



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 12 marzo 2015¹

Causa C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Ambiente — Inquinamento atmosferico — Direttiva 1999/13/CE — Limitazione delle emissioni di composti organici volatili — Uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti — Obblighi a carico degli impianti esistenti — Proroga del periodo di transizione»

I – Introduzione

1. I composti organici volatili e i loro prodotti di degradazione contribuiscono alla formazione di ozono a livello del suolo. Elevate concentrazioni di ozono possono danneggiare la salute dell'uomo e arrecare danni ai boschi, alla vegetazione e al raccolto². L'Unione e i suoi Stati membri si sforzano quindi, già da molto tempo, di limitare le emissioni di composti organici volatili.

2. La direttiva sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili³ [in prosieguo: la «direttiva VOC» (VOC sta per *volatile organic compounds*, vale a dire composti organici volatili)] mira a evitare o limitare le emissioni dei suddetti composti da determinati impianti nell'ambiente, principalmente nell'aria. A tal fine, gli impianti, in particolare quelli preesistenti che rilasciano emissioni di tal sorta, devono rispettare determinati valori massimi o attuare un piano di riduzione essenzialmente entro il 31 ottobre 2007.

3. Al gestore dell'impianto deve essere tuttavia concessa una proroga per attuare i suoi piani di riduzione di emissione se i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto sono ancora in fase di sviluppo. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è diretta a chiarire a quali condizioni debba essere concessa una tale proroga.

4. Benché la direttiva VOC sia stata sostituita nel 2010 dalla direttiva sulle emissioni industriali⁴, la domanda di pronuncia pregiudiziale è di interesse anche per il futuro. La disciplina della proroga è stata infatti ampiamente recepita nella direttiva sulle emissioni industriali e rileva ancora quantomeno per gli impianti che entreranno in funzione in futuro.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Proposta di direttiva del Consiglio sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività industriali [COM(96) 538 def., n. 3].

3 — Direttiva 1999/13/CE del Consiglio, dell'11 marzo 1999, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti (GU L 85, pag. 1) nella versione della direttiva 2008/112/CE (GU L 345, pag. 68).

4 — Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334, pag. 17).

II – Contesto normativo

5. L'obiettivo della direttiva VOC è precisato nell'articolo 1:

«La presente direttiva mira a prevenire o a ridurre gli effetti diretti e indiretti delle emissioni di composti organici volatili nell'ambiente, principalmente nell'aria, e i rischi potenziali per la salute umana mediante misure e procedure da attuare per quanto riguarda le attività di cui all'allegato I, nella misura in cui l'esercizio delle medesime comporti il superamento delle soglie di consumo di solvente di cui all'allegato II A».

6. L'articolo 4 della direttiva VOC disciplina i requisiti posti agli impianti esistenti:

«Fatta salva la direttiva 96/61/CE, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che:

- 1) gli impianti esistenti siano conformi agli articoli 5, 8 e 9 entro il 31 ottobre 2007;
- 2) tutti gli impianti esistenti siano registrati o autorizzati entro e non oltre il 31 ottobre 2007;
- 3) gli impianti esistenti che devono essere autorizzati o registrati secondo il piano di riduzione di cui all'allegato II B ne trasmettano notifica alle autorità competenti entro e non oltre il 31 ottobre 2005;

(...».

7. La limitazione delle emissioni è disciplinata nell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VOC:

«Tutti gli impianti sono conformi:

- a) ai valori limite di emissione negli scarichi gassosi e ai valori di emissione diffusa o ai valori limite di emissione totale nonché ad altri requisiti indicati nell'allegato II A;

o

- b) ai requisiti del piano di riduzione di cui all'allegato II B».

8. Il piano di riduzione è esposto nell'allegato II B della direttiva VOC:

«1. Principi

Il piano di riduzione ha lo scopo di dare al gestore la possibilità di conseguire con mezzi diversi riduzioni di emissione equivalenti a quelle conseguite applicando i valori limite di emissione. A tal fine il gestore può utilizzare qualsiasi piano di riduzione appositamente elaborato per il suo impianto, a condizione che, una volta applicato tale piano, si pervenga ad una riduzione equivalente delle emissioni. Gli Stati membri informano la Commissione, conformemente all'articolo 11 della direttiva, dei progressi compiuti nel conseguimento di una riduzione di emissione equivalente, inclusa l'esperienza acquisita nell'applicazione del piano di riduzione.

