



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 12 de marzo de 2015<sup>1</sup>

**Asunto C-81/14**

**Nannoka Vulcanus Industries BV**  
**[Petición de decisión prejudicial**

planteada por el Raad van State (Países Bajos)]

«Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Directiva 1999/13/CE — Limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles — Uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones — Obligaciones aplicables a las instalaciones existentes — Ampliación del período transitorio»

## I. Introducción

1. Los compuestos orgánicos volátiles y sus productos de degradación contribuyen a la formación de ozono en la baja atmósfera. Altas concentraciones de ozono pueden ser perjudiciales para la salud humana y dañar los bosques, la vegetación y las cosechas.<sup>2</sup> Por este motivo, la Unión y sus Estados miembros hace ya tiempo que se esfuerzan en limitar las emisiones de compuestos orgánicos volátiles.
2. La Directiva relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles<sup>3</sup> (en lo sucesivo, «Directiva 1999/13»), tiene por objeto prevenir o reducir las emisiones de los mencionados compuestos por determinadas instalaciones al medio ambiente, principalmente a la atmósfera. Para ello, las instalaciones existentes que vertiesen tales emisiones debían, bien observar ciertos valores límite, bien llevar a cabo un plan de reducción, en principio, hasta el 31 de octubre de 2007.
3. No obstante, al operador de la instalación se le debe conceder una ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción de las emisiones si aún se hallan en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos. Con la presente petición de decisión prejudicial se pretende aclarar en qué condiciones se ha de conceder tal prórroga.
4. Aunque la Directiva 1999/13 fue derogada en 2010 por la Directiva sobre las emisiones industriales,<sup>4</sup> la petición de decisión prejudicial sigue teniendo interés de cara al futuro, puesto que la disposición relativa a la ampliación del plazo se incorporó en gran medida a la Directiva sobre las emisiones industriales.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos debidas al uso de disolventes orgánicos volátiles en determinadas actividades industriales [COM(96) 538 final, punto 3].

3 — Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones (DO L 85, p. 1), en su versión resultante de la Directiva 2008/112/CE (DO L 345, p. 68).

4 — Directiva 2010/75/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334, p. 17).

## II. Marco jurídico

5. El objeto de la Directiva 1999/13 se establece en su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto prevenir o reducir los efectos directos o indirectos de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles al medio ambiente, principalmente a la atmósfera, y los riesgos potenciales para la salud humana, por medio de medidas y procedimientos que deben aplicarse en las actividades definidas en el anexo I, en la medida en que se lleven a cabo por encima de los umbrales de consumo de disolvente enumerados en el anexo II A.»

6. El artículo 4 de la Directiva 1999/13 define los requisitos de las instalaciones existentes:

«Sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 96/61/CE, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que:

- 1) las instalaciones existentes cumplan con los requisitos de los artículos 5, 8 y 9 a más tardar el 31 de octubre de 2007;
- 2) todas las instalaciones existentes hayan sido registradas o autorizadas el 31 de octubre de 2007 a más tardar;
- 3) aquellas instalaciones que deban ser autorizadas o registradas de acuerdo con el sistema de reducción mencionado en el anexo II B, notifiquen este hecho a las autoridades competentes a más tardar el 31 de octubre de 2005;

[...]»

7. La limitación de las emisiones se regula en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 1999/13:

«Todas las instalaciones deberán observar:

- a) o bien los valores límite de emisión en los gases residuales y los valores de emisión fugaz o bien los valores límite de emisión total, y demás requisitos establecidos en el anexo II A; o
- b) los requisitos del sistema de reducción mencionado en el anexo II B.»

8. El plan de reducción se establece en el anexo II B de la Directiva 1999/13:

«1. Principios

El objetivo del sistema de reducción es dar al operador la oportunidad de lograr, utilizando otros medios, reducciones de emisión equivalentes a las logradas si se aplican los valores límite de emisión. Para ello, el operador podrá aplicar cualquier sistema de reducción, específicamente concebido para su instalación, siempre que al final se logre una reducción equivalente de las emisiones. Los Estados miembros informarán a la Comisión, con arreglo al artículo 11 de la Directiva, de los avances conseguidos en la obtención de la misma reducción de las emisiones, y en especial de la experiencia adquirida con la aplicación del sistema de reducción.

