



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 22 de setembro de 2022¹

Processo C-375/21

Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)]

«Pedido de decisão prejudicial — Diretiva 2010/75/UE — Emissões industriais — Prevenção e controlo integrados da poluição — Fixação de valores-limite de emissão menos rigorosos — Cumprimento das normas de qualidade ambiental — Obrigações da autoridade competente — Diretiva 2008/50/CE — Qualidade do ar ambiente — Valores-limite de qualidade do ar para a proteção da saúde humana — Excedência — Plano de qualidade do ar»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial diz respeito à articulação entre dois tipos de valores-limite e entre as diretivas que os regulam. Nos termos da Diretiva relativa às emissões industriais², são fixados *valores-limite de emissões* para instalações industriais. Paralelamente, a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente³ estabelece os *valores-limite para a qualidade do ar ambiente*. Ambos os diplomas têm por objeto garantir um nível elevado de proteção do meio ambiente em matéria de qualidade do ar, mas atuam em âmbitos diferentes. Os valores-limite de emissão da Diretiva relativa às emissões industriais aplicam-se diretamente a uma fonte de poluentes atmosféricos, por assim dizer, à chaminé. Em contrapartida, os valores-limite relativos à qualidade do ar fixados pela Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente têm por objeto o efeito global sobre o ar ambiente de todas as fontes de poluentes atmosféricos, ou seja, o ar que respiramos. Não obstante, é evidente que estas duas regulamentações se devem aplicar de forma concertada.

2. O litígio principal tem origem no facto de a licença existente de uma central termoelétrica alimentada a lenhite ter sido atualizada em aplicação da Diretiva relativa às emissões industriais. Uma vez que o cumprimento dos valores-limite relativos às emissões de dióxido de enxofre,

¹ Língua original: alemão.

² 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 2010, L 334, p. 17).

³ Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1), com a redação da Diretiva (UE) 2015/1480 da Comissão de 28 de agosto de 2015 (JO 2015, L 226, p. 4).

aplicáveis ao abrigo desta diretiva, acarretaria um aumento desproporcionado dos custos, foram fixados valores-limite de emissão menos rigorosos, conforme permitido em princípio, por uma disposição derogatória da diretiva.

3. Não obstante, na zona de influência da central, os valores-limite de qualidade do ar para o dióxido de enxofre fixados pela Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente estão a ser ultrapassados e o plano de qualidade do ar elaborado por esse motivo com o objetivo de alcançar esses valores-limite estabelece requisitos mais exigentes para as emissões da central, os quais não foram tidos em conta na atualização da licença.

4. Por conseguinte, importa clarificar, em particular, se pode ser concedida uma derrogação em relação aos valores-limite das emissões normalmente aplicáveis nos termos da Diretiva relativa às emissões industriais, apesar de os valores-limite previstos na Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente para a substância poluente em causa não terem sido respeitados e de existirem planos de qualidade do ar que estabelecem requisitos mais exigentes. Além disso, as questões prejudiciais dizem respeito à questão de saber se, numa situação destas, pode até ser necessário estabelecer requisitos mais exigentes que os valores-limite de emissões que normalmente seriam aplicáveis à luz da Diretiva relativa às emissões industriais. Quanto a estes dois pontos, será demonstrado que o plano de qualidade do ar nos termos da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente constitui o instrumento determinante para harmonizar a aplicação das duas diretivas.

II. Quadro jurídico

A. *Diretiva relativa às emissões industriais*

5. O considerando 16 da Diretiva relativa às emissões industriais esclarece a possibilidade de estabelecimento de valores-limite de emissões menos rigorosos:

«A fim de tomar em consideração certas circunstâncias específicas em que a aplicação de valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis implicaria custos desproporcionadamente elevados relativamente aos benefícios ambientais recolhidos, as autoridades competentes deverão poder fixar valores-limite de emissão que se desviem daqueles. Esses desvios deverão basear-se numa avaliação que tenha em conta critérios bem definidos. Os valores-limite de emissão previstos na presente diretiva não deverão ser ultrapassados. Em qualquer caso, não deverá ser gerada uma poluição significativa, devendo, por outro lado, alcançar-se globalmente um elevado nível de proteção do ambiente.»

6. O artigo 3.º da Diretiva relativa às emissões industriais define diversos conceitos:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

2. “Poluição”, a introdução direta ou indireta, por ação humana, de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído no ar, na água ou no solo, suscetíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente e de causar deteriorações dos bens materiais ou deterioração ou entraves ao usufruto do ambiente ou a outras utilizações legítimas deste último;

[...]

6. “Norma de qualidade ambiental”, o conjunto de requisitos que devem ser satisfeitos num dado momento por um determinado meio físico ou por uma parte específica do mesmo, conforme especificados na legislação da União;

[...]»

7. O artigo 13.º da Diretiva relativa a emissões industriais prevê que a Comissão, conjuntamente com os representantes dos Estados-Membros, das indústrias afetadas e das organizações não governamentais promotoras da defesa do ambiente, apresenta as melhores técnicas disponíveis (a seguir «MTD») extraídas dos documentos de referência MTD e das conclusões sobre as MTD e atualiza-as regularmente. A central objeto do presente litígio, uma central termoelétrica alimentada a lenhite é abrangida pelo âmbito de aplicação da Decisão de Execução (UE) 2017/1442 que estabelece conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão⁴.

8. Os requisitos fundamentais das licenças resultam do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva relativa às emissões industriais:

«Os Estados-Membros devem certificar-se de que a licença inclui todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas nos artigos 11.º e 18.º

[...]»

9. Nos termos do artigo 14.º e do anexo II da Diretiva relativa às emissões industriais, a licença de uma central deve estabelecer valores-limite de emissão, em particular, para o dióxido de enxofre.

10. O artigo 15.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva relativa às emissões industriais contém as normas relativas à fixação dos valores-limite de emissão:

«3. A autoridade competente define valores-limite de emissão que assegurem que, em condições normais de funcionamento, as emissões não excedam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis estabelecidas nas decisões sobre as conclusões MTD a que se refere o n.º 5 do artigo 13.º, de uma das seguintes formas:

- a) Fixando valores-limite de emissão que não excedam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis. Esses valores-limite de emissão devem referir-se ao mesmo período ou a períodos mais curtos e ter as mesmas condições de referência que os referidos valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis; ou
- b) Fixando valores-limite de emissão diferentes dos referidos na alínea a) no que respeita aos valores, períodos e condições de referência.

Se aplicar a alínea b), a autoridade competente deve avaliar, pelo menos uma vez por ano, os resultados da monitorização das emissões a fim de assegurar que as emissões em condições normais de funcionamento não excederam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis.

