



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

10 päivänä syyskuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 1999/13/EY — Liite II B — Ilman pilaantuminen —
Haihtuvat orgaaniset yhdisteet — Päästöjen rajoittaminen — Orgaanisten liuottimien käyttö tietyissä
toiminnoissa ja laitoksissa — Olemassa oleviin laitoksiin sovellettavat velvoitteet —
Lisäajan myöntäminen

Asiassa C-81/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 12.2.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.2.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nannoka Vulcanus Industries BV

vastaa

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, A. Rosas (esittelevä tuomari), E. Juhász ja D. Šváby,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.2.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Nannoka Vulcanus Industries BV, edustajanaan advocaat M. Baneke,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinnään M. Bulterman, B. Koopman ja C. Schillemans,

— Euroopan komissio, asiamiehinnään E. Manhaeve ja S. Petrova,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.3.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee orgaanisten liuottimien käytöstä tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta 11.3.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/13/EY (EYVL L 85, s. 1, ja oikaisu EYVL 1999, L 188, s. 54) liitteen II B tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Nannoka Vulcanus Industries BV (jäljempänä Nannoka) ja College van gedeputeerde staten van Gelderland (Gelderlandin maakunnan hallitus, jäljempänä College) ja joka koskee velvoitetta, johon liittyy uhkasakko, jonka viimeksi mainittu oli määrännyt Nannokalle direktiivin 1999/13 täytäntöön panevan Alankomaiden lainsäädännön rikkomisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 1999/13 johdanto-osan viidennessä, kuudennessa, seitsemännessä, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
 - ”5) tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa käytettävistä orgaanisista liuottimista aiheutuu niiden ominaisuuksien vuoksi orgaanisten yhdisteiden päästöjä ilmaan, mikä voi olla haitallista kansanterveydelle, ja/tai se myötävaikuttaa paikallisten ja valtiosta toiseen kulkeutuvien valokemiallisten hapettimien muodostumiseen alailmakehän rajakerroksessa, mikä aiheuttaa ympäristön ja talouden kannalta elintärkeiden luonnonvarojen vaurioitumista, ja sillä on tietyissä altistumisolosuhteissa haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen,
 - 6) alailmakehän korkeiden otsonipitoisuuksien tiheä esiintyminen viime vuosina on aiheuttanut laajaa huolestumista ilmiön kansanterveyteen ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten vuoksi,
 - 7) tämän vuoksi tarvitaan ennaltaehkäisevää toimintaa kansanterveyden ja ympäristön suojelemiseksi orgaanisten liuottimien käytön aiheuttamien erityisen haitallisten päästöjen seurauksilta, ja jotta kansalaisille taataan oikeus puhtaaseen ja terveeseen ympäristöön,
 - 8) orgaanisten yhdisteiden päästöjä voidaan monissa toiminnoissa ja laitoksissa välttää tai vähentää, koska mahdollisesti vähemmän haitallisia korvaavia aineita on saatavissa tai niitä saadaan lähivuosina; jos soveltuvia korvaavia aineita ei ole saatavissa, olisi toteutettava muita teknisiä toimenpiteitä ympäristöön kohdistuvien päästöjen vähentämiseksi siinä määrin kuin se on taloudellisesti ja teknisesti mahdollista,
 - 9) sellaisten orgaanisten liuottimien käyttöä ja orgaanisten yhdisteiden päästöjä, jotka aiheuttavat vakavimmat vaikutukset kansanterveyteen, olisi vähennettävä niin paljon kuin se on teknisesti mahdollista.”
- 4 Direktiivin johdanto-osan 14 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
 - ”14) ympäristönsuojelun korkea taso edellyttää orgaanisten yhdisteiden päästörajoitusten asettamista ja saavuttamista sekä asianmukaisia toimintaolosuhteita – parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden periaatteen mukaisesti – orgaanisia liuottimia yhteisön alueella käytävissä tietyissä laitoksissa ja toiminnoissa,

- 15) jäsenvaltiot voivat joissakin tapauksissa vapauttaa toiminnanharjoittajia noudattamasta päästöjen raja-arvoja, jos muilla toimenpiteillä, kuten liuotinpitoisuudeltaan alhaisten tai liuottimia sisältämättömien tuotteiden tai menetelmien käytöllä, päästään vastaaviin päästövähennyksiin.”
- 5 Direktiivin 1999/13 1 artiklassa säädetään, että direktiivin tarkoituksena on ehkäistä tai vähentää haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöistä ympäristöön ja pääasiassa ilmaan kohdistuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia, sekä ehkäistä tai vähentää ihmisten terveydelle mahdollisesti aiheutuvia vaaroja vahvistamalla toimenpiteet ja menettelytavat, jotka on pantava täytäntöön liitteessä I määriteltyjen toimintojen osalta, jos niissä ylitetään liitteessä II A luetellut liuottimien kulutuksen kynnyksarvot.
- 6 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”laitoksella” tarkoitetaan kiinteää teknistä yksikköä, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa 1 artiklassa mainittua toimintoa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyviä toimintoja, jotka ovat teknisesti yhteydessä samassa paikassa suoritettaviin toimintoihin ja jotka voivat vaikuttaa päästöihin.
- 7 Direktiivin 1999/13 3 artiklassa säädetään seuraavaa:
”Jäsenvaltioiden on annettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:
1. kaikki uudet laitokset ovat 5, 8 ja 9 artiklan säännösten mukaisia;
– –”
- 8 Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:
”Rajoittamatta [ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston] direktiivin 96/61/EY [(EYVL L 257, s. 26)] soveltamista jäsenvaltioiden on annettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:
1. olemassa olevat laitokset ovat 5, 8 ja 9 artiklan mukaisia viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2007;
– –
3. lupaa hakevien tai rekisteröitävien laitosten, jotka käyttävät liitteen II B vähentämishjelmaa, on ilmoitettava siitä toimivaltaisille viranomaisille viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2005;
– –”
- 9 Direktiivin 1999/13 5 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
”Kaikissa laitoksissa on noudatettava:
a) joko poistokaasupäästöjen raja-arvoja ja hajapäästöjen arvoja tai kokonaispäästöjen raja-arvoja, sekä muita liitteessä II A vahvistettuja vaatimuksia, tai;
b) liitteessä II B esitettyjä vähentämishjelman vaatimuksia.”
- 10 Direktiivin 1999/13 9 artiklan 1 kohdassa säädetään:
”Seuraavien vaatimusten noudattaminen on osoitettava toimivaltaista viranomaista tyydyttävällä tavalla:
– –
– liitteen II B mukaisen vähentämishjelman vaatimukset;

