



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

10 noiembrie 2020 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Mediu – Directiva 2008/50/CE – Calitatea aerului înconjurător – Articolul 13 alineatul (1) și anexa XI – Depășire sistematică și persistentă a valorilor-limită pentru microparticule (PM₁₀) în anumite zone și aglomerări italiene – Articolul 23 alineatul (1) – Anexa XV – Perioadă de depășire «cât mai scurtă cu putință» – Măsuri potrivite”

În cauza C-644/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 13 octombrie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată inițial de G. Gattinara și K. Petersen și ulterior de G. Gattinara și E. Manhaeve, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. De Luca și P. Gentili, avvocati dello Stato,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna A. Prechal și domnii N. Piçarra și A. Kumin (raportor), președinți de cameră, domnii E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin și F. Biltgen, doamna K. Jürimäe și domnii C. Lycourgos și P. G. Xuereb, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Republica Italiană:
 - prin faptul că a depășit, în mod sistematic și persistent, valorile-limită aplicabile concentrațiilor de particule PM₁₀ (denumite în continuare „valorile-limită pentru PM₁₀”) și prin faptul că a continuat să le depășească,
 - în ceea ce privește valoarea-limită zilnică,
 - începând din anul 2008, în următoarele zone: IT1212 (valea Sacco), IT1215 (aglomerarea Roma), IT1507 (fosta zonă IT1501, zonă de asanare – zona Napoli și Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [câmpia de vest]), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [câmpia de est]), IT0306 (aglomerarea Milano), IT0307 (aglomerarea Bergamo), IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A), IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), IT0312 (Lombardia, capătul văii D), IT0119 (câmpia Piemontelui), IT0120 (colina Piemontelui);
 - începând din anul 2009, în următoarele zone: IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Veneția-Treviso), IT0510 (fosta zonă IT0502, aglomerarea Padova), IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), IT0512 (fosta zonă IT0504, aglomerarea Verona), IT0513 și IT0514 (fosta zonă IT0505, zona A1 – provincia Veneția);
 - din anul 2008 până în anul 2013 și ulterior din nou, începând din anul 2015, în zona IT0907 (zona Prato-Pistoia);
 - din anul 2008 până în anul 2012 și ulterior din nou, începând din anul 2014, în zonele IT0909 (zona Valdarno Pisano și Piana Lucchese) și IT0118 (aglomerarea Torino);
 - din anul 2008 până în anul 2009 și ulterior din nou, începând din anul 2011, în zonele IT1008 (zona Conca Ternana [cuveta Terni]) și IT1508 (fosta zonă IT1504, zona costieră colinară Benevento);
 - în cursul anului 2008 și ulterior din nou, începând din anul 2011, în zona IT1613 (Apulia – zona industrială);
 - din anul 2008 până în anul 2012, în cursul anului 2014 și începând din anul 2016, în zona IT1911 (aglomerarea Palermo), precum și
 - în ceea ce privește valoarea-limită anuală în următoarele zone: IT1212 (valea Sacco), începând din anul 2008 și fără întrerupere cel puțin până în anul 2016, IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Veneția-Treviso), în cursul anilor 2009, 2011 și 2015, IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), în cursul anilor 2011, 2012 și 2015, IT0306 (aglomerarea Milano), IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A) și IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), din anul 2008 până în anul 2013 și începând din anul 2015, IT0118 (aglomerarea Torino), din anul 2008 până în anul 2012, și începând din anul 2015,

nu și-a îndeplinit obligația care îi revine în temeiul dispozițiilor articolului 13 din Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa (JO 2008, L 152, p. 1) coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta

și,

- prin faptul că nu a adoptat, începând cu data de 11 iunie 2010, măsuri potrivite pentru a garanta respectarea valorilor-limită pentru PM₁₀ în ansamblul acestor zone, nu și-a îndeplinit obligațiile impuse de articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 interpretat separat și coroborat cu secțiunea A din anexa XV la această directivă și în special obligația prevăzută la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată de a se asigura că perioada de depășire a valorilor-limită este cât mai scurtă cu putință.

Cadrul juridic

Directiva 96/62/CE

- 2 Articolul 8 din Directiva 96/62/CE a Consiliului din 27 septembrie 1996 privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător (JO 1996, L 296, p. 55, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 198), intitulat „Măsurile aplicabile în zone unde nivelurile sunt mai mari decât valoarea-limită”, prevedea la alineatele (1), (3) și (4):

„(1) Statele membre alcătuiesc o listă cu zone și aglomerări în care nivelurile unuia sau mai multor poluanți sunt mai ridicate decât valoarea-limită plus marja de toleranță.

[...]

(3) În zonele și aglomerările menționate la alineatul (1), statele membre iau măsuri pentru a asigura pregătirea sau aplicarea unui plan sau program în scopul atingerii valorii-limită în cadrul limitei de timp respective.

Planul sau programul menționat, care trebuie pus la dispoziția publicului, include cel puțin informația prevăzută în anexa IV.

(4) În zonele și aglomerările menționate la alineatul (1), dacă nivelul mai multor poluanți depășește valorile-limită, statele membre elaborează un plan integrat care include toți poluanții în cauză.”

Directiva 1999/30/CE

- 3 Articolul 5 din 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 (JO 1999, L 163, p. 41, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 46), intitulat „Pulberi în suspensie”, prevedea la alineatul (1):

„Statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că concentrațiile de PM₁₀ din aerul înconjurător, evaluate în conformitate cu articolul 7, nu depășesc valorile-limită stabilite în secțiunea I din anexa III în conformitate cu datele menționate în aceasta.

[...]”

- 4 Anexa III la această directivă preciza că, în ceea ce privește particulele PM₁₀, data de la care trebuiau respectate aceste valori-limită era 1 ianuarie 2005.

Directiva 2008/50

- 5 Directiva 2008/50, care a intrat în vigoare la 11 iunie 2008, a înlocuit cinci acte legislative preexistente referitoare la evoluția și la gestionarea calității aerului înconjurător, în special Directivele 96/62 și 1999/30, care au fost abrogate începând cu data de 11 iunie 2010, după cum rezultă din articolul 31 din Directiva 2008/50.
- 6 Considerentele (17) și (18) ale Directivei 2008/50 au următorul cuprins:
- „(17) Măsurile [Uniunii Europene] necesare pentru reducerea emisiilor la sursă, în special măsurile privind îmbunătățirea eficienței legislației [Uniunii] privind emisiile industriale, limitarea emisiilor de gaze de eșapament produse de motoarele vehiculelor utilitare grele, reducerea suplimentară a emisiilor naționale de poluanți-cheie permise statelor membre și a emisiilor determinate de alimentarea cu carburanți a autovehiculelor în stațiile de distribuție, precum și pentru abordarea conținutului de sulf al combustibililor, inclusiv combustibili marini, ar trebui să fie examinate cu atenție, ca o prioritate, de către toate instituțiile implicate.
- (18) Ar trebui să fie dezvoltate planuri pentru calitatea aerului pentru zone și aglomerări în care concentrațiile de poluanți în atmosferă depășesc valorile-țintă sau cele limită relevante pentru calitatea aerului, adăugându-se orice marje temporare de toleranță, dacă este cazul. Poluanții atmosferici provin din multe surse și activități diferite. Pentru a asigura coerență între diferite politici, astfel de planuri pentru calitatea aerului ar trebui pe cât posibil să fie în concordanță cu și integrate în planurile și programele pregătite în temeiul Directivei 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații mari de ardere [JO 2001, L 309, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 210], al Directivei 2001/81/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici (JO 2001, L 309, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 231)] și al Directivei 2002/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 iunie 2002 privind evaluarea și gestiunea zgomotului ambiental [JO 2002, L 189, p. 12, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 196]. De asemenea, atunci când se eliberează autorizații pentru activități industriale în conformitate cu Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării [JO 2008, L 24, p. 8] vor fi luate în considerare obiectivele privind calitatea aerului înconjurător prevăzute de prezenta directivă.”
- 7 Articolul 1 din Directiva 2008/50, intitulat „Obiectul”, prevede la punctele 1-3:
- „Prezenta directivă stabilește măsuri care urmăresc:
1. definirea și stabilirea obiectivelor pentru calitatea aerului înconjurător destinate să evite, să prevină sau să reducă efectele dăunătoare asupra sănătății umane și a mediului ca întreg;
 2. evaluarea calității aerului înconjurător în statele membre pe baza unor metode și criterii comune;
 3. obținerea de informații privind calitatea aerului înconjurător pentru a ajuta la combaterea poluării aerului și a neplăcerilor cauzate de aceasta și pentru a monitoriza pe termen lung tendințele și îmbunătățirile care rezultă în urma măsurilor luate la nivel național și [al Uniunii]”
- 8 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede la punctele 5, 7-9 și 16-18:

„În înțelesul prezentei directive:

[...]

5. «valoare-limită» înseamnă un nivel fixat pe baza cunoașterii științifice, în scopul de a evita, preveni sau reduce efectele dăunătoare asupra sănătății umane și/sau a mediului ca întreg, care se dorește a fi atins într-o perioadă dată și care nu trebuie depășit odată atins;

[...]

7. «marja de toleranță» înseamnă procentajul din valoarea-limită cu care poate fi depășită acea valoare conform condițiilor stabilite în prezenta directivă;
8. «planuri privind calitatea aerului» înseamnă planuri care stabilesc măsuri pentru a atinge valorile-limită sau valorile-țintă;
9. «valoare-țintă» înseamnă un nivel fixat cu scopul de a evita, preveni sau reduce efectele dăunătoare asupra sănătății umane și/sau asupra mediului ca întreg, care se dorește a fi atins, în cazul în care este posibil, într-o perioadă dată;

[...]

16. «zonă» înseamnă o parte a teritoriului unui stat membru delimitată de acesta în scopul evaluării și gestionării calității aerului;
17. «aglomerare» înseamnă o zonă urbană care constituie o conurbație cu o concentrare a populației de peste 250 000 de locuitori sau, acolo unde populația este de 250 000 de locuitori sau mai mică, cu o densitate a populației pe km² care urmează să fie stabilită de către statele membre;
18. «PM₁₀» înseamnă pulberile în suspensie care trec printr-un orificiu de selectare astfel cum este definit de metoda de referință pentru prelevarea și măsurarea PM₁₀, EN 12 341, cu un randament de separare de 50 % pentru un diametru aerodinamic de 10 μm [(micrometru)];

[...]”

9. Articolul 13 din directiva menționată, intitulat „Valorile-limită și pragurile de alertă pentru protecția sănătății umane”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că, în ansamblul zonelor și aglomerărilor lor, nivelurile de dioxid de sulf, PM₁₀, plumb și monoxid de carbon din aerul înconjurător se situează sub valorile-limită prevăzute în anexa XI.

[...]

Gradul de respectare a acestor cerințe este evaluat în conformitate cu anexa III.

Marjele de toleranță prevăzute în anexa XI se aplică în conformitate cu articolul 22 alineatul (3) și articolul 23 alineatul (1).”

- 10 Articolul 20 din Directiva 2008/50, intitulat „Contribuții din surse naturale”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Statele membre trimit Comisiei, pentru un anumit an, liste cu zonele și aglomerările unde depășirile valorilor-limită pentru un anumit poluant sunt datorate contribuțiilor din surse naturale. Statele membre furnizează informații cu privire la concentrații și surse, precum și cu privire la probele care demonstrează că depășirile pot fi atribuite surselor naturale.

(2) În cazul în care Comisia a fost informată cu privire la o depășire care poate fi atribuită surselor naturale în conformitate cu alineatul (1), această depășire nu este considerată ca o depășire în înțelesul prezentei directive.”

- 11 Conform alineatelor (1)-(4) ale articolului 21 din această directivă, intitulat „Depășiri care pot fi atribuite tratării carosabilului cu nisip sau sare în timp de iarnă”, statele membre pot desemna zone sau aglomerări în interiorul cărora valorile-limită pentru PM₁₀ sunt depășite în aerul înconjurător ca efect al resuspensiei particulelor în urma tratării carosabilului cu nisip sau sare în timpul iernii. Statele membre furnizează probele necesare pentru a demonstra că orice astfel de depășiri se datorează resuspensiei particulelor și că au fost luate măsuri rezonabile pentru a diminua concentrațiile. Fără a aduce atingere articolului 20 din directiva menționată, statele membre trebuie să întocmească planul privind calitatea aerului prevăzut la articolul 23 din aceeași directivă numai în cazul în care depășirile pot fi atribuite altor surse de PM₁₀ în afara tratării carosabilului cu nisip sau cu sare în timp de iarnă.
- 12 Articolul 22 din aceeași directivă, intitulat „Prorogarea termenelor de atingere a valorilor-limită și derogarea de la obligația de a aplica anumite valori-limită”, are următorul cuprins:

„(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) Atunci când un stat membru aplică alineatul (1) sau (2), se asigură că valoarea-limită pentru fiecare poluant nu este depășită cu mai mult decât marja maximă de toleranță precizată în anexa XI pentru fiecare dintre poluanții respectivi.

