



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 12 de março de 2015¹

Processo C-81/14

Nannoka Vulcanus Industries BV

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Países Baixos)]

«Ambiente — Poluição atmosférica — Diretiva 1999/13/CE — Limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis — Utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações — Deveres aplicáveis a instalações existentes — Prorrogação do prazo de transição»

I – Introdução

1. Os compostos orgânicos voláteis e os seus produtos de degradação contribuem para a presença de ozono ao nível do solo. Elevadas concentrações de ozono podem prejudicar a saúde humana e causar danos nas florestas, na vegetação e nas colheitas². Por conseguinte, a União e os seus Estados-Membros esforçam-se, desde há muito tempo, por limitar as emissões de compostos orgânicos voláteis.

2. A Diretiva relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis³, Diretiva VOC (VOC significa *volatile organic compounds*, ou seja compostos orgânicos voláteis, a seguir «Diretiva 1999/13»), visa evitar ou reduzir as emissões dos referidos compostos de certas instalações para o ambiente, principalmente para a atmosfera. Para este fim devem, designadamente as instalações existentes, que libertam tais emissões, em princípio até 31 de outubro de 2007, ou respeitar certos valores-limite ou aplicar um plano de redução.

3. Contudo, deve ser concedida ao operador da instalação uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar um plano de redução das emissões, caso os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos se encontrem ainda em fase de desenvolvimento. O presente pedido de decisão prejudicial visa esclarecer em que condições essa prorrogação deve ser concedida.

4. Embora a Diretiva 1999/13 tenha sido substituída em 2010 pela diretiva relativa às emissões industriais⁴, o pedido de decisão prejudicial apresenta interesse também para o futuro. Com efeito, o regime relativo à prorrogação do prazo foi, em larga medida, retomado pela diretiva relativa às emissões industriais.

1 — Língua original: alemão.

2 — Proposta de Diretiva do Conselho, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis decorrentes de determinados processos e instalações industriais, apresentada pela Comissão, COM(96) 538 final, n.º 3.

3 — Diretiva 1999/13/CE do Conselho, de 11 de março de 1999, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações (JO L 85, p. 1), na versão da Diretiva 2008/112/CE (JO 2008, L 345, p. 68).

4 — Diretiva 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334, p. 17).

II – Enquadramento jurídico

5. O objetivo da Diretiva 1999/13 é definido no seu artigo 1.º:

«O objetivo da presente diretiva consiste em [evitar ou] reduzir os efeitos diretos e indiretos das emissões de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, principalmente para a atmosfera, bem como os riscos potenciais para a saúde humana, através de medidas e procedimentos aplicáveis às atividades definidas no anexo I que operem acima dos limiares de consumo de solventes indicados no anexo II A.»

6. O artigo 4.º da Diretiva 1999/13 regula os requisitos a cumprir pelas instalações existentes:

«Sem prejuízo do disposto na Diretiva 96/61/CE, os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para assegurar que:

1. As instalações existentes obedeçam aos requisitos constantes dos artigos 5.º, 8.º e 9.º, até 31 de outubro de 2007, o mais tardar;
2. Todas as instalações existentes estejam registadas ou autorizadas até 31 de outubro de 2007, o mais tardar;
3. As instalações a autorizar ou registar que utilizem o plano de redução referido no anexo II B tenham notificado tal utilização às autoridades competentes até 31 de outubro de 2005, o mais tardar;

[...]»

7. A limitação das emissões é regulada no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 1999/13:

«Todas as instalações devem satisfazer:

- a) Os valores-limite de emissão de gases residuais e os valores das emissões evasivas, ou os valores-limite totais de emissão, e outros requisitos estabelecidos no anexo II A;

ou

- b) Os requisitos do plano de redução constante do anexo II B.»

