



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 10 noiembrie 2016¹

Cauza C-488/15

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Bulgaria

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Directiva 2008/50/CE — Calitatea aerului înconjurător — Concentrația de pulbere în suspensie (PM10) în aerul înconjurător — Depășirea valorilor-limită — Neîndeplinire a obligațiilor generală și persistentă — Planuri privind calitatea aerului”

I – Introducere

1. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie vizează încălcarea standardelor Uniunii în materie de calitate a aerului în Bulgaria, mai exact depășirea valorilor admise pentru pulberea din aer cu dimensiuni de până la 10 μm (denumită în continuare „PM₁₀”) în conformitate cu Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa². În ceea ce privește acest poluant, potrivit Agenției Europene de Mediu (EEA), Bulgaria înregistrează cele mai ridicate valori dintre toate statele membre³.

2. Poluarea aerului ne afectează sănătatea în mod considerabil. În special PM₁₀ provoacă afecțiuni atât ale sistemului cardiovascular, cât și ale căilor respiratorii⁴. Potrivit Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), în anul 2012, trei milioane de decese premature au fost cauzate de poluarea aerului, iar 479 000 dintre acestea⁵ s-au înregistrat în Europa, dintre care 8 634 în Bulgaria⁶. Astfel, după Ucraina și înaintea Bielorusiei, precum și a Chinei, Bulgaria înregistrează a doua cea mai mare cotă din lume a deceselor în raport cu populația (118 de decese la 100 000 de locuitori), deși, dacă se ia în considerare structura pe vârste, această cotă devine relativă⁷.

1 — Limba originală: germana.

2 — JO 2008, L 152, p. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, p. 22.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Bonn, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), p. 35.

5 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 40.

6 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 98.

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, p. 65-67.

3. Se pare că nu s-au realizat estimări speciale pentru cazul PM_{10} , dar, în anul 2009, Agenția Europeană de Mediu a considerat că, în ceea ce privește anul 2005, în Bulgaria numărul de decese premature la 1 000 000 de locuitori poate fi estimat la 1 600 și că, în cazul în care s-ar respecta valorile-limită, acest număr ar putea scădea la aproximativ 1 000. Din estimările corespunzătoare pentru cele 27 de state membre ale Uniunii Europene la acel moment, a rezultat o cifră a deceselor de aproximativ 850, respectiv 650 de decese premature la 1 000 000 de locuitori⁸.
4. Astfel, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor din speță prezintă o importanță mare pentru protecția sănătății umane împotriva influențelor nocive ale mediului. Ambele părți sunt de acord că Bulgaria nu a respectat valorile-limită începând cu anul 2007, de la data aplicabilității acestora.
5. Cu toate acestea, nu este simplu să apreciem prezenta procedură din punct de vedere juridic. O importanță fundamentală în acest sens o prezintă raportul dintre obligația de respectare a valorilor-limită și aspectul că, în cazul depășirii acestora, trebuie să se întocmească planuri privind calitatea aerului, prin care nu se urmărește realizarea imediată a calității impuse a aerului, ci se urmărește ca perioada de depășire să aibă o durată cât mai scurtă cu putință.
6. În plus, se ridică o serie de probleme de procedură, în special dacă Comisia poate obține constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor generale și persistente, dacă Bulgaria poate recurge la exonerarea temporară de obligația de a respecta valorile-limită și dacă din depășirea persistentă a valorilor-limită Comisia poate deduce că planurile privind calitatea aerului sunt deficitare.

II – Cadrul juridic

7. Potrivit articolului 2 din Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană⁹, începând cu data aderării – așadar de la 1 ianuarie 2007 –, în special actele juridice adoptate înainte de aderare au caracter obligatoriu pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin tratat, precum și prin protocolul semnat. Nu s-a convenit nicio derogare de la aceste reglementări în ceea ce privește calitatea aerului.
8. Articolul 2 punctul 18 din Directiva 2008/50 definește pulbera în suspensie în litigiu după cum urmează:
- „ PM_{10} » înseamnă pulberile în suspensie care trec printr-un orificiu de selectare astfel cum este definit de metoda de referință pentru prelevarea și măsurarea PM_{10} , EN 12341, cu un randament de separare de 50 % pentru un diametru aerodinamic de 10 μm ;
9. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 prevede obligația de a respecta valorile-limită pentru PM_{10} :
- „Statele membre se asigură că, în ansamblul zonelor și aglomerărilor lor, nivelurile de dioxid de sulf, PM_{10} , plumb și monoxid de carbon din aerul înconjurător se situează sub valorile-limită prevăzute în anexa XI.”
10. Anexa XI la Directiva 2008/50 conține o valoare medie anuală pentru PM_{10} de 40 $\mu g/m^3$, precum și o valoare maximă zilnică de 50 $\mu g/m^3$, care poate fi depășită cel mult 35 de zile pe an.

8 — Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, p. 20.

9 — JO 2005, L 157, p. 29.

11. Potrivit articolului 5 alineatul (1) și fazei 1 din anexa III la Directiva 1999/30/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999 privind valorile-limită pentru dioxidul de sulf, dioxidul de azot și oxizii de azot, pulberile în suspensie și plumbul din aerul înconjurător și secțiunii I din anexa III la această directivă¹⁰, această obligație se aplica deja începând cu 1 ianuarie 2005.

12. Articolul 22 din Directiva 2008/50 prevede o procedură potrivit căreia, în anumite condiții, un stat membru poate solicita să fie exonerat temporar de obligația de a aplica aceste valori-limită pentru PM₁₀ până la 11 iunie 2011:

„(1) Atunci când, într-o anumită zonă sau aglomerare, conformitatea cu valorile-limită pentru dioxid de azot sau benzen nu poate fi atinsă până la termenele precizate în anexa XI, un stat membru poate proroga aceste termene pentru acea zonă sau aglomerare cu cel mult cinci ani, sub condiția întocmirii unui plan privind calitatea aerului, în conformitate cu articolul 23, pentru zona sau aglomerarea pentru care se aplică prorogarea; acest plan privind calitatea aerului este completat cu informațiile enumerate în secțiunea B din anexa XV cu privire la poluanții respectivi și demonstrează cum se va obține conformitatea cu valorile-limită înaintea expirării noului termen.

(2) Atunci când, într-o anumită zonă sau aglomerare, conformitatea cu valorile-limită pentru PM₁₀, astfel cum sunt precizate în anexa XI, nu poate fi atinsă datorită unor caracteristici de dispersie specifice arealului, condițiilor climatice nefavorabile sau contribuțiilor transfrontaliere, un stat membru este exonerat de obligația de a aplica aceste valori-limită până la 11 iunie 2011, sub rezerva îndeplinirii condițiilor stabilite la alineatul (1) și cu condiția ca statul membru să demonstreze că au fost luate toate măsurile necesare la nivel național, regional și local pentru respectarea termenelor.