(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 [ale Uniunii] 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 Articolul 23 din Directiva 2008/50, intitulat „Planuri privind calitatea aerului”, prevede la alineatul (1):

„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 ale 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. Planurile privind calitatea aerului pot include, în plus, măsuri specifice vizând protecția grupurilor sensibile ale populației, inclusiv copii.

Aceste planuri privind calitatea aerului includ cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV și pot include măsuri în conformitate cu articolul 24. Aceste planuri sunt comunicate de îndată Comisiei, dar în cel mult doi ani de la încheierea primului an în care a fost observată depășirea.

În cazul în care trebuie pregătite și puse în aplicare planuri referitoare la mai mulți poluanți, statele membre pregătesc și pun în aplicare, unde este cazul, planuri integrate privind calitatea aerului, privitoare la toți poluanții respectivi.”

- 14 Articolul 27 din această directivă, intitulat „Transmiterea informațiilor și raportarea”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că informațiile privind calitatea aerului înconjurător sunt puse la dispoziția Comisiei în termenele necesare, stabilite prin măsurile de punere în aplicare de la articolul 28 alineatul (2).

(2) În orice împrejurare, în scopul de a evalua nivelul de respectare a valorilor-limită și a nivelurilor critice, precum și cel de atingere a valorilor-țintă, aceste informații sunt puse la dispoziția Comisiei în cel mult nouă luni de la încheierea fiecărui an și includ:

[...]

(b) lista zonelor și aglomerărilor în care nivelurile unuia sau ale mai multor poluanți depășesc valorile-limită plus marjele de toleranță, acolo unde este cazul, sau care depășesc valorile-țintă sau nivelurile critice; și pentru aceste zone și aglomerări:

- (i) nivelurile evaluate și, dacă sunt relevante, datele și perioadele când aceste niveluri au fost observate;
- (ii) dacă este cazul, o evaluare privind contribuțiile surselor naturale sau celor datorate resuspensiei particulelor datorate tratării carosabilului cu nisip sau sare în timp de iarnă asupra nivelurilor evaluate, comunicate Comisiei în conformitate cu articolele 20 și 21.

(3) Alineatele (1) și (2) se aplică informațiilor colectate începând cu cel de al doilea an calendaristic după intrarea în vigoare a măsurilor de punere în aplicare menționate la articolul 28 alineatul (2).”

- 15 Anexa XI la Directiva 2008/50, intitulată „Valorile-limită pentru protecția sănătății umane”, indică, în ceea ce privește PM₁₀, că valoarea-limită zilnică este stabilită la 50 μg/m³ și nu trebuie depășită de mai mult de 35 de ori într-un an calendaristic, iar valoarea-limită anuală, care este stabilită la 40 μg/m³, nu poate fi depășită.

- 16 Printre informațiile care trebuie să figureze în planurile privind calitatea aerului înconjurător, în sensul articolului 23 din această directivă, secțiunea A din anexa XV la directiva menționată indică, printre altele:

„8. Detalii privind măsurile sau proiectele adoptate în vederea reducerii poluării în urma intrării în vigoare a prezentei directive:

- (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.”

Procedura precontencioasă

- 17 După ce a examinat rapoartele furnizate de Republica Italiană cu privire la evoluția concentrațiilor de PM₁₀ în aerul înconjurător pentru perioada cuprinsă între anul 2008 și anul 2012 în zonele avute în vedere, la 11 iulie 2014, Comisia a adresat acestui stat membru o scrisoare de punere în întârziere privind încălcarea articolelor 13 și 23 din Directiva 2008/50, ca urmare a depășirii persistente a valorilor-limită aplicabile acestor concentrații în această perioadă (denumită în continuare „scrisoarea de punere în întârziere inițială”).
- 18 Autoritățile italiene au solicitat o prelungire a termenului de răspuns la această scrisoare de punere în întârziere, care le-a fost acordată, și au comunicat răspunsul lor la 28 octombrie 2014, fără a contesta încălcarea articolului 13 din Directiva 2008/50. În schimb, în ceea ce privește pretinsa încălcare a articolului 23 din această directivă, ele au arătat că era necesar să se efectueze o apreciere pentru fiecare zonă sau aglomerare vizată.
- 19 Dat fiind că numeroase zone ale bazinului fluviului Pad nu erau reluate în scrisoarea de punere în întârziere inițială și că rapoartele vizate la articolul 27 din Directiva 2008/50 pentru anii 2013 și 2014 fuseseră transmise tardiv, datele referitoare la Piemonte, la Sicilia și la Calabria pentru această perioadă fiind comunicate abia la 4 februarie 2016, Comisia a emis, de la primirea acestor date suplimentare, la 16 iunie 2016, o scrisoare de punere în întârziere complementară, în care invoca încălcarea persistentă și continuă a articolului 13 din această directivă, precum și încălcarea articolului 23 din directiva menționată.
- 20 După ce au solicitat și au obținut o prelungire a termenului de răspuns la această scrisoare de punere în întârziere complementară, autoritățile italiene au răspuns prin scrisoarea din 20 septembrie 2016, fără a contesta încălcarea articolului 13 din Directiva 2008/50. În ceea ce privește pretinsa încălcare a articolului 23 din directiva menționată, ele au reiterat argumentele formulate în răspunsul lor la scrisoarea de punere în întârziere inițială, furnizând totuși câteva date actualizate.
- 21 Având în vedere răspunsurile autorităților italiene menționate la punctul 20 din prezenta hotărâre, la 28 aprilie 2017, Comisia a emis un aviz motivat în care a invocat, în primul rând, nerespectarea persistentă și continuă, pentru perioada cuprinsă între anul 2008 și anul 2015, a valorii-limită zilnice pentru PM₁₀ în zonele enumerate în aviz, precum și a valorii-limită anuale pentru PM₁₀ în unele dintre aceste zone, cu încălcarea dispozițiilor articolului 13 coroborate cu cele ale anexei XI la Directiva 2008/50. În ceea ce privește Sicilia, Comisia a precizat în avizul motivat că încălcarea dispozițiilor menționate continuase cel puțin până în anul 2014, întrucât nu fusese comunicată nicio informație în ceea ce privește anul 2015.

- 22 În al doilea rând, Comisia a concluzionat că, pentru zonele enumerate în avizul motivat, Republica Italiană nu își îndeplinise obligațiile prevăzute la articolul 23 din Directiva 2008/50, interpretat separat și în coroborare cu anexa XV la aceasta.
- 23 Republica Italiană a răspuns la avizul motivat la 29 iunie 2017. La 15 septembrie 2017, ea a furnizat indicații suplimentare cu privire la diferitele planuri privind calitatea aerului pe care regiunile le modificaseră, precum și cu privire la măsurile pe care se pregăteau să le ia în vederea reducerii nivelurilor de concentrație de PM₁₀ în aerul înconjurător.
- 24 Întrucât a considerat că Republica Italiană nu remediase încă încălcările dreptului Uniunii reproșate, Comisia a decis să introducă, la 13 octombrie 2018, prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 25 În temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Republica Italiană a solicitat Curții să se întrunească în Marea Cameră.

Cu privire la acțiune

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea sistematică și persistentă a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta

Argumentația părților

- 26 Prin intermediul primului motiv, Comisia arată că, ținând seama de depășirea valorii-limită zilnice pentru PM₁₀ începând din anul 2008 și cel puțin până în anul 2016, precum și a valorii-limită anuale pentru PM₁₀ începând din anul 2008 în zonele menționate la punctul 1 din prezenta hotărâre, Republica Italiană a încălcat, în mod sistematic și persistent, obligațiile care rezultă din articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborat cu anexa XI la aceasta din urmă.
- 27 Cu titlu introductiv, Comisia face o precizare în ceea ce privește aplicarea *ratione temporis* a Directivei 2008/50, invocând o încălcare a articolului 13 din această directivă în anumite zone și aglomerări italiene începând din anul 2008, deși aceasta din urmă a intrat în vigoare abia la 11 iunie 2008 și, potrivit articolului 33 alineatul (1) din directiva menționată, statele membre trebuiau să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a i se conforma până la 11 iunie 2010.
- 28 Referindu-se la punctele 43 și 45 din Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), această instituție amintește că Directiva 2008/50 a înlocuit, în conformitate cu considerentul (3) al acesteia, cinci acte ale Uniunii, printre care Directiva 1999/30, care specifica valorile-limită referitoare la calitatea aerului care trebuiau respectate începând cu data de 1 ianuarie 2005. Curtea ar fi subliniat în special în această privință că dispozițiile articolului 5 din Directiva 1999/30 coroborate cu cele ale anexei III la aceasta, care acopereau perioada anterioară celei de punere în aplicare a Directivei 2008/50, au fost menținute prin dispozițiile articolului 13 alineatul (1) din directiva menționată coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, astfel încât un motiv întemeiat pe încălcarea acestor din urmă dispoziții este de asemenea admisibil pentru perioade cuprinse între 1 ianuarie 2005 și 11 iunie 2010.
- 29 Comisia susține că Republica Italiană nu a obținut, în orice caz, nicio prorogare a termenului prevăzut de atingere a valorilor-limită pentru PM₁₀ în temeiul articolului 22 din Directiva 2008/50, astfel cum s-a amintit în avizul motivat. În consecință, ea ar fi fost obligată să se conformeze dispozițiilor acestei directive cu privire la valorile-limită menționate, fără nicio excepție.

- 30 În plus, Comisia amintește că Curtea a constatat deja că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligația de a garanta că, pentru anii 2006 și 2007, concentrațiile de PM₁₀ în aerul înconjurător nu depășesc valorile-limită zilnică și anuală stabilite prin Directiva 1999/30 în numeroase zone și aglomerări italiene (Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, punctele 55-58 și 67). Prin urmare, prezenta acțiune ar privi depășirea continuă a valorilor-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ începând din anul 2008 și până la data expirării termenului de conformare indicat în avizul motivat, și anume 28 iunie 2017.
- 31 În sfârșit, întrucât a primit date referitoare la anul 2017 care confirmau persistența depășirii valorilor-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ în cvasitotalitatea zonelor vizate, Comisia arată că intenționează să prezinte toate aceste date în cursul procedurii odată efectuată validarea lor tehnică, precum și elemente suplimentare aferente unor fapte ulterioare datei de 28 iunie 2017, pentru motivul că este vorba despre fapte de „aceeași natură” și „care constituie același comportament” precum cele vizate de avizul motivat. În același sens, Comisia arată că a furnizat de asemenea datele referitoare la nivelurile de concentrație de PM₁₀ în ceea ce privește anul 2016, care i-au fost comunicate abia la 15 septembrie 2017 de autoritățile italiene, și anume după data limită indicată în avizul motivat.
- 32 Comisia amintește că din jurisprudența constantă a Curții reiese că constatarea obiectivă a depășirii valorilor-limită pentru PM₁₀ prin dispozițiile articolului 13 din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta este suficientă pentru a se constata încălcarea acestor dispoziții.
- 33 Potrivit Comisiei, examinarea rapoartelor anuale furnizate de Republica Italiană în temeiul articolului 27 din Directiva 2008/50, ale căror rezumate sunt anexate la cererea sa introductivă, permite să se concluzioneze că există o depășire persistentă a valorilor-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ în fiecare dintre cele 27 de zone geografice examinate. Cu excepția anumitor ani, aceste valori-limită nu ar fi fost niciodată respectate, iar depășirea lor la data introducerii acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar demonstra caracterul său persistent.
- 34 Din aceasta ar rezulta că valorile-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ au fost depășite în mod sistematic și persistent, încălcarea fiind încă în curs la momentul introducerii acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în zonele menționate la punctul 1 din prezenta hotărâre.
- 35 Republica Italiană contestă neîndeplinirea obligațiilor care i se reproșează.
- 36 În primul rând, aceasta consideră că o încălcare a articolului 13 din Directiva 2008/50 coroborat cu anexa XI la aceasta nu poate fi dedusă dintr-o simplă depășire a valorilor-limită medii zilnică sau anuală pentru PM₁₀ pentru un anumit număr de ani într-un stat membru. În această privință, ea arată că, contrar susținerilor Comisiei, principiile enunțate de Curte în cauze similare nu permit să se considere că există o corelație automată între depășirea limitelor maxime de concentrație a unor substanțe poluante și o încălcare a dreptului Uniunii, în măsura în care directiva menționată are drept obiectiv asigurarea unei reduceri progresive a nivelurilor de expunere la factorii nocivi în limitele stabilite de aceasta.
- 37 În opinia Republicii Italiene, nu se poate considera, așadar, că această directivă a fost încălcată – și, în speță, că nu a fost îndeplinită obligația de a aduce concentrațiile de PM₁₀ în limitele maxime definite în anexa XI – în cazul în care examinarea istoricului datelor de concentrație a componentelor nocive indică o reducere progresivă, constantă și semnificativă a nivelurilor de concentrație care permit atingerea unui nivel apropiat de cel prevăzut de dispozițiile dreptului Uniunii.
- 38 Potrivit unei interpretări corecte a Directivei 2008/50 având în vedere modul său de redactare, economia sa și obiectivele sale, confirmată de declarația Comisiei care figurează în anexă la această directivă, în opinia Republicii Italiene, ar trebui să se interpreteze articolul 13 din Directiva 2008/50 întotdeauna coroborat cu articolul 23 alineatul (1) primul și al doilea paragraf din directiva menționată, astfel încât singura obligație aflată în sarcina statelor membre în cazul depășirii

valorilor-limită prevăzute la articolul 13 menționat și în anexa XI la respectiva directivă ar fi întocmirea unor planuri privind calitatea aerului care prevăd măsuri potrivite, pentru ca depășirea acestor valori să fie cât mai scurtă cu putință. Nu ar putea fi, așadar, vorba despre o încălcare susceptibilă să fie sancționată în temeiul articolului 258 TFUE decât dacă, în cazul depășirii valorilor-limită, nu ar fi întocmite planurile privind calitatea aerului, însă această situație nu se regăsește în speță. Astfel, numai al doilea motiv invocat de Comisie ar fi pertinent în vederea constatării unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor stabilite prin Directiva 2008/50.

