



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

10 de setembro de 2015\*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 1999/13/CE — Anexo II B — Poluição atmosférica — Compostos orgânicos voláteis — Redução das emissões — Utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações — Obrigações aplicáveis às instalações existentes — Prorrogação do prazo»

No processo C-81/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 12 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de fevereiro de 2014, no processo

**Nannoka Vulcanus Industries BV**

contra

**College van gedeputeerde staten van Gelderland,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, C. Vajda, A. Rosas (relator), E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 26 de fevereiro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Nannoka Vulcanus Industries BV, por M. Baneke, advocaat,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman, B. Koopman e C. Schillemans, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e S. Petrova, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de março de 2015,

profere o presente

\* Língua do processo: neerlandês.

## Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação 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 (JO L 85, p. 1; retificação no JO 1999, L 188, p. 54).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Nannoka Vulcanus Industries BV (a seguir «Nannoka») ao College van gedeputeerde staten van Gelderland (Governo da província da Guéldria, a seguir «College») a propósito de uma sanção pecuniária compulsória aplicada pelo College à Nannoka pela violação da legislação neerlandesa que transpõe a Diretiva 1999/13.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

- 3 Os considerandos 5 a 9 da Diretiva 1999/13 dispõem:
  - «(5) Considerando que, em virtude das características dos solventes orgânicos, a sua utilização em determinadas atividades e instalações origina emissões para a atmosfera de compostos orgânicos potencialmente nocivos para a saúde pública e/ou contribui para a formação local ou transfronteiras de oxidantes fotoquímicos na camada-limite da troposfera, que são suscetíveis de danificar recursos naturais de importância ambiental ou económica vital, podendo, em determinadas condições de exposição, apresentar efeitos nocivos na saúde humana;
  - (6) Considerando que a particular incidência nos anos mais recentes de períodos em que se registaram concentrações excessivas de ozono troposférico suscitou uma preocupação geral quanto ao respetivo impacto na saúde pública e no ambiente;
  - (7) Considerando que, por consequência, é necessário adotar medidas de prevenção, destinadas a proteger a saúde pública e o ambiente das consequências de determinadas emissões particularmente nocivas, decorrentes da utilização de solventes orgânicos, e garantir aos cidadãos o direito a um ambiente limpo e saudável;
  - (8) Considerando que as emissões de compostos orgânicos podem ser evitadas em muitas atividades e instalações, uma vez que existem ou estarão disponíveis nos próximos anos produtos de substituição potencialmente menos nocivos; que quando não existam produtos de substituição adequados, devem adotar-se outras medidas económica e tecnicamente viáveis destinadas a reduzir as emissões;
  - (9) Considerando que deve reduzir-se, tanto quanto seja tecnicamente viável, a utilização de solventes orgânicos, bem como as emissões de compostos orgânicos que produzam efeitos particularmente nocivos na saúde pública;».
- 4 Os considerandos 14 e 15 da referida diretiva preveem:
  - «(14) Considerando que um nível elevado de proteção do ambiente passa pela fixação e aplicação de limites de emissão relativos aos compostos orgânicos e a determinadas condições operacionais, de acordo com o princípio das melhores tecnologias disponíveis, no que respeita a determinadas instalações e atividades que utilizam solventes orgânicos na Comunidade;

- (15) Considerando que, nalguns casos em que o recurso a outras medidas, tais como a utilização de produtos ou tecnologias com baixos teores de solventes ou isentos de solventes, constitua uma alternativa no sentido de obter uma redução idêntica das emissões, os Estados-Membros podem isentar os operadores da aplicação dos limites de emissão;».
- 5 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 1999/13 tem por objetivo 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 industriais definidas no anexo I desta diretiva, que operem acima dos limiares indicados no seu anexo II A.
- 6 O artigo 2.º, ponto 1, da referida diretiva define «instalação», para efeitos da mesma, como uma unidade técnica fixa que realize uma ou mais das atividades abrangidas pelo âmbito de aplicação definido no artigo 1.º da mesma diretiva, bem como quaisquer outras atividades a estas diretamente associadas que tenham correlação técnica com as atividades aí desenvolvidas e sejam suscetíveis de produzir determinado efeito sobre as emissões.
- 7 O artigo 3.º da Diretiva 1999/13 prevê:
- «Os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para assegurar que:
- 1) Todas as novas instalações obedeçam aos requisitos constantes dos artigos 5.º, 8.º e 9.º;
- [...]»
- 8 O artigo 4.º da referida diretiva dispõe:
- «Sem prejuízo do disposto na Diretiva 96/61/CE [do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26)], 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;
- [...]
- 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;
- [...]»
- 9 Nos termos do 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.»