8. O plano de redução é estabelecido no anexo II B da Diretiva 1999/13:

«1. Princípios

É objetivo do plano de redução das emissões permitir ao operador, por outros meios, uma redução das emissões equivalente à que resultaria da aplicação de valores-limite de emissão. Para o efeito, o operador pode utilizar qualquer plano de redução especialmente concebido para a sua instalação, desde que no final se obtenha uma redução de emissões equivalente. Os Estados-Membros apresentarão à Comissão, nos termos do artigo 11.º da diretiva, relatórios sobre os progressos alcançados no tocante à redução das emissões, incluindo a experiência resultante da aplicação do plano de redução.

2. Aplicação

Caso se apliquem revestimentos, vernizes, adesivos ou tintas, poderá utilizar-se o plano que se segue. Se o método que se segue for inadequado, a autoridade competente pode autorizar o operador a utilizar um plano alternativo que considere cumprir os princípios traçados no presente diploma. Na sua conceção, o plano deverá atender aos seguintes factos:

- i) Caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, deve conceder-se ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar os seus planos de redução das emissões;
- ii) O valor de referência para a redução das emissões deve corresponder, na medida do possível, ao volume das emissões que resultariam caso não tivessem sido empreendidas quaisquer ações de redução.

O plano que se segue é aplicável a instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões.

- i) O operador deve aplicar um plano de redução das emissões que inclua, nomeadamente, a redução do teor médio de solvente utilizado e/ou uma maior eficiência na utilização de produtos sólidos, de modo a reduzir as emissões totais provenientes da instalação a uma determinada percentagem das emissões anuais de referência, designada «por objetivo de emissão». Tal deve efetuar-se de acordo com o seguinte calendário:

Prazo		Total máximo das emissões anuais permitidas
Novas instalações	Instalações existentes	
Até 31.10.2001	Até 31.10.2005	Objetivo de emissão × 1,5
Até 31.10.2004	Até 31.10.2007	Objetivo de emissão

- ii) As emissões anuais de referência são calculadas do seguinte modo:
 - a) Determina-se a massa total de sólidos na quantidade total de revestimento e/ou tinta, verniz ou adesivo consumida num ano. Consideram-se sólidos todos os materiais dos revestimentos, tintas vernizes e adesivos que solidificam quando a água ou os compostos orgânicos voláteis se evaporam.
 - b) Calculam-se as emissões anuais de referência mediante a multiplicação da massa determinada em (a) pelo fator específico que se apresenta no quadro *infra*. [...]
 - c) O objetivo de emissão é calculado multiplicando a emissão anual de referência por uma determinada percentagem igual a:
 - (valor relativo às emissões evasivas + 15), no caso das instalações abrangidas pelo ponto 6 e o limiar inferior dos pontos 8 e 10 do anexo II A,
 - (valor relativo às emissões evasivas + 5), no caso das restantes instalações.»

III – Factos do processo principal e pedido de decisão prejudicial

9. A Nannoka Vulcanus Industries BV (a seguir «Nannoka») explora uma instalação para processos de aplicação de revestimentos e de vernizes. Por despacho de 7 de outubro de 2010, o College van gedeputeerde staten van Gelderland (Governo da Província de Gelderland) impôs à Nannoka uma sanção pecuniária compulsória pela infração à legislação nacional que transpõe a Diretiva 1999/13.

10. Até 31 de outubro de 2007, a Nannoka não respeitou os valores-limite de emissão do anexo II A da Diretiva 1999/13, mas sustenta, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, que respeita as exigências do plano de redução nos termos do anexo II B, porque este anexo oferece a possibilidade de obter uma prorrogação do prazo para além de 31 de outubro de 2007 para transpor o plano de redução.

11. Por conseguinte, a Nannoka impugnou o despacho de 7 de outubro de 2010. O processo está pendente no Raad van State. É certo que o despacho foi entretanto revogado, mas, nos termos do pedido de decisão prejudicial, a Nannoka continua a ter interesse na apreciação do mérito do seu recurso. A Nannoka demonstrou ter sofrido prejuízos como consequência desse despacho, pelo facto de ter sido obrigada a adjudicar a outra empresa uma parte das suas atividades.