- 39 Potrivit Republicii Italiene, adaptarea calității aerului la limitele și la obiectivele prevăzute constituie un proces complex, în care măsurile statelor membre nu pot fi episodice și trebuie să cuprindă în mod necesar planuri pe termen lung. Având în vedere diversitatea și interacțiunea surselor de poluare, măsurile naționale ar trebui completate cu măsuri care țin de competența Uniunii, în special cele referitoare la instalațiile de ardere de dimensiuni mari și la instalațiile industriale. În sfârșit, ar fi necesar ca acest ansamblu de măsuri să nu împiedice dezvoltarea economică și să acționeze, în schimb, pentru a asigura durabilitatea acesteia.
- 40 În al doilea rând și cu titlu subsidiar, Republica Italiană arată că depășirea valorilor-limită prevăzute la articolul 13 din Directiva 2008/50 nu poate fi imputată exclusiv statului membru în cauză. Diversitatea surselor de poluare a aerului ar implica faptul că posibilitățile unui singur stat membru de a interveni asupra acestor surse și de a reduce concentrația diversilor poluanți, inclusiv particulele PM₁₀ sub valorile-limită, ar fi relative. Într-adevăr, în ceea ce privește numeroase surse de poluare, menționate în considerentul (18) al Directivei 2008/50, Uniunea ar fi competentă să reglementeze emisiile poluanților, iar nu statele membre.
- 41 Astfel, deși din jurisprudența Curții reiese că procedura prevăzută la articolul 258 TFUE se bazează pe constatarea obiectivă a nerespectării de către statul membru a obligațiilor sale, mai este necesar, potrivit Republicii Italiene, ca această nerespectare să poată fi atribuită în mod obiectiv comportamentului autorităților naționale și ca ea să nu decurgă din alți factori de cauzalitate, independenți de sfera de competență a statelor membre. O acțiune introdusă de Comisie nu poate fi admisă decât dacă instituția menționată face dovada acestei imputabilități exclusive statului membru în cauză, iar nu dacă neconformitatea eventuală cu dreptul Uniunii decurge dintr-o multitudine de factori dintre care numai unii ar intra în sfera de competență a statului membru menționat.
- 42 În consecință, în speță, Comisia ar fi trebuit să constate, pe de o parte, lipsa oricărei incidențe a factorilor de cauzalitate naturali externi, pe care autoritățile naționale nu ar putea să îi controleze în măsura în care sunt imprevizibili și inevitabili, și, pe de altă parte, lipsa unor comportamente ale terților susceptibile să aibă o incidență asupra urmăririi obiectivelor de protecție care stau la baza dispozițiilor legislative pretins încălcate. În această privință, Republica Italiană menționează factori de cauzalitate care scapă în totalitate controlului autorităților naționale și care sunt de origine naturală, în special configurația orografică a anumitor zone teritoriale italiene legată de condițiile meteorologice care predomină în aceste zone sau factori de origine umană, precum și interferența politicilor europene independente de politicile naționale. În acest context, ea se referă printre altele la politicile Uniunii în materie de biomase, de emisii de poluanți, în special la avantajele acordate autovehiculelor diesel și la stabilirea emisiilor de PM₁₀ de către vehiculele „Eurodiesel” pe baza unor modele teoretice foarte îndepărtate de emisiile reale de PM₁₀, și de agricultură, dintre care unele, cu scopul de a reduce alte surse de emisii, ar fi ajuns să crească emisiile de PM₁₀ luate în considerare de Directiva 2008/50, astfel cum ar confirma unele rapoarte depuse la dosar.
- 43 Prin urmare, potrivit Republicii Italiene, Comisia nu face dovada că depășirea valorilor-limită stabilite prin Directiva 2008/50 este imputabilă insuficienței planurilor privind calitatea aerului în cauză. Dacă instituția menționată nu ar trebui să facă această dovadă, ar însemna ca statul membru în cauză să fie considerat responsabil în mod automat sau în mod obiectiv, ceea ce ar fi inacceptabil.

- 44 În al treilea rând, Republica Italiană arată, cu titlu subsidiar, că Comisia săvârșește o eroare de drept atunci când stabilește limita maximă a concentrației de PM₁₀ care poate fi admisă în măsura în care ia valorile de 50 μg/m³ pe zi și de 40 μg/m³ pe an ca valori de referință, însă nu ține seama de marja de toleranță prevăzută de articolele 13 și 23, precum și de anexa XI la Directiva 2008/50, coroborate. Din această coroborare ar reieși că, în cazul în care valorile-limită prevăzute de dispozițiile articolului 13 din directiva menționată coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta sunt depășite, pot fi aplicate marje de toleranță în temeiul articolului 23 alineatul (1) din aceeași directivă. Dat fiind că obligația de a dezvolta planuri privind calitatea aerului nu s-ar impune statelor membre decât atunci când „nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită sau valoare-țintă, plus marja de toleranță pentru fiecare dintre acestea”, ar trebui să se majoreze valoarea-limită a marjei de toleranță aplicabilă pentru a controla depășirea valorilor maxime admisibile în cadrul dreptului național.
- 45 Pentru PM₁₀, această marjă de toleranță ar fi stabilită la 50 % pe zi și la 20 % pe an calendaristic, astfel încât dreptul Uniunii nu ar fi încălcat dacă valoarea maximă, care rezultă din majorarea valorii-limită prin aplicarea coeficientului prevăzut drept marjă de toleranță, nu ar fi depășită. În consecință, în speță, Comisia nu ar fi trebuit să ia în considerare valorile de 50 μg/m³ pe zi și de 40 μg/m³ pe an, ci mai degrabă valori de 75 μg/m³ pe zi și de 48 μg/m³ pe an.
- 46 În partea introductivă a memoriului său în replică, Comisia constată, cu titlu preliminar, că Republica Italiană, în memoriul în apărare, nu contestă abordarea potrivit căreia prezenta procedură se referă la o neîndeplinire sistematică și persistentă a anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și privește, așadar, în anumite cazuri, depășirea persistentă a valorilor-limită pentru PM₁₀ în perioade destul de lungi. Această constatare ar fi confirmată de faptul că Republica Italiană face referire la valorile-limită pentru PM₁₀ în ceea ce privește anul 2018.
- 47 Referitor la argumentul potrivit căruia, pentru a garanta respectarea obligațiilor care decurg din Directiva 2008/50, ar fi suficient ca reducerea nivelurilor de concentrație de PM₁₀ prevăzută de Directiva 2008/50 să fie progresivă, chiar dacă aceste niveluri rămân peste valorile-limită pentru PM₁₀ stabilite de aceeași directivă, și ca, prin urmare, o astfel de depășire să aibă ca unic efect obligarea statelor membre să adopte un plan privind calitatea aerului, Comisia susține că el nu are niciun temei nici în textul directivei menționate, nici în jurisprudența Curții.
- 48 În această privință, ea subliniază că valorile-limită trebuie distinse de valorile-țintă, care trebuie atinse într-o perioadă dată, dar numai „în cazul în care este posibil” și cu condiția ca măsurile corespunzătoare să nu determine costuri disproporționate, potrivit definiției care figurează la articolul 2 punctul 9 din Directiva 2008/50 coroborat cu articolele 16 și 17 din directiva menționată. Or, aceste articole nu ar fi vizate în cadrul prezentei acțiuni.
- 49 În ceea ce privește argumentul întemeiat pe imposibilitatea de a imputa Republicii Italiene depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀, în special ca urmare a configurației orografice a anumitor zone teritoriale italiene sau a politicilor europene care au o incidență semnificativă asupra formării de compuși nocivi pentru sănătate, Comisia răspunde că obligația de a nu depăși respectivele valori-limită este în mod clar o obligație de rezultat pe care statul membru trebuie să o respecte, în conformitate cu articolul 13 din Directiva 2008/50. A invoca existența unor aspecte specifice acestui stat membru ar însemna negarea existenței obligației menționate.
- 50 Aceasta precizează de asemenea că eventualele dificultăți de respectare a valorilor-limită pentru PM₁₀ în anumite părți ale teritoriului național au fost luate în considerare în mod corespunzător în considerentul (16) al Directivei 2008/50, în măsura în care acesta din urmă face referire la zone în care condițiile sunt „deosebit de dificile” și pentru care este posibilă amânarea termenului pentru încadrarea în valorile-limită pentru calitatea aerului, cu condiția ca o cerere în acest sens să fie prezentată Comisiei, însoțită de un plan cuprinzător întocmit în vederea asigurării respectării

termenului revizuit stabilit, în conformitate cu articolul 22 alineatele (1) și (3) din directiva menționată. Cu toate acestea, în ceea ce privește prezenta procedură, Republica Italiană nu ar fi obținut niciodată o autorizație de prelungire a termenului respectiv din partea Comisiei.

- 51 În opinia Comisiei, sunt de asemenea lipsite de relevanță argumentele invocate de Republica Italiană potrivit cărora în special politicile europene în materie de transport, de energie și de agricultură ar fi contribuit la depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀. Comisia arată în această privință că, într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, este necesar să se stabilească numai dacă un stat membru a respectat o obligație prevăzută de o dispoziție a dreptului Uniunii, iar nu dacă există împrejurări susceptibile să fi avut o incidență asupra neîndeplinirii obligațiilor în cauză.
- 52 În ceea ce privește trimiterea făcută de Republica Italiană la „marja de toleranță”, care figurează la articolele 13, 22 și 23 din Directiva 2008/50, precum și în anexa XI la aceasta, Comisia contestă interpretarea dispozițiilor menționate invocată de Republica Italiană potrivit căreia, pe de o parte, respectarea valorilor-limită referitoare la calitatea aerului ar trebui să includă întotdeauna o astfel de marjă de toleranță și, pe de altă parte, o astfel de includere ar fi confirmată prin referirea la această marjă în dispozițiile respective, astfel încât nu ar exista o încălcare a directivei menționate decât dacă s-ar stabili că toleranța depășește și marja de toleranță respectivă.
- 53 În această privință, Comisia susține că dispozițiile menționate trebuie interpretate în sensul că aplicarea unei marje de toleranță este valabilă numai în cele două ipoteze prevăzute la alineatele (1) și (2) ale articolului 22 din Directiva 2008/50, astfel cum se prevede în mod expres la alineatul (3) al acestui articol.
- 54 Această interpretare ar fi confirmată de modul de redactare a articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, care prevede că valorile-limită de concentrație sunt majorate cu „marja de toleranță pentru fiecare dintre acestea”, cu alte cuvinte nu cu o marjă prevăzută de legiuitorul Uniunii însuși, ci cu marja decisă de Comisie, conform articolului 22 alineatul (3) din directiva menționată și la cererea statului membru în cauză.
- 55 Prin urmare, în lipsa unei autorizări exprese din partea Comisiei, în temeiul articolului 22 din Directiva 2008/50, nu ar putea fi aplicată o marjă de toleranță. În plus, în ceea ce privește concentrațiile de PM₁₀, marja de toleranță menționată ar constitui, în orice caz, o măsură tranzitorie care nu putea fi aplicată decât până la 11 iunie 2011, astfel cum ar reieși din modul de redactare a articolului 22 alineatul (2) din această directivă. Dispoziția menționată nu ar mai produce, așadar, niciun efect juridic. Pe de altă parte, nicio marjă de toleranță nu ar fi fost acordată Republicii Italiene în temeiul articolului 22 alineatele (3) și (4) din respectiva directivă.
- 56 În ceea ce privește temeinicia primului motiv în raport cu datele pertinente, Comisia susține că Republica Italiană se limitează să indice în special amploarea fiecăreia dintre depășiri, astfel cum au fost constatate în diversele stații de măsurare. În această privință, Comisia arată că, în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2008/50, revine statelor membre sarcina de a furniza informațiile privind depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀, indicând zonele geografice în care au avut loc aceste depășiri. Faptul că există, în cadrul aceleiași zone, diferențe de la o stație de măsurare la alta nu poate prezenta nici cea mai mică importanță, dat fiind că revine, în orice caz, statelor membre sarcina de a organiza și de a gestiona colectarea datelor, astfel încât să respecte obligația prevăzută de dispoziția menționată, și anume furnizând Comisiei datele solicitate în timp util. După transmiterea acestor date, Republica Italiană nu le poate contesta, așadar, conținutul.
- 57 În plus, în măsura în care Republica Italiană urmărește să susțină că depășirea anumitor valori-limită pentru PM₁₀ se datorează unor factori naturali, ea trebuia să informeze Comisia în acest sens, în conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2008/50.

