



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 12 mars 2015¹

Mål C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Miljö — Luftföroreningar — Direktiv 1999/13/EG — Begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar — Användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar — Förpliktelser som gäller för befintliga anläggningar — Förlängning av övergångsfristen”

I – Inledning

1. Flyktiga organiska föreningar och deras restprodukter bidrar till uppkomsten av marknära ozon. Höga ozonkoncentrationer kan vara skadliga för folkhälsan och medföra skador på skog, växtlighet och odlingar.² Unionen och dess medlemsstater strävar därför redan sedan en tid tillbaka att begränsa utsläpp av flyktiga organiska föreningar.

2. Syftet med direktivet om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar³ (nedan kallat VOC-direktivet) (VOC betyder *volatile organic compounds*, det vill säga flyktiga organiska föreningar) är att förebygga eller minska utsläpp av nämnda föreningar från vissa anläggningar, huvudsakligen i luften. I detta syfte ska bland annat befintliga anläggningar som förorsakar sådana utsläpp i princip senast den 31 oktober 2007 antingen följa vissa gränsvärden eller genomföra en minskningsplan.

3. Operatören av anläggningen ska emellertid ges en förlängd frist för att genomföra en minskningsplan om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas. Syftet med förevarande begäran om förhandsavgörande är att fastställa på vilka villkor en sådan förlängning ska beviljas.

4. Trots att VOC-direktivet år 2010 ersattes av direktivet om industriutsläpp⁴ är begäran om förhandsavgörande även intressant med tanke på framtiden. Bestämmelsen om en förlängd frist har nämligen i stor utsträckning införts i direktivet om industriutsläpp.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Kommissionens förslag till rådets direktiv om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i viss industriell verksamhet (KOM(96) 538 slutlig, nr 3).

3 — Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar (EGT L 85, s. 1), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2008/112/EG (EUT L 345, 2008, s. 68).

4 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, s. 17).

II – Tillämpliga bestämmelser

5. Syftet med VOC-direktivet fastställs i artikel 1 där följande föreskrivs:

”Syftet med detta direktiv är att förebygga eller minska de direkta och indirekta verkningarna av utsläpp av flyktiga organiska föreningar i miljön, huvudsakligen i luften, och de potentiella riskerna för människors hälsa genom att tillhandahålla åtgärder och förfaranden som skall genomföras beträffande de verksamheter som anges i bilaga I, om de bedrivs över de tröskelvärden för lösningsmedelsförbrukning som förtecknas i bilaga IIA.”

6. I artikel 4 i VOC-direktivet preciseras de krav som gäller för befintliga anläggningar. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”Utan att det påverkar direktiv 96/61/EG skall medlemsstaterna anta nödvändiga bestämmelser för att säkerställa följande:

1. Befintliga anläggningar skall följa artiklarna 5, 8 och 9 senast den 31 oktober 2007.
2. Alla befintliga anläggningar måste ha registrerats eller erhållit tillstånd senast den 31 oktober 2007.
3. De anläggningar som skall erhålla tillstånd eller registreras i enlighet med minskningsplanen i bilaga IIB skall anmäla detta till de behöriga myndigheterna senast den 31 oktober 2005.

...”

7. Begränsning av utsläpp preciseras i artikel 5.2 i VOC-direktivet enligt följande:

”Alla anläggningar skall uppfylla

- a) antingen de gränsvärden för utsläpp av avgaser och de värden för flyktiga utsläpp eller de gränsvärden för totala utsläpp och de andra krav som anges i bilaga IIA, eller
- b) kraven i den minskningsplan som beskrivs närmare i bilaga IIB.”

8. Minskingsplanen fastställs i bilaga IIB till VOC-direktivet där följande anges:

”1. Principer

Syftet med minskningsplanen är att göra det möjligt för verksamhetsutövaren att genom andra metoder åstadkomma utsläppsminskningar motsvarande dem som skulle ha uppnåtts om gränsvärdena för utsläpp hade tillämpats. I detta syfte får verksamhetsutövaren använda en valfri minskningsplan som är särskilt utformad för hans anläggning, förutsatt att en motsvarande minskning av utsläppen uppnås. Medlemsstaterna skall, i enlighet med artikel 11 i det här direktivet rapportera till kommissionen om de framsteg som uppnås när det gäller att uppnå samma minskning av utsläppen, inbegripet erfarenheterna av tillämpningen av minskningsplanen.

