



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 24 oktober 2019\*

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 2008/50/EG – Luftkvalitet – Artikel 13.1 och bilaga XI – Systematiskt och varaktigt överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid (NO<sub>2</sub>) i vissa franska zoner och tätbebyggelser – Artikel 23.1 – Bilaga XV – Perioden av överskridande ska hållas ’så kort som möjligt’ – Lämpliga åtgärder”

I mål C-636/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 11 oktober 2018,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J.-F. Brakeland, E. Manhaeve och K. Petersen, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Frankrike**, företrädd av D. Colas, J. Traband och A. Alidière, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda och A. Kumin (referent),

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: franska

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa följande:
  - Republiken Frankrike har sedan den 1 januari 2010 fortsatt att underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1), jämförd med bilaga XI till det direktivet, och detta sedan det datum då gränsvärdena trädde i kraft 2010, genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida det årliga gränsvärdet för kvävedioxid (NO<sub>2</sub>) i 12 franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), den regionala urbana zonen (RUZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RUZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) och Nice (FR24A01), och genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida timvärdet för NO<sub>2</sub> i två franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Paris (FR04A01) och Lyon Rhône-Alpes (FR20A01).
  - Republiken Frankrike har sedan den 11 juni 2010 underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XV till det direktivet, och särskilt den skyldighet som anges i artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv, nämligen att se till att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Direktiv 96/62/EG*

- 2 I artikel 7 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, 1996, s. 55), med rubriken ”Förbättrad luftkvalitet – Allmänna krav”, angavs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras.

...

3. Medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan, beroende på det enskilda fallet, innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, däri inbegripet biltrafiken.”
- 3 Artikel 8 i detta direktiv hade rubriken ”Bestämmelser som gäller i zoner där nivåerna överskrider gränsvärdet”. I punkterna 1, 3 och 4 angavs följande:

”1. Medlemsstaterna skall upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider gränsvärdet plus toleransmarginalen.

...

3. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 skall medlemsstaterna se till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts.

Planen eller programmet, till vilken eller vilket allmänheten skall ha tillgång, skall innehålla åtminstone de uppgifter som räknas upp i bilaga IV.

4. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 där nivån för mer än en förorening överskrider gränsvärdet skall medlemsstaterna utarbeta en samordnad plan som omfattar samtliga aktuella föroreningar.”

- 4 Enligt direktivets artikel 11, med rubriken ”Överlämnande av information och rapporter”, skulle medlemsstaterna lägga fram årliga rapporter för kommissionen om hur gränsvärdena för koncentrationerna av NO<sub>2</sub> hade iakttagits.

#### ***Direktiv 1999/30/EG***

- 5 I artikel 4, med rubriken ”Kvävedioxid och kväveoxider”, i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, 1999, s. 41), angavs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationerna i luften av kvävedioxid, och där det är tillämpligt, av kväveoxider, vid utvärdering enligt artikel 7 inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga II från och med de datum som fastställs i bilagan.

De toleransmarginaler som anges i avsnitt I i bilaga II skall tillämpas enligt artikel 8 i [direktiv 96/62].

2. Tröskelvärdena för koncentrationer av kvävedioxid i luften finns angivna i avdelning II i bilaga II.”

- 6 Vad gäller skyddet för människors hälsa fastställdes i bilaga II till direktiv 1999/30 den 1 januari 2010 som det datum från och med vilket gränsvärdena för NO<sub>2</sub> skulle iakttas.
- 7 Enligt artikel 12 i direktiv 1999/30 skulle medlemsstaterna senast den 19 juli 2001 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv.

#### ***Direktiv 2008/50***

- 8 Direktiv 2008/50, som trädde i kraft den 11 juni 2008, har ersatt fem tidigare rättsakter avseende utvecklingen och förvaltningen av luftkvaliteten, bland annat direktiven 96/62 och 1999/30, vilka upphävdes från och med den 11 juni 2010, såsom framgår av artikel 31 i direktiv 2008/50.
- 9 I bilaga XI till direktivet anges emellertid att den 1 januari 2010 är det datum då gränsvärdet för NO<sub>2</sub> ska ha uppnåtts.
- 10 I artikel 1 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Syfte”, anges följande i leden 1–3:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att

- 1) utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas,
- 2) utvärdera luftkvaliteten i medlemsstaterna på grundval av gemensamma metoder och kriterier,
- 3) erhålla information om luftkvaliteten för att bidra till att bekämpa luftföroreningar och olägenheter och övervaka långsiktiga tendenser och förbättringar som är en följd av nationella åtgärder och gemenskapens åtgärder.”

- 11 I artikel 2 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande i leden 5, 8, 16–18 och 24:

”I detta direktiv avses med

...

- 5) *gränsvärde*: en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas,

...

- 8) *luftkvalitetsplaner*: planer där åtgärder fastställs för att uppnå gräns- eller målvärdena,

...

- 16) *zon*: del av en medlemsstats territorium som har avgränsats av medlemsstaten i avsikt att utvärdera och säkerställa luftkvaliteten,

- 17) *tätbebyggelse*: zon som utgör ett tätortsområde med mer än 250 000 invånare eller, om befolkningen uppgår till högst 250 000 invånare, med en viss befolkningstäthet per km<sup>2</sup> som fastställs av medlemsstaterna,

- 18) *PM<sub>10</sub>*: partiklar som passerar genom ett storleksselektivt intag enligt definitionen i referensmetoden för provtagning och mätning av PM<sub>10</sub>, EN 12341, som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm,

...