- 58 Comisia amintește că Republica Italiană insistă în mai multe rânduri asupra unei preținse îmbunătățiri, precum și asupra tendințelor probabile în scădere ale nivelurilor de concentrație de PM₁₀ în diferitele zone vizate. Totuși, întemeindu-se pe Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 65), ea arată că o eventuală tendință parțială în scădere evidențiată de datele colectate, din care nu rezultă însă că statul membru în cauză se conformează valorilor-limită pe care este ținut să le respecte, nu poate să infirme constatarea neîndeplinirii obligațiilor care îi este reproșată.
- 59 Pe de altă parte, Comisia prezintă, în ceea ce privește valoarea-limită zilnică pentru PM₁₀, actualizarea datelor referitoare la anul 2017 pentru a dovedi că, în pofida respectării valorii menționate în zona IT1911 (Palermo) și în zona IT1215 (aglomerarea Roma), aceste date nu lipsesc de temei motivele invocate în concluziile cererii sale introductive. Astfel, în măsura în care, pentru prima zonă, neîndeplinirea obligațiilor ar fi imputată „începând din [anul] 2016”, cu alte cuvinte cel puțin în anul 2016, independent de datele referitoare la anul 2017, și pentru cea de a doua zonă, în orice caz „începând din [anul] 2008”, concluziile prezentate în cererea sa introductivă ar rămâne valabile. Comisia observă, în plus, că din aceste date reiese că, în anul 2017, valoarea-limită zilnică pentru PM₁₀ a fost depășită în celelalte 25 de zone vizate de acțiunea sa.
- 60 În ceea ce privește valoarea-limită anuală pentru PM₁₀, Comisia admite că această valoare a fost respectată, în cursul anului 2017, în zonele IT1212 (valea Sacco), IT0508 și IT0509 (aglomerarea Veneția-Treviso), IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza) și IT0306 (aglomerarea Milano). Cu toate acestea, o asemenea constatare nu ar infirma temeinicia motivelor sale. Astfel, în măsura în care, pentru prima zonă, neîndeplinirea obligațiilor ar fi imputată „cel puțin până în anul 2016”, iar pentru celelalte trei zone, în orice caz, „începând din [anul] 2015”, concluziile expuse în cererea sa introductivă ar rămâne valabile. În plus, Comisia observă că din datele referitoare la anul 2017 reiese că, în cursul acestui an, valoarea-limită anuală stabilită pentru PM₁₀ a fost depășită în celelalte patru zone vizate de acțiunea sa, și anume zonele IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A), IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B) și IT0118 (aglomerarea Torino).
- 61 În memoriul în duplică, Republica Italiană contestă, cu titlu introductiv, că Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), poate fi transpusă în speță, având în vedere diferențele contextelor de fapt respective, în special planurile și termenele de adaptare vizate. Ea contrazice de asemenea constatarea Comisiei potrivit căreia ar adera la abordarea sa centrată pe o încălcare sistematică și persistentă a dispozițiilor Directivei 2008/50. În plus, aceasta precizează că nu împărtășește nici argumentația Comisiei cu privire la întinderea aplicabilității marjei de toleranță.
- 62 În continuare, subliniind în același timp că nu neagă existența unei obligații de rezultat impuse la articolele 13 și 23 din Directiva 2008/50, Republica Italiană consideră totuși că această obligație ar trebui apreciată valorificând reducerea progresivă a nivelurilor de concentrație de PM₁₀ în aerul înconjurător. În plus, ea precizează că Comisia nu repune în discuție argumentele sale cu privire la influența determinantă, de natură cauzală, a politicilor europene în materie de agricultură, de energie și de transport, precum și a condițiilor foarte specifice ale configurației și ale reliefului teritoriului național asupra urmăririi obiectivelor privind calitatea aerului înconjurător.
- 63 În sfârșit, Republica Italiană arată că faptul că zonele vizate de prezenta acțiune nu formează decât 17 % din ansamblul teritoriului național ar ilustra în mod semnificativ că cea mai mare parte a teritoriului italian nu face obiectul motivelor invocate de Comisie, ceea ce ar demonstra buna calitate a aerului în mediul ambiant al acestui stat membru și, în consecință, ar exclude *per se* încălcarea articolului 13 din Directiva 2008/50, care nu ar putea fi avută în vedere decât dacă valorile-limită pentru PM₁₀ sunt depășite pe întreg teritoriul național.

- 64 Republica Italiană susține, în special, în această privință că diferențele de valori înregistrate între stațiile de măsurare în cadrul aceleiași zone sunt, contrar celor susținute de Comisie, relevante și că numeroase depășiri reproșate s-ar situa, în orice caz, în „marja de toleranță” autorizată în temeiul articolului 23 din Directiva 2008/50 sau ar demonstra cel puțin o tendință în scădere, supusă unor mici fluctuații.

Aprecierea Curții

- 65 Cu titlu introductiv, trebuie arătat, în primul rând, că Comisia reproșează Republicii Italiene că nu și-a îndeplinit, în mod sistematic și persistent, obligațiile care decurg din dispozițiile articolului 13 din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, în zonele și aglomerările vizate de prezenta acțiune, începând cu data de 1 ianuarie 2008 și până la data expirării termenului indicat în avizul motivat, și anume 28 iunie 2017. Or, în măsura în care o parte din această perioadă se situează anterior datei la care statele membre erau obligate să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivei menționate, stabilită la 11 iunie 2010, sau chiar înainte de data intrării în vigoare a acesteia, și anume 11 iunie 2008, trebuie subliniat că Curtea a precizat deja că motivele întemeiate pe dispozițiile menționate sunt de asemenea admisibile în ceea ce privește perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2005 și 11 iunie 2010, din moment ce obligațiile prevăzute de dispozițiile menționate își au originea în Directiva 1999/30, care a fost înlocuită de Directiva 2008/50, în special de dispozițiile articolului 5 din Directiva 1999/30 coroborate cu cele ale anexei III la aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctele 50-55).
- 66 În al doilea rând, trebuie subliniat că, pentru a susține generalitatea și constanța neîndeplinirii obligațiilor imputate, Comisia se întemeiază în cererea introductivă pe datele referitoare la calitatea aerului în ceea ce privește anul 2016 care i-au fost prezentate de Republica Italiană la 15 septembrie 2017, iar în memoriul său în replică, pe cele privitoare la anul 2017. Deși aceste date constituie astfel fapte intervenite ulterior datei de expirare a termenului stabilit în avizul motivat, nu este mai puțin adevărat că ele sunt de aceeași natură și reprezintă același comportament cu faptele prezentate în avizul motivat, astfel încât obiectul prezentei acțiuni poate fi extins la acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctele 42-47 și jurisprudența citată).
- 67 În al treilea rând, în memoriul în replică, având în vedere datele privind calitatea aerului pentru anul 2017, Comisia a precizat unele dintre motivele sale, precum și, în conformitate cu rectificarea aferentă memoriului menționat, a adaptat unele dintre concluziile sale. Prin urmare, în ceea ce privește concluziile referitoare la depășirile valorii-limită anuale pentru PM₁₀, Comisia indică în respectivul memoriu în replică coroborat cu rectificarea că, în zonele IT0508 și IT0509 (aglomerarea Veneția-Treviso), depășirile au avut loc în cursul anilor 2009, 2011 și 2015, în zona IT1212 (valea Sacco), din anul 2008 până în anul 2016, în zona IT0306 (aglomerarea Milano), din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anului 2015, iar în zona IT0511 (aglomerarea Vicenza), în cursul anilor 2011, 2012 și 2015. Având în vedere aceste date actualizate, ea adaugă, pe de altă parte, în ceea ce privește aceeași valoare-limită, că a fost depășită, în zonele IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A) și IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B) din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anilor 2015 și 2017, iar în zona IT0118 (aglomerarea Torino), din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2015 și 2017.
- 68 În ceea ce privește depășirile valorii-limită zilnice pentru PM₁₀, Comisia arată că acestea pot fi constatate în zona IT1911 (aglomerarea Palermo), din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2014 și 2016, iar în zona IT1215 (aglomerarea Roma), începând din anul 2008 până în anul 2016 inclusiv. Astfel, trebuie să se analizeze temeinicia primului motiv al acțiunii ținând seama de aceste indicații, din moment ce nu urmăresc decât să precizeze un motiv pe care Comisia îl invocase deja într-un mod mai general în cererea introductivă și, prin urmare, nu modifică obiectul pretensei

neîndepliniri a obligațiilor și nu au niciun efect asupra întinderii litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/Polonia, C-678/13, nepublicată, EU:C:2015:358, punctul 37 și jurisprudența citată).

- 69 Odată formulate aceste precizări introductive, trebuie amintit că, potrivit articolului 1 punctul 1 din Directiva 2008/50, aceasta stabilește măsuri care urmăresc definirea și stabilirea obiectivelor pentru calitatea aerului înconjurător destinate să evite, să prevină sau să reducă efectele dăunătoare asupra sănătății umane și a mediului ca întreg. În acest cadru, articolul 13 alineatul (1) primul paragraf din directiva menționată prevede că statele membre se asigură că, în ansamblul zonelor și al aglomerărilor lor, nivelurile de PM₁₀, printre altele, din aerul înconjurător se situează sub valorile-limită prevăzute în anexa XI la directiva menționată.
- 70 Trebuie amintit că motivul întemeiat pe încălcarea obligației prevăzute la articolul 13 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/50 trebuie apreciat ținând seama de jurisprudența constantă potrivit căreia procedura prevăzută la articolul 258 TFUE se întemeiază pe constatarea obiectivă a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor impuse de Tratatul FUE sau de un act de drept derivat [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 68, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 67 și jurisprudența citată].
- 71 Astfel, Curtea a precizat deja în mai multe rânduri că depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀ în aerul înconjurător este suficientă în sine pentru a se putea constata o încălcare a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 69, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 68 și jurisprudența citată].
- 72 Or, în speță, datele rezultate din rapoartele anuale privind calitatea aerului, prezentate de Republica Italiană în temeiul articolului 27 din Directiva 2008/50, arată că, din anul 2008 până în anul 2017 inclusiv, valorile-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ au fost depășite în mod constant în zonele menționate la punctul 1 din prezenta hotărâre.
- 73 În ceea ce privește în special numărul de depășiri ale valorii-limită zilnice pentru PM₁₀, din aceste date rezultă că, în cvasitotalitatea celor 27 de zone și aglomerări vizate de prezenta acțiune, atunci când respectarea numărului maxim de 35 de depășiri ale acestei valori-limită este eventual atinsă în cursul unui anumit an, acest an este în mod sistematic precedat și urmat de unul sau de mai mulți ani care au cunoscut depășiri excesive ale valorii menționate. În anumite zone, după un an în cursul căruia valoarea-limită zilnică pentru PM₁₀ nu a fost depășită de mai mult de 35 de ori, numărul de depășiri poate fi dublul numărului de depășiri constatate în cursul ultimului an care cunoaște depășiri excesive. De asemenea, în ceea ce privește depășirile valorii-limită anuale pentru PM₁₀, anii în care respectarea acestei valori poate fi eventual observată sunt întrerupți de ani de depășiri, concentrația de PM₁₀ după anul în care se constată o astfel de respectare fiind uneori, în mai multe zone vizate, chiar mai ridicată decât în cursul ultimului an care permite să se constate o astfel de depășire.
- 74 Pe de altă parte, din datele referitoare la calitatea aerului în zonele vizate de prezenta acțiune în ceea ce privește anul 2017 reiese că, cu excepția a două zone dintre cele 27 de zone și aglomerări în cauză, valoarea-limită zilnică pentru PM₁₀ a fost fie din nou, fie întotdeauna depășită de peste 35 de ori în cursul acestui an și, în ceea ce privește patru zone din cele nouă care fac obiectul prezentei acțiuni, valoarea-limită anuală pentru PM₁₀ a fost din nou depășită în cursul aceluiași an.
- 75 În astfel de împrejurări, nu poate fi suficient, pentru a împiedica constatarea unei încălcări sistematice și persistente a dispozițiilor articolului 13 din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, ca valorile-limită prevăzute acolo să nu fi fost depășite în anumiți ani în perioada vizată de acțiune. Astfel, după cum reiese din însăși definiția „valorii-limită” care figurează la articolul 2

punctul 5 din Directiva 2008/50, aceasta trebuie, în scopul de a evita, preveni sau reduce efectele dăunătoare asupra sănătății umane și/sau a mediului în ansamblu, să fie atinsă într-o perioadă dată și nu trebuie depășită odată atinsă. Or, în ceea ce privește prezenta acțiune, Republica Italiană ar fi trebuit să respecte valorile-limită stabilite la aceste dispoziții începând de la 1 ianuarie 2008.

