



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 12. marca 2015¹

Vec C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala

Raad van State (Holandsko)]

„Životné prostredie — Znečistenie ovzdušia — Smernica 1999/13/ES — Obmedzenie emisií prchavých organických zlúčenín — Používanie organických rozpúšťadiel pri určitých činnostiach a v určitých zariadeniach — Povinnosti, ktoré sa týkajú existujúcich zariadení — Predĺženia prechodnej lehoty“

I – Úvod

1. Prchavé organické zlúčeniny a ich produkty rozkladu prispievajú k vzniku prízemného ozónu. Vysoké koncentrácie ozónu môžu ohroziť ľudské zdravie a viesť k škodám na lesoch, vegetácii a úrode.² Únia a jej členské štáty sa preto už dlhšie usilujú o obmedzenie emisií prchavých organických zlúčenín.

2. Cieľom smernice o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín³ [ďalej len „smernica o VOC“ (VOC je skratka pre *volatile organic compounds*, t. j. prchavé organické zlúčeniny)] je predchádzať emisiám uvedených zlúčenín z určitých zariadení do životného prostredia, najmä do vzduchu, alebo ich znižovať. Na tento účel mali okrem iného existujúce zariadenia, ktoré takéto emisie vypúšťali, v podstate do 31. októbra 2007 buď splniť určité limity, alebo realizovať plán znižovania emisií.

3. Prevádzkovateľovi zariadenia ale musí byť poskytnutá dlhšia lehota na realizáciu plánu znižovania emisií, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa má objasniť, za akých podmienok sa takéto predĺženie má poskytnúť.

4. Hoci bola smernica o VOC zrušená v roku 2010 smernicou o priemyselných emisiách⁴, je návrh na začatie prejudiciálneho konania zaujímavý aj pre budúcnosť. Úprava o poskytnutí dlhšej lehoty bola totiž v plnom rozsahu prebratá do smernice o priemyselných emisiách.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Návrh Komisie na prijatie smernice Rady o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín unikajúcich pri používaní organických rozpúšťadiel pri určitých priemyselných činnostiach [KOM(96) 538 v konečnom znení, bod 3].

3 — Smernica Rady 1999/13/ES z 11. marca 1999 o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín unikajúcich pri používaní organických rozpúšťadiel pri určitých činnostiach a v určitých zariadeniach (Ú. v. ES L 85, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 118), zmenená a doplnená smernicou 2008/112/ES (Ú. v. EÚ L 345, s. 68).

4 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, s. 17).

II – Právny rámec

5. Účel smernice o VOC je stanovený v článku 1:

„Účelom tejto smernice je predchádzať alebo znižovať priame a nepriame vplyvy emisií prchavých organických zlúčenín do životného prostredia, najmä do ovzdušia a potenciálne riziká pre zdravie obyvateľstva tým, že sa poskytnú opatrenia a postupy, ktoré sa majú realizovať pri činnostiach definovaných v prílohe I, pokiaľ sú vykonávané nad prahovými hodnotami spotreby rozpúšťadiel, ktoré sú uvedené v prílohe II A.“

6. Článok 4 smernice o VOC obsahuje úpravu požiadaviek týkajúcich sa existujúcich zariadení:

„Členské štáty prijímú bez toho, aby bola dotknutá smernica 96/61/ES, potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že:

1. existujúce zariadenia budú v súlade s článkami 5, 8 a 9 najneskôr 31. októbra 2007;
2. všetky existujúce zariadenia budú zaregistrované alebo získajú povolenie na vykonávanie činnosti najneskôr do 31. októbra 2007;
3. tie zariadenia, ktoré potrebujú získať povolenie alebo byť zaregistrované ako používatelia schémy znižovania emisií prílohy II B, oznámia túto skutočnosť príslušnému orgánu najneskôr do 31. októbra 2005;

...“

7. Obmedzenie emisií je upravené v článku 5 ods. 2 smernice o VOC:

„Všetky zariadenia musia spĺňať:

- a) buď hodnoty emisných limitov v odpadových plynch a hodnoty fugitívnych emisií alebo hodnoty celkového emisného limitu a ďalšie požiadavky ustanovené v prílohe II A;
- alebo
- b) požiadavky plánu na znižovanie emisií, ktoré sú špecifikované v prílohe II B.“

8. Plán znižovania emisií je stanovený v prílohe II B smernice o VOC:

„1. Princípy

Účelom schémy znižovania emisií je povoliť prevádzkovateľovi možnosť dosiahnuť inými spôsobmi také zníženie emisií, ktoré by bolo rovnaké ako zníženie emisií dosiahnuté, ak by sa použili hodnoty emisných limitov. Za týmto účelom môže prevádzkovateľ použiť akúkoľvek schému znižovania emisií vypracovanú špeciálne na jeho zariadenie za predpokladu, že nakoniec dosiahne rovnaké zníženie emisií. Členské štáty musia v súlade s článkom 11 tejto smernice hlásiť Komisii pokrok pri dosahovaní rovnakého zníženia emisií vrátane skúseností s uplatňovaním plánu na znižovanie emisií.

