



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de novembro de 2020\*

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 2008/50/CE — Qualidade do ar ambiente — Artigo 13.º, n.º 1, e anexo XI — Excedência sistemática e persistente dos valores-limite fixados para as micropartículas (PM<sub>10</sub>) em certas zonas e aglomerações italianas — Artigo 23.º, n.º 1 — Anexo XV — Período de excedência “o mais curto possível” — Medidas adequadas»

No processo C-644/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 13 de outubro de 2018,

**Comissão Europeia**, representada inicialmente por G. Gattinara e K. Petersen e, em seguida, por G. Gattinara e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**República Italiana**, representada por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. De Luca e P. Gentili, avvocati dello Stato,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra e A. Kumin (relator), presidentes de secção, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos e P. G. Xuereb, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

\* Língua do processo: italiano.

## Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que a República Italiana:
- ao ter excedido, de forma sistemática e persistente, os valores-limite aplicáveis às concentrações de partículas PM<sub>10</sub> (a seguir «valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>») e ao continuar a excedê-los,
  - no que respeita ao valor-limite diário,
    - a partir de 2008, nas zonas seguintes: IT1212 (Vale do Sacco); IT1215 (aglomeração de Roma); IT1507 (antiga zona IT1501, zona de descontaminação — Nápoles e Caserta); IT0892 (Emília-Romanha, Pianura Ovest [planície ocidental]); IT0893 (Emília-Romanha, Pianura Est [planície oriental]); IT0306 (aglomeração de Milão); IT0307 (aglomeração de Bérgamo); IT0308 (aglomeração de Brescia); IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A); IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B); IT0312 (Lombardia, fundo do vale D); IT0119 (Piemonte, planície); zona IT0120 (Piemonte, colina);
    - a partir de 2009, nas zonas seguintes: IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso); IT0510 (antiga zona IT0502, aglomeração de Pádua); IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência); IT0512 (antiga zona IT0504, aglomeração de Verona); IT0513 e IT0514 (antiga zona IT0505; zona A1 - província do Veneto);
    - de 2008 a 2013 e novamente a partir de 2015, na zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia);
    - de 2008 a 2012 e novamente a partir de 2014, nas zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano e Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeração de Turim);
    - de 2008 a 2009 e novamente a partir de 2011, nas zonas IT1008 (zona da Conca Ternana [zona da eclusa de Terni]) e IT1508 (antiga zona IT1504, zona costeira das colinas de Benevento);
    - em 2008 e novamente a partir de 2011, na zona IT1613 (Apúlia - zona industrial);
    - de 2008 a 2012, em 2014 e a partir de 2016, na zona IT1911 (aglomeração de Palermo); assim como
  - no que respeita ao valor-limite anual nas seguintes zonas: IT1212 (vale do Sacco) desde 2008 e ininterruptamente até, pelo menos, 2016; IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso) em 2009, 2011 e 2015; IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência), em 2011, 2012 e 2015; IT0306 (aglomeração de Milão), IT0308 (aglomeração de Brescia), IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A) e IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B) de 2008 a 2013, e a partir de 2015; IT0118 (aglomeração de Turim) de 2008 a 2012, e a partir de 2015,

não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força das disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1),

e

- ao não ter tomado, a partir de 11 de junho de 2010, as medidas adequadas a garantir a observância dos valores-limite fixados para as  $PM_{10}$  em todas essas zonas, não cumpriu as obrigações impostas pelo artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com o anexo XV, secção A, desta diretiva, e, mais concretamente, a obrigação prevista no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva de garantir que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível.

## Quadro jurídico

### *Diretiva 96/62/CE*

- 2 O artigo 8.º da 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), sob a epígrafe «Medidas aplicáveis nas zonas onde os níveis são superiores ao valor-limite», previa, nos seus n.ºs 1, 3 e 4:

«1. Os Estados-Membros devem estabelecer a lista das zonas e aglomerações em que os níveis de um ou mais poluentes são superiores ao valor-limite acrescido da margem de tolerância.

[...]

3. Nas zonas e aglomerações referidas no n.º 1, os Estados-Membros devem tomar medidas para garantir que seja elaborado ou aplicado um plano ou programa destinado a fazer cumprir o valor-limite dentro do prazo fixado.

Este plano ou programa, a que o público deve ter acesso, incluirá pelo menos as informações enumeradas no anexo IV.

4. Nas zonas e aglomerações referidas no n.º 1 em que os níveis de mais de um poluente excedem os valores-limite, os Estados-Membros estabelecerão um plano integrado abrangendo todos os poluentes em questão.»

### *Diretiva 1999/30/CE*

- 3 O artigo 5.º 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), sob a epígrafe «Partículas em suspensão», dispunha, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para garantir que as concentrações de  $PM_{10}$  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.

[...]»

- 4 O anexo III dessa diretiva especificava que, para as partículas  $PM_{10}$ , a data para o início do cumprimento do valor-limite era 1 de janeiro de 2005.

### *Diretiva 2008/50*

- 5 A Diretiva 2008/50, que entrou em vigor em 11 de junho de 2008, substituiu cinco atos legislativos preexistentes, relativos à avaliação e à gestão da qualidade do ar ambiente, nomeadamente as Diretivas 96/62 e 1999/30, as quais foram revogadas a partir de 11 de junho de 2010, como resulta do artigo 31.º da Diretiva 2008/50.
- 6 Os considerandos 17 e 18 da Diretiva 2008/50 enunciam:
- «(17) As medidas [da União Europeia] necessárias para reduzir as emissões na fonte, em particular as medidas que visam melhorar a eficácia da legislação [da União] aplicável às emissões industriais, limitar as emissões de escape dos motores instalados em veículos pesados, reduzir, de modo acrescido, as emissões nacionais autorizadas dos principais poluentes nos Estados-Membros e as emissões associadas ao reabastecimento de combustível dos automóveis a gasolina nas estações de serviço, e controlar o teor de enxofre dos combustíveis, incluindo os combustíveis navais, deverão ser devidamente examinadas como prioridade por todas as instituições envolvidas.
- (18) Deverão ser elaborados planos de qualidade do ar para as zonas e aglomerações populacionais onde as concentrações de poluentes no ar ambiente excedam os valores-alvo ou os valores-limite de qualidade do ar relevantes, acrescidos das margens de tolerância temporária, sempre que tal seja aplicável. Os poluentes atmosféricos têm origem em muitas fontes e atividades diferentes. Para assegurar a coerência entre as diferentes políticas, os planos de qualidade do ar deverão, sempre que possível, ser coerentes e integrados nos planos e programas elaborados nos termos da Diretiva 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 [JO 2001, L 309, p. 1], da Diretiva 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 2001, L 309, p. 22)] e da Diretiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2002, relativa à avaliação e a gestão do ruído ambiente [JO 2002, L 189, p. 12]. Os objetivos de qualidade do ar previstos na presente diretiva serão também plenamente tidos em conta na concessão de licenças para atividades industriais, nos termos da Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [JO 2008, L 24, p. 8].»
- 7 O artigo 1.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Objeto», enuncia, nos seus pontos 1 a 3:
- «A presente diretiva estabelece medidas destinadas a:
- 1) Definir e fixar objetivos relativos à qualidade do ar ambiente destinad[o]s a evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente na sua globalidade;
  - 2) Avaliar, com base em métodos e critérios comuns, a qualidade do ar ambiente nos Estados-Membros;
  - 3) Obter informações sobre a qualidade do ar ambiente a fim de contribuir para a luta contra a poluição atmosférica e os efeitos nocivos e acompanhar as tendências a longo prazo bem como as melhorias obtidas através de medidas nacionais e [da União].»

8 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê, nos seus pontos 5, 7 a 9 e 16 a 18:

«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;

[...]

7) “Margem de tolerância”: a percentagem do valor-limite em que este valor pode ser excedido nas condições fixadas na presente diretiva;

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

9) “Valor-alvo”: um nível fixado com o intuito de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos na saúde humana e no ambiente na sua globalidade, a atingir, na medida do possível, num prazo determinado;

[...]

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 [(micrómetro)];

[...]»

9 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Valores-limite e limiares de alerta para a proteção da saúde humana», dispõe, 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 deste requisito 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»

- 10 O artigo 20.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Contribuição de poluentes provenientes de fontes naturais», prevê, nos n.ºs 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros transmitem à Comissão, relativamente a um determinado ano, as listas das zonas e aglomerações onde a excedência dos valores-limite de um determinado poluente seja imputável a fontes naturais. Os Estados-Membros dão informações sobre as concentrações e as fontes, bem como elementos que demonstrem que a referida excedência é imputável a fontes naturais.

2. Caso a Comissão seja informada da existência de uma excedência imputável a fontes naturais nos termos do n.º 1, essa excedência não é considerada como tal para os efeitos da presente diretiva.»

- 11 Em conformidade com os números 1 a 4 do artigo 21.º desta diretiva, sob a epígrafe «Excedências imputáveis à areia ou ao sal utilizado nas estradas», os Estados-Membros podem designar zonas ou aglomerações onde os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> sejam excedidos no ar ambiente devido à ressuspensão de partículas causada pela areia ou pelo sal utilizados na cobertura de estradas durante o inverno. Os Estados-Membros apresentam as provas necessárias para demonstrar que os valores-limite foram excedidos devido à ressuspensão dessas partículas e que foram tomadas medidas razoáveis para reduzir as concentrações. Sem prejuízo do artigo 20.º da referida diretiva, os Estados-Membros só têm de estabelecer o plano relativo à qualidade do ar previsto no artigo 23.º desta mesma diretiva na medida em que a excedência se deva a fontes de PM<sub>10</sub> distintas da cobertura de estradas com areia ou com sal durante o inverno.

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

«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 os 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.

4. Os Estados-Membros notificam a Comissão das zonas ou aglomerações onde consideram que são aplicáveis os n.ºs 1 ou 2 e comunicam o plano de qualidade do ar referido no n.º 1, incluindo todas as informações necessárias para a Comissão avaliar se foram cumpridas as condições aplicáveis. Na sua avaliação, a Comissão deve ter em conta os efeitos estimados, presentes e futuros, na qualidade do ar ambiente dos Estados-Membros, das medidas tomadas pelos Estados-Membros, bem como os efeitos estimados, na qualidade do ar ambiente, das medidas [da União] atuais e futuras a propor pela Comissão.

Caso a Comissão não levante objeções no prazo de nove meses a contar da receção da notificação, consideram-se cumpridas as condições de aplicação do n.º 1 ou do n.º 2.

Em caso de objeção, a Comissão pode solicitar aos Estados-Membros que adaptem ou apresentem um novo plano de qualidade do ar.»

- 13 O artigo 23.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Planos de qualidade do ar», enuncia, 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 O artigo 27.º desta diretiva, sob a epígrafe «Transmissão de informações e dados», prevê:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as informações sobre a qualidade do ar ambiente sejam colocadas à disposição da Comissão no prazo que resulte das medidas de execução a que se refere o n.º 2 do artigo 28.º

2. Em qualquer caso, para o efeito específico da avaliação do respeito dos valores-limite e dos níveis críticos e da consecução dos valores-alvo, essas informações devem ser col[oc]adas à disposição da Comissão no prazo de nove meses a contar do final de cada ano civil e devem incluir:

[...]

b) A lista das zonas e aglomerações em que os níveis de um ou vários poluentes sejam superiores aos valores-limite, acrescidos, se for caso disso, da margem de tolerância, ou superiores aos valores-alvo ou níveis críticos; e, para as mesmas zonas e aglomerações:

- i) os níveis avaliados e, se tal for pertinente, as datas e os períodos em que esses níveis foram observados;
- ii) se for caso disso, uma avaliação da contribuição de fontes naturais e da ressuspensão de partículas pela areia ou pelo sal utilizados na cobertura de estradas para os níveis avaliados, tal como transmitidos à Comissão nos termos dos artigos 20.º e 21.º

3. Os n.ºs 1 e 2 aplicam-se à informação recolhida a partir do segundo ano civil após a entrada em vigor das medidas de execução a que se refere o n.º 2 do artigo 28.º»

- 15 O anexo XI da Diretiva 2008/50, intitulado «Valores-limite para a proteção da saúde humana», estabelece, relativamente às PM<sub>10</sub>, que o valor-limite diário é fixado em 50 µg/m<sup>3</sup>, a não exceder mais de 35 vezes por ano civil, e que o valor-limite anual, fixado em 40 µg/m<sup>3</sup>, não pode ser excedido.