--”

11 Direktiivin 1999/13 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1 päivään huhtikuuta 2001 mennessä. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.”

12 Direktiivin 1999/13 liitteessä II B, jonka otsikkona on ”Vähentämishjelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Periaatteet

Vähentämishjelman tarkoituksena on mahdollistaa toiminnanharjoittajalle päästöjen vähennysten saavuttaminen muilla keinoin ja siten, että vähennykset vastaavat vähennyksiä, jotka saavutettaisiin päästöjen raja-arvoja soveltamalla. Tätä varten toiminnanharjoittaja voi käyttää mitä vähentämishjelmaa tahansa, joka on erityisesti suunniteltu hänen laitokselleen edellyttäen, että lopuksi saavutetaan vastaava päästöjen vähennys. Jäsenvaltioiden on toimitettava direktiivin 11 artiklan mukaisesti komissiolle tietoja edistymisestä vastaavan päästöjen vähennyksen saavuttamisessa ja vähennysohjelman soveltamisessa saaduista kokemuksista.

2. Käytäntö

Käytettäessä maaleja/pinnoitteita, lakkoja, liimoja tai painovärejä voidaan käyttää seuraavaa ohjelmaa. Jos seuraava menetelmä ei sovellu, toimivaltainen viranomainen voi sallia toiminnanharjoittajan käyttää jotakin muuta vaihtoehtoista ja sitä tyydyttävää poikkeuslupaohjelmaa, jolla saavutetaan tässä esitetyt periaatteet. Ohjelmassa otetaan huomioon seuraavat seikat:

- i) jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa omien päästöjen vähennysohjelmiensa toimeenpanemiseksi,
- ii) päästövähennysten vertailukohteen pitäisi vastata mahdollisimman tarkoin ilman vähennystoimenpiteitä syntyviä päästöjä.

Seuraava ohjelma on tarkoitettu laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana, ja sitä käytetään päästövähennysten vertailukohteen määrittämiseksi.

- i) Toiminnanharjoittajan on esitettävä päästöjen vähentämishjelma, joka sisältää erityisesti käytettävien kokonaismäärien keskimääräisen liuotinpitoisuuden vähennyksiä ja/tai kiintoaineiden tehokkaampaa käyttöä laitoksen kokonaispäästöjen vähentämiseksi määrättyyn prosenttiin vuosittaisista vertailupäästöistä eli päästöjen tavoitearvoon. Tämä on tehtävä seuraavan aikataulun mukaisesti:

Ajanjakso		Vuositusten päästöjen sallittu enimmäismäärä
Uudet laitokset	Olemassa olevat laitokset	
31.10.2001 mennessä	31.10.2005 mennessä	Tavoitearvo × 1,5
31.10.2004 mennessä	31.10.2007 mennessä	Tavoitearvo

- ii) Vuosittainen vertailupäästö lasketaan seuraavasti.

- a) Määritetään vuodessa kulutetun maalin/pinnoitteen ja/tai painoväriin, lakan tai liiman sisältämän kiintoaineen kokonaismassa. Kiintoainetta ovat kaikki sellaiset aineet maaleissa/pinnoitteissa, painoväreissä, lakoissa tai liimoissa, joista tulee kiinteitä veden tai haihtuvien orgaanisten yhdisteiden haihduttua.

--”

- 13 Direktiivi 1999/13 kumottiin siten, että kumoaminen tuli voimaan 7.1.2014, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU (EUVL L 334, s. 17).
- 14 Direktiivin 2010/75 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että direktiivillä laaditaan uudelleen seitsemän direktiiviä, joiden joukossa direktiivi 1999/13 oli.
- 15 Direktiivin 2010/75 59 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että jokainen laitos noudattaa jompaakumpaa seuraavista säännöksistä:

- a) haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöt eivät ylitä poistokaasujen päästöjen raja-arvoja ja hajapäästöjen raja-arvoja tai kokonaispäästöjen raja-arvoja, ja muita liitteessä VII olevassa 2 ja 3 osassa vahvistettuja vaatimuksia noudatetaan;
- b) laitokset noudattavat liitteessä VII olevassa 5 osassa vahvistettuja vähentämisohjelman vaatimuksia, edellyttäen, että saavutetaan vastaavat päästövähennykset kuin a alakohdassa tarkoitettuja päästöjen raja-arvoja soveltamalla.”
- 16 Direktiivin 2010/75 80 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava -- liitteessä VII olevan --5 osan 1 kohdan -- noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 7 päivään tammikuuta 2013 mennessä.

Jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säännöksiä samasta päivästä.

--”

- 17 Kyseisen direktiivin 81 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan direktiivi -- 1999/13 -- 7 päivästä tammikuuta 2014 alkaen, rajoittamatta kuitenkaan liitteessä IX olevassa B osassa lueteltujen direktiivien saattamista kansalliseen lainsäädäntöön ja soveltamista koskeviin määräaikoihin liittyvien jäsenvaltioiden velvoitteiden täyttämistä.”