10 O artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 1999/13 tem a seguinte redação:

«O cumprimento dos seguintes parâmetros será comprovado a contento da autoridade competente:

[...]

— requisitos do plano de redução das emissões ao abrigo do anexo II B,

[...]»

11 O artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/13 prevê:

«Os Estados-Membros adotarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva o mais tardar em 1 de abril de 2001. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

12 O anexo II B da Diretiva 1999/13, sob a epígrafe «Plano de redução das emissões», tem o seguinte teor:

#### «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	
31.10.2001, o mais tardar	31.10.2005, o mais tardar	Objetivo de emissão × 1,5
31.10.2004, o mais tardar	31.10.2007, o mais tardar	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.

[...]»

13 A Diretiva 1999/13 foi revogada, com efeitos a partir de 7 de janeiro de 2014, pela 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).

14 Decorre do seu considerando 1 que a Diretiva 2010/75 procedeu à reformulação de sete diretivas, entre as quais a Diretiva 1999/13.

15 Nos termos do artigo 59.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2010/75:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que cada uma das instalações cumpra um dos seguintes requisitos:

- a) A emissão de compostos orgânicos voláteis a partir das instalações não excede os valores-limite de emissão de gases residuais e os valores-limite das emissões evasivas, ou os valores-limite totais de emissão, e cumprem os restantes requisitos estabelecidos nas partes 2 e 3 do anexo VII;
- b) A instalação cumpre os requisitos do plano de redução definido na parte 5 do anexo VII desde que se obtenha uma redução de emissões equivalente à que seria possível através da aplicação dos valores-limite de emissão referidos na alínea a).»

16 O artigo 80.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 dispõe:

«Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao [...] ponto 1 da parte 5 [...] do anexo VII [...] até 7 de janeiro de 2013.

Os Estados-Membros aplicam essas disposições a partir dessa data.

[...]»

17 O artigo 81.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«São revogadas com efeitos a partir de 7 de janeiro de 2014 as Diretivas [...] 1999/13 [...], sem prejuízo das obrigações dos Estados-Membros no que diz respeito aos prazos de transposição para o direito nacional e de aplicação das diretivas, constantes da parte B do anexo IX.»

18 A parte 5, sob a epígrafe «Plano de redução das emissões», do anexo VII da Diretiva 2010/75, por sua vez epigrafado «Disposições técnicas relativas às instalações e atividades que usam solventes orgânicos», tem a seguinte redação:

«1. O operador pode utilizar qualquer plano de redução das emissões especialmente concebido para a sua instalação.

2. 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 permita obter reduções das emissões equivalentes às que seriam possíveis através da aplicação dos valores-limite de emissão constantes das partes 2 e 3. Na sua conceção, o plano deverá atender aos seguintes factos:

a) Caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, será concedida ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar os seus planos de redução das emissões;

b) 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.

3. O plano que se segue é aplicável a instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos.

a) As emissões anuais de referência são calculadas do seguinte modo:

i) 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;

ii) Calculam-se as emissões anuais de referência mediante a multiplicação da massa determinada em i) pelo fator específico que se apresenta no quadro *infra*. As autoridades competentes podem ajustar os fatores em causa de modo a adaptá-los aos progressos em matéria de utilização eficiente de sólidos documentados na literatura.

[...]»

#### *Direito neerlandês*

19 Decorre da decisão de reenvio que os artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, da Diretiva 1999/13 foram transpostos para o direito neerlandês pelos artigos 3.º, n.º 1, e 5.º, alínea a), do Decreto sobre a utilização de solventes, que transpõe a Diretiva 1999/13 (Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer, Stb. 2001, n.º 161, a seguir «decreto ‘Solventes’»).

20 Essas disposições do decreto «Solventes» exigiam das empresas em causa que adotassem, até 31 de outubro de 2007, as medidas necessárias à adaptação das suas instalações aos valores-limite de emissão constantes do anexo II A deste decreto ou às exigências decorrentes do plano de redução das emissões de compostos orgânicos voláteis (a seguir «plano de redução») detalhado no anexo II B do referido decreto. O conteúdo deste último anexo é idêntico ao do anexo II B da Diretiva 1999/13.

