Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

5 de abril de 2017 *

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 2008/50/CE — Qualidade do ar ambiente — Artigo 13.º, n.º 1 — Anexo XI — Valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} — Ultrapassagem sistemática e persistente dos valores-limite — Artigo 22.º — Prorrogação dos prazos fixados para alcançar determinados valores-limite — Requisitos de aplicação — Artigo 23.º, n.º 1 — Planos relativos à qualidade do ar — Período de excedência "o mais curto possível" — Medidas adequadas — Elementos de apreciação»

No processo C-488/15,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 14 de setembro de 2015,

Comissão Europeia, representada por E. Kružíková, S. Petrova, P. Mihaylova e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República da Bulgária, representada por E. Petranova e M. Georgieva, na qualidade de agentes,

demandada,

apoiada por:

República da Polónia, representada por A. Gawłowska, B. Majczyna e D. Krawczyk, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

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

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 29 de setembro de 2016,

* Língua do processo: búlgaro.

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de novembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Bulgária:

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até, pelo menos, 2013 inclusive, tanto dos valores-limite anuais como diários de PM_{10} nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste e BG0006 Sudeste;

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até, pelo menos, 2013 inclusive, do valor-limite diário de PM_{10} na zona BG0003 AG Varna e também da inobservância do valor-limite anual de PM_{10} nos anos 2007, 2008 e de 2010 até, pelo menos, 2013 inclusive, na mesma zona BG0003 AG Varna;

— e à falta de informações adicionais que comprovem que esta situação de incumprimento dos valores-limite diários e anuais de PM_{10} nas zonas e aglomerações acima referidas sofreu alterações;

continua a não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1); e

— atendendo ao último relatório anual relativo à qualidade do ar para 2013, segundo o qual se mantiveram as excedências dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}, quer anuais quer diários, em todas as zonas e aglomerações acima referidas, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva e, em especial, a obrigação de manter o período de excedência o mais curto possível, e que este incumprimento ainda se mantém.

Quadro jurídico

Diretiva 96/62/CE

2 O artigo 7.º da Diretiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO 1996, L 296, p. 55), sob a epígrafe «Melhoramento da qualidade do ar ambiente — Requisitos gerais», dispunha, nos seus n.os 1 e 3:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir a observância dos valores-limite.

[…]

3. Os Estados-Membros devem estabelecer planos de ações a tomar de imediato para os casos de risco de ultrapassagem dos valores-limite e/ou dos limiares de alerta, a fim de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração. Estes planos podem prever, conforme o caso, medidas de controlo e, se necessário, de suspensão das atividades, inclusive do trânsito automóvel, que contribuam para a ultrapassagem dos valores-limite.»

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

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

[…]

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

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

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

4 Segundo o artigo 11.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Envio de informações e relatórios», os Estados-Membros eram obrigados a apresentar à Comissão relatórios anuais sobre a observância dos valores-limites aplicáveis às concentrações de PM_{10}.

Diretiva 1999/30/CE

5 Nos termos do considerando 7 da Diretiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO 1999, L 163, p. 41):

«Considerando que a Diretiva 96/62/CE prevê o desenvolvimento de planos de ação para zonas em que a concentração de poluentes no ar ambiente exceda os valores-limite acrescidos das margens temporárias de tolerância aplicáveis, para garantir a observância dos valores-limite até à ou às datas indicadas; que, no que se refere a partículas em suspensão, esses planos de ação e outras estratégias de redução devem procurar reduzir as concentrações de partículas finas no contexto da redução total das concentrações de partículas em suspensão;».

6 O artigo 5.º da Diretiva 1999/30, sob a epígrafe «Definições», dispunha:

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

[…]

3. Os planos de ação estabelecidos para as concentrações de PM_{10} nos termos do artigo 8.º da Diretiva 96/62/CE e as estratégias gerais a adotar para a sua redução terão também como objetivo a redução das concentrações de $PM_{2,5}$.

4. Sempre que os valores-limite de PM_{10} indicados na secção I do anexo III forem excedidos em virtude de concentrações de PM_{10} no ar ambiente devidas a catástrofes naturais de que resultem concentrações significativamente superiores aos valores de base normais decorrentes de fatores naturais, os Estados-Membros informarão a Comissão, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Diretiva 96/62/CE, apresentando a justificação necessária para demonstrar que essas superações se devem a

catástrofes naturais. Nesses casos, os Estados-Membros só serão obrigados a aplicar planos de ação nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Diretiva 96/62/CE quando os valores-limite estabelecidos na secção I do anexo III forem excedidos devido a outras causas que não catástrofes naturais.»

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

8 Para garantir a proteção da saúde humana, o anexo III da referida diretiva fixava dois tipos de limites para as PM_{10}, distinguindo duas fases que, por sua vez, se dividiam em dois períodos. Quanto aos períodos da 1.ª fase, que ia de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2009, por um lado, o valor diário de 50 $\mu g/m^3$ não devia ser excedido mais de 35 vezes em cada ano civil e, por outro, o valor anual a não exceder era de 40 $\mu g/m^3$ por ano civil. No tocante aos períodos da 2.ª fase, a partir de 1 de janeiro de 2010, por um lado, o valor diário era de 50 $\mu g/m^3$, a não exceder mais de sete vezes em cada ano civil, e, por outro, o valor-limite anual era de 20 $\mu g/m^3$ por ano civil.

Diretiva 2008/50

9 Nos termos dos considerandos 2, 16, 18 e 19 da Diretiva 2008/50:

«(2) A fim de proteger a saúde humana e o ambiente na sua globalidade, é particularmente importante combater as emissões de poluentes na origem e identificar e implementar as medidas mais eficazes de redução de emissões a nível local, nacional e comunitário. Deverão, portanto, ser evitadas, prevenidas ou reduzidas as emissões de poluentes atmosféricos, e ser fixados objetivos adequados para a qualidade do ar ambiente tendo em conta as normas, orientações e programas da Organização Mundial da Saúde.