2. Prassi

In caso di applicazione di rivestimenti, vernici, adesivi o inchiostri può essere utilizzato il piano seguente. Qualora il metodo seguente sia inadeguato, l'autorità competente può autorizzare il gestore ad applicare qualsiasi piano alternativo di esenzione che soddisfi, a giudizio dell'autorità, i principi qui esposti. Il piano deve essere impostato in modo da tener conto degli elementi seguenti:

- i) se i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto sono ancora in fase di sviluppo, il gestore deve disporre di un periodo di proroga per attuare i suoi piani di riduzione di emissione;
- ii) il punto di riferimento per le riduzioni di emissione dovrebbe corrispondere il più fedelmente possibile alle emissioni che ci sarebbero state in assenza di un intervento di riduzione.

Il piano seguente si applica agli impianti per i quali un tenore costante in materia solida del prodotto può essere ipotizzato e utilizzato per definire il punto di riferimento per le riduzioni di emissione:

- i) Il gestore presenta un piano di riduzione di emissione comprendente in particolare diminuzioni del tenore medio di solvente dell'input totale e/o maggiore efficienza nell'uso di materie solide per conseguire una riduzione delle emissioni totali dell'impianto rispetto a una data percentuale delle emissioni di riferimento annue, designate l'emissione bersaglio. Ciò deve avvenire entro i termini seguenti:

Termini		Emissioni totali annue autorizzate
Nuovi impianti	Impianti esistenti	
Entro il 31.10.2001	Entro il 31.10.2005	Emissione bersaglio × 1,5
Entro il 31.10.2004	Entro il 31.10.2007	Emissione bersaglio

- ii) L'emissione annua di riferimento è calcolata come segue:
 - a) La massa totale di materia solida nella quantità di rivestimento e/o inchiostro, vernice o adesivo consumata in un anno è determinata. Per materia solida si intendono tutte le sostanze contenute nelle vernici, negli inchiostri e negli adesivi che diventano solide dopo l'evaporazione dell'acqua o dei COV.
 - b) Le emissioni annue di riferimento sono calcolate moltiplicando la massa determinata di cui alla lettera a) per l'opportuno fattore elencato nella tabella seguente. (...)
 - c) L'emissione bersaglio è uguale all'emissione annua di riferimento moltiplicata per una percentuale pari:
 - (al valore di emissione diffusa + 15), per gli impianti che rientrano nel punto 6 e nella fascia di soglia inferiore dei punti 8 e 10 dell'allegato II A;
 - (al valore di emissione diffusa + 5) per tutti gli altri impianti».

III – Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

9. Nannoka Vulcanus Industries BV (in prosieguo: la «Nannoka») gestisce un impianto per processi di verniciatura e rivestimento. Con provvedimento del 7 ottobre 2010 il College van gedeputeerde staten van Gelderland (presidenza del comitato provinciale di Gelderland) le ha inflitto una misura coercitiva, corredata di sanzione pecuniaria in caso di inadempimento, per violazione della normativa interna di trasposizione della direttiva VOC.

10. La Nannoka non ha rispettato, al 31 ottobre 2007, i valori massimi di emissioni di cui all'allegato II A della direttiva VOC; in base alle indicazioni del giudice del rinvio sostiene però di soddisfare i requisiti del piano di riduzione ai sensi dell'allegato II B, dal momento che tale allegato offre la possibilità di ottenere una proroga oltre il 31 ottobre 2007, per attuare il piano di riduzione.

11. Pertanto la Nannoka ha impugnato il provvedimento del 7 ottobre 2010. La vertenza pende oggi dinanzi al Raad van State. Il provvedimento è stato in effetti nel frattempo sospeso, ma la Nannoka continua ad avere, in base alla domanda di pronuncia pregiudiziale, un interesse a una valutazione nel merito della sua impugnazione. Essa avrebbe dimostrato di aver subito dei danni dal provvedimento avendo dovuto affidare una parte della sua attività a un'altra impresa.