- 24) *kväveoxider*: summan av det volymmässiga blandningsförhållandet (ppb<sub>v</sub>) mellan kvävemonoxid (NO) och kvävedioxid (NO<sub>2</sub>) uttryckt som masskoncentrationen av kvävedioxid (µg/m<sup>3</sup>).”

- 12 I artikel 13 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

Gränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI får inte överskridas från och med de datum som anges där.

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

De toleransmarginaler som anges i bilaga XI ska tillämpas i enlighet med artiklarna 22.3 och 23.1.”

- 13 I artikel 22 i direktivet, med rubriken ”Förlängning av tidsfristen för att uppfylla kraven och undantag från skyldigheten att tillämpa vissa gränsvärden”, föreskrivs följande:

”1. Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen inom de tidsfrister som anges i bilaga XI, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen på villkor att en luftkvalitetsplan enligt artikel 23 upprättas för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla. En

sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av den information som förtecknas i avsnitt B i bilaga XV, beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.

2. Om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena i bilaga XI för PM<sub>10</sub> i en viss zon eller tätbebyggelse, ska en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att villkoren i punkt 1 är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI.

4. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de anser att punkt 1 eller 2 är tillämplig och ska överlämna den luftkvalitetsplan som avses i punkt 1 inklusive all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om villkoren är uppfyllda. I sin bedömning ska kommissionen beakta beräknade effekter på både den nuvarande och den framtida luftkvaliteten i medlemsstaterna, av åtgärder som har vidtagits av medlemsstaterna och även beräknade effekter på luftkvaliteten av nuvarande gemenskapsåtgärder och planerade gemenskapsåtgärder som ska föreslås av kommissionen.

Om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits ska villkoren för tillämpning av punkt 1 eller 2 anses vara uppfyllda.

Om invändningar framförs får kommissionen kräva att medlemsstaten ändrar eller lämnar in nya luftkvalitetsplaner.”

14 I artikel 23 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Luftkvalitetsplaner”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

Om luftkvalitetsplaner måste utarbetas eller genomföras med avseende på flera föroreningar, ska medlemsstaterna vid behov utarbeta och genomföra integrerade luftkvalitetsplaner som omfattar alla berörda föroreningar.”

15 I bilaga XI till direktiv 2008/50 fastställs följande gränsvärden för NO<sub>2</sub>:

Period (medelvärde under)	Gränsvärde	Toleransmarginal	Datum då gränsvärdet ska ha uppnåtts
Kvävedioxid			
1 timme	200 µg/m <sup>3</sup> , får inte överskridas mer än 18 ggr per kalenderår	... 0 % ... till den 1 januari 2010	1 januari 2010
Kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup>	50 % den 19 juli 1999, vilket minskas den 1 januari 2001 och därefter var tolfte månad med lika stora årsandelar så att 0 % klaras till den 1 januari 2010	1 januari 2010

### Det administrativa förfarandet

- 16 Den 7 mars 2012 begärde Republiken Frankrike, med tillämpning av artikel 22.1 i direktiv 2008/50, att tidsfristen för att iaktta gränsvärdena för NO<sub>2</sub> skulle förlängas. Denna begäran avsåg de årliga gränsvärdena för 24 zoner på franskt territorium och de timgränsvärden som gällde för tre av dessa zoner. I beslut av den 22 februari 2013 invände kommissionen, med stöd av artikel 22.4 i detta direktiv, mot denna begäran om förlängning. Republiken Frankrike bestred inte detta beslut. Medlemsstaten var således skyldig att iaktta gränsvärdena för NO<sub>2</sub>, beräknade per timme eller per kalenderår, från och med den 1 januari 2010, i enlighet med bilaga XI till nämnda direktiv.
- 17 Kommissionen inledde den 12 februari 2014 ett förfarande inom ramen för EU-pilotsystemet med anledning av att de årliga gränsvärdena för NO<sub>2</sub> sedan den 1 januari 2010 hade överskridits i ett stort antal zoner på franskt territorium.
- 18 Den 19 juni 2015 skickade kommissionen en formell underrättelse till de franska myndigheterna, i vilken den konstaterade att Republiken Frankrike inte hade iakttagit de gränsvärden som var tillämpliga på NO<sub>2</sub> i de 19 zoner på franskt territorium som räknades upp i bilaga I till denna skrivelse. Kommissionen bedömde även att denna medlemsstat, trots att den hade upprättat luftkvalitetsplaner och/eller vidtagit andra åtgärder i syfte att minska utsläppen av NO<sub>2</sub>, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50, och särskilt enligt andra stycket i denna punkt, i vilken det föreskrivs att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt. Kommissionen konstaterade dessutom att överträdelsen fortfarande pågick.
- 19 De franska myndigheterna besvarade kommissionens formella underrättelse genom skrivelse av den 3 december 2015 och genom ett kompletterande e-postmeddelande av den 27 juli 2016. De framlade dessutom sina årsrapporter, den 30 oktober 2015 för år 2014 respektive den 22 oktober 2016 för år 2015.
- 20 Kommissionen ansåg att Republiken Frankrikes svar var otillfredsställande och avgav den 15 februari 2017 ett motiverat yttrande, vilket delgavs Republiken Frankrike den 16 februari 2017. I nämnda yttrande drog kommissionen slutsatsen att medlemsstaten, i tretton zoner på franskt territorium, närmare bestämt de tolv zoner som är föremål för förevarande talan om fördragsbrott samt i zonen Saint-Étienne Rhône-Alpes (FR29A01), sedan den 1 januari 2010, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dels artikel 13.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XI till detta direktiv, dels artikel 23.1 i nämnda direktiv, jämförd med avsnitt A i bilaga XV till nämnda direktiv. I enlighet härmed uppmanade kommissionen Republiken Frankrike att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma.