2. Praktik

Följande plan kan tillämpas vid användning av beläggningar, lack, lim eller tryckfärg. Om följande metod är olämplig kan den behöriga myndigheten tillåta en operatör att tillämpa en alternativ undantagsplan som på tillfredsställande sätt uppfyller de principer som redovisas här. Genom planens utformning tas det hänsyn till följande fakta:

- i) Om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas, måste operatören ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner.
- ii) Referenspunkten för minskade utsläpp bör i så stor utsträckning som möjligt motsvara de utsläpp som skulle ha skett om ingen åtgärd för minskning hade vidtagits.

Följande plan skall användas för anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas och användas för att fastställa referenspunkten för minskade utsläpp.

- i) Operatören skall lägga fram en minskningsplan för utsläpp som särskilt omfattar minskningar av den genomsnittliga halten av tillförda lösningsmedel och/eller en ökning av effektiviteten vid användning av fasta ämnen för att uppnå en minskning av de totala utsläppen från anläggningen till en bestämd procentsats av de årliga referensutsläppen, det så kallade utsläppsmålet. Detta måste ske inom följande tidsram:

Frist		Maximalt tillåtna totala utsläpp per år
Nya anläggningar	Befintliga anläggningar	
Senast 31.10.2001	Senast 31.10.2005	utsläppsmål × 1,5 utsläppsmål
Senast 31.10.2004	Senast 31.10.2007	

- ii) Det årliga referensutsläppet skall beräknas på följande sätt:
 - a) Den totala massan av fasta ämnen i den årligen konsumerade mängden beläggning och/eller tryckfärg, lack eller lim bestäms. Fasta ämnen är alla ämnen i beläggningar, tryckfärg, lack och lim som blir fasta då vattnet eller de flyktiga organiska föreningarna har avdunstat.
 - b) De årliga referensutsläppen beräknas genom att den massa som bestämts i punkt a multipliceras med motsvarande faktor i nedanstående tabell. ...
 - c) Utsläppsmålet är lika med det årliga referensutsläppet multiplicerat med en procentsats motsvarande
 - (gränsvärdet för flyktiga utsläpp + 15) för anläggningar som omfattas av punkt 6 och det lägre tröskelvärdet för punkterna 8 och 10 i bilaga IIA,
 - (gränsvärdet för flyktiga utsläpp + 5) för alla andra anläggningar.”

III – Bakgrund till tvisten vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande

9. Vid Nannoka Vulcanus Industries BV:s (nedan kallat Nannoka) anläggning bedrivs lackerings- och ytbeläggningsprocesser. Genom beslut av den 7 oktober 2010 utfärdade College van gedeputeerde staten van Gelderland (nedan kallat College) ett vitesföreläggande mot Nannoka på grund av en överträdelse av den nationella lagstiftning som införlivar VOC-direktivet.

10. Den 31 oktober 2007 uppfyllde Nannoka inte de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga IIA till VOC-direktivet men har enligt uppgifter från den nationella domstolen gjort gällande att det uppfyllde kraven i den minskningsplan som beskrivs närmare i bilaga IIB, eftersom företaget enligt denna bilaga kan ges en förlängd frist för att genomföra sin minskningsplan efter den 31 oktober 2007.

11. Nannoka överklagade därför beslutet av den 7 oktober 2010. Målet är numera anhängigt vid Raad van State. Beslutet har visserligen återkallats men Nannoka har enligt begäran om förhandsavgörande fortfarande intresse av att överklagandet prövas i sak. Nannoka har visat att företaget har lidit skada till följd av beslutet, eftersom det har varit tvunget att lägga ut en del av sin verksamhet på ett annat företag.