## 2. Práctica

El sistema que se señala a continuación podrá utilizarse cuando se apliquen recubrimientos, barnices, adhesivos o tintas. Si el método indicado a continuación no resulta adecuado, la autoridad competente podrá permitir al operador aplicar cualquier sistema alternativo de exención del que piense que cumple los principios aquí recogidos. El diseño del sistema tendrá en cuenta los puntos siguientes:

- i) cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, deberá darse al operador un tiempo suplementario para aplicar sus planes de reducción de emisión;
- ii) el punto de referencia de las reducciones de emisión debe corresponder lo más fielmente posible a las emisiones que se habrían producido en caso de no adoptarse ninguna medida de reducción.

El sistema siguiente debe aplicarse a instalaciones en que pueda aceptarse y utilizarse para definir el punto de referencia de las reducciones de emisión un contenido constante del producto en sólidos.

- i) El operador presentará un plan de reducción de las emisiones que incluya en particular un descenso en el contenido medio de disolventes de la entrada total o una mayor eficacia en el uso de sólidos para lograr una reducción de las emisiones totales procedentes de la instalación en un porcentaje determinado de las emisiones anuales de referencia, denominada emisión objetivo. Debe hacerse con arreglo al calendario siguiente:

Plazos		Emisiones anuales totales permitidas como máximo
Instalaciones nuevas	Instalaciones existentes	
Para el 31.10.2001	Para el 31.10.2005	Emisión objetivo x 1,5
Para el 31.10.2004	Para el 31.10.2007	Emisión objetivo

- ii) La emisión anual de referencia se calcula de la forma siguiente:
  - a) Se determina la masa total de sólidos en la cantidad de recubrimiento, tinta, barniz o adhesivo consumida en un año. Por sólidos se entienden todos los materiales presentes en los recubrimientos, tintas, barnices y adhesivos que se solidifican al evaporarse el agua o los compuestos orgánicos volátiles.
  - b) Las emisiones anuales de referencia se calculan multiplicando la masa determinada en la letra a) por el factor correspondiente que figura en el siguiente cuadro. [...]
  - c) La emisión objetivo es igual a la emisión de referencia anual multiplicada por un porcentaje igual a:
    - (el valor de emisión fugaz + 15) para las instalaciones incluidas en el punto 6 y la banda inferior de umbral de los puntos 8 y 10 del anexo II A,
    - (el valor de emisión fugaz + 5) para todas las demás instalaciones.»

### III. Hechos del litigio principal y petición de decisión prejudicial

9. Nannoka Vulcanus Industries BV (en lo sucesivo, «Nannoka») cuenta con una instalación en funcionamiento para procesos de barnizado y de recubrimiento. Mediante decisión de 7 de octubre de 2010, el College van gedeputeerde staten van Gelderland (Diputación de la Provincia de Gelderland) dictó contra Nannoka una orden que llevaba aparejada una multa coercitiva por el incumplimiento de la normativa nacional por la que se transpone la Directiva 1999/13.

10. El 31 de octubre de 2007, Nannoka no respetaba el valor límite de emisión establecido en el anexo II A de la Directiva 1999/13, pero, según el órgano jurisdiccional remitente, Nannoka alegó que sí cumplía los requisitos del plan de reducción descrito en el anexo II B, pues éste, a su juicio, ofrecía la posibilidad de obtener una prórroga tras el 31 de octubre de 2007 para la aplicación del plan de reducción.

11. Por lo tanto, Nannoka recurrió la decisión de 7 de octubre de 2010. Actualmente, el asunto está pendiente ante el Raad van State. Aunque posteriormente la decisión ha sido revocada, según la petición de decisión prejudicial Nannoka sigue teniendo interés en que se resuelva su recurso en cuanto al fondo, pues ha acreditado haber sufrido un perjuicio como consecuencia de la decisión revocada al tener que encomendar una parte de sus actividades a otra empresa.