12. Il Raad van State sottopone oggi alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se dall'allegato II B della direttiva VOC consegue che il gestore di impianti per i quali un tenore costante in materia solida del prodotto può essere ipotizzato e utilizzato per definire il punto di riferimento per le riduzioni di emissione, qualora i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo, deve disporre di un periodo di proroga per attuare i suoi piani di riduzione di emissione, in deroga al calendario incluso nel citato allegato.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

- 2) Se, per ottenere un periodo di proroga per l'attuazione del piano di riduzione, ai sensi dell'allegato II B della direttiva VOC, sia necessaria una determinata azione del gestore dell'impianto o un'autorizzazione di un'autorità competente.
- 3) In base a quali criteri possa essere stabilita la durata del periodo di proroga, ai sensi dell'allegato II B della direttiva VOC.

13. Hanno presentato osservazioni scritte il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea. All'udienza del 26 febbraio 2015 ha partecipato anche la Nannoka.

IV – Analisi

14. La direttiva VOC permette di conseguire l'obiettivo della riduzione delle emissioni di solventi in vari modi. I due più importanti sono, da un lato, il rispetto dei valori massimi di emissioni, in particolare mediante sigillatura degli impianti e filtraggio degli scarichi dell'aria, e, dall'altro, mediante l'attuazione di piani di riduzione delle emissioni collegato all'impianto (articolo 5, paragrafo 2). I piani di riduzione si caratterizzano rispetto all'applicazione di valori massimi per una maggiore flessibilità. Si basano di norma sull'applicazione di prodotti di sostituzione o procedimenti con un tenore di emissioni inferiore. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda questa seconda possibilità, l'applicazione di piani di riduzione.

A – Sulla possibilità di una proroga (prima questione)

15. Con la prima questione il Raad von State vuole sapere se al gestore di impianti per i quali può essere ipotizzato un tenore costante in materia solida del prodotto, debba essere riconosciuta una proroga per attuare il suo piano di riduzione delle emissioni ove i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo.

16. La risposta a tale questione si ricava in sé già dalla disposizione applicabile. L'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC prevede infatti che al gestore debba essere riconosciuta una proroga per attuare il suo piano di riduzione delle emissioni qualora i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo.

17. Tuttavia sia i Paesi Bassi che la Commissione si oppongono a tale conclusione. Presumo che tale posizione si fondi, almeno in parte, sul fatto che l'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC non contiene nessuna regola specifica in materia di limitazione temporale di eventuali proroghe. Tuttavia, se esistesse un diritto a una proroga a tempo indeterminato, la direttiva VOC potrebbe restare inapplicata. Entrambe le parti si fondano però, in concreto, su altre considerazioni.

1. Sulla posizione dei Paesi Bassi: nessuna proroga oltre il 31 ottobre 2007

18. I Paesi Bassi si spingono particolarmente avanti, negando ogni proroga dopo il 31 ottobre 2007. Si tratta del momento entro il quale dovevano essere ridotte le emissioni degli impianti esistenti a norma dell'articolo 4, punto 1, e dell'allegato II B, punto 2, secondo comma, sub i), della direttiva VOC.

19. Essi affermano che la riduzione di emissioni sarebbe stata tecnicamente possibile già prima. In tal senso si è espressa la Commissione nella sua proposta di direttiva VOC del 1996⁵. Anche in base al considerando 8 della direttiva, al momento della sua emanazione, nel 1999, esistevano prodotti di sostituzione meno nocivi o ci si doveva quantomeno attendere che essi fossero disponibili negli anni successivi.

20. I Paesi Bassi ritengono quindi che non possa sussistere, dopo il 31 ottobre 2007, alcun interesse legittimo a una proroga del termine. A tale data gli impianti esistenti dovevano, a norma dell'articolo 4, punto 1, della direttiva VOC, soddisfare i requisiti di cui all'articolo 5, ovvero il valore massimo fissato in base all'allegato II A o il piano di riduzione ai sensi dell'allegato II B.