12. Raad van State har ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Följer det av bilaga IIB till VOC-direktivet att en verksamhetsutövare som driver anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas och användas för att fastställa referenspunkten för minskade utsläpp, om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas, måste ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner, med avvikelse från tidplanen i nämnda bilaga?

Om fråga 1 besvaras jakande:

2) Krävs det ett visst handlande från anläggningens verksamhetsutövares sida eller ett godkännande från ett behörigt organ för att tidsfristen för att genomföra minskningsplanen i bilaga IIB till VOC-direktivet ska förlängas?

3) Enligt vilka kriterier kan längden på den förlängda tidsfrist som avses i bilaga IIB till VOC-direktivet fastställas?

13. Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Därutöver deltog Nannoka vid den muntliga förhandlingen den 26 februari 2015.”

IV – Rättslig bedömning

14. VOC-direktivet gör det möjligt att uppnå syftet att minska utsläpp av lösningsmedel på olika sätt. De två viktigaste är, å ena sidan, att följa gränsvärdena för utsläpp, framför allt genom avskärmning av anläggningar och filtrering av frånluft och, å andra sidan, att tillämpa planer som är knutna till anläggningen för minskning av utsläppen (artikel 5.2). Dessa minskningsplaner kännetecknas av att de är mer flexibla i förhållande till användningen av gränsvärden. Inom ramen för dessa används i allmänhet ersättningsämnen och förfaranden som medför mindre utsläpp. Begäran om förhandsavgörande avser det andra sättet, det vill säga användningen av minskningsplaner.

A – Möjligheten att erhålla en förlängd frist (första frågan)

15. Raad von State har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida en verksamhetsutövare som driver anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas måste ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner, om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas.

16. Svaret på den frågan följer redan av de tillämpliga bestämmelserna. I punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet anges nämligen att operatören måste ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas.

17. Såväl Nederländerna som kommissionen har emellertid bestritt denna slutsats. Jag förmodar att denna ståndpunkt i vart fall delvis beror på att punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om en tidsbegränsning av en eventuellt förlängd frist. Om det emellertid skulle finnas en rätt till en obegränsad förlängd frist så skulle VOC-direktivet kunna förlora sitt innehåll. De båda parterna har emellertid i det konkreta fallet grundat sig på andra överväganden.

1. Den nederländska uppfattningen – ingen förlängd frist efter den 31 oktober 2007

18. Nederländerna har gått särskilt långt genom att anse att en förlängd frist efter den 31 oktober 2007 inte kan ges. Vid denna tidpunkt ska enligt artikel 4.1 och punkt 2 andra stycket i) i bilaga IIB utsläppen från befintliga anläggningar minskas.

19. Medlemsstaten har gjort gällande att det redan tidigare var tekniskt möjligt att minska utsläppen. Kommissionen påpekade detta redan i sitt förslag till VOC-direktivet från år 1996.⁵ Av skäl 8 i direktivet framgår också att de nödvändiga ersättningsämnen var tillgängliga vid tidpunkten för dess antagande år 1999 eller att det i vart fall kunde förväntas att de skulle bli tillgängliga inom de närmaste åren.

20. Nederländerna har därför utgått från att det inte kan finnas ett berättigat behov av en förlängd frist efter den 31 oktober 2007. Vid denna tidpunkt ska de befintliga anläggningarna enligt artikel 4.1 i VOC-direktivet ha uppfyllt kraven enligt artikel 5, det vill säga de gränsvärden som anges i bilaga IIA eller kraven i den minskningsplan som beskrivs närmare i bilaga IIB.

21. Den nederländska uppfattningen grundar sig emellertid enbart på lagstiftarens prognos vid antagandet av VOC-direktivet. Nederländerna har inte hävdats att utvecklingen av möjliga ersättningsämnen redan hade avslutats den 31 oktober 2007.

22. Nederländernas ståndpunkt strider emellertid framför allt mot lydelsen av punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet. I denna bestämmelse föreskrivs uttryckligen en förlängd frist. Det kan emellertid enbart vara fråga om en förlängd frist om de frister som anges i direktivet – för befintliga anläggningar den 31 oktober 2007 – över huvud taget kan förlängas. Nederländernas uppfattning innebär emellertid att bestämmelsen skulle förlora sin normativa karaktär och enbart utgöra en förklaring om fastställande av frister.