12. En consecuencia, el Raad van State formula al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el anexo II B de la Directiva 1999/13/CE en el sentido de que el operador de instalaciones en que pueda suponerse un contenido constante del producto en sólidos y utilizarse dicho contenido para decidir el punto de referencia para la reducción de emisiones cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, debe poder obtener una ampliación del plazo para aplicar sus planes de reducción de emisión que supone lo previsto en el calendario establecido en dicho anexo?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

- 2) ¿Se exige para obtener una ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción de emisiones en el sentido del anexo II B de la Directiva 1999/13, una actuación determinada del operador de la instalación o la autorización de una autoridad competente?
- 3) ¿Con arreglo a qué criterios puede determinarse la ampliación del plazo previsto en el anexo II B de la Directiva 1999/13?»

13. Han presentado observaciones escritas el Reino de los Países Bajos y la Comisión. En la vista oral celebrada el 26 de febrero de 2015 intervino, además, Nannoka.

### IV. Apreciación jurídica

14. La Directiva 1999/13 permite alcanzar por distintas vías el objetivo de reducir la emisión de disolventes. Las dos principales son la observancia de valores límite de emisión, en particular, encapsulando las instalaciones o filtrando el gas de escape, y, por otro lado, la aplicación de planes de reducción de las emisiones específicos para cada instalación (artículo 5, apartado 2). Los planes de reducción se caracterizan por una mayor flexibilidad que la aplicación de valores límite. Por lo general, se basan en el uso de sustitutos y procesos con bajas emisiones. La petición de decisión prejudicial se refiere a esta segunda vía, la de aplicación de planes de reducción.

*A. Sobre la posibilidad de que se amplíe el plazo para aplicar el plan de reducción (primera cuestión)*

15. Mediante la primera cuestión, el Raad van State desea aclarar si se puede ampliar el plazo para aplicar el plan de reducción de las emisiones al operador de una instalación en la que se puede suponer un contenido constante del producto en sólidos, cuando aún se hallan en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos.

16. La respuesta a esta cuestión se desprende ya, de por sí, de la disposición pertinente. En efecto, el anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13 dispone que, cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, deberá darse al operador un tiempo suplementario para aplicar sus planes de reducción de emisión.

17. No obstante, tanto los Países Bajos como la Comisión se oponen a esta conclusión. Yo supongo que su postura se basa, al menos en parte, en que el anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13 no contiene ninguna disposición expresa sobre los límites de la ampliación del plazo que, en su caso, se conceda. Pero si existiese el derecho a una ampliación del plazo de duración ilimitada, la Directiva 1999/13 resultaría carente de objeto. Sin embargo, ambos intervinientes basan su postura, en concreto, en otras consideraciones.

1. Sobre el argumento de los Países Bajos: no ampliación del plazo más allá del 31 de octubre de 2007

18. Los Países Bajos van especialmente lejos al considerar que no cabe ampliación del plazo más allá del 31 de octubre de 2007. Esta es la fecha en que, con arreglo al artículo 4, punto 1, y al anexo II B, punto 2, párrafo segundo, inciso i), de la Directiva 1999/13 deben haberse reducido las emisiones en las instalaciones existentes.

19. A su parecer, la reducción de las emisiones ya era técnicamente posible antes de esa fecha, y así lo expuso la Comisión en su Propuesta de Directiva 1999/13 en el año 1996.<sup>5</sup> Asimismo, según el considerando 8 de la Directiva, en el momento de su adopción en 1999 ya se disponía de los sustitutos necesarios o, al menos, cabía esperar que estuviesen disponibles en los próximos años.

20. Por lo tanto, los Países Bajos consideran que después del 31 de octubre de 2007 ya no existe una necesidad justificada de ampliación del plazo. En ese momento las instalaciones existentes ya debían cumplir los requisitos previstos en el artículo 5, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, punto 1, de la Directiva 1999/13, es decir, bien los valores límite del anexo II A, bien el plan de reducción del anexo II B.