- 18 Direktiivin 2010/75 liitteessä VII, jonka otsikkona on ”Orgaanisia liuottimia käyttäviä laitoksia ja toimintoja koskevat tekniset säännökset”, olevassa 5 osassa, jonka otsikkona on ”Vähentämisohjelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Toiminnanharjoittaja voi käyttää erityisesti laitostaan varten suunniteltua vähentämisohjelmaa.

2. Käytettäessä maaleja/pinnoitteita, lakkoja, liimoja tai painovärejä voidaan käyttää seuraavaa ohjelmaa. Jos seuraava menetelmä ei sovellu, toimivaltainen viranomainen voi sallia toiminnanharjoittajan käyttää jotakin muuta vaihtoehtoista ohjelmaa, jolla saavutetaan vastaavat päästöjen vähennykset kuin soveltamalla 2 ja 3 osassa vahvistettuja päästöjen raja-arvoja. Ohjelmassa otetaan huomioon seuraavat seikat:
- a) jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa omien päästöjen vähennysohjelmiensa toimeenpanemiseksi;
 - b) päästövähennysten vertailukohteen pitäisi vastata mahdollisimman tarkoin ilman vähennystoimenpiteitä syntyviä päästöjä.
3. Seuraava ohjelma on tarkoitettu laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana.
- a) vuosittainen vertailupäästö lasketaan seuraavasti:
 - i) Määritetään vuodessa kulutetun maalin/pinnoitteen ja/tai painovärin, lakan tai liiman sisältämän kiintoaineen kokonaismassa. Kiintoainetta ovat kaikki sellaiset aineet maaleissa/pinnoitteissa, painoväreissä, lakoissa tai liimoissa, joista tulee kiinteitä veden tai haihtuvien orgaanisten yhdisteiden haihduttua;
 - ii) vuosittaiset vertailupäästöt lasketaan kertomalla (i) alakohdassa määritetty massa asianomaisella seuraavassa taulukossa esitetyllä kertoimella. Toimivaltaiset viranomaiset voivat mukauttaa näitä kertoimia yksittäisten laitosten kohdalla siten, että kiintoaineiden käytön todennettavissa oleva tehostuminen otetaan huomioon.

--”

Alankomaiden oikeus

- 19 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että direktiivin 1999/13 4 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 2 kohta on Alankomaiden oikeudessa pantu täytäntöön liuottimia koskevan direktiivin 1999/13 täytäntöönpanopäätöksen (Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer; Stb. 2001, nro 161; jäljempänä liuotinpäätös) 3 §:n 1 momentilla ja 5 §:n a kohdalla.
- 20 Nämä liuotinpäätöksen säännökset velvoittivat kyseisiä yrityksiä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta niiden laitokset olisivat 31.10.2007 mennessä noudattaneet päätöksen liitteessä II A määritettyjä päästöjen raja-arvoja tai liitteessä II B yksityiskohtaisesti esitetyjä haihtuvien orgaanisten yhdisteiden vähentämisohjelman (jäljempänä vähentämisohjelma) vaatimuksia. Tämän jälkimmäisen liitteen sisältö on identtinen direktiivin 1999/13 liitteen II B kanssa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 21 Nannokalla on lakka- ja pinnoitelaitos.
- 22 College asetti 7.10.2010 tekemällään päätöksellä Nannokalle veloitteen, johon liittyi uhkasakko, liuotinpäätöksen 3 §:n 1 momentin ja 5 §:n a kohdan säännösten rikkomisen nojalla.
- 23 College hylkäsi 13.7.2011 tekemällään päätöksellä Nannokan 7.10.2010 tehtyä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen perusteettomana.

- 24 Rechtbank Arnhem (Arnhemin alioikeus) hylkäsi 3.5.2012 antamallaan tuomiolla Nannokan Collegen 13.7.2011 tekemästä päätöksestä nostaman kanteen perusteettomana.
- 25 Nannoka valitti tästä tuomiosta Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin).
- 26 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka Collegen 7.10.2010 tekemä päätös on peruutettu 7.3.2013, Nannokalla on yhä intressi saada valitukseensa sisällöllinen ratkaisu. Yhtiö on näet näyttänyt toteen, että se on tosiasiallisesti kärsinyt vahinkoa peruutetun päätöksen vuoksi, koska sen täytyi ulkoistaa osa toiminnoistaan toiselle yritykselle.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kiistatonta, ettei Nannoka täyttänyt liuotinpäätöksen liitteessä II A määritettyjä päästöjen raja-arvoja 31.10.2007.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Nannoka väittää kuitenkin täyttäneensä mainitun päätöksen liitteessä II B esitetyt vähentämishojelman mukaiset vaatimukset, sillä Nannokan mukaan kyseisessä liitteessä sille tarjotaan mahdollisuus saada lisäaikaa 31.10.2007 jälkeen oman vähentämishojelmansa toimeenpanemiseksi.
- 29 Nannokan mukaan direktiivin 1999/13 liitteessä II B nimittäin säädetään, että toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa oman päästöjen vähentämishojelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältäviä tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään. Nannoka katsoo, että pääasiassa on kyse tällaisesta tilanteesta.
- 30 Asianosaisilla ei ole ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kiistaa siitä, että Nannoka teki 27.10.2005 päivätyllä kirjeellä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle ilmoituksen aikomuksestaan käyttää vähentämishojelmaa. Samoin on kiistatonta, että Nannoka on laatinut vähentämishojelman. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se ei kuitenkaan tämän vähentämishojelman avulla voinut 31.10.2007 mennessä saavuttaa direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua ”päästöjen tavoitearvoa”.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B ei vaadita tietyn mallin mukaisen vähentämishojelman käyttöönottoa, vaan liitteessä vahvistetaan periaatteita, ohjeita ja vaatimuksia, joita toiminnanharjoittajan on direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla noudatettava kun se laatii oman vähentämishojelmansa.
- 32 Direktiivin 1999/13 liitteen II B perusteella ei kuitenkaan voida tarkasti määrittellä tilanteita, joissa siinä säädettyä lisäaikaa voidaan laillisesti myöntää, eikä sitä, kuinka pitkäksi ajaksi lisäaikaa mahdollisesti voidaan myöntää.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että tässä liitteessä säädetään, että niiden laitosten, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi, on noudatettava erityistä vähentämishojelmaa (jäljempänä vakio-ohjelma). Tämän jälkeen tässä liitteessä on aikataulu päästöjen ”tavoitearvojen” saavuttamiseksi ja laskutapa päästöjen tavoitearvojen määrittelemiseksi.
- 34 Pääasiaan ei liity sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, etteivät Nannokan laitokset täytä kyseisen vakio-ohjelman soveltamisen edellytyksiä. Vaikuttaisi siltä, että niissä tilanteissa, joissa tätä vakio-ohjelmaa voidaan soveltaa, ei voitaisi poiketa direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevasta aikataulusta. Koska tämän aikataulun mukaan päästöjen tavoitearvo oli saavutettava 31.10.2007 mennessä ja koska on selvää, ettei tätä tulosta saavutettu Nannokan vähentämishojelmalla, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä voidaan epäillä, ettei Nannokan vähentämishojelma täytä direktiivin 1999/13 liitteessä II B asetettuja vaatimuksia.