23. En sådan omtolkning av en klar bestämmelse om förlängning av frister skulle på sin höjd kunna övervägas om bestämmelsens normativa logik eller erkända mål ovillkorligen talade för detta. Eftersom så emellertid inte är fallet, strider Nederländernas uppfattning mot rättssäkerhetsprincipen.

24. Unionen har för övrigt även i ett senare skede vidhållit sin uppfattning avseende fristförlängning. Denna föreskrivs även i protokollet om minskning av försurning, övergödning och marknära ozon⁶ som liksom VOC-direktivet redan antogs år 1999, men först ratificerades av unionen år 2003.⁷

25. År 2010 övertog unionslagstiftaren vid antagandet av direktivet om industriutsläpp på nytt och med samma ordalydelse möjligheten till fristförlängning för att genomföra minskningsplaner, nämligen i bilaga VII, del 5, punkt 2 a. Unionslagstiftaren utgick således från att en förlängd frist fortfarande kan ges och är lämplig efter den 31 oktober 2007.

26. Nederländernas uppfattning kan således inte godtas.

5 — KOM(96) 538 slutlig, nr 59.

6 — Protokollet antogs den 30 november 1999 i Göteborg (EUT L 179, 2003, s. 3).

7 — Rådets beslut 2003/507/EG av den 13 juni 2003 (EUT L 179, 2003, s. 1).

2. Kommissionens uppfattning – ingen förlängd frist för anläggningar med konstant halt av fasta ämnen

27. Kommissionen har intagit en annan ståndpunkt som även ligger till grund för Raad van States fråga. Kommissionens ståndpunkt innebär nämligen att punkt 2 andra stycket i bilaga IIB till VOC-direktivet innehåller en *särskild bestämmelse* för anläggningar med konstant halt av fasta ämnen som har företrädare framför bestämmelsen om en förlängd frist. En förlängd frist skulle följaktligen endast kunna ges med avseende på anläggningar som inte har konstant halt av fasta ämnen.

28. Enligt punkt 2 andra stycket i bilaga IIB till VOC-direktivet ska en viss minskningsplan användas för anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas och användas för att fastställa referenspunkten för minskade utsläpp. Enligt denna plan måste befintliga anläggningar uppnå det slutgiltiga målvärdet senast den 31 oktober 2007.

29. I motsats till vad kommissionen har hävdat utgör detta emellertid ingen särskild bestämmelse som utesluter en förlängd frist. Detta framgår av VOC-direktivets införande i direktivet om industriutsläpp samt syftet med bestämmelsen.

a) VOC-direktivets införande i direktivet om industriutsläpp

30. Om fristerna för den minskningsplan som avses i bilaga IIB punkt 2 andra stycket i VOC-direktivet, i egenskap av specialbestämmelse, undanröjde möjligheten till förlängning av fristen enligt bilaga IIB punkt 2 första stycket i, skulle VOC-direktivet ha varit klart mer restriktivt än den nu gällande bestämmelsen i bilaga VII, del 5 i direktivet om industriutsläpp. Det är enligt sistnämnda bestämmelse fortfarande möjligt att förlänga fristen i punkt 2 a, däremot inte fristerna i bilaga IIB punkt 2 andra stycket i) i VOC-direktivet. Således är det fortfarande möjligt att förlänga fristen, även vid konstant halt av fasta ämnen, enligt det nu gällande direktivet om industriutsläpp.

31. Det finns emellertid inget skäl till att i dag ge sådana anläggningar en förlängd frist som inte skulle beviljas en förlängd frist under VOC-direktivets giltighetstid. Det finns tvärtom skäl att förmoda att det har skett en vidareutveckling av ersättningsämnen, så att behovet av en förlängd frist måste vara betydligt mindre.

