



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 24 de octubre de 2019\*

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Artículo 13, apartado 1, y anexo XI — Superación sistemática y continuada de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en determinadas zonas y aglomeraciones francesas — Artículo 23, apartado 1 — Anexo XV — Período de superación “lo más breve posible” — Medidas adecuadas»

En el asunto C-636/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 11 de octubre de 2018, entre

**Comisión Europea**, representada por los Sres. J.-F. Brakeland y E. Manhaeve y la Sra. K. Petersen, en calidad de agentes,

parte demandante,

y

**República francesa**, representada por los Sres. D. Colas y J. Trabant y la Sra. A. Alidière, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, en funciones de Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda y A. Kumin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: francés.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare:
  - que la República Francesa ha seguido incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en relación con el anexo XI de esta Directiva, desde la entrada en vigor de los valores límite en 2010, al superar de manera sistemática y continuada el valor límite anual de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) desde el 1 de enero de 2010 en doce aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, Marsella (FR03A02), Tolón (FR03A03), París (FR04A01), Auvernia-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Mediodía-Pirineos (FR12A01), zona urbana regional (ZUR) Reims Champaña-Ardenas (FR14N10), Grenoble Ródano-Alpes (FR15A01), Estrasburgo (FR16A02), Lyon Ródano-Alpes (FR20A01), ZUR Valle del Arve Ródano-Alpes (FR20N10) y Niza (FR24A01), y al superar de manera sistemática y continuada el valor límite horario de NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 en dos aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, París (FR04A01) y Lyon Ródano-Alpes (FR20A01), y
  - que la República Francesa ha incumplido desde el 11 de junio de 2010 las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XV de la misma, y en particular la obligación que se establece en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que el período de superación sea lo más breve posible.

### Marco jurídico

#### *Directiva 96/62/CE*

- 2 El artículo 7 de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO 1996, L 296, p. 55), titulado «Mejora de la calidad del aire ambiente — Requisitos generales», establecía en sus apartados 1 y 3:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite.

[...]

3. Los Estados miembros elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta, a fin de reducir el riesgo de rebasamiento y limitar su duración. Dichos planes podrán prever, según los casos, medidas de control y, cuando sea preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.»
- 3 El artículo 8 de dicha Directiva, titulado «Medidas aplicables en las zonas en las que los niveles rebasen el valor límite», disponía en sus apartados 1, 3 y 4:

«1. Los Estados miembros establecerán la lista de las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más contaminantes rebasen el valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado.

[...]

3. En las zonas y aglomeraciones contempladas en el apartado 1, los Estados miembros tomarán medidas para garantizar la elaboración o la aplicación de un plan o programa que permita regresar al valor límite dentro del plazo fijado.

Dicho plan o programa, que deberá estar a disposición del público, especificará al menos la información incluida en el Anexo IV.

4. En las zonas y aglomeraciones contempladas en el apartado 1 en que el nivel de más de un contaminante sea superior a los valores límite, los Estados miembros facilitarán un plan integrado que incluya todos los contaminantes de que se trate.»

- 4 Según el artículo 11 de la referida Directiva, titulado «Transmisión de las informaciones e informes», los Estados miembros debían informar a la Comisión mediante informes anuales sobre el cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de NO<sub>2</sub>.

### *Directiva 1999/30/CE*

- 5 A tenor del artículo 4 de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41), titulado «Dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno»:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de dióxido de nitrógeno y, en su caso, las concentraciones de óxidos de nitrógeno y en su caso de óxido nítrico en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite fijados en la sección I del anexo II a partir de las fechas indicadas.

Los márgenes de tolerancia que se especifican en la sección I del anexo II se aplicarán de conformidad con el artículo 8 de la [Directiva 96/62].

2. El umbral de alerta para las concentraciones de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente figura en la sección II del anexo II.»

- 6 En lo que respecta a la protección de la salud humana, el anexo II de la Directiva 1999/30 fijaba el 1 de enero de 2010 como fecha a partir de la cual debían respetarse los valores límite de NO<sub>2</sub>.
- 7 De conformidad con el artículo 12 de dicha Directiva, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva a más tardar el 19 de julio de 2001.

### *Directiva 2008/50*

- 8 La Directiva 2008/50, que entró en vigor el 11 de junio de 2008, sustituye a cinco actos legislativos anteriores relativos a la [evaluación] y gestión de la calidad del aire ambiente, en particular a las Directivas 96/62 y 1999/30, que quedaron derogadas con efectos a partir del 11 de junio de 2010, según se establece en el artículo 31 de la Directiva 2008/50.
- 9 Sin embargo, el anexo XI de esta Directiva indica que el valor límite del NO<sub>2</sub> ha de cumplirse a más tardar el 1 de enero de 2010.

10 El artículo 1 de la Directiva 2008/50, que lleva como epígrafe «Objeto», dispone en sus puntos 1 a 3:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a:

- 1) definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto;
- 2) evaluar la calidad del aire ambiente en los Estados miembros basándose en métodos y criterios comunes;
- 3) obtener información sobre la calidad del aire ambiente con el fin de ayudar a combatir la contaminación atmosférica y otros perjuicios y controlar la evolución a largo plazo y las mejoras resultantes de las medidas nacionales y comunitarias».

11 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», establece en sus puntos 5, 8, 16 a 18 y 24:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

- 5) “valor límite”: nivel fijado con arreglo a conocimientos científicos con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, que debe alcanzarse en un período determinado y no superarse una vez alcanzado;

[...]

- 8) “planes de calidad del aire”: planes que contienen medidas para alcanzar los valores límite o los valores objetivo;

[...]