12. Por conseguinte, o Raad van State coloca ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Resulta do anexo II B da Diretiva 1999/13/CE (do Conselho, de 11 de março de 1999, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações) que ao operador de instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões, se deve conceder uma prorrogação do prazo para a aplicação do [...] seu [...] plano [...] de redução das emissões, em derrogação do calendário previsto neste anexo, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos?

Em caso de resposta afirmativa à questão 1:

- 2) Para a concessão da prorrogação do prazo de aplicação do [...] plano [...] de redução das emissões, referida no anexo II B da Diretiva 1999/13/CE, são exigidos um determinado ato do operador da instalação ou uma autorização da autoridade competente?
- 3) Que critérios devem ser utilizados para determinar a duração da prorrogação do prazo referida no anexo II B da Diretiva 1999/13/CE?

13. Apresentaram observações escritas o Reino dos Países Baixos e a Comissão Europeia. Além disso, a Nannoka participou na audiência de 26 de fevereiro de 2015.»

IV – Apreciação jurídica

14. A Diretiva 1999/13 permite que o objetivo de reduzir a emissão de solventes seja atingido de diferentes maneiras. As duas mais importantes são, por um lado, o respeito de valores-limite de emissão, em especial através do encapsulamento de instalações e a filtragem do ar residual, bem como, por outro, a aplicação de planos de redução das emissões em relação com as instalações (artigo 5.º, n.º 2). Face à aplicação de valores-limite, os planos de redução caracterizam-se por uma maior flexibilidade. Em regra, assentam na utilização de produtos de substituição e de processos com um nível menor de emissões. O pedido de decisão prejudicial refere-se a esta segunda maneira, a aplicação de planos de redução.

A – Quanto à possibilidade de prorrogação do prazo (primeira questão)

15. Com a primeira questão, o Raad van State pretende saber se se deve conceder ao operador de instalações, relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar o seu plano de redução das emissões, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos.

16. A resposta a esta questão resulta logo da norma pertinente. Com efeito, o anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13 prevê que, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, deve conceder-se ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar o seu plano de redução das emissões.

17. Contudo, os Países Baixos e a Comissão opõem-se a este resultado. Presumo que esta posição resulta, pelo menos em parte, de que o anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13 não contém um regime expresso de limitação temporal de uma eventual prorrogação do prazo. Ora, se existisse um direito a uma prorrogação ilimitada do prazo, a Diretiva 1999/13 poderia ser privada de efeito útil. Mas, em concreto, ambas as partes se baseiam noutras considerações.

1. Quanto ao entendimento dos Países Baixos — o prazo não deve ser prorrogado para além de 31 de outubro de 2007

18. Os Países Baixos vão particularmente longe, rejeitando qualquer prorrogação do prazo para além de 31 de outubro de 2007. Esta é a data na qual, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 e do anexo II B, ponto 2, n.º 2, alínea i), da Diretiva 1999/13, deviam ser reduzidas as emissões das instalações existentes.

19. Alegam que a redução das emissões já teria sido tecnicamente possível antes. Isto foi já explicado pela Comissão na sua proposta da Diretiva 1999/13, apresentada em 1996⁵. Também de acordo com o considerando 8 da diretiva, quando esta foi adotada em 1999 estavam disponíveis os necessários produtos de substituição ou poderia, pelo menos, esperar-se que estariam disponíveis nos próximos anos.

20. Por conseguinte, os Países Baixos partem do princípio de que, após 31 de outubro de 2007, não podia existir qualquer necessidade legítima de prorrogação do prazo. Nesta data, as instalações existentes deviam, por força do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 1999/13, respeitar as exigências do artigo 5.º, ou seja, os valores-limite previstos no anexo II A ou o plano de redução previsto no anexo II B.

21. Contudo, o entendimento dos Países Baixos assenta exclusivamente no prognóstico do legislador ao adotar a Diretiva 1999/13. Os Países Baixos não afirmam que o desenvolvimento de eventuais produtos de substituição já deve efetivamente estar terminado até 31 de outubro de 2007.