[…]

(16) Para as zonas e aglomerações sujeitas a condições particularmente difíceis, deverá ser possível prolongar o prazo fixado para respeitar os valores-limite relativos à qualidade do ar em casos em que, apesar da aplicação de medidas adequadas de redução da poluição, se verificarem problemas graves de cumprimento em zonas e aglomerações específicas. Qualquer prorrogação do prazo para determinada zona ou aglomeração deverá ser acompanhada de um plano pormenorizado a avaliar pela Comissão para assegurar o cumprimento dos valores-limite no novo prazo fixado. As medidas comunitárias necessárias para refletir o nível de ambição escolhido na Estratégia Temática relativa à poluição atmosférica, visando reduzir as emissões na fonte, serão importantes para conseguir uma redução efetiva das emissões no calendário previsto na presente diretiva para efeitos de cumprimento dos valores-limite, e deverão ser tidas em conta no quadro da avaliação de pedidos de prorrogação dos prazos de cumprimento.

[…]

(18) Deverão ser elaborados planos de qualidade do ar para as zonas e aglomerações populacionais onde as concentrações de poluentes no ar ambiente excedam os valores-alvo ou os valores-limite de qualidade do ar relevantes, acrescidos das margens de tolerância temporária, sempre que tal seja aplicável. Os poluentes atmosféricos têm origem em muitas fontes e atividades diferentes. Para assegurar a coerência entre as diferentes políticas, os planos de qualidade do ar deverão, sempre que possível, ser coerentes e integrados nos planos e programas elaborados nos termos da Diretiva 2001/80/CE do Parlamento Europeu e o Conselho, de 23 de outubro de 2001, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão [JO 2001, L 309, p. 1], da Diretiva 2001/81/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2001, relativa ao

estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos (JO 2001, L 309, p. 22)] e da Diretiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2002, relativa à avaliação e a gestão do ruído ambiente [JO 2002, L 189, p. 12]. Os objetivos de qualidade do ar previstos na presente diretiva serão também plenamente tidos em conta na concessão de licenças para atividades industriais, nos termos da Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [JO 2008, L 24, p. 8].

(19) Deverão ser elaborados planos de ação que indiquem as medidas a tomar a curto prazo no caso de existir o risco de se excederem um ou mais limiares de alerta, a fim de reduzir esse risco e limitar a sua duração. Quando o risco for aplicável a um ou mais valores-limite ou valores-alvo, os Estados-Membros poderão, caso tal seja adequado, elaborar este tipo de planos de ação a curto prazo. […]»

10 O artigo 1.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Objeto», enuncia, nos seus pontos 1 a 3:

«A presente diretiva estabelece medidas destinadas a:

1. Definir e fixar objetivos relativos à qualidade do ar ambiente destinadas a evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente na sua globalidade;

2. Avaliar, com base em métodos e critérios comuns, a qualidade do ar ambiente nos Estados-Membros;

3. Obter informações sobre a qualidade do ar ambiente a fim de contribuir para a luta contra a poluição atmosférica e os efeitos nocivos e acompanhar as tendências a longo prazo bem como as melhorias obtidas através de medidas nacionais e comunitárias;».

11 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê, nos seus pontos 5, 8 e 18:

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

[…]

5) 'Valor-limite': um nível fixado com base em conhecimentos científicos com o intuito de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos na saúde humana e no ambiente na sua globalidade, a atingir num prazo determinado e que, quando atingido, não deve ser excedido;

[…]

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

[…]

18) 'PM_{10}': as partículas em suspensão que passam através de um filtro seletivo, definido no método de referência para a amostragem e medição de PM_{10}, norma EN 12 341, com 50% de eficiência para um diâmetro aerodinâmico de 10 μm;

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

«Os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis de dióxido de enxofre, PM_{10}, chumbo e monóxido de carbono no ar ambiente não exced[e]m os valores-limite fixados no anexo XI.

[…]»

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

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

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

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

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

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

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

14 O artigo 23.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Planos de qualidade do ar», prevê:

«1. Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo, bem como as respetivas margens de tolerância, os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa fixados nos anexos XI e XIV.

Em caso de excedência dos valores-limite em relação aos quais já tenha expirado o prazo para a consecução dos objetivos, os planos de qualidade do ar estabelecem medidas adequadas para que o período de excedência possa ser o mais curto possível. Os planos de qualidade do ar podem, adicionalmente, incluir medidas específicas tendentes à proteção dos grupos sensíveis da população, incluindo as crianças.

Os planos de qualidade do ar devem conter, pelo menos, as informações enumeradas na parte A do anexo XV e podem incluir medidas conformes com o artigo 24.º Esses planos devem ser comunicados à Comissão sem demora e num prazo não superior a dois anos a contar do final do ano em que se tenha verificado a primeira excedência dos limites.

[…]»

15 O artigo 27.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Transmissão de informações e dados», prevê:

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

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

a) As alterações que nesse ano tenham sido introduzidas na lista e a delimitação das zonas e aglomerações a que se refere o artigo 4.º;

b) A lista das zonas e aglomerações em que os níveis de um ou vários poluentes sejam superiores aos valores-limite, acrescidos, se for caso disso, da margem de tolerância, ou superiores aos valores-alvo ou níveis críticos; e, para as mesmas zonas e aglomerações:
   i) os níveis avaliados e, se tal for pertinente, as datas e os períodos em que esses níveis foram observados,
   ii) se for caso disso, uma avaliação da contribuição de fontes naturais e da ressuspensão de partículas pela areia ou pelo sal utilizados na cobertura de estradas para os níveis avaliados, tal como transmitidos à Comissão nos termos dos artigos 20.° e 21.°

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

16 O artigo 31.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições revogatórias e transitórias», dispõe, no seu no n.º 1:

«As Diretivas 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2000, relativa a valores-limite para o benzeno e o monóxido de carbono no ar ambiente (JO 2000, L 313, p. 12),] e 2002/3/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2002, relativa ao ozono no ar ambiente (JO 2002, L 67, p. 14),] são revogadas a partir de 11 de junho de 2010, sem prejuízo das obrigações dos Estados-Membros relativas aos prazos fixados para a transposição ou aplicação destas diretivas.