32. Det framgår för övrigt inte att bestämmelserna i VOC-direktivet och framför allt att möjligheten till en förlängd frist skulle ändras när de togs in i direktivet om industriutsläpp. Syftet med direktivet om industriutsläpp är huvudsakligen att konsolidera olika direktiv. Det är förenligt med nämnda syfte att stryka fristerna i punkt 2 andra stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet, eftersom de redan hade löpt ut vid tidpunkten för antagandet av direktivet om industriutsläpp. Om därmed även fristförlängningen skulle ha spelat ut sin roll, så skulle även motsvarande bestämmelse ha strukits. Om avsikten hade varit att den enbart skulle fortsätta att gälla för vissa typer av anläggningar, så skulle detta ha klargjorts i samband med att fristerna ströks.

33. Det ska följaktligen utgå från att lagstiftaren i vart fall vid antagandet av direktivet om industriutsläpp antog att en förlängd frist redan enligt VOC-direktivet även kan ges med avseende på anläggningar med en konstant halt av fasta ämnen.

b) Syftet med bestämmelserna

34. Syftet med bestämmelserna om förlängd frist för anläggningar med konstant halt av fasta ämnen bekräftar att fristen kan förlängas för alla typer av anläggningar.

35. I VOC-direktivet anges syftet med bestämmelsen om förlängd frist visserligen inte uttryckligen, men det kan utgå från att bestämmelsen har två syften.

36. För det första avser den att förhindra en orimlig belastning. Det är inte lämpligt att investera i begränsningar av utsläpp från en anläggning om dessa utsläpp kort därefter kan förhindras till en mycket lägre kostnad, när ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls blir tillgängliga. Fristförlängningen är således uttryck för proportionalitetsprincipen.

37. För det andra ska utvecklingen av ersättningsämnen främjas. Om ett företag kan undvika dyra åtgärder för minskning av utsläpp genom ersättningsämnen, så är det eventuellt villigt att utveckla ersättningsämnen eller främja utvecklingen av dessa.

38. Från miljösynpunkt är det andra syftet av särskilt intresse. Ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls kan nämligen utöver den berörda anläggningen bidra till att utsläpp av flyktiga organiska föreningar begränsas till låg kostnad. Utvecklingen av sådana ämnen kan därför motivera längre övergångsfrister.

39. Vad gäller användningen av en förlängd frist på anläggningar med konstant halt av fasta ämnen innehåller VOC-direktivet inte någon hänvisning till skillnaderna i förhållande till andra anläggningar som skulle vara av betydelse för de två syften som eftersträvas.

40. Den enda uppenbara anledningen till att över huvud taget använda kriteriet konstant halt av fasta ämnen anges i hänvisningen i punkt 2 andra stycket i bilaga IIB till VOC-direktivet. Denna halt kan "användas för att fastställa referenspunkten för minskade utsläpp". Såsom parterna anförde vid förhandlingen tjänar detta kriterium följaktligen direkt till att genom en bestämd metod fastställa utsläppsmålen för de aktuella anläggningarna.

41. Vid en konstant halt av fasta ämnen är det nämligen relativt enkelt att beräkna den totala massan av förekommande fasta ämnen och med hjälp av nedanstående bestämmelser i punkt 2 andra stycket ii) i bilaga IIB till VOC-direktivet beräkna målvärdena i minskningsplanen.

42. Om halten av fasta ämnen inte är konstant för en anläggning så kan detta förfarande inte tillämpas. Målvärdena i en minskningsplan för sådana andra anläggningar måste således beräknas på annat sätt.

43. Kriteriet konstant halt av fasta ämnen syftar således inte till att utesluta en förlängd frist. Det har inget samband med målen för fristförlängningen och det motiverar därför ingen åtskillnad i förhållande till andra anläggningar.

44. Kommissionen och Nederländerna anförde visserligen vid förhandlingen att man, vid tidpunkten för antagandet av VOC-direktivet, redan förfogade över relativt fullständiga uppgifter om anläggningarna med konstant halt av fasta ämnen. Enligt kommissionen motiverade dessa kunskaper och likheten mellan de aktuella typerna av anläggningar den särskilda minskningsplanen enligt bilaga IIB, punkt 2 andra stycket i VOC-direktivet med avstående från möjligheten till tidsförlängning.

45. Denna uppfattning stöds emellertid inte av vare sig VOC-direktivet eller de handlingar som var tillgängliga vid lagstiftningsförfarandet. Fallet Nannoka visar dessutom att det uppenbarligen också finns anläggningar med konstant halt av fasta ämnen som har intresse av en fristförlängning under utvecklingen av ersättningsämnen. Jag anser följaktligen inte att dessa argument är tillräckliga för att i princip utesluta en tidsförlängning till förfång för anläggningar med konstant halt av fasta ämnen, medan det enligt lydelsen av bilaga IIB, punkt 2 första stycket i) förefaller logiskt att en sådan möjlighet ges.

3. Slutsats i den första frågan

46. Första frågan ska således besvaras på så sätt att en verksamhetsutövare som driver anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas och användas, om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas, enligt punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet i princip ska ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner, med avvikelse från tidplanen i nämnda bilaga.

B – Villkoren för en förlängd frist (andra och tredje frågan)

47. Svaret på den första frågan innebär att den andra och den tredje frågan måste besvaras. Det är emellertid lämpligt att pröva dem i omvänd ordning.

1. De materiella villkoren för en förlängd frist (tredje frågan)

48. I den tredje frågan framkommer de svårigheter som följer av svaret på den första frågan.

49. Raad van State önskar få klarhet i vilka kriterier som ska läggas till grund för beslutet om en förlängning av fristen. Punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet innehåller vid en första anblick emellertid enbart få kriterier. I denna bestämmelse föreskrivs att operatören måste ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner för utsläpp när ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas.

50. Detta skulle kunna förstås så, att de behöriga myndigheterna måste förlänga fristen fram till dess att ersättningsämnen är tillgängliga, det vill säga potentiellt utan någon begränsning i tiden.

51. Därmed skulle de andra bestämmelserna i VOC-direktivet i stor utsträckning riskera att förlora sin ändamålsenliga verkan. Operatörer skulle med lätthet kunna vägra att tillämpa gränsvärden eller vidta andra åtgärder för minskning med motiveringen att de väntar på ersättningsämnen för att minska utsläppen. VOC-direktivet skulle enbart vara bindande i den mån som operatören skulle vara tvungen att använda ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls, så snart dessa kan utnyttjas.

52. Denna tolkning strider emellertid mot syftet med VOC-direktivet. Enligt artikel 1 är syftet nämligen att förebygga eller minska de direkta och indirekta verkningarna av utsläpp av flyktiga organiska föreningar i miljön och de potentiella riskerna för människors hälsa genom att tillhandahålla åtgärder och förfaranden som ska genomföras beträffande angivna verksamheter, om de bedrivs över tröskelvärdena för lösningsmedelförbrukning. Denna målsättning motsvarar även unionens internationella åtaganden enligt protokollet från Göteborg.⁸ Att kunna vänta obegränsat lång tid tills ersättningsämnen kan användas är inte en lämplig åtgärd för att uppfylla detta syfte.

53. För övrigt antog inte lagstiftaren år 1999 att utvecklingen av ersättningsämnen skulle pågå under lång tid. Enligt skäl 8 i VOC-direktivet utgick lagstiftaren i stället från att mindre skadliga ersättningsämnen skulle vara tillgängliga eller komma att bli tillgängliga inom de närmaste åren.

54. En förlängd frist enligt punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet kommer således enbart i fråga när ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls faktiskt utvecklas och det kan antas att de kommer att bli tillgängliga inom några år.

⁸ — Se punkt 24 ovan.

55. Vid konkretiseringen av tidsramen ska syftet med fristförlängningen, nämligen att förhindra en orimlig belastning och främja utvecklingen av ersättningsämnen⁹ – beaktas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.

56. Följaktligen måste sådana ersättningsämnen utvecklas som är ägnade att användas i den berörda anläggningen och att minska utsläppen av lösningsmedel. Det får inte heller finnas några alternativa åtgärder som kan medföra liknande eller ännu större minskningar av utsläppen till motsvarande kostnader.