- 16) “zona”: parte del territorio de un Estado miembro delimitada por este a efectos de evaluación y gestión de la calidad del aire;

- 17) “aglomeración”: conurbación de población superior a 250 000 habitantes o, cuando tenga una población igual o inferior a 250 000 habitantes, con una densidad de población por km<sup>2</sup> que habrán de determinar los Estados miembros;

- 18) “PM<sub>10</sub>”: partículas que pasan a través del cabezal de tamaño selectivo definido en el método de referencia para el muestreo y la medición de PM<sub>10</sub> de la norma EN 12341, para un diámetro aerodinámico de 10 µm con una eficiencia de corte del 50 %;

[...]

- 24) “óxidos de nitrógeno”: suma en partes por mil millones en volumen de monóxido de nitrógeno (óxido nítrico) y dióxido de nitrógeno, expresada en unidades de concentración másica de dióxido de nitrógeno (µg/m<sup>3</sup>)».

12 El artículo 13 de la referida Directiva, titulado «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM<sub>10</sub>, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

Los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo.

El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III.

Los márgenes de tolerancia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, y en el artículo 23, apartado 1.»

- 13 El artículo 22 de esta Directiva, que lleva como epígrafe «Prórroga de los plazos de cumplimiento y exención de la obligación de aplicar ciertos valores límite», dispone lo siguiente:

«1. Cuando, en una zona o aglomeración determinada, no puedan respetarse los valores límite de dióxido de nitrógeno o benceno en los plazos fijados en el anexo XI, el Estado miembro podrá prorrogar esos plazos por un máximo de cinco años para esa zona o aglomeración concreta, con la condición de que se haya establecido un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23 para la zona o aglomeración a la que vaya a aplicarse la prórroga; dicho plan de calidad del aire irá acompañado de la información indicada en la sección B del anexo XV en relación con los contaminantes de que se trate y demostrará que van a respetarse los valores límite antes del final de la prórroga.

2. Cuando, en una zona o aglomeración determinada, no puedan respetarse los valores límite de  $PM_{10}$  especificados en el anexo XI debido a las características de dispersión propias de esos lugares, las condiciones climáticas adversas o las contribuciones transfronterizas, el Estado miembro quedará exento de aplicar esos valores límite hasta el 11 de junio de 2011 como máximo, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el apartado 1 y que el Estado miembro demuestre que se han adoptado todas las medidas adecuadas, a escala nacional, regional y local, para respetar los plazos.

3. Cuando un Estado miembro aplique lo dispuesto en los apartados 1 o 2, se asegurará de que la superación del valor límite de cada contaminante no supera el margen máximo de tolerancia especificado para cada uno de los contaminantes en el anexo XI.

4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión los supuestos en los que, a su juicio, sean de aplicación los apartados 1 y 2, y le transmitirán el plan de calidad del aire mencionado en el apartado 1 junto con toda la información necesaria para que la Comisión examine si se cumplen o no las condiciones pertinentes. Al proceder a su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente en los Estados miembros, en la actualidad y en el futuro, de las medidas adoptadas por los Estados miembros, así como los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente de las medidas comunitarias actuales y de las medidas comunitarias que la Comisión tenga intención de proponer.

Si la Comisión no plantea ninguna objeción en los nueve meses siguientes a la recepción de esa notificación, las condiciones pertinentes para la aplicación de los apartados 1 o apartado 2 se considerarán cumplidas.

Si se plantearen objeciones, la Comisión podrá requerir a los Estados miembros que adapten sus planes de calidad del aire o que presenten otros nuevos.»

- 14 El artículo 23 de la Directiva 2008/50, titulado «Planes de calidad del aire», establece en su apartado 1:

«Cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV.

En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible. Los planes de calidad del aire podrán incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.

Esos planes de calidad del aire contendrán al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y podrán incluir medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24. Esos planes serán transmitidos a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

Cuando deban elaborarse o ejecutarse planes de calidad del aire respecto de diversos contaminantes, los Estados miembros elaborarán y ejecutarán, cuando así proceda, planes integrados que abarquen todos los contaminantes en cuestión.»

- 15 El anexo XI de la Directiva 2008/50 fija los siguientes valores límite del NO<sub>2</sub>:

Período medio	Valor límite	Margen de tolerancia	Fecha en la que debe alcanzarse
Dióxido de nitrógeno			
1 hora	200 µg/m <sup>3</sup> , que no podrá superarse más de 18 veces por año civil	[...] 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010
Año civil	40 µg/m <sup>3</sup>	50 % a 19 de julio de 1999, valor que se reducirá el 1 de enero de 2001 y, en lo sucesivo, cada 12 meses, en porcentajes anuales idénticos, hasta alcanzar un 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010

### Procedimiento administrativo previo

- 16 El 7 de marzo de 2012, la República Francesa solicitó, al amparo del artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50, una prórroga del plazo fijado para respetar los valores límite de NO<sub>2</sub>. Dicha solicitud se refería a los valores límite anuales de veinticuatro zonas del territorio francés y a los valores límite horarios de tres de estas zonas. Mediante decisión de 22 de febrero de 2013, la Comisión, basándose en el artículo 22, apartado 4, de la citada Directiva, planteó objeciones a la solicitud de prórroga. Dicha decisión no fue impugnada por la República Francesa. Este Estado miembro estaba por tanto obligado a respetar los valores límite de NO<sub>2</sub>, por hora o por año civil, a partir del 1 de enero de 2010, de conformidad con lo dispuesto en el anexo XI de la citada Directiva.
- 17 Dado que desde el 1 de enero de 2010 venían superándose los valores límite anuales de NO<sub>2</sub> en numerosas zonas del territorio francés, el 12 de febrero de 2014 la Comisión inició un procedimiento en el marco del mecanismo EU pilot.
- 18 El 19 de junio de 2015, la Comisión remitió a las autoridades francesas un escrito de requerimiento en el que afirmaba que la República Francesa no había cumplido los valores límite de NO<sub>2</sub> aplicables en las diecinueve zonas del territorio francés indicadas en el anexo I de ese escrito. La Comisión estimaba además que este Estado miembro, pese a haber adoptado planes de calidad del aire u otras medidas encaminadas a reducir las emisiones de NO<sub>2</sub>, había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, y en particular de su párrafo segundo, que exige que se adopten medidas para que el período de superación sea lo más breve posible. Por otra parte, la Comisión constató que el incumplimiento aún persistía.