[…]»

17 O artigo 33.º da Diretiva 2008/50, sob a epígrafe «Transposição», enuncia no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva antes de 11 de junho de 2010, e comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

[…]»

18 Segundo o artigo 34.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Entrada em vigor», a referida diretiva entrou em vigor na data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, isto é, em 11 de junho de 2008.

19 O anexo XI da Diretiva 2008/50 tem a epígrafe «Valores-limite para a proteção da saúde humana». Segundo este anexo, para as PM_{10}, o valor-limite diário é de 50 $\mu g/m^3$, a não exceder mais de 35 vezes por ano civil, e o valor-limite anual é de 40 $\mu g/m^3$ por ano civil. O referido anexo especifica que a data em que esses valores-limite deviam ser respeitados era 1 de janeiro de 2005.

Procedimento pré-contencioso

20 Em 14 de abril de 2009, a República da Bulgária, em aplicação do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, notificou a Comissão de um pedido de concessão da isenção da obrigação de aplicar os valores-limite de PM_{10} até 11 de junho de 2011. Por decisão de 11 de dezembro de 2009, a Comissão, com fundamento no artigo 22.º, n.º 4, dessa diretiva, formulou uma objeção a esse pedido de isenção.

21 Após ter aprovado esta decisão, a Comissão, por entender que a República da Bulgária não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 13.º da Diretiva 2008/50, enviou a este Estado-Membro, em 1 de outubro de 2010, uma notificação para cumprir.

22 Em 18 de fevereiro de 2011, a República da Bulgária, em resposta a esta notificação para cumprir, não contestou que não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 13.º da Diretiva 2008/50. Este Estado-Membro indicou que, em 2007 e 2008, se tinham registado ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações búlgaras, com exceção de determinados municípios, e analisou, na sua resposta, a causa dessas ultrapassagens.

23 Por ofício de 9 de junho de 2011, a República da Bulgária notificou a Comissão de um segundo pedido de concessão da isenção da obrigação de aplicar os valores-limite de PM_{10}, em aplicação do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50 (a seguir «notificação de 9 de junho de 2011»). Por ofício de 11 de julho de 2011, a Comissão respondeu que, dado que esse pedido tinha sido registado em 10 de junho de 2011, o período de nove meses previsto no artigo 22.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 para que a Comissão faça a sua avaliação chegaria ao termo após a data-limite a que se refere o artigo 22.º, n.º 2, dessa diretiva, a saber, 11 de junho de 2011. A Comissão acrescentou que, para fazer uma avaliação completa, necessitaria desse período de nove meses e que, para manter o efeito útil da Diretiva 2008/50 e garantir a segurança jurídica, a aprovação de uma decisão após 11 de junho de 2011, que significaria que o referido pedido seria apreciado para um período passado, era impossível.

24 Em 25 de janeiro de 2013, a Comissão dirigiu à República da Bulgária uma notificação para cumprir complementar, por considerar que esse Estado-Membro tinha infringido tanto o artigo 13.º da Diretiva 2008/50, como o artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva. A este respeito, a Comissão invocou a inobservância dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} em todas as zonas e aglomerações desse Estado-Membro entre 2007 e 2011, inclusive, com exceção da zona BG0003 AG Varna, em que o valor-limite anual aplicável às concentrações de PM_{10} tinha sido respeitado em 2009.

25 Por ofício de 1 de abril de 2013, completado por um ofício de 2 de setembro de 2013, a República da Bulgária respondeu à Comissão que os dados transmitidos mostravam uma tendência para o decréscimo das ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}. Este Estado-Membro afirmou ter definido e tomado medidas adequadas para dar cumprimento ao artigo 13.º da Diretiva 2008/50.

26 Por ofício de 11 de julho de 2014, recebido no mesmo dia, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em que acusava a República da Bulgária de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50 e do artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva, devido à inobservância, por um lado, dos valores-limites diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG00004 Norte, BG00005 Sudoeste e BG0006 Sudeste desde 2007 e até 2012 pelo menos, e, por outro, do valor-limite diário na zona BG0003 AG Varna desde 2007 e até 2012, pelo menos, e do valor-limite anual durante 2007 e 2008 e de 2010 a 2012, pelo menos (a seguir «parecer fundamentado de 11 de julho de 2014»). A Comissão convidou igualmente o referido Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da receção do mesmo.

27 Por ofício de 8 de setembro de 2014, em resposta ao referido parecer fundamentado, a República da Bulgária não contestou a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações indicadas. A este respeito, este Estado-Membro apresentou dados relativos às concentrações diárias e anuais de PM_{10} a nível dos municípios, comparando os dados de 2013 com os de 2012 e 2011, que mostravam uma melhoria dos valores médios.

28 Em 2 de junho de 2015, a República da Bulgária endereçou à Comissão uma resposta complementar ao parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, sustentando que havia, no seu território, uma tendência para o decréscimo, em simultâneo, do número de ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} e das concentrações diárias dessas partículas em grande parte dos pontos de medição da qualidade do ar.

29 Porém, segundo a Comissão, o relatório anual sobre a qualidade do ar para 2013, apresentado pela República da Bulgária em conformidade com o artigo 27.º da Diretiva 2008/50, confirmava que os valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} tão-pouco foram respeitados, nesse ano, nas seis zonas geográficas e aglomerações indicadas no parecer fundamentado de 11 de julho de 2014.

30 Nestas condições, a Comissão propôs a presente ação.

Quanto à ação

Quanto à primeira acusação, relativa à violação das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta

Quanto à admissibilidade da primeira acusação

– *Argumentos das partes*

31 A República da Bulgária sustenta, na sua contestação, que a primeira acusação é inadmissível, porquanto a Comissão ampliou o objeto do litígio, tal como este foi definido na fase pré-contenciosa do processo.

32 Com efeito, em primeiro lugar e quanto às disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, a notificação para cumprir complementar de 25 de janeiro de 2013 refere-se aos anos de 2007 a 2011. Em seguida, o parecer fundamentado de 11 de julho de 2014 incide sobre o período compreendido entre 2007 e «2012 pelo menos». Por último, o pedido refere-se a 2007 até, «pelo menos, 2013 inclusive».

