ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de Maio de 2011 *

Nos processos apensos C-165/09 a C-167/09,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE apresentados pelo Raad van State (Países Baixos), por decisões de 29 de Abril de 2009, entrados no Tribunal de Justiça em 30 de Abril de 2009, nos processos

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

Sr. e Sra. B. Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

contra

College van Gedeputeerde Staten van Groningen,

* Língua do processo: neerlandês.

e

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

contra

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

e

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

contra

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

sendo intervenientes:

RWE Eemshaven Holding BV, anteriormente RWE Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 e C-167/09),

E.On Benelux NV (C-167/09),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano (relator), presidente de secção, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan e M. Berger, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 14 de Outubro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Stichting Natuur en Milieu, por J. G. Vollenbroek, na qualidade de agente,

— em representação da Stichting Greenpeace Nederland, por J. G. Vollenbroek, na qualidade de agente, e B. N. Kloostra, advocaat,

— em representação da Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, por J. G. Vollenbroek, na qualidade de agente,

— em representação do College van Gedeputeerde Staten van Groningen, por A. Ayal e W. J. W. Snippe, na qualidade de agentes,

— em representação do College Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, por B. J. M. Verras, na qualidade de agente,

— em representação da RWE Eemshaven Holding BV, anteriormente RWE Power AG, por D. N. Broerse, J. J. Peelen, advocaten, e M. Werner, Rechtsanwalt,

— em representação da E.On Benelux NV, por J. M. Osse, J. C. A. Houdijk, A. A. Freriks, advocaten, e E. Broeren, Rechtsanwalt,

— em representação da Electrabel Nederland NV, por P. Wytinck, M. van der Woude e M. M. Kaajan, advocaten,

— em representação do Governo neerlandês, por C. M. Wissels, B. Koopman, M. A. M. de Ree e Y. de Vries, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo dinamarquês, por V. Pasternak Jørgensen, R. Holdgaard e C. Vang, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por S. Menez, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por A. Alcover San Pedro e F. Ronkes Agerbeek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de Dezembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação do artigo 9.º da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), na sua versão inicial, bem como na codificada pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24, p. 8, a seguir «directiva IPPC»), e das disposições pertinentes, à luz das circunstâncias dos litígios nos processos principais, da Directiva 2001/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos (JO L 309, p. 22, a seguir «directiva NEC»).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito dos litígios que opõem, no processo C-165/09, as Fundações Stichting Natuur en Milieu (a seguir «Natuur en Milieu») e Stichting Greenpeace Nederland (a seguir «Greenpeace»), bem como quatro pessoas singulares, ao College van Gedeputeerde Staten van Groningen (governo da província de Groninga) relativamente a uma decisão pela qual este último concedeu à sociedade RWE Eemshaven Holding BV, anteriormente RWE Power AG (a seguir «RWE»), uma licença para a construção e a exploração de uma central eléctrica no território da província de Groninga e, nos processos C-166/09 e C-167/09, as Fundações Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (a seguir «Milieufederatie»), Greenpeace e a associação Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (associação

dos cidadãos de Voorne preocupados com a poluição, a seguir «VVBV») ao College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (governo da província de Holanda do sul) relativamente às decisões pelas quais esta autoridade concedeu, respectivamente, às sociedades Electrabel Nederland NV (a seguir «Electrabel») e E.On Benelux NV (a seguir «E.On») licenças para a construção e a exploração de duas centrais eléctricas no território da província de Holanda do Sul.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Directiva IPPC

3 Tendo a directiva IPPC codificado e substituído a Directiva 96/61, as disposições desta última serão apresentadas a seguir na sua versão consolidada, que não implica alterações a nível de conteúdo.

4 O terceiro e nono considerandos da directiva IPPC precisam:

«(3) O Quinto Programa de Acção em matéria de ambiente […] deu prioridade ao controlo integrado da poluição, enquanto elemento importante para a obtenção de um equilíbrio mais duradouro entre a actividade humana e o desenvolvimento socioeconómico, por um lado, e os recursos e a capacidade regeneradora da natureza, por outro.

(9) O objectivo de uma abordagem integrada do controlo da poluição consiste na prevenção, sempre que viável, das emissões para o ar, a água e o solo, tendo em conta a gestão dos resíduos ou, quando tal não seja possível, na sua minimização, para se alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo.»

5 O artigo 2.º, n.º 7, da directiva IPPC define a norma de qualidade ambiental como «o conjunto de exigências que devem ser satisfeitas num dado momento por um determinado meio físico ou por uma parte específica do mesmo, conforme especificadas na legislação comunitária».

6 Nos termos do artigo 2.º, n.º 12, desta directiva, entende-se por «"melhores técnicas disponíveis": […] a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das actividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores-limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de um modo geral as emissões e o impacto no ambiente no seu todo».

7 O artigo 4.º da directiva IPPC dispõe:

«Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para que nenhuma nova instalação seja explorada sem uma licença conforme com a presente directiva […]»

8 O artigo 9.º da directiva IPPC prevê:

«1. Os Estados-Membros devem certificar-se de que a licença inclui todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas nos artigos 3.º e 10.º a fim de assegurar a protecção do ar, da água e do solo, de modo a atingir um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo.

[…]

3. A licença deve incluir valores-limite de emissão para as substâncias poluentes, especialmente as constantes do anexo III, susceptíveis de serem emitidas pela instalação em causa em volume significativo, tendo em conta a sua natureza e o potencial de transferência de poluição de um meio físico para outro (água, ar e solo). A licença deve incluir, na medida do necessário, indicações adequadas que garantam a protecção do solo e das águas subterrâneas e medidas sobre a gestão dos resíduos gerados pela instalação. Se necessário, os valores-limite de emissão podem ser complementados ou substituídos por parâmetros ou medidas técnicas equivalentes.

[…]

4. Sem prejuízo do artigo 10.º, os valores-limite de emissão, os parâmetros e as medidas técnicas equivalentes a que se refere o n.º 3 devem basear-se nas melhores técnicas disponíveis, sem impor a utilização de uma técnica ou de uma tecnologia específicas, e tomar em consideração as características técnicas da instalação em causa, a sua implantação geográfica e as condições locais do ambiente. Em qualquer dos casos, as condições de licenciamento devem prever disposições relativas à minimização da poluição a longa distância ou transfronteiras e garantir um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo.

[…]

7. Para efeitos da presente directiva, a licença pode incluir outras condições específicas que os Estados-Membros ou a autoridade competente considerem adequadas.

8. Sem prejuízo da obrigação de instituir um processo de licenciamento nos termos da presente directiva, os Estados-Membros podem fixar obrigações especiais para categorias especiais de instalações mediante disposições vinculativas gerais e não nas condições de licenciamento, desde que sejam garantidas uma abordagem integrada e um nível elevado equivalente de protecção do ambiente no seu todo.»

9 O artigo 10.º desta directiva tem a seguinte redacção:

«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 previstas nas licenças, nomeadamente, condições suplementares, sem prejuízo de outras medidas que possam ser tomadas para respeitar as normas de qualidade ambiental.»

10 O artigo 19.º, n.º 2, da directiva IPPC prevê:

«Na falta de valores-limite de emissão comunitários, definidos em aplicação da presente directiva, aplicam-se às instalações referidas no anexo I os valores-limite de emissão pertinentes, conforme fixados nas directivas enumeradas no anexo II e noutras regulamentações comunitárias, enquanto valores-limite de emissão mínimos ao abrigo da presente directiva.»