- 21 De franska myndigheterna svarade på det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 24 april 2017, vilken kompletterades med e-postmeddelanden av den 16 oktober 2017, den 8 februari 2018 och den 19 april 2018, i vilka myndigheterna erinrade om att överskridandet av gränsvärdena från och med år 2010 skulle bedömas dels med hänsyn till de strukturella problem som hindrade att dessa värden iakttogs inom den frist som föreskrivs i direktiv 2008/50, dels mot bakgrund av de ansträngningar som hade möjliggjort en tydlig förbättring av luftkvaliteten i de berörda zonerna.
- 22 Ett tekniskt möte anordnades den 8 september 2017. Den 30 januari 2018 ägde ytterligare ett möte rum, vilket anordnades av kommissionen och rörde luftkvaliteten. Vid det sistnämnda mötet närvarade ministrar med ansvar för miljön från flera medlemsstater, däribland Republiken Frankrike, samt den behörige kommissionsledamoten på området.
- 23 Kommissionen ansåg emellertid fortfarande att Republiken Frankrike inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50 och väckte därför förevarande talan den 11 oktober 2018.

## Prövning av talan

### *Den första anmärkningen: Systematiskt och varaktigt åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till detta direktiv*

#### *Parternas argument*

- 24 Kommissionen har genom sin första anmärkning gjort gällande att Republiken Frankrike systematiskt och varaktigt har åsidosatt de skyldigheter som följer av artikel 13.1 i direktiv 2008/50, jämförd med dess bilaga XI, eftersom de årliga gränsvärden som föreskrivs för NO<sub>2</sub> i detta direktiv har överskridits inom de tolv zoner och tätbebyggelser som anges i punkt 1 i förevarande dom, och eftersom timgränsvärdena har överskridits i två av dessa zoner, närmare bestämt Île-de-France-Paris och Lyon Rhône-Alpes.
- 25 Kommissionen har gjort gällande att domstolen i punkt 69 i domen av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), som avsåg luftförorening genom PM<sub>10</sub>, som också omfattas av direktiv 2008/50, slog fast att ett överskridande av gränsvärdena räcker för att fastställa att artikel 13.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XI till detta direktiv, har åsidosatts. I förevarande fall utgör emellertid årsrapporterna för åren 2010–2016, som de franska myndigheterna själva översände till denna institution, i enlighet med artikel 27 i direktiv 2008/50, samt vissa uppgifter som dessa myndigheter lämnade under det administrativa förfarandet, bevis för detta fördragsbrott. De franska myndigheterna har enligt kommissionen översänt de preliminära uppgifterna för år 2017, men kommissionen har ännu inte hunnit godkänna dem.
- 26 Republiken Frankrike har inledningsvis anfört två argument.
- 27 Republiken Frankrike har för det första bestritt att de överskridanden av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> som kommissionen har konstaterat är representativa. Dessa överskridanden registrerades av ett begränsat antal mätstationer vilka alla ligger nära vissa stora trafikleder. Överskridandena i fråga visar således inte luftkvaliteten i sin helhet i de tolv zoner och tätbebyggelser som har beaktats, vilken överlag har förbättrats.
- 28 Republiken Frankrike har i detta sammanhang gjort gällande att den omständigheten att det högsta värdet beaktas i varje zon innebär att en representativ bild av utvecklingen av luftkvaliteten i hela denna zon inte kan ges.

- 29 Republiken Frankrike anser för det andra att de åtgärder den vidtagit hindras av följderna av den demografiska tillväxten, vilka förstärks av utvecklingen av transportsätten. De åtgärder som medlemsstaterna ska vidta, vilka bland annat har till syfte att begränsa trafiken på kraftigt trafikerade trafikleder, bör dessutom ta hänsyn till vad som utmärker urbaniseringen inom de berörda zonerna och tätbebyggelserna. Det är nämligen viktigt att nämnda åtgärder inte leder till att trafiken, och därmed även de förorenande utsläppen, flyttas till andra urbana zoner och till olämpliga eller underdimensionerade trafikleder och att befolkningens transportbehov beaktas. Republiken Frankrike har i detta hänseende understrukit att det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vid införlivandet av direktiv 2008/50 ska användas med iakttagande av bestämmelserna i fördragen, särskilt den grundläggande principen om fri rörlighet för varor och för personer, vilket exempelvis innebär att sektoriella körförbud inte kan fastställas.
- 30 Utvecklingen av andra lösningar för rörlighet kräver dessutom stora och kostsamma investeringar, vilka endast kan göras på lång sikt. Effektiviteten av de åtgärder som vidtagits av Republiken Frankrike är även beroende av en modernisering av fordonsparken, vilken försvåras av att hushållen behåller sina fordon under allt längre tid.
- 31 Republiken Frankrike har dessutom hävdatt att strängare bestämmelser, såsom de som syftar till att höja skatten på motorbränsle, inte kan användas för närvarande på grund av att det är en känslig fråga enligt den allmänna opinionen, vilket således kan leda till störningar av den allmänna ordningen. Rent allmänt beror de vidtagna åtgärdernas effektivitet på befolkningens beteenden och utvecklingen av attityder.
- 32 Republiken Frankrike har för att avsluta dessa inledande synpunkter åberopat den underlåtenhet som kommissionen själv gjort sig skyldig till genom att dröja med att, på unionsnivå, anta de bestämmelser som krävs för att genomföra de mål som eftersträvas med direktiv 2008/50. Republiken Frankrike har bland annat gjort gällande att den förväntade effekten på utsläpp av NO<sub>2</sub> av de regler som infördes på unionsnivå genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1) var mindre omfattande än de utsläppsminskningar man räknade med när gränsvärdena fastställdes i samband med antagandet av direktiv 2008/50.
- 33 Republiken Frankrike har inte bestritt att överskridandena av det årliga gränsvärdet och timgränsvärdet för NO<sub>2</sub> är varaktiga i de zoner och de tätbebyggelser som är föremål för kommissionens talan. Republiken Frankrike har emellertid bestritt att dessa överskridanden är systematiska.
- 34 Republiken Frankrike har dessutom erinrat om att en majoritet av medlemsstaterna står inför strukturella svårigheter som gör det svårt att iaktta det årliga gränsvärde för NO<sub>2</sub> som fastställts i direktiv 2008/50.
- 35 I detta sammanhang har Republiken Frankrike gjort gällande att mätstationernas placering måste beaktas vid undersökningen av de värden som dessa stationer visar, med beaktande av att vissa av dem är placerade närmare källorna för NO<sub>2</sub>-utsläpp än vad som krävs i direktiv 2008/50. Hänsyn ska också tas till att luftkvaliteten i Frankrike överlag har förbättrats. Republiken Frankrike har i detta hänseende påpekat att de åtgärder som den vidtagit har gjort det möjligt att avsevärt minska utsläppen av NO<sub>2</sub>. Mellan åren 2000 och 2017 mer än halverades det antal mätstationer vid vilka det årliga gränsvärdet för NO<sub>2</sub> överskreds inom hela det nationella territoriet. Från och med år 2010 till och med år 2017 har antalet urbana mätstationer, vilka var placerade så att de påverkades av vägtrafik, vid vilka det årliga gränsvärdet för NO<sub>2</sub> överskreds, halverats. Under samma period sjönk den genomsnittliga koncentrationen av NO<sub>2</sub>, som uppmättes av dessa urbana mätstationer, två gånger snabbare än vad som var fallet för samtliga mätstationer. Av detta följer att den andel av befolkningen som utsätts för följderna av att detta gränsvärde överskreds har minskat.