⁴ Decisão de Execução (UE) 2017/1442 da Comissão, de 31 de julho de 2017, que estabelece conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão (Conclusões sobre as MTD para as grandes instalações de combustão) (JO 2017, L 212, p. 1).

4. Em derrogação do n.º 3, e sem prejuízo do artigo 18.º, a autoridade competente pode definir, em certos casos específicos, valores-limite de emissão menos rigorosos. Esta derrogação só pode ser aplicada se uma avaliação demonstrar que a obtenção de valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis, tal como descrito nas conclusões MTD, acarretaria custos desproporcionadamente elevados face aos benefícios ambientais obtidos, devido:

- a) À localização geográfica ou às condições ambientais locais da instalação em causa; ou
- b) Às características técnicas da instalação em causa.

A autoridade competente indica, em anexo às condições de licenciamento, as razões da aplicação do primeiro parágrafo, nomeadamente o resultado da avaliação e a justificação das condições impostas.

Os valores-limite de emissão estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo não podem, contudo, exceder os valores-limite de emissão definidos nos anexos à presente diretiva, quando aplicáveis.

De qualquer forma, a autoridade competente assegura que não seja gerada uma poluição significativa e que seja atingido um nível elevado de proteção global do ambiente.

[...]»

11. O artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais prevê condições suplementares de respeito das normas de qualidade do ambiente:

«Se uma norma de qualidade ambiental necessitar de condições mais estritas do que podem ser obtidas com a utilização das melhores técnicas disponíveis, devem ser incluídas nas licenças condições suplementares, sem prejuízo de outras medidas que possam ser tomadas para respeitar as normas de qualidade ambiental.»

B. Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente

12. Os dois primeiros considerandos da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente descrevem os seus objetivos transversais:

- «(1) O Sexto Programa Comunitário de ação [...] reconhece a necessidade de reduzir a poluição para níveis que minimizem os efeitos prejudiciais na saúde humana, tendo especialmente em conta os grupos de população mais vulneráveis, e no ambiente na sua globalidade, de melhorar a monitorização e avaliação da qualidade do ar, incluindo a deposição de poluentes, e de informar o público.
- (2) A fim de proteger a saúde humana e o ambiente na sua globalidade, é particularmente importante combater as emissões de poluentes na origem e identificar e implementar as medidas mais eficazes de redução de emissões a nível local, nacional e comunitário. Deverão, portanto, ser evitadas, prevenidas ou reduzidas as emissões de poluentes atmosféricos, e ser fixados objetivos adequados para a qualidade do ar ambiente tendo em conta as normas, orientações e programas da Organização Mundial da Saúde.»

13. O considerando 18 da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente aborda a sua relação com outras diretivas:

«[...] Os objetivos de qualidade do ar previstos na presente diretiva serão também plenamente tidos em conta na concessão de licenças para atividades industriais, nos termos da Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [5]»

14. Nos termos do artigo 81.º, n.º 3, da Diretiva relativa às emissões industriais, as referências à Diretiva 2008/1 devem entender-se como sendo feitas à primeira, uma vez que a mesma, de acordo com o seu considerando 1, procedeu, designadamente, à reformulação da primeira.

15. O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente prevê os objetivos essenciais da mesma:

«A presente diretiva estabelece medidas destinadas a:

- 1) Definir e fixar objetivos relativos à qualidade do ar ambiente destinadas a evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente na sua globalidade;
- 2) [...]»

16. O artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente define o conceito de valor-limite como um «nível fixado com base em conhecimentos científicos com o intuito de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos na saúde humana e no ambiente na sua globalidade, a atingir num prazo determinado e que, quando atingido, não deve ser excedido».

17. O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente impõe o respeito de vários valores-limite de qualidade do ar:

«Os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis de dióxido de enxofre, PM₁₀, chumbo e monóxido de carbono no ar ambiente não excedam os valores-limite fixados no anexo XI.

Os valores-limite de dióxido de azoto e de benzeno fixados no anexo XI não podem ser excedidos a partir das datas fixadas no mesmo anexo.

O cumprimento destes requisitos é avaliado de acordo com o anexo III.

[...]»

18. Nos termos do anexo XI, secção B, o valor-limite por hora de 350 µg/m³, não pode ser excedido mais de 24 vezes por ano civil e o valor-limite por dia de 125 µg/m³, não pode ser excedido mais de 3 vezes por ano civil. Estes valores-limite de qualidade do ar são aplicáveis na Bulgária por força da Diretiva 99/30⁶, desde a adesão deste Estado-Membro à União Europeia em 1 de janeiro de 2007⁷.

⁵ JO 2008, L 24, p. 8.

⁶ Diretiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO 1999, L 163, p. 41).

⁷ Acórdão de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, n.º 17).

19. O artigo 23.º n.º 1, da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente prevê que caso, numa determinada zona ou aglomeração, sejam excedidos os valores-limite, devem ser elaborados planos de qualidade do ar a fim de respeitar os valores-limite:

«Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo, bem como as respetivas margens de tolerância, os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa fixados nos anexos XI e XIV.

Em caso de excedência dos valores-limite em relação aos quais já tenha expirado o prazo para a consecução dos objetivos, os planos de qualidade do ar estabelecem medidas adequadas para que o período de excedência possa ser o mais curto possível. [...]

Os planos de qualidade do ar devem conter, pelo menos, as informações enumeradas na parte A do anexo XV [...]. Esses planos devem ser comunicados à Comissão sem demora e num prazo não superior a dois anos a contar do final do ano em que se tenha verificado a primeira excedência dos limites.

[...]»

20. Além disso, o artigo 19.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente prevê que o público seja informado, caso seja ultrapassado o limiar de alerta. De acordo com o anexo XII, secção A, o limiar de alerta para o dióxido de enxofre, a medir em três horas consecutivas, é de 500 µg/m³. Nos termos do artigo 24.º, em caso de excedência do limiar de alerta fixado para o dióxido de enxofre, os Estados-Membros devem estabelecer planos de ação a curto prazo, além das advertências.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

21. A central termoelétrica «Maritsa-iztok 2» EAD é a maior das quatro centrais termoelétricas do complexo energético «Maritsa-iztok» no território da República da Bulgária, com uma potência instalada total de 1602 MW. Foi construída na zona do município de Radnevo, a cerca de 24,5 km em linha reta da cidade de Galabovo e inclui oito blocos com equipamentos de dessulfurização instalados.

