Niederlande davon aus, dass nach dem 31. Oktober 2007 kein berechtigtes Bedürfnis für eine Fristverlängerung bestehen könne. Zu diesem Zeitpunkt müssten bestehende Anlagen nach Art. 4 Nr. 1 der VOC-Richtlinie die Anforderungen nach Art. 5 einhalten, also die Grenzwerte nach Anhang II A oder den Reduzierungsplan nach Anhang II B.

21. Die niederländische Auffassung beruht allerdings allein auf der Prognose des Gesetzgebers beim Erlass der VOC-Richtlinie. Die Niederlande behaupten nicht, dass die Entwicklung möglicher Ersatzstoffe tatsächlich zum 31. Oktober 2007 bereits abgeschlossen war.

22. Vor allem aber ist die Position der Niederlande mit dem Text von Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie unvereinbar. Dort ist die Fristverlängerung ausdrücklich vorgesehen. Von einer Fristverlängerung kann man aber nur sprechen, wenn die Fristen der Richtlinie – für bestehende Anlagen der 31. Oktober 2007 – überhaupt verlängert werden können. Die Auffassung der Niederlande würde dieser Bestimmung dagegen ihren Regelungscharakter nehmen und sie auf eine bloße Erläuterung der Bemessung der Fristen reduzieren.

23. An eine derartige Umdeutung der klaren Regelung zur Fristverlängerung könnte man höchstens denken, wenn der Regelungszusammenhang oder die erkennbaren Ziele der Maßnahme zwingend dafür sprechen würden. Da dies jedoch nicht der Fall ist, ist die von den Niederlanden vertretene Auffassung mit dem Prinzip der Rechtssicherheit unvereinbar.

⁵ – KOM(96) 538 endg., Nr. 59.

24. Die Union hat im Übrigen an der Fristverlängerung auch später noch festgehalten. So ist sie auch im Protokoll betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon⁶ vorgesehen, das zwar wie die VOC-Richtlinie schon im Jahr 1999 verabschiedet, aber erst 2003 von der Union ratifiziert wurde.⁷

25. Schließlich hat der Unionsgesetzgeber im Jahr 2010 beim Erlass der Richtlinie über Industrieemissionen wortlautidentisch erneut die Möglichkeit der Fristverlängerung bei der Umsetzung von Reduzierungsplänen übernommen, nämlich in Anhang VII Teil 5 Nr. 2 Buchst. a. Er ging somit davon aus, dass eine Fristverlängerung auch nach dem 31. Oktober 2007 noch möglich und sinnvoll ist.

26. Folglich ist die Auffassung der Niederlande abzulehnen.

2. Zur Auffassung der Kommission – keine Fristverlängerung für Anlagen mit konstantem Feststoffgehalt

27. Die Kommission vertritt eine differenzierte Position, wie sie wohl auch der Frage des Raad van State zugrunde liegt. Sie läuft darauf hinaus, dass Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 der VOC-Richtlinie eine *Spezialregelung* für Anlagen mit konstantem Feststoffgehalt enthält, die der Regelung über die Fristverlängerung vorgeht. Die Fristverlängerung wäre danach nur bei Anlagen ohne konstanten Feststoffgehalt möglich.

28. Tatsächlich ist nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 der VOC-Richtlinie ein bestimmter Reduzierungsplan auf Anlagen anzuwenden, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen und zur Festlegung des Bezugspunkts für die Emissionsreduzierungen herangezogen werden kann. Nach diesem Plan müssen bestehende Anlagen den endgültigen Zielwert bis zum 31. Oktober 2007 erreichen.