36 Republiken Frankrike har dragit slutsatsen att undersökningen av utvecklingen av luftkvaliteten i hela Frankrike, trots de hinder som de angivna strukturella faktorerna utgör, visar att utsläppen och koncentrationer av NO<sub>2</sub> har minskat kraftigt sedan år 2010, som en följd av de franska myndigheternas åtgärder.

### *Domstolens bedömning*

37 Anmärkningen avseende åsidosättandet av den skyldighet som föreskrivs i artikel 13.1 första stycket i direktiv 2008/50 ska bedömas mot bakgrund av domstolens fasta praxis enligt vilken förfarandet enligt artikel 258 FEUF grundas på ett objektivt fastställande av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördraget eller enligt en sekundärrättsakt (dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

38 I förevarande fall innebär det att den omständigheten att gränsvärdena för NO<sub>2</sub> i luften har överskridits är tillräcklig i sig för att fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd bilaga XI till det direktivet (se, analogt, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

39 I förevarande fall visar emellertid uppgifter från årsrapporterna om luftkvaliteten vilka lagts fram av Republiken Frankrike, i enlighet med artikel 27 i direktiv 2008/50, att medlemsstaten under perioden 2010–2016 mycket ofta överskred dels de årliga gränsvärdena för NO<sub>2</sub> i tolv franska tätbebyggelser och zoner, dels timgränsvärdet för detta förorenande ämne i två av dessa tätbebyggelser och zoner.

40 Av detta följer att det på detta sätt fastställda överskridandet ska anses varaktigt, vilket Republiken Frankrike för övrigt medger sedan det administrativa förfarandet, men även systematiskt, och detta utan att kommissionen är skyldig att förebringa ytterligare bevisning för överskridandet.

41 Vad gäller Republiken Frankrikes argument att medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XI till detta direktiv, ska bedömas med beaktande av de strukturella svårigheterna som införlivandet av detta direktiv inneburit, erinrar domstolen om att det i bilaga XI till nämnda direktiv anges att det datum från vilket gränsvärdena för NO<sub>2</sub> skulle iakttas fastställts till den 1 januari 2010.

42 När ett objektivt konstaterande av en medlemsstats bristande efterlevnad av skyldigheter som åligger den enligt EUF-fördraget eller en rättsakt i sekundärlagstiftningen har fastställts, saknar det betydelse huruvida fördragsbrottet beror på den ansvariga medlemsstatens vilja, på dess oaktsamhet eller på tekniska eller strukturella svårigheter som den brottats med (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

43 Republiken Frankrikes argument avseende strukturella problem kan därför inte godtas.

44 Samma sak gäller för dess argument att överskridandena av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> inte är representativa. Republiken Frankrike har för det första gjort gällande att kommissionen endast har beaktat de årliga värdena och timvärdena för koncentrationen av NO<sub>2</sub> i luften från de mätstationer vilka har uppmätt de högsta värdena i den berörda zonen. Det ska i detta hänseende erinras om att domstolen har slagit fast att artikel 13.1 och artikel 23.1 i direktiv 2008/50, med hänsyn till den allmänna systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka dessa bestämmelser ingår, ska tolkas så, att det, för att slå fast att det har skett ett överskridande av ett gränsvärde, som utgörs av medelvärdet under ett kalenderår i enlighet med bilaga XI till det direktivet, är tillräckligt att en föroreningsnivå som överstiger detta värde har mätts upp vid en enda provtagningspunkt (dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkterna 60, 66 och 68). Av detta följer att

kommissionen, för var och en av de tolv zoner eller tätbebyggelser som förevarande talan avser, kunde beakta de årliga värdena och timvärdena för koncentrationen av NO<sub>2</sub> i luften från den mätstation som hade uppmätt de högsta värdena i den berörda zonen eller tätbebyggelsen.