22. A instalação de combustão da central termoelétrica «Maritsa-iztok 2» EAD utiliza lenhite local que se caracteriza por um elevado teor de enxofre, cinzas e um baixo poder calorífico. As caldeiras da central termoelétrica são concebidas e construídas para queimar apenas lenhite local e, portanto, não podem queimar qualquer outro tipo de combustível. As limitações técnicas das instalações consistem, em substância, na impossibilidade de a configuração metálica das caldeiras resistir às expansões térmicas lineares resultantes da utilização de um combustível com um maior poder calorífico e com um menor teor de enxofre e cinzas, ou seja, utilizando um tipo diferente de carvão.

23. A central termoelétrica é considerada uma das principais fontes de poluição relacionada com a indústria na área do município de Galabovo. São aí regularmente registadas excedências dos limites médios horários e diários de dióxido de enxofre, inclusivamente, acima do limiar de alerta de 500 µg/m³.

24. Por esse motivo, o Tribunal de Justiça declarou recentemente que a Bulgária não respeita, desde 2007, na zona BG0006 (Sudeste da Bulgária), onde se encontram o município de Galabovo e a central «Maritsa-iztok 2»⁸, as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º e 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, devido à excedência dos valores-limite de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e à insuficiência dos planos de qualidade do ar⁹.

25. Em 30 de novembro de 2018, em aplicação do artigo 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, o Conselho Municipal de Galabovo adotou, para o período de 2019 a 2023, um programa de redução dos níveis de poluentes e de cumprimento dos valores-limite de dióxido de enxofre¹⁰. No referido programa estavam assinaladas como fontes principais de poluição com dióxido de enxofre as quatro centrais termoelétricas da região, entre as quais, a central termoelétrica «Maritsa-iztok 2», bem como o aquecimento doméstico.

26. Este programa estabelece, designadamente, a seguinte medida de redução da poluição por dióxido de enxofre: «A execução de projetos de reconversão de instalações de dessulfurização e a obtenção de um índice de dessulfurização mínimo de 98 %, bem como a proibição de exploração de grupos de caldeiras sem instalações de dessulfurização em estado de funcionamento»¹¹.

27. Por Decisão de 21 de dezembro de 2018, o Diretor Executivo da Agência de Execução para o Ambiente (a seguir «IAOS») atualizou a licença integrada emitida para a central termoelétrica «Maritsa-iztok 2». A decisão foi adotada com base na transposição búlgara da Diretiva relativa às emissões industriais, em conjugação com a Decisão de Execução (UE) 2017/1442.

28. Com esta decisão, o Diretor Executivo estabeleceu, designadamente, um índice mínimo de dessulfurização de 97 % para as instalações de dessulfurização 1/2, 3/4, 7 e 8, o que corresponde a emissões de SO_x de 570 mg³, bem como um índice mínimo de dessulfurização de 97,5 % para as instalações de dessulfurização 5/6. Ora, para alcançar o valor-limite de emissões normalmente previsto de 320 mg/Nm₃ para SO_x, seria necessário aplicar um índice de dessulfurização de 98,32 %.

29. A associação «Za zemiata — dostap do pravosadie» interpôs um recurso contra esta decisão no Administrativen sad — Stara Zagora (Tribunal Administrativo de Stara Zagora), tendo sido negado provimento ao mesmo por este tribunal, por Sentença de 28 de agosto de 2020. O Tribunal Administrativo recusou-se, em particular, a analisar e a avaliar a relevância do plano de qualidade do ar do município de Galabovo.

30. O órgão jurisdicional de primeira instância concluiu, designadamente, que um índice de dessulfurização de 98,32 % daria origem a custos de 312 200 000 Lev (BGN) (aproximadamente, 156 000 000 euros). Em contrapartida, um grau de dessulfurização de 97 % acarretaria custos de 40 000 000 BGN (aproximadamente, 20 000 000 euros), num período de exploração de doze anos.

⁸ Acórdão de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, n.ºs 21, 23 e 29).

⁹ Acórdão de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO₂), 2019 — 2023 г. (Atualização do programa de qualidade do ar no município de Galabovo, desenvolvido para os poluentes consistentes em partículas [PM₁₀] e dióxido de enxofre [SO₂], 2019 — 2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

¹¹ Medida Gl_Lt_Pr_t_4, S. 287 do programa.

31. A Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» (Associação «Para a Terra — Acesso à Justiça»), Sófia (Bulgária), a «The Green Tank — grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel» («The Green Tank» — Associação de cidadãos de utilidade pública, República Helénica) e a NS (República Helénica) interpuseram recurso desta sentença.

32. Por conseguinte, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) submete as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

- «1) Deve o artigo 4.º, n.º 3, TUE, em conjugação com o artigo 18.º da Diretiva 2010/75/UE e com os artigos 13.º e 23.º da Diretiva 2008/50/CE, ser interpretado no sentido de que, ao apreciar um pedido de derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2010/75/UE, a autoridade competente, deve apreciar se a concessão da derrogação é suscetível de comprometer o cumprimento das normas de qualidade ambiental, tendo em conta todos os dados científicos pertinentes relativos à poluição, incluindo as medidas tomadas no âmbito do correspondente programa de qualidade do ar numa determinada zona ou aglomeração nos termos do artigo 23.º da Diretiva 2008/50/CE?
- 2) Deve o artigo 4.º, n.º 3, TUE, em conjugação com o artigo 18.º da Diretiva 2010/75/UE e com os artigos 13.º e 23.º da Diretiva 2008/50/CE, ser interpretado no sentido de que, ao apreciar um pedido de derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2010/75/UE, a autoridade competente deve abster-se de fixar valores-limite de emissão menos [rigorosos] para os poluentes atmosféricos provenientes de uma instalação, quando tal exceção possa ser contrária às medidas previstas no programa de qualidade do ar correspondente, adotado para uma determinada zona ou aglomeração nos termos do artigo 23.º da Diretiva 2008/50/CE e possa comprometer a realização do objetivo de manter o período de excedência das normas de qualidade do ar o mais curto possível?
- 3) Deve o artigo 4.º, n.º 3, TUE, em conjugação com o artigo 18.º da Diretiva 2010/75/UE e o artigo 13.º da Diretiva 2008/50/CE, ser interpretado no sentido de que, ao apreciar um pedido de derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2010/75/UE, a autoridade competente deve verificar se a fixação de valores-limite de emissão menos estritos para os poluentes atmosféricos provenientes de uma instalação, tendo em conta todos os dados científicos pertinentes relativos à poluição, incluindo o efeito cumulativo com outras fontes do poluente em causa, levaria à inobservância das correspondentes normas de qualidade do ar estabelecidas no sentido do artigo 13.º da Diretiva 2008/50/CE numa determinada zona ou aglomeração e, em caso afirmativo, deve abster-se de conceder a derrogação que comprometeria o cumprimento das normas de qualidade ambiental?»