22. Mas a posição dos Países Baixos é sobretudo incompatível com o texto do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13. A prorrogação do prazo está aí expressamente prevista. Ora, só se pode falar de uma prorrogação do prazo se os prazos da diretiva — para instalações existentes 31 de outubro de 2007 — puderem ser prorrogados. Pelo contrário, o entendimento dos Países Baixos privaria esta disposição do seu caráter normativo, reduzindo-a a uma mera explicação do cálculo dos prazos.

5 — COM(96) 538 final, n.º 59.

23. Uma tal reinterpretação de uma norma clara sobre a prorrogação do prazo seria concebível, quando muito, se a lógica normativa ou os objetivos evidentes da medida apontassem imperativamente nesse sentido. Como este não é o caso, o entendimento defendido pelos Países Baixos é incompatível com o princípio da segurança jurídica.

24. De resto, a União também manteve mais tarde a prorrogação do prazo. Esta prorrogação está igualmente prevista no Protocolo relativo à redução da acidificação, da eutrofização e do ozono troposférico⁶ que, como a Diretiva 1999/13, foi adotado logo em 1999, mas só foi ratificado pela União em 2003⁷.

25. Por último, em 2010, ao adotar a diretiva relativa às emissões industriais, o legislador da União autorizou, nos mesmos termos, a possibilidade de prorrogação do prazo para aplicar planos de redução, a saber no anexo VII, parte 5, ponto 2, alínea a). Assim, partiu do princípio de que uma prorrogação do prazo ainda é possível e apropriada após 31 de outubro de 2007.

26. Logo, deve ser rejeitado o entendimento dos Países Baixos.

2. Quanto ao entendimento da Comissão — o prazo não deve ser prorrogado para instalações com quantidades constantes de produtos sólidos

27. A Comissão defende uma posição diferente, que também parece estar subjacente à questão do Raad van State. Ela vai no sentido de que o anexo II B, ponto 2, n.º 2, da Diretiva 1999/13 contém um *regime especial* para instalações com quantidades constantes de produtos sólidos, que tem primazia sobre o regime relativo à prorrogação do prazo. Nestes termos, a prorrogação do prazo só seria possível para instalações sem quantidades constantes de produtos sólidos.

28. Na verdade, nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 2, da Diretiva 1999/13, um determinado plano de redução é aplicável a instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões. Segundo este plano, as instalações existentes devem atingir o valor-alvo definitivo até 31 de outubro de 2007.

29. Contrariamente ao entendimento da Comissão, isso não constitui porém um regime especial, que exclui uma prorrogação do prazo. Tal é demonstrado pela integração da Diretiva 1999/13 na diretiva relativa às emissões industriais, bem como pelos objetivos das disposições.

a) Quanto à integração da Diretiva 1999/13 na diretiva relativa às emissões industriais

30. Se os prazos do plano de redução visado no anexo II B, ponto 2, n.º 2 da Diretiva 1999/13, como regime especial, afastassem a possibilidade de prorrogação do prazo nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), a Diretiva 1999/13 seria claramente mais restritiva do que o regime atualmente em vigor, constante do anexo VII, parte 5, da diretiva relativa às emissões industriais. Ela última continua a prever, no ponto 2, alínea a), a possibilidade de prorrogação do prazo, mas já não os prazos do anexo II B, ponto 2, n.º 2, alínea i), da Diretiva 1999/13. Por conseguinte, no âmbito de aplicação da diretiva relativa às emissões industriais, atualmente em vigor, existe a possibilidade da prorrogação do prazo também no caso de quantidades constantes de produtos sólidos.

6 — Aprovado em 30 de novembro de 1999, em Gotemburgo (JO 2003, L 179, p. 3).

7 — Decisão do Conselho 2003/507/CE, de 13 de junho de 2003 (JO 2003, L 179, p. 1).