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 21 A Nannoka explora uma instalação para processos de aplicação de vernizes e de revestimentos.
- 22 Por decisão de 7 de outubro de 2010, o College aplicou à Nannoka uma sanção pecuniária compulsória pela violação das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 1, e 5.º, alínea a), do decreto «Solventes».
- 23 Por decisão de 13 de julho de 2011, o College indeferiu a reclamação administrativa apresentada pela Nannoka contra a sua decisão de 7 de outubro de 2010.
- 24 Por sentença de 3 de maio de 2012, o Rechtbank Arnhem (Tribunal de Arnhem) negou provimento ao recurso, interposto pela Nannoka, da decisão do College de 13 de julho de 2011.
- 25 A Nannoka interpôs recurso dessa sentença para o Raad van State (Conselho de Estado).
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio refere que a circunstância de a decisão do College de 7 de outubro de 2010 ter sido revogada em 7 de março de 2013 não implica que a Nannoka tenha perdido interesse na apreciação do mérito do seu recurso no processo principal. Com efeito, esta sociedade demonstrou de forma convincente a realidade do prejuízo que sofreu em consequência da decisão revogada, que a obrigou a subcontratar uma parte das suas atividades a outra sociedade.
- 27 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é pacífico que, em 31 de outubro de 2007, a Nannoka não cumpria os valores-limite para a emissão previstos no anexo II A do decreto «Solventes».
- 28 Contudo, perante o órgão jurisdicional de reenvio, a Nannoka sustenta que cumpria os requisitos do plano de redução descrito no anexo II B do referido decreto, porque, em seu entender, este anexo lhe concedia uma prorrogação do prazo, após 31 de outubro de 2007, para a aplicação do seu próprio plano de redução.
- 29 Com efeito, segundo a Nannoka, o anexo II B da Diretiva 1999/13 prevê que, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, se deve conceder ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar o seu plano de redução. Ora, a Nannoka considera que é o caso no processo principal.
- 30 Perante o órgão jurisdicional de reenvio, é facto assente entre as partes que, por carta de 27 de outubro de 2005, a Nannoka notificou às autoridades nacionais competentes a sua intenção de recorrer a um plano de redução. Além disso, também é pacífico que a Nannoka elaborou esse plano. Contudo, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esse plano de redução não lhe permitia alcançar, até 31 de outubro de 2007, o «objetivo de emissão» previsto no anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, da Diretiva 1999/13.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o anexo II B da Diretiva 1999/13 não impõe a adoção de um plano de redução que deva ser conforme com um modelo único, mas sim princípios, instruções e requisitos a que, de acordo com o artigo 5.º, n.º 2, da diretiva, o operador deverá obedecer quando elabora o seu próprio plano de redução.

- 32 Contudo, o anexo II B da Diretiva 1999/13 não permite determinar com exatidão as situações em que é possível conceder legalmente a prorrogação do prazo que prevê nem a duração possível da prorrogação do prazo.
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que este anexo prevê, para as 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, a aplicação de um plano especial de redução (a seguir «plano padrão»). Este anexo contém ainda um calendário para a prossecução dos denominados «objetivos» e um método de cálculo para determinar essas emissões.
- 34 Nenhum elemento permite concluir que, no processo principal, as instalações da Nannoka não satisfaziam as condições de aplicação do plano padrão. Parece que, nos casos em que é aplicável o plano padrão, não se pode derrogar o calendário previsto no anexo II B da Diretiva 1999/13. Uma vez que, segundo esse calendário, o objetivo de emissão devia ser alcançado até 31 de outubro de 2007 e que, obviamente, o plano de redução da Nannoka não permitia chegar a este resultado, subsiste a dúvida, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, da conformidade desse plano de redução com os requisitos do anexo II B da Diretiva 1999/13.
- 35 Contudo, tendo em conta que o referido anexo indica que é necessário atender ao facto de que deve ser concedida ao operador uma prorrogação do prazo para a aplicação do seu plano de redução, quando substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos ainda se encontrem em fase de desenvolvimento, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se é possível, mesmo quando o plano padrão seja aplicável, derrogar o calendário desse plano.
- 36 O órgão jurisdicional de reenvio prevê, assim, duas interpretações possíveis do anexo II B da Diretiva 1999/13. De acordo com a primeira interpretação, a prorrogação do prazo só pode ser concedida se o plano padrão for inadequado à situação em causa e se, por este motivo, for elaborado um tipo alternativo de plano de redução. De acordo com a segunda interpretação, mesmo quando o plano padrão seja aplicável, pode ser conseguida a prorrogação do prazo, em derrogação do calendário previsto nesse plano.
- 37 No caso de o Tribunal de Justiça adotar esta segunda interpretação, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente sobre os requisitos necessários para um operador poder beneficiar de uma prorrogação do prazo e sobre a duração dessa prorrogação. Com efeito, o anexo II B da Diretiva 1999/13 não precisa, por exemplo, se a prorrogação do prazo depende da autorização das autoridades competentes ou se é concedida *ope legis*. O anexo também não indica em que medida o desenvolvimento dos substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos deve ser concretizado nem que fase esse desenvolvimento deve ter alcançado para se ter direito a uma prorrogação do prazo. Também não indica quais os critérios que devem ser utilizados para determinar a duração da prorrogação.
- 38 Nestas condições, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Resulta do anexo II B da Diretiva [1999/13] 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 primeira questão:]



- 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], 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]?»