21. La posizione dei Paesi Bassi si fonda tuttavia soltanto sulla previsione compiuta dal legislatore all'atto dell'emanazione della direttiva VOC. I Paesi Bassi non affermano che lo sviluppo di eventuali prodotti di sostituzione fosse effettivamente già concluso al 31 ottobre 2007.

22. La posizione dei Paesi Bassi è però incompatibile anzitutto con l'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC. Ivi è esplicitamente prevista una proroga. Di proroga si può parlare però solo quando i termini della direttiva – per gli impianti esistenti al 31 ottobre 2007 – possono effettivamente essere prorogati. La tesi dei Paesi Bassi interpreterebbe questa disposizione in contrasto con il suo carattere normativo e la ridurrebbe a una mera spiegazione della misurazione dei termini.

23. Un'interpretazione siffatta della chiara norma sul prolungamento dei termini potrebbe essere concepibile al massimo se il quadro regolamentare o gli scopi evidenti del provvedimento indirizzassero in modo vincolante in tal senso. Poiché non è così, la tesi difesa dai Paesi Bassi è incompatibile con il principio della certezza del diritto.

⁵ — COM(96) 538 def., n. 59.

24. L'Unione ha peraltro ribadito anche successivamente la suddetta proroga. Essa è prevista anche nel protocollo per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico⁶, emanato sì, come la direttiva VOC, già nel 1999, ma ratificato dall'Unione soltanto nel 2003⁷.

25. Nel 2010 il legislatore dell'Unione ha infine nuovamente previsto la possibilità di una proroga per l'attuazione dei piani di riduzione in sede di emanazione della direttiva sulle emissioni industriali ricorrendo a una formulazione letterale identica, in particolare nell'allegato VII, parte 5, punto 2, lettera a). Egli ha così presunto che una proroga sia ancora possibile e ragionevole anche dopo il 31 ottobre 2007.

26. La posizione dei Paesi Bassi non può quindi essere accolta.

2. Sulla posizione della Commissione: nessuna proroga in caso di impianti con tenore costante in materia solida

27. La Commissione adotta una posizione diversificata, come posta anche alla base della questione del Raad van State. Essa parte dal presupposto che l'allegato II B, punto 2, secondo comma, della direttiva VOC contenga una *regola speciale* per impianti con tenore costante in materia solida, che prevale sulla normativa in materia di proroga. In base ad essa, la proroga sarebbe possibile soltanto in caso di impianti senza un tenore costante in materia solida.

28. In effetti, in base all'allegato II B, punto 2, secondo comma, della direttiva VOC, agli impianti per i quali un tenore costante in materia solida del prodotto può essere ipotizzato e utilizzato per definire il punto di riferimento per le riduzioni di emissione occorre applicare un determinato piano di riduzione. Secondo tale piano, gli impianti esistenti devono raggiungere l'obiettivo definitivo entro il 31 ottobre 2007.

29. Diversamente da quanto ritenuto dalla Commissione ivi non è però contenuta nessuna regola speciale volta a escludere una proroga. In tal senso depongono l'integrazione della direttiva VOC nella direttiva sulle emissioni industriali nonché gli obiettivi delle rispettive discipline.

a) Sull'integrazione della direttiva VOC nella direttiva sulle emissioni industriali

30. Se i termini del programma di riduzione di cui all'allegato II B, punto 2, secondo comma, della direttiva VOC, quale norma più speciale, avessero soppresso la possibilità di una proroga dei termini ai sensi dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), la direttiva VOC sarebbe stata nettamente più restrittiva rispetto alla disciplina attualmente vigente nell'allegato VII, parte 5, della direttiva sulle emissioni industriali. Quest'ultima continua a prevedere, al punto 2, lettera a), la possibilità di una proroga ma non più i termini di cui all'allegato II B, punto 2, secondo comma, sub i), della direttiva VOC. Nell'ambito di applicazione della direttiva sulle emissioni industriali attualmente vigente, sussiste quindi la possibilità di una proroga anche in presenza di un tenore costante in materia solida.