- 45 Republiken Frankrike har för det andra gjort gällande att de överskridanden som medlemsstaten har klandrats för har registrerats vid de stationer som ligger närmast stora trafikleder, varav vissa är placerade närmare källorna för NO<sub>2</sub>-utsläpp än vad som krävs enligt direktiv 2008/50. Domstolen konstaterar i detta hänseende att det visserligen stämmer att placeringen av provtagningspunkterna har en central betydelse i det system för utvärdering av förbättringen av luftkvaliteten som föreskrivs i direktivet och själva syftet med detta skulle äventyras om provtagningspunkterna i en viss zon eller tätbebyggelse inte installerades i enlighet med de kriterier som fastställs där (dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkterna 47 och 49), men att Republiken Frankrike inte har bestritt att placeringen av mätstationerna i närheten av stora trafikleder är förenlig med de kriterier för val av mätplats som fastställs i bilaga III till direktiv 2008/50.
- 46 Republiken Frankrike har vidare argumenterat att kravet på att iaktta unionsrätten och i synnerhet den fria rörligheten för varor begränsar medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning i samband med att de beslutar om åtgärder för att minska de utsläpp av NO<sub>2</sub> som genereras genom vägtrafik, såsom ett sektoriellt körförbud. I detta sammanhang ska det erinras om att domstolen, såsom framgår av punkterna 117, 138 och 140 i domen av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854), har slagit fast att ett sådant sektoriellt förbud kan vara ägnat att säkerställa förverkligandet av målet att skydda miljön och på så sätt motivera ett hinder för den fria rörlighet för varor, förutsatt att det inte finns åtgärder som i mindre utsträckning begränsar den fria rörligheten med hänsyn till det mål som eftersträvas.
- 47 Vad beträffar argumentet att kommissionen dröjde med att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att uppnå målen i direktiv 2008/50, konstaterar domstolen att detta inte kan befria Republiken Frankrike från skyldigheten att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktivet, jämförd med bilaga XI till direktivet.
- 48 Republiken Frankrike anser dessutom att den förväntade effekten, på utsläpp av NO<sub>2</sub> av de regler som infördes genom förordning nr 715/2007 har visat sig vara mindre omfattande än de utsläppsminskningar man räknade med när gränsvärdena fastställdes i samband med antagandet av direktiv 2008/50. I detta avseende ska det noteras – utöver det faktum att de motorfordon som omfattas av dessa regler inte är ensamma om att orsaka utsläpp av NO<sub>2</sub>, vilket Republiken Frankrike för övrigt har medgett, och att de unionsbestämmelser som är tillämpliga på typgodkännande av motorfordon inte kan befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta de gränsvärden som sedan den 1 januari 2010 fastställs genom direktiv 2008/50 – att Republiken Frankrike bortser från att gränsvärdena, i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.1 jämförda med bestämmelserna i artikel 2.5 i direktiv 2008/50, med beaktande av skälen 1–3 i detta direktiv, inte fastställdes med hänsyn till den avsedda effekten av de regler som infördes genom förordning nr 715/2007, utan på grundval av vetenskapliga uppgifter och medlemsstaternas erfarenheter, för att spegla den nivå som Europeiska unionen och medlemsstaterna bedömde vara lämplig för att undvika, förebygga och minska de skadliga effekterna av luftföroreningar på människors hälsa och miljön i allmänhet.
- 49 Den omständigheten att de insamlade uppgifterna visat på en eventuell delvis nedåtgående trend, vilken dock inte medfört att Republiken Frankrike har hållit sig inom de gränsvärden som medlemsstaten är skyldig att iaktta, kan inte – i motsats till vad medlemsstaten har gjort gällande – föranleda någon annan bedömning än att Republiken Frankrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i detta avseende (dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 65).
- 50 Under dessa omständigheter ska talan bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

***Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 23.1 i direktiv 2008/50, jämförd med avsnitt A i bilaga XV till detta direktiv***