### Quanto às questões prejudiciais

#### *Quanto à primeira questão*

- 39 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o anexo II B da Diretiva 1999/13 deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo prevista no seu ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), pode ser concedida ao operador de uma «instalação», na aceção do artigo 2.º, ponto 1, da referida diretiva, para efeitos da aplicação do seu plano de redução, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, muito embora se admita que essa instalação processa quantidades constantes de produtos sólidos que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões.
- 40 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 1999/13, todas as instalações visadas nesta diretiva devem satisfazer quer os valores-limite de emissão de compostos orgânicos voláteis que figuram no anexo II A da referida diretiva quer os requisitos do plano de redução constante do seu anexo II B.
- 41 De acordo com o anexo II B, ponto 1, desta mesma diretiva, é objetivo do plano de redução permitir ao operador, por outros meios que não a aplicação desses valores-limite de emissão, uma redução das emissões equivalente à que resultaria da aplicação desses valores-limite. Como salientou a advogada-geral no n.º 14 das suas conclusões, um plano de redução assenta na utilização de substituintes e de processos com um nível menor de emissões.
- 42 Decorre do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/13 que, caso se apliquem revestimentos, vernizes, adesivos ou tintas, se poderá utilizar um plano especial, apresentado no ponto 2, segundo parágrafo, deste anexo, ou seja, o plano padrão. De acordo com esta última disposição, este plano 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. O ponto 2, primeiro parágrafo, do referido anexo indica que, se o método for inadequado, a autoridade competente pode autorizar o operador a utilizar um plano alternativo que considere cumprir os princípios traçados no ponto 1 desse mesmo anexo.
- 43 No processo principal, decorre da decisão de reenvio que não há elementos que permitam concluir que as instalações da Nannoka não satisfaziam as condições exigidas para a aplicação do plano padrão.
- 44 Uma vez que o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 prevê que, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, se deve conceder ao operador em causa uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar os seus planos de redução, há que determinar se a prorrogação do prazo deve poder ser concedida independentemente do plano de redução aplicável à instalação desse operador ou se a concessão da prorrogação do prazo apenas é possível no caso da aplicação de um plano de redução diferente do plano padrão.
- 45 A este respeito, cabe desde logo notar que a letra do referido anexo não permite dar uma resposta clara a esta questão.

