Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

10. září 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 1999/13/ES — Příloha II B — Znečištění ovzduší — Těkavé organické sloučeniny — Omezování emisí — Používání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních — Povinnosti použitelné na stávající zařízení — Prodloužení lhůty“

Ve věci C-81/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad van State (Nizozemsko) ze dne 12. února 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 17. února 2014, v řízení

Nannoka Vulcanus Industries BV

proti

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, A. Rosas (zpravodaj), E. Juhász a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. února 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Nannoka Vulcanus Industries BV M. Banekem, advocaat,

— za nizozemskou vládu M. Bulterman, B. Koopman a C. Schillemans, jako zmocněnkyněmi,

— za Evropskou komisi E. Manhaevem a S. Petrovou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. března 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: nizozemština.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu přílohy II B směrnice Rady 1999/13/ES ze dne 11. března 1999 o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních (Úř. věst. L 85, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 118).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Nannoka Vulcanus Industries BV (dále jen „Nannoka“) a College van gedeputeerde staten van Gelderland (předsednictvo zemského výboru Gelderland, dále jen „College“) ve věci příkazu pod donucovací pokutou, zaslaném ze strany College společnosti Nannoka pro porušení nizozemské právní úpravy provádějící směrnici 1999/13.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 5 až 9 odůvodnění směrnice 1999/13 uvádějí:

„(5) vzhledem k tomu, že vlastnosti organických rozpouštědel způsobují, že jejich používání při některých činnostech a v některých zařízeních vede k emisím organických sloučenin, které mohou být škodlivé pro lidské zdraví, do ovzduší, nebo že jejich používání může přispívat k tvorbě fotochemických oxidantů v mezní vrstvě troposféry v místním rozsahu i v rozsahu překračujícím hranice států a tyto oxidanty poškozují přírodní zdroje životně důležité pro životní prostředí a hospodářství a za určitých podmínek expozice mají škodlivé účinky na lidské zdraví;

(6) vzhledem k tomu, že častý výskyt vysokých koncentrací troposférického ozonu v posledních letech vyvolal obecně sdílené obavy z dopadů na veřejné zdraví a na životní prostředí;

(7) vzhledem k tomu, že k ochraně veřejného zdraví a životního prostředí před důsledky zvláště škodlivých emisí z používání organických rozpouštědel a k zaručení práva občanů na čisté a zdravé životní prostředí je proto nutné učinit preventivní opatření;

(8) vzhledem k tomu, že při mnoha činnostech a v mnoha zařízeních je možné emise organických sloučenin vyloučit nebo snížit, protože jsou nebo v nejbližších letech budou dostupné potenciálně méně škodlivé náhražky; že v případech, kdy nejsou vhodné náhražky dostupné, je třeba přijmout jiná technická opatření ke snížení emisí do životního prostředí do té míry, do jaké je to ekonomicky a technicky možné;

(9) vzhledem k tomu, že by mělo být omezeno používání organických rozpouštědel a sníženy emise organických sloučenin, které mají nejzávažnější účinky na veřejné zdraví, do té míry, do jaké je to technicky možné.“

4 Body 14 a 15 odůvodnění uvedené směrnice uvádějí:

„(14) vzhledem k tomu, že vysoká úroveň ochrany životního prostředí vyžaduje stanovení a dodržování mezních hodnot emisí pro organické sloučeniny a také stanovení a dodržování vhodných provozních podmínek v souladu se zásadou nejlepších dostupných technik pro některá zařízení a činnosti používající ve Společenství organická rozpouštědla;

(15) vzhledem k tomu, že v některých případech mohou členské státy udělit provozovatelům výjimku z povinnosti dodržovat mezní hodnoty emisí, protože je možné dosáhnout rovnocenného snížení emisí pomocí jiných opatření jako např. používáním produktů nebo postupů s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel.“

5 Podle článku 1 směrnice 1999/13 je jejím účelem prevence nebo snižování přímých a nepřímých účinků emisí těkavých organických sloučenin na životní prostředí, a to zejména na ovzduší, a možných rizik pro lidské zdraví stanovením opatření a postupů, které je třeba uplatňovat při činnostech definovaných v příloze I této směrnice, pokud spotřeba rozpouštědel překračuje prahové hodnoty uvedené v její příloze II A.

6 Článek 2 bod 1 uvedené směrnice definuje pro účely této směrnice „zařízením“ stacionární technickou jednotku, v níž se provádí jedna nebo více činností spadajících do oblasti působnosti podle článku 1 téže směrnice a jakékoli jiné přímo související činnosti, které technicky souvisejí s činnostmi provozovanými v daném místě a které by mohly mít vliv na emise.

7 Článek 3 směrnice 1999/13 stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření k tomu, aby:

1. všechna nová zařízení splňovala ustanovení článků 5, 8 a 9;

[...]“

8 Článek 4 uvedené směrnice stanoví:

„Aniž je dotčena směrnice [Rady] 96/61/ES [ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80)], členské státy přijmou nezbytná opatření k tomu, aby:

1. stávající zařízení splňovala ustanovení článků 5, 8 a 9 nejpozději do 31. října 2007;

[...]