(3) [...]

(4) Statele membre notifică Comisia atunci când, în opinia lor, alineatele (1) sau (2) sunt aplicabile și comunică acesteia planul privind calitatea aerului menționat la alineatul (1), inclusiv toate informațiile relevante necesare Comisiei, pentru ca aceasta să evalueze dacă toate condițiile relevante sunt sau nu îndeplinite. În cadrul evaluării, Comisia ține seama de efectele estimate, prezente și viitoare, asupra calității aerului înconjurător din statele membre ale măsurilor ce au fost luate de statele membre, precum și de efectele estimate asupra calității aerului înconjurător ale actualelor măsuri comunitare și ale măsurilor ce urmează a fi propuse de către Comisie.

Atunci când Comisia nu ridică obiecții în termen de nouă luni de la primirea notificării, se consideră că sunt îndeplinite condițiile relevante pentru aplicarea alineatului (1) sau (2).

În cazul în care se ridică obiecții, Comisia poate cere statelor membre să modifice sau să furnizeze noi planuri privind calitatea aerului.”

13. Potrivit articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, în cazul în care se depășesc valorile-limită, statele membre trebuie să întocmească planuri privind calitatea aerului:

„Atunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită sau valoare-țintă, plus marja de toleranță pentru fiecare dintre acestea, statele membre se asigură că sunt întocmite planuri pentru aceste zone sau aglomerări pentru respectarea valorii-limită sau valorii-țintă respective, precizate în anexele XI și XIV.

În eventualitatea unor depășiri a acelor valori-limită al căror termen de atingere a expirat deja, planurile privind calitatea aerului stabilesc măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. [...]

10 — JO 1999, L 163, p. 41, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 46.

Aceste planuri privind calitatea aerului includ cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV [...]. Aceste planuri sunt comunicate de îndată Comisiei, dar în cel mult doi ani de la încheierea primului an în care a fost observată depășirea.

[...]"

14. O obligație similară prevede și articolul 7 alineatul (3) prima teză din Directiva 96/62/CE a Consiliului din 27 septembrie 1996 privind aprecierea și controlul calității aerului înconjurător¹¹:

„Statele membre elaborează planuri de acțiune care să indice măsurile ce urmează să fie luate pe termen scurt acolo unde există un risc de depășire a valorilor-limită și/sau a pragurilor de alertă, în scopul reducerii aceluși risc și pentru limitarea duratei de producere a acestui eventual risc.”

15. Secțiunea A din anexa XV la Directiva 2008/50 conține condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste planuri. Potrivit punctului 6, acestea trebuie să prevadă date privind analiza situației:

„(a) detaliile factorilor responsabili de depășire (de exemplu transporturile, inclusiv transportul transfrontalier, formarea de poluanți secundari în atmosferă);

(b) detaliile posibilelor măsuri de îmbunătățire a calității aerului.”

16. Punctul 8 prevede condiția ca planurile privind calitatea aerului să conțină detalii privind măsurile sau proiectele adoptate în vederea reducerii poluării:

„(a) enumerarea și descrierea tuturor măsurilor prevăzute de proiect;

(b) calendarul aplicării;

(c) estimarea îmbunătățirii planificate a calității aerului și a perioadei de timp preconizate conform necesarului pentru atingerea acestor obiective.”

17. Potrivit articolului 33 din Directiva 2008/50, aceasta trebuia să fie transpusă cel târziu până la 11 iunie 2010.

18. Articolul 31 din Directiva 2008/50 reglementează abrogarea Directivei 96/62 și a Directivei 99/30:

„Directivele 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE și 2002/3/CE se abrogă la 11 iunie 2010, fără a aduce atingere obligațiilor statelor membre privind termenele pentru transpunerea și punerea în aplicare a acestor directive.

[...]"

III – Situația de fapt, procedura precontencioasă și obiectul cererii

19. Părțile nu contestă depășirea valorilor-limită anuale și zilnice ale PM₁₀, din anul 2007 până cel puțin în anul 2015 inclusiv, în toate zonele și aglomerările din Bulgaria. Zona BG0003 Varna este singura în care, în anul 2009, nu s-a atins valoarea-limită anuală.

11 — JO 1996, L 296, p. 55, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 198.

20. Din cauza acestei depășiri a valorilor-limită, Bulgaria a încercat să obțină de la Comisie aprobarea de a proroga termenele pentru respectarea valorilor-limită (a se vedea în acest sens secțiunea A), în timp ce Comisia a introdus acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în discuție (în acest sens, a se vedea secțiunea B).

A – Cu privire la eforturile în scopul prorogării termenelor

21. La 14 aprilie 2009, Comisia a primit notificarea Bulgariei potrivit căreia valorile-limită pentru PM_{10} nu au putut fi respectate în cele șase aglomerări ale țării. În consecință, acest stat membru a prorogat termenul pentru respectarea valorilor-limită în conformitate cu articolul 22 din Directiva 2008/50.

22. Cu toate acestea, la 11 decembrie 2009, Comisia a decis să ridice obiecții împotriva acestei notificări.

23. La 9 iunie 2011, Bulgaria a transmis Comisiei o nouă notificare în scopul prorogării termenelor, dar aceasta a fost respinsă de Comisie, întrucât termenul putea fi prorogat până cel târziu la 11 iunie 2011, iar potrivit articolului 22 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, aceasta avea un termen de verificare de nouă luni.

B – Cu privire la acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

24. Între timp, la 1 octombrie 2010, Comisia a solicitat Bulgariei un punct de vedere privind încălcarea articolului 13 din Directiva 2008/50. La 25 ianuarie 2013, Comisia a adăugat la această solicitare reproșul că Bulgaria nu a întocmit planuri adecvate în conformitate cu articolul 23, referindu-se în acest sens la perioada 2007-2011.

25. Bulgaria nu a contestat depășirea valorilor-limită, dar a opinat că depășirile sunt în scădere.

26. Comisia și-a menținut criticile și a emis, la 11 iulie 2014, un aviz motivat în acest sens, în care s-a întemeiat în plus pe valori aferente anului 2012 și prin care a dat Bulgariei un ultim termen de două luni.

27. În răspunsurile sale, Bulgaria s-a întemeiat în continuare pe faptul că situația se ameliorează progresiv și că depășirile sunt cauzate în principal de utilizarea anumitor combustibili pentru încălzirea locuințelor pe timp de iarnă.