- 46 Embora a letra do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 pareça indicar que, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, se deve conceder ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar os seus planos de redução, o encadeamento dos três períodos deste primeiro parágrafo do referido ponto 2 não permite determinar se a prorrogação do prazo deve ser concedida, incluindo no caso concreto em que esse operador aplica o plano padrão.
- 47 Com efeito, importa observar que, embora, na versão francesa da Diretiva 1999/13, a expressão «[à] cet effet» [para este efeito], que introduz a terceira frase do ponto 2 do anexo II B da Diretiva 1999/13, pareça, à partida, referir-se unicamente à hipótese, evocada no período anterior a este ponto, da aplicação de um «plano alternativo [ao plano padrão]», esta interpretação não parece, porém, poder ser inequivocamente confirmada face às restantes versões linguísticas da Diretiva 1999/13, como a versão alemã, inglesa e neerlandesa, que não contêm expressões equivalentes à expressão «[à] cet effet». Nessas versões, este terceiro período poderia, assim, ser interpretado de maneira geral, como visando qualquer plano de redução, incluindo o plano padrão.
- 48 Neste contexto, o Governo neerlandês alega que, independentemente do plano de redução aplicado pelo operador em causa, a prorrogação do prazo que lhe fosse concedida não poderia ir além do dia 31 de outubro de 2007, data em que as emissões das instalações existentes tinham de respeitar, de acordo com o disposto no artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva 1999/13 e no seu anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, alínea i), os requisitos do artigo 5.º desta diretiva, a saber, os limiares previstos no seu anexo II A ou o plano de redução descrito no seu anexo II B.
- 49 No entanto, esta tese não pode ser acolhida.
- 50 Com efeito, a possibilidade, expressamente prevista no anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13, de conceder a um operador a prorrogação do prazo de aplicação do seu plano de redução, implica necessariamente que possam ser prorrogados todos os prazos previstos nesta diretiva, designadamente o que expira em 31 de outubro de 2007 para as instalações existentes. Como assinalou a advogada-geral no n.º 22 das suas conclusões, a posição do Governo neerlandês redundaria em privar o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da referida diretiva do seu caráter normativo e em reduzir esta disposição a uma simples explicação do cômputo do prazo em questão.
- 51 Há, ainda, que assinalar que, ao adotar, em 2010, a Diretiva 2010/75, o legislador da União retomou, no anexo VII, parte 5, ponto 2, alínea a), dessa diretiva, em termos idênticos aos que figuravam no anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13, a possibilidade de conceder a um operador uma prorrogação do prazo de aplicação de um plano de redução. Ora, nada indica, como observou a advogada-geral no n.º 32 das suas conclusões, que a disposição em causa da Diretiva 1999/13 devia ser alterada quando foi integrada na Diretiva 2010/75. Assim, o legislador partiu do princípio de que era possível uma prorrogação do prazo, mesmo após 31 de outubro de 2007.
- 52 Por sua vez, a Comissão sustenta que o anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, da Diretiva 1999/13 contém uma regra especial aplicável às instalações em que sejam utilizados produtos com quantidades constantes de produtos sólidos, que prevalece sobre a disposição relativa à prorrogação do prazo. Segundo a Comissão, a prorrogação do prazo só é, assim, possível para as instalações em que sejam utilizados produtos que não tenham quantidades constantes de produtos sólidos.
- 53 A este respeito, embora seja verdade que, nos termos do anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, da Diretiva 1999/13, um plano de redução determinado, ou seja, o plano padrão, 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, esse plano não constitui, porém, uma regra especial que exclua a concessão da prorrogação do prazo aos operadores dessas instalações.

- 54 Com efeito, cabe assinalar que o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/13 indica que, caso se apliquem revestimentos, vernizes, adesivos ou tintas, «poderá» utilizar-se o plano padrão e que, se o método for inadequado, a autoridade competente «pode» autorizar o operador a utilizar um plano alternativo que considere cumprir os princípios traçados no anexo II B, ponto 1, desta diretiva. Há que constatar que na letra da referida disposição não há elementos que permitam excluir, caso o plano padrão seja inadequado, a aplicação de outros métodos igualmente às instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos. Assim, da mesma maneira que o plano padrão pode não ser aplicado a essas instalações, pode ser-lhes concedida uma prorrogação do prazo, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos.
- 55 Além do mais, a possibilidade de ser concedida uma prorrogação do prazo relativamente a todos os tipos de instalações, independentemente do plano de redução adotado, é confirmada pela *ratio legis* subjacente às disposições da Diretiva 1999/13 relativas à prorrogação do prazo e às instalações com quantidades constantes de produtos sólidos.
- 56 Por um lado, como salientou a advogada-geral no n.º 36 das suas conclusões, esta prorrogação do prazo constitui a expressão do princípio da proporcionalidade. Com efeito, à luz deste princípio, parece excessivo exigir aos operadores de uma instalação a realização de investimentos para a redução das emissões de compostos orgânicos voláteis, antes de uma determinada data, se essas emissões puderem ser evitadas ou muito fortemente reduzidas num futuro próximo, com menos custos, logo que fiquem disponíveis substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos e que se encontrem ainda em fase de desenvolvimento. Por outro lado, como resulta do considerando 8 da Diretiva 1999/13, esta assenta na consideração de que as emissões de compostos orgânicos podem ser evitadas ou reduzidas por produtos de substituição menos nocivos existentes ou que estejam disponíveis nos próximos anos. Com efeito, se uma empresa puder evitar, recorrendo a produtos de substituição, dispendiosas medidas de redução das emissões, estará provavelmente disposta a desenvolver esses produtos ou a promover o seu desenvolvimento. Além disso, visto que os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos podem contribuir, para além das instalações em causa, para limitar as emissões de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, o seu desenvolvimento pode justificar um período transitório mais longo.
- 57 Relativamente às instalações em que sejam utilizados produtos com quantidades constantes de sólidos, decorre do anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, da Diretiva 1999/13 que essas quantidades podem ser utilizadas «para a definição do valor de referência para a redução das emissões». Como explicaram as partes na audiência, a presença de quantidades constantes de produtos sólidos permite assim identificar um método de determinação dos objetivos de emissões para as instalações em causa, método ao qual o operador em causa não pode recorrer se não forem utilizados produtos com tais quantidades constantes. Também não decorre de nenhuma disposição deste anexo que o objetivo prosseguido pela introdução do critério relativo à presença de quantidades constantes de produtos sólidos seja excluir a concessão da prorrogação do prazo ao operador de uma instalação onde sejam utilizados produtos com tais quantidades constantes.
- 58 Assim, o referido critério não parece ter qualquer ligação com a *ratio legis* das disposições da Diretiva 1999/13 relativas à possibilidade de conceder uma prorrogação do prazo no caso de se encontrarem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos. Consequentemente, não se justifica estabelecer uma distinção, no que se refere a esta possibilidade, entre as instalações onde sejam utilizados produtos com quantidades constantes de produtos sólidos e as demais instalações, não sendo tão-pouco possível deduzir claramente da letra do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva uma tal distinção.
- 59 É verdade que, na audiência, a Comissão alegou que, no momento da adoção da Diretiva 1999/13, já havia numerosos produtos de substituição para os produtos com quantidades constantes de sólidos. Segundo a Comissão, o legislador da União teve em conta esta circunstância e, por conseguinte, deve