29. Entgegen der Kommission liegt darin jedoch keine Spezialregelung, die eine Fristverlängerung ausschließt. Dies zeigen die Integration der VOC-Richtlinie in die Richtlinie über Industrieemission sowie die Ziele der Regelungen.

a) Zur Integration der VOC-Richtlinie in die Richtlinie über Industrieemission

30. Wenn die Fristen des Reduzierungsplans nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 der VOC-Richtlinie als speziellere Regelung die Möglichkeit einer Fristverlängerung nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i verdrängen würden, wäre die VOC-Richtlinie deutlich restriktiver gewesen als die heute geltende Regelung in Anhang VII Teil 5 der Richtlinie über Industrieemissionen. Letztere enthält in Nr. 2 Buchst. a weiterhin die Möglichkeit der Fristverlängerung, nicht mehr jedoch die Fristen des Anhangs II B Nr. 2 Abs. 2 Ziff. i der VOC-Richtlinie. Daher besteht im Anwendungsbereich der heute geltenden Richtlinie über Industrieemissionen die Möglichkeit der Fristverlängerung auch bei konstantem Gehalt an Feststoffen.

31. Es ist aber kein Grund ersichtlich, warum heute Anlagen eine Fristverlängerung erhalten sollten, die dafür während der Geltung der VOC-Richtlinie nicht in Frage gekommen wären. Im Gegenteil: Es ist zu vermuten, dass mittlerweile die Entwicklung von Ersatzstoffen weiter fortgeschritten ist, so dass der Bedarf für Fristverlängerungen deutlich geringer sein müsste.

6 — Verabschiedet am 30. November 1999 in Göteborg (ABl. 2003, L 179, S. 3).

7 — Beschluss 2003/507/EG des Rates vom 13. Juni 2003 (ABl. 2003, L 179, S. 1).

32. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, dass die Regelungen der VOC-Richtlinie und insbesondere die Möglichkeit einer Fristverlängerung bei der Integration in die Richtlinie über Industrieemissionen geändert werden sollten. Die Richtlinie über Industrieemissionen zielt hauptsächlich auf die Konsolidierung verschiedener Richtlinien ab. Diesem Zweck entspricht die Streichung der Fristen des Anhangs II B Nr. 2 Abs. 2 Ziff. i der VOC-Richtlinie, da sie bei Erlass der Richtlinie über Industrieemissionen bereits abgelaufen waren. Wenn sich damit auch die Fristverlängerung erledigt hätte, wäre die entsprechende Regelung ebenfalls gestrichen worden. Und wenn sie nur für bestimmte Anlagentypen weiter hätte gelten sollen, hätte der Gesetzgeber dies anlässlich der Streichung der Fristen klarstellen sollen.

33. Daher ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber zumindest bei Erlass der Richtlinie über Industrieemissionen annahm, schon die VOC-Richtlinie erlaube eine Fristverlängerung auch für Anlagen mit einem konstanten Feststoffgehalt.

b) Zu den Zielen der Regelungen

34. Die Ziele der Regelungen über die Fristverlängerungen und für Anlagen mit konstantem Feststoffgehalt bestätigen die Möglichkeit, bei allen Anlagenarten die Fristen zu verlängern.

35. Die VOC-Richtlinie gibt die Ziele der Regelung über die Fristverlängerung zwar nicht ausdrücklich an, doch ist anzunehmen, dass eine doppelte Zielsetzung verfolgt wird.

36. Erstens soll unangemessener Aufwand vermieden werden. Es ist nicht sinnvoll, in die Beschränkung von Emissionen einer Anlage zu investieren, wenn diese Emissionen kurze Zeit später sehr viel günstiger vermieden werden können, sobald lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe verfügbar sind. Insofern ist die Fristverlängerung eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit.

37. Zweitens soll ein Anreiz für die Entwicklung von Ersatzstoffen gesetzt werden. Wenn ein Unternehmen durch Ersatzstoffe aufwendige Maßnahmen zur Emissionsminderung vermeiden kann, ist es möglicherweise bereit, Ersatzstoffe zu entwickeln oder ihre Entwicklung zu fördern.

38. Aus der Perspektive des Umweltschutzes ist diese zweite Zielsetzung von besonderem Interesse. Denn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe können über die betroffene Anlage hinaus dazu beitragen, die Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen mit geringem Aufwand zu begrenzen. Ihre Entwicklung kann daher längere Übergangsfristen rechtfertigen.