21. Pero la postura neerlandesa se basa únicamente en el pronóstico del legislador en el momento de adoptar la Directiva 1999/13, y los Países Bajos no dicen si el 31 de octubre 2007 ya había concluido el desarrollo de posibles sustitutos.

22. Pero, sobre todo, la postura de los Países Bajos es incompatible con el texto del anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13, donde se prevé expresamente la concesión de una ampliación del plazo, y sólo cabe hablar de un tiempo suplementario si se pueden ampliar los plazos de la Directiva, que para las instalaciones existentes era el 31 de octubre de 2007. En cambio, el argumento de los Países Bajos privaría a dicha disposición de su carácter normativo y la reduciría a una mera explicación sobre el cálculo de los plazos.

<sup>5</sup> — Citada en la nota 2 *supra*, p. 59.

23. Esta nueva interpretación de una norma clara sobre la ampliación del plazo sería concebible a lo sumo si la lógica normativa o los objetivos reconocibles de la medida apuntaran imperativamente en este sentido. Como no es ése el caso, la tesis defendida por el Gobierno de los Países Bajos no es compatible con el principio de seguridad jurídica.

24. Por lo demás, posteriormente la Unión también ha mantenido la ampliación del plazo. Por ejemplo, está prevista también en el Protocolo para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico,<sup>6</sup> que, aunque se aprobó ya en 1999, igual que la Directiva, no fue ratificado por la Unión hasta 2003.<sup>7</sup>

25. Por último, en el año 2010, al adoptar la Directiva sobre las emisiones industriales, el legislador de la Unión volvió a recoger textualmente la posibilidad de ampliar el plazo para aplicar los planes de reducción de emisión, concretamente en el anexo VII, parte [5], apartado 2, letra a). Por lo tanto, el legislador de la Unión entendía que aún era posible y razonable una ampliación del plazo más allá del 31 de octubre de 2007.

26. En consecuencia, procede rechazar la argumentación de los Países Bajos.

2. Sobre la postura de la Comisión: no ampliación del plazo para las instalaciones con contenido constante del producto en sólidos

27. La Comisión mantiene una postura diferente, que también parece subyacer tras la cuestión del Raad van State. En definitiva, viene a decir que el anexo II B, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 1999/13 contiene una *norma especial* para las instalaciones con contenido constante del producto en sólidos, de aplicación preferente frente a la norma sobre la ampliación del plazo. En consecuencia, la concesión de dicha prórroga sólo sería posible a instalaciones sin contenido constante del producto en sólidos.

28. En efecto, con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 1999/13, a las instalaciones en que pueda aceptarse y utilizarse para definir el punto de referencia de las reducciones de emisión un contenido constante del producto en sólidos debe aplicarse un determinado plan de reducción, conforme al cual las instalaciones existentes deben alcanzar el valor objetivo definitivo, a más tardar, el 31 de octubre de 2007.

29. Sin embargo, en contra del argumento de la Comisión, dicha disposición no constituye una norma especial que excluya la ampliación del plazo. Así lo evidencia la integración de la Directiva 1999/13 en la Directiva sobre las emisiones industriales y los objetivos de las distintas disposiciones.

a) Sobre la integración de la Directiva 1999/13 en la Directiva sobre las emisiones industriales

30. Si los plazos del plan de reducción del anexo II B, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 1999/13, como régimen especial, impidieran una ampliación de los plazos conforme al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), la Directiva 1999/13 habría sido claramente más restrictiva que la normativa actualmente en vigor del anexo VII, parte 5, de la Directiva sobre las emisiones industriales. En su punto 2, letra a), éste sigue previendo la posibilidad de ampliar el plazo, pero ya no los plazos del anexo II B, punto 2, párrafo segundo, inciso i), de la Directiva 1999/13. Por lo tanto, en el ámbito de aplicación de la Directiva actualmente vigente sobre las emisiones industriales existiría la posibilidad de obtener una ampliación del plazo, aun en caso de contenido constante del producto en sólidos.

6 — Aprobado el 30 de noviembre de 1999 en Gotemburgo (DO L 179, p. 3).

7 — Decisión 2003/507/CE del Consejo, de 13 de junio de 2003 (DO L 179, p. 1).

31. Pero no se aprecia ninguna razón por la que instalaciones que no podían optar a una prórroga durante la vigencia de la Directiva 1999/13 pudieran obtenerla hoy en día. Al contrario, cabe suponer que ahora el desarrollo de sustitutos está más avanzado, de manera que la necesidad de ampliación del plazo habría de ser mucho menor.

32. Además, no parece que el legislador tuviera intención de modificar las disposiciones de la Directiva 1999/13 y, en particular, la posibilidad de ampliación del plazo, cuando se integraron en la Directiva sobre las emisiones industriales. Ésta, precisamente, tiene como objeto principal la consolidación de diversas directivas, y la supresión de los plazos del anexo II B, punto 2, párrafo segundo, inciso i), de la Directiva 1999/13 es conforme con dicho objetivo, pues ya habían expirado al adoptarse la Directiva sobre las emisiones industriales. Si con ello se hubiese dado por concluida también la ampliación de plazos, también se habría suprimido la disposición correspondiente. Y, si ésta sólo hubiera de seguir siendo posible para determinados tipos de instalaciones, el legislador habría debido indicarlo con motivo de la supresión de los plazos.

33. Por lo tanto, se ha de considerar que el legislador, al menos al adoptar la Directiva sobre las instalaciones industriales, entendía que la Directiva 1999/13 ya permitía conceder una ampliación del plazo también a las instalaciones con contenido constante del producto en sólidos.

#### b) Sobre los objetivos de las disposiciones

34. Los objetivos de las disposiciones sobre la ampliación del plazo y para las instalaciones con contenido constante del producto en sólidos confirman la posibilidad de conceder una ampliación del plazo a todos los tipos de instalaciones.

35. Aunque la Directiva 1999/13 no señala expresamente los objetivos de la normativa sobre la ampliación del plazo, se puede afirmar que se persigue una doble finalidad.

36. En primer lugar, se pretenden evitar gastos excesivos. No es lógico invertir en la reducción de las emisiones de una instalación si poco tiempo después va a poder ser mucho menos costoso evitar esas emisiones, una vez que estén disponibles sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos. A este respecto, la ampliación del plazo es expresión del principio de proporcionalidad.

37. En segundo lugar, se pretende estimular el desarrollo de sustitutos. Si una empresa puede evitar con los sustitutos costosas medidas de reducción de las emisiones, normalmente estará dispuesta a desarrollar esos sustitutos o a apoyar su desarrollo.

38. Desde el punto de vista del medio ambiente, esta segunda finalidad resulta especialmente interesante, pues los sustitutos que contienen una baja concentración de disolventes o están exentos de los mismos pueden contribuir, más allá de la instalación afectada, a limitar con un coste reducido las emisiones de compuestos orgánicos volátiles. Por lo tanto, su desarrollo puede justificar períodos transitorios más largos.

39. Por lo que se refiere a la aplicación de la ampliación del plazo a las instalaciones con contenido constante del producto en sólido, la Directiva 1999/13 no contiene ninguna alusión a diferencias con otras instalaciones que puedan ser relevantes para esta doble finalidad.

40. La única razón que se aprecia para recurrir al elemento del contenido constante del producto en sólidos se pone de manifiesto con la referencia que contiene el anexo II B, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 1999/13, pues dicho contenido puede «utilizarse para definir el punto de referencia de las reducciones de emisión». Como han señalado los intervinientes en la vista oral, este criterio sirve por tanto directamente para identificar con un método determinado los objetivos de emisiones de las instalaciones en cuestión.

41. En caso de contenido constante del producto en sólidos, es relativamente fácil calcular la masa total de sólidos generados y, aplicando las siguientes reglas del anexo II B, punto 2, párrafo segundo, inciso ii), de la Directiva 1999/13, los valores objetivo del plan de reducción.

42. Cuando el contenido en sólidos de una instalación no es constante, no es posible seguir este procedimiento, por lo que los valores objetivos del plan de reducción de tales instalaciones deben determinarse por otros medios.

43. Por lo tanto, procede declarar que el criterio del contenido constante del producto en sólidos no tiene por objeto excluir la ampliación del plazo. No tiene relación ninguna con los objetivos de la ampliación del plazo y no justifica que se diferencie frente a otras instalaciones.

44. Es cierto que en la vista la Comisión y los Países Bajos han señalado que, cuando se adoptó la Directiva 1999/13, ya se disponía de conocimientos relativamente completos sobre las instalaciones con un contenido constante del producto en sólidos. Según la Comisión, estos conocimientos y la similitud entre los tipos de instalación justificaban el plan de reducción del anexo II B, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 1999/13 con renuncia a la posibilidad de ampliación del plazo.

45. No obstante, ni la Directiva 1999/13 ni los documentos accesibles del procedimiento legislativo han confirmado esta afirmación. Además, el caso de Nannoka muestra que también existen al parecer instalaciones con un contenido constante del producto en sólidos que están interesadas en una ampliación del plazo mientras desarrollan productos de sustitución. Por consiguiente, este argumento no me parece suficiente para excluir de antemano una ampliación del plazo en perjuicio de las instalaciones con un contenido del producto en sólidos, toda vez que, según el texto del anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), parece lógico dar tal posibilidad.

### 3. Conclusión sobre la primera cuestión

46. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que a los operadores de instalaciones en que pueda suponerse un contenido constante del producto en sólidos, cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, en principio deberá concedérseles, con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13, una ampliación del plazo para aplicar sus planes de reducción de emisión apartándose del calendario establecido en dicho anexo.

#### *B. Sobre los requisitos para la ampliación del plazo (segunda y tercera cuestión)*

47. La respuesta a la primera cuestión hace necesario responder a la segunda y a la tercera cuestión. No obstante, resulta oportuno analizarlas en orden inverso.

#### 1. Sobre los requisitos materiales para la concesión de una ampliación del plazo (tercera cuestión)

48. La tercera cuestión refleja las dificultades que se derivan de la respuesta a la primera cuestión.

49. El Raad van State desea saber qué criterios se han de aplicar para conceder o no una ampliación del plazo. El anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13 a primera vista parece contener sólo un reducido número de ellos. Con arreglo a esta disposición, cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, deberá concederse al operador una ampliación del plazo para aplicar sus planes de reducción de emisión.

50. Esto podría interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes deben conceder una ampliación del plazo hasta que estén disponibles los sustitutos, es decir, potencialmente sin límite temporal alguno.

51. De esta manera, las demás disposiciones de la Directiva podrían verse privadas en buena parte de su efecto útil. Los operadores podrían eludir la aplicación de los valores límite u otras medidas de reducción simplemente alegando que están esperando a los sustitutos para reducir las emisiones. De ser así, la Directiva 1999/13 sólo sería vinculante en la medida en que los operadores estuvieran obligados a usar sustitutos con una baja concentración de disolventes o sin disolventes tan pronto estuvieran disponibles.

52. Pero esta interpretación sería contraria al objetivo de la Directiva 1999/13, que, conforme a su artículo 1, persigue prevenir o reducir los efectos directos o indirectos de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles al medio ambiente y los riesgos potenciales para la salud humana, por medio de medidas y procedimientos que deben aplicarse en las actividades definidas, en la medida en que se lleven a cabo por encima de los umbrales de consumo de disolvente. Este objetivo se corresponde también con una obligación de Derecho internacional que incumbe a la Unión en virtud del Protocolo de Gotemburgo.<sup>8</sup> No sería una medida adecuada para alcanzar ese objetivo esperar hasta poder usar los sustitutos sin un límite temporal definido.

53. Además, en 1999 el legislador no pensaba que el desarrollo de los sustitutos fuese a tardar mucho más. Según el considerando 8 de la Directiva 1999/13, el legislador entendía que ya estaban disponibles, o que lo estarían en los próximos años, sustitutos menos nocivos.

54. Por lo tanto, sólo cabía considerar una ampliación del plazo en virtud del anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13 si realmente se estaban desarrollando sustitutos con baja concentración de disolventes o sin disolventes y cabía esperar que estuvieran disponibles en pocos años.

55. Para concretar este margen temporal deben tenerse en cuenta los objetivos de la ampliación del plazo (evitar cargas innecesarias e incentivar el desarrollo de sustitutos)<sup>9</sup> a la luz del principio de proporcionalidad.

56. En consecuencia, deben estar desarrollándose realmente sustitutos que puedan usarse en la instalación de que se trate y que permitan reducir las emisiones de disolventes. Asimismo, no han de existir medidas alternativas que puedan lograr reducciones similares o incluso mayores de las emisiones a costes comparables.

57. Por último, se ha de tener en cuenta la proporción entre la reducción de las emisiones que se puede conseguir con los sustitutos y sus costes, por un lado, y las emisiones adicionales que resulten de la ampliación del plazo y el coste de las eventuales medidas alternativas, por otro.

8 — Véase el punto 24 de las presentes conclusiones.

9 — Véanse los puntos 34 a 38 de las presentes conclusiones.

58. Si de un sustituto sólo se puede esperar una pequeña reducción de las emisiones pero implica un coste similar al de posibles medidas alternativas inmediatas, no se justifica la concesión de una ampliación del plazo. En cambio, un sustituto que promete una gran reducción a bajo coste justifica una espera mayor.

59. No obstante, en general podría considerarse que un proceso de desarrollo que durase más de cinco años excede el límite de los «próximos» o de unos pocos años. Por otro lado, al planificar a largo plazo será difícil señalar suficientes perspectivas de éxito.

60. Como argumenta la Comisión, hay que tener en cuenta, además, que la ampliación del plazo, como excepción a las normas generales de la Directiva 1999/13, ha de interpretarse restrictivamente.<sup>10</sup> Por lo tanto, la prueba de que se cumplen los requisitos para obtener una prórroga, es decir, que se están desarrollando sustitutos adecuados, debe ser suficientemente concreta. Asimismo, ha de haber una probabilidad cierta de éxito del desarrollo.

61. Al comprobar estos requisitos, las autoridades competentes realizan un complejo pronóstico científico y económico. Por lo tanto, han de disponer de una amplia facultad discrecional<sup>11</sup> que sólo debe ser sometida a control en cuanto a la existencia de errores manifiestos.<sup>12</sup> Pero al hacerlo deben examinar detenidamente y con imparcialidad todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y motivar suficientemente sus decisiones,<sup>13</sup> lo que significa que deben hacer un especial hincapié en la argumentación favorable a la concesión de una ampliación del plazo.

62. Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que, con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13, la ampliación del plazo requiere que realmente se esté desarrollando un sustituto del cual se pueda esperar con una probabilidad cierta que en pocos años haga posible una reducción mayor de las emisiones de disolventes en la instalación que otras medidas alternativas de coste similar, o una reducción similar pero a un coste inferior que las medidas alternativas. Las emisiones alternativas durante el tiempo suplementario deben guardar una proporción adecuada con la reducción de las emisiones y el ahorro de costes que se esperan del sustituto.

## 2. Sobre el procedimiento de concesión de la ampliación del plazo (segunda cuestión)

63. Con la segunda cuestión, el Raad van State desea saber si, para obtener una ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción de emisiones en el sentido del anexo II B de la Directiva 1999/13, se exige una actuación determinada del operador de la instalación o la autorización de una autoridad competente.

64. La respuesta se desprende del tenor de las disposiciones pertinentes. En efecto, con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13, *deberá darse* un tiempo suplementario. En consecuencia, el plazo no se amplía automáticamente, sino sólo mediante una decisión de las autoridades competentes,

10 — Véanse las sentencias *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112), apartado 45; *Granton Advertising* (C-461/12, EU:C:2014:1745), apartado 25, y *Ministero dell'Interno* (C-19/13, EU:C:2014:2194), apartado 40.

11 — Sentencia *ERG y otros* (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 59.

12 — Sentencias *UEFA/Comisión* (C-201/11 P, EU:C:2013:519), apartado 19, y *FIFA/Comisión* (C-205/11 P, EU:C:2013:478), apartado 21.