2. Prax

V prípade aplikovania náterov, lakov, lepidiel alebo tlačiarenských farieb je možné použiť nasledujúcu schému. Ak nasledujúca metóda nie je vhodná, príslušný orgán môže prevádzkovateľovi povoliť, aby použil akúkoľvek inú alternatívnu výnimočnú schému, o ktorej je presvedčený, že spĺňa vyššie uvedené princípy. Návrh schémy musí zohľadniť tieto skutočnosti:

- i) ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú, prevádzkovateľovi musí byť poskytnutá dlhšia lehota na realizáciu jeho plánov znižovania emisií;
- ii) referenčný bod na znižovanie emisií musí podľa možnosti čo najviac korešpondovať s množstvom emisií, ktoré by boli emitované, ak by neboli podniknuté žiadne kroky na zníženie emisií.

Nasledujúca schéma sa použije na zariadenia, u ktorých je možné predpokladať a použiť konštantný tuhý obsah produktu na definíciu referenčného bodu znižovania emisií:

- i) prevádzkovateľ musí predložiť plán znižovania emisií, ktorý obsahuje konkrétne zníženia priemerného obsahu rozpúšťadiel v celkovom vstupe a/alebo zvýšenie efektívnosti pri používaní tuhých látok na dosiahnutie zníženia celkových emisií zo zariadenia na stanovenú percentuálnu hodnotu z referenčného ročného množstva emisií a ktorý je načasovaný tak, aby dosiahol cieľové množstvo emisií. Musí sa to vykonať v nasledujúcom časovom rámci:

Lehota		Maximálne povolené celkové ročné množstvo emisií
nové zariadenia	existujúce zariadenia	
do 31. 10. 2001	do 31. 10. 2005	Cieľové množstvo emisií x 1,5
do 31. 10. 2004	do 31. 10. 2007	Cieľové množstvo emisií

- ii) ročné referenčné množstvo emisií sa vypočíta takto:
 - a) Presne sa určí celková hmotnosť tuhých látok v množstve náteru a/alebo tlačiarenskej farby, laku alebo lepidla spotrebovaného za rok. Tuhé látky sú všetky materiály v náteroch, tlačiarenských farbách, lakoch a lepidlách, ktoré sa stávajú tuhými po odparení vody alebo prchavých organických zlúčenín;
 - b) Referenčné ročné množstvo emisií sa vypočíta tak, že sa vynásobí hmotnosť stanovená v písm. a) príslušným faktorom z nižšie uvedenej tabuľky. ...
 - c) cieľové množstvo emisií sa rovná referenčnému ročnému množstvu emisií násobenému percentami rovnajúcimi sa:
 - (hodnote fugitívnych emisií + 15) pre zariadenia spadajúce pod bod 6 a nižšie prahové hodnoty bodov 8 a 10 prílohy II A,
 - (hodnote fugitívnych emisií + 5) pre všetky ostatné zariadenia.“

III – Skutkový stav konania vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

9. Spoločnosť Nannoka Vulcanus Industries BV (ďalej len „Nannoka“) prevádzkuje zariadenie na nanášanie náterov a lakovanie. Uznesením zo 7. októbra 2010 vydalo College van gedeputeerde staten van Gelderland (predsedníctvo vlády provincie Gelderland) proti spoločnosti Nannoka opatrenie s hrozbou pokuty z dôvodu porušenia vnútroštátnej právnej úpravy na prebratie smernice o VOC.

10. Nannoka k 31. októbru 2007 nespĺňala hodnoty emisných limitov podľa prílohy II A smernice o VOC, podľa údajov vnútroštátneho súdu však tvrdí, že spĺňa požiadavky plánu znižovania emisií, ktoré sú špecifikované v prílohe II B, pretože táto príloha poskytuje možnosť predĺženia lehoty na realizáciu plánu znižovania emisií aj na obdobie po 31. októbri 2007.

11. Nannoka preto proti uzneseniu zo 7. októbra 2010 podala žalobu. Vec sa teraz prejednáva na Raad van State (Najvyšší súd). Uznesenie bolo síce medzičasom zrušené, ale Nannoka má podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania naďalej záujem na obsahovom posúdení svojho opravného prostriedku. Dôveryhodne preukázala, že uznesením jej bola spôsobená škoda, pretože výkonom časti svojej činnosti musela poveriť inú prevádzkareň.