- 19 Mediante escrito de 3 de diciembre de 2015 y mediante correo complementario de 27 de julio de 2016, las autoridades francesas respondieron al escrito de requerimiento de la Comisión. Además, presentaron sus informes anuales el 30 de octubre de 2015 en relación con el año 2014 y el 22 de octubre de 2016 en relación con el año 2015, respectivamente.
- 20 Al considerar que la respuesta de la República Francesa no era satisfactoria, el 15 de febrero de 2017 la Comisión emitió un dictamen motivado, que se notificó a la República Francesa el 16 de febrero de 2017, en el que concluía que este Estado miembro había incumplido desde el 1 de enero de 2010 en trece zonas del territorio francés, a saber, las doce zonas objeto del presente recurso por incumplimiento y la de Saint-Étienne Ródano-Alpes (FR29A01), las obligaciones que le incumbían en virtud, por un lado, del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI y, por otro lado, del artículo 23, apartado 1, en relación con la sección A del anexo XV. Por consiguiente, la Comisión invitó a la República Francesa a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al dictamen motivado en un plazo de dos meses desde su recepción.
- 21 Las autoridades francesas respondieron al dictamen motivado mediante escrito de 24 de abril de 2017, completado por diversos correos de 16 de octubre de 2017, 8 de febrero de 2018 y 19 de abril de 2018, en los que recordaban que la superación de los valores límite a partir del año 2010 debía apreciarse a la luz, por una parte, de las dificultades estructurales que impiden cumplir esos valores en el plazo fijado por la Directiva 2008/50 y, por otra parte, de los esfuerzos desplegados que han permitido una clara mejora de la calidad del aire ambiente en las zonas de que se trata.
- 22 También se organizó una reunión técnica el 8 de septiembre de 2017. Con posterioridad a esta reunión, el 30 de enero de 2018 se celebró otra reunión organizada por la Comisión sobre la calidad del aire y a la que asistieron los ministros responsables de los asuntos de medio ambiente de varios Estados miembros, entre ellos el de la República Francesa, así como el comisario competente en la materia.
- 23 Al considerar, no obstante, que la República Francesa no había adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2008/50, el 11 de octubre de 2018 la Comisión interpuso el presente recurso.

## **Sobre el recurso**

***Sobre la primera imputación, basada en el incumplimiento sistemático y continuado de las disposiciones del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI***

### *Alegaciones de las partes*

- 24 Mediante la primera imputación, la Comisión alega que la República Francesa ha incumplido, de manera sistemática y continuada, las obligaciones que se derivan del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI, al haberse superado los límites anuales de NO<sub>2</sub> previstos por dicha Directiva en las doce zonas y aglomeraciones indicadas en el apartado 1 de la presente sentencia, así como los límites horarios en dos de dichas zonas, a saber, Île-de-France-París y Lyon-Ródano-Alpes.
- 25 La Comisión sostiene que, en el apartado 69 de la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), relativa a la contaminación del aire ambiente por PM<sub>10</sub>, también cubiertos por la Directiva 2008/50, el Tribunal de Justicia declaró que la superación de los valores límite basta para declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI. Pues bien, en el presente asunto, los propios informes anuales relativos a los años 2010 a 2016 puestos a disposición de la Comisión por las autoridades francesas de

conformidad con el artículo 27 de la Directiva 2008/50, así como ciertos datos facilitados por dichas autoridades durante la fase administrativa previa, demuestran dicho incumplimiento. Los datos provisionales relativos al año 2017 han sido comunicados por las autoridades francesas, pero aún no han sido validados por los servicios de la Comisión.