57. För övrigt ska förhållandet mellan den utsläppsminskning som kan uppnås med hjälp av ersättningsämnen samt kostnaderna för dessa och de ytterligare utsläpp som åstadkoms vid en förlängd frist samt kostnaderna för eventuella alternativa åtgärder beaktas.

58. Om ett ersättningsämne enbart kan förväntas medföra små utsläppsminskningar men ger upphov till liknande kostnader som alternativa åtgärder som kan vidtas omedelbart, så motiverar det inte någon förlängd frist. Ett ersättningsämne som utlovar stora besparingar till en låg kostnad gör det däremot möjligt att vänta något längre.

59. Ramen för vad som avses med ”inom de närmaste åren” eller inom några år torde emellertid i allmänhet anses ha överskridits om utvecklingsprocessen varar mer än fem år. Vid långa planeringshorisonter är det för övrigt även svårt att visa att det föreligger tillräckliga utsikter till framgång.

60. Såsom kommissionen har påpekat ska det dessutom beaktas att fristförlängningen utgör ett undantag från de allmänna bestämmelserna i VOC-direktivet och att den av denna anledning ska tolkas restriktivt.¹⁰ Bevisningen för att villkoren för en fristförlängning är uppfyllda, det vill säga att utvecklingen av ersättningsämnen pågår, måste därför vara tillräckligt konkret. Det ska även föreligga en övervägande sannolikhet för framgång i utvecklingen.

61. De behöriga myndigheterna ska vid bedömningen av om dessa villkor är uppfyllda göra komplexa vetenskapliga och ekonomiska prognoser. De ska fölaktligen ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning¹¹ och det ska enbart prövas om de har gjort sig skyldiga till uppenbara fel vid utövandet av denna bedömning.¹² De måste emellertid omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och i tillräcklig mån motivera sina beslut.¹³ Detta innebär att de även ingående måste pröva sådana argument som talar för en förlängd frist.

62. Tredje frågan ska således besvaras på så sätt att det för en förlängd frist enligt punkt 2 första stycket i) i VOC-direktivet krävs att ett ersättningsämne med avseende på vilket det med övervägande sannolikhet kan antas att det är ägnat att inom några år i större omfattning än alternativa åtgärder som ger upphov till jämförbara kostnader begränsa utsläppen av lösningsmedel från anläggningen, eller på samma sätt, men till lägre kostnad än alternativa åtgärder, faktiskt håller på att utvecklas. De ytterligare utsläppen som uppkommer under den förlängda fristen måste stå i proportion till de utsläppsminskningar och kostnadsbesparingar som ersättningsämnet kan förväntas medföra.

9 — Se punkterna 34–38 ovan.

10 — Se dom *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, punkt 45), dom *Granton Advertising* (C-461/12, EU:C:2014:1745, punkt 25) och dom *Ministero dell'Interno* (C-19/13, EU:C:2014:2194, punkt 40).

11 — Dom *ERG m.fl.* (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 59).

12 — Dom *UEFA/kommissionen* (C-201/11 P, EU:C:2013:519, punkt 19) och dom *FIFA/kommissionen* (C-205/11 P, EU:C:2013:478, punkt 21).

13 — Dom *ERG m.fl.* (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 61 och 63) och dom *FIFA/kommissionen* (C-205/11 P, EU:C:2013:478, punkt 21). Avseende unionsorganens kontroll se dom *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14), dom *Spanien/Lenzing* (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punkt 58) och dom *rådet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group* (C-337/09 P, EU:C:2012:471, punkt 107).

2. Förfarandet för tillerkännande av en förlängd frist (andra frågan)

63. Raad von State har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida det krävs ett visst handlande från anläggningens verksamhetsutövers sida eller ett godkännande från ett behörigt organ för att tidsfristen för att genomföra minskningsplanen i bilaga IIB i VOC-direktivet ska förlängas.

64. Svaret på denna fråga följer av ordalydelsen av de relevanta bestämmelserna. En förlängd frist ska nämligen ges enligt punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB i VOC-direktivet. Fristen förlängs således inte automatiskt utan enbart genom ett beslut av de behöriga myndigheterna.