- 16 Entre as informações que devem constar dos planos de qualidade do ar, na aceção do artigo 23.º desta diretiva, a secção A do anexo XV da mesma diretiva prevê, nomeadamente:

«8. *Detalhes das medidas ou projetos aprovados para reduzir a poluição na sequência da entrada em vigor da presente diretiva:*

- a) Lista e descrição de todas as medidas constantes do projeto;
- b) Calendário de execução;
- c) Estimativa do melhoramento previsto da qualidade do ar, bem como do tempo necessário para atingir os objetivos.»

### **Procedimento pré-contencioso**

- 17 Após ter analisado os relatórios apresentados pela República Italiana sobre a evolução das concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente no período compreendido entre 2008 e 2012 nas zonas consideradas, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 11 de julho de 2014, uma notificação para cumprir relativa à violação dos artigos 13.º e 23.º da Diretiva 2008/50, por excedência persistente dos valores-limite aplicáveis àquelas concentrações durante esse período (a seguir «notificação para cumprir inicial»).
- 18 As autoridades italianas pediram uma prorrogação do prazo de resposta a essa notificação para cumprir, a qual lhes foi concedida, e enviaram a sua resposta em 28 de outubro de 2014, não tendo contestado a violação do artigo 13.º da Diretiva 2008/50. Em contrapartida, relativamente à alegada violação do artigo 23.º desta diretiva, alegaram que haveria que proceder a uma apreciação de cada uma das zonas ou aglomerações em causa.
- 19 Uma vez que várias zonas da bacia do Pó não foram incluídas na notificação para cumprir inicial e que os relatórios a que se refere o artigo 27.º da Diretiva 2008/50, respeitantes aos anos 2013 e 2014, foram enviados tardiamente, tendo os dados desse período relativos ao Piemonte, à Sicília e à Calábria sido apenas apresentados a 4 de fevereiro de 2016, a Comissão, após o recebimento desses dados adicionais, enviou, em 16 de junho de 2016, uma notificação para cumprir complementar na qual alegava a violação persistente e continuada dos valores-limite definidos no artigo 13.º dessa diretiva, bem como uma violação do artigo 23.º da mesma diretiva.
- 20 Após ter solicitado e obtido uma prorrogação do prazo de resposta a essa notificação complementar para cumprir, as autoridades italianas responderam por ofício de 20 de setembro de 2016, não tendo contestado a violação do artigo 13.º da Diretiva 2008/50. No que respeita à alegada violação do artigo 23.º dessa diretiva, reiteraram os argumentos formulados na resposta que deram à notificação para cumprir inicial, tendo, todavia, fornecido uma atualização de alguns dos dados.
- 21 Perante as respostas das autoridades italianas, referidas no n.º 20 do presente acórdão, a Comissão, em 28 de abril de 2017, emitiu um parecer fundamentado, no qual invocou, em primeiro lugar, o incumprimento persistente e continuado, no período de 2008 a 2015, do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> nas zonas enumeradas no parecer, bem como do valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub> em algumas dessas zonas, em violação das disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50. No que respeita à Sicília, a Comissão esclareceu no parecer fundamentado que a violação dessas disposições perdurou pelo menos até 2014, uma vez que não foi comunicado nenhum dado respeitante a 2015.



- 22 Em segundo lugar, a Comissão concluiu que, em relação às zonas enumeradas no parecer fundamentado, a República Italiana não tinha cumprido as obrigações previstas no artigo 23.º da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com o anexo XV da mesma diretiva.
- 23 A República Italiana respondeu ao parecer fundamentado em 29 de junho de 2017. Em 15 de setembro de 2017, forneceu informações adicionais sobre os vários planos de qualidade do ar que as regiões tinham alterado, bem como sobre as medidas que estavam prestes a tomar para reduzir os níveis de concentração de PM<sub>10</sub> no ar ambiente.
- 24 Considerando que a República Italiana não tinha ainda corrigido as violações do direito da União que lhe foram imputadas, a Comissão decidiu intentar, em 13 de outubro de 2018, a presente ação por incumprimento.
- 25 A República Italiana solicitou que o Tribunal de Justiça reunisse como Grande Secção, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

### Quanto à ação

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

#### *Argumentos das partes*

- 26 No primeiro fundamento, a Comissão alega que, tendo em conta a excedência do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> desde 2008 e, pelo menos, até 2016, bem como do valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub> desde 2008 nas zonas referidas no n.º 1 do presente acórdão, a República Italiana violou, de forma sistemática e persistente, as obrigações resultantes do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, conjugado com o anexo XI da mesma diretiva.
- 27 A título preliminar, a Comissão presta um esclarecimento no que respeita à aplicação *ratione temporis* da Diretiva 2008/50, alegando a violação do artigo 13.º desta diretiva em certas zonas e aglomerações italianas desde 2008, apesar de esta diretiva só ter entrado em vigor em 11 de junho de 2008 e de, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, da mesma diretiva, os Estados-Membros deverem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento antes de 11 de junho de 2010.
- 28 Referindo-se aos n.ºs 43 e 45 do Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94), esta instituição recorda que a Diretiva 2008/50 veio substituir, em conformidade com o seu considerando 3, cinco atos da União, entre os quais a Diretiva 1999/30, que estabelecia os valores-limite a ser respeitados a partir de 1 de janeiro de 2005. Neste âmbito, o Tribunal de Justiça salientou, nomeadamente, que as disposições conjugadas do artigo 5.º e do anexo III da Diretiva 1999/30, que abrangiam o período anterior ao da aplicação da Diretiva 2008/50, foram mantidas pelas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI dessa diretiva, pelo que uma imputação de violação destas últimas disposições é igualmente admissível relativamente aos períodos compreendidos entre 1 de janeiro de 2005 e 11 de junho de 2010.
- 29 A Comissão alega que, em todo o caso, a República Italiana não obteve nenhuma prorrogação do prazo para o cumprimento dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, nos termos do artigo 22.º da Diretiva 2008/50, como indicado no parecer fundamentado. Consequentemente, estava obrigada à observância das disposições dessa diretiva relativamente a esses valores-limite, sem exceção.

- 30 Além disso, a Comissão recorda que o Tribunal de Justiça já declarou que a República Italiana não cumpriu a obrigação de garantir que, relativamente aos anos de 2006 e 2007, as concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente não excediam os valores-limite diário e anual estabelecidos pela Diretiva 1999/30 em várias zonas e aglomerações italianas (Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália, C-68/11, EU:C:2012:815, n.ºs 55 a 58 e 67). Por conseguinte, a presente ação diz respeito à excedência continuada dos valores-limite diário e anual fixados para as PM<sub>10</sub> a partir de 2008 e até ao termo do prazo de cumprimento indicado no parecer fundamentado, ou seja, 28 de junho de 2017.
- 31 Por último, tendo recebido os dados relativos a 2017, que confirmavam a excedência persistente dos valores-limite diário e anual fixados para as PM<sub>10</sub> na quase totalidade das zonas em causa, a Comissão declara que tenciona apresentar todos esses dados no decurso do processo, logo que tenham sido tecnicamente validados, juntamente com elementos complementares relativos a factos posteriores a 28 de junho de 2017, dado tratar-se de factos «da mesma natureza» e que «consustanciam o mesmo tipo de conduta» que os referidos no parecer fundamentado. Do mesmo modo, a Comissão refere que também forneceu os dados sobre os níveis de concentração de PM<sub>10</sub> em 2016, os quais só lhe foram apresentados pelas autoridades italianas em 15 de setembro de 2017, ou seja, após a data-limite indicada no parecer fundamentado.
- 32 A Comissão recorda que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a constatação objetiva da excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> pelas disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50 é suficiente para concluir pela violação dessas disposições.
- 33 Segundo a Comissão, a análise dos relatórios anuais apresentados pela República Italiana nos termos do artigo 27.º da Diretiva 2008/50, cujos resumos figuram em anexo à sua petição inicial, permite concluir por uma excedência persistente dos valores-limite diário e anual fixados para as PM<sub>10</sub> em cada uma das 27 zonas geográficas examinadas. Com exceção de alguns dos anos, esses valores-limite nunca foram respeitados e o facto de terem sido excedidos na data em que a ação por incumprimento foi intentada é uma prova da sua persistência.
- 34 Daí resulta que os valores-limite diário e anual fixados para as PM<sub>10</sub> foram sistemática e persistentemente excedidos, estando a infração ainda em curso no momento em que a ação por incumprimento foi intentada nas zonas referidas no n.º 1 do presente acórdão.
- 35 A República italiana contesta o incumprimento que lhe é imputado.
- 36 Em primeiro lugar, considera que não pode ser deduzida uma violação do artigo 13.º da Diretiva 2008/50, conjugado com o seu anexo XI, de uma mera excedência dos valores-limite médios diário ou anual fixados para as PM<sub>10</sub> durante um determinado número de anos num Estado-Membro. A este respeito, alega que, contrariamente ao entendimento da Comissão, os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça em processos semelhantes não permitem considerar que exista uma correlação automática entre a excedência dos limites máximos de concentração de substâncias poluentes e um incumprimento do direito da União, uma vez que a referida diretiva tem por objetivo garantir uma redução progressiva dos níveis de exposição a fatores nocivos dentro dos limites que fixa.
- 37 Segundo a República Italiana, não se pode, portanto, considerar que esta diretiva tenha sido violada — e, no caso vertente, que tenha havido um incumprimento da obrigação de reduzir as concentrações das PM<sub>10</sub> aos limites máximos previstos no anexo XI — quando o exame do histórico dos dados de concentração dos componentes nocivos demonstra uma redução progressiva, constante e significativa dos níveis de concentração que permite atingir um nível próximo do previsto pelas disposições do direito da União.

