



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

22 de fevereiro de 2018\*

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2008/50/CE — Qualidade do ar ambiente — Artigo 13.º, n.º 1 — Artigo 22.º, n.º 3 — Anexo XI — Concentrações de partículas PM<sub>10</sub> no ar ambiente — Ultrapassagem dos valores-limite em certas zonas e aglomerações — Artigo 23.º, n.º 1 — Planos de qualidade do ar — Período de ultrapassagem “o mais curto possível” — Inexistência de ações adequadas nos programas de proteção da qualidade do ar ambiente — Transposição incorreta»

No processo C-336/16,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 15 de junho de 2016,

**Comissão Europeia**, representada por K. Herrmann, K. Petersen e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**República da Polónia**, representada por B. Majczyna, D. Krawczyk e K. Majcher, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, J. Malenovský (relator), M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: R. Šereš, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de setembro de 2017,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

\* Língua do processo: polaco.

## Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Polónia:
  - ao exceder, entre 2007 e, pelo menos, 2013, em 35 zonas de avaliação e gestão para efeitos da qualidade do ar, os valores-limite diários de partículas PM<sub>10</sub> (a seguir «PM<sub>10</sub>») e, em 9 zonas de avaliação e gestão para efeitos da qualidade do ar, os valores-limite anuais de PM<sub>10</sub>, sem ter apresentado informações das quais resulte que esta situação conheceu uma melhoria;
  - ao não adotar, nos planos de qualidade do ar, medidas adequadas, destinadas a que o período em que os valores-limite de PM<sub>10</sub> no ar são excedidos seja o mais curto possível;
  - ao exceder, de 1 de janeiro de 2010 a 10 de junho de 2011, os valores-limite diários, acrescidos da margem de tolerância, nas zonas 14.17 – Radom, 14.18 – Pruszków-Żyrardów e 16.5 – Kędzierzyn-Koźle, bem como de 1 de janeiro de 2011 a 10 de junho de 2011, na zona 30.3 – Ostrów-Kępcno; e
  - ao não transpor corretamente o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar do ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1);

não cumpriu as obrigações previstas, respetivamente, pelas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, dessa diretiva com o seu anexo XI, pelo artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva e pelas disposições conjugadas do artigo 22.º, n.º 3, com o anexo XI da mesma diretiva.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

##### *Diretiva 96/62/CE*

- 2 A Diretiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO 1996, L 296, p. 55), enunciava, no seu artigo 7.º, sob a epígrafe «Melhoramento da qualidade do ar ambiente — Requisitos gerais»:
  - «1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir a observância dos valores-limite.
  - [...]
  - 3. Os Estados-Membros devem estabelecer planos de ações a tomar de imediato para os casos de risco de ultrapassagem dos valores-limite e/ou dos limiares de alerta, a fim de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração. Estes planos podem prever, conforme o caso, medidas de controlo e, se necessário, de suspensão das atividades, inclusive do trânsito automóvel, que contribuam para a ultrapassagem dos valores-limite.»
- 3 O artigo 11.º dessa diretiva previa que os Estados-Membros comunicassem anualmente à Comissão relatórios relativos à observância dos valores-limite diários e anuais estabelecidos para os poluentes atmosféricos, nomeadamente de PM<sub>10</sub>.

*Diretiva 1999/30/CE*

- 4 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da 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):

«Os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para garantir que as concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, avaliadas nos termos do artigo 7.º, não excedam os valores-limite estabelecidos na secção I do anexo III, a partir das datas nela fixadas.

[...]»

- 5 No que se refere às PM<sub>10</sub>, a data a partir da qual esses valores-limite deviam ser respeitados era 1 de janeiro de 2005.
- 6 O artigo 5.º, n.º 4, dessa diretiva enunciava:

«Sempre que os valores-limite de PM<sub>10</sub> indicados na secção I do anexo III forem excedidos em virtude de concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente devidas a catástrofes naturais de que resultem concentrações significativamente superiores aos valores de base normais decorrentes de fatores naturais, os Estados-Membros informarão a Comissão, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Diretiva [96/62], apresentando a justificação necessária para demonstrar que essas superações se devem a catástrofes naturais. Nesses casos, os Estados-Membros só serão obrigados a aplicar planos de ação nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Diretiva [96/62] quando os valores-limite estabelecidos na secção I do anexo III forem excedidos devido a outras causas que não catástrofes naturais.»

- 7 Segundo o artigo 12.º da Diretiva 1999/30, os Estados-Membros estavam obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva em 19 de julho de 2001.

*Diretiva 2008/50*

- 8 A Diretiva 2008/50, que entrou em vigor em 11 de junho de 2008, é uma codificação de cinco atos legislativos anteriores em matéria de avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente, nomeadamente das Diretivas 96/62 e 1999/30.
- 9 As referidas diretivas foram revogadas pelo artigo 31.º da Diretiva 2008/50, com efeitos a partir de 11 de junho de 2010, sem prejuízo das obrigações que incumbem aos Estados-Membros, relativas aos prazos de transposição e à aplicação dessas mesmas diretivas.
- 10 Nos termos do artigo 2.º, pontos 5, 8 e 16 a 18, da Diretiva 2008/50:

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

[...]

- 5) “Valor-limite”: 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;

[...]

8) “Planos de qualidade do ar”: os planos que estabelecem medidas destinadas a atingir os valores-limite ou valores-alvo;

[...]

16) “Zona”: uma parte do território de um Estado-Membro delimitada por esse Estado-Membro para fins de avaliação e gestão da qualidade do ar;

17) “Aglomeração”: uma zona que constitui uma conurbação com uma população superior a 250 000 habitantes ou, caso a população seja igual ou inferior a 250 000 habitantes, com uma densidade populacional por quilómetro quadrado a estabelecer pelos Estados-Membros;

18) “PM<sub>10</sub>”: as partículas em suspensão que passam através de um filtro seletivo, definido no método de referência para a amostragem e medição de PM<sub>10</sub>, norma EN 12341, com 50% de eficiência para um diâmetro aerodinâmico de 10 µm.»