39. Was die Anwendung der Fristverlängerung auf Anlagen mit einem konstanten Feststoffgehalt angeht, enthält die VOC-Richtlinie keinen Hinweis auf Unterschiede zu anderen Anlagen, die für diese doppelte Zielsetzung von Bedeutung wären.

40. Der einzig erkennbare Grund dafür, das Merkmal eines konstanten Gehalts an Feststoffen überhaupt zu verwenden, wird bei der Bezugnahme in Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 der VOC-Richtlinie zum Ausdruck gebracht: Dieser Gehalt kann „zur Festlegung des Bezugspunkts für die Emissionsreduzierungen herangezogen werden“. Wie auch die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung darlegten, dient dieses Merkmal somit unmittelbar dazu, mit einer bestimmten Methode die Emissionsziele für die betreffenden Anlagen zu bestimmen.

41. Bei einem konstanten Feststoffgehalt ist es nämlich relativ einfach, die Gesamtmasse anfallender Feststoffe und anhand der nachfolgenden Regeln in Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 Ziff. ii der VOC-Richtlinie die Zielwerte des Reduzierungsplans zu berechnen.

42. Wenn der Feststoffgehalt bei einer Anlage nicht konstant ist, ist diese Vorgehensweise nicht möglich. Die Zielwerte eines Reduzierungsplans für solche anderen Anlagen müssen daher in anderer Weise bestimmt werden.

43. Somit ist festzustellen, dass das Kriterium eines konstanten Gehalts an Feststoffen nicht auf den Ausschluss einer Fristverlängerung abzielt. Es hat keinen Bezug zu den Zielen der Fristverlängerung und rechtfertigt daher insoweit keine Unterscheidung gegenüber anderen Anlagen.

44. Die Kommission und die Niederlande haben zwar in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, über Anlagen mit einem konstanten Feststoffgehalt hätten beim Erlass der VOC-Richtlinie bereits über relativ umfassende Kenntnisse vorgelegen. Insbesondere nach der Kommission hätten diese Kenntnisse und die Ähnlichkeit der betroffenen Anlagentypen den spezifischen Reduzierungsplan nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 der VOC-Richtlinie unter Verzicht auf die Möglichkeit einer Fristverlängerung gerechtfertigt.

45. Dieser Gesichtspunkt hat jedoch weder in der VOC-Richtlinie noch in den zugänglichen Materialien aus dem Rechtssetzungsverfahren einen Niederschlag gefunden. Darüber hinaus zeigt der Fall von Nannoka, dass es anscheinend auch Anlagen mit einem konstanten Feststoffgehalt gibt, die ein Interesse an einer Fristverlängerung während der Entwicklung von Ersatzstoffen haben. Daher halte ich dieses Argument nicht für ausreichend, um zu Lasten der Betreiber von Anlagen mit einem konstanten Feststoffgehalt eine Fristverlängerung prinzipiell auszuschließen, obwohl es nach dem Wortlaut von Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i näher liegt, diese Möglichkeit zu eröffnen.

3. Ergebnis zur ersten Frage

46. Auf die erste Frage ist somit zu antworten, dass dem Betreiber von Anlagen, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen werden kann, nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie abweichend von dem in diesem Anhang festgelegten Zeitplan grundsätzlich eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans eingeräumt werden muss, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind.

B – Zu den Voraussetzungen einer Fristverlängerung (zweite und dritte Frage)

47. Die Antwort auf die erste Frage führt dazu, dass die zweite und die dritte Frage beantwortet werden müssen. Allerdings ist es sinnvoll, sie in umgekehrter Reihenfolge zu erörtern.