28. Având în vedere faptul că Comisia a considerat că aceste răspunsuri sunt insuficiente, aceasta a introdus la 14 septembrie 2015 prezenta acțiune, prin intermediul căreia solicită următoarele:

- prin depășirea sistematică și persistentă a valorilor-limită anuale și zilnice de PM_{10} , din anul 2007 până cel puțin în anul 2013 inclusiv, în zonele și aglomerările următoare: BG0001 aglomerarea Sofia, BG0002 aglomerarea Plovdiv, BG0004 nordul Bulgariei, BG0005 sud-vestul Bulgariei și BG0006 sud-estul Bulgariei;
- prin depășirea sistematică și persistentă a valorilor-limită zilnice de PM_{10} , din anul 2007 până cel puțin în anul 2013 inclusiv, în zona BG0003 Varna și a valorilor-limită anuale de PM_{10} în anii 2007, 2008 și din anul 2010 până cel puțin în anul 2013 inclusiv în aceeași zonă BG0003 Varna;
- și în lipsa unor informații mai detaliate care să acrediteze ideea unei schimbări în ceea ce privește depășirea valorilor-limită de PM_{10} în zonele și aglomerările menționate mai sus,

- constatarea faptului că Bulgaria nu își îndeplinește în continuare obligațiile ce îi revin în conformitate cu dispozițiile articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborat cu anexa XI la aceasta;
- având în vedere faptul că, exceptând ultimul raport anual privind calitatea aerului pentru anul 2013, atât valorile-limită anuale, cât și cele zilnice pentru PM_{10} în toate zonele și aglomerările menționate mai sus continuă să fie depășite, să constate că Bulgaria nu și-a îndeplinit nici obligațiile ce îi revin în conformitate cu articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 și în special obligația de a asigura condițiile pentru ca perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință și să constate că persistă în neîndeplinirea obligațiilor;
- obligarea Republicii Bulgaria la plata cheltuielilor de judecată.

29. Republica Bulgaria solicită respingerea acțiunii, fie ca inadmisibilă, fie ca neîntemeiată, precum și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

30. Părțile au depus observații scrise, iar la 29 septembrie 2016 au avut loc dezbaterile în fața Curții. În cadrul ședinței, Republica Polonă a intervenit în susținerea Bulgariei.

IV – **Apreciere juridică**

31. Comisia reproșează Bulgariei că nu și-a îndeplinit două dintre obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2008/50, mai precis, pe de o parte, obligația de respectare a valorilor-limită pentru PM_{10} (a se vedea în acest sens secțiunea A) și, pe de altă parte, având în vedere depășirea valorilor-limită, obligația de a întocmi planuri privind calitatea aerului, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință (a se vedea în acest sens secțiunea B).

A – Cu privire la articolul 13 din Directiva 2008/50 – Depășirea valorilor-limită

32. Primul motiv al acțiunii se referă la depășirea valorilor-limită pentru PM_{10} în sensul articolului 13 și al anexei XI la Directiva 2008/50. Acestea prevăd două tipuri de valori-limită pentru PM_{10} ; pe de o parte, o valoare-limită pentru 24 de ore, de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, care nu poate fi depășită de mai mult de 35 de ori pe an, și, pe de altă parte, o valoare-limită anuală de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, care nu poate fi depășită în nicio situație.

33. Nu se contestă faptul că, de la aderarea Bulgariei, singura zonă în care nu a fost depășită una dintre aceste valori-limită, cea anuală, a fost zona BG003 Varna, într-un singur an, mai precis în anul 2009. În rest, cele două valori-limită au fost depășite în mod continuu. Ultimele cifre menționate în procedura scrisă se referă la anul 2015.

34. Cu toate că depășirea valorilor-limită nu este contestată, stabilirea cu exactitate a obiectului prezentei proceduri ridică dificultăți pe care se întemeiază obiecțiile Bulgariei împotriva admisibilității acțiunii (a se vedea în acest sens punctul 1). În plus, trebuie să se clarifice aspectul dacă Bulgaria poate solicita o exonerare temporară de obligația de respectare a valorilor-limită [a se vedea în acest sens punctul 2 litera a)], precum și dacă obligația de a respecta aceste valori-limită este o obligație de rezultat sau se referă numai la eforturi în direcția respectării acesteia [a se vedea în acest sens punctul 2 litera b)].

1. Cu privire la obiectul procedurii și la admisibilitatea argumentelor Comisiei

35. La o primă privire, s-ar putea considera că Comisia dorește să se constate depășirea valorilor-limită în anii menționați, în zonele și aglomerările respective. Potrivit obiecțiilor formulate de Bulgaria, o asemenea cerere ar fi totuși, cel puțin în parte, vădit inadmisibilă.

36. Obiectul unei acțiuni introduse în aplicarea articolului 258 TFUE este, în consecință, circumscris de procedura precontencioasă prevăzută de această dispoziție. Prin urmare, cererea introductivă nu poate fi întemeiată pe alte motive decât cele indicate în cursul procedurii precontencioase, întrucât aceasta din urmă are ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea, pe de o parte, de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și, pe de altă parte, de a invoca în mod eficient mijloacele sale de apărare împotriva obiecțiilor formulate de Comisie¹².

37. Comisia ar încălca aceste principii dacă prin acțiunea sa ar solicita constatări aferente anului 2013 sau, în memoriul în replică, chiar pentru anul 2014, în pofida faptului că avizul motivat menționează ca ultim an anul 2012. De altfel, și avizul motivat depășește cu un an solicitarea suplimentară a unei luări de poziție.

38. Cu toate acestea, considerăm că, în principiu, acest argument este admisibil.

39. Obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor poate fi chiar și o practică administrativă generală, consacrată într-o anumită măsură¹³, sau o încălcare a obligațiilor în mod general și persistent¹⁴.

40. Aceasta este interpretarea pe care o dăm cererii Comisiei, în măsura în care, în ceea ce privește depășirea „sistematică” și „persistentă” a valorilor-limită, aceasta solicită să se constate că Bulgaria încalcă „în continuare” articolul 13 și anexa XI la Directiva 2008/50.

41. Or, astfel se explică și referirea Comisiei la depășirea valorilor-limită în anii care nu au făcut încă obiectul unei proceduri precontencioase sau al unei cereri introductive, întrucât informațiile de dată mai recentă sunt menite să susțină natura generală și persistentă a presupusei încălcări în etapa procedurii din fața Curții¹⁵.

42. Acest fapt nu denotă o extindere inadmisibilă a obiectului cererii, întrucât se ridică problema reproșului potrivit căruia Bulgaria depășește în mod persistent valorile-limită pentru PM₁₀.

43. Cu toate acestea, restricționarea prin procedura precontencioasă înseamnă că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte¹⁶. În speță, acest termen a expirat în septembrie 2014.

12 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 septembrie 2005, Comisia/Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, punctele 36 și 38), și Hotărârea din 15 martie 2012, Comisia/Cipru (C-340/10, EU:C:2012:143, punctul 21).

13 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Germania (C-387/99, EU:C:2004:235, punctul 42), și Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 28).