33. A associação recorrente, Sdruzhenie «Za Zemiata — dostap do pravosadie» (Associação «Para a Terra — Acesso à Justiça»), o operador da central elétrica «TETS Maritsa iztok 2» EAD, a República da Bulgária, a República da Itália, bem como a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Não foi realizada a audiência de alegações, porque o Tribunal de Justiça considera que dispõe das informações suficientes.

IV. Apreciação jurídica

34. Com o pedido de decisão prejudicial, pretende-se esclarecer a articulação entre as disposições que regulam as licenças para instalações industriais nos termos da Diretiva relativa às emissões industriais e os requisitos de qualidade do ar previstos na Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente.

35. O artigo 13.º e o anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente fixam os valores-limite para determinados poluentes no ar ambiente (valores-limite de qualidade do ar). Os mesmos têm por objeto o volume de substâncias poluentes que se encontram no ar ambiente e, por conseguinte, a concentração destas substâncias poluentes mede-se em pontos de amostragem em determinados lugares representativos da poluição¹².

36. Apesar de o pedido de decisão prejudicial também fazer referência ao mercúrio, que a Diretiva 2004/107/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 2004, relativa ao arsénio, ao cádmio, ao mercúrio, ao níquel e aos hidrocarbonetos aromáticos policíclicos no ar ambiente¹³ também considera um poluente atmosférico, até à data, a União não fixou um valor-limite de qualidade do ar específico para a concentração desta substância no ar ambiente. Consequentemente, as emissões de mercúrio da central a que se refere este litígio não são relevantes para efeitos do presente pedido de decisão prejudicial.

37. Em contrapartida, no artigo 13.º e no anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, o legislador da União fixou os valores-limite de qualidade do ar para o dióxido de enxofre que, segundo o pedido de decisão prejudicial, são excedidos na zona de influência da central «Maritsa-iztok 2», ou seja, no território onde se fazem notar as suas emissões, em especial, no município de Galabovo. Isso mesmo foi também declarado recentemente pelo Tribunal de Justiça¹⁴. Parece tratar-se do único território da União onde os valores-limite de qualidade do ar para o dióxido de enxofre são excedidos¹⁵.

38. Por conseguinte, o município de Galabovo adotou um plano de qualidade do ar que prevê, designadamente, que a central «Maritsa-iztok 2» deve alcançar um índice de dessulfurização de 98 %.

39. O estabelecimento de valores-limite de emissão concretos para uma instalação como a referida central baseia-se na Diretiva relativa às emissões industriais e, em particular, no artigo 15.º, da mesma. Os valores-limite de emissão distinguem-se dos valores-limite de qualidade do ar pela sua natureza. Dizem respeito ao volume de poluentes emitidos por uma instalação durante um determinado período e medem-se no ponto de libertação ou de emissão. Os poluentes libertados repartem-se em seguida no ar ambiente e, deste modo, refletem-se nos valores medidos nos pontos de amostragem em conformidade com a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente.

¹² V., a este respeito, Acórdão de 26 de junho de 2019, Craeynest e o. (C-723/17, EU:C:2019:533, n.ºs 37 e segs.).

¹³ JO 2005, L 23, p. 3.

¹⁴ Acórdão de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382).

¹⁵ Agência Europeia do Ambiente, Air quality in Europe — 2020 report, EEA Report No 09/2020, p. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

40. Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva relativa às emissões industriais, os valores-limite de emissão de uma instalação devem, em princípio, ajustar-se às melhores técnicas disponíveis, mas se os referidos valores-limite acarretarem custos desproporcionais, o artigo 15.º, n.º 4, permite fixar valores-limite menos rigorosos.

41. De acordo com o pedido de decisão prejudicial, ao fixar os valores-limite de emissão para o dióxido de enxofre na licença controvertida da central «Maritsa-iztok 2», a autoridade competente apoiou-se nesta última exceção. Assim, fixou um índice mínimo de dessulfurização de 97 % para várias instalações de dessulfurização da central e um índice mínimo de dessulfurização de 97,5 % para outras instalações. O aumento do índice de dessulfurização para 98 %, tal como previsto no plano de qualidade do ar, levaria a uma redução das emissões de dióxido de enxofre para um terço ou um quinto. Segundo o pedido de decisão prejudicial, para alcançar o valor-limite de emissão das melhores técnicas disponíveis, seria necessária uma dessulfurização ainda maior, de 98,32 %.

42. Não obstante, independentemente de se conceder uma derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais, o artigo 18.º desta Diretiva prescreve o estabelecimento de condições suplementares além das que devem ser alcançadas mediante a utilização das melhores técnicas disponíveis, quando forem exigidas condições mais estritas para o cumprimento de uma norma de qualidade ambiental.

43. Neste contexto, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) pretende saber, com as três questões prejudiciais, se o recurso à derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa a emissões industriais na licença controvertida fica, desde logo, excluído devido à excedência dos valores-limite de qualidade do ar para dióxido de enxofre nos termos da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente (questões prejudiciais 1 e 3) ou, pelo menos, por força do plano de qualidade do ar (questão prejudicial 2).

44. No entanto, não me parece útil analisar as questões prejudiciais tal como foram colocadas. Pelo contrário, irei, em seguida, analisar à luz dos valores-limite de qualidade do ar e do plano de qualidade do ar, em primeiro lugar, os requisitos da derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais [v. a este respeito, A)] e, em seguida, a título complementar, os requisitos que resultam do artigo 18.º da mesma diretiva [v. a este respeito, B)].

A. Artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa a emissões industriais

1. O contexto regulatório do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa a emissões industriais

45. Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva relativa a emissões industriais, devem ser fixados valores-limite de emissão para as instalações industriais que garantam que as emissões não excedem os níveis de emissão associados às melhores técnicas disponíveis, tal como estabelecidos nas decisões sobre as conclusões MTD.

46. Em derrogação do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva relativa às emissões industriais, o artigo 15.º, n.º 4, primeiro parágrafo, primeiro período, permite que a autoridade competente defina, em certos casos específicos, valores-limite de emissão menos rigorosos. Esta faculdade aplica-se sem prejuízo do artigo 18.º, que será analisado adiante¹⁶.

¹⁶ V., *infra*, n.ºs 77 e segs.

47. O artigo 15.º, n.º 4, primeiro parágrafo, segundo período, da Diretiva relativa a emissões industriais esclarece que a derrogação definida no primeiro período só pode ser aplicada se uma avaliação demonstrar que a obtenção de valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis acarretaria custos desproporcionadamente elevados face aos benefícios ambientais obtidos. Estes motivos baseiam-se na localização geográfica e nas condições ambientais locais da instalação em causa ou nas características técnicas da mesma.