- 38 Segundo uma interpretação correta da Diretiva 2008/50 à luz da sua redação, da sua economia e dos seus objetivos, corroborada pela declaração da Comissão em anexo a essa diretiva, importa, no entender da República Italiana, ler sempre o artigo 13.º da Diretiva 2008/50 em conjugação com o artigo 23.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, da mesma diretiva, de modo que a única obrigação a cargo dos Estados-Membros no caso de os valores-limite referidos no mencionado artigo 13.º e no anexo XI da mesma diretiva serem excedidos seria a elaboração de planos de qualidade do ar que previssem medidas adequadas a garantir que a excedência desses valores seja o mais breve possível. Por conseguinte, só estará em causa uma violação suscetível de ser punida nos termos do artigo 258.º TFUE se, no caso de excedência dos valores-limite, não houver planos de qualidade do ar, o que não aconteceu no caso em apreço. Deste modo, apenas a segunda imputação apresentada pela Comissão é relevante para a declaração de um eventual incumprimento das obrigações previstas na Diretiva 2008/50.
- 39 Segundo a República Italiana, a adaptação da qualidade do ar aos limites e objetivos previstos constitui um processo complexo em que as medidas dos Estados-Membros não podem ser episódicas e devem necessariamente envolver planos a longo prazo. Tendo em conta a diversidade e a interação das fontes de poluição, as medidas nacionais deverão ser complementadas por medidas da competência da União, nomeadamente as relativas às grandes instalações de combustão e às instalações industriais. Por último, é necessário que este conjunto de medidas não obste ao desenvolvimento económico, mas que, pelo contrário, funcione para garantir a sua sustentabilidade.
- 40 Em segundo lugar e a título subsidiário, a República Italiana alega que a excedência dos valores-limite previstos no artigo 13.º da Diretiva 2008/50 não pode ser imputada exclusivamente ao Estado-Membro em causa. A diversidade de fontes de poluição atmosférica implica que as possibilidades de intervenção de um único Estado-Membro sobre essas fontes e de redução da concentração dos vários poluentes, incluindo as partículas PM<sub>10</sub>, abaixo dos valores-limite são relativas. Com efeito, no que respeita às várias fontes de poluição, mencionadas no considerando 18 da Diretiva 2008/50, é a União, e não os Estados-Membros, quem tem competência para regulamentar as emissões de poluentes.
- 41 Assim, embora resulte da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o procedimento previsto no artigo 258.º TFUE assenta na constatação objetiva do incumprimento das suas obrigações por parte do Estado-Membro, é ainda necessário, no entender da República Italiana, que esse incumprimento possa ser objetivamente imputável ao comportamento das autoridades nacionais e que não resulte de outros fatores de causalidade, independentes da esfera de competência dos Estados-Membros. Uma ação intentada pela Comissão só pode ser julgada procedente se esta instituição fizer a prova dessa imputabilidade exclusiva ao Estado-Membro em causa, e não se a eventual desconformidade com o direito da União resultar de uma multiplicidade de fatores, dos quais apenas alguns são da esfera de competência desse Estado-Membro.
- 42 Consequentemente, no caso vertente, a Comissão deveria ter declarado, em primeiro lugar, a ausência de qualquer incidência de fatores de causalidade naturais externos, os quais não podiam ser controlados pelas autoridades nacionais na medida em que são imprevisíveis e inevitáveis, e, por outro, a ausência de comportamentos de terceiros suscetíveis de ter incidência na prossecução dos objetivos de proteção subjacentes às disposições legislativas alegadamente violadas. A este respeito, a República Italiana menciona fatores de causalidade que escapam totalmente ao controlo das autoridades nacionais e que são de origem natural, nomeadamente a configuração orográfica de certas zonas territoriais italianas associada às condições meteorológicas prevaletentes nessas zonas, ou fatores de origem humana, bem como a interferência de políticas europeias independentes das políticas nacionais. Neste contexto, refere-se, nomeadamente, às políticas da União em matéria de biomassa, de emissões de poluentes, em especial às vantagens concedidas aos veículos a gasóleo e à fixação das emissões de PM<sub>10</sub> pelos veículos «Eurodiesel» com base em modelos teóricos muito afastados das emissões reais de PM<sub>10</sub> e da agricultura, alguns dos quais, a fim de reduzir outras fontes de emissões, acabaram por aumentar as emissões de PM<sub>10</sub> tidas em conta pela Diretiva 2008/50, como confirmam os relatórios juntos aos autos.

- 43 Consequentemente, segundo a República Italiana, a Comissão não faz a prova de que a excedência dos valores-limite fixados pela Diretiva 2008/50 é imputável à insuficiência dos planos de qualidade do ar em causa. Se essa instituição não tivesse de apresentar essa prova, tal equivaleria a responsabilizar automática ou objetivamente o Estado-Membro em causa, o que seria inaceitável.
- 44 Em terceiro lugar, a República Italiana alega, a título subsidiário, que a Comissão comete um erro de direito quando determina o limite máximo de concentração de  $PM_{10}$  a ser aceite, uma vez que toma como valores de referência os valores de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por dia e  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por ano, mas não tem em conta a margem de tolerância prevista nos artigos 13.º e 23.º e no anexo XI da Diretiva 2008/50, lidos em conjunto. Resulta dessa leitura conjunta que, sempre que os valores-limite previstos nas disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da referida diretiva forem excedidos, podem ser aplicadas margens de tolerância nos termos do artigo 23.º, n.º 1, da mesma diretiva. Uma vez que a obrigação de elaborar planos de qualidade do ar só é imposta aos Estados-Membros quando «os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo, bem como as respetivas margens de tolerância», importa elevar o valor-limite da margem de tolerância aplicável para controlar a excedência dos valores máximos admissíveis no âmbito do direito nacional.
- 45 Para as  $PM_{10}$ , esta margem de tolerância é fixada em 50 % por dia e 20 % por ano civil, pelo que não há violação do direito da União se o valor máximo, resultante da elevação do valor-limite por aplicação do coeficiente previsto como margem de tolerância, não for excedido. Por conseguinte, no presente caso, a Comissão deveria ter tomado em consideração, não os valores de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por dia e de  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por ano, mas sim os valores de  $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por dia e de  $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$  por ano.
- 46 Na parte introdutória da réplica, a Comissão observa, a título preliminar, que, na sua contestação, a República Italiana não impugna a abordagem segundo a qual o presente processo diz respeito a um incumprimento sistemático e persistente de certas disposições do direito da União e, por conseguinte, à excedência persistente, em certos casos, dos valores-limite estabelecidos para as  $PM_{10}$  por períodos de tempo bastante longos. Esta constatação é confirmada pelo facto de a República Italiana fazer referência aos valores-limite fixados para as  $PM_{10}$  para 2018.
- 47 Quanto ao argumento de que, para garantir o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 2008/50, basta que a redução dos níveis de concentração de  $PM_{10}$  prevista pela Diretiva 2008/50 seja progressiva, mesmo que esses níveis se mantenham acima dos valores-limite fixados para as  $PM_{10}$  pela mesma diretiva, e que, portanto, tal excedência tivesse tido como único efeito obrigar os Estados-Membros a adotar um plano de qualidade do ar, a Comissão alega que esse plano não encontra fundamento nem na redação da referida diretiva nem na jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 48 A este respeito, a Comissão sublinha que há que fazer a distinção entre os valores-limite e os valores-alvo, os quais devem ser atingidos num prazo determinado, mas apenas «na medida do possível» e desde que as medidas correspondentes não impliquem custos desproporcionados, segundo a definição que figura no artigo 2.º, ponto 9, da Diretiva 2008/50, em conjugação com os artigos 16.º e 17.º dessa diretiva. Ora, esses artigos não estão em causa no âmbito da presente ação.
- 49 Quanto ao argumento respeitante à não imputabilidade à República Italiana da excedência dos valores-limite estabelecidos para as  $PM_{10}$  devido, nomeadamente, à configuração orográfica de certas zonas territoriais italianas ou às políticas europeias com impacto significativo na formação de compostos nocivos para a saúde, a Comissão responde que a obrigação de não exceder os mencionados valores-limite é claramente uma obrigação de resultado, cujo cumprimento cabe ao Estado-Membro, nos termos do artigo 13.º da Diretiva 2008/50. Invocar a existência de aspetos específicos desse Estado-Membro equivale a negar a existência dessa obrigação.

- 50 A Comissão esclarece também que as eventuais dificuldades no cumprimento dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> em determinadas partes do território nacional foram devidamente tidas em conta no considerando 16 da Diretiva 2008/50, dado que este faz referência a zonas em que as condições são «particularmente difíceis» e relativamente às quais é possível prorrogar o prazo para o cumprimento dos valores-limite relativos à qualidade do ar, desde que seja apresentado à Comissão um pedido nesse sentido, acompanhado de um plano pormenorizado elaborado com vista ao cumprimento dos valores-limite no novo prazo fixado, em conformidade com o artigo 22.º, n.ºs 1 e 3, da referida diretiva. No entanto, no que respeita ao presente processo, a República Italiana nunca obteve autorização por parte da Comissão para a prorrogação desse prazo.
- 51 Segundo a Comissão, são igualmente irrelevantes os argumentos apresentados pela República Italiana, segundo os quais, nomeadamente, as políticas europeias em matéria de transportes, energia e agricultura contribuíram para a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>. A Comissão alega a este respeito que, numa ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, é apenas necessário demonstrar se um Estado-Membro cumpriu uma obrigação prescrita por uma disposição do direito da União e, não, se existem circunstâncias que possam ter tido incidência no incumprimento em causa.
- 52 Relativamente à referência feita pela República Italiana à «margem de tolerância» prevista nos artigos 13.º, 22.º e 23.º e no anexo XI da Diretiva 2008/50, a Comissão contesta a interpretação que a República Italiana faz destas disposições, segundo a qual, por um lado, o cumprimento dos valores-limite relativos à qualidade do ar deve incluir sempre essa margem de tolerância e, por outro, tal inclusão é confirmada pela referência a essa margem de tolerância nas referidas disposições, pelo que só se verifica uma infração a essa diretiva se for demonstrado que a excedência também ultrapassa a mencionada margem de tolerância.
- 53 A Comissão alega, a este respeito, que as referidas disposições devem ser interpretadas no sentido de que a margem de tolerância só é aplicável nas duas hipóteses previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Diretiva 2008/50, como enuncia expressamente o n.º 3 deste artigo.
- 54 Esta interpretação é confirmada pela redação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, que refere o caso de os valores-limite de concentração excederem «as respetivas margens de tolerância», isto é, não uma margem prevista pelo próprio legislador da União, mas a margem decidida pela Comissão, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 3, da referida diretiva e a pedido do Estado-Membro em causa.
- 55 Por conseguinte, não havendo uma autorização expressa por parte da Comissão, nos termos do artigo 22.º da Diretiva 2008/50, não pode ser aplicada uma margem de tolerância. Além disso, no que respeita às concentrações de PM<sub>10</sub>, a referida margem de tolerância constitui, em todo o caso, uma medida transitória que poderia apenas ser aplicada até 11 de junho de 2011, como resulta da redação do artigo 22.º, n.º 2, desta diretiva. Esta disposição já não produz, portanto, nenhum efeito jurídico. Por outro lado, não foi concedida nenhuma margem de tolerância à República Italiana nos termos do artigo 22.º, n.ºs 3 e 4, da referida diretiva.
- 56 Quanto ao mérito da primeira imputação à luz dos dados relevantes, a Comissão alega que a República Italiana se limita a referir, nomeadamente, a extensão de cada uma das excedências, tal como registadas nas várias estações de medição. A este respeito, a Comissão alega que, por força do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, incumbe aos Estados-Membros prestar informações sobre a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, indicando as zonas geográficas em que essas excedências ocorreram. O facto de haver diferenças entre as estações de medição numa mesma zona não tem a menor importância, uma vez que, de qualquer modo, cabe aos Estados-Membros organizar e gerir a recolha de dados por forma a cumprir a obrigação estabelecida nessa disposição, ou seja, fornecendo atempadamente à Comissão os dados necessários. Após ter transmitido esses dados, a República Italiana não pode, portanto, contestar o seu conteúdo.