11 O artigo 13.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Valores-limite e limiares de alerta para a proteção da saúde humana», enuncia, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis de dióxido de enxofre, PM<sub>10</sub>, chumbo e monóxido de carbono no ar ambiente não excedam os valores-limite fixados no anexo XI.

[...]

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

As margens de tolerância fixadas no anexo XI são aplicáveis nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 23.º»

12 O artigo 22.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Prorrogação dos prazos de cumprimento e isenção da obrigação de aplicar determinados valores-limite», prevê:

«1. Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados para o dióxido de azoto ou o benzeno não possam ser respeitados nos prazos fixados no anexo XI, o Estado-Membro pode prorrogar esses prazos por cinco anos, no máximo, para a zona ou aglomeração em causa, desde que seja estabelecido um plano de qualidade do ar, nos termos do artigo 23.º, para a zona ou aglomeração a que se aplica a prorrogação do prazo; tal plano deve ser completado pelas informações enumeradas na parte B do anexo XV relativas aos poluentes em questão e demonstrar que os valores-limite serão respeitados antes do termo do novo prazo.

2. Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados no anexo XI para as PM<sub>10</sub> não possam ser respeitados devido às características de dispersão específicas do local, a condições climáticas desfavoráveis ou a fatores transfronteiriços, o Estado-Membro é dispensado, até 11 de junho de 2011, da obrigação de aplicar aqueles valores-limite, desde que cumpra as condições previstas no n.º 1 e comprove que foram tomadas todas as medidas adequadas a nível nacional, regional e local para o cumprimento dos prazos.

3. Caso um Estado-Membro aplique os n.ºs 1 ou 2, deve assegurar que a excedência do valor-limite fixado para cada poluente não exceda a margem de tolerância máxima fixada no anexo XI para cada um dos poluentes em causa.

[...]»

13 O artigo 23.º dessa mesma diretiva, sob a epígrafe «Planos de qualidade do ar», dispõe, no seu n.º 1:

«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 podem, adicionalmente, incluir medidas específicas tendentes à proteção dos grupos sensíveis da população, incluindo as crianças.

Os planos de qualidade do ar devem conter, pelo menos, as informações enumeradas na parte A do anexo XV e podem incluir medidas conformes com o artigo 24.º 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.

Caso devam ser elaborados ou aplicados planos de qualidade do ar respeitantes a vários poluentes, os Estados-Membros elaboram e aplicam, se for caso disso, planos integrados de qualidade do ar que abrangam todos os poluentes em questão.»

14 Nos termos do anexo XI da Diretiva 2008/50, intitulado «Valores-limite para a proteção da saúde humana», no que se refere às  $PM_{10}$ , o valor-limite diário é de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , a não exceder mais de 35 vezes por ano civil, e o valor-limite anual é de  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por ano civil, que não pode ser ultrapassado.

### ***Direito polaco***

15 A Diretiva 2008/50 foi transposta para o direito polaco pela Prawo Ochrony Środowiska (Lei sobre a proteção do ambiente), de 27 de abril de 2001 (Dz.U. de 2001, n.º 62, posição 627), na sua versão aplicável ao litígio (a seguir «Lei POŚ»). Nos termos do artigo 91.º, n.º 1, desta lei:

«Para as zonas referidas no artigo 89.º, n.º 1, ponto 1, [em que o nível de substâncias no ar excede o limite], a administração da *voivodie*, no prazo de 15 meses a contar da data de obtenção dos resultados da avaliação dos níveis de substâncias no ar e da classificação das zonas referidas no artigo 89.º, n.º 1, elabora e apresenta aos autarcas de cidades e aldeias, aos chefes de administrações urbanas e aos *starostes* competentes um parecer com um projeto de resolução destinado a estabelecer um plano de qualidade do ar com o objetivo de alcançar os níveis limite de substâncias no ar e de determinar a obrigação em matéria de concentrações de exposição.»

16 O artigo 91.º, n.º 3a, da referida lei estabelece:

«Para as zonas nas quais os níveis limite de substâncias sejam excedidos, a administração da *voivodie* elabora um projeto de resolução destinado a estabelecer ou a atualizar o plano de qualidade do ar que constitui, na íntegra, o plano de ação a curto prazo referido no artigo 92.º»

17 O artigo 92.º, n.º 1, da Lei POŚ prevê:

«Em caso de risco de, numa determinada zona, ser excedido o nível de alerta relativo a um valor-limite ou a um valor-alvo de uma substância no ar, a administração da *voivodie*, no prazo de 15 meses a contar da data em que obteve as informações relativas a esse risco junto da inspeção da proteção do

ambiente da *voïvodie*, elabora e apresenta aos autarcas de cidades e aldeias, aos chefes de administrações urbanas e aos *starostes* competentes um parecer com um projeto de resolução destinado a estabelecer um plano de qualidade do ar com o objetivo de:

- 1) reduzir o risco de tais limites serem excedidos.
- 2) limitar os efeitos e a duração dos períodos em que os limites tenham sido excedidos.»

18 Em 11 de setembro de 2012, o ministro do Ambiente polaco adotou o regulamento relativo aos planos de qualidade do ar e aos planos de ação a curto prazo. Esse regulamento estabelece ao pormenor as exigências a respeitar pelos planos de qualidade do ar e pelos planos de curto prazo, a sua forma e os elementos que deles devem constar.

### **Procedimento pré-contencioso**

19 A partícula  $PM_{10}$  é composta por uma mistura de substâncias orgânicas e não orgânicas existentes no ar. É suscetível de conter substâncias tóxicas, tais como hidrocarbonetos aromáticos policíclicos, metais pesados, dioxinas e furanos. Contém elementos de diâmetro inferior a 10 micrómetros, que podem penetrar nas vias respiratórias superiores e nos pulmões.