- 76 De aici rezultă că depășirile astfel constatate trebuie considerate drept persistente și sistematice, fără a exista obligația Comisiei de a furniza dovezi suplimentare în această privință.
- 77 De asemenea, contrar celor susținute de Republica Italiană, o neîndeplinire a obligațiilor poate să rămână sistematică și persistentă în pofida unei eventuale tendințe parțiale în scădere evidențiate de datele colectate, din care nu rezultă însă că acest stat membru se conformează valorilor-limită pe care este ținut să le respecte [Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 65, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 70], această situație regăsindu-se în speță.
- 78 Trebuie respins de asemenea argumentul invocat de Republica Italiană potrivit căruia Directiva 2008/50 nu ar prevedea decât o obligație de reducere progresivă a nivelurilor de concentrație de PM₁₀ și, prin urmare, depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀ prin aceeași directivă ar avea ca unic efect obligarea statelor membre să adopte un plan privind calitatea aerului.
- 79 Astfel, acest argument nu își găsește temeiul nici în modul de redactare a directivei respective, nici în jurisprudența Curții menționată la punctul 71 din prezenta hotărâre, care confirmă că statele membre sunt obligate să atingă rezultatul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 și în anexa XI la aceasta, și anume nedepășirea valorilor-limită stabilite prin aceste dispoziții.
- 80 O astfel de interpretare ar lăsa, în plus, realizarea obiectivului de protecție a sănătății umane, amintit la articolul 1 punctul 1 din Directiva 2008/50, doar la discreția statelor membre, ceea ce este contrar intențiilor legiuitorului Uniunii, astfel cum reies din însăși definiția noțiunii de „valoare-limită”, prezentată la punctul 75 din prezenta hotărâre, care impune ca respectarea acesteia să fie garantată într-un anumit termen și menținută ulterior.
- 81 În plus, a adera la un astfel de argument ar însemna să se permită unui stat membru să încalce termenul impus de dispozițiile articolului 13 din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, pentru a respecta valorile-limită pentru PM₁₀ în condiții mai puțin stricte decât cele impuse de articolul 22 din directiva menționată, singurul care prevede în mod expres posibilitatea unui stat membru de a deroga de la termenul menționat și, prin urmare, ar aduce atingere efectului util al dispozițiilor respective (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punctele 42-44).
- 82 Nu poate fi admis nici argumentul, invocat de Republica Italiană, potrivit căruia depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀ nu poate fi imputată exclusiv statului membru în cauză, dat fiind, pe de o parte, că diversitatea surselor de poluare a aerului, dintre care unele ar fi naturale, altele reglementate de politicile Uniunii, în special în domeniile de transport, de energie și de agricultură, reduce posibilitățile unui singur stat membru de a interveni asupra acestor surse și de a respecta valorile-limită pentru PM₁₀ și, pe de altă parte, că zonele și aglomerările în cauză prezintă specificități topografice și climatice deosebit de defavorabile dispersării poluanților. În opinia statului membru menționat, neîndeplinirea obligațiilor nu poate fi stabilită fără ca Comisia să facă dovada imputabilității exclusive a încălcării reproșate statului membru în cauză.
- 83 În această privință, trebuie amintit că, într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei sarcina de a dovedi existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor și, prin urmare, de a prezenta dovada că un stat membru nu a respectat o obligație

prevăzută de o dispoziție de drept al Uniunii, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție [a se vedea, printre altele, Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Italia (Bacteria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punctul 78 și jurisprudența citată].

- 84 Or, în ceea ce privește pretinsa neîndeplinire a obligațiilor în speță, trebuie subliniat, astfel cum reiese din considerentele (17) și (18) ale Directivei 2008/50, că legiuitorul Uniunii a stabilit valorile-limită prevăzute de aceasta pentru a proteja sănătatea umană și mediul, ținând seama în același timp pe deplin de faptul că poluanții atmosferici provin din multe surse și activități diferite și că politicile diverse, atât naționale, cât și cele ale Uniunii, pot avea o incidență în această privință.
- 85 Pe de altă parte, directiva menționată prevede, pe de o parte, la articolele 20 și 21, posibilitatea unui stat membru de a obține recunoașterea ca surse de poluare care contribuie la depășirile valorilor-limită reproșate a surselor naturale și a tratării carosabilului cu nisip sau cu sare în timp de iarnă. Pe de altă parte, alineatul (2) al articolului 22 din directiva menționată prevede condițiile în care, având în vedere situația specială a unei zone sau a unei aglomerări ca urmare, în special, a caracteristicilor de dispersie specifice arealului sau condițiilor climatice nefavorabile, exonerarea temporară de obligația de a respecta valorile menționate poate fi acordată în urma unei examinări care să cuprindă de asemenea, astfel cum reiese din alineatul (4) al articolului menționat, luarea în considerare a efectelor estimate ale măsurilor naționale și ale Uniunii, existente și viitoare.
- 86 În consecință, în măsura în care Comisia prezintă elemente care permit să se constate depășirea valorilor-limită zilnică și anuală stabilite de articolul 13 din Directiva 2008/50 coroborat cu anexa XI la aceasta, în zonele și aglomerările vizate de acțiunea sa și pentru perioadele vizate în aceasta, un stat membru nu poate, fără să i se acorde derogările în temeiul dispozițiilor citate la punctul anterior și în condițiile prevăzute în acestea, să se prevaleze de astfel de împrejurări pentru a contesta imputabilitatea neîndeplinirii obligațiilor reproșate și pentru a fi exonerat astfel de respectarea obligațiilor clare de care este ținut începând de la 1 ianuarie 2005, în conformitate, în primul rând, cu articolul 5 din Directiva 1999/30 și cu anexa III la aceasta, iar ulterior cu articolul 13 din Directiva 2008/50 și cu anexa XI la aceasta.
- 87 În cazul în care, precum în speță, o astfel de constatare a fost efectuată, și în lipsa probei aduse de Republica Italiană cu privire la existența unor împrejurări excepționale ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în pofida diligenței manifestate, este lipsit de relevanță faptul că neîndeplinirea obligațiilor rezultă din voința statului membru căruia îi este imputabilă, din neglijența sa ori din dificultățile tehnice sau structurale cu care acesta ar fi fost confruntat [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, punctele 63 și 64, precum și Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 42)].
- 88 În ceea ce privește în special argumentul Republicii Italiene potrivit căruia politicile europene în materie de transport ar fi contribuit la depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀ în Italia, printre altele pentru motivul că acestea nu ar fi ținut seama de emisiile de dioxid de azot produse în mod real de vehicule, în special de autovehiculele cu motor diesel, trebuie să se constate că prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privește nivelurile de concentrație de PM₁₀, iar nu pe cele de dioxid de azot. Pe de altă parte, astfel cum a statuat deja Curtea, pe lângă faptul că autovehiculele supuse normelor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 715/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2007 privind omologarea de tip a autovehiculelor în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6) și privind accesul la informațiile referitoare la repararea și întreținerea vehiculelor (JO 2007, L 171, p. 1) nu sunt singura cauză a emisiilor de dioxid de azot, nici a particulelor PM₁₀, reglementarea Uniunii aplicabilă omologării de tip a autovehiculelor nu poate exonera statele membre de obligația de a respecta valorile-limită stabilite de Directiva 2008/50 pe baza cunoștințelor științifice și a experienței statelor membre, astfel încât să reflecte nivelul considerat adecvat de Uniune și de statele membre în scopul de a evita, de a preveni sau de a reduce efectele dăunătoare ale poluanților aerului asupra

sănătății umane și a mediului ca întreg [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 48].

- 89 În plus, particularitățile topografice și climatice deosebit de defavorabile dispersiei poluanților pe care le-ar putea prezenta zonele și aglomerările în cauză nu sunt de natură să exonereze statul membru în cauză de răspunderea depășirii valorilor-limită pentru PM₁₀, ci, dimpotrivă, constituie elemente care, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 2 literele (c) și (d) din partea A din anexa XV la Directiva 2008/50, trebuie să fie luate în considerare în cadrul planurilor privind calitatea aerului pe care acest stat membru are obligația să îl stabilească, în temeiul articolului 23 din directiva menționată, pentru aceste zone sau aglomerări în vederea atingerii valorii-limită în cazul depășirii acesteia.
- 90 În plus, în ceea ce privește argumentul conform căruia Comisia ar fi întârziat în luarea măsurilor necesare realizării obiectivelor Directivei 2008/50, trebuie să se constate că nici acesta nu este de natură să exonereze Republica Italiană de nerespectarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 13 alineatul (1) din această directivă coroborat cu anexa XI la aceasta [Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 47].
- 91 În ceea ce privește argumentul întemeiat pe conținutul referirii la „marja de toleranță”, care figurează la articolele 13, 22 și 23 din Directiva 2008/50, precum și în anexa XI la aceasta, potrivit căruia respectarea valorilor-limită de concentrație trebuie să includă întotdeauna această marjă de toleranță, astfel încât nu ar exista o încălcare a acestei directive decât dacă se stabilește că depășirea excedează marjei menționate, trebuie să se constate că, în conformitate cu modul de redactare a articolului 2 punctul 7 din directiva menționată, o „marjă de toleranță” constituie procentajul din valoarea-limită cu care poate fi depășită acea valoare „conform condițiilor stabilite în [Directiva 2008/50]”. Or, aplicarea unei asemenea marje nu este valabilă decât în cele două ipoteze prevăzute la alineatele (1) și (2) ale articolului 22 din directiva menționată, astfel cum se prevede în mod expres la alineatul (3) al aceluiași articol.
- 92 Alineatele (1) și (2) ale articolului 22 din Directiva 2008/50 permit prorogarea cu cinci ani a termenului stabilit pentru respectarea valorilor-limită pentru dioxidul de azot sau pentru benzen sau, respectiv, suspendarea până la 11 iunie 2011 a obligației de a aplica valorile-limită pentru PM₁₀, astfel cum rezultă acestea din anexa XI la această directivă, ca urmare a situației speciale a zonei în cauză. Atât într-un caz, cât și în celălalt, alineatul (4) al acestui articol 22 obligă statele membre să adreseze o notificare în acest sens Comisiei, însoțită, în orice caz, de un plan privind calitatea aerului, și prevede că „se consideră că sunt îndeplinite condițiile relevante pentru aplicarea [alineatelor (1) sau (2) menționate]” numai în cazul în care Comisia nu ridică obiecții în termen de nouă luni de la primirea acestei notificări.
- 93 Prin urmare, numai în lipsa unei obiecții din partea Comisiei prevăzute la articolul 22 alineatul (4) al doilea paragraf din această directivă, în termenul de nouă luni de la notificarea prevăzută în această dispoziție, poate fi acordată o marjă de toleranță unui stat membru. În plus, în ceea ce privește concentrațiile de PM₁₀, o astfel de marjă de toleranță constituia, în orice caz, o măsură tranzitorie care nu putea fi aplicată decât până la 11 iunie 2011, astfel cum reiese din modul de redactare a articolului 22 alineatul (2) din directiva menționată. Această dispoziție nu mai produce, așadar, niciun efect juridic.
- 94 Or, trebuie să se constate că nu a fost acordată nicio marjă de toleranță Republicii Italiene în temeiul articolului 22 alineatele (3) și (4) din Directiva 2008/50, astfel încât nici acest argument, invocat de Republica Italiană, nu poate fi primit.