48. A concessão de uma derrogação requer, pois, uma ponderação.

49. O artigo 15.º, n.º 4, terceiro parágrafo, da Diretiva relativa a emissões industriais restringe a possibilidade de fixação de valores-limite de emissão mais elevados ao cumprimento dos valores-limite de emissão definidos nos anexos à presente diretiva, consoante o caso.

50. De acordo com o pedido de decisão prejudicial, a aplicação destes requisitos não suscita dúvidas no processo principal.

2. Artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa a emissões industriais — inexistência de poluição significativa

51. O artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa a emissões industriais contém, contudo, um requisito adicional que se poderia opor a uma derrogação no processo principal. Segundo o mesmo, *de qualquer forma*, a autoridade competente assegura que não seja gerada uma poluição significativa e que seja atingido um nível elevado de proteção global do ambiente. O último período do considerando 16 também salienta que, *em qualquer caso, não deverá ser gerada uma poluição significativa*¹⁷, devendo, por outro lado, alcançar-se globalmente um elevado nível de proteção do ambiente.

52. Assim, a derrogação ao artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa a emissões industriais não está prevista para todos os casos nos quais o cumprimento dos valores-limite de emissão gerais está associado a custos particularmente elevados. Pelo contrário, esta derrogação só pode ser aplicada quando os valores-limite de emissão menos rigorosos não deem lugar a uma poluição significativa e, apesar da derrogação, se alcance um elevado nível de proteção do meio ambiente no seu conjunto.

53. O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva relativa a emissões industriais define que por «poluição» se entende a introdução direta ou indireta, por ação humana, de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído no ar, na água ou no solo, suscetíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente e de causar deteriorações dos bens materiais ou deterioração ou entraves ao usufruto do ambiente ou a outras utilizações legítimas deste último.

54. Em consequência, qualquer emissão de dióxido de enxofre no ar ambiente constitui poluição. Com efeito, o legislador da União fixou os valores-limite de qualidade do ar no caso do dióxido de enxofre para proteção da saúde humana, conforme resulta da epígrafe do anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente. Tal demonstra, pois, que a emissão de dióxido de enxofre pode ser prejudicial para a saúde do homem e para o ambiente¹⁸.

¹⁷ O conceito de «wesentliche» Umweltverschmutzung na versão alemã não deve ter outro significado do que o de poluição «importante», pois noutras versões linguísticas utiliza-se o mesmo termo, p. ex. «significant» (EN), «importante» (FR) ou «значительно» (BG).

¹⁸ V. igualmente o primeiro e quarto considerandos da Diretiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO 1980, L 229, p. 30; EE 15 F2 p. 193).

55. No entanto, a Diretiva relativa a emissões industriais não precisa em que situações deve a poluição ser considerada *significativa*. Também não concretiza o que se deve entender por elevado nível de proteção para o ambiente no seu conjunto. No presente processo, não é, no entanto, necessário esclarecer por completo o sentido destes conceitos.

56. Com efeito, de acordo com o pedido de decisão prejudicial e com um acórdão mais recente do Tribunal de Justiça¹⁹, deve considerar-se que os valores-limite de qualidade do ar consagrados na Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente para dióxido de enxofre foram excedidos na zona de influência da central controvertida. Nos termos do considerando 18 desta Diretiva, os objetivos de qualidade do ar previstos na mesma serão também *plenamente* tidos em conta na concessão de licenças para atividades industriais.

57. Conforme já se referiu, o legislador da União adotou os valores-limite de qualidade do ar com o objetivo de proteger a saúde humana e a obrigação de os respeitar aplica-se a todo o território dos Estados-Membros²⁰ de forma permanente, sem exceções²¹. Contrariamente ao que sucede com outros poluentes, esta diretiva nem sequer prevê para o dióxido de enxofre a possibilidade de prorrogação do prazo para o cumprimento dos valores-limite de qualidade do ar. Por conseguinte, a excedência dos valores-limite de qualidade do ar no caso do dióxido de enxofre não se pode considerar uma poluição não significativa, sendo, pelo contrário, necessariamente significativa.

58. Ao mesmo tempo, o legislador da União, ao estabelecer os valores-limite de qualidade do ar, também estabeleceu o que se deve entender por um nível elevado de proteção do meio ambiente por referência à proporção no ar ambiente das substâncias contaminantes em causa.

59. A derrogação prevista no artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais não pode justificar a excedência de valores-limite de qualidade do ar e, deste modo, excluir o caráter significativo da poluição. Com efeito, de acordo com a sua redação, esta disposição só permite a derrogação dos valores-limite de emissão normalmente aplicáveis às instalações industriais nos termos desta diretiva. A ponderação nela prevista entre os custos do cumprimento dos valores-limite e o benefício ambiental visa apenas os custos da instalação correspondente. Conforme ainda se demonstrará a seguir, a derrogação dos valores-limite de qualidade do ar por motivos de interesses superiores só se pode justificar dentro de limites muito estritos e com caráter transitório, no quadro da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, e com base em planos de qualidade do ar²².

¹⁹ Acórdão de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, em especial n.ºs 23 e 29).

²⁰ Neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite de PM₁₀) (C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.ºs 73 e 74), e de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.ºs 96 e 97).

²¹ Neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, n.ºs 64 e 65), de 19 de novembro de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 42), de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 70), de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.ºs 78 a 81), e de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, n.ºs 76 e 78).

²² A seguir, n.ºs 64 e segs.

3. Artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa a emissões industriais — Criação de uma poluição significativa

60. Resulta do pedido de decisão prejudicial que a aplicação da derrogação controvertida não é o único motivo pelo qual os valores-limite de qualidade do ar do dióxido de enxofre são excedidos. Pelo contrário, esta excedência baseia-se nas emissões de quatro centrais diferentes em conjunto com as emissões resultantes do aquecimento doméstico. Segundo o plano de qualidade do ar do município de Galabovo, este último representa, inclusivamente, 10,1 % a 79 % da concentração média horária de dióxido de enxofre nas diferentes localidades do município²³.

61. Por conseguinte, poderia duvidar-se que, o facto de conceder uma derrogação apenas para uma dessas fontes de poluentes pudesse ter criado uma poluição significativa, na aceção do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais.

62. No entanto, nos termos do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais, *de qualquer forma*, a autoridade competente deve *assegurar* que não seja gerada uma poluição significativa, ou seja, que os valores-limite de qualidade do ar não sejam excedidos em virtude da derrogação. Contudo, a concessão da derrogação sem ter em conta a contribuição das emissões provenientes de outras fontes, pode ter por consequência que, em certas situações, a derrogação contribua, pelo menos, para uma poluição significativa. Também está praticamente excluído que se consiga respeitar os valores-limite de qualidade do ar se cada fonte de poluentes for examinada independentemente das outras fontes.