considerar-se que, ao fixar, no anexo II B, ponto 2, segundo parágrafo, alínea i), desta diretiva, os prazos aplicáveis ao plano padrão, o referido legislador quis excluir qualquer possibilidade de prorrogação do prazo no que diz respeito a instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos.

- 60 Todavia, nem as disposições da Diretiva 1999/13 nem os documentos preparatórios da mesma permitem confirmar as afirmações da Comissão.
- 61 A este respeito, cabe acrescentar que uma interpretação do anexo II B da Diretiva 1999/13 no sentido de que esta se opõe à concessão da prorrogação do prazo, caso os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos estejam ainda em fase de desenvolvimento, ao operador de instalações relativamente às quais se possa considerar que processam quantidades constantes de produtos sólidos seria, em qualquer caso, contrária ao princípio da segurança jurídica, que exige que a regulamentação da União permita aos interessados conhecerem com exatidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe e que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade as suas obrigações e agir em conformidade (v., neste sentido, acórdãos BGL, C-78/01, EU:C:2003:490, n.º 71, e ArcelorMittal Luxembourg/Comissão e Comissão/ArcelorMittal Luxembourg e o., C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190, n.º 68).
- 62 Com efeito, dado que não é possível deduzir com clareza tal interpretação da letra do anexo II B da Diretiva 1999/13 e que esta também não parece poder ser confirmada pela *ratio legis* subjacente às disposições do ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), deste anexo, relativas à prorrogação do prazo, nem pela economia do referido anexo, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que, com base no referido anexo, se vede a uma empresa, como a Nannoka, a possibilidade de beneficiar dessa prorrogação do prazo.
- 63 Assim, há que considerar que a prorrogação do prazo deve poder ser concedida independentemente do plano de redução das emissões aplicável à instalação em causa, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos.
- 64 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à primeira questão que o anexo II B da Diretiva 1999/13 deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo prevista no seu ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), pode ser concedida ao operador de uma «instalação», na aceção do artigo 2.º, ponto 1, desta diretiva, para efeitos da aplicação do seu plano de redução, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, numa situação em que se pode supor que essa instalação processa quantidades constantes de produtos sólidos que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões.

#### *Quanto à segunda e terceira questões*

- 65 Com a segunda e terceira questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, em substância, por um lado, se o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo de aplicação de um plano de redução exige uma determinada atuação do operador da instalação em causa ou uma autorização das autoridades competentes e, por outro, que critérios devem ser utilizados para determinar a duração desta prorrogação do prazo.
- 66 A este respeito, resulta da própria letra do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 que a prorrogação do prazo prevista nesta disposição deve ser «conced[ida]». Daí decorre que essa prorrogação do prazo não pode ocorrer *ope legis*, devendo necessariamente proceder de uma decisão das autoridades competentes. Além disso, como assinalou a advogada-geral no n.º 65 das suas

conclusões, essa decisão pressupõe necessariamente um pedido prévio do operador da instalação em causa, pois este pretende obter uma derrogação aos requisitos que, na falta da prorrogação do prazo, lhe seriam aplicáveis.