1. Zu den materiellen Voraussetzungen einer Fristverlängerung (dritte Frage)

48. Die dritte Frage zeigt die Schwierigkeiten auf, die aus der Beantwortung der ersten Frage folgen.

49. Der Raad van State möchte erfahren, anhand welcher Kriterien über eine Fristverlängerung zu entscheiden ist. Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie enthält jedoch auf den ersten Blick nur wenige Kriterien. Diese Bestimmung sieht vor, dass dem Betreiber eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans einzuräumen ist, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind.

50. Dies könnte man dahin gehend verstehen, dass die zuständigen Stellen die Frist so lange verlängern müssen, bis Ersatzstoffe zur Verfügung stehen, also potenziell ohne jede zeitliche Grenze.

51. Damit könnten die übrigen Regelungen der VOC-Richtlinie weitgehend ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden. Betreiber könnten die Anwendung der Grenzwerte oder von anderen Reduzierungsmaßnahmen einfach mit der Begründung verweigern, dass sie auf Ersatzstoffe warten, um die Emissionen zu reduzieren. Die VOC-Richtlinie wäre nur insoweit verbindlich, als Betreiber lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe verwenden müssen, sobald diese nutzbar sind.

52. Diese Auslegung wäre allerdings mit dem Ziel der VOC-Richtlinie unvereinbar. Sie soll nach ihrem Art. 1 die direkten und indirekten Auswirkungen der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen in die Umwelt und die möglichen Risiken für die menschliche Gesundheit dadurch vermeiden oder verringern, dass für die erfassten Tätigkeiten, bei denen Schwellenwerte für den Lösungsmittelverbrauch überschritten werden, Maßnahmen und Verfahren vorgeschrieben werden. Dieses Ziel entspricht auch einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Union nach dem Protokoll von Göteborg.⁸ Ohne erkennbare zeitliche Grenzen abzuwarten, bis Ersatzstoffe genutzt werden können, wäre keine geeignete Maßnahme, um dieses Ziel zu erreichen.

53. Darüber hinaus ging der Gesetzgeber im Jahr 1999 nicht davon aus, dass die Entwicklung von Ersatzstoffen noch sehr lange dauern würde. Nach dem achten Erwägungsgrund der VOC-Richtlinie nahm er vielmehr an, dass weniger schädliche Ersatzstoffe verfügbar seien oder in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen würden.

54. Eine Fristverlängerung nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie kommt daher nur in Betracht, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe tatsächlich entwickelt werden und anzunehmen ist, dass sie innerhalb weniger Jahre zur Verfügung stehen.

55. Bei der Konkretisierung dieses zeitlichen Rahmens sind die Ziele der Fristverlängerung – die Vermeidung unnötiger Belastungen und der Anreiz zur Entwicklung von Ersatzstoffen⁹ – im Licht des Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

56. Es müssen folglich tatsächlich Ersatzstoffe entwickelt werden, die geeignet sind, in der betreffenden Anlage verwendet zu werden und die Lösungsmittlemissionen zu mindern. Es darf auch keine Alternativmaßnahmen geben, die ähnliche oder noch stärkere Emissionsminderungen zu vergleichbaren Kosten bewirken können.

57. Außerdem ist das Verhältnis zwischen der mit den Ersatzstoffen erreichbaren Emissionsminderung sowie deren Kosten und den durch die Fristverlängerung anfallenden zusätzlichen Emissionen sowie den Kosten etwaiger Alternativmaßnahmen zu berücksichtigen.

58. Wenn ein Ersatzstoff nur geringe Emissionsminderungen erwarten lässt, aber ähnliche Kosten verursacht wie die sofort möglichen Alternativmaßnahmen, rechtfertigt er folglich keine Fristverlängerung. Ein Ersatzstoff, der hohe Einsparungen zu geringen Kosten verspricht, erlaubt es dagegen, etwas länger zuzuwarten.

59. Allerdings dürfte es den Rahmen der „nächsten“ bzw. wenigen Jahre in der Regel sprengen, wenn der Entwicklungsprozess auf mehr als fünf Jahre angelegt ist. Bei langen Planungshorizonten wird es im Übrigen auch schwierig sein, hinreichende Erfolgsaussichten aufzuzeigen.