- 57 Além disso, uma vez que a República Italiana pretende manter que a excedência de determinados valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> se deve a fatores naturais, devia ter informado a Comissão desse facto, conforme dispõe o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.
- 58 A Comissão recorda que a República Italiana insiste repetidamente numa alegada melhoria e numa provável tendência para a diminuição dos níveis de concentração de PM<sub>10</sub> nas várias zonas em causa. Contudo, baseando-se no Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 65), refere que uma eventual tendência parcial de diminuição revelada pelos dados recolhidos, da qual não resulta, no entanto, o cumprimento, pelo Estado-Membro em causa, dos valores-limite que lhe são exigidos, não é suscetível de invalidar a declaração de incumprimento que lhe é imputável.
- 59 Por outro lado, no que respeita ao valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub>, a Comissão apresenta uma atualização dos dados relativos a 2017 para demonstrar que, apesar da observância do referido valor na zona IT1911 (Palermo) e na zona IT1215 (aglomeração de Roma), esses dados não retiram fundamento às imputações invocadas no pedido feito da petição inicial. De facto, uma vez que, no que respeita à primeira zona, o incumprimento é imputado «a partir de 2016», ou seja, pelo menos durante o ano de 2016, independentemente dos dados relativos a 2017, e para a segunda zona, em todo o caso «a partir de 2018», o pedido apresentado na petição inicial mantém-se válido. Além disso, a Comissão observa que resulta desses dados que, em 2017, o valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> foi excedido nas outras 25 zonas referidas na ação.
- 60 No que diz respeito ao valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub>, a Comissão aceita que esse valor foi respeitado, em 2017, nas zonas IT1212 (Vale do Sacco), IT0508 e IT0509 (aglomeração de Veneza-Treviso), IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência) e IT0306 (aglomeração de Milão). No entanto, essa conclusão não invalida o mérito das imputações. De facto, uma vez que, no que respeita à primeira zona, o incumprimento é imputado «até, pelo menos, 2016», e relativamente às outras três zonas, em todo o caso «a partir de 2015», o pedido apresentado na petição inicial mantém-se válido. A Comissão observa ainda que resulta dos dados relativos a 2017 que, nesse ano, o valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub> foi excedido nas outras quatro zonas a que a ação se refere, nomeadamente as zonas IT0308 (aglomeração de Brescia), IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A), IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B) e IT0118 (aglomeração de Turim).
- 61 Na tréplica, a República Italiana contesta, a título preliminar, que o Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94), possa ser transposto para o caso em apreço tendo em conta a diferença dos respetivos contextos factuais, em especial dos planos e dos prazos de adaptação em causa. Desmente também a conclusão da Comissão, segundo a qual a República Italiana adere à sua abordagem, centrada num incumprimento sistemático a persistente das disposições da Diretiva 2008/50. Além disso, esclarece que também não partilha dos argumentos da Comissão quanto ao alcance da aplicabilidade da margem de tolerância.
- 62 Em seguida, apesar de sublinhar que não nega a existência de uma obrigação de resultado imposta pelos artigos 13.º e 23.º da Diretiva 2008/50, a República Italiana considera, no entanto, que essa obrigação deve ser apreciada através de uma valorização da redução progressiva dos níveis de concentração de PM<sub>10</sub> no ar ambiente. Além disso, esclarece que a Comissão não põe em causa os seus argumentos sobre a influência decisiva, de natureza causal, das políticas europeias em matéria de agricultura, energia e transportes, bem como das condições muito particulares da configuração e do relevo do território nacional na prossecução dos objetivos associados à qualidade do ar ambiente.
- 63 Por último, a República Italiana alega que o facto de as zonas a que respeita a presente ação representarem apenas 17 % da totalidade do território nacional ilustra significativamente que a maior parte do território italiano não é objeto das imputações formuladas pela Comissão, o que demonstra a

boa qualidade do ar no ambiente desse Estado-Membro e, por conseguinte, exclui, por si só, a violação do artigo 13.º da Diretiva 2008/50, que só se verificaria se os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> fossem ultrapassados em todo o território nacional.

- 64 A República Italiana alega, nomeadamente, a este respeito que as diferenças de valores registadas entre estações de medição numa mesma zona são, contrariamente ao que sustenta a Comissão, relevantes e que muitas das excedências que lhe são imputadas estão, em todo o caso, compreendidas na «margem de tolerância» autorizada pelo artigo 23.º da Diretiva 2008/50 ou demonstram, pelo menos, uma tendência para a diminuição, sujeita a pequenas flutuações.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 65 A título preliminar, importa assinalar, em primeiro lugar, que a Comissão acusa a República Italiana de não ter cumprido, de forma sistemática e persistente, as obrigações decorrentes das disposições conjugadas do artigo 13.º da Diretiva 2008/50 e do seu anexo XI, nas zonas e aglomerações a que a presente ação se refere, a partir de 1 de janeiro de 2008 e até ao termo do prazo indicado no parecer fundamentado, a saber, 28 de junho de 2017. Ora, dado que parte desse período é anterior à data em que deveriam vigorar nos Estados-Membros as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento da referida diretiva, fixada em 11 de junho de 2010, ou mesmo anterior à data da sua entrada em vigor, a saber, 11 de junho de 2008, importa sublinhar que o Tribunal de Justiça já esclareceu que as imputações baseadas nessas disposições também são admissíveis para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2005 e 11 de junho de 2010, uma vez que as obrigações estabelecidas nas referidas disposições têm origem na Diretiva 1999/30, a qual foi substituída pela Diretiva 2008/50, em especial as disposições conjugadas do artigo 5.º da Diretiva 1999/30 e do seu anexo III (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.ºs 50 a 55).
- 66 Em segundo lugar, deve salientar-se que, para alicerçar a generalidade e a constância do incumprimento imputado, a Comissão se baseia, na petição inicial, nos dados relativos à qualidade do ar de 2016 que lhe foram apresentados pela República Italiana em 15 de setembro de 2017 e, na réplica, nos dados relativos a 2017. Embora estes dados constituam, assim, factos ocorridos posteriormente ao decurso do prazo fixado no parecer fundamentado, não deixa de ser verdade que têm natureza idêntica àquelas a que o parecer fundamentado se refere e são constitutivos de comportamentos idênticos, pelo que o objeto da presente ação lhes pode ser ampliado (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.ºs 42 a 47 e jurisprudência referida).
- 67 Em terceiro lugar, no que respeita aos dados relativos à qualidade do ar de 2017, a Comissão esclareceu na réplica algumas das suas imputações e, em conformidade com a retificação a essa réplica, adaptou alguns dos seus pedidos. Por conseguinte, no que diz respeito aos pedidos relativos às excedências do valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub>, a Comissão refere na réplica, lida juntamente com a retificação que efetuou posteriormente, que, nas zonas IT0508 e IT0509 (aglomeração de Veneza-Treviso), as excedências ocorreram em 2009, 2011 e 2015; na zona IT1212 (Vale do Sacco), de 2008 a 2016, na zona IT0306 (aglomeração de Milão), de 2008 a 2013 e em 2015, e na zona IT0511 (aglomeração de Vicência), em 2011, 2012 e 2015. Tendo em conta a atualização destes dados, acrescenta, ainda, quanto ao valor-limite, que o mesmo foi excedido nas zonas IT0308 (aglomeração de Brescia), IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A) e IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B) de 2008 a 2013, em 2015 e 2017, e na zona IT0118 (aglomeração de Turim) de 2008 a 2012, em 2015 e 2017.
- 68 No que respeita às excedências do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub>, a Comissão refere que podem ser verificadas na zona IT1911 (aglomeração de Palermo), de 2008 a 2012 e em 2014 e 2016, e na zona IT1215 (aglomeração de Roma) a partir de 2008 até 2016, inclusive. Importa assim analisar o

mérito do primeiro fundamento da ação tendo em conta estas indicações, que se destinam apenas a esclarecer uma imputação que a Comissão já havia apresentado de forma mais global na petição e que, por conseguinte, não alteram o objeto do incumprimento alegado nem têm nenhuma incidência sobre o âmbito do litígio (v., neste sentido, Acórdão de 4 de junho de 2015, Comissão/Polónia, C-678/13, não publicado, EU:C:2015:358, n.º 37 e jurisprudência referida).

- 69 Feitos estes esclarecimentos preliminares, há que salientar que, nos termos do artigo 1.º, ponto 1, da Diretiva 2008/50, esta estabelece medidas destinadas a definir e fixar objetivos relativos à qualidade do ar ambiente destinad[o]s a evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente na sua globalidade. Neste âmbito, o artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, dessa diretiva prevê que os Estados-Membros devem assegurar que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis, nomeadamente, de PM<sub>10</sub> não excedam os valores-limite fixados no anexo XI da referida diretiva.
- 70 Importa recordar que a imputação relativa à violação da obrigação prevista no artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2008/50 deve ser apreciada tendo em conta a jurisprudência constante, nos termos da qual o processo previsto no artigo 258.º TFUE assenta na constatação objetiva do incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE ou por um ato de direito derivado [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 68, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 67 e jurisprudência referida].
- 71 Assim, o Tribunal de Justiça já várias vezes sublinhou que a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> no ar ambiente basta, por si só, para concluir por um incumprimento das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 69, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 68 e jurisprudência referida].
- 72 Ora, no caso em apreço, os dados resultantes dos relatórios anuais relativos à qualidade do ar, apresentados pela República Italiana nos termos do artigo 27.º da Diretiva 2008/50, mostram que, de 2008 a 2017 inclusive, os valores-limite diário e anual fixados para as PM<sub>10</sub> foram excedidos com grande regularidade nas zonas referidas no n.º 1 do presente acórdão.
- 73 No que respeita, nomeadamente, ao número de excedências do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub>, resulta desses dados que, na quase totalidade das 27 zonas e aglomerações a que a presente ação se refere, quando o cumprimento do número máximo de 35 excedências desse valor-limite é eventualmente atingido num determinado ano, esse ano é sistematicamente precedido e seguido de um ou mais anos de excedências do referido valor. Em certas zonas, após um ano em que o valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> não foi excedido mais de 35 vezes, o número de excedências pode ser o dobro do número de excedências constatadas no último ano em que as houve. Do mesmo modo, no que respeita às excedências do valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub>, os anos em que pode eventualmente ser observado um cumprimento desse valor são interrompidos por anos de excedência, sendo por vezes a concentração de PM<sub>10</sub> após o ano em que foi verificado esse cumprimento ainda mais elevada em várias das zonas em causa do que no último ano em que foi constatada essa excedência.
- 74 Por outro lado, resulta dos dados relativos à qualidade do ar em 2017 nas zonas a que a presente ação se refere que, com exceção de duas das 27 zonas e aglomerações em causa, o valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> foi sempre excedido ou foi novamente excedido mais de 35 vezes durante esse ano e, no caso de quatro das nove zonas a que a presente ação se refere, o valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub> foi novamente excedido durante esse mesmo ano.