3. zařízení, která mají být povolena nebo registrována a uplatňují plán snižování emisí podle přílohy II B, tuto skutečnost oznámila příslušným orgánům nejpozději do 31. října 2005;

[...]“

9 Podle čl. 5 odst. 2 směrnice 1999/13:

„Všechna zařízení musí splňovat:

a) buď mezní hodnoty emisí v odpadních plynech a hodnoty fugitivních emisí, nebo mezní hodnoty celkových emisí a ostatní požadavky stanovené v příloze II A; nebo

b) požadavky plánu snižování emisí podle přílohy II B.“

10 Článek 9 odst. 1 směrnice 1999/13 zní takto:

„Příslušnému orgánu musí být uspokojivým způsobem prokazováno dodržování:

[...]

— požadavků plánu snižování emisí podle přílohy II B,

[...]“

11 Článek 15 odst. 1 první pododstavec směrnice 1999/13 stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 1. dubna 2001. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.“

12 Příloha II B směrnice 1999/13, nazvaná „Plán snižování emisí“, zní takto:

„1. Zásady

Účelem plánu snižování emisí je umožnit provozovateli snížit emise jiným způsobem ve stejné míře, jaké by bylo dosaženo použitím mezních hodnot emisí. K tomuto cíli může provozovatel uplatnit jakýkoli plán snižování emisí speciálně navržený pro jeho zařízení za předpokladu, že ve výsledku dosáhne rovnocenného snížení emisí. Členské státy podají Komisi zprávu podle článku 11 této směrnice o pokroku v dosahování stejného snížení emisí a o zkušenostech s prováděním plánu snižování emisí.

2. Použití

V případě používání nátěrových hmot, laků, adhesivních materiálů nebo tiskařských barev lze využít následujícího plánu. Tam, kde tato metoda není vhodná, může příslušný orgán provozovateli povolit použití jakéhokoli alternativního plánu, který je podle názoru příslušného orgánu v souladu s výše uvedenými zásadami. Návrh plánu zohledňuje tyto skutečnosti:

i) v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, musí být provozovateli prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánů na snižování emisí;

ii) referenční bod pro přípravu plánu snižování emisí by měl co možná nejpřesněji odpovídat emisím, k nimž by docházelo v případě, že by nebylo přijato žádné opatření k jejich snížení.

Následující plán je určen pro použití v zařízeních, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí.

i) provozovatel předloží plán snižování emisí, obsahující zejména snížení průměrného obsahu rozpouštědel v jejich celkovém vstupním množství nebo zvýšení účinnosti využití netěkavých látek, s cílem snížit celkové emise ze zařízení na úroveň tzv. cílových emisí, jež odpovídají určitému procentu referenční hodnoty ročních emisí. Při tomto snižování emisí je dodržen následující harmonogram:

Lhůta		Maximální povolené celkové roční emise
pro nová zařízení	pro stávající zařízení	
do 31. 10. 2001	do 31. 10. 2005	cílové emise × 1,5
do 31. 10. 2004	do 31. 10. 2007	cílové emise

ii) referenční hodnota ročních emisí se vypočte takto:

stanoví se celková hmotnost netěkavých látek v nátěrových hmotách nebo tiskařských barvách, lacích či adhesivních materiálech spotřebovaných za rok. Netěkavými látkami se rozumí všechny látky v nátěrových hmotách, tiskařských barvách, lacích a adhesivních materiálech, které po odpaření vody či těkavých organických sloučenin ztuhnou.

[...]“

13 Směrnice 1999/13 byla s účinností od 7. ledna 2014 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, s. 17).

14 Z prvního bodu odůvodnění směrnice 2010/75 vyplývá, že tato směrnice provedla přepracování sedmi směrnic, mezi které patří i směrnice 1999/13.

15 Podle čl. 59 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2010/75:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření, která zajistí, aby všechna zařízení splňovala jeden z těchto požadavků:

a) emise těkavých organických sloučenin ze zařízení nepřekračují mezní hodnoty emisí v odpadních plynech a mezní hodnoty fugitivních emisí nebo mezní hodnoty celkových emisí a jsou splněny ostatní požadavky stanovené v částech 2 a 3 přílohy VII;

b) jsou splněny požadavky plánu snižování emisí stanoveného v části 5 přílohy VII, pokud se dosáhne snížení emisí rovnocenného tomu, kterého by se dosáhlo uplatněním mezních hodnot emisí uvedených v písmenu a).“

16 Článek 80 odst. 1 směrnice 2010/75 stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s [...] částí 5 bodem 1 [...] přílohy VII [...] do 7. ledna 2013.

Tyto předpisy použijí od téhož dne.

[...]“

17 Článek 81 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Směrnice [...] 1999/13 [...] se zrušují s účinkem ode dne 7. ledna 2014, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení směrnic uvedených v části B přílohy IX ve vnitrostátním právu.“

18 Část 5, nadepsaná „Plán snižování emisí“, přílohy VII směrnice 2010/75, která je nadepsána „Technická ustanovení týkající se zařízení a činností využívajících organická rozpouštědla“, zní takto:

„1. Provozovatel může uplatnit jakýkoli plán snižování emisí speciálně navržený pro jeho zařízení.

2. V případě používání nátěrových hmot, laků, adhezivních materiálů nebo tiskařských barev lze využít následujícího plánu. Tam, kde tato metoda není vhodná, může příslušný orgán provozovateli povolit použití jakéhokoli alternativního plánu, jímž se dosáhne snížení emisí rovnocenného snížením dosaženým v případě použití mezních hodnot emisí z částí 2 a 3. Návrh plánu zohlední tyto skutečnosti:

   a) v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, je provozovateli prodloužena lhůta pro uskutečnění jeho plánů na snižování emisí;

   b) referenční bod pro snižování emisí by měl co nejpřesněji odpovídat emisím, k nimž by docházelo v případě, že by nebylo přijato žádné opatření k jejich snížení.