8 – Siehe oben, Nr. 24.

9 – Siehe oben, Nrn. 34 bis 38.

60. Wie die Kommission vorträgt, muss außerdem berücksichtigt werden, dass die Fristverlängerung als Ausnahme von den allgemeinen Regelungen der VOC-Richtlinie eng auszulegen ist.¹⁰ Der Nachweis der Voraussetzungen einer Fristverlängerung, die laufende Entwicklung geeigneter Ersatzstoffe, muss daher hinreichend konkret sein. Auch muss eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für den Erfolg der Entwicklung sprechen.

61. Die zuständigen Stellen treffen bei der Beurteilung dieser Voraussetzungen eine komplexe wissenschaftliche und wirtschaftliche Prognose. Folglich ist ihnen ein weiter Spielraum einzuräumen,¹¹ der nur auf offensichtliche Fehler überprüft werden sollte.¹² Sie müssen allerdings sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersuchen und ihre Entscheidungen hinreichend begründen.¹³ Das bedeutet, dass sie sich intensiv mit den Argumenten auseinandersetzen müssen, die für eine Fristverlängerung sprechen.

62. Auf die dritte Frage ist folglich zu antworten, dass eine Fristverlängerung nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie voraussetzt, dass tatsächlich ein Ersatzstoff in der Entwicklung ist, von dem mit überwiegender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass er geeignet ist, in wenigen Jahren die Lösungsmittlemissionen der Anlage stärker zu begrenzen als alternative Maßnahmen, die vergleichbare Kosten verursachen, oder in gleichem Maße, aber kostengünstiger als alternative Maßnahmen. Die zusätzlichen Emissionen während dieser Fristverlängerung müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Emissionsminderungen und Kosteneinsparungen stehen, die der Ersatzstoff erwarten lässt.

2. Zum Verfahren der Einräumung der Fristverlängerung (zweite Frage)

63. Mit der zweiten Frage möchte der Raad von State erfahren, ob für die Einräumung einer Fristverlängerung zur Umsetzung des Reduzierungsplans im Sinne des Anhangs II B der VOC-Richtlinie eine bestimmte Handlung des Betreibers der Anlage oder eine Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich ist.

64. Die Antwort ergibt sich aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen. Denn die Fristverlängerung ist nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie *einzuräumen*. Die Frist verlängert sich folglich nicht automatisch, sondern nur durch eine Entscheidung der zuständigen Stellen.

65. Eine solche Entscheidung bedarf eines Antrags des Betreibers der Anlage, denn dieser möchte eine Abweichung von den ansonsten anwendbaren Anforderungen erreichen. Auch kann nur er die wirtschaftliche Entscheidung treffen, wie in der Anlage die Anforderungen der VOC-Richtlinie umgesetzt werden.

66. Die zuständigen Stellen verfügen dagegen in der Regel ohne diesen Antrag nicht über die notwendigen Informationen, um die oben dargestellten Voraussetzungen zu prüfen. Auch besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass sie von Amts wegen tätig werden müssen.

10 — Vgl. die Urteile *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, Rn. 45), *Granton Advertising* (C-461/12, EU:C:2014:1745, Rn. 25) und *Ministero dell'Interno* (C-19/13, EU:C:2014:2194, Rn. 40).

11 — Urteil *ERG u. a.* (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 59).

12 — Urteile *UEFA/Kommission* (C-201/11 P, EU:C:2013:519, Rn. 19), und *FIFA/Kommission* (C-205/11 P, EU:C:2013:478, Rn. 21).

13 — Urteile *ERG u. a.* (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 61 und 63) sowie *FIFA/Kommission* (C-205/11 P, EU:C:2013:478, Rn. 21). Für die Kontrolle der Unionsorgane siehe die Urteile *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14), *Spanien/Lenzing* (C-525/04 P, EU:C:2007:698, Rn. 58) und *Rat/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group* (C-337/09 P, EU:C:2012:471, Rn. 107).