- 95 În ceea ce privește argumentul Republicii Italiene potrivit căruia, pe de o parte, împrejurarea că numai 17 % din întregul teritoriu național face obiectul motivelor invocate de Comisie, ceea ce, în consecință, ar exclude *per se* încălcarea articolului 13 din această directivă, care nu ar putea fi avută în vedere decât dacă valorile-limită pentru PM₁₀ sunt depășite pe întreg teritoriul național, și, pe de altă parte, diferențele de valori înregistrate de stațiile de măsurare situate în aceeași zonă ar fi, contrar celor susținute de Comisie, relevante, trebuie să se constate că depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀, chiar limitată la o singură zonă, este suficientă în sine pentru a se putea constata o încălcare a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta [Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 72 și jurisprudența citată].
- 96 Încălcarea dispozițiilor menționate este examinată în acest context la nivelul zonelor și al aglomerărilor, depășirea trebuind să fie analizată pentru fiecare zonă sau aglomerare pe baza măsurărilor efectuate de fiecare stație de măsurare. Curtea a statuat în această privință că articolul 13 alineatul (1) și articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 trebuie interpretate atât în temeiul economiei generale, cât și al finalității reglementării în care se înscriu acestea, în sensul că, pentru a se constata depășirea unei valori-limită stabilite în anexa XI la această directivă pentru media calculată pe an calendaristic, este suficient ca un nivel de poluare superior acestei valori să fie măsurat la un punct de prelevare izolat [Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții, C-723/17, EU:C:2019:533, punctele 60, 66 și 68, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 73].
- 97 Astfel, din această jurisprudență reiese că nu există un prag „*de minimis*” în ceea ce privește numărul de zone în care se poate constata o depășire sau referitor la numărul de stații de măsurare dintr-o zonă determinată la care se înregistrează depășiri [Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 74]. Pe de altă parte, din dosar reiese că, în zonele vizate de prezenta acțiune, se află cele mai mari aglomerări din Italia, care au mai multe zeci de milioane de locuitori. Ignorarea acestui fapt ar însemna nerespectarea obiectivelor urmărite prin Directiva 2008/50, în special cel al protejării sănătății umane și a mediului ca întreg.
- 98 Din cele ce precedă rezultă că primul motiv trebuie admis.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 interpretat separat și coroborat cu secțiunea A din anexa XV la aceasta

Argumentația părților

- 99 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că Republica Italiană nu și-a îndeplinit, începând de la 11 iunie 2010, obligațiile care îi revin în temeiul articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 interpretat separat și coroborat cu secțiunea A din anexa XV la aceasta, în special obligația prevăzută la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă de a se asigura că perioada de depășire a valorilor-limită pentru PM₁₀ este cât mai scurtă cu putință.
- 100 Comisia arată, cu titlu introductiv, că din articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 rezultă în principal două obligații, și anume, pe de o parte, obligația de a adopta măsuri potrivite pentru a se asigura că perioada de depășire este cât mai scurtă cu putință și, pe de altă parte, obligația de a include în planurile privind calitatea aerului conținutul minim stabilit în secțiunea A din anexa XV la această directivă.

- 101 Comisia subliniază că articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50, instituie o legătură directă între, pe de o parte, depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀, cu alte cuvinte încălcarea obligațiilor prevăzute de dispozițiile articolului 13 alineatul (1) coroborate cu cele ale anexei XI la această directivă, și, pe de altă parte, întocmirea unor planuri privind calitatea aerului.
- 102 Potrivit Comisiei, în acest cadru, trebuie să se efectueze o analiză de la caz la caz a planurilor privind calitatea aerului întocmite de statul membru în cauză pentru a verifica dacă ele sunt în conformitate cu articolul 23 din Directiva 2008/50. În cadrul acestei aprecieri, deși statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere pentru stabilirea măsurilor care trebuie luate, ele trebuie să permită, în orice caz, ca perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință.
- 103 Pentru a se stabili dacă un plan privind calitatea aerului prevede măsuri potrivite pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință, Comisia arată că trebuie să se țină seama de mai mulți factori, deduși, printre altele, din jurisprudența relevantă a Curții.
- 104 În primul rând, calificarea de către Curte a depășirii valorilor-limită timp de mai mulți ani drept „sistematică și persistentă” ar demonstra prin ea însăși, fără a fi nevoie să se examineze în detaliu conținutul planurilor privind calitatea aerului întocmite de statul membru în cauză, că acest stat membru nu a pus în aplicare măsuri potrivite și eficiente pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită pentru PM₁₀ să fie „cât mai scurtă cu putință” (Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctele 115-117).
- 105 În al doilea rând, o depășire a valorilor-limită pe o perioadă lungă ar constitui un indiciu important pentru faptul că statul membru în cauză nu și-a respectat obligația care îi revine în temeiul articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50. Durata viitoarelor depășiri estimate ale valorilor-limită ar trebui de asemenea, astfel cum ar fi indicat Curtea în Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 99), să fie luată în considerare în cadrul evaluării planurilor privind calitatea aerului, un termen deosebit de lung neputând fi justificat decât prin împrejurări excepționale.
- 106 În al treilea rând, ar trebui să se țină seama de nivelul absolut al depășirii valorilor-limită. Cu cât durata unei depășiri de o amploare semnificativă este mai lungă, cu atât ea ar indica ineficiența măsurilor deja adoptate în vederea îmbunătățirii calității aerului.
- 107 În al patrulea rând, o tendință în creștere sau lipsa unor variații substanțiale ale nivelurilor de concentrație care sunt deja superioare valorilor-limită autorizate de Directiva 2008/50 ar constitui un element suplimentar care indică caracterul nepotrivit al măsurilor adoptate.
- 108 În al cincilea rând, ar trebui să se țină seama de conținutul formal al planurilor privind calitatea aerului, în special de aspectul dacă ele cuprind toate informațiile impuse de secțiunea A din anexa XV la Directiva 2008/50. Lipsa uneia sau a mai multe dintre informațiile menționate ar constitui o indicație clară a faptului că planurile respective nu sunt conforme cu articolul 23 din aceasta.
- 109 În al șaselea rând, conținutul material al planurilor privind calitatea aerului, în special corelarea dintre diagnosticul stabilit în aceste planuri și măsurile avute în vedere, analiza tuturor măsurilor posibile și caracterul lor obligatoriu sau doar stimulatoriu, precum și sursele de finanțare pentru punerea lor în aplicare ar fi factori de care ar trebui să se țină seama în cadrul evaluării planurilor menționate.
- 110 În acest context, Comisia susține că, deși statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere în alegerea măsurilor care trebuie puse în aplicare, o astfel de marjă ar fi în mod semnificativ limitată în măsura în care acestea trebuie să aibă în vedere și să pună în aplicare toate măsurile posibile, și anume cele care permit remedierea eficientă și în timp util a depășirilor valorilor-limită.

- 111 După o verificare a planurilor privind calitatea aerului pentru toate zonele vizate de acțiunea sa, în raport cu factorii menționați la punctele 104-109 din prezenta hotărâre, Comisia apreciază că aceste planuri au fost adoptate cu încălcarea articolului 23 din Directiva 2008/50, în măsura în care nu au permis nici să se garanteze respectarea valorilor-limită pentru PM₁₀, nici să se asigure că perioada de depășire a acestor valori-limită este „cât mai scurtă cu putință”. În plus, această adoptare ar fi avut loc cu încălcarea dispozițiilor articolului 23 din directiva menționată coroborate cu cele ale secțiunii A din anexa XV la aceasta, în măsura în care anumite planuri privind calitatea aerului adoptate de anumite regiuni italiene nu cuprind informațiile impuse de dispozițiile menționate.
- 112 Republica Italiană arată că, în ceea ce privește al doilea motiv, Comisia evidențiază elemente generale care nu țin seama de situația specială a fiecărei zone sau aglomerări italiene în cauză, limitându-se mai degrabă să formuleze contestații inductive, generice, formale și lipsite în mod sistematic de o analiză a cauzelor depășirii valorilor-limită pentru PM₁₀ și a caracterului potrivit din punct de vedere tehnic al măsurilor prevăzute de planurile privind calitatea aerului, pentru a-i pune capăt. În realitate, Comisia s-ar limita să arate că aceste planuri, deși sunt în mod incontestabil valide, nu prevăd sfârșitul acestei depășiri într-un termen care să fie „cât mai scurt cu putință” potrivit evaluării subiective realizate chiar de Comisie.
- 113 În această privință, Republica Italiană precizează, pe de o parte, că Comisia invocă indicii extrinseci și generice legate de durata și de amploarea divergențelor dintre nivelurile de concentrație înregistrate și valorile maxime prevăzute de dreptul Uniunii. Or, aceste elemente ar fi valabile pentru orice plan privind calitatea aerului și, ca atare, ar fi incompatibile cu o analiză cazuistică riguroasă a cauzelor de divergență și a măsurilor adoptate.
- 114 Pe de altă parte, Comisia ar omite să aprecieze măsurile adoptate de autoritățile naționale în lumina principiilor europene aplicabile în materie de asanare a aerului, în special principiul echilibrului dintre interesele publice și interesele private, precum și principiul proporționalității.
- 115 În ceea ce privește acest din urmă principiu, Republica Italiană susține că un stat membru nu poate adopta măsuri nesustenabile din punct de vedere social și economic sau care pot aduce atingere valorilor fundamentale ale dreptului Uniunii, precum, de exemplu, libera circulație a mărfurilor și a persoanelor, libertatea de a desfășura o activitate comercială sau dreptul la servicii de utilitate publică, cum ar fi accesul la încălzirea locuințelor, chiar dacă aceste măsuri ar fi singurele susceptibile să permită atingerea valorilor-limită în termenele prevăzute.
- 116 Republica Italiană amintește că autoritățile naționale dispun de o marjă de apreciere importantă în alegerea măsurilor care trebuie adoptate în vederea realizării obiectivelor definite de dreptul Uniunii, această alegere națională neputând fi contestată decât dacă ar fi afectată de o eroare de apreciere a elementelor de fapt sau vădit irațională, în măsura în care ar fi în mod clar inadecvată pentru realizarea acestor obiective sau dacă ar fi posibil să se înlocuiască aceste măsuri cu alte măsuri care nu au incidență asupra libertăților fundamentale consacrate de legiuitorul Uniunii.
- 117 Invocând principiul subsidiarității, Republica Italiană arată că revine autorităților naționale, în cadrul sferei lor de competență, sarcina de a studia și de a adopta măsuri susceptibile să limiteze concentrațiile de poluanți. Comisia nu ar putea, așadar, să se substituie acestor autorități, dar nici nu ar putea să se limiteze să denunțe în mod general insuficiența măsurilor naționale fără a demonstra că acestea din urmă sunt, în mod evident, inadecvate din punct de vedere tehnic.
- 118 Republica Italiană susține că, în acest cadru, Comisia nu a acordat nicio importanță procesului prin care se urmărește atingerea valorilor-limită, care este în curs în prezent în Italia și care pune în aplicare măsuri sustenabile și proporționale, și deduce de aici că, în cazul în care, în considerarea principiului echilibrului dintre toate interesele publice și interesele private, valorile-limită în materie de calitate a aerului nu pot fi respectate, în anumite zone, decât în următorii ani, această împrejurare nu poate constitui nici o încălcare a articolului 23, nici a articolului 13 din Directiva 2008/50.

- 119 În acest context, Republica Italiană arată că evaluarea evoluției reducerii concentrațiilor de PM₁₀ în aerul înconjurător nu poate fi analizată decât din perspectiva rapoartelor multianuale care ar permite identificarea unei tendințe clare de reducere a concentrațiilor de PM₁₀ între anii 2008 și 2016, o anomalie constatată în evoluția înregistrată în cursul unui singur an, ca, de exemplu, în anul 2015, care ar fi anormală din cauza unor împrejurări climatice excepționale, neputând permite să se concluzioneze în sensul unei inversări a tendinței de îmbunătățire.
- 120 Republica Italiană susține în această privință că, în realitate, articolul 23 din Directiva 2008/50 nu prevede niciun calendar predefinit pentru a atinge valorile-limită în zonele în care valorile-limită sunt depășite. Dimpotrivă, acest articol ar trebui aplicat, potrivit unei interpretări sistematice a dreptului Uniunii, în lumina principiului proporționalității și al „durabilității” procesului care conduce la respectarea valorilor-limită. Dacă cerința ca perioada să fie „cât mai scurtă cu putință” ar fi asociată unor termene prestabilite, astfel cum consideră Comisia, și singurele măsuri potrivite pentru a atinge valorile-limită în aceste termene ar fi fost nesustenabile din punct de vedere social și economic sau susceptibile să aducă atingere anumitor valori fundamentale ale dreptului Uniunii, statul ar încălca obligația sa generală de a asigura un echilibru între valorile menționate. Prin urmare, împrejurarea că planurile privind calitatea aerului prevăd atingerea valorilor-limită într-o perioadă relativ lungă nu este, din acest punct de vedere, în contradicție cu necesitatea ca perioada de depășire a acestor valori-limită să fie „cât mai scurtă cu putință”.
- 121 În ceea ce privește în special planurile regionale privind calitatea aerului pentru zonele și aglomerările în cauză, Republica Italiană arată că, pe lângă faptul că prezintă rezultatele importante obținute în procesul de asanare a calității aerului desfășurat în toate zonele vizate între anii 2008 și 2016, inclusiv respectarea limitelor în anumite zone, ele arată de asemenea de la caz la caz eficacitatea seriei de măsuri prevăzute în planurile regionale de asanare, caracterul formal complet al planurilor menționate și caracterul nefondat al prezumțiilor utilizate de Comisie pentru a afirma că măsurile prevăzute în acestea nu sunt de natură să asigure că perioada de depășire este cât mai scurtă cu putință.
- 122 În memoriul în replică, Comisia contestă argumentul Republicii Italiene potrivit căruia Directiva 2008/50 nu indică niciun „calendar predefinit” pentru adoptarea planurilor privind calitatea aerului și potrivit căruia astfel de planuri nu sunt supuse unor „termene prestabilite”, astfel încât autoritățile competente ar rămâne libere să aleagă momentul pe care îl consideră adecvat pentru adoptarea planurilor menționate.
- 123 Comisia susține că argumentația Republicii Italiene ar însemna să se autorizeze, în temeiul articolului 23 din Directiva 2008/50, o amânare *sine die* a respectării valorilor-limită prevăzute la articolul 13 din această directivă, în măsura în care ar fi suficient ca statul membru în cauză să adopte măsurile care, la deplina sa discreție, i-ar părea potrivite. O astfel de interpretare ar lipsi atât articolul 13, cât și articolul 23 din directiva menționată de orice efect util.
- 124 În acest context, Comisia amintește că necesitatea de a garanta un aer pur ar servi interesului fundamental de a proteja sănătatea umană și că marja de manevră a autorităților competente ar trebui să se conformeze acestui imperativ.
- 125 Comisia se opune de asemenea argumentului Republicii Italiene potrivit căruia este indispensabil să se dispună de termene lungi – de la cinci la zece ani – pentru ca măsurile prevăzute în diferitele planuri privind calitatea aerului să își poată produce efectele. Ea amintește că, în orice caz, revine statului membru în cauză sarcina de a contesta indiciul pe care îl constituie depășirea persistentă a valorilor-limită și de a demonstra în special că planurile sale privind calitatea aerului îndeplinesc cerințele articolului 23 alineatul (1) din directiva menționată și ale secțiunii A din anexa XV la aceasta.