*Parternas argument*

- 51 Kommissionen har genom sin andra anmärkning i sak gjort gällande att Republiken Frankrike, sedan den 11 juni 2010, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50.
- 52 Kommissionen har i detta avseende påpekat att även om medlemsstaterna vid genomförandet av denna bestämmelse har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de, i sina luftkvalitetsplaner, fastställer de åtgärder som ska vidtas, måste dessa åtgärder i vart fall säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt.
- 53 För att avgöra huruvida en luftkvalitetsplan innehåller förslag till lämpliga åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt, vilket kräver en analys i varje enskilt fall, har kommissionen gjort gällande att hänsyn ska tas till sex faktorer, vilka bland annat följer av den rättspraxis som nämnts ovan i punkterna 37 och 42.
- 54 För det första utgör ett överskridande av gränsvärdena under en lång tidsperiod och, för det andra, den uppskattade varaktigheten av överskridandet av gränsvärdena i framtiden, viktiga tecken på att den berörda medlemsstaten inte iakttar sin skyldighet enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50.
- 55 För det tredje ska hänsyn tas till den absoluta nivån på överskridandet av gränsvärdena. Ju större skillnaden är mellan denna nivå och nivån på det gränsvärde som fastställs i direktiv 2008/50, särskilt under de senaste åren, desto mer kan avsaknaden av ambitiösa åtgärder i planen tyda på ett åsidosättande av de skyldigheter som avses i artikel 23 i direktiv 2008/50.
- 56 För det fjärde kan den relativa utvecklingen av den årliga koncentrationen av NO<sub>2</sub> i luften, särskilt under de senaste åren, visa att nämnda bestämmelse har åsidosatts. Om denna tendens är tilltagande eller stagnerande talar även detta starkt för att de åtgärder som föreskrivs i planen är otillräckliga. Till och med en nedåtgående trend kan tyda på ett åsidosättande av de krav som avses i artikel 23 i direktiv 2008/50, om takten för denna nedgång i förhållande till omfattningen av överskridandet är för låg för att eliminera denna på så kort tid som möjligt.
- 57 För det femte ska det formella innehållet i planerna beaktas, särskilt huruvida dessa innehåller alla de uppgifter som krävs enligt avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till punkt 113 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det mål som avgjordes genom domen av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), av vilken det framgår att dessa uppgifter är av största betydelse.
- 58 För det sjätte föreslår kommissionen även att det materiella innehållet i planerna ska beaktas, särskilt huruvida de planerade åtgärderna är adekvata med tanke på den diagnos som ställs i planerna, analysen av alla de åtgärder som är möjliga, den geografiska och sektoriella täckningen av de åtgärder som valts i dessa planer, samt huruvida de är tvingande eller enbart ska stimulera till ett visst agerande.
- 59 Kommissionen har medgett att var och en av de tolv zoner på franskt territorium som avses i talan formellt utgjort föremål för en luftkvalitetsplan vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 16 april 2017. Kommissionen anser emellertid att dessa planer är ineffektiva, eftersom de inte har medfört att de varaktiga överträdelser som pågått i Frankrike sedan år 2010 har upphört. Efter att ha analyserat dessa planer och andra åtgärder som vidtagits av Republiken Frankrike samt de uppgifter som lämnats av myndigheterna i denna medlemsstat under det administrativa förfarandet, har kommissionen dessutom, samtidigt som den klandrat dessa myndigheter för att ha en

passiv attityd och för att vidta icke-bindande åtgärder, gjort gällande att de ifrågavarande planerna inte föreskriver lämpliga åtgärder för att perioden för överskridande av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> ska hållas ”så kort som möjligt”. För övrigt tar inte någon av dessa planer upp behovet av strukturella förändringar.

- 60 Slutligen har kommissionen anfört att olika rättsakter som antagits av Republiken Frankrike efter den 16 april 2017 – det slutdatum som fastställts i det motiverade yttrandet – bekräftar att artikel 23 i direktiv 2008/50 har åsidosatts.
- 61 Kommissionen har anfört att Republiken Frankrike visserligen antog en plan den 10 maj 2017 för att minska utsläppen av luftföroreningar, i vilken det föreskrivs ett antal åtgärder för att minska utsläppen inom alla sektorer och vilken bland annat innehåller åtgärder för att minska utsläppen i samband med vägtransporter, såsom konvergens av skatt på bensin och diesel eller främjande av köp av rena fordon. Det framgår emellertid av denna plan att gränsvärdena kommer att iakttagas tidigast år 2030.
- 62 Kommissionen har i detta sammanhang erinrat om att Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) i en dom av den 12 juli 2017 konstaterade att den franska lagstiftning genom vilken artiklarna 13 och 23 i direktiv 2008/50 införlivades hade åsidosatts i 16 zoner i Frankrike.
- 63 Kommissionen har vidare anfört att det av de uppgifter som Republiken Frankrike lämnade i sin skrivelse av den 8 februari 2018 framgår att år 2020 kommer fortfarande inte tio mätstationer uppfylla de krav som ställs och att detta antal kommer att vara tre år 2030, utan att det anges var dessa mätstationer är belägna. Detta bekräftar i alla händelser att denna medlemsstat varaktigt underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23 i direktiv 2008/50 efter det slutdatum som fastställts i det motiverade yttrandet.
- 64 Kommissionen har även gjort gällande att de franska myndigheterna den 20 april 2018 inkom med en förteckning över ytterligare nationella åtgärder, vilka antingen hade vidtagits eller tillkännagivits. Dessa åtgärders inverkan har emellertid inte kvantifierats. Nämda myndigheter har inte heller angett vilket datum som överträdelserna av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> kommer att ha upphört i samtliga de tolv zoner som avses i förevarande talan.
- 65 Kommissionen anser dessutom att det argument som Republiken Frankrike har anfört som grundar sig på förekomsten av strukturella svårigheter, inte baseras på någon enskild bedömning av var och en av de tolv zoner som avses i förevarande talan. Det rör sig i själva verket om ett allmänt argument, vilket inte kan godtas, eftersom det inte är styrkt i sak.
- 66 Kommissionen har även gjort gällande att bedömningen av de faktiska omständigheterna som Republiken Frankrike redogjorde för i sin svarsinlägga bekräftar att det inte för någon av de aktuella zonerna har upprättats en plan i vilken det föreskrivs lämpliga åtgärder för att perioden av överskridande av gränsvärdena ska hållas så kort som möjligt. De omständigheter som tagits upp av den franska regeringen avser dessutom huvudsakligen åtgärder vilka planerades långt efter det att tidsfristen för att besvara det motiverade yttrandet hade löpt ut, och vilka till viss del är tänkta att genomföras mer än femton år efter ikraftträdandet av gränsvärdena för NO<sub>2</sub>.
- 67 Kommissionen har för övrigt tillbakavisat argumentet att endast en liten del av befolkningen påverkas av att gränsvärdena för NO<sub>2</sub> överskrids, eftersom ett sådant argument inte är relevant med avseende på direktiv 2008/50, vilket inte innehåller några regler om föroreningar av mindre betydelse.
- 68 Republiken Frankrike har åberopat strukturella svårigheter i samband med att den vidtagit åtgärder för att perioden av överskridande av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> ska hållas så kort som möjligt, vilket förklarar varför åtgärderna inte har fungerat effektivt.
- 69 Republiken Frankrike har även gjort gällande att kommissionen har tolkat artikel 23.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XV till detta direktiv, felaktigt.