67. Wenn die zuständigen Stellen trotzdem über einschlägige Informationen verfügen, etwa Kenntnisse über erfolgsversprechende Entwicklungsvorhaben, und sie diese nicht geheim halten müssen, sollten sie jedoch die betroffenen Anlagenbetreiber in ihrem Verantwortungsbereich informieren, um ihnen die Umsetzung der VOC-Richtlinie zu erleichtern.

68. Es bietet sich in der Praxis an, einen Antrag auf Fristverlängerung gemeinsam mit dem Reduzierungsplan einzureichen. Zwar verlangt die VOC-Richtlinie nicht ausdrücklich, dass der Betreiber den Plan vorlegt, doch müssen alle bestehenden Anlagen nach Art. 4 Nr. 2 entweder genehmigt oder registriert werden. Art. 4 Nr. 3 verlangt darüber hinaus, dass der zuständigen Behörde die Anwendung eines Reduzierungsplans mitgeteilt wird. Außerdem setzen Abweichungen von dem beispielhaft in Anhang II B Nr. 2 Abs. 2 niedergelegten Plan eine „Gestattung“ der Behörden und den Nachweis der Gleichwertigkeit voraus. Schließlich müssen die Betreiber nach Art. 9 Abs. 1 zweiter Spiegelstrich nachweisen, dass die Anlage die Anforderungen des Reduzierungsplans einhält. Dieser Nachweis ist nur möglich, wenn neben den Informationen über die Emissionen gemäß Art. 8 auch der Plan selbst eingereicht wird.

69. Im Zusammenhang mit den zu erfüllenden Anforderungen muss der Reduzierungsplan zumindest darlegen, in welchem Umfang Fristen überschritten werden. Da eine solche Überschreitung von den Vorgaben des Anhangs II B der VOC-Richtlinie abweichen würde, muss sie im Zusammenhang mit der Einreichung des Plans durch den Nachweis der Voraussetzungen für die Gewährung einer Fristverlängerung begründet werden.

70. Auf die zweite Frage ist folglich zu antworten, dass für die Fristverlängerung zur Umsetzung des Reduzierungsplans im Sinne von Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der VOC-Richtlinie eine Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich ist, die einen Antrag des Betreibers voraussetzt sowie den Nachweis, dass die Voraussetzungen einer Fristverlängerung vorliegen.

V – Ergebnis

71. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

- 1) Dem Betreiber von Anlagen, bei denen ein konstanter Gehalt an Feststoffen angenommen werden kann, muss nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der Richtlinie 1999/13/EG über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen abweichend von dem in diesem Anhang festgelegten Zeitplan grundsätzlich eine Fristverlängerung zur Umsetzung seines Emissionsreduzierungsplans eingeräumt werden, wenn lösungsmittelarme oder lösungsmittelfreie Ersatzstoffe noch in der Entwicklung sind.
- 2) Für die Fristverlängerung zur Umsetzung des Reduzierungsplans im Sinne von Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der Richtlinie 1999/13/EG ist eine Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich, die einen Antrag des Betreibers voraussetzt sowie den Nachweis, dass die Voraussetzungen einer Fristverlängerung vorliegen.
- 3) Eine Fristverlängerung nach Anhang II B Nr. 2 Abs. 1 Ziff. i der Richtlinie 1999/13/EG setzt voraus, dass tatsächlich ein Ersatzstoff in der Entwicklung ist, von dem mit überwiegender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass er geeignet ist, in wenigen Jahren die Lösungsmittelmmissionen der Anlage stärker zu begrenzen als alternative Maßnahmen, die vergleichbare Kosten verursachen, oder in gleichem Maße, aber kostengünstiger als alternative Maßnahmen. Die zusätzlichen Emissionen während dieser Fristverlängerung müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Emissionsminderungen und Kosteneinsparungen stehen, die der Ersatzstoff erwarten lässt.