3. Následující plán je určen pro použití v zařízeních, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku.

   a) Referenční hodnota ročních emisí se vypočte takto:

      i) stanoví se celková hmotnost netěkavých látek v nátěrových hmotách nebo tiskařských barvách, lacích či adhezivních materiálech spotřebovaných za rok. Netěkavými látkami se rozumějí všechny látky v nátěrových hmotách, tiskařských barvách, lacích a adhezivních materiálech, které po odpaření vody či těkavých organických sloučenin ztuhnou;

      ii) referenční hodnota ročních emisí se vypočte tak, že se hmotnost stanovená podle bodu i) vynásobí odpovídajícím koeficientem z níže uvedené tabulky. Příslušné orgány mohou tyto koeficienty upravit pro jednotlivá zařízení, která prokáží účinnější využívání netěkavých látek.

[...]“

Nizozemské právo

19 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 směrnice 1999/13 byly do nizozemského práva provedeny článkem 3 odst. 1 a článkem 5 písm. a) nařízení o rozpouštědlech, kterým se provádí směrnice Rady 1999/13 (Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer, Stb. 2001, č. 161, dále jen „nařízení o rozpouštědlech“).

20 Tato ustanovení nařízení o rozpouštědlech ukládala dotyčným podnikům povinnost přijmout opatření nezbytná k tomu, aby jejich zařízení nejpozději do 31. října 2007 splňovala emisní limity obsažené v příloze II A tohoto nařízení nebo požadavky vyplývající z plánu snižování emisí těkavých organických sloučenin (dále jen „plán snižování emisí“) konkretizovaného v příloze II B uvedeného nařízení. Obsah posledně uvedené přílohy je shodný s obsahem přílohy II B směrnice 1999/13.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 Nannoka provozuje zařízení pro lakování a nanášení nátěrových hmot.

22 Rozhodnutím ze dne 7. října 2010 uložilo College společnosti Nannoka příkaz pod donucovací pokutou pro porušení ustanovení čl. 3 odst. 1 a čl. 5 písm. a) nařízení o rozpouštědlech.

23 Rozhodnutím ze dne 13. července 2011 College zamítlo správní stížnost společnosti Nannoka podanou proti rozhodnutí ze dne 7. října 2010.

24 Rozsudkem ze dne 3. května 2012 Rechtbank Arnhem (soud v Arnhemu) zamítl žalobu společnosti Nannoka podanou proti rozhodnutí College ze dne 13. července 2011.

25 Nannoka podala odvolání proti tomuto rozsudku k Raad van State (Státní rada).

26 Předkládající soud uvádí, že okolnost, že rozhodnutí College ze dne 7. října 2010 bylo zrušeno dne 7. března 2013, nezbavuje společnost jejího zájmu na tom, aby věc v původním řízení byla v rámci odvolání meritorně posouzena. Tato společnost totiž přesvědčivě prokázala, že v důsledku zrušeného rozhodnutí utrpěla škodu tím, že musela pověřit výkonem části svých činností jinou společnost.

27 Podle předkládajícího soudu je nesporné, že Nannoka nesplnila k 31. říjnu 2007 mezní hodnoty emisí podle přílohy II A nařízení o rozpouštědlech.

28 Nannoka však u předkládajícího soudu tvrdí, že splňovala požadavky vyplývající z plánu snižování emisí podle přílohy II B uvedeného nařízení, jelikož tato příloha nabízí možnost získat za účelem provedení vlastního plánu snižování emisí prodloužení lhůty do pozdějšího data než do 31. října 2007.

29 Podle společnosti Nannoka totiž příloha II B směrnice 1999/13 stanoví, že v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, musí být provozovateli prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánů na snižování emisí. Nannoka se domnívá, že o tento případ se jednalo ve věci v původním řízení.

30 Před předkládajícím soudem je mezi účastníky řízení nesporné, že společnost Nannoka dopisem ze dne 27. října 2005 oznámila příslušným vnitrostátním orgánům záměr uplatnit plán snižování emisí. Mimoto není předmětem sporu ani skutečnost, že společnost Nannoka vypracovala plán snižování emisí. Podle předkládajícího soudu však tento plán snižování emisí nevede k tomu, aby Nannoka dosáhla „cílových emisí“ do 31. října 2007 podle harmonogramu obsaženého v příloze II B bodu 2 druhého pododstavce směrnice 1999/13.

31 Předkládající soud uvádí, že příloha II B neukládá přijetí plánu snižování emisí, který musí být v souladu s jednotným vzorem, nýbrž stanoví zásady, pokyny a požadavky, které podle čl. 5 odst. 2 této směrnice musí provozovatel splnit, pokud vypracuje vlastní plán snižování emisí.

32 Příloha II B směrnice 1999/13 však neumožňuje přesně určit ani situace, ve kterých může být legálně přiznáno prodloužení lhůty, které stanoví, ani možný rozsah takového prodloužení lhůty.

33 Předkládající soud zdůrazňuje, že tato příloha stanoví, pokud jde o zařízení, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí, použití zvláštního plánu snižování emisí (dále jen „standardní plán“). Tato příloha dále obsahuje harmonogram pro dosažení takzvaných „cílových“ emisí a metodu výpočtu za účelem definice cílových emisí.