- 75 Nestas circunstâncias, para impedir a declaração de um incumprimento sistemático e persistente das disposições conjugadas do artigo 13.º da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, não basta que os valores-limite aí referidos não tenham sido excedidos em certos anos durante o período a que a ação se refere. Com efeito, como resulta da própria definição de «valor-limite», constante do artigo 2.º, ponto 5, da Diretiva 2008/50, esse valor deve, com o intuito de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos na saúde humana e no ambiente na sua globalidade, ser atingido num prazo determinado e, quando atingido, não deve ser excedido. Ora, no que respeita à presente ação, a República Italiana deveria ter cumprido os valores-limite fixados nessas disposições a partir de 1 de janeiro de 2008.
- 76 Daqui resulta que as excedências assim verificadas devem ser consideradas persistentes e sistemáticas, sem que a Comissão tenha de fazer prova suplementar a este respeito.
- 77 Do mesmo modo, ao contrário do que alega a República Italiana, um incumprimento pode permanecer sistemático e persistente apesar de uma eventual tendência parcial para a diminuição, evidenciada pelos dados recolhidos, não levando, contudo, a que esse Estado-Membro respeite os valores-limite a que está obrigado [Acórdãos de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia, C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 65, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 70], como é aqui o caso.
- 78 Deve ser igualmente rejeitado o argumento apresentado pela República Italiana segundo o qual a Diretiva 2008/50 prevê apenas uma obrigação de redução progressiva dos níveis de concentração de PM<sub>10</sub> e, por conseguinte, o único efeito da excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> pela mesma diretiva seria obrigar os Estados-Membros a adotar um plano de qualidade do ar.
- 79 Com efeito, este argumento não encontra fundamento nem na redação desta diretiva nem na jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 71 do presente acórdão, que confirma que os Estados-Membros são obrigados a alcançar o resultado referido no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e no seu anexo XI, a saber, a não excedência dos valores-limite fixados nessas disposições.
- 80 Por outro lado, tal interpretação deixaria a realização do objetivo de proteção da saúde humana, recordado no artigo 1.º, ponto 1, da Diretiva 2008/50, ao poder discricionário dos Estados-Membros, o que contraria as intenções do legislador da União decorrentes da própria definição do conceito de «valor-limite», exposto no n.º 75 do presente acórdão, que exige que o seu cumprimento seja garantido num prazo determinado e mantido em seguida.
- 81 Além disso, aderir a esse argumento equivaleria a permitir a um Estado-Membro eximir-se do cumprimento do prazo imposto pelas disposições conjugadas do artigo 13.º da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, para respeitar os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, em condições menos restritivas do que as impostas pelo artigo 22.º da referida diretiva, o único a prever expressamente a possibilidade de um Estado-Membro ficar isento do referido prazo e, portanto, prejudicaria o efeito útil das referidas disposições (v., por analogia, Acórdão de 19 de novembro de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, n.ºs 42 a 44).
- 82 Também não pode ser acolhido o argumento, apresentado pela República Italiana, de que a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> não pode ser exclusivamente imputada ao Estado-Membro em causa, dado que, por um lado, a diversidade das fontes de poluição atmosférica, algumas das quais naturais e outras regidas pelas políticas da União, especialmente nos domínios dos transportes, da energia e da agricultura, reduz a possibilidade de um único Estado-Membro intervir sobre essas fontes e cumprir os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, e, por outro lado, que as zonas e aglomerações em causa apresentam características topográficas e climáticas particularmente desfavoráveis à dispersão dos poluentes. Na opinião desse Estado-Membro, o incumprimento não pode ser declarado sem que a Comissão prove a imputabilidade exclusiva da violação ao Estado-Membro em causa.

- 83 A este respeito, importa recordar que, no âmbito de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e, portanto, fazer a prova de que um Estado-Membro não cumpriu uma obrigação prescrita por uma disposição do direito da União, não podendo fundar-se numa qualquer presunção [v., nomeadamente, Acórdão de 5 de setembro de 2019, Comissão/Itália (Bactéria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, n.º 78 e jurisprudência referida].
- 84 No entanto, no que respeita ao incumprimento alegado no presente caso, importa sublinhar, como resulta dos considerandos 17 e 18 da Diretiva 2008/50, que o legislador da União fixou os valores-limite previstos nesta diretiva para proteger a saúde humana e o ambiente, tendo plenamente em conta que os poluentes atmosféricos têm origem em diversas fontes e atividades e que políticas distintas, tanto nacionais como da União, podem ter um impacto a esse respeito.
- 85 Por outro lado, essa diretiva prevê, por um lado, nos artigos 20.º e 21.º, a possibilidade de um Estado-Membro obter o reconhecimento de fontes naturais, areia ou sal utilizado nas estradas enquanto poluentes que contribuem para a excedência dos valores-limite imputados. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 22.º da referida diretiva prevê as condições em que, dada a situação específica de uma zona ou aglomeração em razão, nomeadamente, das características de dispersão do local ou das condições climáticas desfavoráveis, possa ser concedida uma isenção temporária da obrigação de respeitar os referidos valores após um exame que inclua igualmente, como resulta do n.º 4 desse artigo, a tomada em consideração dos efeitos estimados das medidas nacionais e das da União, presentes e futuras.
- 86 Daqui resulta que, desde que a Comissão apresente elementos que permitam concluir pela excedência dos valores-limite diário e anual fixados pelo artigo 13.º da Diretiva 2008/50, em conjugação com o anexo XI da mesma, nas zonas e aglomerações em causa na ação e nos períodos aí referidos, um Estado-Membro não pode, sem que lhe sejam concedidas derrogações ao abrigo das disposições referidas no número anterior e nas condições aí previstas, invocar essas circunstâncias para contestar a imputabilidade do incumprimento que lhe é atribuído e se eximir assim ao cumprimento das obrigações que claramente lhe incumbem desde 1 de janeiro de 2005, nos termos, em primeiro lugar, do artigo 5.º da Diretiva 1999/30 e do seu anexo III e, em seguida, do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50.
- 87 Desde que essa verificação, como no presente caso, tenha sido demonstrada, e na falta de prova apresentada pela República Italiana sobre a existência de circunstâncias excecionais cujas consequências não poderiam ter sido evitadas apesar de todas as diligências efetuadas, é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência ou ainda de dificuldades técnicas ou estruturais com que aquele se deparou [v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália, C-68/11, EU:C:2012:815, n.ºs 63 e 64, e de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite de dióxido de azoto), C-636/18, EU:C:2019:900, n.º 42].
- 88 No que diz concretamente respeito ao argumento da República Italiana segundo o qual as políticas europeias em matéria de transportes contribuíram para a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> em Itália, nomeadamente por não terem tido em conta as emissões de dióxido de azoto efetivamente produzidas pelos veículos, nomeadamente os veículos com motor a gasóleo, importa considerar que a presente ação por incumprimento diz respeito aos níveis de concentração de PM<sub>10</sub> e não aos de dióxido de azoto. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já declarou, além do facto de os veículos automóveis sujeitos às normas estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (JO 2007, L 171, p. 1), não serem a única causa de emissões de dióxido de azoto nem de partículas PM<sub>10</sub>, a regulamentação da União aplicável à homologação por tipo de veículos a motor não pode eximir os Estados-Membros da

sua obrigação de respeitar os valores-limite fixados pela Diretiva 2008/50 com base nos conhecimentos científicos e na experiência dos Estados-Membros, de modo que reflita o nível considerado adequado pela União Europeia e pelos Estados-Membros a fim de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos da poluição atmosférica na saúde humana e no ambiente na sua globalidade [v., neste sentido, Acórdão de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite de dióxido de azoto), C-636/18, EU:C:2019:900, n.º 48].

- 89 Além disso, as características topográficas e climatéricas particularmente desfavoráveis à dispersão de poluentes que as zonas e aglomerações em causa podem apresentar não são de molde a isentar o Estado-Membro interessado da responsabilidade pela excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, constituindo, pelo contrário, fatores que, como decorre do ponto 2, alíneas c) e d), da parte A do anexo XV da Diretiva 2008/50, a ter em conta nos planos de qualidade do ar que esse Estado-Membro deve elaborar para essas zonas ou aglomerações, nos termos do artigo 23.º da referida diretiva, a fim de atingir o valor-limite no caso de este ser excedido.
- 90 Acresce que, quanto ao argumento segundo o qual a Comissão tardou em tomar as medidas necessárias à realização dos objetivos da Diretiva 2008/50, há que observar que tal facto também não é suscetível de eximir a República Italiana do incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva, em conjugação com o anexo XI da mesma [Acórdão de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite de dióxido de azoto), C-636/18, EU:C:2019:900, n.º 47].
- 91 No que respeita ao argumento relativo ao alcance da referência à «margem de tolerância» que figura nos artigos 13.º, 22.º e 23.º da Diretiva 2008/50 e no seu anexo XI, segundo o qual a observância dos valores-limite de concentração deve incluir sempre essa margem de tolerância, pelo que só haverá violação desta diretiva se se demonstrar uma excedência à referida margem, importa declarar que, em conformidade com a redação do artigo 2.º, ponto 7, da referida diretiva, se entende por «margem de tolerância» a percentagem do valor-limite em que este valor pode ser excedido «nas condições fixadas na [Diretiva 2008/50]». Ora, a aplicação dessa margem só vale para os dois casos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da referida diretiva, como expressamente indicado no n.º 3 do mesmo artigo.
- 92 Os n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Diretiva 2008/50 permitem, respetivamente, prorrogar por cinco anos o prazo fixado para a observância dos valores-limite fixados para o dióxido de azoto ou para o benzeno ou suspender até 11 de junho de 2011 a obrigação de aplicar os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, conforme resultam do anexo XI dessa diretiva, por causa da situação particular da zona em questão. Tanto num caso como noutro, o n.º 4 do artigo 22.º impõe que os Estados-Membros enviem uma notificação à Comissão nesse sentido, acompanhada, em qualquer dos casos, de um plano de qualidade do ar, e estabelece que se só consideram «cumpridas as condições de aplicação [dos referidos n.ºs 1 ou 2]» caso a Comissão não levante objeções no prazo de nove meses a contar da receção da notificação.
- 93 Por conseguinte, só pode ser concedida uma margem de tolerância a um Estado-Membro no caso de a Comissão não levantar objeções, referidas no artigo 22.º, n.º 4, segundo parágrafo, dessa diretiva, no prazo de nove meses a contar da notificação prevista nessa disposição. Além disso, no que respeita às concentrações de PM<sub>10</sub>, essa margem de tolerância constituiria, em todo o caso, uma medida transitória que só poderia ser aplicada até 11 de junho de 2011, como resulta da redação do artigo 22.º, n.º 2, da referida diretiva. Esta disposição já não produz, portanto, nenhum efeito jurídico.
- 94 Ora, impõe-se constatar que não foi concedida à República Italiana qualquer margem de tolerância nos termos do artigo 22.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2008/50, pelo que este argumento, apresentado pela República Italiana, também não pode ser aceite.

- 95 Quanto ao argumento da República Italiana segundo o qual são irrelevantes, por um lado, a circunstância de apenas 17 % de todo o território nacional ser objeto das imputações da Comissão — o que, por conseguinte, excluiria, por si só, a violação do artigo 13.º desta referida diretiva, violação essa que só seria concebível se os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> fossem ultrapassados em todo o território nacional — e, por outro, as diferenças de valores registadas pelas estações de medição situadas na mesma zona, contrariamente ao que sustenta a Comissão, deve considerar-se que a excedência dos valores-limite de PM<sub>10</sub>, mesmo limitado a uma única zona, é suficiente, por si só, para que se possa concluir por um incumprimento das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50 (Acórdão de 30 de abril de 2020 Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite de PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 96 A violação das referidas disposições é examinada neste contexto ao nível das zonas e aglomerações, devendo a excedência ser analisada para cada zona ou aglomeração, com base nos dados recolhidos por cada uma das estações de medição. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 13.º, n.º 1, e 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 devem ser interpretados em função da economia geral e da finalidade da legislação em que essas disposições se inserem, uma vez que, para estabelecer a excedência de um valor-limite fixado no anexo XI em relação à média calculada por ano civil, basta que um nível de poluição superior a esse valor seja medido num ponto de amostragem isolado [Acórdãos de 26 de junho de 2019, Craeynest e o., C-723/17, EU:C:2019:533, n.ºs 60, 66 e 68, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 73].
- 97 Assim, resulta dessa jurisprudência que não existe um limiar «de minimis» no que respeita ao número de zonas em que se pode concluir por uma excedência ou ao número de estações de medição numa determinada zona em que se registaram excedências [Acórdão de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 74]. Por outro lado, resulta dos autos que as maiores aglomerações de Itália se situam nas zonas a que a presente ação diz respeito, as quais têm várias dezenas de milhões de habitantes. Ignorar este facto equivaleria a desconsiderar os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2008/50, nomeadamente o da proteção da saúde humana e do ambiente no seu todo.
- 98 Resulta do exposto que o primeiro fundamento da ação deve ser julgado procedente.

***Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com a secção A do anexo XV da mesma***

*Argumentos das partes*

- 99 No segundo fundamento, a Comissão alega que a República Italiana não cumpriu, desde 11 de junho de 2010, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com a secção A do anexo XV da mesma, nomeadamente a obrigação, prevista no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva, de garantir que o período de excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> possa ser o mais curto possível.
- 100 A Comissão alega, a título preliminar, que do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 decorrem sobretudo duas obrigações, a saber, por um lado, a obrigação de adotar medidas adequadas a garantir que o período de excedência possa ser o mais curto possível e, por outro, a obrigação de incluir nos planos de qualidade do ar o conteúdo mínimo previsto na secção A do anexo XV desta diretiva.

- 101 A Comissão salienta que o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 estabelece um nexo direto entre, por um lado, a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, ou seja, a violação das obrigações previstas nas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI desta diretiva, e, por outro, a elaboração de planos de qualidade do ar.
- 102 Segundo a Comissão, há que proceder, neste âmbito, a uma análise casuística dos planos de qualidade do ar elaborados pelo Estado-Membro em causa para verificar se estão em conformidade com o artigo 23.º da Diretiva 2008/50. No âmbito dessa apreciação, embora os Estados-Membros disponham de uma certa margem de apreciação na determinação das medidas a adotar, estas devem, de qualquer modo, permitir que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível.
- 103 Para determinar se um plano de qualidade do ar prevê medidas adequadas a garantir que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível, a Comissão alega que devem ser tidos em conta vários fatores, inferidos, nomeadamente, da jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça.
- 104 Em primeiro lugar, a qualificação, pelo Tribunal de Justiça, da excedência dos valores-limite ao longo de vários anos como «sistemática e persistente» demonstra, por si só, sem que seja necessário examinar de forma detalhada o conteúdo dos planos de qualidade do ar elaborados pelo Estado-Membro em causa, que esse Estado-Membro não pôs em execução as medidas adequadas e eficazes para que o período de excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> pudesse ser «o mais curto possível» (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.ºs 115 a 117).
- 105 Em segundo lugar, uma excedência dos valores-limites a longo prazo constitui um indício importante de que o Estado-Membro em causa não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50. A duração prevista das excedências futuras dos valores-limite deverá igualmente, como referiu o Tribunal de Justiça no Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 99), ser tomada em consideração no momento da avaliação dos planos de qualidade do ar, só podendo um período particularmente longo ser justificado por circunstâncias excecionais.
- 106 Em terceiro lugar, importa ter em conta o nível absoluto da excedência dos valores-limite. Quanto maior for a duração de uma excedência de amplitude significativa, mais essa excedência indica a ineficácia das medidas já tomadas para a melhoria da qualidade do ar.
- 107 Em quarto lugar, uma tendência ascendente ou a ausência de variações substanciais dos níveis de concentrações já acima dos valores-limite autorizados pela Diretiva 2008/50 constitui um elemento adicional que indica a inadequação das medidas tomadas.
- 108 Em quinto lugar, deve ter-se em conta o conteúdo formal dos planos de qualidade do ar, em especial a questão de saber se contém todas as informações exigidas pela secção A do anexo XV da Diretiva 2008/50. A ausência de uma ou mais informações constitui uma indicação clara de desconformidade desses planos com o artigo 23.º desta.
- 109 Em sexto lugar, o conteúdo material dos planos de qualidade do ar, em especial a adequação entre o diagnóstico feito nesses planos e as medidas previstas, a análise de todas as medidas possíveis e a sua natureza vinculativa ou apenas de incentivo, bem como as fontes de financiamento para a sua implementação, serão fatores a ter em conta na avaliação dos referidos planos.
- 110 Neste contexto, a Comissão alega que, embora os Estados-Membros disponham de uma certa margem de apreciação na escolha das medidas a implementar, essa margem está fortemente limitada, visto que devem prever e implementar todas as medidas possíveis, nomeadamente as que permitem corrigir eficazmente e em tempo útil as excedências dos valores-limite.

- 111 Após uma verificação dos planos de qualidade do ar para todas as zonas a que a ação se refere, à luz dos fatores mencionados nos n.ºs 104 a 109 do presente acórdão, a Comissão considera que esses planos foram adotados em violação do artigo 23.º da Diretiva 2008/50, visto que não permitiram garantir o respeito pelos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> nem assegurar que o período de excedência desses valores-limite pudesse ser «o mais curto possível». Além disso, essa adoção violou as disposições conjugadas do artigo 23.º e do anexo XV, secção A, dessa diretiva, uma vez que certos planos de qualidade do ar adotados por certas regiões italianas não contêm as informações exigidas por essas disposições.
- 112 A República Italiana alega, no que respeita ao segundo fundamento da ação, que a Comissão destaca elementos gerais que não têm em conta a situação particular de cada zona ou aglomeração italiana em causa, limitando-se, pelo contrário, a formular contestações indutivas, genéricas, formais e sistematicamente desprovidas de uma análise sobre as causas da excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> e sobre a adequação técnica das medidas previstas nos planos de qualidade do ar para lhe pôr termo. Na realidade, a Comissão limita-se a criticar que estes planos, embora incontestavelmente válidos, não preveem o termo desta excedência num prazo que possa ser «tão curto quanto possível», segundo a avaliação subjetiva feita pela própria Comissão.
- 113 A este respeito, a República Italiana esclarece, por um lado, que a Comissão invoca indícios extrínsecos e genéricos relativos à duração e amplitude das divergências entre os níveis de concentração registados e os valores máximos previstos pelo direito da União. Ora, estes elementos são válidos para qualquer plano de qualidade do ar e, como tal, são incompatíveis com uma análise casuística rigorosa das causas de divergência e das medidas adotadas.
- 114 Por outro lado, a Comissão não apreciou as medidas adotadas pelas autoridades nacionais à luz dos princípios europeus aplicáveis em matéria de qualidade do ar, nomeadamente o princípio do equilíbrio entre os interesses públicos e privados e o princípio da proporcionalidade.
- 115 Quanto a este último princípio, a República Italiana defende que um Estado-Membro não pode adotar medidas social e economicamente insustentáveis ou suscetíveis de atentar contra os valores fundamentais do direito da União, como, por exemplo, a livre circulação de pessoas e bens, a liberdade de empresa ou o direito aos serviços de utilidade pública, como o acesso ao aquecimento doméstico, mesmo que essas medidas sejam as únicas capazes de atingir os valores-limite nos prazos previstos.
- 116 A República Italiana recorda que as autoridades nacionais dispõem de uma margem de apreciação significativa na escolha das medidas a adotar para concretizar os objetivos definidos pelo direito da União, só podendo essa opção nacional ser contestada se estiver viciada por um erro de apreciação dos factos ou for manifestamente irracional, na medida em que seja claramente inadequada para atingir esses objetivos ou se for possível substituir essas medidas por outras que não afetem as liberdades fundamentais consagradas pelo legislador da União.
- 117 Invocando o princípio da subsidiariedade, a República Italiana afirma que cabe às autoridades nacionais, no âmbito das suas competências, estudar e adotar medidas capazes de limitar as concentrações de poluentes. A Comissão não poderia, portanto, substituir-se a essas autoridades, mas também não poderia limitar-se a denunciar, em termos gerais, a insuficiência das medidas nacionais sem demonstrar que estas são, de forma manifesta, tecnicamente inadequadas.
- 118 A República Italiana alega que, neste contexto, a Comissão não atribuiu nenhuma importância ao processo destinado a atingir os valores-limite, atualmente em curso em Itália e que implementa medidas sustentáveis e proporcionais, e daí infere que, embora, por força do princípio do equilíbrio entre todos os interesses públicos e privados, só nos próximos anos os valores-limite em matéria de qualidade do ar poderão ser respeitados em determinadas zonas, essa circunstância não pode constituir uma violação nem do artigo 23.º nem do artigo 13.º da Diretiva 2008/50.

- 119 Neste contexto, a República Italiana alega que a avaliação da evolução das concentrações de PM<sub>10</sub> no ar ambiente, no que respeita à sua redução, só pode ser efetuada à luz de dados plurianuais que permitam identificar uma clara tendência para uma redução das concentrações de PM<sub>10</sub> entre 2008 e 2016, uma anomalia verificada na evolução registada num único ano, como por exemplo em 2015, que seria anormal devido a circunstâncias climáticas excecionais, não permitindo concluir pela inversão da tendência de melhoria.
- 120 A República Italiana alega a este respeito que, na realidade, o artigo 23.º da Diretiva 2008/50 não estabelece nenhum calendário predefinido para atingir os valores-limite nas zonas em que foram ultrapassados. Pelo contrário, este artigo deve ser aplicado, segundo uma interpretação sistemática do direito da União, à luz do princípio da proporcionalidade e da «durabilidade» do processo que conduz à observância dos valores-limite. Se o requisito de que o período possa ser «o mais curto possível» estivesse associado a prazos predefinidos, como considera a Comissão, e as únicas medidas adequadas para atingir os valores-limite nesses prazos fossem social e economicamente insustentáveis ou suscetíveis de atentar contra certos valores fundamentais do direito da União, o Estado violaria o seu dever geral de assegurar um equilíbrio entre os referidos valores. Por conseguinte, o facto de os planos de qualidade do ar preverem que os valores-limite sejam atingidos durante um período relativamente longo não está, desse ponto de vista, em contradição com a necessidade de que o período de excedência desses valores-limite possa ser «o mais curto possível».
- 121 No que diz concretamente respeito aos planos regionais de qualidade do ar para as zonas e aglomerações em questão, a República Italiana alega que, além de exporem os resultados alcançados de forma significativa no processo de purificação da qualidade do ar realizado em todas as zonas em questão entre 2008 e 2016, incluindo o cumprimento dos limites em certas zonas, também demonstram, casuisticamente, a eficácia de uma série de medidas previstas nos planos regionais de purificação do ar, a completude desses planos do ponto de vista formal e a natureza infundada das presunções utilizadas pela Comissão para afirmar que as medidas aí referidas não são adequadas a garantir que o período de excedência possa ser o mais curto possível.
- 122 Na réplica, a Comissão contesta o argumento da República Italiana segundo o qual a Diretiva 2008/50 não indica um «calendário predefinido» para a adoção de planos de qualidade do ar e segundo o qual tais planos não estão sujeitos a «prazos predefinidos», pelo que as autoridades competentes são livres de escolher o momento que considerem apropriado para a adoção desses planos.
- 123 A Comissão sustenta que os argumentos da República Italiana equivalem a autorizar, ao abrigo do artigo 23.º da Diretiva 2008/50, um adiamento «sine die» do cumprimento dos valores-limite previstos no artigo 13.º da mesma diretiva, uma vez que basta que o Estado-Membro em causa adote as medidas que, segundo um critério exclusivo, considere adequadas. Uma tal interpretação privaria tanto o artigo 13.º como o artigo 23.º da referida diretiva de qualquer efeito útil.
- 124 Neste contexto, a Comissão recorda que a necessidade de garantir um ar mais limpo serviria o interesse fundamental da proteção da saúde humana e que a margem de apreciação das autoridades competentes deveria estar em conformidade com esse imperativo.
- 125 A Comissão opõe-se igualmente ao argumento da República Italiana segundo o qual é indispensável dispor de prazos longos — entre cinco a dez anos — para que as medidas previstas nos diferentes planos de qualidade do ar possam produzir os seus efeitos. Recorda que, em todo o caso, cabe ao Estado-Membro em causa contestar o indício que a excedência persistente dos valores-limite constitui e demonstrar, nomeadamente, que os seus planos de qualidade do ar preenchem os requisitos do artigo 23.º, n.º 1, e do anexo XV, secção A, da referida diretiva.
- 126 Por último, a Comissão rejeita a crítica da República Italiana de que não analisou caso a caso os planos de qualidade do ar em questão e se limitou a apresentar meras presunções de incumprimento.