14 — Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctele 170, 171, 184 și 193), Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 45), și Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 33).

15 — Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 37), și Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 33).

16 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Comisia/Belgia (C-395/13, EU:C:2014:2347, punctul 39), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Comisia/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, punctul 49).

44. Prin urmare, Curtea nu poate face constatări decât cu privire la data anterioară expirării acestui termen. Argumentul Comisiei care se referă la perioada ulterioară expirării termenului prezintă interes numai în măsura în care permite să se tragă concluzii referitoare la situația anterioară.

45. Reproșul Bulgariei privind formularea cererii într-un mod ambiguu prin încălcarea articolului 120 litera (c) din Regulamentul de procedură se întemeiază în esență pe faptul că Bulgaria omite să recunoască posibilitatea constatării unei neîndepliniri generale și persistente a obligațiilor.

46. Cu toate că ar fi fost de dorit ca Comisia să fi formulat obiectul criticii sale într-un mod mai clar, de exemplu prin referirea la jurisprudența pertinentă a Curții, nu se poate constata că obiectul litigiului ar fi imposibil de identificat.

47. În sfârșit, trebuie să menționăm că valorile-limită aferente anilor 2007-2010 se întemeiau pe articolul 5 și pe faza I din anexa III la Directiva 1999/30, în timp ce Comisia se întemeiază exclusiv pe Directiva 2008/50, care nu era încă aplicabilă la data respectivă.

48. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia poate solicita constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor cuprinse în versiunea inițială a unui act al Uniunii modificat sau abrogat ulterior care au fost menținute prin noi dispoziții¹⁷.

49. Această concluzie este valabilă și în speță, întrucât articolul 13 din Directiva 2008/50 și anexa XI la aceasta conțin aceleași valori-limită pentru PM₁₀ precum cele de la articolul 5 din Directiva 1999/30 și din faza I din anexa III la aceasta aplicabile perioadei anterioare intrării în vigoare a primei directive menționate. Acest aspect este confirmat de articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2008/50, potrivit căruia trimiterile la directivele abrogate, așadar în special la Directiva 1999/30, sunt considerate trimiteri la directiva nouă.

50. Prin urmare, nu este necesar ca, în cererea sa, Comisia să menționeze în mod expres legea veche¹⁸. Este suficient ca, în motivarea acțiunii, aceasta să prezinte cu claritate valabilitatea continuă a valorilor-limită și temeiurile juridice respective ale acestora.

51. Prin urmare, sunt admisibile atât motivul cererii referitor la încălcarea valorilor-limită, cât și argumentul Comisiei privind încălcările de până la expirarea avizului motivat în luna septembrie 2014.

2. Cu privire la temeinicia primei cereri

52. Reproșul Comisiei este în orice caz întemeiat pentru perioada 2007-2013, vizată de cererea introductivă.

53. În această perioadă, cu excepția unui singur an, valorile-limită ale PM₁₀ au fost depășite în toate zonele și aglomerările din Bulgaria; astfel, începând din 2007, ele erau aplicabile în Bulgaria în temeiul Protocolului privind aderarea. Prin urmare, încălcarea are un caracter atât general, cât și persistent.

54. În schimb, în ceea ce privește anul 2014, menționat cu titlu subsidiar în memoriul în replică, termenul din avizul motivat a expirat deja în luna septembrie a aceluși an, dar valorile-limită se referă la întregul an, mai precis la numărul depășirilor valorilor-limită zilnice în timpul anului, precum și la media anuală. Comisia nu menționează dacă, având în vedere valorile măsurătorilor colectate până la

17 — Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, punctul 36), Hotărârea din 17 iunie 2010, Comisia/Franța (C-492/08, EU:C:2010:348, punctul 31), și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Comisia/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855, punctul 37).

18 — Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Comisia/Bulgaria („Kaliakra”, C-141/14, EU:C:2016:8, punctul 83). În ceea ce privește cererea de decizie preliminară, a se vedea Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctele 26-28).

acea dată, se poate constata o depășire a valorilor-limită. Numai dacă ar exista posibilitatea să se convertească valorile-limită pentru perioada de până la expirarea termenului, ar fi permis ca Comisia să prezinte un argument corespunzător în acest sens. Această posibilitate nu există însă. Prin urmare, nu se poate constata existența unei încălcări pentru anul 2014, iar acțiunea trebuie respinsă cu privire la acest motiv.

a) Cu privire la cererile privind exonerarea temporară

55. Cu toate acestea, reproșul Comisiei ar rămâne în mare parte fără temei în cazul în care Bulgaria ar fi obținut cu succes o exonerare temporară de obligația de respectare a valorilor-limită pentru PM₁₀ până la 11 iunie 2011, în sensul articolului 22 din Directiva 2008/50. Astfel, depășirile valorilor-limită existente la data solicitării complementare a unor observații nu ar mai fi prezentat relevanță¹⁹.

56. Nu se contestă faptul că cererea formulată de Bulgaria în anul 2009 nu ar fi putut conduce la o exonerare, întrucât Comisia a respins cererea în timp util. Astfel, potrivit articolului 22 alineatul (4) paragraful (3) din Directiva 2008/50, Bulgaria ar fi trebuit să depună o cerere modificată.

57. Cu toate acestea, în opinia Bulgariei, cererea sa din 9 iunie 2011 a fost o asemenea cerere modificată care nu ar fi fost respinsă propriu-zis de Comisie.

58. Astfel, Comisia nu a adoptat nicio decizie formală prin care să respingă cererea, însă, în scrisoarea sa din 11 iulie 2011, aceasta a comunicat în mod univoc că, în opinia sa, cererea a fost depusă tardiv.

59. Această scrisoare reprezintă o respingere care nu a fost contestată de Bulgaria. În mod întemeiat, Bulgaria nu invocă nici inexistența acestei decizii, întrucât, pentru motive de securitate juridică, această constatare trebuie să se limiteze la ipoteze extreme²⁰. De altfel, prezenta cauză ilustrează riscurile pentru securitatea juridică pe care le-ar implica constatarea inexistenței unui act. Prin urmare, în speță, Bulgaria trebuie să accepte respingerea notificării sale. Deja acest aspect exclude exonerarea în conformitate cu articolul 22 din Directiva 2008/50.

60. Pentru același motiv, în prezenta cauză nu este necesar să se decidă dacă, având în vedere că nu a verificat cererea din 9 iunie 2011 din punctul de vedere al conținutului, Comisia și-a încălcat obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 al treilea paragraf TUE. Un asemenea argument din partea Bulgariei ar fi putut pune sub semnul întrebării legalitatea scrisorii din 11 iulie 2011. Având în vedere că Bulgaria nu a contestat însă această notificare, acest stat membru nu poate presupune că este exonerat de obligația sa de a respecta valorile-limită²¹.