31. Non si ravvisa tuttavia nessun motivo per cui gli impianti dovrebbero oggi ottenere una proroga che non sarebbe stata presa in considerazione nel periodo di vigenza della direttiva VOC. Al contrario, si deve ritenere che nel frattempo lo sviluppo dei prodotti di sostituzione sia avanzato ulteriormente, cosicché l'esigenza di una proroga dovrebbe essere nettamente inferiore.

6 — Emanato il 30 novembre 1999 a Göteborg (GU 2003, L 179, pag. 3).

7 — Decisione 2003/507/CE del Consiglio del 13 giugno 2003 (GU 2003, L 179, pag. 1).

32. Non è inoltre dato ritenere che la disciplina della direttiva VOC, e in particolare la possibilità di una proroga, dovesse essere modificata in sede di integrazione nella direttiva sulle emissioni industriali. La direttiva sulle emissioni industriali mira principalmente al consolidamento di diverse direttive. L'eliminazione dei termini di cui all'allegato II B, punto 2, secondo comma, sub i), della direttiva VOC è in linea con tale obiettivo, dal momento che essi erano già scaduti all'atto dell'emanazione della direttiva sulle emissioni industriali. Se con essa fosse venuta meno anche la possibilità di proroga, sarebbe stata eliminata pure la relativa disciplina. E se tale proroga avesse dovuto continuare a trovare applicazione soltanto a determinate tipologie di impianti, il legislatore avrebbe dovuto chiarire ciò in occasione dell'eliminazione dei termini.

33. Si deve quindi ritenere che il legislatore abbia presunto, almeno in sede di emanazione della direttiva sulle emissioni industriali, che già la direttiva VOC ammette una proroga anche per gli impianti con un tenore costante in materia solida.

b) Sugli obiettivi della disciplina

34. Gli obiettivi della disciplina in materia di proroga e per gli impianti con tenore costante in materia solida confermano la possibilità di prorogare il termine per tutte le tipologie di impianto.

35. Benché la direttiva VOC non indichi in effetti espressamente gli obiettivi della disciplina della proroga, si deve però ritenere che essa persegua un duplice obiettivo.

36. In primo luogo si tratta di evitare onere eccessivi. Non ha senso investire nella limitazione delle emissioni di un impianto se tali emissioni, poco tempo dopo, possono essere evitate a costi molto inferiori, non appena risultino disponibili prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto. La proroga costituisce, sotto questo profilo, un'espressione del principio di proporzionalità.

37. In secondo luogo occorre prevedere un incentivo allo sviluppo dei prodotti di sostituzione. Un'impresa che può, ricorrendo a prodotti di sostituzione, evitare misure dirette alla riduzione delle emissioni è probabilmente disponibile a svilupparli o a sostenerne lo sviluppo.

38. Questo secondo obiettivo assume particolare interesse sotto il profilo della tutela dell'ambiente. I prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto possono infatti contribuire, al di là dell'impianto interessato, alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili con minori oneri. Il loro sviluppo può quindi giustificare termini più ampi per la transizione.

39. Per quanto attiene all'applicazione della proroga a impianti con un tenore costante in materia solida, la direttiva VOC non contiene nessun riferimento a differenze rispetto ad altri impianti che possano assumere rilievo ai fini di tale duplice obiettivo.

40. L'unico motivo riconoscibile per ricorrere alla caratteristica del tenore costante in materia solida trova espressione nel riferimento contenuto nell'allegato II B, punto 2, secondo comma, della direttiva VOC: il suddetto tenore può «[essere] utilizzato per definire il punto di riferimento per le riduzioni di emissione».

41. In caso di tenore costante in materia solida è infatti relativamente semplice calcolare la massa totale di materia solida risultante e, sulla base delle regole seguenti contenute nell'allegato II B, punto 2, secondo comma, sub ii), della direttiva VOC, calcolare i valori bersaglio del piano di riduzione.

42. Quando il tenore in materia solida in un impianto non è costante non è possibile procedere in tal modo. I valori bersaglio del piano di riduzione per un impianto simile devono essere quindi stabiliti in altro modo.

43. Occorre pertanto riconoscere che il criterio di un tenore costante in materia solida non è diretto all'esclusione della proroga. Esso non ha nessun rapporto con gli scopi della proroga dei termini e non giustifica pertanto nessuna differenza rispetto ad altri impianti.