- 127 Com efeito, mesmo após um exame detalhado de cada um dos planos regionais de qualidade do ar, a Comissão sustenta que a obrigação imposta pelo artigo 23.º da Diretiva 2008/50 não foi cumprida, alegando, nomeadamente, que a maior parte das medidas tomadas pela República Italiana só produzirá efeitos vários anos mais tarde, pelo que os valores-limite não poderão ser atingidos antes de 2020 ou 2025, ou mesmo de 2030.
- 128 Na tréplica, a República Italiana alega que a Comissão não podia limitar-se a contestar, de uma forma geral, a duração excessiva dos prazos previstos no âmbito da planificação regional. Pelo contrário, esta instituição deveria indicar as razões pelas quais, no contexto económico e social concreto, as medidas definidas pelas autoridades locais nos planos de qualidade do ar são manifestamente irrazoáveis. Os critérios utilizados pela Comissão para a análise do cumprimento do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 são, assim, manifestamente inadequados e conferem um peso excessivo à duração dos prazos para a realização dos objetivos relativos à qualidade do ar. Por outro lado, esclarece que o seu argumento relativo à inexistência de um «calendário predefinido» na Diretiva 2008/50 não está relacionado com a adoção dos planos de qualidade do ar, mas com a concretização dos objetivos previstos nesses planos.
- 129 Sublinha igualmente que não pode ser acusada de atraso na adoção dos planos de qualidade do ar e reitera a eficácia das medidas sustentáveis e proporcionadas previstas em cada um desses planos regionais, como evidenciado pelas tendências comprovadas de redução das concentrações de PM<sub>10</sub> nas áreas a que a presente ação respeita.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 130 Resulta do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 que, quando a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> ocorrer após ter decorrido o prazo para a sua aplicação, o Estado-Membro em causa deve elaborar um plano de qualidade do ar que satisfaça certos requisitos.
- 131 Assim, esse plano deve prever as medidas adequadas para que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível e pode incluir medidas adicionais específicas tendentes à proteção dos grupos sensíveis da população, nomeadamente as crianças. Além disso, de acordo com o artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/50, o referido plano deve conter, pelo menos, as informações enumeradas na parte A do anexo XV desta diretiva e pode incluir também medidas conformes com o seu artigo 24.º Este mesmo plano deve ser comunicado 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.
- 132 Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 tem um alcance mais geral dado que se aplica, sem limitação temporal, à excedência de qualquer valor-limite de um poluente fixado por esta diretiva, depois do prazo previsto para a sua aplicação, quer o mesmo seja fixado pela referida diretiva, quer pela Comissão ao abrigo do seu artigo 22.º [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 104, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia Processo (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 114 e jurisprudência referida].
- 133 Há igualmente que salientar que o artigo 23.º da Diretiva 2008/50 estabelece um nexo direto entre, por um lado, a excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> previstos nas disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do seu anexo XI e, por outro, a elaboração de planos de qualidade do ar [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 83, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 115 e jurisprudência referida].



- 134 Esses planos 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 [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 106, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 116 e jurisprudência referida].
- 135 Consequentemente, o facto de um Estado-Membro exceder os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, não basta, por si só, para considerar que esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações previstas no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 107, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 117 e jurisprudência referida].
- 136 No entanto, resulta do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 que, embora os Estados-Membros disponham de uma certa margem de apreciação na determinação das medidas a adotar, estas devem, de qualquer modo, permitir que o período durante o qual os valores-limite são excedidos possa ser o mais curto possível [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 109, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 118 e jurisprudência referida].
- 137 Nestas condições, importa verificar se 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, mediante uma análise caso a caso [Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 108, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 119 e jurisprudência referida].
- 138 No caso vertente, impõe-se declarar, a título preliminar, que a República Italiana não cumpriu, de forma sistemática e persistente, as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do seu anexo XI, nas zonas e aglomerações a que a presente ação se refere, entre 2008 e 2017, como resulta da análise do primeiro fundamento apresentado pela Comissão.
- 139 Neste contexto, importa recordar, que, no caso de excedência dos valores-limite previstos na Diretiva 2008/50, a obrigação de elaborar planos de qualidade do ar que contenham medidas adequadas a garantir que o período de excedência possa ser o mais curto possível foi imposta ao Estado-Membro em causa a partir de 11 de junho de 2010. Visto que tais excedências já tinham sido observadas nessa data, e mesmo em data anterior, em quase todas as zonas e aglomerações a que a presente ação se refere e, em todo o caso, em pelo menos uma das zonas ou aglomerações abrangidas por cada um dos planos regionais de qualidade do ar apresentados no contexto da presente ação por incumprimento a partir daquela data, a República Italiana, cujas disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias a dar cumprimento à Diretiva 2008/50 deveriam ter entrado em vigor, em conformidade com o seu artigo 33.º, n.º 1, estava obrigada a adotar e implementar as medidas adequadas o mais rapidamente possível, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, desta diretiva.
- 140 Ora, resulta dos elementos constantes dos autos, em primeiro lugar, que o plano de qualidade do ar para a Região da Sicília foi adotado em 18 de julho de 2018, ou seja, após o termo do prazo indicado no parecer fundamentado, fixado para 28 de junho de 2017, como confirmado pela República Italiana na sua contestação, apesar de terem sido observadas excedências do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> numa zona dessa região a partir de 2008. No que respeita a outras regiões pertencentes às zonas e às aglomerações a que a presente ação se refere, pode deduzir-se daqueles elementos que, no momento em que o referido prazo terminou, a República Italiana tinha efetivamente adotado planos de qualidade do ar e várias medidas destinadas à melhoria da qualidade do ar.

- 141 Em segundo lugar, importa salientar que, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/50, os planos de qualidade do ar devem conter, pelo menos, as informações enumeradas na secção A do anexo XV desta diretiva. Ora, resulta dos dados constantes dos autos que os planos regionais para as regiões da Úmbria, Lácio, Campânia e Apúlia não contêm a indicação do prazo previsto para a concretização dos objetivos relativos à qualidade do ar. Além disso, no que diz respeito a muitas das medidas referidas pela República Italiana, esses dados continuam a não permitir estabelecer se se destinam às zonas e aglomerações a que a presente ação se refere, qual o seu calendário ou o seu impacto na melhoria esperada da qualidade do ar.
- 142 Em terceiro lugar, no que respeita aos planos regionais que previram prazos para a concretização dos objetivos relativos à qualidade do ar, esses planos anunciam um prazo de implementação que se pode prolongar por vários anos ou, em certos casos, por duas décadas após a entrada em vigor dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>. Com efeito, no tocante às regiões da Emília-Romanha e da Toscana, este prazo para a concretização dos objetivos relativos à qualidade do ar foi estimado em 2020, para as regiões do Veneto e da Lombardia, em 2025, e, para a região do Piemonte, em 2030.
- 143 Em quarto lugar, resulta da análise do conteúdo dos planos regionais de qualidade do ar apresentados no âmbito da presente ação por incumprimento, os quais demonstram, é certo, um procedimento para alcançar os valores-limite atualmente em curso na República Italiana, que as medidas neles previstas, nomeadamente as destinadas a provocar mudanças estruturais especificamente no que respeita aos principais fatores de poluição nas zonas e aglomerações em que esses valores-limite têm vindo a ser excedidos a partir de 2008, só foram previstas, na grande maioria delas, em atualizações recentes desses planos e, portanto, pouco antes do prazo de resposta ao parecer fundamentado, ou mesmo depois de decorrido esse prazo, ou estão ainda em processo de adoção ou planeamento. Assim, estas medidas não só foram adotadas pelo menos seis anos após ter entrado em vigor a obrigação de prever medidas adequadas que pusessem termo às referidas excedências no período mais curto possível, mas preveem ainda frequentemente prazos de implementação particularmente longos.
- 144 Em quinto lugar, uma vez que a República Italiana, para sustentar a natureza adequada das medidas previstas nos planos regionais, invoca uma clara tendência para a melhoria da qualidade do ar registada em todo o território italiano, nomeadamente nos últimos anos, e afirma que, para efeitos de identificação dessa tendência, poderiam ser tidos em conta os dados relativos a 2017, importa salientar, a título preliminar, que muitos dos elementos apresentados por esse Estado-Membro em apoio dos seus argumentos não dizem respeito às zonas e aglomerações referidas na presente ação.
- 145 Ora, relativamente a essas zonas e aglomerações, embora se possa observar, a longo prazo, uma certa redução do nível de excedências dos valores-limite registados em algumas delas, deve recordar-se, em primeiro lugar, como foi referido no n.º 74 do presente acórdão, que, nas 27 zonas e aglomerações a que a presente ação se refere, o valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> a não ser excedido mais de 35 vezes num ano só foi respeitado em 2017 em duas zonas. Em seguida, esses dados mostram, na grande maioria das zonas e aglomerações em causa, um aumento do número de excedências do referido valor-limite em 2017, em comparação com 2016, durante o qual não foi possível, de qualquer forma, observar o cumprimento desse número. Além disso, no que diz respeito ao número de excedências do valor-limite diário fixado para as PM<sub>10</sub> considerado enquanto tal, esse número, em várias das zonas e aglomerações em questão, é quase tão elevado em 2017 como em 2010, e em algumas zonas pode atingir duas ou mesmo três vezes o número de excedências permitido. Acresce que, no que respeita ao valor-limite anual fixado para as PM<sub>10</sub>, resulta desses mesmos dados que quase todas as zonas em questão nas regiões do Piemonte e da Lombardia registaram um aumento das concentrações de PM<sub>10</sub> e que apenas as zonas em questão nas regiões do Lácio e do Veneto e uma zona na região da Lombardia já não excederam esse valor em 2017.
- 146 Tendo em conta os elementos que figuram nos n.ºs 138 a 145 do presente acórdão, há que salientar que é manifesto que a República Italiana não adotou em tempo útil medidas adequadas que permitissem garantir que o período de excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> pudesse ser

o mais curto possível nas zonas e aglomerações em causa. Assim, a excedência dos valores-limite diário e anual de PM<sub>10</sub> manteve-se sistemática e persistente durante, pelo menos, oito anos nas referidas zonas, apesar da obrigação que recaía sobre Estado-Membro de tomar todas as medidas adequadas e eficazes para cumprir o requisito segundo o qual período de excedência deve ser o mais curto possível.