63. Por conseguinte, a derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais pressupõe que as emissões autorizadas sejam estabelecidas para *todas* as fontes de poluentes, a fim de garantir que mesmo que se conceda uma derrogação para uma das fontes a soma das suas emissões não implicará a excedência dos valores-limite de qualidade do ar.

64. O plano de qualidade do ar cuja elaboração as autoridades internas devem assegurar nos termos do artigo 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, ou seja ao abrigo de uma outra diretiva, é o instrumento para o estabelecimento das referidas emissões. Em concreto, em caso de excedência dos valores-limite de qualidade do ar, os Estados-Membros devem, nomeadamente, assegurar que seja elaborado um plano que estabeleça medidas adequadas para que o período de excedência dos valores-limite de qualidade do ar possa ser o mais curto possível. Por outras palavras: o plano de qualidade do ar deve estabelecer as medidas necessárias para que os valores-limite de qualidade do ar sejam cumpridos com a maior brevidade possível. No essencial, trata-se de medidas destinadas a reduzir a emissão dos poluentes relevantes, p. ex., de valores-limite de emissão mais rigorosos para determinadas fontes.

65. Contrariamente ao que sucede no caso das licenças para instalações e atividades concretas, no âmbito deste plano é possível garantir um equilíbrio entre o objetivo do cumprimento dos valores-limite de qualidade do ar e os diferentes interesses públicos e privados em presença²⁴. Neste contexto, é necessário apreciar em conjunto todos os interesses relacionados com as respetivas fontes e ponderar, por um lado, esses interesses entre si e, por outro, esses interesses em relação ao objetivo de cumprimento dos valores-limite de qualidade do ar. Isso permite

²³ Possivelmente, o pedido de decisão prejudicial refere-se, aqui, à imagem n.º VI.2.7 apresentada na p. 256 do plano de qualidade do ar (já referido na nota 10).

²⁴ Acórdãos de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.ºs 45 e 46), de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.º 134), e de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, n.º 130).

decidir que fontes de emissões estão sujeitas a maiores restrições ou em que medida se deve adiar o fim da excedência, porque uma restrição mais acelerada das emissões causaria prejuízos desproporcionados a interesses superiores. No entanto, a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente não prevê qualquer possibilidade de o objetivo de respeitar os valores-limite da qualidade do ar não ser cumprido. Existe apenas uma certa flexibilidade no que diz respeito ao período de excedência, mas também este período deve ser o mais curto possível²⁵ e não pode, em caso algum, ser objeto de prorrogação *sine die*²⁶.

66. É certo que a Bulgária e o operador da central contestam, é certo, que o município de Galabovo possa estabelecer, no seu plano relativo à qualidade do ar, exigências relativas às emissões da central controvertida, uma vez que a mesma se situa no território de outro município. No entanto, o plano de qualidade do ar só pode garantir o cumprimento dos valores-limite de qualidade do ar se puder estabelecer exigências aplicáveis a todas as fontes de emissão pertinentes, ou seja, também às fontes situadas fora de uma zona afetada pela excedência.

67. Tal não significa que o plano de qualidade do ar deva ser estabelecido num único ato jurídico ou por uma única entidade. Os Estados-Membros são livres de organizar as competências das autoridades competentes de modo que o plano de qualidade do ar seja o resultado de diferentes atos jurídicos adotados por autoridades diferentes. Os Estados-Membros devem, contudo, garantir que esses atos jurídicos cumprem, no seu conjunto, os requisitos previstos no artigo 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente. Por conseguinte, devem zelar para que as diferentes autoridades concertem as suas medidas por forma a alcançarem conjuntamente o referido objetivo.

68. Só se do assim estabelecido resultar que os valores-limite de qualidade do ar também são cumpridos incluindo quando se fixam valores-limite de emissão mais elevados é que se assegura que a derrogação prevista no artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais não possa provocar uma poluição significativa. Assim, em caso de excedência dos valores-limite de qualidade do ar na zona de influência de uma instalação, a concessão de uma derrogação para emissões adicionais exige que um ou vários dos planos de qualidade do ar referidos no artigo 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente garantam que o período de excedência possa ser o mais curto possível em toda a zona de influência e que a derrogação se ajuste ao exigido pelos referidos planos de qualidade do ar. Em contrapartida, se se concedesse uma derrogação sem que estes planos existissem, poderia reconstituir-se, deste modo, se desse azo factos consumados que posteriormente tornariam mais difícil ou impossível cumprir os valores-limite de qualidade do ar com a maior brevidade possível.

69. Por força do princípio da precaução subjacente à política da União no domínio do ambiente, em conformidade com o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, só se for descartada qualquer dúvida científica razoável acerca desse resultado é que se garante, em todos os casos, que não é causada uma

²⁵ Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária (C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 109), de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.º 136), e de 12 de maio de 2022, Comissão/Bulgária (Valores-limite — SO₂) (C-730/19, não publicado, EU:C:2022:382, n.º 132).

²⁶ Acórdão de 10 de novembro 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.º 154).

poluição significativa²⁷. Por conseguinte, as exigências fixadas nos planos de qualidade do ar devem respeitar este critério para que a possibilidade de uma derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais se mantenha aberta.

70. De resto, este critério, certamente exigente, corresponde ao princípio de interpretação estrita das exceções às regras gerais²⁸. Também não afeta a eficácia do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais²⁹, pois esta derrogação continua a ser aplicável sempre que, na zona de influência das emissões controvertidas, os respetivos valores-limite de qualidade do ar não sejam excedidos. Porém, na União Europeia, em 2019 — tanto quanto sabemos — só os arredores da central controvertida foram afetados por uma excedência dos valores-limite de qualidade do ar para dióxido de enxofre.

71. Segundo esta interpretação do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais, é irrelevante, em última instância, se o estabelecido no plano de qualidade do ar do município de Galabovo é vinculativo para a licença controvertida. Com efeito, devido à excedência constatada dos valores-limite de qualidade do ar para dióxido de enxofre na zona de influência da central, esta derrogação só é admissível se existir um plano de qualidade do ar que estabeleça as exigências aplicáveis às fontes de emissão pertinentes.

72. Por conseguinte, os defeitos de um plano de qualidade do ar não têm como consequência permitir uma derrogação que contrarie as exigências desse plano, mas têm, pelo contrário, como consequência que um requisito necessário à concessão da derrogação deixe de se verificar.