- 126 În sfârșit, Comisia respinge critica Republicii Italiene de a nu fi analizat de la caz la caz planurile privind calitatea aerului în discuție și de a se fi limitat să invoce simple prezumții privind neîndeplinirea obligațiilor.
- 127 Astfel, chiar după o examinare detaliată a fiecăruia dintre planurile regionale privind calitatea aerului, Comisia susține că obligația prevăzută la articolul 23 din Directiva 2008/50 nu a fost îndeplinită, arătând, printre altele, că majoritatea măsurilor luate de Republica Italiană vor produce efecte numai după mai mulți ani, astfel încât valorile-limită nu vor putea fi atinse înainte de anul 2020 ori înainte de anul 2025 sau chiar înainte de anul 2030.
- 128 În memoriul în duplică, Republica Italiană susține că Comisia nu se poate limita să conteste în mod foarte general durata excesivă a termenelor prevăzute în cadrul planificării regionale. Această instituție ar trebui mai degrabă să indice motivele pentru care, în contextul economic și social concret, măsurile definite de colectivitățile locale în planurile privind calitatea aerului ar fi vădit nerezonabile. Criteriile reținute de Comisie în vederea analizei respectării articolului 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 ar fi astfel vădit inadecvate și ar conferi o pondere excesivă duratei termenelor pentru realizarea obiectivelor referitoare la calitatea aerului. Pe de altă parte, aceasta precizează că argumentul său referitor la lipsa „calendarului predefinit” în Directiva 2008/50 nu se raportează la adoptarea planurilor privind calitatea aerului, ci la realizarea obiectivelor prevăzute de asemenea planuri.
- 129 Ea subliniază de asemenea că nu i se poate reproșa nicio întârziere în adoptarea planurilor privind calitatea aerului și reiterează caracterul eficient al măsurilor durabile și proporționale prevăzute în fiecare dintre planurile regionale menționate, atestat de tendințe dovedite în scădere a concentrațiilor de PM₁₀ în zonele vizate de prezenta acțiune.

Aprecierea Curții

- 130 Din articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 rezultă că, atunci când depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀ are loc după expirarea termenului de atingere, statul membru în cauză este obligat să întocmească un plan privind calitatea aerului care îndeplinește anumite cerințe.
- 131 Astfel, acest plan trebuie să stabilească măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință, și poate include, în plus, măsuri specifice vizând protecția grupurilor sensibile ale populației, inclusiv copiii. Mai mult, potrivit articolului 23 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2008/50, planul respectiv trebuie să includă cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV la directiva menționată și poate include măsuri în conformitate cu articolul 24 din aceasta. Același plan trebuie comunicat de îndată Comisiei, dar în cel mult doi ani de la încheierea anului în care a fost observată prima depășire.
- 132 Astfel cum rezultă din jurisprudența constantă a Curții, articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 are aplicabilitate generală, întrucât se aplică, fără limitare în timp, depășirilor oricărei valori-limită de poluant stabilite de directiva menționată după expirarea termenului prevăzut pentru aplicarea sa, indiferent dacă termenul respectiv este stabilit de Directiva 2008/50 sau de Comisie în temeiul articolului 22 din aceasta [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 104, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 114 și jurisprudența citată].
- 133 Este necesar de asemenea să se arate că articolul 23 din Directiva 2008/50 instituie o legătură directă între, pe de o parte, depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀, astfel cum sunt prevăzute de dispozițiile articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, și, pe de altă parte, întocmirea unor planuri privind calitatea aerului [Hotărârea din 5 aprilie 2017,

Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 83, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 115 și jurisprudența citată].

- 134 Aceste planuri pot fi stabilite numai pe baza echilibrului dintre obiectivul de reducere a riscului de poluare și diferitele interese publice și private existente [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 106, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 116 și jurisprudența citată].
- 135 Prin urmare, faptul că un stat membru depășește valorile-limită pentru PM₁₀ nu este suficient în sine pentru a se considera că acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 107, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 117 și jurisprudența citată].
- 136 Totuși, din articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 rezultă că, deși statele membre dispun de o anumită marjă de manevră pentru stabilirea măsurilor care trebuie luate, aceste măsuri trebuie să permită, în orice caz, ca perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 109, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 118 și jurisprudența citată].
- 137 În aceste condiții, trebuie să se verifice printr-o analiză de la caz la caz dacă planurile privind calitatea aerului elaborate de statul membru vizat sunt în conformitate cu articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 [Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 108, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 119 și jurisprudența citată].
- 138 În speță, trebuie să se constate, cu titlu introductiv, că Republica Italiană nu și-a îndeplinit, în mod sistematic și persistent, obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/50 coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta, în zonele și aglomerările vizate de prezenta acțiune, între anii 2008 și 2017, astfel cum rezultă din examinarea primului motiv invocat de Comisie.
- 139 Trebuie amintit, în acest context, că, în cazul unor depășiri ale valorilor-limită prevăzute de Directiva 2008/50, obligația de a întocmi planuri privind calitatea aerului care includ măsuri potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință, se impune statului membru vizat începând cu data de 11 iunie 2010. În măsura în care astfel de depășiri fuseseră deja constatate la acea dată sau chiar înaintea acesteia în cvasitotalitatea zonelor și aglomerărilor vizate de prezenta acțiune și, în orice caz, cel puțin într-o zonă sau aglomerare care face parte din fiecare plan regional privind calitatea aerului prezentat în cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor începând de la data menționată, Republica Italiană, care trebuia să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2008/50, în conformitate cu articolul 33 alineatul (1) din aceasta, era obligată să adopte și să pună în aplicare cât mai repede cu putință măsuri potrivite, în temeiul articolului 23 alineatul (1) din directiva menționată.
- 140 Or, din elementele care figurează în dosar reiese, în primul rând, că planul privind calitatea aerului pentru regiunea Sicilia a fost adoptat la 18 iulie 2018, și anume după data expirării termenului prevăzut în avizul motivat stabilită la 28 iunie 2017, astfel cum confirmă Republica Italiană în memoriul în apărare, în condițiile în care au fost constatate depășiri ale valorii-limită zilnice pentru PM₁₀ într-o zonă din această regiune începând din anul 2008. În ceea ce privește celelalte regiuni din

care fac parte zonele și aglomerările vizate de prezenta acțiune, din elementele menționate se poate deduce că, la momentul expirării termenului menționat, Republica Italiană a adoptat într-adevăr planuri privind calitatea aerului, precum și diferite măsuri destinate îmbunătățirii calității aerului.

- 141 În al doilea rând, trebuie subliniat că, în temeiul articolului 23 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2008/50, planurile privind calitatea aerului trebuie să conțină cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV la această directivă. Or, din datele care figurează în dosar reiese că planurile regionale pentru regiunile Umbria, Lazio, Campania și Apulia nu cuprind vreo indicație cu privire la termenul prevăzut pentru realizarea obiectivelor referitoare la calitatea aerului. În plus, în ceea ce privește numeroase măsuri evocate de Republica Italiană, aceste date nu permit întotdeauna să se stabilească dacă ele privesc zonele și aglomerările vizate de prezenta acțiune, care este calendarul lor sau impactul lor asupra îmbunătățirii calității aerului preconizată.
- 142 În al treilea rând, în ceea ce privește planurile regionale care au prevăzut termene pentru realizarea obiectivelor privind calitatea aerului, aceste planuri anunță o durată de realizare care se poate întinde pe mai mulți ani sau chiar uneori pe două decenii după intrarea în vigoare a valorilor-limită pentru PM₁₀. Astfel, pentru regiunile Emilia Romagna și Toscana, termenul de realizare a obiectivelor privind calitatea aerului a fost estimat la anul 2020, pentru regiunile Veneția și Lombardia, la anul 2025, iar pentru regiunea Piemonte, la anul 2030.
- 143 În al patrulea rând, din examinarea conținutului planurilor regionale privind calitatea aerului prezentate în cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, care atestă, desigur, un proces prin care se urmărește atingerea valorilor-limită în curs în prezent în Republica Italiană, reiese că măsurile prevăzute în cuprinsul acestora, în special cele care urmăresc să aducă modificări structurale în mod specific în raport cu factorii principali de poluare în zonele și aglomerările care înregistrau depășiri ale valorilor-limită începând din anul 2008, au fost prevăzute, în marea majoritate a acestora, numai în actualizări recente ale planurilor menționate și, prin urmare, chiar înainte de expirarea termenului de răspuns la avizul motivat ori chiar după expirarea acestui termen sau sunt în continuare în curs de adoptare sau de planificare. Astfel, nu numai că măsurile menționate au fost astfel adoptate la cel puțin șase ani după intrarea în vigoare a obligației de a prevedea măsuri potrivite care permit încetarea depășirilor menționate în perioada cea mai scurtă cu putință, ci în plus, acestea prevăd adesea durate de realizare deosebit de lungi.
- 144 În al cincilea rând, în măsura în care Republica Italiană invocă, în susținerea caracterului potrivit al măsurilor prevăzute în planurile regionale, o tendință clară spre îmbunătățirea calității aerului înregistrată pe întreg teritoriul italian, în special în cursul anilor recentți, și arată că, pentru a identifica o astfel de tendință, ar putea fi luate în considerare datele în ceea ce privește anul 2017, trebuie arătat, cu titlu introductiv, că numeroase elemente prezentate de acest stat membru în susținerea argumentației sale nu privesc zonele și aglomerările vizate de prezenta acțiune.
- 145 Or, în ceea ce le privește, deși o anumită reducere pe termen lung a nivelului depășirilor valorilor-limită poate fi observată în unele dintre ele, trebuie amintit mai întâi, astfel cum s-a arătat la punctul 74 din prezenta hotărâre, că, dintre cele 27 de zone și aglomerări vizate de prezenta acțiune, valoarea-limită zilnică pentru PM₁₀ care nu trebuie depășită de mai mult de 35 de ori în cursul unui an nu a fost respectată în cursul anului 2017 decât în două zone. În continuare, aceste date indică, în marea majoritate a zonelor și aglomerărilor vizate, o creștere a numărului de depășiri ale valorii-limită menționate pentru anul 2017 în raport cu anul 2016, în cursul căruia, în orice caz, nu a putut fi observată nicio respectare a numărului menționat. În plus, în ceea ce privește numărul de depășiri ale valorii-limită zilnice pentru PM₁₀ ca atare, acest număr este, în mai multe zone și aglomerări vizate, aproape la fel de ridicat pentru anul 2017 ca pentru anul 2010 și poate atinge, în anumite zone, dublul sau chiar triplul numărului de depășiri autorizate. Mai mult, în ceea ce privește valoarea-limită anuală pentru PM₁₀, din aceleași date reiese că zonele vizate din regiunile Piemonte și Lombardia au

înregistrat aproape toate o creștere a concentrațiilor de PM₁₀ și că numai zonele vizate din regiunile Lazio și Veneția, precum și o zonă din regiunea Lombardia nu mai înregistrează depășiri ale acestei valori în cursul anului 2017.