12. Raad van State položila Súdnemu dvoru tieto otázky:

1. Vyplýva z prílohy II B smernice o VOC, že prevádzkovateľovi zariadení, pri ktorých je možné predpokladať a použiť konštantný tuhý obsah produktu na definíciu referenčného bodu znižovania emisií, treba na rozdiel od harmonogramu stanoveného v tejto prílohe poskytnúť dlhšiu lehotu na realizáciu jeho plánov znižovania emisií, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú?

V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

2. Je poskytnutie dlhšej lehoty na realizáciu plánu znižovania emisií v zmysle prílohy II B smernice o VOC podmienené určitým konaním prevádzkovateľa zariadenia alebo povolením príslušného orgánu?
3. Na základe akých kritérií sa stanoví rozsah dlhšej lehoty v zmysle prílohy II B smernice o VOC?

13. Písomné pripomienky predložili Holandské kráľovstvo a Európska komisia. Na pojednávaní 26. februára 2015 sa navyše zúčastnila aj Nannoka.

IV – Právne posúdenie

14. Smernica o VOC umožňuje dosiahnuť cieľ zníženia emisií rozpúšťadiel rôznymi spôsobmi. Dva najdôležitejšie sú jednak dodržiavanie hodnôt emisných limitov, najmä izoláciou zariadení a filtráciou odpadového vzduchu a jednak uplatňovanie plánov znižovania emisií týkajúcich sa konkrétnych zariadení (článok 5 ods. 2). Plány znižovania sa v porovnaní s uplatňovaním hodnôt limitov vyznačujú väčšou flexibilitou. Spravidla spočívajú na používaní náhrad a postupov s menším množstvom rozpúšťadiel. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka tejto druhej cesty, teda uplatnenia plánov znižovania.

A – O možnosti poskytnutia dlhšej lehoty (prvá otázka)

15. Prvou otázkou chce Raad von State zistiť, či prevádzkovateľovi zariadení, pri ktorých je možné predpokladať konštantný tuhý obsah produktu, treba poskytnúť dlhšiu lehotu na realizáciu jeho plánov znižovania emisií, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú.

16. Odpoveď na túto otázku vyplýva už zo samotného relevantného ustanovenia. Príloha II B bod 2 prvý odsek písm. i) smernice o VOC totiž stanovuje, že prevádzkovateľovi musí byť poskytnutá dlhšia lehotu na realizáciu jeho plánov znižovania emisií, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú.

17. Ani Holandsko a ani Komisia však s týmto záverom nesúhlasia. Domnievam sa, že tento postoj sa prinajmenšom čiastočne zakladá na tom, že príloha II B bod 2 prvý odsek písm. i) smernice VOC neobsahuje žiadnu výslovnú úpravu týkajúcu sa časového ohraničenia možného predĺženia lehoty. Ak by ale existovalo právo na neobmedzené predĺženie lehoty, mohla by byť smernica o VOC zbavená potrebného účinku. Konkrétne sa ale obaja účastníci konania opierajú o iné úvahy.

1. O holandskom postoji – nemožnosť predĺžiť lehotu na obdobie po 31. októbri 2007

18. Holandsko zastáva odvážny názor, na základe ktorého odmieta každé predĺženie lehoty presahujúce 31. október 2007. To je dátum, do ktorého musia byť podľa článku 4 bodu 1 a prílohy II B bodu 2 druhého odseku písm. i) smernice o VOC znížené emisie existujúcich zariadení.

19. Tvrdí, že zníženie emisií je technicky možné už pred týmto dátumom. To vysvetlila Komisia už vo svojom návrhu smernice o VOC z roku 1996.⁵ Aj podľa odôvodnenia 8 smernice boli pri jej prijatí v roku 1999 potrebné náhrady už k dispozícii alebo sa prinajmenšom mohlo očakávať, že v budúcich rokoch budú k dispozícii.

20. Preto sa Holandsko domnieva, že po 31. októbri 2007 nemôže existovať oprávnená potreba poskytnutia dlhšej lehoty. K tomuto dátumu museli existujúce zariadenia podľa článku 4 bodu 1 smernice o VOC spĺňať požiadavky podľa článku 5, teda hodnoty limitov podľa prílohy II A alebo plán znižovania podľa prílohy II B.

21. Holandský postoj ale spočíva len na prognóze normotvorcu pri prijatí smernice o VOC. Holandsko netvrdí, že vývoj možných náhrad bol k 31. októbru 2007 skutočne ukončený.

22. V prvom rade je ale postoj Holandska nezlučiteľný so znením prílohy II B bodom 2 prvým odsekom písm. i) smernice o VOC. Tam je poskytnutie dlhšej lehoty výslovne stanovené. O poskytnutí dlhšej lehoty možno hovoriť len vtedy, ak je vôbec možné lehoty smernice, v prípade existujúcich zariadení je to 31. október 2007, predĺžiť. Postoj Holandska by tomuto ustanoveniu naopak odňal jeho regulačný charakter a zredukoval by ho len na vysvetlenie toho, akým spôsobom sa lehoty stanovili.

23. Takéto prehodnotenie jednoznačnej úpravy predĺženia lehôt by prichádzalo do úvahy nanajvýš vtedy, ak by v prospech toho nevyhnutne svedčil normatívny kontext alebo zjavné ciele opatrenia. Keďže to tak však nie je, názor Holandska je nezlučiteľný so zásadou právnej istoty.

5 — KOM(96) 538 v konečnom znení, bod 59.

24. Okrem toho Únia na poskytnutí dlhšej lehoty aj neskôr trvala. V tomto zmysle to bolo stanovené aj v Protokole o znížení acidifikácie, eutrofizácie a prízemného ozónu⁶, ktorý bol síce, rovnako ako smernica o VOC, prijatý už v roku 1999, ale Únia ho ratifikovala až v roku 2003.⁷

25. Nakoniec je potrebné konštatovať, že normotvorca Únie v roku 2010 pri prijatí smernice o priemyselných emisiách opäť prebral v identickom znení možnosť poskytnutia dlhšej lehoty v súvislosti s realizáciou plánov znižovania, a to v prílohe VII časti 5 bode 2 písm. a). Vychádzal teda z toho, že poskytnutie dlhšej lehoty je aj po 31. októbri 2007 stále možné a zmysluplné.

26. Z toho vyplýva, že názor Holandska treba zamietnuť.

2. O názore Komisie – neposkytnutie dlhšej lehoty pre zariadenia s konštantným tuhým obsahom produktu

27. Komisia zastáva rozdielne stanovisko, z ktorého pravdepodobne vychádza aj otázka položená Raad van State. Vychádza z toho, že príloha II B bod 2 druhý odsek smernice o VOC obsahuje *špeciálnu právnu úpravu* pre zariadenia s konštantným tuhým obsahom produktu, ktorá má prednosť pred právnou úpravou o poskytnutí dlhšej lehoty. Poskytnutie dlhšej lehoty by na základe toho bolo možné len pri zariadeniach bez konštantného tuhého obsahu produktu.

28. Je pravda, že podľa prílohy II B bodu 2 druhého odseku smernice o VOC sa má stanovený plán znižovania použiť na zariadenia, pri ktorých je možné predpokladať a použiť konštantný tuhý obsah produktu na definíciu referenčného bodu znižovania emisií. Podľa tohto plánu musia existujúce zariadenia dosiahnuť konečnú cieľovú hodnotu do 31. októbra 2007.

29. Na rozdiel od tvrdenia Komisie v tejto súvislosti ale nejde o špeciálnu právnu úpravu, ktorá vylučuje poskytnutie dlhšej lehoty. Dôkazom toho je integrácia smernice o VOC do smernice o priemyselných emisiách, ako aj ciele týchto ustanovení.

a) O integrácii smernice o VOC do smernice o priemyselných emisiách

30. Ak by lehoty pre plán znižovania emisií podľa prílohy II B bodu 2 ods. 2 smernice o VOC ako špeciálna úprava vylúčili možnosť predĺženia lehoty podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i), bola by smernica o VOC jednoznačne reštriktívnejšia, ako je v súčasnosti platné ustanovenie v prílohe VII časti 5 smernice o priemyselných emisiách. Toto ustanovenie obsahuje v bode 2 písm. a) naďalej možnosť poskytnutia dlhšej lehoty, to sa ale už netýka lehôt podľa prílohy II B bodu 2 druhého odseku písm. i) smernice o VOC. Preto v pôsobnosti v súčasnosti platnej smernice o priemyselných emisiách existuje možnosť poskytnutia dlhšej lehoty aj pri konštantnom tuhom obsahu produktu.

31. Podľa všetkého ale neexistuje žiadny dôvod na to, prečo by v súčasnosti mala byť poskytnutá dlhšia lehota zariadeniam, ktoré by v tejto súvislosti počas platnosti smernice o VOC neprichádzali do úvahy. Naopak je potrebné vychádzať z toho, že medzičasom vývoj náhrad pokročil, takže potreba poskytnutia dlhších lehôt by mala byť zreteľne nižšia.

32. Okrem toho nič nenasvedčuje tomu, že ustanovenia smernice o VOC, a najmä možnosť poskytnutia dlhšej lehoty, boli pri zapracovaní do smernice o priemyselných emisiách zmenené. Účelom smernice o priemyselných emisiách je najmä konsolidácia rôznych smerníc. V súlade s týmto účelom je vynechanie lehôt podľa prílohy II B bodu 2 druhého odseku písm. i) smernice o VOC,

6 — Prijatý 30. novembra 1999 v Göteborgu (Ú. v. ES L 179, 2003, s. 3).

7 — Rozhodnutie Rady 2003/507/ES z 13. júna 2003 (Ú. v. ES L 179, s. 1; Mim. vyd. 11/004, s. 172).

keďže tieto pri prijatí smernice o priemyselných emisiách už vypršali. Ak by s týmto vypršaním lehôt bolo spojené aj ukončenie možnosti poskytnutia dlhšej lehoty, bolo by takisto vynechané aj relevantné ustanovenie. A ak mala táto možnosť naďalej platiť len pre určité typy zariadení, mal to normotvorca pri vynechaní lehôt jasne uviesť.

33. Na základe vyššie uvedeného je potrebné vychádzať z toho, že normotvorca prinajmenšom pri prijatí smernice o priemyselných emisiách predpokladal, že už smernica o VOC umožňovala poskytnutie dlhšej lehoty aj zariadeniam s konštantným tuhým obsahom produktu.

b) O cieľoch ustanovení

34. Ciele ustanovení o poskytnutí dlhšej lehoty a o zariadeniach s konštantným tuhým obsahom produktu potvrdzujú možnosť poskytnutia dlhších lehôt pri všetkých typoch zariadení.

35. Smernica o VOC síce výslovne nevyjadruje ciele ustanovenia o poskytnutí dlhšej lehoty, ale je potrebné predpokladať, že sú sledované dva ciele.

36. Po prvé sa má predchádzať neprimeraným nákladom. Nedáva zmysel investovať do obmedzenia emisií zariadenia, ak týmto emisiám možno zabrániť o krátky čas neskôr oveľa výhodnejšie, a to ihneď, ako budú k dispozícii náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá. V tejto súvislosti je poskytnutie dlhšej lehoty vyjadrením zásady proporcionality.

37. Po druhé sa má vytvoriť podnet na vývoj náhrad. Ak podnik môže prostredníctvom náhrad zabrániť drahým opatreniam na zníženie emisií, je pravdepodobne pripravený vyvíjať náhrady a tento vývoj podporovať.

38. Z perspektívy ochrany životného prostredia vzbudzuje tento druhý cieľ špeciálny záujem. Náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, môžu prispieť k obmedzeniu emisií prchavých organických zlúčenín s malými nákladmi aj nad rámec dotknutého zariadenia. Ich vývoj teda môže byť dôvodom dlhších prechodných lehôt.

39. Čo sa týka uplatnenia ustanovenia o poskytnutí dlhšej lehoty na zariadenia s konštantným tuhým obsahom produktu, smernica o VOC neobsahuje žiadne oporné body pre rozdiely s inými zariadeniami, ktoré by boli relevantné z hľadiska týchto dvoch cieľov.

40. Jediný zjavný dôvod toho, aby sa vôbec použil znak konštantného tuhého obsahu produktu, vyplýva z poukázania naň v prílohe II B bode 2 druhom odseku smernice o VOC: Tento obsah možno „použiť na definíciu referenčného bodu znižovania emisií“. Ako tiež účastníci konania uviedli na pojednávaní, táto charakteristika slúži bezprostredne na to, aby boli určitou metódou určené emisné ciele pre dotknuté zariadenia.

41. Pri konštantnom pevnom obsahu produktu je totiž relatívne jednoduché vypočítať celkovú hmotnosť relevantných tuhých látok a na základe ďalších pravidiel uvedených v prílohe II B bode 2 druhom odseku písm. ii) smernice o VOC vypočítať cieľové hodnoty plánu znižovania.

42. Ak pri zariadení nie je tuhý obsah produktu konštantný, nie je takýto postup možný. Cieľové hodnoty plánu znižovania sa preto musia pri takýchto iných zariadeniach určiť iným spôsobom.

43. Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že cieľom kritéria konštantného tuhého obsahu produktu nie je vylúčiť možnosť poskytnutia dlhšej lehoty. Toto kritérium nemá žiaden vzťah k cieľom predĺženia lehôt, a preto neodôvodňuje odlišenie voči iným zariadeniami.