34 Žádná skutečnost neumožňuje dojít k závěru, že ve věci v původním řízení zařízení společnosti Nannoka nesplňují podmínky, jimiž je podmíněno použití tohoto standardního plánu. Zdá se, že v případech, ve kterých je třeba použít standardní plán, se nelze odchýlit od časového harmonogramu obsaženého v příloze II B směrnice 1999/13. Vzhledem k tomu, že v souladu s tímto harmonogramem muselo být cílových emisí dosaženo do 31. října 2007 a je nesporné, že plán snižování emisí společnosti Nannoka k takovému výsledku vést nemohl, existují podle předkládajícího soudu pochyby, pokud jde o slučitelnost tohoto plánu snižování emisí s požadavky přílohy II B směrnice 1999/13.

35 Avšak vzhledem ke skutečnosti, že uvedená příloha uvádí, že je nezbytné zohlednit skutečnost, že v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, musí být provozovateli prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánů na snižování emisí, klade si předkládající soud otázku, zda je i v případech, ve kterých je třeba použít standardní plán, možné přece jen se odchýlit od harmonogramu, který je součástí této právní úpravy.

36 Předkládající soud předpokládá dva možné výklady přílohy II B směrnice 1999/13. Podle prvního výkladu lze prodloužení lhůty přiznat, pouze pokud standardní plán není v dotčeném případě vhodný a z tohoto důvodu se vypracuje jiný druh plánu snižování emisí. Podle druhého výkladu lze i v případě použitelnosti standardního plánu odchylně od harmonogramu stanoveného v tomto plánu prodloužit lhůtu.

37 V případě, že by se Soudní dvůr přiklonil k druhému výkladu, zamýšlí se předkládající soud rovněž nad podmínkami požadovanými pro to, aby provozovateli mohla být prodloužena lhůta, a nad tím, jaký rozsah může takové prodloužení mít. Příloha II B směrnice 1999/13 totiž například nestanoví, zda prodloužení lhůty závisí na povolení příslušného orgánu, anebo zda nárok na ně existuje ze zákona. Tato příloha neuvádí ani to, jak konkrétní musí být vývoj náhražek s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel, nebo v jakém stadiu se tento vývoj musí nacházet, aby opravňoval k prodloužení lhůty. Uvedená příloha neuvádí ani to, na základě jakých kritérií se má určit rozsah tohoto prodloužení lhůty.

38 Za těchto podmínek se Raad van State rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vyplývá z přílohy II B směrnice [1999/13], že provozovateli zařízení, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí, musí být odchylně od harmonogramu stanoveného v této příloze prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánu snižování emisí, pokud jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje?

[V případě kladné odpovědi na první otázku:]

2) Vyžaduje se za účelem prodloužení lhůty pro realizaci plánu snižování emisí ve smyslu přílohy II B směrnice [1999/13] určité jednání provozovatele zařízení nebo povolení příslušného orgánu?

3) Na základě jakých kritérií se určí rozsah prodloužení lhůty ve smyslu přílohy II B směrnice [1999/13]?“

K předběžným otázkám

K první otázce

39 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být příloha II B směrnice 1999/13 vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty, které je stanoveno v jejím bodě 2 prvním pododstavci písm. i), lze přiznat provozovateli „zařízení“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 uvedené směrnice pro provádění jeho plánu snižování emisí, jestliže náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel jsou ještě ve stavu vývoje, ačkoli pro toto zařízení lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí.

40 Podle čl. 5 odst. 2 směrnice 1999/13 všechna zařízení, na něž se vztahuje tato směrnice, musí splňovat buď mezní hodnoty emisí těkavých organických sloučenin, stanovené v příloze II A, nebo požadavky plánu snižování emisí podle její přílohy II B.

41 Podle přílohy II B bodu 1 téže směrnice je účelem plánu snižování emisí umožnit provozovateli snížit emise jiným způsobem ve stejné míře, jaké by bylo dosaženo použitím mezních hodnot emisí. Jak uvedla generální advokátka v bodě 14 svého stanoviska, je plán snižování emisí postaven na používání náhradních látek a procesů produkujících méně emisí.

42 Z přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce směrnice 1999/13 vyplývá, že v případě používání nátěrových hmot, laků, adhesivních materiálů nebo tiskařských barev lze využít určený plán, uvedený v bodě 2 druhém pododstavci této přílohy, totiž standardní plán. Podle posledně uvedeného ustanovení je tento plán určen pro použití v zařízeních, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí. Bod 2 první pododstavec uvedené přílohy uvádí, že tam, kde tato metoda není vhodná, může příslušný orgán provozovateli povolit použití jakéhokoli alternativního plánu, který je podle názoru příslušného orgánu v souladu se zásadami uvedenými v bodě 1 téže přílohy.

43 Ve věci v původním řízení z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že z žádné skutečnosti nelze dojít k závěru, že zařízení společnosti Nannoka nesplňovala podmínky vyžadované pro uplatnění standardního plánu.

44 Jelikož příloha II B bod 2 první pododstavec písm. i) směrnice 1999/13 stanoví, že v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, musí být dotyčnému provozovateli poskytnuto prodloužení lhůty na provedení jeho plánu snižování emisí, je třeba určit, zda takovou delší lhůtu lze poskytnout nezávisle na podobě plánu snižování emisí použitelného na zařízení tohoto provozovatele nebo zda lze takové prodloužení lhůty přiznat pouze v případě použití jiného plánu snižování emisí, nežli je standardní plán.