- 26 La República Francesa formula, con carácter preliminar, dos alegaciones.
- 27 Por un lado, pone en tela de juicio que las superaciones de los valores límite de NO<sub>2</sub> constatadas por la Comisión tengan carácter representativo, superaciones estas que fueron registradas por un número limitado de estaciones de medición, todas ellas situadas cerca de determinados grandes ejes de circulación. En consecuencia, esas superaciones no reflejan la calidad del aire en el conjunto de las doce zonas y aglomeraciones de que se trata, que ha experimentado una mejora generalizada.
- 28 En este contexto, la República Francesa aduce que tener en cuenta el valor más elevado de cada zona no permite obtener una imagen representativa de la evolución de la calidad del aire en el conjunto de tal zona.
- 29 Por otro lado, estima que las medidas que ha adoptado se han visto obstaculizadas por el efecto del crecimiento demográfico, agravado por los cambios en los modos de transporte. Además, las medidas que los Estados miembros deben adoptar, que tienen por objeto, en particular, limitar la circulación en los ejes de circulación con alta densidad de tráfico, deberían tener en cuenta las características de la urbanización de las zonas y aglomeraciones en cuestión. En efecto, en su opinión, es preciso que esas medidas no lleven a que el tráfico y, por tanto, necesariamente, las emisiones contaminantes se desplacen a otras zonas urbanas y ejes de circulación no adaptados o infradimensionados, y que permitan tener en cuenta las necesidades de transporte de la población. La República Francesa subraya, a este respecto, que el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en el marco de la transposición de la Directiva 2008/50 debe ejercitarse respetando las disposiciones de los Tratados, en particular el principio fundamental de libre circulación de los bienes y las personas, lo que trae consigo que no se permita, por ejemplo, establecer prohibiciones sectoriales de circulación.
- 30 Asimismo, la República Francesa arguye que el desarrollo de otras soluciones de movilidad requiere de importantes y costosas inversiones que solo podrían llevarse a cabo a largo plazo. La eficacia de las medidas adoptadas por la República Francesa depende también de la modernización del parque automovilístico, que se ha visto dificultada por el hecho de que los hogares conservan cada vez durante más tiempo sus vehículos.
- 31 La República Francesa sostiene asimismo que, en la actualidad, no puede plantearse la introducción de normas más restrictivas, como las dirigidas a incrementar la fiscalidad de los carburantes, pues la opinión pública está muy sensibilizada con este tema y ello podría dar lugar a alteraciones del orden público. Con carácter general, la eficacia de las medidas adoptadas depende del comportamiento de la población y de la evolución de la mentalidad.
- 32 Como conclusión a esas observaciones preliminares, la República Francesa señala la negligencia de la propia Comisión al demorarse en aprobar a escala de la Unión las medidas necesarias para alcanzar los objetivos que persigue la Directiva 2008/50. Alega, en particular, que el efecto esperado sobre las emisiones de NO<sub>2</sub> de las normas establecidas a escala de la Unión por el Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1), resulta menor que el alcance de la reducción de emisiones prevista cuando se fijaron los valores límite en el marco de la adopción de la Directiva 2008/50.



- 33 La República Francesa no niega que se hayan superado de forma continuada los valores límite horarios y anuales de NO<sub>2</sub> en las zonas y aglomeraciones objeto del recurso interpuesto por la Comisión. Rebate, en cambio, que dichas superaciones tengan carácter sistemático.
- 34 Por otra parte, la República Francesa recuerda que la mayoría de los Estados miembros se enfrentan a dificultades estructurales que complican el cumplimiento del valor límite anual de NO<sub>2</sub> fijado por la Directiva 2008/50.
- 35 En ese contexto, la República Francesa aduce que es preciso tener en cuenta la localización de las estaciones de medición a la hora de analizar los valores registrados por estas estaciones, tomando en consideración el hecho de que algunas de ellas están situadas en ubicaciones más próximas a las fuentes de emisión de NO<sub>2</sub> que las exigidas por la Directiva 2008/50. Asimismo, en su opinión, habría que tener en cuenta la mejora generalizada de la calidad del aire en Francia. La República Francesa observa, a este respecto, que las medidas que ha adoptado le han permitido reducir de forma considerable las emisiones de NO<sub>2</sub>. En todo el territorio nacional, el número de estaciones de medición en las que se superaba el valor límite anual de NO<sub>2</sub> se ha reducido en más de un 50 % entre 2000 y 2017. Entre 2010 y 2017, la proporción de estaciones de medición urbanas, sometidas a la influencia del tráfico por carretera, en las que se ha registrado una superación del valor límite anual de NO<sub>2</sub> se ha reducido a la mitad. Durante ese mismo período, la reducción de la concentración media de NO<sub>2</sub> registrada por las citadas estaciones de medición urbanas fue dos veces más rápida que la reducción registrada por el conjunto de las estaciones de medición. De ello resulta que la población expuesta a los efectos de la superación de dicho valor límite ha disminuido.
- 36 La República Francesa concluye que, a pesar de los obstáculos que representan los mencionados factores estructurales, el examen de la evolución de la calidad del aire en todo el territorio francés pone de manifiesto una reducción significativa de las emisiones y de las concentraciones de NO<sub>2</sub> desde el año 2010 gracias a las medidas adoptadas por las autoridades francesas.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 37 La imputación basada en el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50 debe apreciarse teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia según la cual el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado (sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 38 Por lo tanto, en el presente asunto, el hecho de superar los valores límite de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente basta en sí mismo para poder declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI (véase, por analogía, la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 39 Pues bien, en el caso de autos, los datos resultantes de los informes anuales sobre la calidad del aire, presentados por la República Francesa en virtud del artículo 27 de la Directiva 2008/50, muestran que, entre 2010 y 2016 inclusive, este Estado miembro superó muy frecuentemente, por una parte, los valores límite anuales de NO<sub>2</sub> en doce aglomeraciones y zonas francesas y, por otra parte, el valor límite horario de este contaminante en dos de esas aglomeraciones y zonas.
- 40 De ello resulta que tal superación comprobada debe considerarse continuada, como ha reconocido por lo demás la República Francesa desde la fase administrativa previa, además de sistemática, sin que la Comisión deba aportar pruebas adicionales de la misma.