61. În cazul în care Curtea nu va accepta această opinie, ar trebui să se examineze dacă Comisia a respins în mod întemeiat cererea ca tardivă.

62. Comisia consideră că respingerea este justificată, întrucât ea nu poate considera legală, cu efect retroactiv, o situație contrară directivei.

19 — În ceea ce privește consecințele pentru admisibilitatea cererii, a se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punctul 7), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Comisia/România (C-104/15, EU:C:2016:581, punctul 35, a se vedea însă și punctele 36 și 37).

20 — Hotărârea din 5 octombrie 2004, Comisia/Grecia (C-475/01, EU:C:2004:585, punctul 20), și Hotărârea din 18 octombrie 2012, Comisia/Republica Cehă (C-37/11, EU:C:2012:640, punctul 49).

21 — Acesta este interpretarea pe care o dăm în special Hotărârii din 1 iunie 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, punctul 36), citată de Bulgaria. A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 decembrie 2011, Comisia/Spania (C-560/08, EU:C:2011:835, punctul 75).

63. Cu toate acestea, articolul 22 din Directiva 2008/50 nu exclude exonerarea cu efect retroactiv. Dimpotrivă, tocmai în cazul PM₁₀ această dispoziție face referire la un efect retroactiv, întrucât valorile-limită în cauză se aplică din anul 2005, dar posibilitatea unei exonerări a apărut abia în anul 2008. În plus, nu se poate exclude interesul legitim privind o exonerare retroactivă, de exemplu pentru a lipsi de orice temei eventuale pretenții de despăgubire.

64. Cu toate acestea, este adevărat că o exonerare este posibilă numai dacă sunt îndeplinite condițiile în acest sens. Articolul 22 alineatul (1) din Directiva 2008/50 impune însă ca statul membru în cauză să depună un plan privind calitatea aerului care să conțină informațiile privind modul în care se urmărește respectarea valorilor-limită înainte de expirarea termenului, care în cazul PM₁₀ este 11 iunie 2011²².

65. În cererea din 9 iunie 2011 s-a susținut că valorile-limită vor fi respectate cel târziu la două zile după data respectivă. Având în vedere valorile comunicate efectiv, această concluzie nu este valabilă. În plus, în zonele și în aglomerările din Bulgaria, atât înainte, cât și după cerere, valorile-limită au fost depășite aproape continuu. În singurul an în care, cu câțiva ani în urmă, în zona Varna, nu s-a atins valoarea-limită anuală, s-au înregistrat multe depășiri ale valorii-limită zilnice.

66. Prin urmare, este exclus ca cererea Bulgariei să fi îndeplinit condițiile pentru o exonerare. Prin urmare, chiar și după o examinare cuprinzătoare, Comisia ar fi respins cererea Bulgariei în mod justificat.

67. Cu toate acestea, chiar dacă Bulgaria ar fi obținut o notificare privind exonerarea, prin notificarea respectării valorilor-limită începând cu 11 iunie 2011, având în vedere continuarea depășirii acestora, invocarea notificării în prezent ar fi reprezentat un abuz de drept.

68. Prin urmare, trebuie să reținem pe scurt că Bulgaria nu a fost exonerată de obligația de respectare a valorilor-limită pentru PM₁₀ până la 11 iunie 2011.

b) Cu privire la natura obligației de a respecta valorile-limită

69. În continuare, Bulgaria încearcă să contrazică reproșul Comisiei, prin invocarea eforturilor depuse în scopul îmbunătățirii calității aerului înconjurător și a presupusei ameliorări a situației, precum și a situației economice a țării.

70. Acestea argumente nu pot pune sub semnul întrebării constatarea unei depășiri generale și persistente a valorilor-limită. În fapt, Curtea de Justiție a constatat în numeroase rânduri că și simpla depășire a valorilor-limită încalcă articolul 13 din Directiva 2008/50 și anexa XI la aceasta²³ atunci când nu se face dovada unui eveniment de forță majoră²⁴. Prin urmare, această obligație este o obligație de rezultat („obligation de résultat”) și nu constă numai în eforturile de a respecta valorile-limită.

71. Ipotezei unei obligații de rezultat nu i se opune nici faptul că, potrivit articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, statele membre nu au obligația să ia măsuri în scopul evitării sau al încetării imediate a oricărei depășiri a valorilor-limită, ci trebuie ca perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință.

22 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctele 45 și 47).

23 — Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Slovenia (C-365/10, EU:C:2011:183, punctul 24), Hotărârea din 10 mai 2011, Comisia/Suedia (C-479/10, EU:C:2011:287, punctele 13-16), și Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Comisia/Portugalia (C-34/11, EU:C:2012:712, punctul 52). A se vedea de asemenea Hotărârea Curții AELS din 2 octombrie 2015, Autoritatea de Supraveghere AELS/Norvegia (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, punctele 33-36).

24 — Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815, punctele 41 și 59-66).

72. În cazul în care s-ar interpreta articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 în sensul că obligația de a întocmi planuri privind calitatea aerului stabilește singura consecință juridică a unei încălcări a standardelor de calitate a aerului, obligația de rezultat ar fi pusă sub semnul întrebării, întrucât acesta ar reprezenta o atenuare în raport cu obligația generală existentă la nivelul dreptului Uniunii de a înceta cât mai repede încălcările dispozițiilor din dreptul Uniunii și, în anumite condiții, de a compensa prejudiciul²⁵. Chiar și durata încălcării ar avea o importanță relativă, întrucât obligația de planificare implică faptul că încălcarea unei reguli nu se poate remedia imediat, ci numai într-o anumită perioadă. Acest mod de interpretare este foarte probabil cauzat de dificultățile de transpunere a standardelor în materie de calitate a aerului înconjurător, care marchează și revizuirea Directivei privind calitatea aerului.

73. Cu toate acestea, astfel cum a stabilit Curtea în mod justificat, doar articolul 22 alineatul (1) din Directiva 2008/50 prevede în mod expres posibilitatea ca un stat membru să proroge termenul stabilit în anexa XI la directiva menționată pentru a respecta valorile-limită prevăzute în această anexă²⁶. Ar fi contradictoriu ca pe lângă această prelungire explicită a termenelor, care se supune unor condiții și limitări stricte²⁷, să interpretăm că există încă o excepție de la obligația de întocmire a unor planuri privind calitatea aerului în temeiul articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf, doar implicită, dar nelimitată în timp²⁸. Aceasta ar fi de natură să aducă atingere efectului util al standardelor de calitate a aerului²⁹ și este inacceptabilă în special având în vedere importanța lor deosebită pentru sănătatea umană.