45 V tomto ohledu je rovnou třeba konstatovat, že ze znění uvedené přílohy nelze vyvodit jasnou odpověď na tuto otázku.

46 I když ze znění přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) směrnice 1999/13 zřejmě vyplývá, že provozovateli musí být prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánů na snižování emisí v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, ze sledu tří vět v tomto prvním pododstavci uvedeného bodu 2 není možné určit, zda se prodloužení lhůty musí poskytnout i v konkrétním případě, když provozovatel použije standardní plán.

47 Je totiž třeba konstatovat, že i když ve francouzském znění směrnice 1999/13 výraz „[à] cet effet“, kterým se začíná třetí věta bodu 2 přílohy II B směrnice 1999/13, zřejmě na první pohled odkazuje pouze na případ uvedený v předchozí větě tohoto bodu, použití „jakéhokoli alternativního plánu [jiného nežli standardního schématu]“, nelze tento výklad bezvýhradně potvrdit s ohledem na jiná jazyková znění směrnice 1999/13, například německé, anglické a nizozemské znění, ve kterých se nepoužívá srovnatelný výraz k pojmu „[à] cet effet“. V těchto zněních by tuto třetí větu bylo možné vykládat i obecným způsobem tak, že se vztahuje na jakýkoli plán snižování emisí včetně standardního plánu.

48 V této souvislosti nizozemská vláda tvrdí, že ať již je plán snižování emisí prováděný dotčeným provozovatelem jakýkoli, nelze mu lhůtu prodloužit déle než do 31. října 2007, protože do tohoto data musí emise stávajících zařízení splňovat v souladu s článkem 4 bodem 1 směrnice 1999/13 a přílohou II B bodem 2 druhým pododstavcem písm. i) této směrnice požadavky článku 5 této směrnice, konkrétně hodnoty uvedené v příloze II A nebo plánu snižování emisí popsaném v její příloze II B.

49 Tento názor však nelze přijmout.

50 Možnost, výslovně stanovená v příloze II B bodu 2 prvním pododstavci písm. i) směrnice 1999/13, poskytnout provozovateli prodloužení lhůty pro realizaci jeho plánů na snižování emisí, totiž nezbytně znamená, že bude možné prodloužit všechny lhůty uvedené v této směrnici, zejména lhůtu, která

v případě stávajících zařízení končí dne 31. října 2007. Jak zdůraznila generální advokátka v bodě 22 svého stanoviska, názor Nizozemska by přílohu II B bod 2 první pododstavec písm. i) uvedené směrnice zbavil jeho normativního charakteru a zredukoval by jej na pouhé vysvětlení k výpočtu dotčené lhůty.

51 Ostatně je třeba uvést, že v roce 2010 při přijímání směrnice 2010/75 zákonodárce Unie převzal do přílohy VII části 5 bodu 2 písm. a) této směrnice ve shodném znění s přílohou II B bodem 2 prvním pododstavcem písm. i) směrnice 1999/13 možnost prodloužit provozovateli lhůtu pro realizaci plánu snižování emisí. Jak uvedla generální advokátka v bodě 32 svého stanoviska, nic nenasvědčuje tomu, že dotčené ustanovení směrnice 1999/13 mělo být v rámci jeho zapracování do směrnice 2010/75 změněno. Zákonodárce tedy vycházel ze zásady, že se s možností prodloužení lhůty počítalo i po 31. říjnu 2007.

52 Komise uvádí, že příloha II B bod 2 druhý pododstavec směrnice 1999/13 obsahuje zvláštní pravidlo, které se vztahuje na zařízení, v nichž se používá výrobek s konstantním obsahem netěkavých látek, které má přednost před ustanovením týkajícím se prodloužení lhůty. Komise zastává názor, že prodloužit lhůtu je možné pouze v případě zařízení používajících produkt, který nemá konstantní obsah netěkavých látek.

53 V tomto ohledu je sice pravda, že podle přílohy II B bodu 2 druhého pododstavce směrnice 1999/13 je stanovený plán snižování emisí, konkrétně standardní plán, určen pro použití v zařízeních, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí, přesto tento plán nepředstavuje zvláštní pravidlo, které by vylučovalo prodloužení lhůty provozovatelům takových zařízení.

54 Je totiž třeba uvést, že příloha II B bod 2 první pododstavec směrnice 1999/13 uvádí, že v případě používání nátěrových hmot, laků, adhesivních materiálů nebo tiskařských barev „lze“ využít standardního plánu a že tam, kde tato metoda není vhodná, „může“ příslušný orgán provozovateli povolit použití jakéhokoli alternativního plánu, který je podle názoru příslušného orgánu v souladu se zásadami uvedenými v příloze II B bodu 1 této směrnice. Je třeba konstatovat, že žádná skutečnost uvedená ve znění tohoto ustanovení neumožňuje v případě, že standardní plán není vhodný, vyloučit použití jiné metody i pro zařízení, v nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku. Tedy stejně, jako se standardní plán nemusí použít na takové zařízení, lze v jejich případě prodloužit lhůtu tehdy, jsou-li náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje.

55 Kromě toho možnost poskytnout prodloužení lhůty, pokud jde o všechny typy zařízení, bez ohledu na přijatý plán snižování emisí, potvrzuje i *ratio legis*, na kterém jsou založena ustanovení směrnice 1999/13 týkající se prodloužení lhůty a zařízení s konstantním obsahem netěkavých látek ve výrobku.