73. Além disso, para que seja concedida uma derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais, não basta que a mesma esteja em conformidade com um plano de qualidade do ar que estabeleça, para uma parte da zona de influência da instalação, as medidas necessárias para respeitar os valores-limite de qualidade do ar. Pelo contrário, as autoridades competentes devem assegurar-se de que os valores-limite de qualidade do ar são respeitados em toda essa zona de influência.

74. Contudo, o plano de qualidade do ar do município de Galabovo contém elementos que indiciam que a central termoeétrica objeto do presente processo, juntamente com as outras fontes industriais, contribui para uma excedência considerável dos valores-limite de qualidade do ar e do limiar de alerta, inclusivamente depois da aplicação da taxa de dessulfurização de 98 % exigida no plano³⁰. Aparentemente, não foram ainda tidas em conta outras fontes para este efeito, tais como o aquecimento doméstico.

75. Se assim for, o que compete aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes apreciar, não seria admissível uma derrogação nos termos do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais, mesmo que fosse compatível com o plano de qualidade do ar do município de

²⁷ V. quanto à Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 58), e de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 66), bem como, quanto ao direito em matéria de resíduos, Acórdão de 24 de outubro de 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, n.º 58). V. igualmente Christoph Sobotta, «Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU — a new yardstick in EU environmental decision making?» *ERA Forum* 2020, 723.

²⁸ V. Acórdãos de 12 de setembro de 2000, Comissão/Irlanda (C-358/97, EU:C:2000:425, n.º 55), de 4 de outubro de 2011, Football Association Premier League e o. (C-403/08 e C-429/08, EU:C:2011:631, n.º 162), e de 14 de julho de 2022, Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, n.º 61).

²⁹ V. Acórdãos de 18 de novembro de 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, n.º 17), de 14 de junho de 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, n.º 16), e de 13 de janeiro de 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, n.º 25).

³⁰ Pp. 304 e segs. do plano de qualidade do ar, em especial, imagens n.ºs VIII.4.3.1 a VIII.4.3.3 (já referido na nota 10).

Galabovo. Com efeito, se se concedesse a derrogação, a autoridade competente não poderia garantir que não se produziria nenhuma poluição significativa nos locais afetados, segundo o plano de qualidade do ar, por uma excedência dos valores-limite de qualidade do ar.

4. Conclusão intermédia

76. Nos termos do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais, a concessão de uma derrogação ao abrigo do artigo 15.º, n.º 4, desta Diretiva, para a emissão de uma substância poluente da atmosfera, cujo valor-limite de qualidade do ar, nos termos do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, seja excedido na zona de influência dessa emissão, está sujeita a duas condições: em primeiro lugar, um ou vários planos de qualidade do ar nos termos do artigo 23.º da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente devem garantir, sem dúvida científica razoável, que o período de excedência em toda a zona de influência seja o mais curto possível. Em segundo lugar, a derrogação deve estar em conformidade com os requisitos desses planos de qualidade do ar.

B. Artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais

77. À luz das considerações precedentes, parece provável que o processo principal possa ser resolvido unicamente com base no artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais, sem que seja necessário recorrer ao artigo 18.º No entanto, o pedido de decisão prejudicial também se refere expressamente a esta última disposição e as partes analisam-na intensivamente, o que é lógico, uma vez que a Comissão alega, com razão, que a aplicação do artigo 15.º, n.º 4, está excluída por maioria de razão se o artigo 18.º for aplicável. Tal resulta, em particular, do facto de o artigo 15.º, n.º 4, ser aplicável sem prejuízo do artigo 18.º Por conseguinte, analisarei em seguida os requisitos do artigo 18.º

78. O artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais deve aplicar-se quando uma norma de qualidade ambiental imponha condições mais exigentes do que as da aplicação das melhores técnicas disponíveis. Neste caso, sem prejuízo de outras medidas que se possam tomar para respeitar as normas de qualidade ambiental, a licença pode prever condições suplementares. Neste sentido, o artigo 14.º, n.º 1, primeiro parágrafo, também estabelece que a licença inclui todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas no artigo 18.º

79. Assim, importa esclarecer, em primeiro lugar, se os valores-limite de qualidade do ar para determinados poluentes devem ser considerados normas de qualidade ambiental (v., a este respeito, 1) e, em seguida, se exigem condições mais estritas do que as estabelecidas nas normas controvertidas (v., a este respeito, 2).

1. Conceito de norma de qualidade ambiental

80. O artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva relativa a emissões industriais define o conceito de norma de qualidade ambiental como sendo o conjunto de requisitos que devem ser satisfeitos num dado momento por um determinado meio físico ou por uma parte específica do mesmo, conforme especificados na legislação da União. O Tribunal de Justiça considera-as exigências concretas de carácter qualitativo, relativas às concentrações de substâncias poluentes, que devem ser satisfeitas

num dado momento por esse meio particular³¹.

81. Embora a Diretiva relativa às emissões industriais não refira, é certo, expressamente a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, não deixa de ser verdade, contrariamente ao entendimento da Bulgária, que os artigos 3.º, n.º 6, e 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais se referem claramente, pelo menos de maneira implícita, a normas como os valores-limite de qualidade do ar aplicáveis a determinados poluentes.

82. Com efeito, os valores-limite de qualidade do ar devem, em princípio, ser respeitados a todo o tempo e em todos os lugares da União Europeia³². Trata-se, pois, de requisitos que, de acordo com a legislação da União Europeia, devem ser cumpridos num dado momento num determinado local ou numa determinada parte do mesmo ou, nas palavras do Tribunal de Justiça, de exigências concretas de carácter qualitativo, relativas às concentrações de substâncias poluentes, que devem ser satisfeitas num dado momento por esse meio particular³³. Conforme já expus há algum tempo, trata-se, pois, de normas de qualidade ambiental na aceção dos artigos 3.º, n.º 6, e 18.º da Diretiva relativa a emissões industriais³⁴.

83. Contrariamente ao entendimento da Bulgária, também não é relevante, a este respeito, que os valores-limite de qualidade do ar devam ser respeitados de maneira duradoura, já que a definição de normas de qualidade ambiental só refere um determinado momento. Esta definição mostra apenas que as normas de qualidade ambiental também abrangem requisitos que não se devem respeitar de forma duradoura, mas num (ou mais) momento(s) determinado(s). A este respeito, pode pensar-se por exemplo em requisitos relacionados com a migração das aves ou relacionados com certas condições ambientais que se alteram com o tempo. Contudo, requisitos duradouros são, por maioria de razão, normas de qualidade ambiental, pois são aplicáveis a todo o tempo.

84. A Bulgária defende ainda que só os valores-limite de emissão fixados especificamente de acordo com a legislação búlgara para determinadas instalações constituem normas de qualidade ambiental. No entanto, esta opinião não é convincente, desde logo porque o artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva relativa a emissões industriais remete expressamente para requisitos do direito da União.

85. O facto de os valores-limite de qualidade do ar serem normas de qualidade ambiental é corroborado *a contrario sensu* pelo conceito dos denominados «valores-alvo» para determinados outros poluentes no ar ambiente. Este conceito foi introduzido pela Diretiva 2004/107³⁵ e a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente também estabelece valores-limite de qualidade do ar para ozono³⁶, bem como, transitoriamente, para partículas PM_{2,5}³⁷. Ao passo que, de acordo com o artigo 2.º, n.º 5, desta última diretiva, os valores-limite de qualidade do ar devem ser respeitados sem restrições a partir do momento em que produzam efeitos, os valores-alvo só devem ser alcançados na medida do possível, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 9. Além disso, o considerando 6 da Diretiva 2004/107 estabelece que os valores-alvo não são normas de qualidade ambiental e, segundo o considerando 5, no que respeita às instalações industriais, não deverão implicar a adoção de medidas além das melhores técnicas disponíveis.

³¹ Acórdão de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 62).

³² Neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite de PM₁₀) (C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.ºs 73 e 74), e de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, n.ºs 96 e 97).

³³ Acórdão de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 62).

³⁴ Conclusões nos processos apensos Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2010:775, n.º 62).

³⁵ Já referido no n.º 36.

³⁶ Artigo 17.º e anexo VII secção B.

³⁷ Artigo 16.º, n.º 1, e anexo XIV secção D.

86. Por conseguinte, os valores-limite de qualidade do ar para determinados poluentes, nos termos do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, são normas de qualidade ambiental na aceção do artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais.

87. Com esta interpretação, o artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais concretiza o dever fundamental previsto no artigo 11.º, alínea c), de a exploração da instalação não causar nenhuma poluição importante. Uma vez que, tal como acima referido³⁸, a excedência dos valores-limite de qualidade do ar provocaria tal poluição, devem existir instrumentos que permitam garantir o respeito desses valores-limite na zona de influência das instalações. Com efeito, caso contrário seria de rezear que as instalações, apesar de cumprirem o critério da melhor técnica disponível, contribuíssem para o incumprimento dos referidos valores-limite.

2. *Necessidade de condições mais rigorosas*

88. Tal como em relação à questão já analisada da criação de uma poluição significativa, as diferentes causas da excedência dos valores-limite de qualidade do ar assumem uma relevância crucial no que respeita à necessidade de estabelecer condições mais rigorosas. Uma vez que existem vários causadores, nomeadamente quatro centrais elétricas e o aquecimento doméstico, o artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais, inclusivamente em conjugação com a Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente, não indica diretamente a medida em que as diferentes fontes devem reduzir as suas emissões de dióxido de enxofre. Esta decisão cabe antes às autoridades búlgaras competentes.

89. Tal como no contexto do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais, o mesmo só é possível com base num plano de qualidade do ar (ou de vários planos coordenados entre si), no qual são fixadas as emissões permitidas para todas as fontes. Esse plano deve permitir determinar se os valores-limite de emissões fixados para cada instalação são suficientes ou se são necessárias condições suplementares.

90. Por conseguinte, o plano de qualidade do ar constitui, no quadro da aplicação do artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais, no que diz respeito aos valores-limite de qualidade do ar, uma condição para a atribuição de uma licença. Com efeito, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, primeiro parágrafo, a licença deve incluir todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas no artigo 18.º Ora, se os valores-limite de qualidade do ar são ultrapassados, é, regra geral, impossível, na falta de um plano relativo à qualidade do ar, determinar quais são as condições suplementares necessárias para uma fonte de emissões específica, a fim de melhorar de forma satisfatória a qualidade do ar.

91. No entanto, contrariamente ao que sucede no âmbito da concessão de uma derrogação, a Diretiva relativa à qualidade do ar não exige, quando se impõem condições suplementares, que a autoridade competente garanta, em todos os casos, o respeito da norma de qualidade ambiental. Por conseguinte, não é necessário excluir todas as dúvidas científicas razoáveis de que as condições suplementares são suficientes. Basta, pelo contrário, que as exigências do plano de qualidade do ar se baseiem na convicção lógica das autoridades competentes de que as medidas previstas permitirão que o período de excedência seja o mais curto possível.

³⁸ V., *supra*, n.º 56.

3. Conclusão intermédia

92. A licença de uma instalação industrial para a qual se devem fixar, nos termos dos artigos 11.º, 14.º, 15.º e 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais, valores-limite para a emissão de um poluente, cujo valor-limite de qualidade do ar previsto no artigo 13.º e no anexo XI da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente seja excedido na zona de influência dessa emissão, também está sujeita a duas condições: em primeiro lugar, um ou vários planos de qualidade do ar, nos termos do artigo 23.º desta diretiva, devem garantir que o período de excedência seja o mais curto possível. Em segundo lugar, a licença deve estar em conformidade com os requisitos destes planos de qualidade do ar.

V. Conclusão

93. Diante do exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

- 1) Nos termos do artigo 15.º, n.º 4, quarto parágrafo, da 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), a concessão de uma derrogação ao abrigo do artigo 15.º, n.º 4, desta diretiva, para a emissão de uma substância poluente da atmosfera, cujo valor-limite de qualidade do ar, nos termos do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, com a redação da Diretiva (UE) 2015/1480 da Comissão, de 28 de agosto de 2015, seja excedido na zona de influência dessa emissão, está sujeita a duas condições: em primeiro lugar, um ou vários planos de qualidade do ar nos termos do artigo 23.º da Diretiva 2008/50 devem garantir, sem dúvida científica razoável, que o período de excedência em toda a zona de influência seja o mais curto possível. Em segundo lugar, a derrogação deve estar em conformidade com os requisitos desses planos de qualidade do ar.
- 2) A licença de uma instalação industrial para a qual se devem fixar, nos termos dos artigos 11.º, 14.º, 15.º e 18.º da Diretiva 2010/75, valores-limite para a emissão de um poluente, cujo valor-limite de qualidade do ar previsto no artigo 13.º e no anexo XI da Diretiva 2008/50 seja excedido na zona de influência dessa emissão, também está sujeita a duas condições: em primeiro lugar, um ou vários planos de qualidade do ar, nos termos do artigo 23.º desta diretiva, devem garantir que o período de excedência seja o mais curto possível. Em segundo lugar, a licença deve estar em conformidade com os requisitos destes planos de qualidade do ar.