- 35 Kun otetaan kuitenkin huomioon se, että mainitun liitteen mukaan on tarpeellista ottaa huomioon, että toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko mahdollista, että myös silloin, kun voidaan soveltaa vakio-ohjelmaa, siihen kuuluvasta aikataulusta kuitenkin poiketaan.
- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää siten mahdollisena kahdenlaista direktiivin 1999/13 liitteen II B tulkintaa. Ensimmäisen tulkinnan mukaan lisäaikaa voitaisiin myöntää vain, jos vakio-ohjelmaa ei tietyssä tilanteessa voida soveltaa ja jos tästä syystä on laadittu toisentyypinen vähentämishjelma. Toisen tulkinnan mukaan lisäaikaa voitaisiin myöntää vakio-ohjelmaan sisältyvästä aikataulusta poiketen myös silloin, kun voidaan soveltaa vakio-ohjelmaa.
- 37 Mikäli unionin tuomioistuin pitäisi jälkimmäistä tulkintaa oikeana, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös sitä, millaisia olosuhteita vaaditaan siihen, että toiminnanharjoittaja voi saada hyväkseen lisäaikaa, sekä kuinka pitkäksi aikaa tätä lisäaikaa voidaan myöntää. Direktiivin 1999/13 liitteessä II B ei esimerkiksi määritetä, edellyttääkö lisäajan saaminen toimivaltaisen viranomaisen lupaa tai voiko se tapahtua automaattisesti. Liitteestä ei myöskään käy ilmi, miten konkreettista tai missä vaiheessa vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehityksen on oltava, jotta oikeus saada lisäaikaa syntyy. Tästä liitteestä ei myöskään käy ilmi se, millaisten edellytysten perusteella lisäajan pituus on määritettävä.
- 38 Näissä olosuhteissa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Seuraako direktiivin [1999/13] liitteestä II B, että sellaisten laitosten toiminnanharjoittajalle, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi, on myönnettävä lisäaikaa oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi mainitussa liitteessä vahvistetusta aikataulusta poiketen, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään?

[Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:]

- 2) Onko direktiivin [1999/13] liitteessä II B tarkoitetun vähentämishjelman toimeenpanemista varten myönnettävän lisäajan edellytyksenä laitoksen toiminnanharjoittajan tietty toiminta tai toimivaltaisten viranomaisten lupa?
- 3) Minkä edellytysten perusteella direktiivin [1999/13] liitteessä II B tarkoitetun lisäajan pituus voidaan määrittää?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 39 Kansallinen tuomioistuin tiedustele ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 1999/13 liitettä II B tulkittava siten, että liitteessä olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa tarkoitettua lisäaikaa voidaan myöntää direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”laitoksen” toiminnanharjoittajalle oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi, jos tämän laitoksen käyttämiä vähän liuotinta sisältäviä tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, vaikka tämän laitoksen tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi.