56 Na jedné straně, jak zdůraznila generální advokátka v bodě 36 svého stanoviska, je prodloužení lhůty vyjádřením zásady proporcionality. S ohledem na tuto zásadu se totiž zdá nepřiměřené uložit provozovatelům zařízení povinnost uskutečnit investice za účelem snížení emisí těkavých organických sloučenin v zařízení do určitého data, pokud se těmto emisím lze vyhnout nebo je v podstatné míře snížit v blízké budoucnosti s vynaložením menších nákladů, v případech, jakmile se stanou dostupnými náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel, jež jsou ještě ve stavu vývoje. Na druhé straně, jak vyplývá z bodu 8 odůvodnění směrnice 1999/13, tato směrnice vychází z úvahy, že je možné emise organických sloučenin vyloučit nebo snížit méně škodlivými náhražkami, jež jsou nebo v nejbližších letech budou dostupné. Pokud se podnik může pomocí náhražek vyhnout nákladným opatřením ke snižování emisí, bude pravděpodobně připraven vyvíjet náhradní látky nebo podporovat jejich vývoj. Mimoto, jelikož náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel mohou nejen v dotčeném zařízení přispět k tomu, že se emise těkavých organických sloučenin v životním prostředí sníží, může jejich vývoj odůvodňovat delší přechodné lhůty.

57 Pokud jde o zařízení, v nichž se používá výrobek s konstantním obsahem netěkavých látek, z přílohy II B bodu 2 druhého pododstavce směrnice 1999/13 vyplývá, že tento obsah může být využit „k definici referenčního bodu pro snižování emisí“. Jak zúčastněné strany vysvětlily na jednání, přítomnost konstantního obsahu netěkavých látek ve výrobku tak umožňuje určit metodu stanovení emisních cílů pro dotčené zařízení, tedy metodu, kterou dotyčný provozovatel nemůže uplatnit, aniž by používal výrobek s takovým konstantním obsahem. Kromě toho z žádného ustanovení této přílohy nevyplývá, že cílem sledovaným zavedením kritéria týkajícího se přítomnosti konstantního obsahu netěkavých látek ve výrobku by bylo vyloučit poskytnutí prodloužení lhůty provozovateli zařízení, ve kterém se používá produkt s konstantním obsahem.

58 Uvedené kritérium tedy zjevně vůbec neodpovídá *ratio legis*, na kterém jsou založena ustanovení směrnice 1999/13 týkající se možnosti poskytnout prodloužení lhůty v případě, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje. V souvislosti s touto možností proto není odůvodněné rozlišovat mezi zařízeními, ve kterých se používá výrobek s konstantním obsahem netěkavých látek, a ostatními zařízeními, jelikož takové rozlišování nelze jasně dovodit ani ze znění přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) této směrnice.

59 Je pravda, že Komise na jednání tvrdila, že při přijímání směrnice 1999/13 již existovalo velké množství náhražek za výrobky s konstantním obsahem netěkavých látek. Podle Komise unijní zákonodárce zohlednil tuto skutečnost, a je třeba to tedy chápat tak, že když v příloze II B bodu 2 druhého pododstavce písm. i) této směrnice stanovil lhůty, které se použijí na standardní plán, měl v úmyslu vyloučit jakoukoli možnost poskytnout prodloužení lhůty, pokud jde o zařízení, u nichž lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku.

60 Avšak ani ustanovení směrnice 1999/13, ani přípravné dokumenty k této směrnici neumožňují potvrdit tvrzení Komise.

61 V tomto ohledu je třeba dodat, že výklad přílohy II B směrnice 1999/13 v tom smyslu, že brání tomu, aby provozovateli zařízení, u kterého lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, bylo poskytnuto prodloužení lhůty v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, by v každém případě byl v rozporu se zásadou právní jistoty, která vyžaduje, aby právní úprava Unie umožnila dotčeným osobám seznámit se s rozsahem povinností, které jim stanoví, a tyto osoby musí mít možnost jednoznačně znát své povinnosti a podle toho jednat (v tomto smyslu viz rozsudky BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, bod 71, jakož i ArcelorMittal Luxembourg v. Komise a Komise v. ArcelorMittal Luxembourg a další, C-201/09 P a C-216/09 P, EU:C:2011:190, bod 68).

62 Jelikož takový výklad nelze jednoznačně vyvodit ze znění přílohy II B směrnice 1999/13 a zjevně ho nelze potvrdit ani s ohledem na *ratio legis*, na kterém spočívají ustanovení bodu 2 prvního pododstavce písm. i) této přílohy, týkající se prodloužení lhůty, ani s ohledem na strukturu uvedené přílohy, brání zásada právní jistoty tomu, aby na základě této přílohy byla podniku, jakým je Nannoka, upřena možnost takového prodloužení lhůty.

63 Je tedy třeba mít za to, že prodloužení lhůty musí být možné nezávisle na podobě plánu snižování emisí použitelného na dotyčné zařízení v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje.

64 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že příloha II B směrnice 1999/13 musí být vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty, které je stanoveno v jejím bodě 2 prvním pododstavci písm. i), lze přiznat provozovateli „zařízení“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 této směrnice pro realizaci jeho plánu snižování emisí, jestliže náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel jsou ještě ve stavu vývoje, ačkoli pro toto zařízení lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí.