- 41 En lo que respecta a la alegación formulada por la República Francesa según la cual el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, debe apreciarse teniendo en cuenta las dificultades estructurales a que se enfrentó en el momento de su transposición, ha de recordarse que, conforme al anexo XI de la citada Directiva, la fecha a partir de la cual debían cumplirse los valores límite de NO<sub>2</sub> se fijó en el 1 de enero de 2010.
- 42 Pues bien, cuando se ha comprobado objetivamente el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le imponen el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado, carece de relevancia que tal incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro, al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas o estructurales a las que haya tenido que hacer frente (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 43 Por consiguiente, no puede acogerse la alegación de la República Francesa relativa a la existencia de problemas estructurales.
- 44 Lo mismo cabe decir en cuanto respecta a la alegación de este Estado miembro de que las superaciones de los valores límite de NO<sub>2</sub> no son representativas. En efecto, en primer lugar, en lo tocante al hecho de que la Comisión solo haya tenido en cuenta los valores anuales y horarios de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente que procedían de la estación de medición que registró los valores más elevados de la zona de que se trata, basta con recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 deben interpretarse, basándose en la estructura general y en la finalidad de la normativa de la que forma parte, en el sentido de que, para declarar la superación de un valor límite fijado en el anexo XI de dicha Directiva para la media por año civil, basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor en un punto de muestreo aislado (sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartados 60, 66 y 68). De ello resulta que la Comisión podía tener en cuenta, con respecto a cada una de las doce zonas o aglomeraciones objeto del presente recurso, los valores anuales y horarios de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente procedentes de la estación de medición que registró los valores más elevados de la zona o de la aglomeración en cuestión.
- 45 En lo que atañe, en segundo lugar, a la alegación según la cual las superaciones imputadas se registraron en estaciones de medición situadas en las cercanías de los grandes ejes de circulación, algunas de las cuales se encontraban incluso más próximas a las fuentes de emisión de NO<sub>2</sub> que lo exigido por la Directiva 2008/50, procede señalar que, aunque es cierto que la ubicación de los puntos de muestreo ocupa un lugar central en el sistema de evaluación y mejora de la calidad del aire que establece dicha Directiva, y que su objeto mismo se vería comprometido si los puntos de muestreo situados en una zona o aglomeración determinada no se hubiesen ubicado de conformidad con los criterios que aquella establece (sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartados 47 y 49), la República Francesa no cuestiona que la ubicación de las estaciones de medición en las cercanías de los grandes ejes de circulación sea conforme a los criterios de macroimplantación de los puntos de muestreo definidos en el anexo III de la Directiva 2008/50.
- 46 En lo que respecta a la alegación de la República Francesa según la cual la necesidad de respetar al Derecho de la Unión, y en particular la libre circulación de los bienes, limita el margen de maniobra de los Estados miembros a la hora de adoptar medidas para reducir las emisiones de NO<sub>2</sub> generadas por el tráfico por carretera, como una prohibición sectorial de circulación, es preciso recordar, como se desprende de los apartados 117, 138 y 140 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), que el Tribunal de Justicia ha declarado que tal prohibición sectorial puede ser apropiada para lograr la realización del objetivo de protección del medio ambiente y justificar por tanto una restricción al principio de libre circulación de bienes, siempre que no existan medios menos restrictivos para la libertad de circulación en relación con el objetivo perseguido.

- 47 En cuanto a la alegación de que la Comisión se demoró en adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Directiva 2008/50, procede observar que ello no exonera a la República Francesa del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con su anexo XI.
- 48 La República Francesa considera asimismo que el efecto esperado sobre las emisiones de NO<sub>2</sub> de las normas establecidas por el Reglamento n.º 715/2007 ha resultado ser menor que el alcance de la reducción de emisiones prevista cuando se fijaron los valores límite en el marco de la adopción de la Directiva 2008/50. A este respecto, procede señalar, aparte del hecho de que los vehículos a motor sujetos a esas normas no constituyen la causa única y exclusiva de las emisiones de NO<sub>2</sub>, como reconoce por lo demás la República Francesa, y de que la normativa de la Unión aplicable en materia de homologación de tipo de los vehículos a motor no exime a los Estados miembro de su obligación de cumplir desde el 1 de enero de 2010 los valores límite fijados por la Directiva 2008/50, que la República Francesa pasa por alto que, de conformidad con los artículos 1, punto 1, y 2, punto 5, de la Directiva 2008/50, en relación con sus considerandos 1 a 3, los valores límite no se fijaron a la luz del efecto esperado de las normas establecidas en el Reglamento n.º 715/2007, sino con arreglo a conocimientos científicos y a la experiencia de los Estados miembros con el fin de reflejar el nivel que la Unión Europea y los Estados miembros consideran adecuado de manera que se eviten, prevengan o reduzcan los efectos nocivos de los contaminantes del aire para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto.
- 49 Por otro lado, contrariamente a lo que alega la República Francesa, una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar no permite alterar la constatación del incumplimiento que le resulta imputable a estos efectos (sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 65).
- 50 En estas circunstancias, debe acogerse la primera imputación.

***Sobre la segunda imputación, basada en el incumplimiento del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con la sección A de su anexo XV***

*Alegaciones de las partes*

- 51 Mediante la segunda imputación, la Comisión sostiene, en esencia, que la República Francesa ha incumplido desde el 11 de junio de 2010 las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 52 La Comisión señala a este respecto que, aunque es cierto que, a efectos de la aplicación de esta disposición, el Estado miembro dispone de un cierto margen de apreciación a la hora de elegir las medidas a adoptar en sus planes de calidad del aire, tales medidas deben permitir en cualquier caso que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible.
- 53 A efectos de determinar si un plan de calidad del aire establece medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible, para lo cual resulta necesario realizar un análisis caso por caso, la Comisión aduce que es preciso tener en cuenta seis factores extraídos, en particular, de la jurisprudencia mencionada en los apartados 37 y 42 de la presente sentencia.
- 54 En primer lugar, la superación de los valores límite durante un período prolongado y, en segundo lugar, la duración estimada de la superación de los valores límite en el futuro constituyen indicios importantes de que el Estado miembro de que se trata ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