44. Komisia a Holandsko síce na pojednávaní uviedli, že o zariadeniach s konštantným tuhým obsahom produktu existovali v čase prijatia smernice o VOC pomerne rozsiahle poznatky. Predovšetkým podľa Komisie tieto poznatky a podobnosť dotknutých typov zariadení odôvodňovali špecifický plán znižovania emisií podľa prílohy II B bodu 2 druhého odseku smernice o VOC s upustením od možnosti predĺženia lehoty.

45. Toto hľadisko sa však nepremietlo ani do smernice o VOC, ani do dostupných dokumentov pochádzajúcich z legislatívneho postupu. Prípád spoločnosti Nannoka navyše ukazuje, že predovšetkým existujú aj zariadenia s konštantným tuhým obsahom produktu, ktoré majú záujem na predĺžení lehôt počas vývoja alternatívnych látok. Preto tento argument nepovažujem za dostatočný na to, aby bolo predĺženie lehôt v zásade vylúčené na ťarchu prevádzkovateľov zariadení s konštantným tuhým obsahom produktu, aj keď sa táto možnosť podľa znenia prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) naskytá.

3. Záver prvej otázky

46. Na základe vyššie uvedeného je preto potrebné odpovedať na prvú otázku v tom zmysle, že prevádzkovateľovi zariadení, pri ktorých je možné predpokladať konštantný tuhý obsah produktu, sa musí podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice o VOC na rozdiel od harmonogramu stanoveného v tejto prílohe poskytnúť dlhšia lehota na realizáciu jeho plánov znižovania emisií v zásade vtedy, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú.

B – O podmienkach na poskytnutie dlhšej lehoty (druhá a tretia otázka)

47. Odpoveď na prvú otázku vedie k tomu, že sa musia zodpovedať aj druhá a tretia otázka. Je ale zmysluplné venovať sa im v obrátenom poradí.

1. O hmotnoprávných podmienkach na poskytnutie dlhšej lehoty (tretia otázka)

48. Tretia otázka poukazuje na problémy, ktoré vyplývajú zo zodpovedania prvej otázky.

49. Raad van State chce zistiť, na základe akých kritérií sa má rozhodovať o poskytnutí dlhšej lehoty. Príloha II B bod 2 prvý odsek písm. i) smernice o VOC však na prvý pohľad obsahuje len málo kritérií. Toto ustanovenie stanovuje, že prevádzkovateľovi musí byť poskytnutá dlhšia lehota na realizáciu jeho plánov znižovania emisií, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú.

50. To je možné chápať v tom zmysle, že príslušné orgány musia lehotu predlžovať dovtedy, kým nie sú k dispozícii náhrady, teda potenciálne bez akejkoľvek časovej hranice.

51. Tým by mohli byť ostatné ustanovenia smernice o VOC v rozsiahlej miere zbavené ich praktického účinku. Prevádzkovatelia by mohli odmietať dodržiavať limity alebo iné opatrenia na znižovanie emisií jednoducho s odôvodnením, že čakajú na náhrady, aby mohli emisie znížiť. Smernica o VOC by bola záväzná len do tej miery, že prevádzkovatelia musia používať náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, a to ihneď, ako sú využiteľné.

52. Takýto výklad by ale bol nezlučiteľný s cieľom smernice o VOC. Podľa jej článku 1 má predchádzať alebo znižovať priame a nepriame vplyvy emisií prchavých organických zlúčenín do životného prostredia a potenciálne riziká pre zdravie obyvateľstva tým, že sa poskytnú opatrenia a postupy, ktoré sa majú realizovať pri stanovených činnostiach, pokiaľ sú vykonávané nad prahovými hodnotami spotreby rozpúšťadiel. Tento cieľ zodpovedá aj medzinárodnoprávnemu záväzku Únie podľa

Göteborgského protokolu.⁸ Čakanie na to, kým sa budú dať využívať náhrady, bez zreteľnej časovej hranice, by nebolo vhodným opatrením na dosiahnutie tohto cieľa.

53. Okrem toho normotvorca v roku 1999 nepredpokladal, že vývoj náhrad bude trvať ešte veľmi dlho. Podľa odôvodnenia 8 smernice o VOC skôr predpokladal, že sú alebo v nasledujúcich rokoch budú k dispozícii menej škodlivé náhrady.

54. Poskytnutie dlhšej lehoty podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice o VOC preto prichádza do úvahy len vtedy, keď sa náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, skutočne vyvíjajú a keď je možné predpokladať, že v najbližších rokoch budú k dispozícii.

55. Pri konkretizovaní tohto časového rámca je potrebné pri rešpektovaní zásady proporcionality zohľadniť ciele poskytnutia dlhšej lehoty, ktorými sú prevencia nepotrebných nákladov a podnet na vývoj náhrad.⁹

56. Z toho vyplýva, že sa skutočne musia vyvíjať náhrady vhodné na použitie v relevantnom zariadení a na zníženie emisií rozpúšťadiel. Takisto nemôžu existovať žiadne alternatívne opatrenia, ktoré by mohli spôsobiť podobné alebo ešte vyššie zníženia emisií pri porovnateľných nákladoch.

57. Okrem toho je potrebné zohľadniť pomer medzi znížením emisií dosiahnutelným prostredníctvom náhrad a jeho nákladmi a medzi dodatočnými emisiami spôsobenými poskytnutím dlhšej lehoty a nákladmi možných alternatívnych opatrení.

58. Ak na základe náhrady možno očakávať len malé zníženie emisií, ale spôsobuje podobné náklady, ako ihneď možné alternatívne opatrenia, vyplýva z toho, že nie je dôvodom na poskytnutie dlhšej lehoty. Náhrada, ktorá je príslubom vysokých úspor za nízke náklady, naopak umožňuje, aby sa čakalo o niečo dlhšie.

59. V každom prípade by hranicu „nasledujúcich“, resp. najbližších rokov mohlo v zásade narušiť, ak by bol proces vývoja naplánovaný na dlhšie ako päť rokov. Pri takýchto dlhodobých plánoch bude okrem toho aj ťažké preukázať dostatočné vyhliadky na úspech.

60. Ako uvádza Komisia, musí sa okrem toho zohľadniť, že poskytnutie dlhšej lehoty sa má ako výnimka zo všeobecných noriem smernice o VOC vykladať reštriktívne.¹⁰ Preukázanie podmienok na poskytnutie dlhšej lehoty, t. j. prebiehajúci vývoj vhodných náhrad, musí byť preto dostatočne konkrétne. V prospech úspechu vývoja musí takisto svedčiť prevažujúca miera pravdepodobnosti.

61. Príslušné orgány urobia pri posudzovaní týchto podmienok komplexnú vedeckú a ekonomickú prognózu. Z toho vyplýva, že by mali mať širokú diskrečnú právomoc,¹¹ ktorej výsledok by mal byť preskúmateľný len z dôvodu zjavného nesprávneho posúdenia.¹² Musia ale starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné skutočnosti konkrétneho prípadu a svoje rozhodnutia dostatočne odôvodniť.¹³ To znamená, že sa musia intenzívne zaoberať argumentmi na podporu poskytnutia dlhšej lehoty.

8 — Pozri bod 24 vyššie.

9 — Pozri body 34 až 38 vyššie.

10 — Pozri rozsudky Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, bod 45), Granton Advertising (C-461/12, EU:C:2014:1745, bod 25) a Ministero dell'Interno (C-19/13, EU:C:2014:2194, bod 40).

11 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 59).

12 — Rozsudky UEFA/Komisia (C-201/11 P, EU:C:2013:519, bod 19) a FIFA/Komisia (C-205/11 P, EU:C:2013:478, bod 21).

13 — Rozsudky ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 61 a 63), ako aj FIFA/Komisia (C-205/11 P, EU:C:2013:478, bod 21). V súvislosti s kontrolou inštitúcií Únie pozri rozsudky Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14), Španielsko/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, bod 58) a Rada/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, bod 107).

62. Z toho vyplýva, že na tretiu otázku je potrebné odpovedať tak, že poskytnutie dlhšej lehoty podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice o VOC vyžaduje, aby skutočne prebiehal proces vývoja náhrady, pri ktorej je možné s prevažujúcou pravdepodobnosťou predpokladať, že je schopná v najbližších rokoch viac znížiť emisie rozpúšťadiel zariadenia ako alternatívne opatrenia, ktoré spôsobia porovnateľné náklady, alebo v rovnakej miere, ale ekonomicky výhodnejšie ako alternatívne opatrenia. Dodatočné emisie počas tohto poskytnutia dlhšej lehoty musia byť primerané zníženiu emisií a ušetreniu nákladov, ktoré možno očakávať od náhrady.

2. O postupe poskytnutia dlhšej lehoty (druhá otázka)

63. Druhou otázkou chce Raad von State zistiť, či je poskytnutie dlhšej lehoty na realizáciu plánu znižovania emisií v zmysle prílohy II B smernice o VOC podmienené určitým konaním prevádzkovateľa zariadenia alebo povolením príslušného orgánu.