44. La Commissione e i Paesi Bassi hanno certamente sostenuti in udienza che, all'epoca dell'adozione della direttiva VOC, sarebbero già state disponibili conoscenze relativamente complete sugli impianti con un tenore costante di materia solida. In particolare, secondo la Commissione, queste conoscenze e la somiglianza dei tipi di impianti interessati avrebbero giustificato lo specifico programma di riduzione ai sensi dell'allegato II B, punto 2, secondo comma, della direttiva VOC, con soppressione della possibilità di una proroga dei termini.

45. Tuttavia quest'opinione non trova riscontri né nella direttiva VOC né nei documenti consultabili relativi ai lavori preparatori. Inoltre, il caso della Nannoka dimostra che esistono evidentemente anche impianti con un tenore costante in materia solida che hanno interesse a una proroga dei termini nella fase di sviluppo dei prodotti di sostituzione. Pertanto, non ritengo quest'opinione sufficiente a escludere, in linea di principio, una proroga dei termini a carico dei gestori di impianti con un tenore costante di materia solida sebbene, in base al dettato dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), sembri più ovvio consentire detta possibilità.

3. Conclusione sulla prima questione

46. Occorre quindi rispondere alla prima questione nel senso che, a norma dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC, al gestore di impianti per i quali può essere ipotizzato un tenore costante in materia solida del prodotto dev'essere riconosciuta, in linea di principio, in deroga alla tempistica stabilita all'interno del suddetto allegato, una proroga per attuare il suo piano di riduzione delle emissioni ove i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo.

B – Sui presupposti di una proroga (seconda e terza questione)

47. La risposta alla prima questione impone di rispondere alla seconda e alla terza questione. È tuttavia sensato analizzarle in ordine inverso.

1. Sui presupposti materiali di una proroga (terza questione)

48. La terza questione mostra le difficoltà derivanti dalla risposta alla prima questione.

49. Il Raad van State desidera sapere sulla base di quali criteri si debba decidere di una proroga. L'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC contiene tuttavia, prima facie, solo pochi criteri. La disposizione in parola prevede che se i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto sono ancora in fase di sviluppo, il gestore deve disporre di un periodo di proroga per attuare i suoi piani di riduzione di emissione.

50. Tale passaggio potrebbe essere interpretato nel senso che le autorità competenti devono prorogare i termini fintantoché i prodotti di sostituzione non siano disponibili, e quindi potenzialmente senza limiti temporali.

51. In tal modo, si priverebbero le restanti disposizioni della direttiva VOC in ampia misura della loro efficacia pratica. I gestori potrebbero rifiutarsi di applicare i valori massimi o altre misure di riduzione semplicemente adducendo che restano in attesa, per ridurre le emissioni, dei prodotti di sostituzione. La direttiva VOC sarebbe vincolante solo nella misura in cui i gestori fossero tenuti a impiegare prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto non appena utilizzabili.

52. Un'interpretazione siffatta sarebbe tuttavia incompatibile con l'obiettivo della direttiva VOC. In base al suo articolo 1, essa mira a prevenire o a ridurre gli effetti diretti e indiretti delle emissioni di composti organici volatili nell'ambiente e i rischi potenziali per la salute umana, mediante misure e procedure da attuare per quanto riguarda le attività considerate nella misura in cui l'esercizio delle medesime comporti il superamento delle soglie di consumo di solvente. Tale obiettivo corrisponde anche a un obbligo di diritto internazionale dell'Unione in base al protocollo di Göteborg⁸. Attendere, senza limiti temporali riconoscibili, finché siano disponibili prodotti di sostituzione, non sarebbe una misura adeguata per raggiungere tale obiettivo.

53. Nel 1999 inoltre il legislatore non è partito dal presupposto che lo sviluppo di prodotti di sostituzione avrebbe richiesto ancora molto tempo. In base al considerando 8 della direttiva VOC, egli presumeva invece che prodotti di sostituzione meno nocivi esistessero o sarebbero stati disponibili negli anni successivi.