- 40 Direktiivin 1999/13 5 artiklan 2 kohdan mukaan kaikissa direktiivissä tarkoitetuissa laitoksissa on noudatettava joko tämän direktiivin liitteessä II A vahvistettuja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen raja-arvoja tai sen liitteessä II B esitettyjä vähentämishojelman vaatimuksia.
- 41 Direktiivin liitteessä II B olevan 1 kohdan mukaan vähentämishojelman tarkoituksena on mahdollistaa toiminnanharjoittajalle päästövähennysten saavuttaminen muilla keinoin kuin soveltamalla näitä päästöjen raja-arvoja ja siten, että vähennykset vastaavat vähennyksiä, jotka saavutettaisiin päästöjen raja-arvoja soveltamalla. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksena 14 kohdassa todennut, vähentämishojelma perustuu vähempipäästöisten korvaavien aineiden ja menettelyjen käyttöön.
- 42 Direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan käytettäessä maaleja/pinnoitteita, lakkoja, liimoja tai painovärejä voidaan käyttää tässä liitteessä olevan 2 kohdan toisessa alakohdassa määriteltyä tiettyä ohjelmaa eli vakio-ohjelmaa. Mainitun säännöksen mukaan tämä ohjelma on tarkoitettu laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittämiseksi. Mainitussa liitteessä olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan on niin, että jos menetelmä ei sovellu, toimivaltainen viranomais voi sallia toiminnanharjoittajan käyttää jotakin muuta vaihtoehtoista ja sitä tyydyttävää poikkeuslupaohjelmaa, jolla saavutetaan tässä liitteessä olevassa 1 kohdassa esitetyt periaatteet.
- 43 Ennakkoratkaisupyyntöstä käy ilmi, ettei pääasiaan liity mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, etteivät Nannokan laitokset täytä vakio-ohjelman soveltamiseen vaadittavia edellytyksiä.
- 44 Koska direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan mukaan asianomaiselle toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa oman päästöjen vähennysohjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, on määritettävä, onko tätä lisäaikaa voitava myöntää riippumatta siitä, mitä vähentämishojelmaa tämän toiminnanharjoittajan laitoksessa sovelletaan, vai onko lisäajan myöntäminen mahdollista ainoastaan, jos sovelletaan muuta vähentämishojelmaa kuin vakio-ohjelmaa.
- 45 Tämän suhteen on heti todettava, ettei tähän kysymykseen voida mainitun liitteen sanamuodon perusteella antaa selvää vastausta.
- 46 Vaikka direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan sanamuodosta näyttäisi käyvän ilmi, että toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa oman päästöjen vähennysohjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, tämän 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolme virkettä yhdistämällä ei voida määritellä, onko lisäaikaa myönnettävä myös siinä erityistapauksessa, että tämä toiminnanharjoittaja soveltaa vakio-ohjelmaa.
- 47 On todettava, että vaikka direktiivin 1999/13 ranskankielisessä toisinnossa ilmaisu "[à] cet effet", joka aloittaa direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan kolmannen virkkeen, näyttäisi ensi näkemältä viittaavan ainoastaan tämän kohdan edellisessä virkkeessä mainittuun tapaukseen, jossa sovelletaan "jotakin muuta ohjelmaa [kuin vakio-ohjelmaa]", tätä tulkintaa ei kuitenkaan näyttäisi voitavan yksiselitteisesti vahvistaa direktiivin 1999/13 muiden kieliversioiden, kuten saksan-, englannin- tai hollanninkielisen version perusteella, koska ne eivät sisällä ilmaisua "[à] cet effet" vastaavaa ilmaisua. Näissä versioissa tämä kolmas virke voitaisiin näet tulkita yleisellä tavalla siten, että siinä viitataan mihin tahansa vähentämishojelmaan, vakio-ohjelma mukaan lukien.
- 48 Tässä yhteydessä Alankomaiden hallitus väittää, että riippumatta siitä mitä vähentämishojelmaa kyseinen toiminnanharjoittaja käyttää, sille ei voida myöntää lisäaikaa, joka menisi pidemmälle kuin 31.10.2007, koska tähän ajankohtaan mennessä olemassa olevien laitosten päästöjen piti direktiivin

1999/13 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä II B olevan 2 kohdan toisen alakohdan i alakohdan mukaan noudattaa tämän direktiivin 5 artiklan vaatimuksia, eli kyseisen direktiivin liitteessä II A olevia raja-arvoja tai liitteen II B mukaista vähentämishjelmaa.

- 49 Tätä päätelmää ei voida kuitenkaan hyväksyä.
- 50 Direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa nimenomaisesti säädetty mahdollisuus myöntää toiminnanharjoittajalle lisäaikaa oman päästöjen vähennysohjelmansa toimeenpanemiseksi tarkoittaa välttämättä sitä, että kaikkia direktiivissä tarkoitettuja määräaikoja, muun muassa olemassa olevia laitoksia koskevaa, 31.10.2007 päättyvää määräaikaa, voidaan pidentää. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 22 kohdassa todennut, Alankomaiden näkemys veisi tämän direktiivin liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdalta sen normatiivisen luonteen ja tekisi siitä pelkän kyseessä olevien määräaikojen määrittämisen selityksen.
- 51 On syytä sitä paitsi todeta, että antaessaan vuonna 2010 direktiivin 2010/75 unionin lainsäätävä sisällytti tämän direktiivin liitteessä VII olevan 5 osan 2 kohdan a alakohtaan samansisältöisen mahdollisuuden lisäajan myöntämisestä toiminnanharjoittajalle vähentämishjelman soveltamiseksi kuin direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa säädetään. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa todennut, mistään ei kuitenkaan voida päätellä, että direktiivin 1999/13 kyseistä säännöstä olisi ollut tarkoitus muuttaa, kun se sisällytettiin direktiiviin 2010/75. Lainsäätäjän lähtökohtana oli siten periaate, että lisäaikaa oli mahdollista myöntää myös 31.10.2007 jälkeiselle ajalle.
- 52 Komissio puolestaan katsoo, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan toinen alakohta sisältää sellaisia laitoksia, joiden tuotteen kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana, koskevan erityissäännöksen, joka syrjäyttää lisäajan myöntämistä koskevan säännöksen. Komission mukaan lisäajan myöntäminen on siten mahdollista ainoastaan sellaisille laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuus ei pysy muuttumattomana.
- 53 Vaikka tämän suhteen pitää paikkansa, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että erityinen vähentämishjelma eli vakio-ohjelma on tarkoitettu laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi, tämä vakio-ohjelma ei kuitenkaan muodosta erityissäännöstä, joka sulkisi pois lisäajan myöntämisen tällaisten laitosten toiminnanharjoittajille.
- 54 On todettava, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta käy itse asiassa ilmi, että käytettäessä maaleja/pinnoitteita, lakkoja, liimoja tai painovärejä ”voidaan” käyttää vakio-ohjelmaa, ja jos tämä ohjelma ei sovellu, toimivaltainen viranomainen ”voi” sallia toiminnanharjoittajan käyttää jotain muuta vaihtoehtoista ja viranomaista tyydyttävää ohjelmaa, joka vastaa tämän direktiivin liitteessä II B olevassa 1 kohdassa esitettyjä periaatteita. On huomautettava, ettei mikään tämän säännöksen sanamuodossa poissulje sitä, että tilanteessa, jossa vakio-ohjelma ei sovellu, muuta menetelmää sovelletaan laitoksiin, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana. Samoin kuin on mahdollista, ettei vakio-ohjelmaa sovelleta tällaisiin laitoksiin, niille voidaan myöntää lisäaikaa, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään.
- 55 Lisäksi direktiivin 1999/13 lisäaikaa ja laitoksia, joiden tuotteen kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana, koskevien säännösten taustalla oleva ratio legis vahvistaa mahdollisuuden myöntää lisäaikaa kaikille laitostyypeille riippumatta siitä, millaista vähentämishjelmaa niissä käytetään.