- 67 Neste contexto, importa destacar o papel central conferido às autoridades competentes pelas disposições da Diretiva 1999/13, no âmbito da aplicação dos planos de redução pelos operadores.
- 68 Com efeito, em virtude do artigo 4.º, ponto 3, da Diretiva 1999/13, os operadores que tencionassem aplicar um plano de redução estavam obrigados a notificá-lo às autoridades competentes, até 31 de outubro de 2005. Além disso, de acordo com o artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva, a conformidade do plano de redução assim notificado com os requisitos do plano constante do anexo II B da referida diretiva deve ser provado pelo operador «a contento da autoridade competente». Por fim, nos termos do ponto 2 do anexo II B da mesma diretiva, se o plano padrão for inadequado, «a autoridade competente pode autorizar o operador a utilizar um plano alternativo que considere cumprir os princípios» expostos no ponto 1 deste anexo.
- 69 Resulta destas disposições que a autoridade competente dispõe de uma certa margem de apreciação quando se pronuncia sobre o pedido de autorização para a aplicação dum plano de redução, apresentado por um operador.
- 70 O mesmo sucede necessariamente com a concessão da prorrogação do prazo para a aplicação desse plano de redução, uma vez que essa concessão está estreitamente ligada à autorização concedida a um operador para a aplicação desse plano.
- 71 Assim, a prorrogação do prazo requer uma autorização das autoridades competentes, mediante prévio pedido do operador em causa.
- 72 A este respeito, o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 limita-se a prever que, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, se deve conceder ao operador uma prorrogação do prazo que lhe permita aplicar os seus planos de redução.
- 73 Enquanto exceção às disposições gerais da Diretiva 1999/13, a prorrogação do prazo prevista no anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva deve ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido, acórdão ACI Adam e o., C-435/12, EU:C:2014:254, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 74 A este respeito, resulta dos próprios termos do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13, que prevê apenas uma «prorrogação» do prazo, que a aplicação de um plano de redução baseado neste anexo deve ser limitada no tempo.
- 75 Para determinar se deve ser concedida ao operador uma prorrogação do prazo para efeitos da aplicação de um plano de redução e fixar a duração da prorrogação do prazo eventualmente concedida, é preciso ter em conta os objetivos prosseguidos pelas disposições do anexo II B da Diretiva 1999/13, relativas à prorrogação do prazo, a saber, como recordado no n.º 56 do presente acórdão, por um lado, incentivar o desenvolvimento de produtos de substituição e, por outro, ter em conta o princípio da proporcionalidade.
- 76 Como assinalou a advogada-geral nos n.ºs 56 e 57 das suas conclusões, incumbe assim às autoridades competentes, no âmbito da margem de apreciação de que dispõem, verificar, entre outros, se estão efetivamente em fase de desenvolvimento produtos de substituição aptos a serem utilizados nas instalações em causa e a diminuírem as emissões de compostos orgânicos voláteis e se, face aos elementos fornecidos, os trabalhos em curso são suscetíveis de conduzir ao apuramento de tais produtos.