74. În rest, Directiva 2008/50 conține și obiective privind calitatea aerului care nu iau în mod univoc forma unei obligații de rezultat. Potrivit articolului 15 alineatul (1) și articolului 16 alineatul (1), statele membre iau numai măsurile necesare care nu presupun costuri disproporționate pentru a reduce expunerea la PM_{2,5}, așadar la particule de dimensiuni și mai mici. În cazul în care legiuitorul nu ar fi intenționat să stabilească respectarea valorilor-limită pentru PM₁₀ ca obligație de rezultat, acesta ar fi optat pentru o formulare similară.

75. Prin urmare, în ceea ce privește PM₁₀, Directiva 2008/50 instituie două obligații conexe: pe de o parte, obligația de rezultat preventivă și necondiționată privind respectarea valorilor-limită și, pe de altă parte, obligații de remediere ulterioară în cazul depășirii.

76. Cu toate acestea, trebuie să considerăm că planurile privind calitatea aerului aduc atingere efectelor juridice ale depășirii valorilor-limită. În acest sens, este relevant în acest sens mai ales faptul că un plan privind calitatea aerului care respectă condițiile prevăzute de Directiva 2008/50, precum și transpunerea sa adecvată pot reduce ponderea încălcării. Este posibil ca un astfel de plan să justifice renunțarea la administrarea unei amenzi în cazul unei proceduri prevăzute la articolul 260 TFUE sau să excludă calificarea depășirii valorilor-limită din perspectiva răspunderii extracontractuale³⁰. Aceste aspecte nu trebuie încă soluționate în speță, dar al doilea motiv al cererii Comisiei capătă o pondere suplimentară din acest punct de vedere.

25 — A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428, punctul 35), Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 31), și Hotărârea din 25 noiembrie 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punctul 45).

26 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 43).

27 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctele 44 și 45).

28 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 48).

29 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 44).

30 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 noiembrie 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punctele 51 și 52).

77. Interpretarea obligației de respectare a valorilor-limită ca o obligație de rezultat nu este pusă sub semnul întrebării nici prin intermediul formulării destul de neclare din Hotărârea ClientEarth. În această hotărâre, Curtea a constatat că, dacă în ceea ce privește dioxidul de sulf, PM₁₀, plumbul și monoxidul de carbon articolul 13 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/50 prevede că statele membre „se asigură” că nivelurile valorilor-limită nu sunt depășite, al doilea paragraf al acestei dispoziții precizează că, în ceea ce privește dioxidul de azot și benzenul, aceste valori-limită „nu pot fi depășite” după termenul stabilit, ceea ce corespunde unei obligații de rezultat³¹.

78. În opinia noastră, Curtea nu a dorit să creeze o contradicție între obligațiile referitoare la dioxid de sulf, PM₁₀, plumb și monoxid de carbon, pe de o parte, și cele referitoare la dioxid de azot și la benzen, pe de altă parte. Se ridică mai degrabă problema unei confirmări destul de ambigue a jurisprudenței anterioare. Cele două formulări exprimă cu cuvinte diferite aceeași obligație³².

79. În rest, constatarea unei depășiri generale și persistente a valorilor-limită nu este pusă sub semnul întrebării nici de faptul că în una din șase zone, respectiv în zona Varna, în anul 2009, una dintre cele două valori-limită nu a fost depășită. Acesta este mai degrabă un caz atipic care este justificat numai de existența unor împrejurări excepționale. Ulterior, în această zonă s-a depășit inclusiv această valoare-limită, iar valoarea-limită zilnică a fost depășită de prea multe ori și în anul 2009.

3. Concluzie preliminară

80. Prin urmare, trebuie să constatăm că în ceea ce privește PM₁₀, în perioada 2007-2013, Bulgaria a încălcat în mod general și persistent obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13 alineatul (1) coroborat cu anexa XI din Directiva 2008/50 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa, în toate aglomerările și zonele din țară.

B – Cu privire la articolul 23 din Directiva 2008/50 – Planuri privind calitatea aerului

81. Al doilea motiv al cererii Comisiei se referă la obligația de a întocmi planuri privind calitatea aerului în conformitate cu articolul 23 din Directiva 2008/50.

82. Potrivit articolului 23 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/50, atunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită, statele membre se asigură că sunt întocmite planuri privind calitatea aerului pentru aceste zone sau aglomerări pentru respectarea valorii-limită respective. Potrivit articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf prima teză, în eventualitatea unor depășiri a acelor valori-limită al căror termen de atingere a expirat deja, planurile privind calitatea aerului stabilesc măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. Articolul 23 alineatul (1) al treilea paragraf prima teză prevede că aceste planuri privind calitatea aerului trebuie să includă cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV.

83. Prin urmare, potrivit articolului 23 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/50, de la data depășirii valorilor-limită, Bulgaria are obligația să întocmească planuri privind calitatea aerului. În lipsa exonerării de această obligație, potrivit articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf prima teză, aceste planuri trebuiau să stabilească măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință.

84. Părțile sunt de acord că Bulgaria a întocmit planuri privind calitatea aerului.

31 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 30).

32 — A se vedea în acest sens și Hotărârea Curții AELS din 2 octombrie 2015, Autoritatea de Supraveghere AELS/Norvegia (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, punctul 36).

85. Având în vedere depășirea persistentă a valorilor-limită, Comisia conchide că Bulgaria a omis să asigure condițiile pentru ca perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. Bulgaria nu a luat toate măsurile necesare și posibile din punct de vedere științific pentru a pune capăt depășirii valorilor-limită. În plus, Comisia critică faptul că măsurile prevăzute nu au fost puse încă în practică și că planurile bulgare nu conțin anumite informații.

86. Și cu privire la acest motiv al acțiunii, trebuie precizat întâi obiectul procedurii (a se vedea în acest sens secțiunea 1), înainte de a analiza probele prezentate de Comisie (a se vedea secțiunea 2) și calitatea planurilor bulgare privind calitatea aerului (a se vedea în acest sens secțiunea 3).

1. Cu privire la obiectul cererii și la admisibilitatea argumentelor Comisiei

87. În ceea ce privește admisibilitatea motivului cererii se aplică în principiu aceleași aspecte precum în cazul admisibilității primului motiv. Cu toate că Comisia nu se limitează la a argumenta cu informații care au făcut deja obiectul solicitării de observații și al avizului motivat, împrejurările ulterioare nu fac decât să dovedească în mod suplimentar o practică generală și persistentă în cazul întocmirii și al punerii în aplicare a planurilor privind calitatea aerului.

88. Totuși, și obiectul admisibil al acestui motiv al cererii este limitat în timp de termenul indicat în avizul motivat, mai precis data de 11 septembrie 2014.

89. În plus, se ridică problema dacă și această cerere include încălcarea obligațiilor aplicabile anterior adoptării Directivei 2008/50. Acestea rezultă din Directiva 96/62 coroborată cu Directiva 99/30.