33 Além disso, quanto ao período a que se refere a primeira acusação, a presente ação contém expressões imprecisas, como a República da Bulgária «continua a não cumprir» as obrigações que lhe incumbem. Nestas condições, a falta de indicação de um elemento indispensável do conteúdo da petição inicial, como o período durante o qual a República da Bulgária violou, segundo as alegações da Comissão, o direito da União, não respeita os requisitos de coerência, clareza e precisão, recordados no acórdão de 15 de novembro de 2012, Comissão/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, n.º 47).

34 A Comissão alega, na sua réplica, que é contrário à finalidade, ao espírito e à letra da Diretiva 2008/50 ignorar o período posterior ao parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, período durante o qual a violação das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta continuou e foi confirmada por novos dados.

35 Com efeito, o relatório da qualidade do ar para 2014, apresentado pela República da Bulgária em conformidade com o artigo 27.º da Diretiva 2008/50, demonstrava a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} também no tocante a esse ano. Por conseguinte, há que tomar em consideração o período compreendido entre 2007 e, «pelo menos, 2014 inclusive». Neste aspeto, o objeto do litígio não foi alterado ou ampliado e a República da Bulgária não pode alegar que não podia compreender esse objeto ou que não teve a possibilidade de se defender.

36 A República da Bulgária, na tréplica, refere os dados provisórios resultantes das medições da qualidade do ar no tocante a 2015.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

37 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o objeto de uma ação por incumprimento proposta nos termos do artigo 258.º TFUE é delimitado no parecer fundamentado da Comissão, de forma que a ação deve basear-se nos mesmos fundamentos e argumentos deste parecer (v. acórdãos de 8 de julho de 2010, Comissão/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, n.º 25, e de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Bulgária, C-152/12, não publicado, EU:C:2014:82, n.º 30).

38 No caso vertente, a Comissão invoca, no âmbito do presente recurso, como o fez no parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, uma ultrapassagem dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} previstas nas disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta.

39 Consequentemente, conclui-se que, no tocante à primeira acusação, a presente ação assenta nos mesmos fundamentos e argumentos que o parecer fundamentado de 11 de julho de 2014.

40 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a existência de incumprimento deve ser apreciada em função da situação em que o Estado-Membro se encontrava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (acórdãos de 10 de abril de 2003, Comissão/Alemanha, C-20/01 e C-28/01, EU:C:2003:220, n.º 32; de 6 de outubro de 2009, Comissão/Espanha, C-562/07, EU:C:2009:614, n.º 23; e de 1 de dezembro de 2016, Comissão/Luxemburgo, C-152/16, não publicado, EU:C:2016:919, n.º 20).

41 No caso vertente, a data do termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, que foi recebido no mesmo dia pela República da Bulgária, foi fixada em 11 de setembro de 2014.

42 Todavia, resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, uma vez que a presente ação se destina a denunciar um incumprimento sistemático e persistente das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, a apresentação pela Comissão de elementos complementares destinados, na fase contenciosa, a provar a generalidade e a constância do incumprimento alegado não pode, em princípio, ser excluída (v., neste sentido, acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 37; de 22 de dezembro de 2008, Comissão/Espanha, C-189/07, não publicado, EU:C:2008:760, n.º 29; e de 11 de julho de 2013, Comissão/Países Baixos, C-576/10, EU:C:2013:510, n.º 29).

43 O Tribunal de Justiça, em especial, já teve oportunidade de esclarecer que o objeto de uma ação por incumprimento se pode alargar a factos posteriores ao parecer fundamentado, desde que tenham natureza idêntica aos factos a que esse parecer se refere e sejam constitutivos de um comportamento idêntico (v., neste sentido, acórdãos de 22 de março de 1983, Comissão/França, 42/82, EU:C:1983:88, n.º 20; de 22 de dezembro de 2008, Comissão/Espanha, C-189/07, não publicado EU:C:2008:760, n.º 30; e de 15 de março de 2012, Comissão/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 37).

44 No caso vertente, a República da Bulgária apresentou à Comissão o relatório anual sobre a qualidade do ar para 2014, em conformidade com o artigo 27.º da Diretiva 2008/50, que dizia respeito, nomeadamente, à observância das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta. Os dados constantes desse relatório são reproduzidos em anexo à contestação da República da Bulgária.

45 Na réplica, a Comissão tomou por base esses dados para alegar que a primeira acusação incidia sobre o período que ia até «pelo menos 2014, inclusive».

46 Ora, os dados relativos à qualidade do ar para 2014, apesar de constituírem factos ocorridos posteriormente ao parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, têm natureza idêntica à daqueles a que esse parecer fundamento se refere e são constitutivos de um comportamento idêntico.

47 Por conseguinte, a Comissão, que teve conhecimento destes dados após a emissão do parecer fundamentado de 11 de julho de 2014, também podia validamente mencioná-los para considerar que a República da Bulgária não cumprira as disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta no tocante a 2014.

48 Nestas condições, o mero facto de a Comissão não se referir a uma data fixa e determinada para indicar até quando a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta não basta para considerar que a primeira acusação é globalmente inadmissível.

49 Importa acrescentar que a República da Bulgária forneceu, em anexo à sua tréplica, os dados relativos às concentrações diárias e anuais de PM_{10} no tocante a uma parte de 2015. Contudo, nessa fase, os dados não diziam respeito a todo o ano e ainda eram provisórios. Por conseguinte, os mesmos não devem ser considerados para efeitos da presente ação.

50 Por outro lado, uma vez que o Tribunal de Justiça pode apreciar oficiosamente se estão preenchidos os pressupostos previstos no artigo 258.º TFUE para a propositura de uma ação por incumprimento (v. acórdãos de 15 de janeiro de 2002, Comissão/Itália, C-439/99, EU:C:2002:14, n.º 8, e de 22 de setembro de 2016, Comissão/República Checa, C-525/14, EU:C:2016:714, n.º 14), há que verificar se a Comissão tem o direito de, mediante a primeira acusação, pedir ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Bulgária não cumpriu as suas obrigações a partir de 2007.

51 De acordo com o seu artigo 34.º, a Diretiva 2008/50, que é a única que a Comissão refere na sua primeira acusação, entrou em vigor em 11 de junho de 2008, ou seja, posteriormente à data a partir do qual a Comissão pede que seja declarado o incumprimento. Além disso, em aplicação do artigo 33.º, n.º 1, da mesma, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento antes de 11 de junho de 2010.

52 Porém, segundo jurisprudência do Tribunal, a Comissão pode procurar obter a declaração de um incumprimento das obrigações que têm origem na versão inicial de um ato da União, posteriormente alterado ou revogado, e que foram mantidas pelas disposições de um novo ato da União. Em contrapartida, o objeto do litígio não pode ser ampliado a obrigações resultantes de novas disposições que não tenham equivalência na versão inicial do ato em questão, sem incorrer na violação das formalidades essenciais da regularidade do processo destinado a declarar o incumprimento (acórdãos de 24 de maio de 2011, Comissão/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, n.º 42, e de 10 de setembro de 2015, Comissão/Polónia, C-36/14, não publicado, EU:C:2015:570, n.º 24).

53 No caso vertente, resulta das disposições combinadas do artigo 5.º da Diretiva 1999/30 e do anexo III desta que, quanto aos períodos da 1.ª fase, que ia de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2009, por um lado, o valor diário de 50 $\mu g/m^3$ não devia ser excedido mais de 35 vezes em cada ano civil e, por outro, o valor anual a não exceder era de 40 $\mu g/m^3$ por ano civil.

54 É pacífico que estas obrigações foram mantidas pelas disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta. Com efeito, o referido anexo indica que esses valores-limites vigoram desde 1 de janeiro de 2005.

55 Pelo exposto, conclui-se que a acusação relativa à violação das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta é admissível para o período compreendido entre 2007 e 2014, inclusive.

Quanto à procedência da primeira acusação

– Argumentos das partes

56 A Comissão sustenta, na sua petição, que a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} constitui, por si só, uma violação das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta.

57 Ora, resulta dos relatórios anuais sobre a qualidade do ar, apresentados pela República da Bulgária a contar de 2008, que os valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} foram sistemática e persistentemente ultrapassados em todo o território desse Estado-Membro, a saber, nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste e BG0006 Sudeste, desde 2007, salvo quanto à zona BG0003 AG Varna, na qual o valor-limite anual foi respeitado em 2009.

58 Estas ultrapassagens não foram contestadas pela República da Bulgária na sua resposta ao parecer fundamentado de 11 de julho de 2014. Além disso, para numerosos pontos de medição da qualidade do ar, nenhuma tendência para o decréscimo resulta dos dados fornecidos quanto ao número de dias de ultrapassagem do valor-limite anual aplicável às concentrações de PM_{10}.

59 A República da Bulgária alega que, em 9 de junho de 2011, notificou a Comissão, nos termos do artigo 22.º da Diretiva 2008/50, de um pedido de concessão da isenção da obrigação de aplicar os valores-limite de PM_{10}, a que a Comissão respondeu que a aprovação de uma decisão após 11 de junho de 2011, data referida no n.º 2 desse artigo, que significaria que o pedido seria apreciado para um período passado, era impossível.

60 Ora, segundo a República da Bulgária, não está prevista nenhuma data-limite para a notificação por um Estado-Membro nos termos do artigo 22.º da Diretiva 2008/50. A Comissão estava, pois, obrigada a apreciar a notificação de 9 de junho de 2011 e a aprovar uma decisão com efeitos retroativos.

61 Ao recusar pronunciar-se sobre a notificação de 9 de junho de 2011, a Comissão violou a sua obrigação de cooperação leal decorrente do artigo 4.º, n.º 3, TUE, pelo que não se verificou o incumprimento das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta.

62 Quanto às ultrapassagens dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10}, a República da Bulgária destaca a tendência para o decréscimo das PM_{10} no ar ambiente nos últimos anos na Bulgária.

63 A este respeito, 28 dos 37 pontos de medição da qualidade do ar registaram uma redução da concentração média anual de PM_{10}. Da mesma forma, 29 dos 37 pontos de medição da qualidade do ar registaram uma redução do número de ultrapassagens dos valores-limite diários entre 2011 e 2015.

64 A República da Bulgária alega, além disso, que os seus esforços de redução dos níveis de PM_{10} são entravados pela sua situação socioeconómica. Com efeito, é difícil reduzir as emissões de PM_{10} devido às fontes de poluição que são o aquecimento doméstico e o transporte rodoviário. Assim, a madeira e o carvão são maciçamente utilizados para o aquecimento durante o período de inverno, devido às dificuldades económicas de parte significativa da população búlgara. Nomeadamente, a percentagem de população búlgara que tem grandes dificuldades em cobrir as suas despesas de base mensais ascendeu, em 2013, a 32,9% para a República da Bulgária, ao passo que essa percentagem é 12,2% para todos os 28 Estados-Membros.

65 A Comissão, na sua réplica, salienta que recebeu a notificação de 9 de junho de 2011 apenas dois dias antes do termo do prazo previsto no artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, a saber, 11 de junho de 2011. Ora, a Comissão não tem o poder de prorrogar o prazo para a observância dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}, nem aprovar retroativamente uma situação desconforme com as exigências dessa diretiva.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

66 Quanto à procedência da primeira acusação, recorde-se que, nos termos do artigo 1.º, ponto 1, da Diretiva 2008/50, esta estabelece medidas destinadas a definir e fixar objetivos quanto à qualidade do ar ambiente, para evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente no seu todo.

67 Neste âmbito, o artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, dessa diretiva prevê que os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os níveis, nomeadamente, de PM_{10} no ar ambiente não excedam os valores-limite fixados no anexo XI dessa diretiva.

68 Ora, o processo visado no artigo 258.º TFUE assenta na verificação objetiva do desrespeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE ou por um ato de direito derivado (v. acórdãos de 1 de março de 1983, Comissão/Bélgica, 301/81, EU:C:1983:51, n.º 8; de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália, C-68/11, EU:C:2012:815, n.º 62; e de 4 de setembro de 2014, Comissão/Grécia, C-351/13, não publicado, EU:C:2014:2150, n.º 23).

69 A ultrapassagem dos valores-limite basta, pois, para concluir pela existência de incumprimento das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta (v., neste sentido, acórdãos de 10 de maio de 2011, Comissão/Suécia, C-479/10, não publicado, EU:C:2011:287, n.ºs 15 e 16, e de 15 de novembro de 2012, Comissão/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, n.ºs 52 e 53).

70 A este respeito, não pode ser acolhida a interpretação de acordo com a qual um Estado-Membro deu cabal cumprimento às obrigações que resultam do artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 pelo simples facto de ter elaborado um plano relativo à qualidade do ar (v., neste sentido, acórdão de 19 de novembro de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 42).

71 No caso vertente, os dados resultantes dos relatórios anuais sobre a qualidade do ar apresentados pela República da Bulgária mostram que esse Estado-Membro ultrapassou os valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste e BG0006 Sudeste desde 2007 até 2014 inclusive, com exceção do valor-limite anual na zona BG0003 AG Varna em 2009, o que, de resto, o mesmo Estado-Membro não contestou.

72 No tocante ao argumento da República da Bulgária de que, na sequência da sua notificação de 9 de junho de 2011, devia ter beneficiado da aplicação do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50, e de que a Comissão, quando se recusou a apreciar o seu pedido, não cumpriu a obrigação de cooperação leal decorrente do artigo 4.º, n.º 3, TUE, saliente-se, como a advogada-geral fez, no essencial, no n.º 59 das suas conclusões, que a resposta da Comissão à República da Bulgária, de que o pedido desta última fora formulado intempestivamente, atendendo à data-limite de 11 de junho de 2011 a que se refere o artigo 22.º, n.º 2, dessa diretiva, acarretava uma objeção por parte da Comissão ao abrigo do artigo 22.º, n.º 4, da mesma diretiva, objeção essa que a República da Bulgária não contestou.

73 Ora, semelhante objeção por parte da Comissão, que foi suscitada, com razão, face à manifesta intempestividade do pedido apresentado pela República da Bulgária, basta para excluir a aplicação da isenção condicional prevista no artigo 22.º da Diretiva 2008/50 e, consequencialmente, um incumprimento da Comissão da sua obrigação de cooperação leal decorrente do artigo 4.º, n.º 3, TUE.

74 Nestas condições, conclui-se que a República da Bulgária não ficou isenta da obrigação de respeitar os valores-limite até 11 de junho de 2011.

75 Quanto ao argumento da República da Bulgária de que os seus esforços de redução dos níveis de PM_{10} são entravados pela sua situação socioeconómica, recorde-se que, nos termos do anexo III da Diretiva 1999/30, a data a partir da qual deviam ser observados os valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} era 1 de janeiro de 2005. Esta obrigação aplicou-se à República da Bulgária no dia da sua adesão à União Europeia, a saber, 1 de janeiro de 2007.

76 Ora, quando se comprova, objetivamente, a inobservância, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE ou por um ato de direito derivado, é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência, ou ainda de dificuldades técnicas com as quais aquele se deparou (v. acórdãos de 1 de outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, EU:C:1998:455, n.º 15, e de 4 de setembro de 2014, Comissão/Grécia, C-351/13, não publicado, EU:C:2014:2150, n.º 23).

77 Por conseguinte, o argumento da República da Bulgária relativo à sua atuação socioeconómica não pode ser acolhido.

78 Nestas condições, há que julgar procedente a primeira acusação da Comissão.

Quanto à segunda acusação, relativa à violação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50

Quanto à admissibilidade da segunda acusação

– Argumentos das partes

79 A República da Bulgária salienta que, no tocante à acusação relativa à violação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, nas conclusões da petição inicial não se refere um período durante o qual se verificou essa violação, mas tão-só que esse incumprimento teve lugar e que o mesmo «incumprimento ainda se mantém». Assim, como sucede com a primeira acusação, a Comissão não respeita os requisitos de coerência, clareza e precisão formulados pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente no acórdão de 15 de novembro de 2012, Comissão/Portugal (C-34/11, C:2012:712, n.os 46 a 48).

80 A Comissão sublinha que, no tocante à segunda acusação, a não designação de um período de tempo determinado se deve ao facto de a obrigação de o Estado-Membro tomar as medidas adequadas para que o período de excedência seja o mais curto possível, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 se constituir à data da primeira violação das obrigações decorrentes do artigo 13.º dessa diretiva e subsistir enquanto esse Estado-Membro não tiver posto termo às ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

81 Em conformidade com o artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e a jurisprudência a ele relativa, a petição inicial deve indicar o objeto do litígio, os fundamentos e argumentos invocados e a exposição sumária desses fundamentos. Esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda uma ação devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e que os pedidos desta última devem ser formulados de maneira inequívoca para evitar que o Tribunal de Justiça decida *ultra petita* ou não conheça de uma acusação (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de junho de 2010, Comissão/Espanha, C-211/08, EU:C:2010:340, n.º 32, e de 22 de setembro de 2016, Comissão/República Checa, C-525/14, EU:C:2016:714, n.º 16).

82 Neste aspeto, saliente-se que, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50, em caso de excedência dos valores-limite em relação aos quais já tenha expirado o prazo para a consecução dos objetivos, os planos de qualidade do ar estabelecem medidas adequadas para que o período de excedência possa ser «o mais curto possível».

83 Por conseguinte, esta disposição estabelece um nexo direto entre, por um lado, a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} previstas nas disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da diretiva 2008/50 e do anexo XI desta e, por outro, a elaboração desses planos.

84 Resulta do n.º 55 do presente acórdão que, no caso vertente, a acusação relativa à violação das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta é admissível para o período que vai até 2014, inclusive.

85 É certo que, no tocante à segunda acusação, a Comissão não se referiu a datas determinadas, relativas ao período durante o qual a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.

86 Contudo, devido ao nexo direto entre a alegada violação do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, há que considerar que a acusação relativa à violação do artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva incide igualmente sobre o período que vai até 2014, inclusive.

87 Por outro lado, no tocante à data em que se constituiu a segunda acusação, resulta da jurisprudência referida no n.º 52 do presente acórdão que o objeto do litígio não pode ser ampliado às obrigações decorrentes de novas disposições que não têm equivalente na versão inicial do ato em causa.

88 No caso vertente, o artigo 5.º da Diretiva 1999/30, combinado com o artigo 8.º da Diretiva 96/62, não fixa um prazo expresso para a elaboração de planos de ação. A este respeito, como sustenta a Comissão, a Diretiva 96/62 limitava-se a exigir aos Estados-Membros que tomassem, num prazo razoável, medidas destinadas a pôr a qualidade do ar em conformidade com os valores-limites aplicáveis às concentrações de PM_{10}.

89 Em contrapartida, o artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 dispõe que, em caso de excedência dos valores-limite em relação aos quais já tenha expirado o prazo para a consecução dos objetivos, os planos de qualidade do ar estabelecem medidas adequadas para que o período de excedência possa ser «o mais curto possível».

90 Nestas condições, mediante esse requisito de observância de um período de excedência o mais curto possível, essa disposição prevê uma obrigação que não tem equivalente na regulamentação anterior da União, como a própria Comissão indica na petição inicial.

91 Além disso, a data a partir da qual os Estados-Membros deviam observar o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 decorre do próprio texto dessa diretiva. Com efeito, nos termos do artigo 33.º da referida diretiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à mesma diretiva antes de 11 de junho de 2010.

92 Por conseguinte, como a advogada-geral salientou no n.º 91 das suas conclusões, só pode ser declarada a existência da violação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 após essa data de 11 de junho de 2010.

93 Por conseguinte, a acusação relativa à violação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 é admissível para o período compreendido entre 11 de junho de 2010 e 2014, inclusive.

Quanto à procedência da segunda acusação

– Argumentos das partes

94 Segundo a Comissão, quando um Estado-Membro viola o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 e, na sequência dessa infração, como sucede no caso vertente com a República da Bulgária, não prevê durante, pelo menos, sete anos consecutivos, nos seus planos da qualidade do ar, todas as medidas necessárias para dar cumprimento a essa disposição, esse Estado-Membro viola também as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva, a saber, em especial, a de não cumprir a obrigação de manter o período de inobservância o mais curto possível.

95 A Comissão sustenta que as medidas de nível nacional descritas pela República da Bulgária nas suas respostas ao parecer fundamentado de 11 de julho de 2014 continuam a não ser aplicadas ou começaram a sê-lo, mas os respetivos resultados não estão demonstrados, o que prova a insuficiência dessas medidas. Quanto às medidas a nível local, ainda que se tenha verificado uma melhoria quanto ao número de ultrapassagens dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} na maioria dos municípios, a situação continua a ser, à data da propositura da presente ação, a de uma ultrapassagem contínua em cada uma das seis zonas e aglomerações búlgaras.

96 Por conseguinte, segundo a Comissão, essas medidas são insuficientes ou inadequadas para que o período de excedência seja «o mais curto possível», na aceção do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.

97 A República da Bulgária alega que tinha a obrigação de tomar, no contexto de um plano de ação e a curto prazo, medidas adequadas a reduzir ao mínimo o risco de ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}, mas o prazo em que tinha de assegurar que o período de excedência desses valores-limite era «o mais curto possível» varia consoante as circunstâncias concretas e esse prazo não lhe foi indicado pela Comissão.

98 Por outro lado, uma vez que o artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/50 prevê que os planos devem ser comunicados à Comissão num prazo não superior a dois anos a contar do final do ano em que se tenha verificado a primeira excedência dos limites, esse prazo deve ser levado em conta para calcular o que constitui o período de excedência «o mais curto possível».

99 Além disso, embora a obrigação de respeitar os valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} seja regida pelo artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, a ultrapassagem desses valores mais não é do que a condição para a constituição da obrigação prevista no artigo 23.º, n.º 1, dessa diretiva. Consequentemente, as condições para declarar a existência de uma violação desta última disposição são distintas das condições relativas à violação do artigo 13.º da Diretiva 2008/50. Ora, a Comissão não menciona argumentos específicos para demonstrar a existência de uma violação do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50.

100 Quanto às medidas tomadas, todos os municípios búlgaros em infração elaboraram e aplicaram planos cujo objetivo final era dar cumprimento às disposições da Diretiva 2008/50, e que se traduziram numa melhoria dos dados relativos à qualidade do ar. A nível nacional, a legislação foi alterada em dezembro de 2015 para acelerar o processo de melhoria da qualidade do ar ambiente. Vários programas, relativos, nomeadamente, aos sistemas de transportes públicos, à eficiência energética dos edifícios, à melhoria do ambiente urbano e ao desenvolvimento rural, foram adotados para efeitos da melhoria da qualidade do ar. Do mesmo modo, foram tomadas medidas para melhorar a ligação das habitações à rede de distribuição de gás.

101 Por último, a República da Bulgária alega que a execução dessas medidas continua a decorrer e que os novos programas incluem calendários de execução a curto, médio e longo prazo, em função do tipo de medidas. Quanto ao número de ultrapassagens dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} e aos níveis médios dessas ultrapassagens, é manifesta a melhoria dos resultados.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

102 Decorre do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 que, quando a ultrapassagem dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} tiver lugar após o prazo previsto para a sua aplicação, o Estado-Membro em causa é obrigado a elaborar um plano relativo à qualidade do ar que cumpra determinadas exigências.

103 Assim, esse plano deve prever as medidas adequadas para que o período de excedência seja o mais curto possível, podendo incluir medidas adicionais específicas para proteger as categorias de população sensíveis, nomeadamente as crianças. Além disso, segundo o artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/50, este plano deve conter, pelo menos, as informações enumeradas na secção A do anexo XV desta diretiva e pode incluir medidas conformes com o seu artigo 24.º O referido plano deve ser comunicado à Comissão sem demora e num prazo não superior a dois anos a contar do final do ano em que se tenha verificado a primeira excedência dos limites.