- 70 Republiken Frankrike har i detta avseende kritiserat det sätt på vilket kommissionen har grundat sig på domstolens rättspraxis avseende överskridande av gränsvärdena för  $PM_{10}$  i luften för att bedöma om luftkvalitetsplanerna är lämpliga för att hålla perioden av överskridande av gränsvärdena för  $NO_2$  så kort som möjligt, i enlighet med artikel 23.1 i direktiv 2008/50, med hänvisning till att de krav som är förbundna med åtgärderna för att bekämpa utsläppen av dessa båda föroreningar tydligt skiljer sig åt. Republiken Frankrike har bland annat kritiserat kommissionen för att den, i samband med den prövning som ska göras i varje enskilt fall av huruvida de åtgärder som vidtagits är lämpliga mot bakgrund av kravet på att överskridandet ska hållas så kort som möjligt, inte beaktade de särskilda egenskaperna hos utsläppen av  $NO_2$ , den omständigheten att överskridandena uppmättes i urbana zoner som påverkas av trafik och de strukturella krav som specifikt gäller för utsläpp av  $NO_2$ . Av denna anledning anser Republiken Frankrike att de varaktiga överträdelserna av gränsvärdena för  $NO_2$  sedan den 1 januari 2010, i motsats till vad kommissionen anfört, inte i sig räcker för att visa att de ifrågasatta åtgärderna var olämpliga.
- 71 Republiken Frankrike har dessutom understrukit att de aktuella planerna, som i motsats till vad kommissionen har gjort gällande innehåller dynamiska och lämpliga åtgärder, varav vissa är bindande, har gjort det möjligt att förbättra luftkvaliteten i Frankrike överlag, och på ett avgörande sätt. Denna förbättring pågår fortfarande även om den ännu inte har gjort det möjligt att undanröja de överskridanden av gränsvärden för  $NO_2$  som kommissionen tar upp inom ramen för förevarande talan.
- 72 I den mån kommissionen har låtit antyda att det i luftkvalitetsplanerna ska anges vid vilken tidpunkt de gränsvärden som fastställs i bilaga XI till direktiv 2008/50 kommer att iakttas, har Republiken Frankrike påpekat att det inte finns någon bestämmelse i detta direktiv som uttryckligen ålägger myndigheterna i medlemsstaterna att ange ett sådant datum i sina planer. I bilaga XV till nämnda direktiv föreskrivs nämligen, vad avser den information som ska ingå i lokala, regionala eller nationella luftkvalitetsplaner för förbättrad luftkvalitet, att en "tidsplan för genomförandet" och en "bedömning av de planerade förbättringarna av luftkvaliteten och [en] angivelse av hur lång tid det beräknas ta att uppnå dessa mål" ska ingå. Av detta följer emellertid inte att dessa planer ska ange vid vilken tidpunkt gränsvärdena kommer att iakttas. Uttrycket "uppnå dessa mål" hänför sig till de mål i form av förbättrad luftkvalitet som anges i dessa planer, och inte till iakttagandet av de gränsvärden som fastställs i denna bilaga.
- 73 Republiken Frankrike har gjort gällande att lämpligheten av luftkvalitetsplanerna ska bedömas i varje enskilt fall med beaktande av de lokala begränsningar som är specifika för var och en av de tolv zoner eller tätbebyggelse som är i fråga. Republiken Frankrike har i detta avseende redogjort för vissa av dessa specifika begränsningar i var och en av zonerna och för de senaste åtgärder som vidtagits för att få överskridandena av gränsvärdena för  $NO_2$  att upphöra. Republiken Frankrike har dragit slutsatsen att den inte har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50.

### *Domstolens bedömning*

- 74 Det följer av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att om gränsvärdena för  $NO_2$  överskrids efter det att tidsfristen för att uppfylla kraven redan har löpt ut, är den berörda medlemsstaten skyldig att upprätta en luftkvalitetsplan som uppfyller vissa krav.
- 75 I denna plan ska det följaktligen föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt och kan innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn. Enligt artikel 23.1 tredje stycket i direktiv 2008/50 ska planen dessutom omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV till direktivet och kan också innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24 i direktivet. Nämnda plan ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.