- 55 En tercer lugar, debe tenerse en cuenta el nivel absoluto de superación de los valores límite. Cuanto mayor sea la desviación que haya de salvarse para cumplir el valor límite fijado por la Directiva 2008/50, sobre todo durante los años inmediatamente anteriores, mayor peso tendrá la falta de ambición de las medidas previstas por el plan como indicador de la existencia de un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 23 de la Directiva 2008/50.
- 56 En cuarto lugar, la evolución relativa de la concentración anual de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, en particular durante los años inmediatamente anteriores, puede indicar la existencia de un incumplimiento de la citada disposición. El incremento o estancamiento de esa tendencia también constituye un claro indicador de la insuficiencia de las medidas establecidas por el plan. Incluso una tendencia a la baja podría ser indicativa de un incumplimiento de las exigencias del artículo 23 de la Directiva 2008/50, cuando el ritmo de la reducción, con respecto al alcance de la superación de los valores, sea demasiado lento como para eliminarla en el período más breve posible.
- 57 En quinto lugar, debe tenerse en cuenta el contenido formal de los planes, en particular si estos incluyen toda la información que debe presentarse en virtud de la sección A del anexo XV de la Directiva 2008/50. A este respecto, la Comisión se remite al punto 113 de las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto en que recayó la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), del que se desprende que dicha información reviste una importancia primordial.
- 58 En sexto lugar, la Comisión sugiere también que se tenga en cuenta el contenido material de los planes, en particular la adecuación entre el diagnóstico realizado en dichos planes y las medidas previstas, el análisis de todas las medidas posibles, la cobertura geográfica y sectorial de las medidas seleccionadas en esos planes y su naturaleza obligatoria o meramente incitativa.
- 59 La Comisión reconoce que, en el presente asunto, todas y cada una de las doce zonas del territorio francés objeto de su recurso contaban formalmente con un plan de calidad del aire en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de abril de 2017. Sin embargo, considera que dichos planes son ineficaces en la medida en la que no han puesto fin a las superaciones continuadas que se registran en Francia desde el año 2010. Además, tras haber analizado los citados planes y demás medidas adoptadas por la República Francesa y la información comunicada por las autoridades de este Estado miembro durante el procedimiento administrativo previo, la Comisión, al tiempo que les reprocha su actitud pasiva y que hayan adoptado medidas carentes de fuerza vinculante, alega que los planes de que se trata no prevén medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> sea «lo más breve posible». Por otro lado, ninguno de esos planes menciona la necesidad de acometer transformaciones estructurales.
- 60 Por último, la Comisión observa que diversos actos jurídicos adoptados por la República Francesa después del 16 de abril de 2017 —fecha límite fijada por el dictamen motivado— confirman el incumplimiento del artículo 23 de la Directiva 2008/50.
- 61 La Comisión indica que es cierto que el 10 de mayo de 2017 la República Francesa adoptó un plan de reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos, que prevé diversas actuaciones de reducción de las emisiones en todos los sectores y contempla en particular medidas para reducir las emisiones derivadas del transporte por carretera, como la convergencia de la fiscalidad de la gasolina y del diésel o la promoción de la compra de vehículos limpios. Sin embargo, de dicho plan se desprende que los valores límite no se cumplirán antes de 2030.
- 62 En este contexto, la Comisión recuerda que el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) declaró en sentencia de 12 de julio de 2017 que la normativa francesa de transposición de los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50 se había incumplido en dieciséis zonas del territorio francés.

- 63 Por otro lado, la Comisión sostiene que de la información facilitada por la República Francesa en su correo de 8 de febrero de 2018 se desprende que, en 2020, aún habrá diez estaciones de medición en situación de no conformidad, que pasarán a ser tres en 2030, aunque no se indica la localización de dichas estaciones. Ello confirma, en cualquier caso, el incumplimiento continuado de este Estado miembro, más allá de la fecha límite fijada en el dictamen motivado, de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23 de la Directiva 2008/50.
- 64 La Comisión alega asimismo que las autoridades francesas le comunicaron una lista de medidas nacionales adicionales, efectivas o anunciadas, el 20 de abril de 2018. Sin embargo, no se proporcionó una cuantificación del impacto de tales medidas ni se indicó la fecha en la que se pondría fin a la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> en la totalidad de las doce zonas objeto del presente recurso.
- 65 Además, según la Comisión, la alegación que formula la República Francesa basada en la existencia de dificultades estructurales no se fundamenta en ningún análisis caso por caso de las doce zonas objeto del presente recurso; habida cuenta de que, en realidad, se trata de una alegación de carácter general, debería desestimarse al no haber sido demostrada desde el punto de vista fáctico.
- 66 La Comisión aduce asimismo que el análisis de los elementos de hecho presentados por la República Francesa en su escrito de contestación confirma que ninguna de las zonas de que se trata es objeto de un plan que prevea medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible. Además, los elementos invocados por el Gobierno francés se refieren, en su mayor parte, a actuaciones que se han contemplado mucho después de expirado el plazo de contestación al dictamen motivado, y cuya ejecución está prevista, en algunos casos, para más de quince años después de la entrada en vigor de los valores límite de NO<sub>2</sub>.
- 67 Por otra parte, la Comisión rechaza la alegación de que solo una pequeña parte de la población se ve afectada por la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub>, pues tal argumento carece de pertinencia a la luz de la Directiva 2008/50, que no contiene reglas *de minimis*.
- 68 La República Francesa invoca la existencia de dificultades estructurales a la hora de aplicar las medidas adoptadas para que el período de superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> sea lo más breve posible, dificultades que han mermado la eficacia de tales medidas.
- 69 La República Francesa sostiene asimismo que la Comisión ha interpretado erróneamente el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XV.
- 70 A este respecto, la República Francesa cuestiona el modo en el que la Comisión se ha basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la superación de los valores límite de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente con el fin de evaluar el carácter adecuado de los planes de calidad del aire para que el período de superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> sea lo más breve posible, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, pues considera que los condicionamientos inherentes a las medidas de lucha contra las emisiones de estos dos contaminantes son bien distintos. En particular, reprocha a la Comisión no haber tenido en cuenta, en el preceptivo examen caso por caso del carácter adecuado de las medidas adoptadas a la luz de la exigencia de que el período de superación sea lo más breve posible, las características específicas de las emisiones de NO<sub>2</sub>, la localización de las superaciones en zonas urbanas con gran densidad de tráfico y los condicionamientos estructurales propios de las emisiones de NO<sub>2</sub>, de manera que el carácter continuado de la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 no permite por sí solo, en contra de lo que afirma la Comisión, demostrar que tales medidas sean inadecuadas.