54. Una proroga ai sensi dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC può essere dunque presa in considerazione solo se vengono effettivamente sviluppati prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto e se vi è motivo di ritenere che essi saranno disponibili entro pochi anni.

55. Nel concretizzare questo quadro temporale occorre tener conto degli obiettivi della proroga – evitare oneri inutili e incentivare lo sviluppo di prodotti di sostituzione⁹ – alla luce del principio di proporzionalità.

56. Devono quindi essere sviluppati effettivamente prodotti di sostituzione adatti a essere impiegati nell'impianto interessato e a ridurre le emissioni di solventi. È inoltre necessario che non ci siano misure alternative che comportino, a costi equivalenti, riduzioni delle emissioni simili o addirittura maggiori.

57. Occorre inoltre tener conto del rapporto tra la riduzione di emissioni conseguibile con l'impiego dei prodotti di sostituzione e i relativi costi e le emissioni aggiuntive causate dalla proroga e i costi di eventuali misure alternative.

58. Un prodotto di sostituzione da cui ci si attendano soltanto riduzioni di emissioni contenute, ma che comporti costi analoghi alle misure alternative immediatamente disponibili, non giustifica quindi la concessione di una proroga. Un prodotto di sostituzione da cui ci si attendano risparmi elevati a costi contenuti permette invece di aspettare più a lungo.

59. Tuttavia il quadro dei «prossimi», ovvero pochi, anni può considerarsi, di norma, superato se il processo di sviluppo copre un periodo di oltre cinque anni. Nel caso di orizzonti di programmazione di lunga durata può inoltre essere difficile indicare sufficienti prospettive di successo.

60. Come osservato dalla Commissione, occorre inoltre tener conto del fatto che la proroga, quale eccezione rispetto alle regole generali della direttiva VOC, deve essere interpretata in senso restrittivo¹⁰. La prova dei presupposti di una proroga, ovvero lo sviluppo in corso di adeguati prodotti di sostituzione, deve quindi essere sufficientemente concreta. Deve essere inoltre ampiamente verosimile un esito positivo dello sviluppo.

8 — V. supra (paragrafo 24).

9 — V. paragrafi da 34 a 38 delle presenti conclusioni.

10 — V. sentenze Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, punto 45); Granton Advertising (C-461/12, EU:C:2014:1745, punto 25), e Fastweb (C-19/13, EU:C:2014:2194, punto 40).

61. Nel valutare le suddette condizioni, le autorità competenti compiono una previsione complessa di carattere scientifico ed economico. È pertanto necessario accordare loro un ampio margine di discrezionalità¹¹ che dovrebbe essere oggetto di esame soltanto in relazione a errori evidenti¹². Essi devono tuttavia esaminare in modo diligente e imparziale tutti gli aspetti rilevanti del singolo caso e motivare sufficientemente le proprie decisioni¹³. Ciò significa che essi devono analizzare nel dettaglio le argomentazioni che depongono a favore di una proroga.

62. Occorre quindi rispondere alla terza questione nel senso che una proroga dei termini, a norma dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC, presuppone che sia in fase di sviluppo un prodotto di sostituzione che, con grande probabilità, sia adatto a limitare in pochi anni le emissioni di solventi dell'impianto in misura superiore rispetto a misure alternative che causano costi comparabili o in misura analoga, ma a costi inferiori rispetto alle misure alternative. Le emissioni aggiuntive prodotte durante tale proroga devono essere proporzionate alle riduzioni di emissioni e ai risparmi di costi che ci si può attendere dal prodotto di sostituzione.

2. Sulla procedura di concessione della proroga (seconda questione)

63. Con la seconda questione il Raad von State desidera sapere se, ai fini della concessione di una proroga per attuare il piano di riduzione ai sensi dell'allegato II B della direttiva VOC, sia necessaria una determinata azione del gestore dell'impianto o un'autorizzazione dell'autorità competente.

64. La risposta si ricava dal tenore letterale delle disposizioni applicabili. A norma dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC la proroga *deve* infatti *essere concessa*. Il termine non è prorogato quindi automaticamente, ma soltanto mediante una decisione delle autorità competenti.