K druhé a třetí otázce

65 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je zaprvé, zda příloha II B bod 2 první pododstavec písm. i) směrnice 1999/13 musí být vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty pro realizaci plánu snižování emisí vyžaduje určité jednání provozovatele dotčeného zařízení nebo povolení příslušných orgánů, a zadruhé, na základě jakých kritérií lze stanovit rozsah tohoto prodloužení lhůty.

66 V tomto ohledu ze samotného znění přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) směrnice 1999/13 vyplývá, že „musí být prodloužena" lhůta, jak je uvedeno v tomto ustanovení. Z toho vyplývá, že k prodloužení takové lhůty nemůže dojít ze zákona a musí nezbytně vycházet z rozhodnutí, které vydaly příslušné orgány. Kromě toho, jak zdůraznila generální advokátka v bodě 65 svého stanoviska, k takovému rozhodnutí je zapotřebí žádost provozovatele dotyčného zařízení, protože ten chce dosáhnout výjimky od jinak na něj použitelných požadavků.

67 V tomto kontextu je třeba vyzdvihnout klíčovou roli svěřenou příslušným orgánům ustanoveními směrnice 1999/13 v rámci realizace plánu snižování emisí provozovatelem.

68 Podle čl. 4 bodu 3 směrnice 1999/13 totiž byli provozovatelé, kteří chtěli provádět plán snižování emisí, povinni jej příslušným orgánům oznámit nejpozději do 31. října 2005. Kromě toho v souladu s čl. 9 odst. 1 této směrnice musí být slučitelnost takto oznámeného plánu snižování emisí s požadavky plánu snižování emisí podle přílohy II B uvedené směrnice provozovatelem „příslušnému orgánu [...] uspokojivým způsobem prokazována". Konečně podle bodu 2 přílohy II B téže směrnice v případě, že tam, kde standardní plán není vhodný, „může příslušný orgán provozovateli povolit použití jakéhokoli alternativního plánu, který je podle názoru příslušného orgánu v souladu s[e] [...] zásadami" uvedenými v bodě 1 této přílohy.

69 Z těchto ustanovení vyplývá, že příslušný orgán v rámci rozhodování o žádosti provozovatele o povolení uplatnit plán snižování emisí disponuje prostorem pro uvážení.

70 Uvedené nezbytně platí rovněž v případě poskytnutí prodloužení lhůty pro provádění takového plánu snižování emisí, neboť takové poskytnutí úzce souvisí s povolením, které bylo provozovateli uděleno pro účely použití tohoto plánu.

71 Prodloužení lhůty tedy lze poskytnout pouze na základě povolení příslušných orgánů na žádost dotyčného provozovatele.

72 V tomto ohledu příloha II B bod 2 první pododstavec písm. i) směrnice 1999/13 pouze stanoví, že v případech, kdy jsou náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel ještě ve stavu vývoje, musí být provozovateli prodloužena lhůta pro realizaci jeho plánů na snižování emisí.

73 Jako výjimka z obecných ustanovení směrnice 1999/13 musí být prodloužení lhůty upravené v příloze II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) této směrnice vykládáno restriktivně (v tomto smyslu viz rozsudek ACI Adam a další, C-435/12, EU:C:2014:254, bod 22 a citovaná judikatura).

74 V tomto ohledu ze samotného znění přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) směrnice 1999/13, které předpokládá jen „prodloužení" lhůty, vyplývá, že realizace plánu snižování emisí vycházejícího z této přílohy musí být časově omezena.

75 Za účelem určení, zda se prodloužení lhůty musí poskytnout provozovateli k provádění plánu snižování emisí, a stanovení rozsahu případně poskytnutého prodloužení lhůty je třeba zohlednit cíle sledované ustanoveními přílohy II B směrnice 1999/13, týkající se prodloužení lhůty, totiž, jak bylo připomenuto v bodě 56 tohoto rozsudku, podpořit vývoj náhražek a zohlednit zásadu proporcionality.

76 Jak uvedla generální advokátka v bodech 56 a 57 svého stanoviska, přísluší tedy příslušným orgánům, aby v rámci posuzovací pravomoci, kterou mají, především ověřily, že náhražky, které jsou vhodné pro použití v dotčených zařízeních a mohou snížit emise těkavých organických sloučenin, se skutečně vyvíjejí a že probíhající práce mohou s ohledem na poskytnuté poznatky dospět k vyvinutí takových výrobků.

77 V rámci přezkumu proporcionality požadovaného prodloužení lhůty ve vztahu k cíli podpořit vývoj náhražek je nutno zohlednit poměr mezi snížením emisí dosažitelným vyvíjenými náhražkami, jakož i náklady na ně, a dodatečnými emisemi vyplývajícími z prodloužení lhůty, jakož i náklady případných alternativních opatření. Kromě toho je třeba ověřit, že neexistuje alternativní opatření, které by při nižších nákladech mohlo vést k srovnatelnému nebo dokonce většímu snížení emisí, a zejména že už nejsou dostupné jiné náhražky.

78 Vývoj náhražky, který slibuje podstatné snížení emisí, tedy může odůvodnit prodloužení lhůty dotyčnému provozovateli.

79 Co se týče délky případně poskytnutého prodloužení lhůty, je nutno konstatovat, že ani příloha II B směrnice 1999/13, ani jakékoli jiné ustanovení této směrnice v tomto ohledu neposkytuje žádný údaj.