90. În acest caz, situația este diferită de cea privind valorile-limită. Aspectul dacă reglementările anterioare au conținut cerințe similare precum cele de la articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 și din secțiunea A din anexa XV la directivă nu prezintă relevanță, întrucât Comisia opinează că articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 este mai strict decât Directiva 96/62. Aceasta din urmă prevede numai respectarea valorilor-limită într-un termen rezonabil, pe când primul prevede că acest termen trebuie să fie cât mai scurt cu putință. Cu toate acestea, condiții mai stricte ar exclude continuitatea.

91. Prin urmare, Comisia nu poate invoca aplicarea în continuare a obligațiilor de planificare din Directiva 96/62. În plus, încălcarea articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 se poate constata numai la expirarea termenului de punere în aplicare a acestei ultime directive, așadar cel mai devreme începând cu 11 iunie 2010.

92. Argumentele Comisiei sunt admisibile numai în această măsură.

2. Cu privire la durata depășirii valorilor-limită

93. Faptul că, având în vedere perioada de depășire, Comisia deduce că Bulgaria a omis să asigure condițiile pentru ca această perioadă să fie cât mai scurtă cu putință implică că depășirea trebuie încetată într-un anumit termen, care însă nu este prevăzut în mod expres de Directiva 2008/50 și nici nu poate fi dedus din aceasta.

94. În plus, până în prezent, cu privire la planurile privind calitatea aerului, Curtea a constatat doar că, potrivit articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește stabilirea măsurilor necesare, dar trebuie să asigure condițiile pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință³³.

33 — Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 57).

95. Această constatare trebuie apreciată în lumina hotărârii anterioare pronunțate în cauza Janecek cu privire la planurile de acțiune care trebuie întocmite pe termen scurt din cauza depășirii iminente a valorilor-limită în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 96/62. Curtea a constatat că din economia directivei menționate, care urmărește o reducere integrată a poluării, reiese că statelor membre le revine sarcina de a lua măsuri care pot să reducă la minimum riscul de depășire și durata acesteia, ținând seama de toate împrejurările de la momentul respectiv și de interesele existente³⁴. În acest context, Curtea a recunoscut că în cadrul exercitării puterii lor de apreciere, pe lângă obiectivul de reducere a riscului de depășire și de limitare a duratei acesteia, statele membre trebuie să țină seama de echilibrul care trebuie asigurat între acest obiectiv și diferitele interese publice și private existente³⁵.

96. Planurile privind calitatea aerului, prevăzute la articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, pot fi întocmite exclusiv pe baza unui asemenea echilibru între interese. Importanța calității aerului înconjurător pentru protecția vieții și a sănătății permite un spațiu deosebit de restrâns pentru luarea în considerare a altor interese. Aceasta impune și o examinare strictă a aprecierii exercitate³⁶. Cu toate acestea, există interese care predomină în mod incontestabil și care se pot opune anumitor măsuri adecvate.

97. Astfel, potrivit declarațiilor Bulgariei, depășirea valorilor-limită a fost cauzată în principal de încălzirea locuințelor pe timp de iarnă cu combustibili solizi, în special lemne și cărbune. Prin urmare, interzicerea acestor sisteme de încălzire ar putea fi adecvată pentru respectarea valorilor-limită. Cu toate acestea, o asemenea măsură nu poate fi adoptată în condițiile în care nu sunt disponibile alte metode de încălzire, întrucât fără încălzire s-ar aduce atingere într-o și mai mare măsură sănătății umane.

98. Prin urmare, Bulgaria subliniază în mod întemeiat faptul că perioada care este „cea mai scurtă cu putință” poate fi determinată numai pe baza unei examinări de la caz la caz. Durata depășirii, apreciată individual, nu este un criteriu suficient, întrucât nu permite nicio concluzie privind aspectul dacă echilibrul cu alte interese a fost deficitar.

99. Prin urmare, argumentul central al Comisiei nu poate fi primit ca atare. Faptul că valorile-limită sunt depășite pentru un anumit număr de ani, fie șapte, opt sau nouă ani, nu poate fi singurul criteriu pentru a aprecia dacă această perioadă a fost „cât mai scurtă cu putință”.

100. Cu toate acestea, nu rezultă însă că acest argument al Comisiei ar fi irelevant.

101. Curtea ar trebui să se orienteze mai degrabă în funcție de jurisprudența sa în materia gestionării deșeurilor. În acest domeniu se aplică obligația generală a statelor membre, prevăzută în prezent la articolul 13 din Directiva privind deșeurile³⁷, de a se asigura că gestionarea deșeurilor se realizează fără a pune în pericol sănătatea umană și fără a dăuna mediului. Existența în continuare a unei situații de fapt care nu este compatibilă cu acest scop, precum, de exemplu, existența unui depozit ilegal, indică încălcarea acestor obligații, mai precis atunci când această situație deteriorează mediul înconjurător pe o durată mai îndelungată, fără vreo intervenție a autorităților competente³⁸.

34 — Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 45).

35 — Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 46).

36 — A se vedea, în ceea ce privește controlul imixtiunilor grave în sfera privată și protecția datelor cu caracter personal, Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 48), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 78).

37 — Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, JO 2008, L 312, p. 3.

38 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, punctul 68), Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Comisia/Grecia (C-420/02, EU:C:2004:727, punctul 22), Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115, punctul 97), Hotărârea din 11 decembrie 2014, Comisia/Grecia (C-677/13, EU:C:2014:2433, punctul 78), Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Slovenia (C-140/14, EU:C:2015:501, punctul 69), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Comisia/România (C-104/15, EU:C:2016:581, punctul 81).

102. Aceeași concluzie este valabilă și în cadrul prezentei proceduri. În Bulgaria, valorile-limită pentru PM_{10} sunt depășite de mai multă vreme, iar acest aspect produce efecte grave asupra sănătății populației bulgare. Acest aspect este un indiciu semnificativ pentru faptul că Bulgaria nu și-a respectat obligația care îi revine în temeiul articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50.

103. Cu toate acestea, în opinia Bulgariei, depășirea valorilor-limită nu poate justifica în același timp și încălcarea articolului 13 alineatul (1) și a articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, întrucât abia încălcarea primei obligații menționate dă naștere celei de a doua obligații.

104. Prin intermediul acestui argument se omite însă aspectul că depășirea valorilor-limită nu justifică încălcarea articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, ci este numai un indiciu pentru faptul că planurile privind calitatea aerului nu respectă condițiile prevăzute. Acest aspect nu se poate deduce din prima depășire, dar cu cât durata depășirilor este mai îndelungată, cu atât arată acestea cât de eficiente sau de ineficiente au fost măsurile de îmbunătățire a calității aerului adoptate deja.