64. Odpoveď vyplýva zo znenia relevantných ustanovení. Podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice o VOC musí byť dlhšia lehota *poskytnutá*. Z toho vyplýva, že lehota sa nepredlžuje automaticky, ale len rozhodnutím príslušného orgánu.

65. Takéto rozhodnutie si vyžaduje návrh prevádzkovateľa zariadenia, pretože tento chce dosiahnuť odklon od požiadaviek, ktoré by sa v inom prípade uplatňovali. Takisto len on môže urobiť ekonomické rozhodnutie, ako sa v zariadení budú realizovať požiadavky smernice o VOC.

66. Príslušné orgány naopak spravidla bez tohto návrhu nedisponujú informáciami potrebnými na preverenie vyššie uvedených požiadaviek. Neexistuje ani žiadny oporný bod na to, že musia konať *ex offo*.

67. Ak príslušné orgány napriek tomu disponujú relevantnými informáciami, napríklad vedomosťami o sľubnom pláne vývoja, a nemusia v súvislosti s nimi dodržiavať mlčanlivosť, mali by dotknutých prevádzkovateľov zariadení v ich pôsobnosti o nich informovať, aby im uľahčili realizáciu smernice o VOC.

68. V praxi sa odporúča podať návrh na poskytnutie dlhšej lehoty spolu s plánom znižovania emisií. Smernica o VOC síce výslovne nevyžaduje, aby prevádzkovateľ predložil tento plán, ale všetky existujúce zariadenia musia byť podľa článku 4 bodu 2 buď povolené, alebo registrované. Článok 4 bod 3 okrem toho vyžaduje, aby sa príslušnému úradu oznámilo použitie plánu znižovania emisií. Okrem toho si odklony od vzorového plánu uvedeného v prílohe II B bode 2 druhom odseku vyžadujú „povolenie“ úradov a preukázanie rovnocennosti. Nakoniec musia prevádzkovatelia podľa článku 9 ods. 1 druhej zarážky preukázať, že zariadenie spĺňa požiadavky plánu znižovania emisií. Takéto preukázanie je možné len vtedy, ak sa okrem informácií o emisiách podľa článku 8 predloží aj samotný plán.

69. V súvislosti s požiadavkami, ktoré je potrebné splniť, musí plán znižovania emisií prinajmenšom objasniť to, v akom rozsahu sa prekročia lehoty. Keďže takéto prekročenie by sa odklávalo od požiadaviek prílohy II B smernice o VOC, musí byť v súvislosti s predložením plánu odôvodnené tým, že sú splnené podmienky na poskytnutie dlhšej lehoty.

70. Z toho vyplýva, že na druhú otázku je potrebné odpovedať tak, že na poskytnutie dlhšej lehoty na realizáciu plánu znižovania emisií v zmysle prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice o VOC je potrebné povolenie príslušného orgánu, na ktoré sa vyžaduje návrh prevádzkovateľa, ako aj dôkaz toho, že sú splnené podmienky na poskytnutie dlhšej lehoty.

V – Návrh

71. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

1. Prevádzkovateľovi zariadení, pri ktorých je možné predpokladať konštantný tuhý obsah produktu, sa musí podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice 1999/13/ES o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín, na rozdiel od harmonogramu stanoveného v tejto prílohe poskytnúť dlhšia lehota na realizáciu jeho plánov znižovania emisií v zásade vtedy, ak sa náhrady, ktoré obsahujú menej rozpúšťadiel alebo žiadne rozpúšťadlá, ešte stále len vyvíjajú.
2. Na poskytnutie dlhšej lehoty na realizáciu plánu znižovania emisií v zmysle prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice 1999/13/ES je potrebné povolenie príslušného orgánu, na ktoré sa vyžaduje návrh prevádzkovateľa, ako aj dôkaz toho, že sú splnené podmienky na poskytnutie dlhšej lehoty.
3. Poskytnutie dlhšej lehoty podľa prílohy II B bodu 2 prvého odseku písm. i) smernice 1999/13/ES vyžaduje, aby skutočne prebiehal proces vývoja náhrady, pri ktorej je možné s prevažujúcou pravdepodobnosťou predpokladať, že je schopná v najbližších rokoch viac znížiť emisie rozpúšťadiel zariadenia ako alternatívne opatrenia, ktoré spôsobia porovnateľné náklady, alebo v rovnakej miere, ale ekonomicky výhodnejšie ako alternatívne opatrenia. Dodatočné emisie počas tohto poskytnutia dlhšej lehoty musia byť primerané zníženiu emisií a ušetreniu nákladov, ktoré možno očakávať od náhrady.