- 71 La República Francesa destaca, además, que los planes de que se trata, que, a diferencia de lo que opina la Comisión, incluyen medidas activas y adecuadas, algunas de ellas de carácter vinculante, han permitido mejorar globalmente y de forma muy significativa la calidad del aire en Francia. Esta mejora continúa, aunque aún no se haya podido poner fin a la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> observada por la Comisión en el marco del presente recurso.
- 72 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión de que los planes de calidad del aire deben indicar la fecha en la que se cumplirán los valores límite fijados en el anexo XI de la Directiva 2008/50, la República Francesa señala que ninguna disposición de esta Directiva impone expresamente a las autoridades de los Estados miembros la obligación de indicar esa fecha en sus planes. Así, el anexo XV de la citada Directiva incluye, entre la información que debe figurar en los planes de calidad del aire locales, regionales o nacionales de mejora de la calidad del aire ambiente, el «calendario de ejecución» y las «estimaciones acerca de la mejora de la calidad del aire prevista y del plazo necesario para la consecución de esos objetivos». Pues bien, no se desprende que los citados planes deban indicar la fecha en la que se cumplirán los valores límite. La expresión «la consecución de esos objetivos» se refiere a los objetivos de mejora de la calidad del aire ambiente fijados en esos planes, y no al cumplimiento de los valores límite fijados en ese anexo.
- 73 La República Francesa arguye que el carácter adecuado de los planes de calidad del aire debe examinarse caso por caso a la luz de los condicionamientos locales específicos a los que deba hacerse frente en cada una de las doce zonas o aglomeraciones de que se trata y proporciona, a este respecto, una breve descripción de algunos de esos condicionamientos concretos de cada una de las zonas y de las medidas más recientes adoptadas para poner fin a la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub>. La República Francesa concluye que no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 74 Del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 resulta que, cuando los valores límite aplicables a las concentraciones de NO<sub>2</sub> se superan después del plazo previsto para su aplicación, el Estado miembro de que se trate está obligado a elaborar un plan de calidad del aire que cumpla determinadas exigencias.
- 75 Así, dicho plan debe establecer medidas adecuadas de modo que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible y puede incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Además, según el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, ese plan debe contener al menos la información que se indica en la sección A del anexo XV de dicha Directiva y puede incluir también medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24 de la citada Directiva. El plan debe ser transmitido a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.
- 76 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene un alcance general, dado que se aplica, sin limitación en el tiempo, siempre que se supere cualquier valor límite de contaminante fijado por la citada Directiva, tras el plazo previsto para su aplicación, tanto si lo establece la Directiva como la Comisión en virtud del artículo 22 de esta (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 104).
- 77 En este contexto, en lo que respecta a la alegación de la República Francesa referida a la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), relativa a la superación de los valores límite de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente, con el fin de evaluar planes

de calidad del aire para que el período de superación de los valores límite de NO<sub>2</sub> sea lo más breve posible, procede señalar que la redacción de los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50 se refiere sin distinción a todos los contaminantes del aire ambiente a los que se aplica la citada Directiva. Por consiguiente, dicha jurisprudencia puede extrapolarse, como marco de análisis, para evaluar si un Estado miembro ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del citado artículo 23 en lo que respecta a un contaminante distinto de las partículas PM<sub>10</sub>, siempre que dicho contaminante esté cubierto por la Directiva.

- 78 Ha de señalarse también que esta última disposición establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite aplicables al NO<sub>2</sub> tal como están previstos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire (véanse, en ese sentido, las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 83, y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 76).
- 79 Esos planes tan solo pueden ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego (sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 106, y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 93).
- 80 Por lo tanto, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente no basta, por sí solo, para considerar que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones previstas en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 (véanse, por analogía, las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 107, y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 94).
- 81 En efecto, de la referida disposición se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra para determinar las medidas que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 109, y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 95).
- 82 En estas circunstancias, ha de comprobarse, mediante un análisis caso por caso, si los planes elaborados por el Estado miembro de que se trata son conformes con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 108).
- 83 En este caso, la República Francesa sostiene que los plazos indicados respecto de las medidas que adoptó en los planes de calidad del aire que elaboró son acordes a la magnitud de las transformaciones estructurales necesarias para poner fin a la superación de los valores límite de NO<sub>2</sub>, y destaca en particular, por un lado, las dificultades que se derivan de la importancia y coste de las inversiones que deben realizarse y, por otro, los condicionamientos que existen en materia de lucha contra las emisiones de NO<sub>2</sub>, como el incremento del número de vehículos debido, entre otros factores, al crecimiento demográfico, al hecho de que el plazo de ejecución de las medidas necesarias para modernizar el parque automovilístico sea necesariamente largo, a la dificultad para modificar los grandes ejes de circulación o a la sensibilidad de la opinión pública respecto a ciertas medidas como, en particular, el incremento de la fiscalidad de los carburantes y la persistente utilización de vehículos a motor.
- 84 Procede señalar, en este contexto, que esos elementos de carácter general son los que la República Francesa mencionó en los citados planes, sin proporcionar más precisiones ni realizar un análisis más profundo caso por caso para cada una de las doce zonas objeto del recurso de la Comisión.