31. Mas não se descortina qualquer razão pela qual as instalações devam obter atualmente uma prorrogação do prazo, que não teria sido aceitável quando a Diretiva 1999/13 estava em vigor. Pelo contrário: é de supor que entretanto o desenvolvimento de produtos de substituição continuou a progredir, pelo que a prorrogação do prazo deve ser bastante menos necessária.

32. Acresce que nada indica que as disposições da Diretiva 1999/13 e, em especial, a possibilidade de uma prorrogação do prazo, devam ser modificadas no contexto da integração na diretiva relativa às emissões industriais. A diretiva relativa às emissões industriais visa essencialmente consolidar as diferentes diretivas. Corresponde a este objetivo a supressão dos prazos previstos no anexo II B, ponto 2, n.º 2, alínea i), da Diretiva 1999/13, dado que já tinham expirado ao ser adotada a diretiva relativa às emissões industriais. Se isso também excluísse a prorrogação do prazo, teria sido igualmente suprimida a disposição correspondente. E se só devesse continuar a ser aplicada a certos tipos de instalações, isso teria sido precisado pelo legislador aquando da supressão dos prazos.

33. Por conseguinte, deve partir-se do princípio de que o legislador, pelo menos ao adotar a diretiva relativa às emissões industriais, entendeu que já a Diretiva 1999/13 autorizava uma prorrogação do prazo também para instalações com uma quantidade constante de produtos sólidos.

b) Quanto aos objetivos das disposições

34. Os objetivos das disposições relativas às prorrogações de prazos e às instalações com quantidades constantes de produtos sólidos confirmam a possibilidade de prorrogar prazos para todos os tipos de instalações.

35. É certo que a Diretiva 1999/13 não enuncia expressamente os objetivos do regime da prorrogação do prazo, mas é de supor que é prosseguida uma dupla finalidade.

36. Em primeiro lugar, há que evitar encargos desnecessários. Por isso, não faz sentido investir na limitação de emissões de uma instalação, quando estas emissões podem ser evitadas pouco tempo mais tarde a custos muito mais baixos, logo que estejam disponíveis produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos. Nesta medida, a prorrogação do prazo é uma expressão do princípio da proporcionalidade.

37. Em segundo lugar, deve ser criado um incentivo para o desenvolvimento de produtos de substituição. Quando uma empresa pode evitar, através de produtos de substituição, dispendiosas medidas de limitação das emissões, ela está provavelmente disposta a desenvolver produtos de substituição ou a promover o seu desenvolvimento.

38. Na perspetiva da proteção do ambiente, esta segunda finalidade reveste um interesse particular. Com efeito, os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos podem, para além da instalação em causa, contribuir para limitar as emissões de compostos orgânicos voláteis com pouco esforço. O seu desenvolvimento pode, por isso, justificar prazos de transição mais longos.

39. No que respeita à aplicação da prorrogação do prazo a instalações com uma quantidade constante de produtos sólidos, a Diretiva 1999/13 não contém qualquer indício de diferenças em relação a outras instalações, que sejam relevantes para esta dupla finalidade.

40. O único motivo que se descortina para utilizar o critério da quantidade constante de produtos sólidos resulta da referência no anexo II B, ponto 2, n.º 2, da Diretiva 1999/13: esta quantidade pode ser utilizada «para a definição do valor de referência para a redução das emissões». Como também as partes indicaram na audiência, este critério destina-se assim diretamente a determinar, através de um dado método, os objetivos de emissões para as instalações em causa.

41. Com efeito, no caso de uma quantidade constante de produtos sólidos é relativamente simples calcular a massa total de produtos sólidos e, aplicando as regras seguintes do anexo II B, ponto 2, n.º 2, alínea ii), da Diretiva 1999/13, os valores-alvo do plano de redução.

42. Não é possível proceder desta maneira quando a quantidade de produtos sólidos de uma instalação não é constante. Por conseguinte, os valores-alvo de um plano de redução para tais outras instalações devem ser determinados de outra maneira.