105. În rest, pentru aprecierea acestor indicii, prezintă interes și unele încălcări necontestate ulterioare expirării termenului prevăzut în avizul motivat, mai precis din anii 2014 și 2015. Acestea confirmă că planurile privind calitatea aerului existente anterior expirării termenului încă nu au fost suficiente pentru a respecta îndeajuns valorile-limită ulterior.

106. Faptul că procedura se referă numai la obligația existentă începând cu 11 iunie 2010 nu diminuează semnificația duratei depășirii, întrucât aceasta nu este prima dată de la care Bulgaria avea obligația să ia măsuri împotriva poluării aerului, ci respectiva obligație există de la aderarea la Uniunea Europeană în ianuarie 2007, dată de la care a început să i se aplice articolul 7 alineatul (3) din Directiva 96/62. Eficiența măsurilor adoptate între 11 iunie 2010 și 11 septembrie 2014 trebuie apreciată luându-se în considerare o perioadă de peste trei ani de eforturi anterioare în direcția îmbunătățirii calității aerului. Având în vedere că aceste eforturi nu au fost suficiente, a existat cu atât mai mult ocazia adoptării unor măsuri eficiente după data de 11 iunie 2010.

107. Prin urmare, Bulgaria trebuie să argumenteze împotriva acestor indicii reprezentate de depășirea persistentă a valorilor-limită. În acest scop, acest stat membru trebuie să facă dovada faptului că planurile sale privind calitatea aerului respectă condițiile prevăzute la articolul 23 alineatul (1) și în secțiunea A din anexa XV la Directiva 2008/50.

3. Cu privire la calitatea planurilor bulgare privind calitatea aerului

108. Potrivit declarațiilor Bulgariei și ale Comisiei, planurile întocmite până acum sunt deficitare.

109. Nu se contestă că aceste planuri conțin diferite obiective privind respectarea valorilor-limită, dar aceste obiective nu au fost atinse. Comisia susține, fără a fi contrazisă, și că nu s-a luat în calcul întreaga gamă a măsurilor posibile, cum ar fi condiții mai stricte privind calitatea combustibililor solizi utilizați pentru încălzirea locuințelor sau restricții privind circulația rutieră.

110. În plus, planurile bulgare au deficite structurale.

111. Or, în plus, Comisia declară că Bulgaria nu a furnizat informații privind domeniul exact de aplicare teritorială, derularea în timp a punerii lor în aplicare, îmbunătățirile calității aerului înconjurător urmărite ca urmare a punerii în aplicare a măsurilor planificate, precum și privind data respectării valorilor-limită.

112. Astfel, Comisia face referire la informațiile necesare prevăzute în secțiunea A din anexa XV la Directiva 2008/50. Potrivit punctului 6 litera (b) din această secțiune, trebuie să se furnizeze în special detaliile posibilelor măsuri de îmbunătățire a calității aerului. Punctul 8 prevede necesitatea enumerării și a descrierii tuturor măsurilor prevăzute de proiect [litera (a)], a calendarului aplicării [litera (b)] și estimarea îmbunătățirii planificate a calității aerului și a perioadei preconizate conform a ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective [litera (c)].

113. Aceste informații au o importanță centrală, întrucât permit să se precizeze dacă aceste planuri privind calitatea aerului garantează într-adevăr faptul că perioada în care valorile-limită nu sunt depășite este cât mai scurtă cu putință. Pe baza acestor date se poate examina dacă statul membru în cauză a identificat toate măsurile de îmbunătățire a calității aerului și care sunt măsurile pe care le-a selectat. În același timp, în funcție de aceste date se poate aprecia cât de mult și în ce perioadă s-a îmbunătățit calitatea aerului înconjurător. Iar, în cele din urmă, rezultă astfel dacă și până la ce dată aceste planuri pot conduce la respectarea valorilor-limită.

114. Cu toate că Bulgaria descrie multe măsuri și planuri, ea nu contestă faptul că în esență nu a furnizat informațiile menționate anterior.

115. Totuși, Bulgaria subliniază un aspect contradictoriu în argumentele Comisiei. Pe de o parte, Comisia afirmă că Bulgaria nu a notificat data până la care se va realiza respectarea valorilor-limită, iar pe de altă parte, critică faptul că unele planuri cuprind astfel de termene, care însă au expirat fără să se înregistreze o scădere sub valorile-limită.

116. Totuși, această contradicție nu are o importanță determinantă, întrucât notificarea unei respectări a valorilor-limită care în fapt nu s-a materializat nu reprezintă decât o dovadă suplimentară a deficitelor unui plan privind calitatea aerului.

117. Prin urmare, planurile privind calitatea aerului întocmite de Bulgaria în scopul reducerii poluării aerului nu respectă cerințele prevăzute la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 și în special nu conțin toate datele necesare în temeiul secțiunii A din anexei XV la Directiva 2008/50.

118. Astfel, Bulgaria nu a putut nici să arate că, în pofida depășirii persistente a valorilor-limită, a adoptat măsurile necesare pentru ca perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință.

4. Concluzie preliminară

119. Pe scurt, în ceea ce privește al doilea motiv al cererii, trebuie să constatăm că, în perioada 11 iunie 2010-11 septembrie 2014, Bulgaria nu și-a îndeplinit, în mod general și persistent, în toate aglomerările și zonele țării, obligația care îi revenea în temeiul articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, de a întocmi și de a pune în aplicare planuri privind calitatea aerului în conformitate cu anexa XV secțiunea A, în scopul reducerii poluării aerului cu PM_{10} , pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită de la articolul 13 alineatul (1) și de la anexa XI să fie cât mai scurtă cu putință.

V – Cheltuieli de judecată

120. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a avut câștig de cauză, este necesară obligarea Bulgariei la plata cheltuielilor de judecată.

121. Cu toate acestea, potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Polonia va suporta propriile cheltuieli de judecată.

VI – Concluzie

122. Prin urmare, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- „1) În perioada 2007-2013, Republica Bulgaria și-a încălcat în mod general și persistent toate obligațiile care îi revin cu privire la PM₁₀ în toate aglomerările și zonele țării în temeiul articolului 13 alineatul (1) coroborat cu anexa XI la Directiva 2008/50 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa.
- 2) În perioada 11 iunie 2010-11 septembrie 2014, Republica Bulgaria și-a încălcat în mod general și persistent, în toate aglomerările și zonele țării obligația care îi revine în temeiul articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, de a întocmi și pune în aplicare planuri privind calitatea aerului în conformitate cu anexa XV secțiunea A în sensul reducerii poluării aerului din cauza PM₁₀, pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită de la articolul 13 alineatul (1) și de la anexa XI să fie cât mai scurtă cu putință.
- 3) Respinge în rest acțiunea.
- 4) Republica Bulgaria va suporta cheltuielile de judecată, cu excepția cheltuielilor Republicii Polone, suportate de aceasta din urmă.”