- 146 Având în vedere elementele menționate la punctele 138-145 din prezenta hotărâre, trebuie să se arate că, în mod vădit, Republica Italiană nu a adoptat în timp util măsuri potrivite care să permită asigurarea unei perioade de depășire a valorilor-limită pentru PM₁₀ care să fie cât mai scurtă cu putință în zonele și aglomerările vizate. Astfel, depășirea valorilor-limită zilnică și anuală pentru PM₁₀ a rămas sistematică și persistentă cel puțin opt ani în zonele respective, în pofida obligației care îi incumbă acestui stat membru de a lua toate măsurile potrivite și eficiente pentru a se conforma cerinței potrivit căreia perioada de depășire trebuie să fie cât mai scurtă cu putință.
- 147 Or, o asemenea situație demonstrează prin ea însăși, fără a fi nevoie să se examineze în detaliu conținutul planurilor privind calitatea aerului întocmite de Republica Italiană, că, în speță, acest stat membru nu a pus în aplicare măsuri potrivite și eficiente pentru ca perioada de depășire a valorilor-limită pentru PM₁₀ să fie „cât mai scurtă cu putință”, în sensul articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 117, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀), C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctul 123 și jurisprudența citată].
- 148 În ceea ce privește argumentul invocat de Republica Italiană potrivit căruia este indispensabil pentru statul membru în cauză să dispună de termene lungi pentru ca măsurile prevăzute în diferitele planuri privind calitatea aerului să își poată produce efectele, Directiva 2008/50 neprevăzând un calendar predefinit în această privință, trebuie să se constate că această considerație nu poate, în orice ipoteză, justifica un termen deosebit de lung pentru a pune capăt unei depășiri a valorilor-limită, precum cele avute în vedere în speță, acesta trebuind să fie apreciat, în orice caz, ținând seama de referințele temporale prevăzute de Directiva 2008/50 pentru a îndeplini obligațiile din aceasta ori, ca în speță, ținând seama de Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), prin urmare data de 1 ianuarie 2008 pentru valorile-limită pentru PM₁₀ și data de 11 iunie 2010 pentru adoptarea planurilor privind calitatea aerului, precum și de importanța obiectivelor de protecție a sănătății umane și a mediului urmărite de directiva menționată.
- 149 Este necesar să se arate în această privință că, potrivit însuși modului de redactare a articolului 23 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/50, caracterul potrivit al măsurilor prevăzute într-un plan privind calitatea aerului trebuie evaluat în raport cu capacitatea acestor măsuri de a garanta ca perioada de depășire să fie „cât mai scurtă cu putință”, această cerință fiind mai strictă decât cea aplicabilă anterior în temeiul Directivei 96/62, care se limita să impună statelor membre să adopte, „într-un termen rezonabil”, măsuri privind asigurarea calității aerului în conformitate cu valorile-limită aplicabile pentru PM₁₀ (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctele 88-90).
- 150 Astfel, din această perspectivă, articolul 23 din Directiva 2008/50 impune ca, în cazul în care a fost constatată o depășire a valorilor-limită pentru PM₁₀, o asemenea situație să conducă cât mai repede cu putință statul membru în cauză nu numai să adopte, ci și să pună în aplicare măsuri potrivite într-un plan privind calitatea aerului, marja de manevră de care dispune acest stat membru în cazul depășirii respectivelor valori-limită fiind, așadar, în acest context, limitată de cerința menționată.
- 151 Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentul Republicii Italiene potrivit căruia termenele pe care le-a stabilit sunt pe deplin adaptate la amploarea transformărilor structurale necesare pentru a pune capăt depășirilor valorilor-limită pentru PM₁₀ în aerul înconjurător, evidențiind în special dificultăți legate de provocările socioeconomice și bugetare ale investițiilor care trebuie realizate și de tradițiile locale, trebuie amintit că acest stat membru trebuie să dovedească faptul că dificultățile pe care le invocă

pentru a pune capăt depășirilor valorilor-limită pentru PM₁₀ ar fi de natură să excludă faptul că ar fi putut fi stabilite termene mai puțin lungi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 101).

- 152 Or, Curtea a statuat deja, ca răspuns la argumente cu totul comparabile cu cele invocate de Republica Italiană în speță, că dificultăți structurale legate de provocările socioeconomice și bugetare ale investițiilor tehnice de anvergură care trebuiau realizate nu aveau în sine un caracter excepțional și nu erau de natură să excludă faptul că ar fi putut fi stabilite termene mai puțin lungi [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 85, precum și, prin analogie, Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 101]. Situația nu poate fi diferită în cazul tradițiilor locale.
- 153 Trebuie de asemenea să se respingă, în acest context, în lumina celor ce precedă, argumentația Republicii Italiene întemeiată pe principiile proporționalității, subsidiarității și echilibrului dintre interesele publice și interesele private, care, în opinia sa, ar permite autorizarea amănărilor, chiar și foarte lungi, ale respectării valorilor-limită prevăzute de Directiva 2008/50. Curtea a precizat deja că, în conformitate cu articolul 23 alineatul (1) din aceasta, planurile privind calitatea aerului trebuie stabilite numai pe baza principiului echilibrului dintre obiectivul de reducere a riscului de poluare și diferitele interese publice și private existente [a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 106, precum și Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 79].
- 154 Deși articolul 23 alineatul (1) menționat nu poate impune astfel, în cazul depășirii valorilor-limită prevăzute de Directiva 2008/50, ca măsurile adoptate de un stat membru în aplicarea acestui echilibru să garanteze respectarea imediată a acestor valori-limită pentru ca ele să poată fi considerate potrivite, de aici nu rezultă totuși că, interpretat în lumina principiului menționat, acest articol 23 alineatul (1) ar putea constitui o ipoteză suplimentară de prelungire generală, dacă este cazul, *sine die*, a termenului pentru respectarea acestor valori care urmăresc să protejeze sănătatea umană, articolul 22 din directiva menționată fiind, astfel cum s-a arătat la punctul 81 din prezenta hotărâre, unica dispoziție care prevede o posibilitate de prelungire a termenului menționat.
- 155 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se constate că argumentele invocate de Republica Italiană nu pot, ca atare, justifica termene lungi pentru a pune capăt depășirilor valorilor-limită constatate în raport cu cerința de a se asigura că perioada de depășire este cât mai scurtă cu putință.
- 156 În sfârșit, în ceea ce privește susținerea Republicii Italiene potrivit căreia motivele invocate de Comisie sunt prea generale și lipsește o analiză de la caz la caz a diferitor planuri privind calitatea aerului, astfel încât această instituție ar fi invocat simple prezumții privind neîndeplinirea obligațiilor, este suficient să se constate că din dosarul prezentat Curții reiese că Comisia a constatat neconformitatea cu Directiva 2008/50 a planurilor privind calitatea aerului în cauză după ce a luat în considerare diferenții factori menționați la punctele 138-145 din prezenta hotărâre.
- 157 Rezultă că cel de al doilea motiv invocat de Comisie trebuie admis.
- 158 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că Republica Italiană:
- prin faptul că a depășit, în mod sistematic și persistent, valorile-limită pentru PM₁₀ și prin faptul că a continuat să le depășească,
 - în ceea ce privește valoarea-limită zilnică, începând din anul 2008 și până în anul 2017 inclusiv, în următoarele zone: IT1212 (valea Sacco), IT1507 (fosta zonă IT1501, zonă de asanare – Napoli și Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [câmpia de vest]), IT0893 (Emilia

Romagna, Pianura Est [câmpia de est]), IT0306 (aglomerarea Milano), IT0307 (aglomerarea Bergamo), IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A), IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), IT0312 (Lombardia, capătul văii D), IT0119 (câmpia Piemontelui), IT0120 (colina Piemontelui);

- începând din anul 2008 și până în anul 2016 inclusiv, în zona IT1215 (aglomerarea Roma);
- începând din anul 2009 și până în anul 2017 inclusiv, în următoarele zone: IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Veneția-Treviso), IT0510 (fosta zonă IT0502, aglomerarea Padova), IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), IT0512 (fosta zonă IT0504, aglomerarea Verona), IT0513 și IT0514 (fosta zonă IT0505, zona A1 – provincia Veneția);
- din anul 2008 până în anul 2013 și ulterior din nou, începând din anul 2015 până în anul 2017, în zona IT0907 (zona Prato-Pistoia);
- din anul 2008 până în anul 2012 și ulterior din nou, începând din anul 2014 până în anul 2017, în zonele IT0909 (zona Valdarno Pisano și Piana Lucchese) și IT0118 (aglomerarea Torino);
- din anul 2008 până în anul 2009 și din anul 2011 până în anul 2017, în zonele IT1008 (zona Conca Ternana [cuveta Terni]) și IT1508 (fosta zonă IT1504, zona costieră colinară Benevento);
- în cursul anului 2008 și din anul 2011 până în anul 2017, în zona IT1613 (Apulia – zonă industrială), precum și din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2014 și 2016, în zona IT1911 (aglomerarea Palermo), precum și
- în ceea ce privește valoarea-limită anuală în zonele: IT1212 (valea Sacco), începând din anul 2008 până în anul 2016 inclusiv, IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Veneția-Treviso), în cursul anilor 2009 și 2011 și în anul 2015, IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), în cursul anilor 2011 și 2012 și în anul 2015, IT0306 (aglomerarea Milano), din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anului 2015, IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A) și IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anilor 2015 și 2017, IT0118 (aglomerarea Torino), din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2015 și 2017,

nu și-a îndeplinit obligația care îi revine în temeiul dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) coroborate cu cele ale anexei XI la Directiva 2008/50

și,

prin faptul că nu a adoptat, începând cu data de 11 iunie 2010, măsuri potrivite pentru a garanta respectarea valorilor-limită pentru PM₁₀ în ansamblul acestor zone, nu și-a îndeplinit obligațiile impuse de articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 interpretat separat și coroborat cu secțiunea A din anexa XV la această directivă și în special obligația prevăzută la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată de a se asigura că planurile privind calitatea aerului stabilesc măsuri potrivite, astfel încât perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ¹⁵⁹ În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Republica Italiană, prin faptul că a depășit, în mod sistematic și persistent, valorile-limită aplicabile concentrațiilor de particule PM₁₀ și prin faptul că a continuat să le depășească,

- în ceea ce privește valoarea-limită zilnică,
 - începând din anul 2008 și până în anul 2017 inclusiv, în următoarele zone: IT1212 (valea Sacco), IT1507 (fosta zonă IT1501, zonă de asanare – Napoli și Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [câmpia de vest]), zona IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [câmpia de est]), IT0306 (aglomerarea Milano), IT0307 (aglomerarea Bergamo), IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A), IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), IT0312 (Lombardia, capătul văii D), IT0119 (câmpia Piemontelui), IT0120 (colina Piemontelui);
 - începând din anul 2008 și până în anul 2016 inclusiv, în zona IT1215 (aglomerarea Roma);
 - începând din anul 2009 și până în anul 2017 inclusiv, în următoarele zone: IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Venetia-Treviso), IT0510 (fosta zonă IT0502, aglomerarea Padova), IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), IT0512 (fosta zonă IT0504, aglomerarea Verona), IT0513 și IT0514 (fosta zonă IT0505, zona A1 – provincia Venetia);
 - din anul 2008 până în anul 2013 și ulterior din nou, din anul 2015 până în anul 2017, în zona IT0907 (zona Prato-Pistoia);
 - din anul 2008 până în anul 2012 și ulterior din nou, din anul 2014 până în anul 2017, în zonele IT0909 (zona Valdarno Pisano și Piana Lucchese) și IT0118 (aglomerarea Torino);
 - din anul 2008 până în anul 2009 și din anul 2011 până în anul 2017, în zonele IT1008 (zona Conca Ternana [cuveta Terni]) și IT1508 (fosta zonă IT1504, zona costieră colinară Benevento);
 - în cursul anului 2008 și din anul 2011 până în anul 2017, în zona IT1613 (Apulia – zonă industrială), precum și din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2014 și 2016, în zona IT1911 (aglomerarea Palermo), precum și
- în ceea ce privește valoarea-limită anuală în zonele: IT1212 (valea Sacco), începând din anul 2008 până în anul 2016 inclusiv, IT0508 și IT0509 (fosta zonă IT0501, aglomerarea Venetia-Treviso), în cursul anilor 2009 și 2011 și în anul 2015, IT0511 (fosta zonă IT0503, aglomerarea Vicenza), în cursul anilor 2011 și 2012 și în anul 2015, IT0306 (aglomerarea Milano), din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anului 2015, IT0308 (aglomerarea Brescia), IT0309 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare A) și IT0310 (Lombardia, câmpia cu grad ridicat de urbanizare B), din anul 2008 până în anul 2013 și în cursul anilor 2015 și 2017, IT0118 (aglomerarea Torino), din anul 2008 până în anul 2012 și în cursul anilor 2015 și 2017,

nu și-a îndeplinit obligația care îi revine în temeiul dispozițiilor articolului 13 din Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa coroborate cu cele ale anexei XI la aceasta

și,

prin faptul că nu a adoptat, începând cu data de 11 iunie 2010, măsuri potrivite pentru a garanta respectarea valorilor-limită stabilite pentru concentrațiile de particule PM₁₀ în ansamblul acestor zone, nu și-a îndeplinit obligațiile impuse de articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2008/50 interpretat separat și coroborat cu secțiunea A din anexa XV la această directivă și în special obligația prevăzută la articolul 23 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată de a se asigura că planurile privind calitatea aerului stabilesc măsuri potrivite, astfel încât perioada de depășire a valorilor-limită să fie cât mai scurtă cu putință.

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături