



A Itália violou o direito da União no que respeita à qualidade do ar ambiente

Os valores-limite aplicáveis às concentrações de partículas PM10 foram excedidos, de forma sistemática e persistente, entre 2008 e 2017

Em 2014, a Comissão Europeia deu início a um procedimento por incumprimento contra a Itália por excedência sistemática e persistente, em algumas zonas do território italiano, dos valores-limite fixados para as partículas PM10 pela Diretiva «qualidade do ar»¹.

Com efeito, a Comissão entendeu, por um lado, que, desde 2008, a Itália tinha excedido, de forma sistemática e persistente, nas zonas em causa, os valores-limite diário e anual aplicáveis às concentrações de partículas PM10, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, conjugado com o anexo da Diretiva «qualidade do ar». Por outro lado, a Comissão acusou a Itália de não ter cumprido a obrigação que lhe incumbia, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, conjugado com o anexo XV dessa mesma diretiva, de tomar as medidas adequadas a garantir a observância dos valores-limite fixados para as partículas PM10 em todas as zonas em causa.

Por considerar insuficientes as explicações fornecidas a este respeito pela Itália durante o procedimento pré-contencioso, a Comissão intentou no Tribunal de Justiça, em 13 de outubro de 2018, uma ação por incumprimento.

No seu acórdão proferido em 10 de novembro de 2020, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção a pedido da Itália, julgou a ação procedente.

Em primeiro lugar, no que respeita à imputada violação sistemática e persistente das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, e do anexo XI da Diretiva «qualidade do ar», o Tribunal de Justiça julga procedente essa imputação tendo em conta os elementos apresentados pela Comissão relativamente aos períodos e às zonas que são objeto da ação. A este respeito, o Tribunal de Justiça começa por recordar que o facto de exceder os valores-limite fixados para as partículas PM10 basta, por si só, para que se verifique um incumprimento das disposições da Diretiva «qualidade do ar» acima mencionadas. Ora, no caso em apreço, **o Tribunal de Justiça declara que, de 2008 a 2017, inclusive, os valores-limite diário e anual fixados para as partículas PM10 foram excedidos com muita regularidade nas zonas em causa.** Segundo o Tribunal de Justiça, o facto de os valores-limite em questão não terem sido excedidos em alguns dos anos do período considerado não obsta a que se declare, nessa situação, um incumprimento sistemático e persistente das disposições em causa. Com efeito, segundo a própria definição de «valor-limite» constante da Diretiva «qualidade do ar», esse valor deve, com o intuito de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos na saúde humana e/ou no ambiente na sua globalidade, ser atingido num prazo determinado e, quando atingido, não deve ser excedido. Além disso, o Tribunal de Justiça sublinha que, quando tal se verifique, como no presente caso, é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência ou ainda de dificuldades técnicas ou estruturais com que aquele se deparou, exceto se se demonstrar a existência de circunstâncias excecionais cujas consequências não poderiam ter sido evitadas apesar de todas as diligências efetuadas. No caso em apreço, não tendo

¹ 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).

conseguido apresentar essa prova, foi portanto em vão que a Itália se baseou na diversidade das fontes de poluição do ar para sustentar que algumas delas não lhe poderiam ser imputadas, como, por exemplo, as que foram influenciadas pelas políticas europeias setoriais ou pelas particularidades topográficas de algumas zonas em causa. Por último, o Tribunal de Justiça não dá qualquer pertinência à circunstância, invocada pela Itália, da extensão limitada das zonas a que se referem as imputações da Comissão, tendo em conta o conjunto do território nacional. A este respeito, esclarece que a excedência dos valores-limite fixados para as partículas PM10, ainda que numa única zona, basta, por si só, para que se possa verificar um incumprimento às disposições supra mencionadas da Diretiva «qualidade do ar».

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça julgou igualmente procedente a imputação relativa à não adoção de medidas adequadas a garantir a observância dos valores-limite fixados para as partículas PM10, em conformidade com os requisitos previstos no artigo 23.º, n.º 1, isoladamente e em conjugação com a secção A do anexo XV da Diretiva «qualidade do ar». A este respeito, recorda que, por força destas disposições, no caso de excedência dos referidos valores-limite após o prazo previsto para a sua aplicação, o Estado-Membro em causa está obrigado a elaborar um plano de qualidade do ar que preencha os requisitos estabelecidos por essa diretiva, nomeadamente o de prever as medidas adequadas a que o período de excedência desses valores-limite possa ser o mais curto possível. Neste contexto, o Tribunal de Justiça sublinha que, embora tal excedência não baste, por si só, para demonstrar o incumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força das referidas disposições da Diretiva «qualidade do ar» e embora disponham de uma certa margem de apreciação na determinação das medidas a adotar, também é verdade que estas medidas devem, de qualquer modo, permitir que o período de excedência possa ser o mais curto possível.

Ora, no caso em apreço, **o Tribunal de Justiça declara que a Itália manifestamente não tomou, em tempo útil, as medidas que se impunham.** Para fundamentar esta declaração, o Tribunal de Justiça refere os elementos que constam dos autos, dos quais resulta, em especial, que a excedência dos valores-limite diário e anual fixados para as partículas PM10 se manteve sistemática e persistente durante, pelo menos, oito anos nas zonas em causa, que, apesar do procedimento em curso na Itália para atingir esses valores-limite, as medidas previstas nos planos de qualidade do ar submetidos ao Tribunal, nomeadamente os destinados a provocar mudanças estruturais no que se refere, concretamente, aos fatores principais de poluição, só foram previstos, na sua grande maioria, muito recentemente e muitos desses planos anunciam um prazo para a concretização dos objetivos relativos à qualidade do ar que se pode estender por vários anos, atingindo mesmo duas décadas, após a entrada em vigor dos referidos limites. Segundo o Tribunal de Justiça, tal situação demonstra, por si só, que a Itália não implementou medidas adequadas e eficazes para que o período de excedência dos valores-limite fixados para as partículas PM10 pudesse ser o mais curto possível. Por outro lado, apesar de a Itália considerar indispensável, nomeadamente à luz dos princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade e do equilíbrio entre os interesses públicos e privados, dispor de prazos longos para que as medidas previstas nos diferentes planos de qualidade do ar possam produzir os seus efeitos, o Tribunal observa, pelo contrário, que essa abordagem colide tanto com as referências temporais previstas na Diretiva «qualidade do ar» para o cumprimento das obrigações nela fixadas, como com a importância dos objetivos de proteção da saúde humana e do ambiente, prosseguidos por essa diretiva. Com efeito, embora reconheça que o artigo 23.º, n.º 1, da Diretiva «qualidade do ar» não pode exigir que as medidas adotadas por um Estado-Membro garantam a observância imediata desses valores-limite para que possam ser consideradas adequadas, o Tribunal de Justiça sublinha que a abordagem da Itália equivaleria a permitir uma prorrogação geral, sendo caso disso «sine die», do prazo para o cumprimento desses valores, apesar de terem sido fixados precisamente na ótica de atingir esses objetivos.

NOTA: Uma ação por incumprimento, dirigida contra um Estado-Membro que não cumpriu as suas obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, pode ser proposta pela Comissão ou por outro Estado-Membro. Se o Tribunal de Justiça declarar a existência do incumprimento, o Estado-Membro em questão deve dar execução ao acórdão o mais rapidamente possível.

Caso a Comissão considere que o Estado-Membro não deu execução ao acórdão, pode propor uma nova ação pedindo a aplicação de sanções pecuniárias. Todavia, se não forem comunicadas medidas de transposição de uma diretiva à Comissão, o Tribunal pode, sob proposta da Comissão, aplicar sanções no primeiro acórdão.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106