104 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50 tem um alcance mais geral porque se aplica sem limitação temporal à ultrapassagem de qualquer valor-limite de poluente fixado por esta diretiva, depois do prazo previsto para a sua aplicação, quer o mesmo seja fixado pela referida Diretiva, quer pela Comissão ao abrigo do seu artigo 22.º (v. acórdão de 19 de novembro de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 48).

105 No âmbito da interpretação da Diretiva 96/62, o Tribunal de Justiça salientou que, embora os Estados-Membros disponham de um poder de apreciação, o artigo 7.º, n.º 3, dessa diretiva contém limites ao seu exercício, suscetíveis de serem invocados nos órgãos jurisdicionais nacionais no que respeita à adequação das medidas que o plano de ação deve conter com o objetivo de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração, tendo em conta o equilíbrio que importa garantir entre esse objetivo e os diferentes interesses públicos e privados em presença (v. acórdão de 25 de julho de 2008, Janecek; C-237/07, EU:C:2008:447, n.ºs 45 e 46).

106 Como a advogada-geral salientou no n.º 96 das suas conclusões, deve ser seguida a mesma abordagem quanto à interpretação do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50. Consequentemente, os planos relativos à qualidade do ar só podem ser elaborados com base no equilíbrio entre o objetivo da redução do risco de poluição e os diferentes interesses públicos e privados em presença.

107 Consequentemente, a ultrapassagem, por um Estado-Membro, dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10}, não basta, por si só, para considerar que esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações previstas no artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50.

108 Nestas condições, importa verificar se os planos elaborados pelo Estado-Membro em causa estão em conformidade com essa disposição, mediante uma análise caso a caso.

109 Neste aspeto, resulta do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 que, embora os Estados-Membros disponham de uma certa margem de apreciação na determinação das medidas a adotar, estas devem, de qualquer modo, permitir que o período durante o qual os valores-limite são ultrapassados seja o mais curto possível (acórdão de 19 de novembro de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 57).

110 Segundo a República da Bulgária, para determinar se foi cumprida a condição de o período de excedência ser o mais curto possível, há que ter em conta o prazo de dois anos previsto no artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/50 para a transmissão dos planos à Comissão após o final do ano em que se tenha verificado a primeira ultrapassagem.

111 Tal argumentação não pode ser acolhida.

112 Com efeito, decorre da letra do artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva 2008/50, e da sistemática dessa disposição, que a obrigação de o período de excedência dos valores-limite dever ser o mais curto possível é independente da obrigação de transmitir os planos à Comissão. Consequentemente, o artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, dessa diretiva de modo algum concede um prazo adicional ao Estado-Membro em causa para que tome medidas adequadas e para que estas produzam efeitos.

113 No caso vertente, como resulta do n.º 78 do presente acórdão, a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, da diretiva 2008/50 e do anexo XI desta, em todas as zonas e aglomerações, durante oito anos consecutivos.

114 A partir de 11 de junho de 2010, data em que a República da Bulgária devia ter posto em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2008/50, em conformidade com o seu artigo 33.º, n.º 1, esse Estado-Membro estava, pois, obrigado a tomar e executar, o mais rapidamente possível, medidas adequadas, em aplicação do artigo 23.º, n.º 1, da referida diretiva.

115 Ora, ainda em 2014, os valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} foram ultrapassados em todas as seis zonas e aglomerações búlgaras, ou seja, mais de três anos após o termo do prazo de transposição da Diretiva 2008/50. A ultrapassagem desses valores-limite continua, pois, a ser sistemática e persistente nesse Estado-Membro, apesar das obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2008/50.

116 Por outro lado, como a República da Bulgária salientou e como resulta do n.º 100 do presente acórdão, a legislação nacional só foi alterada em dezembro de 2015, para acelerar o processo de melhoria da qualidade do ar ambiente.

117 Semelhante situação demonstra, por si só, e sem que seja necessário apreciar detalhadamente o conteúdo dos planos elaborados pela República da Bulgária, que, no caso vertente, esse Estado-Membro não deu execução a medidas adequadas e eficazes para que o período de excedência dos valores-limite aplicáveis às concentrações de PM_{10} seja «o mais curto possível», na aceção do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50.

118 Nestas condições, há que acolher a segunda acusação aduzida pela Comissão.

119 Atendendo às considerações precedentes, conclui-se que a República da Bulgária:

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até 2014 inclusive, dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste e BG0006 Sudeste;

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até 2014 inclusive, do valor-limite diário aplicável às concentrações de PM_{10} na zona BG0003 AG Varna e do valor-limite anual em 2007, 2008 e de 2010 a 2014 inclusive, na mesma zona BG0003 AG Varna,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50; e

— devido à excedência dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} em todas as zonas e aglomerações acima referidas, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, dessa diretiva e, em especial, não cumpriu a obrigação de manter o período de excedência o mais curto possível, no tocante ao período compreendido entre 11 de junho de 2010 e o ano de 2014, inclusive.

Quanto às despesas

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

121 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, há que decidir que a República da Polónia suportará as suas próprias despesas.

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

1) A República da Bulgária:

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até 2014 inclusive, dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} nas zonas e aglomerações BG0001 AG Sófia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste e BG0006 Sudeste;

— devido à inobservância sistemática e persistente, desde 2007 até 2014 inclusive, do valor-limite diário aplicável às concentrações de PM_{10} na zona BG0003 AG Varna e do valor-limite anual em 2007, 2008 e de 2010 a 2014 inclusive, na mesma zona BG0003 AG Varna,

— não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa; e

— devido à excedência dos excessos dos valores-limite diários e anuais aplicáveis às concentrações de PM_{10} em todas as zonas e aglomerações acima referidas, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 23.º, n.º 1, segundo parágrafo, dessa diretiva e, em especial, não cumpriu a obrigação de manter o período de excedência o mais curto possível, no tocante ao período compreendido entre 11 de junho de 2010 e o ano de 2014, inclusive.

2) A República da Bulgária é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A República da Polónia suporta as suas próprias despesas.

Assinaturas