- 147 Ora, semelhante situação demonstra, por si só e sem que seja necessário apreciar mais detalhadamente o conteúdo dos planos de qualidade do ar elaborados pela República Italiana, que, no caso vertente, esse Estado-Membro não deu execução a medidas adequadas e eficazes para que o período de excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub> pudesse ser «o mais curto possível», na aceção do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 [v., neste sentido, Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 117, e de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (Excedência dos valores-limite para as PM<sub>10</sub>), C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334, n.º 123 e jurisprudência referida].
- 148 Quanto ao argumento apresentado pela República Italiana, segundo o qual é indispensável que o Estado-Membro em causa disponha de prazos longos para que as medidas previstas nos diferentes planos de qualidade do ar possam produzir os seus efeitos, uma vez que a Diretiva 2008/50 não prevê um calendário predefinido a este respeito, importa observar que esta consideração não pode, em qualquer caso, justificar um prazo particularmente longo para pôr termo à uma excedência dos valores-limite, como os previstos no caso em apreço, devendo este ser apreciado, em todo o caso, tendo em conta as referências temporais previstas na Diretiva 2008/50 para o cumprimento das obrigações desta ou, como no caso em apreço, tendo em conta o Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália (C-68/11, EU:C:2012:815), e, portanto, o dia 1 de janeiro de 2008 para os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> e o dia 11 de junho de 2010 para a adoção dos planos de qualidade do ar, bem como a importância dos objetivos da proteção da saúde humana e do ambiente, prosseguidos por essa diretiva.
- 149 A este respeito, deve salientar-se que, de acordo com a própria redação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, a adequação das medidas referidas num plano de qualidade do ar deve ser avaliada em relação à capacidade destas medidas para garantir que o período de excedência possa ser «o mais curto possível», sendo este requisito mais rigoroso do que o aplicável sob a égide da Diretiva 96/62, que se limitava a impor aos Estados-Membros a adoção, «num prazo razoável», de medidas destinadas a conformar a qualidade do ar com os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.ºs 88 a 90).
- 150 É, portanto, nesta ótica que o artigo 23.º da Diretiva 2008/50 impõe que, quando se verifique uma excedência dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub>, essa situação deva levar o mais rapidamente possível o Estado-Membro em causa não só a adotar mas também a implementar medidas adequadas num plano de qualidade do ar, estando, portanto, e neste contexto, limitada por esse requisito a margem de manobra de que esse Estado-Membro dispõe em caso de excedência desses valores-limite.
- 151 Por outro lado, no que respeita ao argumento da República Italiana segundo o qual os prazos que fixou são plenamente adequados à amplitude das mudanças estruturais necessárias a pôr termo às excedências dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> no ar ambiente, salientando, nomeadamente, as dificuldades decorrentes do impacto socioeconómico e orçamental dos investimentos a efetuar e das tradições locais, convém recordar que esse Estado-Membro deve demonstrar que as dificuldades que invoca para pôr termo às excedências dos valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> são de molde a excluir a possibilidade de terem sido fixados prazos mais curtos (v., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia, C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 101).
- 152 Ora, o Tribunal de Justiça já declarou, em resposta a argumentos claramente comparáveis aos invocados pela República Italiana no caso em apreço, que as dificuldades estruturais relacionadas com o impacto sócio-económico e orçamental de grandes investimentos a realizar não revestiam, em si

mesmos, um caráter excecional e não eram suscetíveis de excluir a possibilidade de fixação de prazos mais curtos [v., neste sentido, Acórdãos de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite para o dióxido de azoto), C-636/18, EU:C:2019:900, n.º 85, e, por analogia, de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia, C-336/16, EU:C:2018:94, n.º 101]. O mesmo se pode dizer das tradições locais.

- 153 Neste contexto e à luz do exposto, há igualmente que rejeitar os argumentos da República Italiana baseados nos princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade e do equilíbrio entre os interesses públicos e privados, os quais, em seu entender, permitem autorizar adiamentos, mesmo bastante longos, da observância dos valores-limite previstos na Diretiva 2008/50. O Tribunal de Justiça já esclareceu que, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1, desta, os planos de qualidade do ar devem ser elaborados com base no princípio do equilíbrio entre o objetivo da redução do risco de poluição e os diferentes interesses públicos e privados em presença [v., neste sentido, Acórdãos de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º106, e de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite para o dióxido de azoto), C-636/18, EU:C:2019:900, n.º 79].
- 154 Embora o referido artigo 23.º, n.º 1, não possa assim impor que, em caso de excedência dos valores-limite previstos na Diretiva 2008/50, as medidas adotadas por um Estado-Membro em aplicação desse equilíbrio garantam a observância imediata desses valores-limite para que possam ser consideradas adequadas, daí não resulta, no entanto, que, interpretado à luz do referido princípio, esse artigo 23.º, n.º 1, possa constituir uma hipótese adicional de prorrogação geral, sendo caso disso, *sine die*, do prazo para a observância desses valores que visam proteger a saúde humana, sendo o artigo 22.º da referida diretiva, como foi salientado no n.º 81 do presente acórdão, a única disposição que prevê uma prorrogação do referido prazo.
- 155 Em face do exposto, importa declarar que os argumentos apresentados pela República Italiana não podem, enquanto tais, justificar prazos longos para pôr termo às excedências dos valores-limite verificados à luz do requisito de garantir que o período de excedência possa ser o mais curto possível.
- 156 Por último, quanto à alegação da República Italiana segundo a qual as imputações feitas pela Comissão são demasiado gerais e não existe uma análise casuística dos diferentes planos de qualidade do ar, pelo que esta instituição apresentou simples presunções de incumprimento, basta observar que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a Comissão declarou a não conformidade dos planos de qualidade do ar em causa com a Diretiva 2008/50 depois de ter tomado em consideração os diferentes fatores mencionados nos n.ºs 138 a 145 do presente acórdão.
- 157 Daqui resulta que o segundo fundamento da ação apresentado pela Comissão deve ser julgado procedente.
- 158 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que declarar que a República Italiana,
- ao ter excedido, de forma sistemática e persistente, os valores-limite fixados para as PM<sub>10</sub> e ao continuar a excedê-los,
  - no que respeita ao valor-limite diário, a partir de 2008 e até 2017, inclusive, nas zonas seguintes: IT1212 (Vale do Sacco); IT1507 (antiga zona IT1501, zona de descontaminação — Nápoles e Caserta); IT0892 (Emília-Romanha, Pianura Ovest [planície ocidental]); IT0893 (Emília-Romanha, Pianura Est [planície oriental]); IT0306 (aglomeração de Milão); IT0307 (aglomeração de Bérgamo); IT0308 (aglomeração de Brescia); IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A); IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B); IT0312 (Lombardia, fundo do vale D); IT0119 (Piemonte, planície); zona IT0120 (Piemonte, colina);

- a partir de 2008 e até 2016, inclusive, na zona IT1215 (aglomeração de Roma);
- a partir de 2009 e até 2017, inclusive, nas zonas seguintes: IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso); IT0510 (antiga zona IT0502, aglomeração de Pádua); IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência); IT0512 (antiga zona IT0504, aglomeração de Verona); IT0513 e IT0514 (antiga zona IT0505; zona A1 - província do Veneto);
- de 2008 a 2013 e novamente de 2015 a 2017, na zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia);
- de 2008 a 2012 e novamente de 2014 a 2017, nas zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano e Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeração de Turim);
- de 2008 a 2009, e de 2011 a 2017, nas zonas IT1008 (zona da Conca Ternana [eclusa de Terni]) e IT1508 (antiga zona IT1504, zona costeira das colinas de Benevento);
- em 2008, e de 2011 a 2017, na zona IT1613 (Apúlia - zona industrial) e de 2008 a 2012, e em 2014 e 2016, na zona IT1911 (aglomeração de Palermo); assim como
- no que respeita ao valor-limite anual nas zonas: IT1212 (vale do Sacco) de 2008 a 2016, inclusive; IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso) em 2009, 2011 e 2015; IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência), em 2011, 2012 e 2015; IT0306 (aglomeração de Milão), de 2008 a 2013 e em 2015; IT0308 (aglomeração de Brescia), IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A) e IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B) de 2008 a 2013, e em 2015 e 2017; IT0118 (aglomeração de Turim) de 2008 a 2012, e em 2015 e 2017,

não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força das disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50,

e

ao não ter tomado, a partir de 11 de junho de 2010, as medidas adequadas a garantir a observância dos valores-limite fixados para as  $PM_{10}$  em todas essas zonas, não cumpriu as obrigações impostas pelo artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com o anexo XV, secção A, desta diretiva, e, mais concretamente, a obrigação prevista no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva, de garantir que os planos de qualidade do ar preveem medidas adequadas para que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível.

### Quanto às despesas

- <sup>159</sup> 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 Italiana e tendo esta ficado vencida, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) **A República Italiana, ao ter excedido, de forma sistemática e persistente, os valores-limite aplicáveis às concentrações de partículas  $PM_{10}$  e ao continuar a excedê-los,**
  - **no que respeita ao valor-limite diário,**

- a partir de 2008 e até 2017, inclusive, nas zonas seguintes: IT1212 (Vale do Sacco); IT1507 (antiga zona IT1501, zona de descontaminação — Nápoles e Caserta); IT0892 (Emília-Romanha, Pianura Ovest [planície ocidental]); IT0893 (Emília-Romanha, Pianura Est [planície oriental]); IT0306 (aglomeração de Milão); IT0307 (aglomeração de Bérghamo); IT0308 (aglomeração de Brescia); IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A); IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B); IT0312 (Lombardia, fundo do vale D); IT0119 (Piemonte, planície); zona IT0120 (Piemonte, colina);
- a partir de 2008 e até 2016, inclusive, na zona IT1215 (aglomeração de Roma);
- a partir de 2009 e até 2017, inclusive, nas zonas seguintes: IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso); IT0510 (antiga zona IT0502, aglomeração de Pádua); IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência); IT0512 (antiga zona IT0504, aglomeração de Verona); IT0513 e IT0514 (antiga zona IT0505; zona A1 - província do Veneto);
- de 2008 a 2013 e novamente de 2015 a 2017, na zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia);
- de 2008 a 2012 e novamente de 2014 a 2017, nas zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano e Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeração de Turim);
- de 2008 a 2009, e de 2011 a 2017, nas zonas IT1008 (zona da Conca Ternana [exclua de Terni]) e IT1508 (antiga zona IT1504, zona costeira das colinas de Benevento);
- em 2008, e de 2011 a 2017, na zona IT1613 (Apúlia - zona industrial) e de 2008 a 2012, em 2014 e 2016, na zona IT1911 (aglomeração de Palermo); assim como
- no que respeita ao valor-limite anual nas zonas: IT1212 (vale do Sacco) de 2008 a 2016, inclusive; IT0508 e IT0509 (antiga zona IT0501, aglomeração de Veneza-Treviso) em 2009, 2011 e 2015; IT0511 (antiga zona IT0503, aglomeração de Vicência), em 2011, 2012 e 2015; IT0306 (aglomeração de Milão), de 2008 a 2013 e em 2015; IT0308 (aglomeração de Brescia), IT0309 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização A) e IT0310 (Lombardia, planície com elevado índice de urbanização B) de 2008 a 2013, em 2015 e 2017; IT0118 (aglomeração de Turim) de 2008 a 2012, em 2015 e 2017,

não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força das disposições conjugadas do artigo 13.º e do anexo XI da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa;

e

ao não ter tomado, a partir de 11 de junho de 2010, as medidas adequadas a garantir a observância dos valores-limite fixados para as concentrações de partículas PM<sub>10</sub> em todas essas zonas, não cumpriu as obrigações impostas pelo artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, isoladamente e em conjugação com o anexo XV, secção A, desta diretiva, e, em especial, a obrigação prevista no artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva, de garantir que os planos de qualidade do ar preveem medidas adequadas para que o período de excedência dos valores-limite possa ser o mais curto possível.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Assinaturas