11 O anexo II da directiva IPPC enumera as seguintes directivas:

«1. Directiva 87/217/CEE do Conselho, de 19 de Março de 1987, relativa à prevenção e à redução da poluição do ambiente provocada pelo amianto.

2. Directiva 82/176/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1982, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos.

3. Directiva 83/513/CEE do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de cádmio.

4. Directiva 84/156/CEE do Conselho, de 8 de Março de 1984, relativa aos valores-limites e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos.

5. Directiva 84/491/CEE do Conselho, de 9 de Outubro de 1984, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano.

6. Directiva 86/280/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Directiva 76/464/CEE.

7. Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos.

8. Directiva 92/112/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1992, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução da poluição causada por resíduos da indústria do dióxido de titânio tendo em vista a sua eliminação.

9. Directiva 2001/80/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão.

10. Directiva 2006/11/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2006, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade.

11. Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos.

12. Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados.

13. Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos.

14. Directiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros.»

Directiva NEC

12 O décimo primeiro e décimo segundo considerandos da directiva NEC dispõem:

«(11) O estabelecimento, para cada Estado-Membro, de valores-limite aplicáveis às emissões de dióxido de enxofre, de óxidos de azoto, de compostos orgânicos voláteis e de amoníaco constitui uma forma rentável de satisfazer objectivos ambientais intermédios. Os referidos valores-limite de emissão proporcionarão à Comunidade e aos Estados-Membros a flexibilidade para determinar os meios de os cumprir.

(12) Os Estados-Membros devem ser responsáveis pela aplicação de medidas destinadas a cumprir os valores-limite nacionais de emissão. Será necessário avaliar os progressos efectuados em matéria de cumprimento dos valores-limite de emissão. Por conseguinte, devem elaborar-se e comunicar-se à Comissão programas nacionais de redução das emissões, os quais devem incluir informações sobre as medidas adoptadas ou previstas para cumprir os valores-limite de emissão.»

13 O décimo nono considerando da directiva NEC enuncia o seguinte:

«O disposto na presente directiva é aplicável sem prejuízo da legislação comunitária que regulamenta as emissões dos poluentes em causa provenientes de fontes específicas e do disposto na [Directiva 96/61] no que diz respeito aos valores-limite de emissão e à utilização da melhor tecnologia disponível.»

14 O artigo 1.º da directiva NEC dispõe que ela tem por objectivo limitar as emissões de poluentes acidificantes e eutrofizantes e de precursores de ozono, com o objectivo de reforçar a protecção do ambiente e da saúde humana contra os riscos de efeitos nocivos decorrentes da acidificação, da eutrofização dos solos e da presença de ozono ao nível do solo.

15 O artigo 4.º da directiva NEC, intitulado «Valores-limite nacionais de emissão», prevê:

«1. Até 2010, os Estados-Membros devem limitar as suas emissões nacionais anuais de dióxido de enxofre (SO_2), óxidos de azoto (NO_x), compostos orgânicos voláteis (COV) e amoníaco (NH_3) a quantidades não superiores aos valores-limite de emissão fixados no anexo I, tendo em conta eventuais alterações feitas por medidas comunitárias adoptadas na sequência dos relatórios referidos no artigo 9.º

2. Os Estados-Membros devem assegurar-se de que os valores-limite de emissão fixados no anexo I não são excedidos após 2010.»

16 Nos termos do artigo 6.º da referida directiva:

«1. Até 1 de Outubro de 2002, os Estados-Membros devem elaborar programas para a redução progressiva das emissões nacionais dos poluentes referidos no artigo 4.º, com o objectivo de, até 2010, respeitarem, pelo menos, os valores-limite nacionais de emissão fixados no anexo I.

2. Os programas nacionais devem incluir informações sobre as políticas e medidas adoptadas e previstas, bem como estimativas quantitativas dos efeitos das políticas e medidas em causa nas emissões dos referidos poluentes em 2010, e devem indicar quaisquer eventuais alterações significativas previsíveis da distribuição geográfica das emissões nacionais.

3. Os Estados-Membros devem actualizar e rever os programas nacionais, de acordo com as necessidades, até 1 de Outubro de 2006.

4. Os Estados-Membros devem divulgar ao público e aos organismos interessados, nomeadamente as organizações ambientalistas, os programas elaborados em conformidade com os n.ºs 1, 2 e 3. As informações divulgadas ao público e às organizações em conformidade com o presente número devem ser claras, completas e acessíveis.»

17 O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da directiva NEC tem o seguinte teor:

«1. Os Estados-Membros devem elaborar e actualizar anualmente os inventários das emissões, bem como as previsões das emissões dos poluentes em 2010 a que se refere o artigo 4.º

2. Os Estados-Membros devem elaborar os seus inventários e previsões de emissões recorrendo às metodologias especificadas no anexo III.»

18 O artigo 8.º, n.os 1 e 2, desta directiva prevê:

«1. Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão e à AEA, até 31 de Dezembro de cada ano, os seus inventários nacionais de emissões, bem como as suas previsões na matéria para 2010, em conformidade com o artigo 7.º Os Estados-Membros devem apresentar os seus inventários finais relativos ao penúltimo ano, bem como os inventários previsionais de emissões relativos ao ano anterior. As previsões de emissões devem incluir dados que permitam a análise quantitativa das premissas socioeconómicas-chave utilizadas para a sua elaboração.

2. Até 31 de Dezembro de 2002, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos programas elaborados em conformidade com os n.os 1 e 2 do artigo 6.º

Até 31 de Dezembro de 2006, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos programas actualizados em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º»

19 O anexo I da directiva NEC prevê, para o Reino dos Países Baixos, um valor-limite de emissão de 50 quilotoneladas de SO_2 e de 260 quilotoneladas de NO_x a atingir até 2010.

Legislação nacional

20 A transposição para o direito nacional da Directiva 96/61, bem como da directiva IPPC, foi efectuada através da alteração de certas disposições da Lei da gestão do ambiente (Wet Milieubeheer, a seguir «WMB»). Nos termos do artigo 8.1, n.º 1, alínea b), da WMB, é proibido, na falta de uma licença para o efeito, modificar uma instalação abrangida pela Directiva 96/61, e, mais tarde, pela directiva IPPC, ou alterar o seu funcionamento.

21 Em particular, o artigo 8.10 da WMB prevê que a licença para a construção e a exploração de uma instalação desse tipo só pode ser recusada no interesse da protecção do ambiente. O n.º 2, alínea a), do mesmo artigo precisa, a este respeito, que a licença deve, em todo o caso, ser recusada se, através da sua concessão, não puder ser garantido que sejam aplicadas as melhores técnicas disponíveis na instalação em causa.

22 De acordo com o disposto no artigo 8.11, n.º 2, da WMB, uma licença pode ser concedida com restrições, no interesse da protecção do ambiente.

23 Para aplicar e transpor a directiva NEC, as autoridades neerlandesas adoptaram várias iniciativas e medidas.

24 Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, da referida directiva, o Secretário de Estado da Habitação, do Ordenamento do Território e da Gestão do Ambiente (Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer) elaborou e notificou a Comissão, em 2002, do relatório relativo ao programa nacional sobre os valores-limite de emissão respeitantes à acidificação e à poluição atmosférica em larga escala («Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging

2002»). Em 2003, redigiu a nota de execução relativa aos valores-limite de emissão respeitantes à acidificação e à poluição atmosférica em larga escala («Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder»), que descreve as medidas previstas e reparte os valores-limite nacionais de emissão por sector.

25 Em 6 de Julho de 2005, entraram em vigor a Lei de 16 de Junho de 2005, que alterou a lei sobre a poluição atmosférica (aplicação da directiva CE sobre os valores-limite nacionais de emissão) [Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)], bem como o Decreto de execução da directiva CE sobre os valores-limite nacionais de emissão (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds).

26 Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, da directiva NEC, em 2006, o programa nacional de política ambiental foi revisto e actualizado. Para este fim, o Ministro da Habitação, do Ordenamento do Território e da Gestão do Ambiente (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, a seguir «Ministro») adoptou um relatório sobre os valores-limite de emissão respeitantes à acidificação e à poluição atmosféricas em larga escala («Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006»), que compreende um pacote de exigências legais, de medidas fiscais e de acordos vinculativos, previsto para respeitar, até 31 de Dezembro de 2010, os valores-limite de emissão fixados para o Reino dos Países Baixos.

27 Em 28 de Junho de 2007, na sequência da nota de execução relativa aos valores-limite de emissão respeitantes à acidificação e à poluição atmosférica em larga escala redigida pelo Secretário de Estado da Habitação, do Ordenamento do Território e da Gestão do Ambiente, o Ministro fixou o valor-limite sectorial de emissão de SO_2 para o sector da energia num total de 13,5 quilotoneladas por ano, independentemente da entrada em funcionamento de novas centrais. Um protocolo de acordo SO_2 vinculativo e executório foi concluído, em 26 de Junho de 2008, entre as autoridades nacionais interessadas, as autoridades provinciais (entre as quais as de Holanda do Sul e de

Groninga) e todas as companhias de electricidade, para tornar obrigatório o respeito deste limite de emissão no sector da energia para todos os signatários durante um período que vai até 31 de Dezembro de 2019.

28 No quadro do valor-limite nacional de emissão de NO_x, ao invés, as autoridades neerlandesas estabeleceram um sistema de transacção de direitos de emissão, com base num objectivo de 55 quilotoneladas de emissão de NO_x em 2010 para as suas grandes instalações industriais.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

29 No processo C-165/09, por decisão de 11 de Dezembro de 2007, o College van Gedeputeerde Staten van Groningen concedeu à RWE uma licença para a construção e a exploração de uma central eléctrica, alimentada a carvão pulverizado e a biomassa, na zona industrial de Eemshaven, em Eemsmond.

30 O total anual das emissões produzidas por essa instalação, a partir da sua entrada em funcionamento o que, previsivelmente, não se verificará antes de 2012, deveria elevar-se a 1 454 toneladas de SO_2, que constituem cerca de 2,9 % do valor-limite nacional de emissão para este poluente.

31 A Natuur en Milieu, a Greenpeace, o Sr. e a Sra. Meijer, bem como E. Zwaag e F. Pals recorreram desta decisão para o Raad van State.

32 No processo C-166/09, em 11 de Março de 2008, o College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland autorizou o projecto da Electrabel relativo à construção e à exploração no Missouriweg, em Roterdão, de uma central eléctrica que funciona a carvão pulverizado e a biomassa.

33 Esta central, que não entrará em funcionamento antes de 2013, deverá produzir uma quantidade de emissões anuais de 580 toneladas de SO_2 e 730 toneladas de NO_x, a saber, respectivamente, 1,2 % e 0,3 % dos valores-limite nacionais de emissão fixados para SO_2 e NO_x.

34 A Natuur en Milieu, a Milieufederatie e a Greenpeace, bem como a VVBV, recorreram da decisão de concessão da referida licença para o Raad van State.

35 No processo C-167/09, por decisão de 26 de Outubro de 2007, o College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland concedeu à E.On uma licença de revisão parcial para uma nova instalação de produção de electricidade por combustão, nomeadamente de carvão, estabelecida no Coloradoweg, na zona industrial de Roterdão.

36 O total anual das emissões previsto a partir da entrada em funcionamento, não antes de 2012, deve corresponder a 923 toneladas de SO_2 e 1 535 toneladas de NO_x, que constituem, respectivamente, 1,8 % e 0,6 % dos valores-limite nacionais de emissão para SO_2 e NO_x.

37 A Natuur en Milieu, a Milieufederatie e a Greenpeace, bem como a VVBV, recorreram da referida decisão de concessão da licença para o Raad van State.

38 No quadro desses três recursos, as recorrentes nos processos principais alegam, no essencial, que, tendo em conta o facto de que os valores-limite de emissão fixados para o Reino dos Países Baixos pela directiva NEC não seriam respeitados no final de 2010, as autoridades competentes não deveriam ter concedido as referidas licenças ou, pelo menos, deveriam ter subordinado a sua concessão a condições mais rigorosas.

39 Na sua decisão de reenvio, o Raad van State partilha da ideia segundo a qual, à data da concessão das referidas licenças, as políticas e as medidas adoptadas não eram suficientes para permitir ao Reino dos Países Baixos atingir, em finais do ano de 2010, o objectivo visado no artigo 4.º da directiva NEC.

40 Com efeito, como entende resultar, nomeadamente, do relatório sobre os valores-limite de emissão relativos à acidificação e poluição atmosférica em larga escala redigido pelo Ministro, do relatório elaborado no mês de Março de 2008 pela AEA Energy & Environment sobre a apreciação dos planos nacionais apresentados nos termos da directiva NEC, bem como do balanço ambiental de 2008 («Milieubalans 2008»), adoptado pelo Planbureau voor de Leefomgeving (Agência de Avaliação Ambiental), os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x seriam, segundo as estimativas, provavelmente ultrapassados nos Países Baixos em 2010, a menos que fosse adoptada uma política diferente.

41 Assim, no quadro dos diferentes processos principais, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre certos aspectos do direito da União, em termos idênticos, com as seguintes reservas:

— no processo C-165/09, está em causa apenas o valor-limite de emissão de SO_2 fixado pela directiva NEC, ao passo que os processos C-166/09 e C-167/09 se referem igualmente ao valor-limite de NO_x visado por essa directiva;

— atendendo à época na qual ocorreram os factos nos processos principais, a primeira questão prejudicial colocada nos processos C-165/09 e C-167/09 respeita à interpretação do artigo 9.º da Directiva 96/61, ao passo que no processo C-166/09 esta questão se refere à mesma disposição, cujo teor se mantém inalterado, na sua versão codificada pela directiva IPPC.

42 Nestas condições, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A obrigação de interpretação conforme com a directiva implica que as obrigações previstas na Directiva [96/61] (actual [directiva IPPC]) [(processos C-165/09 e C-167/09)] [ou na directiva IPPC] [(processo C-166/09)], e transpostas pela [WMB], possam e devam ser interpretadas no sentido de que a decisão sobre um pedido de concessão de licença ambiental deve ter integralmente em conta os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e NO_x [(processo C-165/09)] [ou os valores-limite de emissão de SO_2 e de NO_x,, (processos C-166/09 e C-167/09)] previstos na [directiva NEC], em especial no que diz respeito às obrigações impostas pelo artigo 9.º, n.º 4, da [directiva IPPC]?

2) a) A obrigação de um Estado-Membro se abster de adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente o resultado prescrito por uma directiva também se aplica no período compreendido entre 27 de Novembro de 2002 e 31 de Dezembro de 2010 referido no artigo 4.º, n.º 1, da [d]irectiva NEC?

b) No referido período compreendido entre 27 de Novembro de 2002 e 31 de Dezembro de 2010, para além ou em vez da referida obrigação de abstenção, incumbem ao Estado-Membro em questão obrigações positivas em caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e/ou NO_x fixados na [d]irectiva NEC após o decurso do referido período?

c) É relevante para a resposta a dar [à segunda questão, alínea a), e à segunda questão, alínea b)], o facto de decorrer do pedido de licença ambiental relativo a uma instalação que contribui para a ultrapassagem ou risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e/ou NO_x fixados na [d]irectiva NEC que essa instalação não entrará em funcionamento antes de 2011?

3) a) As obrigações referidas na segunda questão implicam que, na [falta] de garantias de que a instalação para a qual foi solicitada uma licença ambiental não contribui para a ultrapassagem ou risco de ultrapassagem dos valores-limites nacionais de emissão de SO_2 e/ou NO_x fixados na [d]irectiva NEC, o Estado-Membro deve recusar a licença ambiental solicitada ou sujeitá-la a normas ou restrições adicionais? É relevante para a resposta a esta questão a medida em que a instalação contribui para essa ultrapassagem ou risco de ultrapassagem?

b) Ou decorre da [d]irectiva NEC que um Estado-Membro, mesmo no caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e/ou de NO_x, tem uma margem de apreciação que lhe permite alcançar o resultado prescrito pela directiva, não através da recusa da licença ambiental solicitada ou da sua sujeição a normas ou restrições adicionais, mas através da adopção de outras medidas, tais como a realização de compensações noutros locais?

4) Pode um particular, na medida em que incumbam ao Estado-Membro as obrigações referidas na segunda e terceira questões, invocar o cumprimento dessas obrigações perante os órgãos jurisdicionais nacionais?

5) a) Um particular pode invocar directamente o artigo 4.º da [d]irectiva NEC?

b) Em caso de resposta afirmativa, esta invocação directa é possível a partir de 27 de Novembro de 2002 ou só a partir de 31 de Dezembro de 2010? É relevante para a resposta a dar a esta questão o facto de resultar do pedido de concessão de licença ambiental que a instalação não entrará em funcionamento antes de 2011?

6) Mais especificamente, se a concessão de uma licença ambiental e/ou outras medidas contribuírem para a ultrapassagem ou risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e/ou NO_x fixados na [d]irectiva NEC, um particular poderá, com base no artigo 4.º desta directiva:

a) invocar um direito geral ao estabelecimento pelo Estado-Membro em questão de um pacote de medidas que, até 2010, limite as emissões nacionais anuais de SO_2 e NO_x a quantidades não superiores aos valores-limite de emissão fixados na [d]irectiva NEC ou, se tal não for possível, de um pacote de medidas que limite essas emissões a essas quantidades o mais rapidamente possível depois dessa data;

b) invocar direitos concretos à adopção pelo Estado-Membro em questão de medidas específicas relativamente a uma instalação particular – por exemplo, constituídas pela recusa da licença ou pela sujeição da licença a normas ou restrições adicionais – que contribuam para que, até 2010, as emissões nacionais anuais de SO_2 e NO_x sejam limitadas a quantidades não superiores aos valores-limite de emissão fixados na [d]irectiva NEC ou, se tal não for possível, medidas específicas que contribuam para que essas emissões sejam limitadas a essas quantidades o mais rapidamente possível depois dessa data?

c) É relevante para a resposta a dar [à sexta questão, alínea a), e à sexta questão, alínea b),] a medida em que a instalação contribui para essa ultrapassagem ou risco de ultrapassagem?»

43 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de Junho de 2009, os processos C-165/09 a C-167/09 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto à admissibilidade

44 A RWE, a Electrabel e a E.On contestam a admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial apresentados.

45 Em particular, essas sociedades alegam que as questões colocadas, como, por um lado, se referem à interpretação das disposições da directiva NEC, não apresentam nenhuma relação com o objecto dos litígios nos processos principais, respeitantes à concessão de uma licença ambiental nos termos das regras nacionais que asseguraram a transposição para direito interno da directiva IPPC, e, por outro, têm carácter hipotético, na medida em que os programas nacionais adoptados permitiriam ao Reino dos Países Baixos não ultrapassar, em 31 de Dezembro de 2010, os valores-limite de emissão fixados para SO_2 e NO_x.

46 A E.On sublinha ainda que o Raad van State teria podido resolver os litígios nos processos principais com base em jurisprudência bem assente, que não deixa dúvidas sobre a aplicação correcta do direito da União pertinente.

47 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.º TFUE, baseado numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional nacional tem competência exclusiva para verificar e apreciar os factos do litígio no processo principal, assim como para interpretar e aplicar o direito nacional. Do mesmo modo, compete apenas ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, tendo em conta

as especificidades do processo, apreciar tanto a necessidade como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v. acórdãos de 12 de Abril de 2005, Keller, C-145/03, Colect., p. I-2529, n.º 33; de 18 de Julho de 2007, Lucchini, C-119/05, Colect., p. I-6199, n.º 43; e de 11 de Setembro de 2008, Eckelkamp e o., C-11/07, Colect., p. I-6845, n.ºs 27 e 32).

48 O Tribunal de Justiça não está obrigado a pronunciar-se, nomeadamente, quando for manifesto que a interpretação do direito da União pedida não tem relação alguma com a realidade ou com o objecto da lide principal, ou ainda quando o problema for de natureza hipotética (v., neste sentido, acórdãos de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.º 39, e de 10 de Março de 2009, Hartlauer, C-169/07, Colect., p. I-1721, n.º 25).

49 Ora, isto não sucede nos presentes processos.

50 Com efeito, nas decisões de reenvio, o Raad van State interroga-se, por um lado, precisamente sobre se as obrigações que decorrem da directiva IPPC, e em particular do seu artigo 9.º, impõem às autoridades nacionais competentes o dever de ter em conta, ao concederem uma licença a título desta directiva (a seguir «licença ambiental»), os valores-limite nacionais de SO_2 e de NO_x fixados pela directiva NEC. Por conseguinte, não pode ser afirmado que a interpretação solicitada das disposições desta directiva não tem nenhuma relação com o objecto das lides principais.

51 Por outro lado, interroga-se sobre o alcance das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 4.º da directiva NEC, bem como de outras disposições pertinentes desta, nomeadamente quando existe o risco de que esses Estados não respeitem os valores-limite nacionais de SO_2 e de NO_x fixados pela referida directiva. Ora, não sendo a apreciação das informações técnicas e dos dados científicos aos quais se refere, a este respeito, o Raad van State aceite por todas as partes e não sendo possível excluir tais riscos, não parece, pelo menos de maneira manifesta, que

as questões colocadas apresentem um carácter hipotético em face das decisões que o referido juiz nacional é chamado a proferir nos processos principais.

52 Quanto ao argumento da E.ON, segundo o qual as questões colocadas nos presentes processos dizem respeito a uma interpretação do direito da União que decorre claramente de uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, importa recordar que o artigo 267.º TFUE permite sempre a um órgão jurisdicional nacional, se julgar oportuno, submeter ao Tribunal de Justiça questões de interpretação (v., neste sentido, acórdãos de 27 de Março de 1963, Da Costa e o., 28/62 a 30/62, Colect. 1962-1964, pp. 233, 237; de 6 de Outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, Recueil, p. 3415, n.º 15; e de 12 de Outubro de 2010, Rosenbladt, C-45/09, Colect., p. I-9391, n.º 31).

53 Por conseguinte, os pedidos de decisão prejudicial devem ser julgados admissíveis.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

54 Nos pedidos de decisão prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio menciona quer a Directiva 96/61 quer a directiva IPPC, atendendo à época dos factos nos processos principais.

55 Contudo, na medida em que as disposições do artigo 9.º da Directiva 96/61 e da directiva IPPC, visadas pela primeira questão prejudicial, estão redigidas de forma

idêntica e devem, portanto, ser interpretadas da mesma maneira (v. acórdãos de 17 de Setembro de 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Colect., p. I-7213, n.º 91, e de 24 de Novembro de 2005, ATI EAC e Viaggi di Maio e o., C-331/04, Colect., p. I-10109, n.º 20), o Tribunal de Justiça pode dar uma resposta útil às questões formuladas fazendo referência unicamente à versão consolidada destas disposições.

Quanto à primeira questão

56 Com a primeira questão, o Raad van State pergunta, no essencial, se o artigo 9.º, n.os 1, 3 e 4, da directiva IPPC deve ser interpretado no sentido de que, ao conceder uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, as autoridades nacionais competentes são obrigadas a ter em conta, entre as condições de concessão dessa licença, os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x fixados pela directiva NEC.

57 A este respeito, importa desde já constatar que, como alegaram igualmente todos os Estados-Membros intervenientes no presente processo, nenhum dos referidos números do artigo 9.º da directiva IPPC remete, explícita ou implicitamente, para esses valores-limite de emissão.

58 O n.º 1 desse artigo não se refere a tais valores-limite de emissão quando obriga os Estados-Membros a certificar-se de que a licença ambiental inclui todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas no artigo 3.º da directiva IPPC. Este artigo limita-se, com efeito, a exigir, por um lado, que a instalação seja explorada de modo a que sejam tomadas todas as medidas preventivas adequadas para que não seja causada qualquer poluição importante, designadamente através da utilização das melhores técnicas disponíveis e, por outro lado, que seja evitada ou reduzida a produção de resíduos para limitar o impacto no ambiente, que a energia seja eficazmente utilizada e que sejam tomadas as medidas necessárias para prevenir os acidentes ou limitar os seus efeitos, para evitar qualquer risco de poluição

e para voltar a pôr o local da exploração em estado satisfatório quando da sua desactivação definitiva.

59 Também não é efectuada nenhuma remissão no n.º 1 do artigo 9.º da directiva IPPC, lido em conjugação com o n.º 4 deste artigo, quando impõe às autoridades nacionais competentes respeitar as eventuais condições de licenciamento visadas no artigo 10.º desta directiva.

60 Com efeito, este último artigo prevê, nomeadamente, que sejam exigidas condições suplementares pela referida licença se as «normas de qualidade ambiental» necessitarem de condições mais estritas do que as que podem ser obtidas com a utilização das melhores técnicas disponíveis.

61 Resulta, contudo, do teor do artigo 2.º, n.º 7, da directiva IPPC que essas normas constituem regras que fixam «exigências que devem ser satisfeitas num dado momento por um determinado meio físico ou por uma parte específica do mesmo», estando, por isso, ligadas às características qualitativas dos elementos protegidos.

62 Ora, como é igualmente sublinhado pela advogada-geral no n.º 63 das suas conclusões, os valores-limite nacionais de emissão previstos pela directiva NEC não apresentam tais características, na medida em que remetem para a quantidade total de substâncias poluentes que podem ser libertadas para a atmosfera e não para exigências concretas de carácter qualitativo, relativas às concentrações de substâncias poluentes, que devem ser satisfeitas num dado momento por esse meio particular.

63 Também não resulta do artigo 9.º, n.º 3, da directiva IPPC nenhuma remissão para os valores-limite de emissão em causa. É certo que, no sentido desta disposição, toda e qualquer licença ambiental deve incluir valores-limite de emissão para as substâncias poluentes susceptíveis de serem emitidas pelas instalações em causa, entre as quais se contam, nomeadamente, SO_2 e NO_x.

64 Todavia, o artigo 19.º, n.º 2, da directiva IPPC prevê, a este respeito, que, na falta de valores-limite de emissão comunitários, são os valores fixados «nas directivas enumeradas no anexo II e noutras regulamentações comunitárias» que se aplicam a essas instalações, enquanto valores-limite de emissão mínimos.

65 Ora, impõe-se constatar que a directiva NEC, por um lado, não figura entre as enumeradas no referido anexo II. Por outro lado, prevendo valores-limite nacionais de emissão para os poluentes libertados para a atmosfera por múltiplas fontes e actividades não especificadas, esta directiva também não pode ser considerada uma «outra regulamentação comunitária» que fixa valores-limite de emissão, na medida em que estes constituem, nos termos do artigo 2.º da directiva IPPC, «a massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração e/ou o nível de uma emissão que não deve ser excedido durante um ou mais períodos determinados […] geralmente aplicáveis no ponto onde são libertadas as emissões à saída da instalação».

66 Por último, o artigo 9.º, n.º 4, da directiva IPPC não faz nenhuma referência implícita aos valores-limite visados pela directiva NEC. Com efeito, por um lado, o primeiro período desta disposição limita-se a prever que os valores-limite de emissão se devem basear na aplicação das melhores técnicas disponíveis, sem impor a utilização de uma técnica ou de uma tecnologia específicas, e tomar em consideração as características técnicas da instalação em causa, a sua implantação geográfica e as condições locais do ambiente.

67 Por outro lado, a obrigação, imposta no segundo período desta disposição, de garantir que as condições de licenciamento prevejam disposições relativas à minimização da poluição a longa distância ou transfronteiras e garantam um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo só pode ser interpretada no quadro do sistema estabelecido pela própria directiva IPPC e, nomeadamente, da referida norma, constante do primeiro período deste número, segundo a qual os valores-limite de emissão devem obrigatoriamente basear-se nas melhores técnicas disponíveis.

68 Acrescente-se ainda que a directiva IPPC, adoptada com base no artigo 175.º, n.º 1, CE para realizar os objectivos e os princípios da política ambiental da União, previstos no artigo 174.º CE, não visa uma harmonização completa. Neste contexto, os Estados-Membros conservam a faculdade, na acepção do artigo 9.º, n.ºs 7 e 8, desta directiva, de prever outras condições de licenciamento específicas, eventualmente mais rigorosas, bem como de fixar obrigações especiais para certas categorias de instalações mediante disposições vinculativas gerais, desde que sejam garantidos uma abordagem integrada e um nível elevado equivalente de protecção do ambiente no seu todo.

69 A seguir, importa constatar que nenhuma disposição da directiva NEC impõe, às autoridades nacionais competentes, obrigações de ter em conta os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x, ao concederem uma licença ambiental.

70 Pelo contrário, o legislador da União prevê explicitamente, no décimo nono considerando da directiva NEC, que esta é aplicável «sem prejuízo [...] do disposto na [directiva IPPC], no que diz respeito aos valores-limite de emissão e à utilização da melhor tecnologia disponível», dando assim a entender que as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força da directiva NEC não afectam directamente as que decorrem, designadamente, do artigo 9.º da directiva IPPC.

71 Esta interpretação é corroborada, por último, pela finalidade diferente e pela economia geral de cada uma das duas directivas em questão.

72 Com efeito, o objectivo da directiva IPPC, tal como definido, no essencial, no seu artigo 1.º, é a prevenção e o controlo integrados da poluição através da aplicação de medidas destinadas a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões das actividades aí referidas para o ar, a água e o solo, de modo a alcançar-se um nível elevado de protecção do ambiente considerado no seu todo. Esta abordagem integrada materializa-se através de uma coordenação adequada do processo e das condições de licenciamento das instalações industriais cujo potencial de poluição é elevado (v., neste sentido, para a Directiva 96/61, acórdão de 22 de Janeiro de 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières e OABA, C-473/07, Colect., p. I-319, n.os 25 e 26).

73 Para esse fim, como a Comissão indicou na sua comunicação, apresentada em 21 de Dezembro de 2007, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Aperfeiçoamento da política relativa às emissões industriais [COM(2007) 843 final)], a directiva IPPC estabelece os princípios gerais para o licenciamento e o controlo das grandes instalações industriais, com base numa abordagem integrada e na aplicação das melhores técnicas disponíveis, que são as técnicas mais eficazes para a consecução de um nível elevado de protecção do ambiente, tendo em conta os custos e benefícios.

74 Em contrapartida, o objectivo da directiva NEC consiste, como decorre dos seus artigos 1.º e 2.º, em limitar as emissões, produzidas por qualquer fonte de poluentes acidificantes e eutrofizantes e de precursores de ozono, para reforçar a protecção do ambiente e da saúde humana, tendo como objectivo a longo prazo não exceder os níveis e cargas críticos.

75 Além disso, como resulta claramente do artigo 4.º, bem como do décimo primeiro e décimo segundo considerandos da directiva NEC, esta baseia-se numa abordagem puramente programática, em virtude da qual os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de manobra quanto à escolha das políticas e das medidas a adoptar ou prever, no quadro de programas nacionais relativos ao conjunto das fontes poluentes, a fim de reduzir progressivamente, de maneira estrutural, as emissões, em especial de SO_2 e de NO_x, a quantidades não superiores, até ao final de 2010, aos valores-limite de emissão fixados no anexo I desta directiva. Logo, a realização dos objectivos por ela fixados não pode interferir directamente nos procedimentos de concessão de uma licença ambiental.

76 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 9.º, n.os 1, 3 e 4, da directiva IPPC deve ser interpretado no sentido de que, ao conceder uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais, os Estados-Membros não estão obrigados a ter em conta, entre as condições de licenciamento, os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x fixados pela directiva NEC, devendo contudo respeitar a obrigação que decorre da dita directiva NEC de adoptar ou de prever, no quadro de programas nacionais, políticas e medidas apropriadas e coerentes, susceptíveis de reduzir, no seu conjunto, até ao final de 2010, as emissões, em especial desses poluentes, a quantidades que não ultrapassem os valores-limite indicados no anexo I desta directiva.

Quanto à segunda e terceira questões

77 Com a segunda e terceira questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, por um lado, quais as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força da directiva NEC no período compreendido entre 27 de Novembro de 2002, termo do seu prazo de transposição, e 31 de Dezembro de 2010, data a partir da qual os referidos Estados devem respeitar os

valores-limite de emissão fixados por esse diploma. Por outro lado, pergunta se, atendendo a essas obrigações, as autoridades nacionais competentes podem ser obrigadas a recusar ou a limitar a concessão de uma licença ambiental ou a adoptar medidas de compensação específicas em caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x da directiva NEC.

Quanto à abstenção de adoptar medidas susceptíveis de comprometer seriamente o resultado prescrito por uma directiva

78 Antes de mais, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, durante o prazo de transposição de uma directiva, os Estados-Membros seus destinatários devem abster-se de adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito por essa directiva (acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 45; de 8 de Maio de 2003, ATRAL, C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 58; e de 23 de Abril de 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, Colect., p. I-2949, n.º 38). Uma vez que esta obrigação de abstenção incumbe a todas as autoridades nacionais (v. acórdão de 4 de Julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, Colect., p. I-6057, n.º 122 e jurisprudência referida), deve entender-se que se refere à adopção de qualquer medida, geral e específica, susceptível de comprometer tal resultado.

79 Essa obrigação de abstenção impõe-se aos Estados-Membros, por força da aplicação combinada dos artigos 4.º, n.º 3, TUE e 288.º, n.º 3, TFUE, igualmente durante um período transitório, no decurso do qual são autorizados a continuar a aplicar os seus sistemas nacionais, embora estes não sejam conformes à directiva em causa (v. acórdãos de 10 de Novembro de 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-316/04, Colect., p. I-9759, n.º 42, e de 14 de Setembro de 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Colect., p. I-8339, n.º 42).

80 Por consequência, essa obrigação deve ser cumprida também durante o período transitório previsto no artigo 4.º da directiva NEC, no decurso do qual os Estados-Membros são autorizados a não respeitar ainda as quantidades anuais de emissões nacionais indicadas no anexo I da referida directiva. Incumbe ao juiz nacional verificar o cumprimento desta obrigação à luz das disposições e medidas cuja legalidade é chamado a apreciar (v., neste sentido, acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, n.º 46).

81 A este respeito, importa contudo sublinhar que essa verificação deve ser necessariamente conduzida com base numa apreciação global, tendo em conta o conjunto das políticas e medidas adoptadas no território nacional em causa.

82 Com efeito, atendendo ao sistema estabelecido pela directiva NEC e, nomeadamente, à abordagem programática nela prevista, que é recordada no n.º 75 do presente acórdão, a realização do resultado fixado por esta directiva só pode ser seriamente comprometida pelos Estados-Membros com a adopção e a implementação de um conjunto de políticas e de medidas que, tendo em conta, especialmente, os seus efeitos concretos, bem como a sua duração no tempo, toleram ou criam uma situação crítica face à quantidade total de emissões libertadas para a atmosfera pela totalidade das fontes poluentes, susceptível de comprometer necessariamente o respeito, no fim de 2010, dos valores-limite indicados no anexo I da referida directiva (v., por analogia, acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, n.ºs 47 e 49).

83 Deste modo, uma simples medida específica relativa a uma única fonte de SO_2 e de NO_x, que consiste na decisão de concessão de uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, não parece ser susceptível, por si só, de comprometer seriamente o resultado previsto pela directiva NEC, a saber, de limitar as emissões desses poluentes para a atmosfera a quantidades totais anuais que não ultrapassem os referidos valores-limite nacionais até 2010. Esta conclusão é válida, por maioria de razão, quando em circunstâncias como as que estão em causa nos processos principais, a instalação em questão só deve entrar em funcionamento no decurso do ano de 2012.

Quanto às obrigações positivas que incumbem aos Estados-Membros no período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010

84 A propósito da questão de saber se e, em caso afirmativo, quais as obrigações positivas que incumbem aos Estados-Membros durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, a obrigação de um Estado-Membro de adoptar todas as medidas necessárias para alcançar o resultado imposto por uma directiva é uma obrigação coerciva, imposta pelo artigo 288.º, n.º 3, TFUE e pela própria directiva (acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, Colect., p. 723, n.º 48; de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o., C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 55; e Inter-Environnement Wallonie, já referido, n.º 40).

85 Decorre desta obrigação que incumbe aos Estados-Membros, durante o prazo de transposição, tomar as medidas necessárias para garantir que o resultado imposto pela directiva seja atingido quando o prazo expirar (acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, n.º 44). O mesmo é válido quanto a um período transitório como o previsto no artigo 4.º da directiva NEC.

86 A este respeito, importa sublinhar que a própria directiva NEC estabelece certas obrigações positivas que devem ser cumpridas pelos Estados-Membros durante esse período, relativas em especial à definição de estratégias de intervenção a nível global, com a finalidade de reduzir progressivamente, até ao fim de 2010, as emissões anuais dos poluentes em causa a quantidades que não ultrapassem os valores-limite fixados pelo anexo I desta directiva.

87 Mais precisamente, nos termos dos artigos 6.º e 8.º, n.º 2, da directiva NEC, os Estados-Membros devem elaborar, até 1 de Outubro de 2002, e depois actualizar e rever, na medida em que seja necessário, até 1 de Outubro de 2006, programas de redução progressiva das emissões em causa, os quais estão obrigados a divulgar ao público e aos organismos interessados, fornecendo informações claras, compreensíveis e

facilmente acessíveis, e a comunicar à Comissão nos prazos fixados. Os artigos 7.º, n.os 1 e 2, e 8.º, n.º 1, da directiva NEC obrigam ainda os Estados-Membros a elaborar e actualizar anualmente os inventários nacionais das referidas emissões, bem como as previsões nacionais para 2010. Os inventários finais relativos ao penúltimo ano, e os inventários previsionais de emissões relativos ao ano anterior, bem como as previsões nacionais para 2010, devem ser apresentados à Comissão e à Agência Europeia do Ambiente cada ano, até 31 de Dezembro (v., neste sentido, acórdão de 18 de Dezembro de 2008, Comissão/Luxemburgo, C-273/08, n.os 2 e 11).

88 Quanto ao conteúdo concreto desses programas nacionais, importa no entanto constatar que, como foi recordado no n.º 75 do presente acórdão, a ampla margem de manobra conferida aos Estados-Membros pela directiva NEC impede que a configuração seja sujeita a limites e que sejam, assim, obrigados a adoptar ou a abster-se de adoptar medidas ou iniciativas específicas por razões alheias a considerações de carácter estratégico que tenham em conta, de maneira global, as circunstâncias de facto e os diferentes interesses públicos e privados em presença.

89 A imposição de eventuais exigências nesse sentido seria contrária à vontade do legislador da União, que visa nomeadamente permitir aos Estados-Membros assegurar um certo equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos. Acresce que isto teria como resultado criar restrições excessivas para os referidos Estados e violaria, por isso, o princípio da proporcionalidade enunciado no artigo 5.º TUE, expressamente recordado no décimo terceiro considerando da directiva NEC, que exige que os meios aplicados por uma disposição de direito da União sejam aptos a realizar os objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (v. acórdãos de 6 de Dezembro de 2005, ABNA e o., C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, Colect., p. I-10423, n.º 68 e jurisprudência referida, e de 8 de Junho de 2010, Vodafone e o., C-58/08, Colect., p. I-4999, n.º 51).

90 Nestas condições, nem o artigo 288.º, n.º 3, TFUE nem a própria directiva NEC obrigam os Estados-Membros, durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, a recusar ou a limitar a concessão de uma licença ambiental, como as que estão em causa nos processos principais, nem a adoptar medidas de compensação específicas para cada licença desse tipo que seja concedida, mesmo em caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x.

91 Em face do exposto, há que responder à segunda e terceira questões que, durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, previsto no artigo 4.º da directiva NEC:

— os artigos 4.º, n.º 3, TUE e 288.º, n.º 3, TFUE, bem como a directiva NEC, impõem que os Estados-Membros se abstenham de adoptar medidas susceptíveis de comprometer seriamente a realização do resultado prescrito por esta directiva;

— a adopção, pelos Estados-Membros, de uma medida específica relativa a uma única fonte de SO_2 e de NO_x não parece ser susceptível, por si própria, de comprometer seriamente a realização do resultado prescrito pela directiva NEC. Incumbe ao juiz nacional verificar se é este o caso relativamente a cada uma das decisões de concessão de uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais;

— o artigo 288.º, n.º 3, TFUE e os artigos 6.º, 7.º, n.ºs 1 e 2, e 8.º, n.ºs 1 e 2, da directiva NEC impõem aos Estados-Membros, por um lado, o dever de elaborar, de actualizar e de rever, se necessário, os programas de redução progressiva das emissões nacionais de SO_2 e de NO_x que estão obrigados a divulgar ao público e aos organismos interessados, fornecendo informações claras, compreensíveis e

facilmente acessíveis, bem como a comunicar à Comissão nos prazos fixados, e, por outro, o dever de elaborar e de actualizar anualmente os inventários nacionais das referidas emissões, bem como as previsões nacionais para 2010, que devem comunicar à Comissão e à Agência Europeia do Ambiente nos prazos fixados;

— nem o artigo 288.º, n.º 3, TFUE nem a própria directiva NEC obrigam os Estados-Membros a recusar ou a limitar a concessão de uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais, nem a adoptar medidas de compensação específicas para cada licença desse tipo que seja concedida, mesmo em caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x.

Quanto à quarta a sexta questões

92 Com a quarta a sexta questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se e, em caso afirmativo, em que medida um particular pode invocar directamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais as obrigações impostas pelos artigos 4.º e 6.º da directiva NEC.

93 A este respeito, importa recordar, antes de mais, que, segundo jurisprudência assente, em todos os casos em que, tendo em conta o seu conteúdo, as disposições de uma directiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado-Membro, quer quando este não fez a transposição da directiva para o direito nacional nos prazos previstos quer quando tenha feito uma transposição incorrecta (v., designadamente, acórdãos de 19 de Novembro de 1991,

Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.º 11; de 11 de Julho de 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Colect., p. I-6325, n.º 25; e de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 103).

94 Com efeito, como o Tribunal de Justiça recordou muitas vezes, é incompatível com a natureza vinculativa que o artigo 288.º, n.º 3, TFUE reconhece a uma directiva excluir, em princípio, que a obrigação que esta impõe possa ser invocada pelas pessoas interessadas. Esta consideração vale sobretudo para uma directiva cujo objectivo é controlar e reduzir a poluição atmosférica e que visa, portanto, proteger a saúde pública (v. acórdão de 25 de Julho de 2008, Janecek, C-237/07, Colect., p. I-6221, n.º 37).

95 Cumpre, porém, recordar a este respeito que uma disposição de direito da União é incondicional quando prevê uma obrigação que não é acompanhada de condições nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto das instituições da União ou dos Estados-Membros (v., designadamente, acórdãos de 3 de Abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, Colect. 1965-1968, p. 787, e de 23 de Fevereiro de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e o., C-236/92, Colect., p. I-483, n.º 9).

96 Ora, impõe-se constatar que o artigo 4.º da directiva NEC não apresenta as características acima referidas.

97 Na verdade, considerado no seu contexto, este artigo tem um carácter puramente programático, dado que se limita a enunciar um objectivo a atingir, deixando aos Estados-Membros uma ampla margem de manobra quanto à escolha dos meios para alcançar esse objectivo.

98 Logo, na medida em que o referido artigo 4.º da directiva NEC não prevê nenhuma obrigação incondicional e suficientemente precisa que imponha a adopção de políticas ou de medidas específicas e pontuais destinadas a permitir a realização do resultado estabelecido, os particulares não o podem invocar directamente perante um órgão jurisdicional nacional para exigir, antes de 31 de Dezembro de 2010, que as autoridades competentes recusem ou limitem a adopção de uma decisão de concessão de uma licença ambiental, como as que estão em causa nos processos principais, ou que tomem medidas de compensação específicas na sequência da concessão dessa licença.

99 Pelo contrário, o artigo 6.º da directiva NEC apresenta um carácter incondicional e suficientemente preciso, dado que obriga os Estados-Membros, em termos inequívocos, por um lado, em conformidade com os seus n.os 1 a 3, a elaborar programas nacionais para a redução progressiva das emissões nacionais nomeadamente de SO_2 e NO_x com o objectivo de, até 2010, respeitarem os valores-limite fixados no anexo I da referida directiva e, por outro lado, nos termos do seu n.º 4, a divulgar esses programas ao público e aos organismos interessados, nomeadamente as organizações ambientalistas, fornecendo informações claras, compreensíveis e facilmente acessíveis.

100 Por conseguinte, as pessoas singulares e colectivas directamente afectadas devem poder obter das autoridades competentes, eventualmente recorrendo aos órgãos jurisdicionais nacionais, o respeito e a implementação dessas normas de direito da União.

101 Quanto ao conteúdo dos programas que devem ser elaborados, sendo certo que, como decorre do n.º 88 do presente acórdão, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de manobra quanto à escolha das iniciativas específicas a implementar, é igualmente verdade que não têm a obrigação de adoptar políticas e medidas que não permitam que se verifique uma ultrapassagem antes do fim do ano de 2010.

102 Resulta, contudo, do artigo 6.º da directiva NEC, bem como da economia desta directiva, que visa uma redução progressiva das emissões nacionais dos poluentes expressamente indicados, que compete aos Estados-Membros, durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, adoptar ou prever políticas e medidas apropriadas e coerentes, susceptíveis de reduzir, no seu conjunto, as emissões desses poluentes, de modo a respeitar os valores-limite nacionais previstos no anexo I da referida directiva.

103 Deste ponto de vista, há que observar que, embora os Estados-Membros disponham de um poder de apreciação, o artigo 6.º da directiva NEC contém limites ao seu exercício, susceptíveis de serem invocados nos órgãos jurisdicionais nacionais, no que respeita à adequação do conjunto de políticas e de medidas adoptadas ou previstas, no quadro dos programas nacionais respectivos, ao referido objectivo de limitar, até ao fim do ano de 2010, as emissões dos poluentes visados a quantidades que não ultrapassem os valores-limite fixados para cada Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão Janecek, já referido, n.º 46).

104 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quarta a sexta questões que:

— O artigo 4.º da directiva NEC não é incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais antes de 31 de Dezembro de 2010.

— O artigo 6.º da directiva NEC atribui aos particulares directamente afectados direitos que podem ser invocados perante os órgãos jurisdicionais nacionais para exigir que, durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, os Estados-Membros adoptem ou prevejam, no quadro de programas nacionais, políticas e medidas apropriadas e coerentes, susceptíveis de reduzir, no seu conjunto, as emissões dos poluentes visados, de modo a respeitar os valores-limite nacionais previstos no anexo I da referida directiva até ao final

de 2010, e divulguem ao público e aos organismos interessados os programas elaborados para esses fins, fornecendo informações claras, compreensíveis e facilmente acessíveis.

Quanto às despesas

105 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) O artigo 9.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, na sua versão inicial, bem como na codificada pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, deve ser interpretado no sentido de que, ao conceder uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais, os Estados-Membros não estão obrigados a ter em conta, entre as condições de licenciamento, os valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x fixados pela Directiva 2001/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos, devendo contudo respeitar a obrigação que decorre da dita Directiva 2001/81 de adoptar ou de prever, no quadro de programas nacionais, políticas e medidas apropriadas e coerentes, susceptíveis de reduzir, no seu conjunto, até ao final de 2010, as

emissões, em especial desses poluentes, a quantidades que não ultrapassem os valores-limite indicados no anexo I desta directiva.

2) Durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, previsto no artigo 4.º da Directiva 2001/81:

— os artigos 4.º, n.º 3, TUE e 288.º, n.º 3, TFUE, bem como a Directiva 2001/81, impõem que os Estados-Membros se abstenham de adoptar medidas susceptíveis de comprometer seriamente a realização do resultado prescrito por esta directiva;

— a adopção, pelos Estados-Membros, de uma medida específica relativa a uma única fonte de SO_2 e de NO_x não parece ser susceptível, por si própria, de comprometer seriamente a realização do resultado prescrito pela Directiva 2001/81. Incumbe ao juiz nacional verificar se é este o caso relativamente a cada uma das decisões de concessão de uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais;

— o artigo 288.º, n.º 3, TFUE e os artigos 6.º, 7.º, n.os 1 e 2, e 8.º, n.os 1 e 2, da Directiva 2001/81 impõem aos Estados-Membros, por um lado, o dever de elaborar, de actualizar e de rever, se necessário, os programas de redução progressiva das emissões nacionais de SO_2 e de NO_x que estão obrigados a divulgar ao público e aos organismos interessados, fornecendo informações claras, compreensíveis e facilmente acessíveis, bem como a comunicar à Comissão Europeia nos prazos fixados, e, por outro, o dever de elaborar e de actualizar anualmente os inventários nacionais das referidas emissões, bem como as previsões nacionais para 2010, que devem

comunicar à Comissão e à Agência Europeia do Ambiente nos prazos fixados;

— **nem o artigo 288.º, n.º 3, TFUE nem a própria Directiva 2001/81 obrigam os Estados-Membros a recusar ou a limitar a concessão de uma licença ambiental para a construção e a exploração de uma instalação industrial, como as que estão em causa nos processos principais, nem a adoptar medidas de compensação específicas para cada licença desse tipo que seja concedida, mesmo em caso de ultrapassagem ou de risco de ultrapassagem dos valores-limite nacionais de emissão de SO_2 e de NO_x.**

3) **O artigo 4.º da Directiva 2001/81 não é incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais antes de 31 de Dezembro de 2010.**

O artigo 6.º da Directiva 2001/81 atribui aos particulares directamente afectados direitos que podem ser invocados perante os órgãos jurisdicionais nacionais para exigir que, durante o período transitório de 27 de Novembro de 2002 a 31 de Dezembro de 2010, os Estados-Membros adoptem ou prevejam, no quadro de programas nacionais, políticas e medidas apropriadas e coerentes, susceptíveis de reduzir, no seu conjunto, as emissões dos poluentes visados, de modo a respeitar os valores-limite nacionais previstos no anexo I da referida directiva até ao final de 2010, e divulguem ao público e aos organismos interessados os programas elaborados para esses fins, fornecendo informações claras, compreensíveis e facilmente acessíveis.

Assinaturas