- 56 Kuten yhtäältä julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa todennut, tämä lisäaika ilmentää suhteellisuusperiaatetta. Tämä periaate huomioon ottaen vaikuttaisi liioitellulta asettaa laitoksen toiminnanharjoittajille velvollisuus investoida tietyn laitoksen haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamiseen ennen tiettyä päivämäärää, jos näitä päästöjä voidaan välttää tai lähitulevaisuudessa vähentää voimakkaasti pienemmin kustannuksin heti kun vähän liuotinta sisältäviä tai liuotinta sisältämättömiä korvaavia aineita, joita kehitetään yhä, on saatavissa. Kuten toisaalta direktiivin 1999/13 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, direktiivi perustuu näkemykseen, jonka mukaan orgaanisten yhdisteiden päästöjä voidaan välttää tai vähentää käyttämällä vähemmän haitallisia korvaavia aineita, joita on saatavissa tai joita tulee saatavaksi lähivuosina. Jos yritys voi korvaavien aineiden avulla välttää kalliita toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi, se on todennäköisesti valmis kehittämään korvaavia aineita tai edistämään niiden kehittämistä. Siinä määrin kuin vähän liuotinta tai liuotinta sisältämättömät korvaavat aineet voivat kyseisiä laitoksia laajemminkin myötävaikuttaa siihen, että haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjä ympäristöön voidaan rajoittaa, niiden kehitys voi oikeuttaa pidemmän siirtymäajan.
- 57 Niiden laitosten osalta, joissa käytetään tuotetta, jonka kiintoainepitoisuus on muuttumaton, direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan toisesta alakohdasta käy ilmi, että kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää ”päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi”. Kuten ne, joita asia koskee, ovat suullisessa käsittelyssä esittäneet, tuotteen kiintoainepitoisuuden perusteella kyseisille laitoksille voidaan löytää päästöjen tavoitearvojen määrittelemiseksi tarvittava menetelmä, jota asianomainen toiminnanharjoittaja ei voi käyttää silloin kun ei käytetä tuotetta, jonka kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana. Mistään tämän liitteen säännöksestä ei myöskään käy ilmi, että kiintoainepitoisuuden muuttumattomuutta koskevan edellytyksen säätämisen tavoitteena olisi poissulkea lisäajan myöntäminen sellaiselle toiminnanharjoittajalle, jonka laitoksessa käytetään tuotetta, jonka kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana.
- 58 Tällä edellytyksellä ei näyttäisi siten olevan mitään yhteyttä direktiivin 1999/13 lisäajan myöntämistä koskevien säännösten taustalla olevaan ratio legisiin tilanteessa, jossa vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään. Tämän mahdollisuuden osalta ei siten ole oikeutettua tehdä eroa sellaisten laitosten, joissa käytetään tuotetta, jonka kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana, ja muiden laitosten välillä, eikä tällaista eroa voida myöskään selvästi päätellä direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan sanamuodosta.
- 59 Komissio tosin väitti suullisessa käsittelyssä, että jo direktiivin 1999/13 antamisajankohtana oli saatavissa runsaasti korvaavia aineita tuotteille, joiden kiintoainepitoisuus pysyy muuttumattomana. Komission mukaan unionin lainsäätäjä on ottanut tämän huomioon, ja on siis katsottava, että säätäessään tämän direktiivin liitteessä II B olevan 2 kohdan toisen alakohdan i alakohdassa vakio-ohjelmaan sovellettavat määräajat se on halunnut kokonaan poissulkea lisäajan myöntämisen sellaisille laitoksille, joiden tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana.
- 60 Direktiivin 1999/13 säännökset ja kyseisen direktiivin valmisteluasiakirjat eivät kuitenkaan tue komission väitteitä.
- 61 Näiltä osin on lisättävä, että direktiivin 1999/13 liitteen II B tulkinta siten, että olisi direktiivin vastaista myöntää lisäaikaa, jos vähän liuotinta sisältäviä tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, sellaisen laitoksen toiminnanharjoittajalle, jonka tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana, olisi joka tapauksessa vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, joka edellyttää, että unionin lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia siinä niille asetetut velvoitteet ovat, ja että ne voivat yksiselitteisesti saada tiedon velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti tuomio BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, 71 kohta ja tuomio ArcelorMittal Luxembourg v. komissio ja komissio v. ArcelorMittal Luxembourg ym., C-201/09 P ja C-216/09 P, EU:C:2011:190, 68 kohta).

- 62 Koska tällaista tulkintaa ei voida selvästi tehdä direktiivin 1999/13 liitteen II B sanamuodosta eikä sellaista näytä voitavan tehdä myöskään tämän direktiivin liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan lisäaikaa koskevien säännösten taustalla olevan ratio legisin perusteella eikä tämän liitteen rakenteen perusteella, on oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, että tämän liitteen perusteella Nannokan kaltaiselta yritykseltä kielletään mahdollisuus saada hyväkseen lisäaikaa.
- 63 On siten todettava, että lisäaikaa on voitava myöntää riippumatta siitä, mitä vähentämishjelmaa kyseisessä laitoksessa sovelletaan, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään.
- 64 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 1999/13 liitettä II B on tulkittava siten, että liitteessä olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa tarkoitettua lisäaikaa voidaan myöntää direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”laitoksen” toiminnanharjoittajalle oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, vaikka tämän laitoksen tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittämiseksi.

Toinen ja kolmas kysymys

- 65 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti yhtäältä, onko direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa tarkoitettua lisäaikaa voidaan myöntää direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”laitoksen” toiminnanharjoittajalle oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, vaikka tämän laitoksen tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittämiseksi.
- 66 Tämän suhteen on todettava, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan sanamuodon mukaan tässä säännöksessä tarkoitettua lisäaikaa ”on myönnettävä”. Siitä käy ilmi, ettei tällainen lisäaika ole automaattinen ja että se vaatii välttämättä toimivaltaisen viranomaisen päätöksen. Lisäksi on niin, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa todennut, että tällainen päätös edellyttää välttämättä kyseisen laitoksen toiminnanharjoittajan hakemusta, sillä toiminnanharjoittaja haluaa poikkeuksen vaatimuksista, joita sovellettaisiin siihen, ellei lisäaikaa myönnetä.
- 67 Tässä yhteydessä on korostettava direktiivin 1999/13 säännöksillä toimivaltaisille viranomaisille uskottua keskeistä tehtävää toiminnanharjoittajan soveltaessa vähentämishjelmaa.
- 68 Direktiivin 1999/13 4 artiklan 3 kohdassa nimittäin säädetään, että toiminnanharjoittajien, jotka haluavat ottaa käyttöön vähentämishjelman, oli ilmoitettava siitä toimivaltaisille viranomaisille viimeistään 31.10.2005. Lisäksi direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan toiminnanharjoittajan on osoitettava, että tällä tavoin ilmoitettu vähentämishjelma noudattaa ”toimivaltaista viranomaista tyydyttävällä tavalla” liitteessä II B esitettyjä vähentämishjelman vaatimuksia. Lopuksi mainitun direktiivin liitteessä II B olevassa 2 kohdassa säädetään, että jos vakio-ohjelma ei sovellu, ”toimivaltainen viranomainen voi sallia toiminnanharjoittajan käyttää jotakin muuta vaihtoehtoa ja sitä tyydyttävää poikkeuslupaohjelmaa, jolla saavutetaan [tämän liitteen 1 kohdassa] esitetyt periaatteet”.
- 69 Näistä säännöksistä seuraa, että toimivaltaisella viranomaisella on harkintavaltaa, kun sen on ratkaistava toiminnanharjoittajan hakemus siitä, että sille annetaan lupa soveltaa vähentämishjelmaa.
- 70 Sama koskee väistämättä lisäajan myöntämistä tällaisen vähentämishjelman käyttöönotolle, mikä on läheisesti sidoksissa toiminnanharjoittajalle myönnettyyn lupaan soveltaa tätä ohjelmaa.

- 71 Lisäaikaa voidaan myöntää siten ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten kyseisen toiminnanharjoittajan hakemuksen perusteella antamalla luvalla.
- 72 Tämän suhteen direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa säädetään vain, että jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömien korvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, toiminnanharjoittajalle on myönnettävä lisäaikaa sen oman päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi.
- 73 Koska direktiivin 1993/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa säädetty lisäajan myöntäminen muodostaa poikkeuksen kyseisen direktiivin yleisistä säännöksistä, sitä on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio ACI Adam ym., C-435/12, EU:C:2014:254, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 74 Tämän suhteen direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan sanamuodostakin, jossa säädetään ainoastaan ”lisäajan” myöntämisestä, käy ilmi, että tähän liitteeseen perustuvan vähentämishjelman soveltamisen on oltava ajallisesti rajoitettu.
- 75 Sen määrittämiseksi, onko toiminnanharjoittajalle myönnettävä lisäaikaa päästöjen vähentämishjelman toimeenpanemiseksi, ja mahdollisesti myönnettävän lisäajan keston määrittämiseksi on otettava huomioon direktiivin 1999/13 liitteen II B mukaisen lisäajan myöntämiseen liittyvien säännösten tavoitteet, eli kuten tämän tuomion 56 kohdassa on muistutettu, yhtäältä korvaavien aineiden kehittämisen kannustaminen ja toisaalta suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen.
- 76 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56 ja 57 kohdassa todennut, toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on harkintavaltansa puitteissa tarkastettava muun muassa, että korvaavien aineiden, jotka soveltuvat käytettäväksi kyseisissä laitoksissa ja soveltuvat haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämiseen, tosiasiallisesti kehitetään ja että käynnissä olevat kehitystyöt voivat annettujen tietojen valossa johtaa tällaisten tuotteiden aikaansaamiseen.
- 77 Tutkittaessa pyydetyn lisäajan suhteellisuutta verrattuna tavoitteeseen kannustaa korvaavien aineiden kehittämistä on otettava huomioon kehitteillä olevilla korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennyksien ja niiden kustannusten suhde lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuviin lisäpäästöihin ja mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannuksiin. Lisäksi on syytä tarkistaa, ettei ole olemassa vaihtoehtoista toimenpidettä, josta pienemmillä kustannuksilla aiheutuu vastaavia tai jopa suurempia päästövähennyksiä, ja muun muassa, ettei muita korvaavia aineita ole vielä saatavissa.
- 78 Sellaisen korvaavan aineen kehittäminen, joka lupaa suuria päästövähennyksiä, on siten omiaan oikeuttamaan tällaisen lisäajan myöntämisen kyseiselle toiminnanharjoittajalle.
- 79 Mahdollisesti myönnettävän lisäajan kestosta on todettava, ettei direktiivin 1999/13 liite II B eikä mikään muukaan tämän direktiivin säännös anna tähän viitettä.
- 80 Jottei direktiivin 1999/13 muilta säännöksiltä vietäisi niiden tehokkuutta, direktiivin liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohtaa ei kuitenkaan voida tulkita siten, että toimivaltaisten viranomaisten olisi myönnettävä kyseiselle toiminnanharjoittajalle lisäaikaa siihen asti kunnes korvaavia aineita on saatavissa asettamatta kuitenkaan minkäänlaista aikarajaa.
- 81 Tämän suhteen direktiivin 1999/13 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta käy ilmi, että direktiivin liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa säädettyä lisäaikaa voidaan myöntää ainoastaan, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömiä korvaavia aineita kehitetään tosiasiallisesti sinä ajankohtana, kun tätä lisäaikaa on myönnettävä, ja voidaan olettaa, että niitä on saatavissa ”lähivuosina”.