43. Assim, importa constatar que o critério da quantidade constante de produtos sólidos não visa excluir uma prorrogação do prazo. Não está relacionado com os objetivos da prorrogação do prazo e, por conseguinte, não justifica qualquer distinção face a outras instalações.

44. É certo que a Comissão e os Países Baixos alegaram na audiência que, ao ser adotada a Diretiva 1999/13, existiam já conhecimentos relativamente detalhados sobre instalações com uma quantidade constante de produtos sólidos. Em especial, segundo a Comissão, estes conhecimentos e a semelhança entre os tipos de instalações em causa teriam justificado o plano de redução específico, nos termos do anexo II B, ponto 2 n.º 2, da Diretiva 1999/13, com renúncia à possibilidade de uma prorrogação do prazo.

45. Contudo, este ponto de vista não foi acolhido nem na Diretiva 1999/13 nem nos documentos disponíveis relativos ao processo legislativo. Além disso, o caso da Nannoka mostra que existem também instalações com uma quantidade constante de produtos sólidos que têm interesse numa prorrogação do prazo durante o desenvolvimento de produtos de substituição. Por conseguinte, considero que este argumento não é suficiente para excluir, em princípio, uma prorrogação do prazo em detrimento dos operadores de instalações com uma quantidade constante de produtos sólidos, embora de acordo com o teor do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), pareça lógico admitir esta possibilidade.

3. Conclusão quanto à primeira questão

46. Assim, importa responder à primeira questão que, a um operador de instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, pode, em princípio, ser concedida, nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13, em derrogação do calendário estabelecido no referido anexo, uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar o seu plano de redução das emissões, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos.

B – Quanto aos pressupostos de uma prorrogação do prazo (segunda e terceira questões)

47. A resposta à primeira questão implica responder à segunda e à terceira questão. Contudo, devem ser examinadas pela ordem inversa.

1. Quanto aos pressupostos materiais de uma prorrogação do prazo (terceira questão)

48. A terceira questão mostra as dificuldades que decorrem da resposta à primeira questão.

49. O Raad van State pretende saber que critérios devem ser utilizados para decidir sobre uma prorrogação do prazo. Ora, à primeira vista, o anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13 fornece apenas poucos critérios. Esta disposição prevê que se deve conceder ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar o seu plano de redução das emissões, caso os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos se encontrem ainda em fase de desenvolvimento.

50. Isto poderia ser entendido no sentido de que as autoridades competentes teriam de prorrogar o prazo até estarem disponíveis produtos de substituição, ou seja potencialmente sem qualquer limite temporal.

51. Deste modo, as restantes disposições da Diretiva 1999/13 poderiam ser, em larga medida, privadas do seu efeito útil. Os operadores poderiam recusar a aplicação dos valores-limite ou de outras medidas de redução, simplesmente com a justificação de que estão à espera de produtos de substituição para reduzir as emissões. A Diretiva 1999/13 só seria vinculativa na medida em que os operadores tivessem de utilizar produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, a partir do momento em que estes são utilizáveis.

52. Contudo, esta interpretação seria incompatível com o objetivo da Diretiva 1999/13. Nos termos do seu artigo 1.º, ela visa evitar ou reduzir os efeitos diretos e indiretos das emissões de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, bem como os riscos potenciais para a saúde humana, através de medidas e procedimentos aplicáveis às atividades definidas que operem acima dos limiares de consumo de solventes indicados. Este objetivo corresponde igualmente a uma obrigação internacional da União, resultante do Protocolo de Gotemburgo.⁸ Esperar, sem limites temporais visíveis, até que possam ser utilizados produtos de substituição, não seria uma medida adequada para atingir o referido objetivo.

53. Acresce que, em 1999, o legislador não partiu do princípio de que o desenvolvimento de produtos de substituição ainda iria demorar muito. Nos termos do considerando 8 da Diretiva 1999/13, ele entendeu, pelo contrário, que existiam ou estariam disponíveis nos próximos anos produtos de substituição menos nocivos.

54. Por conseguinte, uma prorrogação do prazo nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13 só é admissível caso os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos sejam efetivamente desenvolvidos e seja de prever que estarão disponíveis dentro de poucos anos.

55. Para concretizar este horizonte temporal há que atender aos objetivos da prorrogação do prazo — evitar encargos desnecessários e incentivar o desenvolvimento de produtos de substituição⁹ — à luz do princípio da proporcionalidade.

56. É necessário, portanto, desenvolver efetivamente produtos de substituição que possam ser utilizados nas instalações em causa e para diminuir as emissões de solventes. Também não devem existir medidas alternativas que possam permitir reduções de emissões semelhantes ou ainda mais elevadas, a custos comparáveis.

57. Além disso, há que ter em conta a relação entre, por um lado, a redução das emissões que pode ser atingida com os produtos de substituição, bem como os seus custos e, por outro, as emissões suplementares causadas pela prorrogação do prazo, bem como os custos de eventuais medidas alternativas.

58. Se um produto de substituição só permite esperar fracas reduções de emissões mas causa custos semelhantes aos de possíveis medidas alternativas imediatas, não se justifica uma prorrogação do prazo. Ao invés, um produto de substituição que promete consideráveis reduções a baixos custos, permite esperar mais tempo.

8 — V. ponto 24, *supra*.

9 — V. n.ºs 34 a 38, *supra*.

59. Mas, em regra, o limite dos «próximos» ou poucos anos será excedido se o processo de desenvolvimento durar mais de cinco anos. De resto, também será difícil demonstrar suficientes possibilidades de sucesso em caso de horizontes de planificação mais longos.

60. Como a Comissão refere, importa ainda ter em conta que, como derrogação às disposições gerais da Diretiva 1999/13, a prorrogação do prazo deve ser interpretada de maneira restrita¹⁰. A prova da verificação dos pressupostos de uma prorrogação do prazo, a saber o desenvolvimento em curso de produtos de substituição adequados, deve portanto ser suficientemente concreta. É ainda preciso que exista uma forte probabilidade de sucesso do desenvolvimento.

61. Ao examinarem estes pressupostos, as autoridades competentes elaboram prognósticos científicos e técnicos complexos. Por conseguinte, deve-lhes ser reconhecida uma ampla margem de manobra¹¹, que só poderá ser submetida a um controlo de erros manifestos¹². Contudo, elas deverão analisar, de maneira diligente e imparcial, todos os aspetos relevantes do caso concreto e fundamentar as suas decisões de modo suficiente¹³. Isto significa que devem examinar aprofundadamente os argumentos a favor de uma prorrogação do prazo.

62. Logo, deve responder-se à terceira questão que uma prorrogação do prazo, nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13, pressupõe que um produto de substituição se encontre efetivamente em fase de desenvolvimento, que seja muito provável que ele seja adequado para limitar, em poucos anos, as emissões de solventes da instalação mais significativamente que as medidas alternativas, que implicam custos comparáveis, ou para as limitar na mesma medida, mas a custos mais baixos que as medidas alternativas. As emissões suplementares durante esta prorrogação do prazo têm de ser proporcionadas às reduções de emissões e às economias a esperar do produto de substituição.

2. Quanto ao procedimento para conceder a prorrogação do prazo (segunda questão)

63. Com a segunda questão, o Raad van State pretende saber se, para ser concedida uma prorrogação do prazo para aplicar o plano de redução no sentido do anexo II B da Diretiva 1999/13, é necessário um determinado ato do operador da instalação ou uma autorização da autoridade competente.

64. A resposta decorre do teor das disposições pertinentes. Com efeito, nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13, *deve conceder-se* uma prorrogação do prazo. Assim, o prazo não é prorrogado automaticamente, mas apenas por decisão das autoridades competentes.

65. Essa decisão pressupõe um pedido do operador da instalação, pois este pretende obter uma derrogação às exigências normalmente aplicáveis. Acresce que só ele pode tomar a decisão económica sobre a maneira de aplicar à instalação as exigências da Diretiva 1999/13.

66. Sem este pedido, ao invés, as autoridades competentes não dispõem, em regra, das informações necessárias para controlar as condições acima referidas. Além disso, nada indica que as autoridades devam agir oficiosamente.

10 — V. os acórdãos Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, n.º 45), Granton Advertising (C-461/12, EU:C:2014:1745, n.º 25) e Ministero dell'Interno (C-19/13, EU:C:2014:2194, n.º 40).

11 — Acórdão ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 59).

12 — Acórdãos UEFA/Comissão (C-201/11 P, EU:C:2013:519, n.º 19) e FIFA/Comissão (C-205/11 P, EU:C:2013:478, n.º 21).

13 — Acórdãos ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.ºs 61 e 63) e FIFA/Comissão (C-205/11 P, EU:C:2013:478, n.º 21). Quanto ao controlo das instituições da União, v. os acórdãos Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14), Espanha/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, n.º 58) e Conselho/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, n.º 107).

67. Mas, se as autoridades competentes dispõem de informações pertinentes, por exemplo conhecem projetos de desenvolvimento prometedores e que não tenham de manter secretos, elas devem informar os operadores das instalações interessados, no seu âmbito de competências, para lhes facilitar a aplicação da Diretiva 1999/13.

68. Na prática, é aconselhável apresentar um pedido de prorrogação do prazo juntamente com o plano de redução. É certo que a Diretiva 1999/13 não exige expressamente que o operador apresente o plano mas, por força do artigo 4.º, ponto 2, todas as instalações existentes devem estar registadas ou autorizadas. O artigo 4.º, n.º 3, exige ainda que a aplicação de um plano de redução seja notificada às autoridades competentes. Além disso, as derrogações ao plano indicado a título de exemplo no anexo II B, ponto 2, n.º 2, pressupõem uma «autorização» das autoridades e a prova da equivalência. Por último, por força do artigo 9.º, n.º 1, segundo travessão, os operadores têm de provar que a instalação cumpre os parâmetros do plano de redução. Esta prova só é possível se, juntamente com as informações sobre as emissões, previstas no artigo 8.º, for também apresentado o próprio plano.

69. Em relação com as exigências a respeitar, o plano de redução tem de indicar, pelo menos, em que medida os prazos serão ultrapassados. Uma vez que essa ultrapassagem derroga as exigências do anexo II B da Diretiva 1999/13, ela tem de ser justificada, no contexto da apresentação do plano, pela prova da verificação dos pressupostos para conceder uma prorrogação do prazo.

70. Logo, há que responder à segunda questão que, para a concessão da prorrogação do prazo para aplicar o plano de redução, referida no anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13, é necessária uma autorização da autoridade competente, que pressupõe um pedido do operador, bem como a prova de que se verificam os pressupostos de uma prorrogação do prazo.

V – Conclusão

71. Por conseguinte, à luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

- 1) Ao operador de instalações, relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos, tem de ser concedida, em princípio, nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13/CE, relativa à limitação de emissões de compostos orgânicos voláteis, uma prorrogação do prazo para a aplicação do seu plano de redução das emissões, em derrogação do calendário previsto neste anexo, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos.
- 2) Para a concessão da prorrogação do prazo para aplicar o plano de redução, referida no anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13/CE, é necessária uma autorização da autoridade competente, que pressupõe um pedido do operador, bem como a prova de que se verificam os pressupostos de uma prorrogação do prazo.
- 3) Uma prorrogação do prazo nos termos do anexo II B, ponto 2, n.º 1, alínea i), da Diretiva 1999/13/CE pressupõe que um produto de substituição se encontre efetivamente em fase de desenvolvimento, que seja muito provável que ele seja adequado para limitar, em poucos anos, as emissões de solventes da instalação mais significativamente que as medidas alternativas, que implicam custos comparáveis, ou para as limitar na mesma medida, mas a custos mais baixos que as medidas alternativas. As emissões suplementares durante esta prorrogação do prazo têm de ser proporcionadas às reduções de emissões e às economias a esperar do produto de substituição.