65. Ett sådant beslut kan emellertid endast fattas på begäran av en verksamhetsutövare, denne vill nämligen medges undantag från de annars tillämpliga kraven. Dessutom kan enbart verksamhetsutövaren fatta ekonomiska beslut om hur kraven i VOC-direktivet ska genomföras i anläggningen.

66. De behöriga myndigheterna har utan denna ansökan däremot i allmänhet inte tillgång till de uppgifter som krävs för att kunna pröva om ovannämnda villkor är uppfyllda. Det finns inte heller någon anledning att anta att de måste handla ex officio.

67. Om de behöriga myndigheterna trots detta har tillgång till relevanta uppgifter, om de till exempel har kännedom om utvecklingsprojekt med utsikt till framgång och de inte måste hemlighålla dessa, så ska de emellertid underrätta berörda verksamhetsutövare inom deras ansvarsområde för att på så sätt underlätta för dem att genomföra VOC-direktivet.

68. I praktiken bör en ansökan om förlängd frist lämnas in tillsammans med minskningsplanen. Enligt VOC-direktivet krävs visserligen inte uttryckligen att operatören lämnar in planen, men alla befintliga anläggningar ska enligt artikel 4.2 antingen ha registrerats eller erhållit tillstånd. Enligt artikel 4.3 ska de behöriga myndigheterna dessutom underrättas om tillämpningen av en minskningsplan. För övrigt ska undantag från den plan som anges som exempel i punkt 2 andra stycket i bilaga IIB "tillåtas" av myndigheterna och det ska styrkas att planen är likvärdig. Enligt artikel 9.1 andra strecksatsen ska operatören påvisa att anläggningen följer kraven i minskningsplanen. Detta kan enbart styrkas om utöver uppgifter om utsläppen enligt artikel 8 även själva planen lämnas in.

69. I samband med de krav som ska vara uppfyllda måste av minskningsplanen i vart fall den omfattning i vilken fristen kommer att överskridas framgå. Eftersom ett sådant överskridande avviker från bestämmelserna i bilaga IIB i VOC-direktivet, ska det motiveras i samband med att planen lämnas in genom att det visas att villkoren för att beviljas en förlängd frist har uppfyllts.

70. Andra frågan ska således besvaras på så sätt att det för att tidsfristen för att genomföra minskningsplanen i punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till VOC-direktivet ska förlängas krävs ett godkännande från den behöriga myndigheten, vilket förutsätter att operatören lämnat in en ansökan och att det styrks att villkoren för en förlängd frist är uppfyllda.

V – Förslag till avgörande

71. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

- 1) En verksamhetsutövare som driver anläggningar för vilka en konstant halt av fasta ämnen kan förutsättas och användas, om ersättningsämnen som endast innehåller en liten mängd eller inget lösningsmedel alls fortfarande håller på att utvecklas, ska enligt punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till 1999/13/EG i princip ges en förlängd frist för att genomföra sina minskningsplaner, med avvikelse från tidplanen i nämnda bilaga.
- 2) För att tidsfristen för att genomföra minskningsplanen i punkt 2 första stycket i) i bilaga IIB till direktiv 1999/13/EG ska förlängas krävs ett godkännande från den behöriga myndigheten, vilket förutsätter att operatören lämnat in en ansökan och att det styrks att villkoren för en förlängd frist är uppfyllda.
- 3) För en förlängd frist enligt punkt 2 första stycket i) i direktiv 1999/13/EG krävs det att ett ersättningsämne med avseende på vilket det med övervägande sannolikhet kan antas att det är ägnat att inom några år i större omfattning än alternativa åtgärder som ger upphov till jämförbara kostnader begränsa utsläppen av lösningsmedel från anläggningen, eller på samma sätt, men till lägre kostnad än alternativa åtgärder, faktiskt håller på att utvecklas. De ytterligare utsläppen som uppkommer under den förlängda fristen ska stå i proportion till de utsläppsminskningar och kostnadsbesparingar som ersättningsämnet kan förväntas medföra.