80 Aby bylo zabráněno tomu, že ostatní ustanovení směrnice 1999/13 budou zbavena veškerého užitečného účinku, však nelze přílohu II B bod 2 první pododstavec písm. i) této směrnice vykládat v tom smyslu, že příslušné orgány musí dotyčnému provozovateli prodloužit lhůtu až do doby, kdy budou náhražky k dispozici, bez jakéhokoliv časového omezení.

81 Z bodu 8 odůvodnění směrnice 1999/13 v tomto ohledu vyplývá, že prodloužení lhůty na základě přílohy II B bodu 2 prvního pododstavce písm. i) této směrnice přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel jsou skutečně ve stavu vývoje v době, kdy se má toto prodloužení lhůty poskytnout, a že lze předpokládat, že tyto náhražky budou dostupné „v nejbližších letech“.

82 I když z tohoto ustanovení vyplývá, že lhůtu lze prodloužit o několik let, je přesto třeba mít za to, že její délka nesmí přesáhnout nezbytný čas na vývoj náhražek. Uvedené je třeba posoudit s ohledem na všechny relevantní skutečnosti a zejména s ohledem na rovnováhu mezi rozsahem snížení emisí, kterého lze dosáhnout prostřednictvím náhražek, které se vyvíjejí, a také náklady na tyto výrobky, a objemem dalších emisí, který vyplyne z prodloužení lhůty, a případnými náklady na alternativní opatření.

83 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na druhou a třetí předběžnou otázku odpovědět tak, že příloha II B bod 2 první pododstavec písm. i) směrnice 1999/13 musí být vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty pro realizaci plánu snižování emisí vyžaduje povolení příslušných orgánů, které předpokládá předchozí žádost dotčeného provozovatele. Za účelem určení, zda se prodloužení lhůty musí poskytnout provozovateli k realizaci plánu snižování emisí, a stanovení rozsahu případně poskytnutého prodloužení lhůty přísluší těmto příslušným orgánům, aby v rámci posuzovací pravomoci, kterou mají, především ověřily, že náhražky, které jsou vhodné pro použití v dotčených zařízeních a mohou snížit emise těkavých organických sloučenin, se skutečně vyvíjejí a že probíhající práce mohou s ohledem na poskytnuté poznatky dospět k vyvinutí takových výrobků a že neexistuje alternativní opatření, které by při nižších nákladech mohlo vést k srovnatelnému nebo dokonce většímu snížení emisí, a zejména že už nejsou dostupné jiné náhražky. Mimoto je třeba zohlednit poměr mezi snížením emisí, které umožní náhražky, jakož i náklady na tyto výrobky, a dodatečnými emisemi vyplývajícími z prodloužení lhůty, jakož i náklady případných alternativních opatření. Délka prodloužení lhůty nesmí přesáhnout nezbytný čas na vývoj náhražek. Uvedené je třeba posoudit

s ohledem na všechny relevantní skutečnosti, a zejména s ohledem na objem dalších emisí, který vyplyne z prodloužení lhůty, a případné náklady na alternativní opatření, ve vztahu k rozsahu snížení emisí, které umožní náhražky, které se vyvíjejí, a k nákladům na tyto výrobky.

K nákladům řízení

84 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Příloha II B směrnice Rady 1999/13/ES ze dne 11. března 1999 o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních musí být vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty, které je stanoveno v jejím bodě 2 prvním pododstavci písm. i), lze přiznat provozovateli „zařízení“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 této směrnice pro realizaci jeho plánu snižování emisí těkavých organických sloučenin, jestliže náhražky s nízkým nebo nulovým obsahem rozpouštědel jsou ještě ve stavu vývoje, ačkoli pro toto zařízení lze předpokládat konstantní obsah netěkavých látek ve výrobku, který může být využit k definici referenčního bodu pro snižování emisí.**

2) **Příloha II B bod 2 první pododstavec písm. i) směrnice 1999/13 musí být vykládána v tom smyslu, že prodloužení lhůty pro realizaci plánu snižování emisí těkavých organických sloučenin vyžaduje povolení příslušných orgánů, které předpokládá předchozí žádost dotčeného provozovatele. Za účelem určení, zda se prodloužení lhůty musí poskytnout provozovateli k realizaci plánu snižování emisí těkavých organických sloučenin, a stanovení rozsahu případně poskytnutého prodloužení lhůty přísluší těmto příslušným orgánům, aby v rámci posuzovací pravomoci, kterou mají, především ověřily, že náhražky, které jsou vhodné pro použití v dotčených zařízeních a mohou snížit emise těkavých organických sloučenin, se skutečně vyvíjejí a že probíhající práce mohou s ohledem na poskytnuté poznatky dospět k vyvinutí takových výrobků a že neexistuje alternativní opatření, které by při nižších nákladech mohlo vést k srovnatelnému nebo dokonce většímu snížení emisí, a zejména že už nejsou dostupné jiné náhražky. Mimoto je třeba zohlednit poměr mezi snížením emisí, které umožní náhražky, jakož i náklady na tyto výrobky, a dodatečnými emisemi vyplývajícími z prodloužení lhůty, jakož i náklady případných alternativních opatření. Délka prodloužení lhůty nesmí přesáhnout nezbytný čas na vývoj náhražek. Uvedené je třeba posoudit s ohledem na všechny relevantní skutečnosti, a zejména s ohledem na objem dalších emisí, který vyplyne z prodloužení lhůty, a případné náklady na alternativní opatření, ve vztahu k rozsahu snížení emisí, které umožní náhražky, které se vyvíjejí, a k nákladům na tyto výrobky.**

Podpisy.