20 Em 12 de novembro de 2008, a República da Polónia submeteu à Comissão, nos termos do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, uma notificação com o objetivo de obter uma prorrogação do prazo fixado para o cumprimento dos valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente.

21 Em 2 de fevereiro de 2009, a Comissão endereçou à República da Polónia uma notificação para cumprir, na qual lhe solicitava que pusesse termo à violação da obrigação de não exceder os valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente decorrente do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 1999/30. Além disso, nessa carta, a Comissão identificava nove zonas onde se tinha observado, nos anos de 2006 e 2007, que tinham sido excedidos os valores-limite para aquelas partículas e relativamente às quais a República da Polónia não tinha requerido uma prorrogação do prazo de aplicação desses valores.

22 Por carta de 31 de março de 2009, em resposta a essa notificação para cumprir, as autoridades polacas manifestaram à Comissão a sua intenção de apresentar uma notificação suplementar relativa à aplicação dessa prorrogação e a um conjunto de ações destinadas a obter uma solução global para o problema da qualidade do ar.

23 Assim, a República da Polónia apresentou posteriormente uma notificação, entendendo que podia beneficiar de uma isenção da obrigação de aplicar os valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em 83 zonas. Em 11 de dezembro de 2009, a Comissão decidiu não se opor à aplicação de tal isenção em três zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów et Ostrów-Kęпно, e considerou que a isenção se podia também aplicar, sob certas condições, a duas outras zonas, a saber, Oleski et Kędzierzyn-Koźle.

24 Em 4 e 12 de janeiro de 2010, a República da Polónia apresentou uma segunda notificação à Comissão, com o propósito de obter uma isenção em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50. Por decisão de 22 de outubro de 2010, a Comissão opôs-se a essa isenção.

25 Em 15 de junho de 2010, a República da Polónia apresentou à Comissão uma terceira notificação com o propósito de obter uma isenção em conformidade com a referida disposição. Por decisão de 22 de março de 2011, a Comissão opôs-se também a essa isenção.



- 26 Em 1 de outubro de 2010, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual concluiu que a República da Polónia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, pelo facto de não ter respeitado os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em várias zonas e aglomerações.
- 27 Em 30 de novembro de 2010, as autoridades polacas responderam a esse parecer fundamentado dizendo que era difícil não exceder os valores-limite, tendo em conta as condições climáticas particulares, as importantes fontes de poluição do ar, a situação socioeconómica do país, bem como o seu contexto histórico e cultural.
- 28 Por carta de 26 de abril de 2013, a Comissão dirigiu à República da Polónia uma notificação para cumprir complementar, por considerar que esse Estado-Membro tinha infringido o artigo 13.º, n.º 1, e o anexo XI da Diretiva 2008/50, bem como o artigo 22.º, n.º 3, e o artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva.
- 29 A Comissão decidiu ainda reiniciar o processo por incumprimento, uma vez que a delimitação do território polaco em zonas na aceção do artigo 2.º, ponto 16, da Diretiva 2008/50 tinha sido modificada no decorrer do ano de 2010.
- 30 Em 26 de junho de 2013, as autoridades polacas responderam à notificação para cumprir complementar da Comissão.
- 31 Por carta de 31 de março de 2014, a Comissão dirigiu à República da Polónia uma segunda notificação para cumprir complementar, por considerar que esse Estado-Membro tinha infringido o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50. A este respeito, a Comissão apresentou um novo fundamento, baseado na transposição incorreta para o direito polaco das obrigações constantes dessa disposição.
- 32 Em 5 de maio de 2014, as autoridades polacas responderam a essa segunda notificação para cumprir complementar da Comissão.
- 33 Em 27 de fevereiro de 2015, a Comissão emitiu um parecer fundamentado complementar, no qual concluía que a República da Polónia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 13.º, n.º 1, do anexo XI e do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2008/50, pelo facto de não ter respeitado, por um lado, entre 2007 e 2013, e mesmo posteriormente, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em 35 zonas e os valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em 9 zonas e, por outro, os referidos valores-limite diários, acrescidos da margem de tolerância, em 3 zonas, entre 1 de janeiro de 2010 e 10 de junho de 2011, e numa zona, entre 1 de janeiro de 2011 e 10 de junho de 2011. Além disso, a Comissão considerou que a República da Polónia tinha infringido o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o anexo XV, A, dessa diretiva, ao não adotar as medidas que permitiam que o período em que eram excedidos os valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar fosse o mais curto possível e devido à transposição incorreta para o direito polaco das obrigações daí emergentes.
- 34 Em 27 de abril de 2015, em resposta a esse parecer fundamentado complementar, a República da Polónia assinalou uma melhoria sistemática da qualidade do ar na Polónia, segundo uma tendência para a diminuição das ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente. Reconhecendo que os critérios de qualidade do ar ainda não estavam a ser respeitados, as autoridades polacas declararam que procuravam melhorar essa situação e que estavam em vias de ser adotados uma série de projetos de lei para o efeito.
- 35 Nestas condições, a Comissão intentou a presente ação.

## Quanto à ação

### ***Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI***

#### *Quanto à admissibilidade*

##### *– Argumentos das partes*

- 36 A República da Polónia contesta a admissibilidade do primeiro fundamento na medida em que não respeita as condições de clareza e de precisão impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 37 Com efeito, o primeiro fundamento refere-se ao facto de os valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> nas zonas indicadas terem sido excedidos não apenas nos anos de 2007 a 2013 mas também no período posterior a 2013, conforme decorre da formulação «e, pelo menos, 2013» adotada pela Comissão. Por outro lado, uma vez que a argumentação que suporta o primeiro fundamento utiliza a expressão «mantém uma ultrapassagem», a República da Polónia sustenta que existe uma incerteza quanto à questão de saber se o suposto incumprimento respeita também a possíveis ultrapassagens ocorridas nos anos de 2014, 2015 ou 2016.
- 38 Por seu turno, a Comissão considera que o quadro temporal fixado na petição é suficientemente claro, visto que se destina a realçar um incumprimento geral e sistemático. Ora, tal tipo de incumprimento das obrigações das diretivas da União Europeia no domínio da proteção do ambiente já foi reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 39 Além disso, a Comissão salienta que importa apreender os termos «e, pelo menos, 2013» como englobando as ultrapassagens gerais e persistentes dos valores diários e anuais para as concentrações de PM<sub>10</sub> referidas na base de dados tanto do ano de 2014, indicadas na fundamentação do primeiro fundamento, nos n.ºs 50 a 53 da petição, como do ano de 2015, globalmente considerado, mencionadas na réplica, o que demonstra que essas ultrapassagens não cessaram e ainda persistem depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, no caso, 27 de abril de 2015.
- 40 A República da Polónia sustenta, por outro lado, que a Comissão não demonstrou que as autoridades polacas não adotaram medidas a fim de dar cumprimento às exigências da Diretiva 2008/50, o que constitui uma premissa para a eventual declaração de um incumprimento geral e persistente.

##### *– Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 41 Importa salientar que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, os Estados-Membros asseguram que, em todas as zonas e aglomerações do seu território, os níveis, nomeadamente, de PM<sub>10</sub> no ar ambiente não excedem os valores-limite fixados no anexo XI dessa diretiva.
- 42 Para começar, antes de responder aos argumentos da República da Polónia, há que examinar oficiosamente se os requisitos previstos no artigo 258.º TFUE se encontram preenchidos e, portanto, verificar se o primeiro fundamento é admissível na medida em que se destina a obter a declaração de que a República da Polónia não cumpriu as suas obrigações desde o ano de 2007.
- 43 A este respeito, em conformidade com o seu artigo 34.º, a Diretiva 2008/50, a única referida pela Comissão na sua ação, entrou em vigor em 11 de junho de 2008 e, nos termos do seu artigo 33.º, n.º 1, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento antes de 11 de junho de 2010. Contudo, esta



diretiva veio substituir, em conformidade com o seu considerando 3, cinco atos de direito da União, entre os quais a Diretiva 1999/30, que estabelecia os valores-limite que deviam ser respeitados a partir de 1 de janeiro de 2005.

- 44 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é admissível um fundamento destinado a obter a declaração de um incumprimento das obrigações que têm origem na versão inicial de um ato da União, posteriormente alterado ou revogado, e que foram mantidas pelas disposições de um novo ato da União. Em contrapartida, o objeto do litígio não pode ser ampliado a obrigações resultantes de novas disposições sem equivalência na versão inicial do ato em questão, sob pena de se incorrer em preterição de formalidades essenciais da regularidade do processo destinado a declarar o incumprimento (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 52 e jurisprudência aí referida).
- 45 Mais especificamente, o Tribunal de Justiça concluiu que as disposições conjugadas do artigo 5.º da Diretiva 1999/30 com o seu anexo III, que cobria o período anterior ao da aplicação da Diretiva 2008/50, foram mantidas pelas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, com o anexo XI dessa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.ºs 53 e 54).
- 46 À luz dessa jurisprudência, o primeiro fundamento deve ser considerado admissível na medida em que se destina a obter a declaração de que a República da Polónia não cumpriu as suas obrigações desde o ano 2007.
- 47 Quanto ao argumento suscitado pela República da Polónia, conforme especificado no n.º 37 do presente acórdão, resulta de jurisprudência constante que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração (v., nomeadamente, Acórdão de 27 de novembro de 1990, Comissão/Grécia, C-200/88, EU:C:1990:422, n.º 13).
- 48 Não obstante, na hipótese de, tal como no presente caso, uma ação intentada nos termos do artigo 258.º TFUE se destinar à obtenção da declaração de um incumprimento sistemático e persistente das disposições em causa, o Tribunal de Justiça admite, na fase contenciosa do processo, a apresentação de elementos complementares destinados a sustentar a generalidade e a permanência do incumprimento alegado (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 42 e jurisprudência aí referida).
- 49 O Tribunal de Justiça, em especial, já teve oportunidade de esclarecer que, na referida hipótese, o objeto de uma ação por incumprimento supostamente persistente se pode alargar a factos posteriores ao parecer fundamentado, desde que estes tenham natureza idêntica aos factos a que esse parecer se refere e sejam constitutivos de um comportamento idêntico (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 43).
- 50 No presente processo, o prazo fixado no parecer fundamentado complementar, que é o único prazo relevante, terminava em 27 de abril de 2015.
- 51 Ora, embora, no que respeita ao ano de 2015, os dados relativos à qualidade do ar transmitidos pelas autoridades polacas no mês de setembro de 2016 constituam, em parte, factos ocorridos posteriormente ao referido parecer fundamentado complementar, esses factos devem considerar-se da mesma natureza que os factos que tinham sido visados por esse parecer fundamentado e são, pois, constitutivos de um comportamento idêntico do Estado-Membro em causa.

- 52 Por conseguinte, esses dados, dos quais a Comissão apenas tomou conhecimento após a emissão do parecer fundamentado complementar, podiam ser validamente mencionados por aquela para considerar que a República da Polónia tinha incumprido de modo sistemático e persistente as disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI. Nestas condições, o simples facto de a Comissão não indicar até que data a República da Polónia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da conjugação destas disposições não é suscetível de implicar a inadmissibilidade do primeiro fundamento.
- 53 Quanto ao argumento da República da Polónia referido no n.º 40 do presente acórdão, basta recordar que o suposto incumprimento objeto do primeiro fundamento respeita à ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, em violação do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50, não se pondo a questão de eventuais medidas adotadas para dar cumprimento a essas disposições.
- 54 Assim, uma vez que o primeiro fundamento, relativo à violação das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI, é suficientemente claro e preciso, há que declará-lo admissível para o período compreendido entre 2007 e 2015, inclusive.

#### *Quanto ao mérito*

##### *– Argumentos das partes*

- 55 Através do seu primeiro fundamento, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI, precisando que essas obrigações entraram em vigor a 1 de janeiro de 2005, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 1999/30 com o seu anexo III, e não foram modificadas pelo artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.
- 56 A Comissão baseia-se no facto de terem sido excedidos, por um lado, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente e, por outro, os valores-limite anuais aplicáveis a essas concentrações.
- 57 Com efeito, na Polónia, no final do ano de 2014, continuavam a ser ultrapassados os limites diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 42 zonas e aglomerações, bem como os valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 16 zonas e aglomerações. Por outro lado, na sua resposta ao parecer fundamentado complementar, a República da Polónia não impugnou esses dados apresentados pela Comissão.
- 58 A República da Polónia sustenta que o primeiro fundamento é improcedente. A este respeito, defende que os planos de qualidade do ar foram adotados na esteira das alterações legislativas introduzidas para transpor para o direito polaco as disposições da Diretiva 2008/50, no seguimento das quais os resultados das últimas avaliações globais da qualidade do ar efetuadas pela agência nacional de monitorização do ambiente mostram uma tendência para a redução dos valores poluentes entre os anos 2010 e 2015, que é ilustrada, nomeadamente, pela comparação dos dados recolhidos nos anos de 2014 e 2015.
- 59 Na réplica, a Comissão reconhece essa tendência para a diminuição entre os anos de 2014 e 2015. Contudo, nota que a referida tendência se deve às taxas de ultrapassagem particularmente elevadas, registadas no ano de 2014. Alega ainda que os níveis de concentração de PM<sub>10</sub> no ar ambiente que excedem os valores-limite fixados no anexo XI da Diretiva 2008/50 se continuam a manifestar não apenas nas mesmas zonas mas também em algumas zonas suplementares face às identificadas no parecer fundamentado complementar, com base nos dados de 2013.

60 Na tréplica, a República da Polónia contrapõe que a Comissão não apresentou provas que demonstrem o carácter persistente da ultrapassagem dos valores autorizados aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

61 O fundamento relativo à violação da obrigação constante do artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2008/50 deve ser apreciado tendo em conta a jurisprudência constante nos termos da qual o processo previsto no artigo 258.º TFUE assenta na verificação objetiva da inobservância, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE ou por um ato de direito derivado (v. Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 68 e jurisprudência aí referida).

62 Daqui decorre que, no presente caso, o facto de serem excedidos os valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente basta, em si mesmo, para que se possa concluir pela existência de um incumprimento das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o anexo XI desta (v. Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 69).

63 Ora, no caso, os dados provenientes dos relatórios anuais sobre a qualidade do ar apresentados pela República da Polónia, nos termos do artigo 27.º da Diretiva 2008/50, demonstram que, entre 2007 e 2015, inclusive, este Estado-Membro excedeu regularmente, por um lado, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 35 zonas e, por outro, os valores-limite anuais de tais concentrações em 9 zonas.

64 Daqui resulta que a ultrapassagem deste modo verificada se deve considerar persistente, sem que para tal a Comissão tenha de carrear provas suplementares.

65 Contrariamente ao que alega a República da Polónia, uma eventual tendência parcial para a diminuição, evidenciada pelos dados recolhidos, que não leva, contudo, a que este Estado-Membro respeite os valores-limite a que está obrigado, não é suscetível de pôr em causa a declaração do incumprimento que lhe é imputável para este efeito.

66 Nestas condições, o primeiro fundamento deve ser julgado procedente.

***Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma violação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50***

*Quanto à admissibilidade*

– *Argumentos das partes*

67 A República da Polónia contesta a admissibilidade do segundo fundamento pelo facto de a sua formulação ser incoerente, vaga e imprecisa e de o Tribunal de Justiça não poder, sem decidir *ultra petita*, pronunciar-se sobre o seu mérito.

68 Em particular, por um lado, a Comissão não terá explicado o porquê de as medidas adotadas nos planos objeto do referido fundamento não serem adequadas, tendo-se antes limitado a considerar que a ocorrência de ocasiões em que foram excedidos os valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> numa zona ou aglomeração implica que as medidas previstas nesses planos sejam ineficazes.

- 69 Por outro lado, segundo a República da Polónia, o segundo fundamento reporta-se a um período que não está coberto pela Diretiva 2008/50, dado que a obrigação estabelecida no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 foi prevista pela primeira vez por essa diretiva, não estando contida nem na Diretiva 1999/30 nem na Diretiva 96/62, que foram revogadas pela Diretiva 2008/50.
- 70 Segundo a República da Polónia, o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 não pode ser retroativamente aplicado a situações anteriores ao termo do prazo de transposição dessa diretiva, ou seja, antes de 11 de junho de 2010.
- 71 A Comissão considera que estes argumentos são desprovidos de fundamento.
- 72 Com efeito, em primeiro lugar, entende que decorre do procedimento pré-contencioso e das trocas de correspondência entre a Comissão e as autoridades polacas que, devido à inexistência de disposições legais adotadas a nível nacional, faltava eficácia aos planos adotados a nível regional.
- 73 A Comissão alega, em seguida, que o incumprimento geral e persistente das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI constitui um indício ou mesmo um elemento constitutivo de um incumprimento do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, dessa diretiva. Consequentemente, o seu segundo fundamento diz respeito à falta de ações adequadas e à ineficácia de todos os programas estabelecidos para as zonas que apresentam ultrapassagens duradouras dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente.
- 74 Por último, quanto ao argumento relativo à suposta aplicação retroativa do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, a Comissão considera que, efetivamente, apenas se pode censurar, pela primeira vez, o incumprimento da obrigação prevista nessa disposição após o termo do prazo de transposição da Diretiva 2008/50. Alega, por outro lado, que as obrigações impostas pela referida disposição não são objeto de uma avaliação anual e que, por conseguinte, o segundo fundamento não respeita a determinados anos em que ocorreu o incumprimento, mas sim a um incumprimento geral dessa mesma disposição.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 75 O artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 prevê que, em caso de serem excedidos os 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 ultrapassagem possa ser o mais curto possível.
- 76 Há que salientar que essa disposição estabelece um nexo direto entre, por um lado, a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> previstas nas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI e, por outro, a elaboração desses planos.
- 77 A República da Polónia, em substância, censura a Comissão por ter concluído, a partir da mera constatação de uma ultrapassagem dos valores-limite, que não tinham sido adotadas as medidas adequadas referidas no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50.
- 78 Contudo, mesmo supondo que essa circunstância fosse relevante para a apreciação da admissibilidade do segundo fundamento, verifica-se, de qualquer forma, que a Comissão não se limita a estabelecer tal causalidade esquemática. Apresenta vários elementos concretos que sustentam a sua conclusão.
- 79 Quanto à suposta aplicação retroativa do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, importa salientar que a Comissão não indicou nenhuma data de início no seu segundo fundamento, conforme exposto no n.º 1 do presente acórdão. Assim, a Comissão não pode ser censurada por ter

feito incidir tal fundamento no período anterior à data em que os Estados-Membros tinham de dar cumprimento à obrigação prevista nessa disposição. Por outro lado, a Comissão excluiu tal extensão do seu segundo fundamento, conforme indicado no n.º 74 do presente acórdão.

80 Tendo em conta estas considerações, há que declarar admissível o segundo fundamento, relativo à violação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50.

### *Quanto ao mérito*

#### *– Argumentos das partes*

81 Através do seu segundo fundamento, a Comissão sustenta que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.

82 Com efeito, embora, no âmbito da aplicação desse artigo, o Estado-Membro em causa beneficie de uma certa margem de manobra na escolha das medidas a adotar nos seus planos de qualidade do ar, essa margem é limitada pela condição de essas medidas serem adequadas e eficazes para resolver o mais rapidamente possível o problema das emissões de PM<sub>10</sub> numa dada zona e, assim, pôr termo à violação do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.

83 Ora, por um lado, as medidas adotadas pela República da Polónia são ineficazes, conforme demonstra o facto de terem sido sistemática e persistentemente excedidos os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 35 zonas e os valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 9 zonas.

84 Por outro lado, resulta da análise dos planos de qualidade do ar apresentados pela República da Polónia que estes não continham medidas adequadas que permitissem que o período de ultrapassagem fosse o mais curto possível.

85 Em particular, os planos de qualidade do ar fixavam prazos cujo termo varia, em função das diferentes zonas, entre 2020 e 2024, para pôr fim às ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, excedendo assim visivelmente a margem de manobra de que a República da Polónia dispõe.

86 Além disso, a Comissão considera que, embora o aquecimento individual dos edifícios fosse a principal fonte de poluição atmosférica para as PM<sub>10</sub> num número significativo de zonas, a eficácia do plano de substituição das caldeiras só podia ser incerta, devido à inexistência de critérios de qualidade impostos às novas caldeiras instaladas em substituição das antigas.

87 Por último, a Comissão critica os planos de qualidade do ar para certas zonas concretas. A título de exemplo, salienta que, apesar de na aglomeração de Varsóvia os transportes constituírem a principal fonte de emissões, o plano de qualidade do ar não disponibiliza informações sobre a existência nem sobre a natureza das medidas aplicadas no domínio dos transportes.

88 Segundo a República da Polónia, em primeiro lugar, ao presumir que as medidas corretivas nacionais são ineficazes devido aos alegados incumprimentos do artigo 13.º da Diretiva 2008/50, conjugado com o seu anexo XI, a Comissão cometeu um erro de interpretação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, dessa diretiva. Com efeito, se assim fosse, apenas seriam eficazes as medidas que levassem à cessação imediata das ultrapassagens.



- 89 Em segundo lugar, as medidas corretivas a adotar teriam importantes consequências socioeconómicas, em especial ao obrigarem a população a utilizar combustíveis mais dispendiosos, o que tem um impacto, nomeadamente, na saúde. De igual modo, a precariedade da sociedade polaca obstava a uma utilização generalizada de fontes de energia renováveis.
- 90 Neste contexto, a República da Polónia sublinha que, atendendo aos recursos financeiros significativos que havia que investir para reduzir as emissões poluentes, as autoridades locais consideraram corretamente que os prazos previstos nos planos em causa, que terminam entre 2020 e 2024, são tão curtos quanto possível.
- 91 Além disso, embora, no exercício do seu poder de apreciação, a República da Polónia pudesse ter em conta alguns desses parâmetros, a Comissão ter-se-ia limitado a atribuir uma prioridade geral à proteção da saúde humana, sem proceder, como se impunha, a uma avaliação *in concreto* das medidas corretivas nacionais.
- 92 Em terceiro lugar, a República da Polónia contesta a afirmação da Comissão de que o programa de substituição das caldeiras não impõe critérios de qualidade. Com efeito, entende que o financiamento da compra de instalações de aquecimento já é, em parte, sujeito a critérios de seleção de caldeiras que satisfazem determinadas normas de emissões.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 93 O Tribunal de Justiça já considerou que os planos de qualidade do ar só podem ser elaborados com base no equilíbrio entre o objetivo da redução do risco de poluição e os diferentes interesses públicos e privados em presença (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 106).
- 94 Consequentemente, a ultrapassagem, por um Estado-Membro, dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente não basta, por si só, para considerar que esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações previstas no artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 107).
- 95 Com efeito, resulta da referida disposição que, embora os Estados-Membros disponham de uma certa margem de manobra na determinação das medidas a adotar, devem, de qualquer modo, permitir que o período em que os valores-limite são ultrapassados seja o mais curto possível (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 109 e jurisprudência aí referida).
- 96 Nestas condições, importa verificar se, mediante uma análise caso a caso, os planos elaborados pelo Estado-Membro em causa estão em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 108).
- 97 No caso vertente, em primeiro lugar, a obrigação de estabelecer, caso sejam excedidos os valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, planos de qualidade do ar impõe-se ao Estado-Membro em causa desde 11 de junho de 2010.
- 98 Como resulta do n.º 63 do presente acórdão, nessa data já se tinham observado ultrapassagens dos valores-limite na Polónia.
- 99 Não obstante, é pacífico que os planos posteriormente adotados pela República da Polónia fixaram o termo dos prazos previstos para pôr fim a essas ultrapassagens, em função das diferentes zonas, entre 2020 e 2024, o que apenas permite ao Estado-Membro em causa pôr fim a essas ultrapassagens dez ou mesmo catorze anos após a data em que estas foram constatadas.



- 100 A este respeito, a República da Polónia sustenta que os prazos que fixou estão plenamente adaptados à dimensão das transformações estruturais necessárias para pôr fim às ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente e destaca as dificuldades a nível socioeconómico e orçamental dos investimentos técnicos de envergadura que há que fazer.
- 101 Contudo, embora tais elementos possam ser tomados em consideração no âmbito do equilíbrio mencionado no n.º 93 do presente acórdão, o certo é que não está demonstrado que as dificuldades referidas pela República da Polónia, que não têm carácter excepcional, sejam suscetíveis de excluir a possibilidade de se fixarem prazos mais curtos, tanto mais que uma grande parte das medidas previstas se destinam à substituição das caldeiras individuais e comuns por instalações mais eficazes.
- 102 Decorre daqui que o referido argumento da República da Polónia não pode, em si mesmo, justificar prazos tão longos para pôr fim às referidas ultrapassagens, tendo em conta a exigência de assegurar que o período de ultrapassagem seja o mais curto possível.
- 103 Neste contexto, a adoção de medidas suplementares invocada pela República da Polónia, que é pacífico não serem suscetíveis, por si só, de pôr efetivamente fim às ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações constatadas de  $PM_{10}$  no ar ambiente, não basta para satisfazer as obrigações decorrentes do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.
- 104 Resulta destas considerações que o segundo fundamento deve ser julgado procedente.

***Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das disposições conjugadas do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI***

*Argumentos das partes*

- 105 Através do seu terceiro fundamento, a Comissão considera que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2008/50, conjugado com o anexo XI desta, na medida em que excedeu os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$ , acrescidos das respetivas margens de tolerância, de 1 de janeiro de 2010 a 10 de junho de 2011, em três zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów e Kędzierzyn-Koźle, bem como de 1 de janeiro a 10 de junho de 2011, na zona de Ostrów-Kępnó.
- 106 Com efeito, no período de vigência da isenção concedida pela Comissão para essas quatro zonas, conforme descrita no n.º 23 do presente acórdão, a República da Polónia estava obrigada, nos termos do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2008/50, a não exceder os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente, acrescidos das respetivas margens de tolerância de 50%, em conformidade com o anexo XI dessa diretiva. Ora, resulta dos valores fornecidos por esse Estado-Membro que as concentrações de  $PM_{10}$  excederam, nas quatro zonas em causa, e até ao fim dessa isenção, os limites aplicáveis, acrescidos das respetivas margens de tolerância.
- 107 Por seu turno, a República da Polónia contrapõe que o terceiro fundamento é improcedente e alega que os dados apresentados pela Comissão são imprecisos, uma vez que se referem a dados diferentes, relativos não aos valores-limite diários mas sim aos valores-limite anuais.
- 108 Na réplica, a Comissão sustenta que a argumentação da República da Polónia é inoperante na medida em que os números que esta apresentou são relativos aos valores anuais aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente e não aos valores diários, sendo estes últimos, no entanto, os únicos visados pelo terceiro fundamento.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 109 Importa desde logo recordar que, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, sempre que, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados no anexo XI dessa diretiva para as PM<sub>10</sub> não possam ser respeitados devido às características de dispersão específicas do local, a condições climáticas desfavoráveis ou a fatores transfronteiriços, o Estado-Membro é dispensado, até 11 de junho de 2011, da obrigação de aplicar esses valores-limite, desde que cumpra as condições previstas nesse artigo 22.º, n.º 1, e comprove que foram tomadas todas as medidas adequadas a nível nacional, regional e local para o cumprimento dos prazos.
- 110 O artigo 22.º, n.º 3, da referida diretiva prevê a esse respeito que, caso um Estado-Membro aplique o n.º 2 desse artigo, o Estado-Membro em causa deve assegurar que a ultrapassagem do valor-limite fixado para cada poluente não exceda a margem de tolerância máxima fixada no anexo XI da Diretiva 2008/50 para cada um dos poluentes em causa. Para as PM<sub>10</sub>, a referida margem de tolerância está fixada em 50% relativamente aos valores-limite.
- 111 Antes de mais há que observar que o argumento da República da Polónia, invocado no n.º 107 do presente acórdão, é inoperante visto que respeita a dados relativos à ultrapassagem dos valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, ao passo que a Comissão, no seu terceiro fundamento, apenas visa, efetivamente, a ultrapassagem dos limites diários. Como tal, o Tribunal de Justiça pronunciar-se-á apenas sobre a alegação de que foram excedidos os limites diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente.
- 112 A este respeito, importa recordar que a República da Polónia apresentou um requerimento em 2008, nos termos do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, relativo aos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em 83 zonas. Por decisão de 11 de dezembro de 2009, a Comissão decidiu não se opor à aplicação, até 11 de junho de 2011, da isenção relativa à obrigação de cumprir os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> em quatro zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle e Ostrów-Kępnó.
- 113 Para essas quatro zonas, a decisão da Comissão teve por efeito que a República da Polónia estava obrigada a assegurar até 11 de junho de 2011, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, que não seriam excedidos os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, acrescidos das respetivas margens de tolerância de 50%, em conformidade com o anexo XI dessa diretiva.
- 114 Ora, resulta dos dados fornecidos pela República da Polónia à Comissão em 26 de junho de 2013, em resposta à notificação para cumprir complementar de 26 de abril de 2013, que as ultrapassagens dos valores-limite diários aplicáveis às concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, acrescidos da margem de tolerância de 50%, tinham sido observadas entre 1 de janeiro de 2010 e 10 de junho de 2011 nas zonas de Radom, Pruszków-Żyrardów e Kędzierzyn-Koźle e que ultrapassagens semelhantes tinham sido observadas, entre 1 de janeiro de 2010 e 10 de junho de 2011, na zona de Ostrów-Kępnó.
- 115 Nestas condições, e atendendo à jurisprudência referida no n.º 62 do presente acórdão, a qual, neste contexto, importa aplicar por analogia, há que concluir que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI.
- 116 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado procedente.

***Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 devido à transposição incorreta dessa disposição***

*Argumentos das partes*

- 117 Através do quarto fundamento, a Comissão alega que, apesar do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, que exige que, em caso de ultrapassagem dos valores-limite, os planos em causa estabeleçam medidas adequadas para que o período de ultrapassagem possa ser o mais curto possível, nem os artigos 91.º e 92.º da Lei POŚ nem o regulamento relativo aos planos de qualidade do ar e aos planos de ação a curto prazo contêm expressamente tal exigência.
- 118 A Comissão sustenta, nomeadamente, que a não inclusão da condição expressa de os planos de qualidade do ar conterem medidas destinadas a reduzir ao máximo o período de ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis à concentrações de PM<sub>10</sub> numa determinada zona obsta a que seja respeitada a exigência de adotar, nesses planos, medidas suscetíveis de pôr fim, o mais rapidamente possível, a uma situação de ultrapassagem.
- 119 Por seu turno, a República da Polónia contesta o quarto fundamento e pretende demonstrar que, apesar da inexistência de uma disposição que estabeleça expressamente a referida condição, a natureza das medidas efetivamente previstas nos planos de qualidade do ar e nos planos de ação a curto prazo satisfaz as exigências de uma correta transposição do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 120 Resulta de jurisprudência constante que a transposição para o direito interno de uma diretiva não exige necessariamente uma reprodução formal e textual das suas disposições numa disposição legal ou regulamentar expressa e específica, podendo bastar um contexto jurídico geral, desde que este assegure efetivamente a plena aplicação dessa diretiva de um modo suficientemente claro e preciso (Acórdão de 30 de junho de 2016, Comissão/Polónia, C-648/13, EU:C:2016:490, n.º 73 e jurisprudência aí referida).
- 121 A este respeito, por um lado, uma vez que os três primeiros fundamentos da Comissão foram julgados procedentes, deve considerar-se que a República da Polónia não assegura a aplicação plena da Diretiva 2008/50. Embora este Estado-Membro invoque elementos do contexto jurídico nacional para afirmar que assegurava uma correta aplicação ao nível do cumprimento da exigência resultante do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva, não apresenta, contudo, provas para fundamentar essa argumentação.
- 122 Por outro lado, nenhum dos planos de qualidade do ar adotados pelo Estado-Membro em causa, tanto à escala nacional como regional, continha uma menção expressa à exigência de esses planos permitirem limitar as ultrapassagens dos valores-limite ao período mais curto possível.
- 123 Nestas condições, a transposição da Diretiva 2008/50, pela República da Polónia, para o direito interno não é suscetível, tendo em conta o seu contexto jurídico geral, de assegurar efetivamente a plena aplicação dessa diretiva.
- 124 Assim, o quarto fundamento invocado pela Comissão deve ser julgado procedente.

125 Atendendo a estas considerações, há que declarar que a República da Polónia:

- ao exceder, entre 2007 e 2015, inclusive, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em 35 zonas de avaliação e de gestão da qualidade do ar e os valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  em 9 zonas de avaliação e de gestão da qualidade do ar;
- ao não adotar, nos planos de qualidade do ar, medidas adequadas, destinadas a que o período de ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente fosse o mais curto possível;
- ao exceder, de 1 de janeiro de 2010 a 10 de junho de 2011, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de  $PM_{10}$  no ar ambiente, acrescidos da margem de tolerância, nas zonas de Radom, Pruszków-Żyrardów e Kędzierzyn-Koźle, bem como de 1 de janeiro a 10 de junho de 2011, na zona de Ostrów-Kęпно; e
- ao não transpor corretamente o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50;

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respetivamente, das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI, do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, bem como das disposições conjugadas do artigo 22.º, n.º 3, com o anexo XI da mesma diretiva.

#### Quanto às despesas

126 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Polónia e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

#### 1) A República da Polónia:

- **ao exceder, entre 2007 e 2015, inclusive, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de partículas  $PM_{10}$  em 35 zonas de avaliação e de gestão da qualidade do ar e os valores-limite anuais aplicáveis às concentrações de partículas  $PM_{10}$  em 9 zonas de avaliação e de gestão da qualidade do ar;**
- **ao não adotar, nos planos de qualidade do ar, medidas adequadas, destinadas a que o período de ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de partículas  $PM_{10}$  no ar ambiente fosse o mais curto possível;**
- **ao exceder, de 1 de janeiro de 2010 a 10 de junho de 2011, os valores-limite diários aplicáveis às concentrações de partículas  $PM_{10}$  no ar ambiente, acrescidos da margem de tolerância, nas zonas de Radom, Pruszków-Żyrardów e Kędzierzyn-Koźle, bem como de 1 de janeiro a 10 de junho de 2011, na zona de Ostrów-Kęпно; e**
- **ao não transpor corretamente o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, 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;**

**não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respetivamente, das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 com o seu anexo XI, do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, bem como das disposições conjugadas do artigo 22.º, n.º 3, com o anexo XI da mesma diretiva.**

**2) A República da Polónia é condenada nas despesas.**

Assinaturas