13 — Sentencias *ERG y otros* (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127), apartados 61 y 63, y *FIFA/Comisión* (C-205/11 P, EU:C:2013:478), apartado 21. En cuanto al control de las instituciones de la Unión, véanse las sentencias *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14; *España/Lenzing* (C-525/04 P, EU:C:2007:698), apartado 58, y *Consejo/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group* (C-337/09 P, EU:C:2012:471), apartado 107.

65. Tal decisión que requiere una solicitud del operador de la instalación, pues éste desea conseguir una excepción a las exigencias que, en caso contrario, debe observar. Por otro lado, sólo él puede tomar la decisión económica de cómo aplicar en la instalación las exigencias de la Directiva 1999/13.

66. En cambio, sin dicha solicitud las autoridades competentes generalmente carecen de la información necesaria para comprobar si se cumplen los mencionados requisitos. Tampoco hay ningún motivo para considerar que las autoridades competentes deban actuar de oficio.

67. Si, pese a todo, disponen de la información pertinente, como por ejemplo conocimientos sobre prometedores proyectos de desarrollo, y no están obligadas a guardar confidencialidad al respecto, deben informar a los operadores de instalaciones afectados que se encuentren en su jurisdicción, a fin de facilitarles la aplicación de la Directiva 1999/13.

68. En la práctica, resulta conveniente presentar la solicitud de concesión de una ampliación del plazo junto con el plan de reducción. Aunque la Directiva 1999/13 no exige expresamente que el operador presente el plan, con arreglo al artículo 4, punto 2, todas las instalaciones existentes deben ser autorizadas o registradas. Además, el punto 3 exige que se notifique a las autoridades competentes la aplicación de un sistema de reducción, y las excepciones al sistema establecido a modo de ejemplo en el anexo II B, punto 2, párrafo [primero], requieren el «permiso» de las autoridades y la demostración de su equivalencia. Por último, con arreglo al artículo 9, párrafo primero, segundo guión, el operador debe demostrar que la instalación cumple los requisitos del sistema de reducción, demostración que sólo es posible si, junto a la información sobre las emisiones a que se refiere el artículo 8, se presenta también el plan mismo.

69. En relación con los requisitos que se han de cumplir, el plan de reducción debe indicar, al menos, en qué medida se pretende sobrepasar los plazos. Dado que tal ampliación se apartaría de los preceptos del anexo II B de la Directiva 1999/13, al presentarse el plan debe fundamentarse acreditando que se cumplen los requisitos para la ampliación del plazo.

70. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que para obtener una ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13, es necesaria una autorización por parte de las autoridades competentes, que requiere una solicitud del operador y la demostración de que se cumplen los requisitos para la ampliación del plazo.

## V. Conclusión

71. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

- «1) A los operadores de instalaciones en que pueda suponerse un contenido constante del producto en sólidos, cuando aún se hallen en fase de desarrollo sustitutos que contengan una baja concentración de disolventes o estén exentos de éstos, en principio deberá concedérseles, con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13/CE, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones, una ampliación del plazo para aplicar sus planes de reducción de emisión apartándose del calendario establecido en dicho anexo.
- 2) Para obtener una ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13/CE, es necesaria una autorización por parte de las autoridades competentes, que requiere una solicitud del operador y la demostración de que se cumplen los requisitos para la ampliación del plazo.

- 3) Con arreglo al anexo II B, punto 2, párrafo primero, inciso i), de la Directiva 1999/13/CE, la ampliación del plazo para aplicar el plan de reducción de las emisiones requiere que realmente se esté desarrollando un sustituto del cual se pueda esperar con una probabilidad cierta que en pocos años haga posible una reducción mayor de las emisiones de disolventes en la instalación que otras medidas alternativas de coste similar, o una reducción similar pero a un coste inferior que las medidas alternativas. Las emisiones alternativas durante el tiempo suplementario deben guardar una proporción adecuada con la reducción de las emisiones y el ahorro de costes que se esperan del sustituto.»