- 85 Asimismo, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las dificultades estructurales, vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones técnicas de gran envergadura que han de realizarse, no revisten carácter excepcional y no excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves (véase, por analogía, la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 101).
- 86 La existencia de tales dificultades estructurales, vinculadas en particular a los condicionamientos existentes en materia de lucha contra las emisiones de NO<sub>2</sub>, sobre todo en circunstancias en las que las superaciones constatadas se localizan exclusivamente en torno a los grandes ejes de circulación, podría ser pertinente, no obstante, en el marco del equilibrio mencionado en el apartado 77 de la presente sentencia, a efectos de considerar que el plazo de superación es lo más breve posible, siempre que el Estado miembro haya adoptado todas las medidas adecuadas a tal fin.
- 87 Pues bien, ha de señalarse que, en el marco de su examen caso por caso de las diferentes zonas y aglomeraciones objeto del presente recurso, la República Francesa, pese a demostrar que se ha producido una cierta reducción del nivel de superación en algunas de las zonas y aglomeraciones de que se trata, hace sistemáticamente referencia a medidas que, por un lado, no ofrecen precisiones sobre los lugares considerados, en lo que respecta a su calendario de aplicación y en cuanto a su efecto cifrado y que, por otro lado, han sido adoptadas o previstas, en la mayoría de los casos, mucho después de expirado el plazo para responder al dictamen motivado o están en vías de adopción o de planificación, previéndose en ocasiones un plazo de ejecución de más de quince años tras la entrada en vigor de los valores límite de NO<sub>2</sub>.
- 88 Es preciso recordar, en este contexto, que la obligación de elaborar planes de calidad del aire, en caso de superarse los valores límite de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, se impone al Estado miembro de que se trata desde el 11 de junio de 2010. Como se desprende de los autos en poder del Tribunal de Justicia, en esa fecha ya se había comprobado la existencia de superaciones de los valores límite en Francia. Por lo tanto, la República Francesa estaba obligada a adoptar y ejecutar, lo más rápidamente posible, medidas adecuadas en aplicación del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 a partir de esa fecha en la que este Estado miembro debería haber puesto en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva, de conformidad con su artículo 33, apartado 1.
- 89 En las circunstancias mencionadas en el apartado 87 de la presente sentencia, ha de señalarse que es manifiesto que la República Francesa no ha adoptado, a su debido tiempo, medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible. Así, la superación de los valores límite de que se trata, que se ha prolongado durante siete años consecutivos, es sistemática y continuada en este Estado miembro, a pesar de la obligación que le incumbía de adoptar todas las medidas adecuadas y eficaces para cumplir la exigencia de que el período de superación sea lo más breve posible.
- 90 Una situación como esta demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera más detallada el contenido de los planes de calidad del aire elaborados por la República de Francia, que, en el presente asunto, este Estado miembro no ha llevado a ejecución medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan los valores límite de NO<sub>2</sub> sea «lo más breve posible», con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 117).
- 91 Por lo tanto, las alegaciones formuladas por la República Francesa no pueden justificar por sí mismas unos plazos tan amplios para poner fin a las mencionadas superaciones teniendo en cuenta la exigencia de garantizar que el período de superación sea lo más breve posible.
- 92 En estas circunstancias, debe acogerse la segunda imputación invocada por la Comisión.



93 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar:

- que la República Francesa ha seguido incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta Directiva, desde la entrada en vigor de los valores límite en 2010, al superar de manera sistemática y continuada el valor límite anual de NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 en doce aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, Marsella (FR03A02), Tolón (FR03A03), París (FR04A01), Auvernia-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Mediodía-Pirineos (FR12A01), ZUR Reims Champaña-Ardenas (FR14N10), Grenoble Ródano-Alpes (FR15A01), Estrasburgo (FR16A02), Lyon Ródano-Alpes (FR20A01), ZUR Valle del Arve Ródano-Alpes (FR20N10) y Niza (FR24A01), y al superar de manera sistemática y continuada el valor límite horario de NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 en dos aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, París (FR04A01) y Lyon Ródano-Alpes (FR20A01), y
- que la República Francesa ha incumplido desde el 11 de junio de 2010 las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva, en relación con el anexo XV de la misma, y en particular la obligación que se establece en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que el período de superación sea lo más breve posible.

### **Costas**

94 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Francesa y al haber sido desestimados en lo sustancial los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) decide:

- 1) **La República Francesa ha seguido incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con el anexo XI de esta Directiva, desde la entrada en vigor de los valores límite en 2010, al superar de manera sistemática y continuada el valor límite anual de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) desde el 1 de enero de 2010 en doce aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, Marsella (FR03A02), Tolón (FR03A03), París (FR04A01), Auvernia-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Mediodía-Pirineos (FR12A01), zona urbana regional (ZUR) Reims Champaña-Ardenas (FR14N10), Grenoble Ródano-Alpes (FR15A01), Estrasburgo (FR16A02), Lyon Ródano-Alpes (FR20A01), ZUR Valle del Arve Ródano-Alpes (FR20N10) y Niza (FR24A01), y al superar de manera sistemática y continuada el valor límite horario de NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 en dos aglomeraciones y zonas de calidad del aire, a saber, París (FR04A01) y Lyon Ródano-Alpes (FR20A01).**

La República Francesa ha incumplido desde el 11 de junio de 2010 las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva, en relación con el anexo XV de la misma, y en particular la obligación que se establece en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que el período de superación sea lo más breve posible.

- 2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Firmas