- 82 Vaikka tästä säännöksestä käy ilmi, että lisäaika voi olla usean vuoden pituinen, on kuitenkin todettava, että lisäajan pituus ei saa ylittää korvaavien aineiden kehittämiseen tarvittavaa aikaa. Tätä on arvioitava kaikki asiaankuuluvat seikat huomioon ottaen ja punnitsemalla yhtäältä muun muassa kehitteillä olevien korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennysten suuruutta ja näiden aineiden kustannuksia sekä toisaalta lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuvien lisäpäästöjen määrää sekä mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannuksia.
- 83 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että vähentämishojelman toimeenpanemista varten myönnettävän lisäajan edellytyksenä on toimivaltaisten viranomaisten lupa, joka edellyttää kyseisen toiminnanharjoittajan hakemusta. Sen määrittämiseksi, onko toiminnanharjoittajalle myönnettävä lisäaika vähentämishojelman toimeenpanemiseksi, ja mahdollisesti myönnettävän lisäajan keston määrittämiseksi toimivaltaisten viranomaisten on harkintavaltansa puitteissa tarkastettava muun muassa, että korvaavia aineita, jotka soveltuvat käytettäväksi kyseisissä laitoksissa ja soveltuvat haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämiseen, tosiasiallisesti kehitetään, että käynnissä olevat kehitystyöt voivat annettujen tietojen valossa johtaa tällaisten tuotteiden aikaansaamiseen ja ettei ole olemassa vaihtoehtoista toimenpidettä, josta pienemmällä kustannuksella aiheutuu vastaavia tai jopa suurempia päästövähennyksiä, ja muun muassa, ettei muita korvaavia aineita ole vielä saatavissa. Lisäksi on otettava huomioon korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennysten ja niiden kustannusten suhde lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuviin lisäpäästöihin ja mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannuksiin. Lisäajan pituus ei saa ylittää korvaavien aineiden kehittämiseen tarvittavaa aikaa. Tätä seikkaa on arvioitava ottaen huomioon kaikki asiaankuuluvat seikat ja muun muassa lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuvien lisäpäästöjen määrä sekä mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannukset verrattuna kehitteillä olevilla korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennysten suuruuteen ja näiden aineiden kustannuksiin.

Oikeudenkäyntikulut

- 84 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Orgaanisten liuottimien käytöstä tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta 11.3.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/13/EY liitettä II B on tulkittava siten, että liitteessä olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdassa tarkoitettua lisäaikaa voidaan myöntää direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun ”laitoksen” toiminnanharjoittajalle oman haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämishjelmansa toimeenpanemiseksi, jos vähän liuotinta sisältävien tai liuotinta sisältämättömienkorvaavien aineiden kehitys on yhä meneillään, vaikka tämän laitoksen tuotteen kiintoainepitoisuuden voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana ja kiintoainepitoisuutta voidaan käyttää päästövähennysten vertailukohteen määrittelemiseksi.**
- 2) **Direktiivin 1999/13 liitteessä II B olevan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämishjelman toimeenpanemista varten myönnettävän lisäajan edellytyksenä on toimivaltaisten viranomaisten lupa, joka edellyttää kyseisen toiminnanharjoittajan hakemusta. Sen määrittämiseksi, onko toiminnanharjoittajalle myönnettävä lisäaikaa haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämishjelman toimeenpanemiseksi, ja mahdollisesti myönnettävän lisäajan keston määrittämiseksi toimivaltaisten viranomaisten on harkintavaltansa puitteissa tarkastettava muun muassa, että korvaavia aineita, jotka soveltuvat käytettäviksi kyseisissä laitoksissa ja soveltuvat haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen vähentämiseen, tosiasiallisesti kehitetään, että käynnissä olevat kehitystyöt voivat annettujen tietojen valossa johtaa tällaisten tuotteiden aikaansaamiseen ja ettei ole olemassa vaihtoehtoista toimenpidettä, josta pienemmillä kustannuksilla aiheutuu vastaavia tai jopa suurempia päästövähennyksiä, ja muun muassa, ettei muita korvaavia aineita ole vielä saatavissa. Lisäksi on otettava huomioon kehitteillä olevilla korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennysten ja niiden kustannusten suhde lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuviin lisäpäästöihin ja mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannuksiin. Lisäajan pituus ei saa ylittää korvaavien aineiden kehittämiseen tarvittavaa aikaa. Tätä seikkaa on arvioitava ottaen huomioon kaikki asiaankuuluvat seikat ja muun muassa lisäajan myöntämisen seurauksena aiheutuvien lisäpäästöjen määrä sekä mahdollisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannukset verrattuna kehitteillä olevilla korvaavilla aineilla saavutettavissa olevien päästövähennysten suuruuteen ja näiden aineiden kustannuksiin.**

Allekirjoitukset