- 77 No âmbito da apreciação da proporcionalidade da prorrogação do prazo pedida relativamente ao objetivo de incentivar o desenvolvimento de produtos de substituição, há que ter em conta a relação entre, por um lado, a redução das emissões, que pode ser alcançada com os produtos de substituição em fase de desenvolvimento, bem como o seu custo e, por outro, as emissões adicionais causadas pela prorrogação do prazo, bem como os custos de eventuais medidas alternativas. Além disso, cabe verificar se existem medidas alternativas que possam provocar, com menos custos, uma redução das emissões semelhante, ou mesmo mais significativa, e, designadamente, se não há já outros produtos de substituição disponíveis.
- 78 Assim, o desenvolvimento de um produto de substituição que promete reduções significativas de emissões justifica que se conceda ao operador em causa essa prorrogação de prazo.
- 79 Quanto à duração da prorrogação do prazo eventualmente concedida, há que observar que nem o anexo II B da Diretiva 1999/13 nem nenhuma outra disposição desta diretiva fornecem indicações a este respeito.
- 80 Sob pena de privar as demais disposições da Diretiva 1999/13 do seu efeito útil, o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva não pode, todavia, ser interpretado no sentido de que incumbe às autoridades competentes conceder ao operador em causa a prorrogação do prazo até os produtos de substituição estarem disponíveis, sem limite temporal.
- 81 A este respeito, decorre do considerando 8 da Diretiva 1999/13 que a concessão da prorrogação do prazo ao abrigo do anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva só é possível se os produtos de substituição isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos estiverem efetivamente em fase de desenvolvimento na data em que deva ser concedida a prorrogação do prazo e se for possível presumir que estarão disponíveis «nos próximos anos».
- 82 Embora decorra desta disposição que a prorrogação do prazo pode durar vários anos, há, contudo, que considerar que a sua duração não deve ir além do necessário para o desenvolvimento dos produtos de substituição. Isso deve ser apreciado à luz de todos os elementos pertinentes, designadamente, ponderando, por um lado, o volume da redução das emissões que os produtos de substituição em fase de desenvolvimento irão permitir, bem como o custo desses produtos, e, por outro, o volume das emissões adicionais resultantes da prorrogação do prazo, bem como o custo de eventuais medidas alternativas.
- 83 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à segunda e terceira questões que o anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo de aplicação de um plano de redução exige uma autorização das autoridades competentes, a qual pressupõe um pedido prévio do operador em causa. Com vista a determinar se deve ser concedida uma prorrogação do prazo ao operador, para efeitos da aplicação de um plano de redução, e a fixar a duração da prorrogação do prazo eventualmente concedida, incumbe às autoridades competentes, no âmbito da margem de apreciação de que dispõem, verificar, entre outros, se estão efetivamente em fase de desenvolvimento produtos de substituição aptos a serem utilizados nas instalações em causa e a diminuírem as emissões de compostos orgânicos voláteis, se os trabalhos em curso, face aos elementos fornecidos, são suscetíveis de conduzir ao apuramento de tais produtos e se não existem medidas alternativas que possam provocar, com menos custos, uma redução das emissões semelhante, ou mesmo mais significativa, e, designadamente, se não há já produtos de substituição disponíveis. Além disso, importa ter em conta a relação entre, por um lado, a redução das emissões que os produtos de substituição irão permitir, bem como o custo desses produtos, e, por outro, as emissões adicionais geradas pela prorrogação do prazo, bem como o custo de eventuais medidas alternativas. A duração da prorrogação do prazo não deve ir além do necessário ao desenvolvimento dos produtos de substituição. Isso deve ser apreciado à luz de todos os elementos pertinentes, designadamente do volume das emissões adicionais geradas pela prorrogação do prazo,

bem como do custo de eventuais medidas alternativas relativamente ao volume da redução das emissões que os produtos de substituição em fase de desenvolvimento irão permitir e ao custo desses produtos.

### Quanto às despesas

- <sup>84</sup> Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

- 1) O 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, deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo prevista no seu ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), pode ser concedida ao operador de uma «instalação», na aceção do artigo 2.º, ponto 1, desta diretiva, para efeitos da aplicação do seu plano de redução das emissões de compostos orgânicos voláteis, caso se encontrem ainda em fase de desenvolvimento substituintes isentos de solventes ou com um teor reduzido dos mesmos, numa situação em que se pode supor que essa instalação processa quantidades constantes de produtos sólidos que serão utilizadas para a definição do valor de referência para a redução das emissões.
- 2) O anexo II B, ponto 2, primeiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 1999/13 deve ser interpretado no sentido de que a prorrogação do prazo de aplicação de um plano de redução das emissões de compostos orgânicos voláteis exige uma autorização das autoridades competentes, a qual pressupõe um pedido prévio do operador em causa. Com vista a determinar se deve ser concedida uma prorrogação do prazo ao operador, para efeitos da aplicação de um plano de redução das emissões de compostos orgânicos voláteis, e a fixar a duração da prorrogação do prazo eventualmente concedida, incumbe às autoridades competentes, no âmbito da margem de apreciação de que dispõem, verificar, entre outros, se estão efetivamente em fase de desenvolvimento produtos de substituição aptos a serem utilizados nas instalações em causa e a diminuírem as emissões de compostos orgânicos voláteis, se os trabalhos em curso, face aos elementos fornecidos, são suscetíveis de conduzir ao apuramento de tais produtos e se não existem medidas alternativas que possam provocar, com menos custos, uma redução das emissões semelhante, ou mesmo mais significativa, e, designadamente, se não há já produtos de substituição disponíveis. Além disso, importa ter em conta a relação entre, por um lado, a redução das emissões que os produtos de substituição em fase de desenvolvimento irão permitir, bem como o custo desses produtos, e, por outro, as emissões adicionais geradas pela prorrogação do prazo, bem como o custo de eventuais medidas alternativas. A duração da prorrogação do prazo não deve ir além do necessário ao desenvolvimento dos produtos de substituição. Isso deve ser apreciado à luz de todos os elementos pertinentes, designadamente do volume das emissões adicionais geradas pela prorrogação do prazo, bem como do custo de eventuais medidas alternativas relativamente ao volume da redução das emissões que os produtos de substituição em fase de desenvolvimento irão permitir e ao custo desses produtos.

Assinaturas