65. Una decisione siffatta richiede una richiesta da parte del gestore dell'impianto dal momento che questi intende ottenere una deroga rispetto alle condizioni di norma applicabili. È poi solo lui a poter adottare la decisione, di carattere economico, circa le modalità di attuazione dei requisiti della direttiva VOC all'interno dell'impianto.

66. Senza una tale richiesta, le autorità competenti non dispongono invece di norma delle informazioni necessarie per valutare le condizioni illustrate precedentemente. Non sussiste neppure nessun elemento che indichi che esse siano tenute ad agire d'ufficio.

67. Qualora le autorità competenti dispongano ciononostante di informazioni utili, ad esempio di informazioni su progetti di sviluppo incoraggianti e non siano tenute a tenerle segrete, dovrebbero tuttavia informare i gestori degli impianti interessati nel loro ambito di competenza per agevolare l'attuazione da parte loro della direttiva VOC.

68. Nella prassi è opportuno presentare una richiesta di proroga unitamente al piano di riduzione. È vero che la direttiva VOC non richiede espressamente che il gestore presenti il piano, ma tutti gli impianti esistenti in base all'articolo 4, punto 2, devono essere autorizzati o registrati. L'articolo 4, punto 3, richiede inoltre che l'applicazione di un piano di riduzione sia presentata all'autorità competente. Le deroghe rispetto al piano illustrato a titolo esemplificativo nell'allegato II B, punto 2,

11 — Sentenza ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 59).

12 — Sentenze UEFA/Commissione (C-201/11 P, EU:C:2013:519, punto 19), e FIFA/Commissione (C-205/11 P, EU:C:2013:478, punto 21).

13 — Sentenze ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 61 e 63), e FIFA/Commissione (C-205/11 P, EU:C:2013:478, punto 21). Sui controlli degli organi dell'Unione, v. sentenze Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punto 14); Spagna/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punto 58), e Consiglio/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, punto 107).

secondo comma, presuppongono inoltre un'«autorizzazione» da parte delle autorità e la prova dell'equivalenza. Infine, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, secondo trattino, i gestori degli impianti devono dimostrare che l'impianto soddisfa i requisiti del piano di riduzione. Tale prova è possibile solo se, accanto alle informazioni sulle emissioni a norma dell'articolo 8, è inoltrato anche il piano stesso.

69. In relazione ai criteri da soddisfare, il piano di riduzione deve quantomeno provare in che misura vengono superati i termini. Tale superamento, derogando alle disposizioni dell'allegato II B della direttiva VOC, deve essere motivato in sede di presentazione del piano mediante prova dei requisiti per la concessione di una proroga.

70. Occorre quindi rispondere alla seconda questione nel senso che, ai fini della proroga per attuare il piano di riduzione ai sensi dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva VOC, è necessaria un'autorizzazione delle autorità competenti, che presuppone una richiesta del gestore e la prova del soddisfacimento delle condizioni per una proroga.

V – Conclusione

71. Propongo, pertanto, alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

- 1) A norma dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva 1999/13/CE, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili, al gestore di impianti per i quali può essere ipotizzato un tenore costante in materia solida del prodotto dev'essere riconosciuta, in linea di principio, in deroga alla tempistica stabilita all'interno del suddetto allegato, una proroga per attuare il suo piano di riduzione delle emissioni ove i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo.
- 2) Ai fini della proroga per attuare il piano di riduzione ai sensi dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva 1999/13/CE, è necessaria un'autorizzazione delle autorità competenti, che presuppone una richiesta del gestore e la prova del soddisfacimento delle condizioni per una proroga.
- 3) Una proroga dei termini a norma dell'allegato II B, punto 2, primo comma, sub i), della direttiva 1999/13/CE, presuppone che sia in fase di sviluppo un prodotto di sostituzione che, con grande probabilità, sia adatto a limitare in pochi anni le emissioni di solventi dell'impianto in misura superiore rispetto a misure alternative che causano costi comparabili o in misura analoga, ma a costi inferiori rispetto alle misure alternative. Le emissioni aggiuntive prodotte durante tale proroga devono essere proporzionate alle riduzioni di emissioni e ai risparmi di costi che ci si può attendere dal prodotto di sostituzione.