- 76 Enligt domstolens praxis har artikel 23.1 i direktiv 2008/50 en allmän räckvidd, eftersom den gäller utan tidsbegränsning i samtliga fall då ett gränsvärde för föroreningar som fastställts enligt direktivet överskrids efter den tidsfrist inom vilken gränsvärdet ska iakttas, oavsett om tidsfristen fastställts i direktivet eller av kommissionen enligt artikel 22 i detsamma (se dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 104).
- 77 Det ska i detta sammanhang, vad gäller Republiken Frankrikes resonemang med avseende på tillämpningen av den rättspraxis som domstolen upprättat genom domen av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267) och domen av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), som avsåg överskridande av gränsvärdena för PM<sub>10</sub> i luften, för att utvärdera luftkvalitetsplanerna så att perioden av överskridande av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> hålls så kort som möjligt, noteras att lydelsen av artiklarna 13 och 23 i direktiv 2008/50 utan åtskillnad avser alla luftföroreningar som omfattas av direktivet. Nämnda rättspraxis kan således utgöra en ram för bedömningen av huruvida en medlemsstat har iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 23 i fråga om en annan förorening än PM<sub>10</sub>-partiklar, eftersom denna förorening omfattas av nämnda direktiv.
- 78 Det ska också noteras att den sistnämnda bestämmelsen skapar en direkt koppling mellan, å ena sidan, överskridandet av sådana gränsvärden för NO<sub>2</sub> som avses i artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till detta direktiv, och, å andra sidan, framtagandet av luftkvalitetsplaner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 83, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 76).
- 79 Dessa planer kan endast fastställas på grundval av en balans mellan målet att minska risken för föroreningar och olika aktuella offentliga och privata intressen (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 106, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 93).
- 80 Det förhållandet att en medlemsstat överskrider gränsvärdena för NO<sub>2</sub> i luften är följaktligen inte i sig tillräckligt för att medlemsstaten ska anses ha underlåtit att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (se, analogt, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 107, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 94).
- 81 Det framgår nämligen av denna bestämmelse att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa de åtgärder som ska vidtas, måste dessa åtgärder i vart fall säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 109, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 95).
- 82 Mot denna bakgrund måste det prövas, genom en bedömning i varje enskilt fall, om de planer som fastställts av den berörda medlemsstaten är förenliga med artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 108).
- 83 I förevarande fall har Republiken Frankrike gjort gällande att de tidsfrister som anges i fråga om de åtgärder som föreskrivs i medlemsstatens luftkvalitetsplaner är anpassade till omfattningen av de strukturella förändringar som är nödvändiga för att få överskridandena av de gränsvärden som är tillämpliga på NO<sub>2</sub> att upphöra. Republiken Frankrike har särskilt framhållit dels de svårigheter som följer av att det rör sig om investeringar som är kostsamma och svåra att genomföra, dels de hinder som föreligger i fråga om bekämpningen av utsläppen av NO<sub>2</sub>, såsom ökningen av antalet fordon vilken bland annat beror på den demografiska tillväxten, den omständigheten att genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att modernisera motorfordonsparken måste ske på lång sikt, de

svårigheter som ändringar av de stora trafiklederna innebär och att vissa åtgärder är känsliga enligt den allmänna opinionen, såsom bland annat en höjning av skatten på motorbränsle och det ihållande nyttjandet av motorfordon.

- 84 Det ska i detta sammanhang konstateras att Republiken Frankrike har tagit upp dessa allmänna omständigheter i nämnda planer, utan att lämna någon mer detaljerad information och utan att göra någon mer ingående analys i varje enskilt fall med avseende på var och en av de tolv zoner som avses i kommissionens talan.
- 85 Dessutom ska det erinras om att domstolen redan har fastställt att strukturella svårigheter, som avser de socioekonomiska och budgetpolitiska utmaningar som omfattande investeringar för med sig, inte är exceptionella och inte innebär att det inte skulle ha varit möjligt att fastställa kortare tidsfrister (se, analogt, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 101).
- 86 Förekomsten av sådana strukturella svårigheter, vilka bland annat är kopplade till de hinder som föreligger i fråga om bekämpningen av utsläppen av NO<sub>2</sub>, i synnerhet när de fastställda överskridandena uteslutande har uppmätts omkring stora trafikleder, kan emellertid vara relevant, inom ramen för den balans som nämnts i punkt 77 ovan, vid bedömningen av om perioden av överskridande hålls så kort som möjligt, under förutsättning att medlemsstaten har vidtagit alla lämpliga åtgärder i detta avseende.
- 87 Det ska emellertid påpekas att Republiken Frankrike, som i och för sig har visat att överskridandena i några berörda zoner och tätbebyggelser har minskat något, inom ramen för sin prövning med avseende på varje enskild zon och tätbebyggelse som avses i förevarande talan likväl systematiskt har hänvisat till åtgärder, utan att lämna närmare uppgifter om vilka platser som avses, tidsplaner och åtgärdernas beloppsmässiga inverkan. Dessa åtgärder har dessutom antagits eller planerats långt efter det att tidsfristen för att besvara det motiverade yttrandet hade löpt ut eller håller på att antas eller planeras, och de är till viss del tänkta att genomföras mer än femton år efter ikraftträdandet av gränsvärdena för NO<sub>2</sub>.
- 88 Det ska i detta sammanhang erinras om att den berörda medlemsstaten sedan den 11 juni 2010 har en skyldighet att vid överskridanden av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> i luften upprätta luftkvalitetsplaner. Såsom framgår av de handlingar som ingetts till domstolen hade överskridanden av gränsvärden redan konstaterats i Frankrike vid den tidpunkten. Från och med detta datum då Republiken Frankrike i enlighet med artikel 33.1 i direktiv 2008/50 borde ha satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv, var denna medlemsstat således skyldig att besluta om och genomföra, så snabbt som möjligt, lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 23.1 i direktivet.
- 89 Under de omständigheter som angetts ovan i punkt 87 konstaterar domstolen att Republiken Frankrike uppenbarligen inte i tid har vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa en period av överskridande som är så kort som möjligt. Överskridandet av gränsvärdena i fråga under sju år i rad fortsätter således att vara systematiskt och varaktigt i denna medlemsstat, trots den skyldighet som denna medlemsstat har att vidta alla lämpliga och effektiva åtgärder för att rätta sig efter kravet på att perioden av överskridande ska vara så kort som möjligt.
- 90 En sådan situation styrker i sig, utan att det är nödvändigt att i detalj undersöka innehållet i de luftkvalitetsplaner som Republiken Frankrike har upprättat, att denna medlemsstat i förevarande fall inte har genomfört lämpliga och effektiva åtgärder för att perioden av överskridande av gränsvärdena för NO<sub>2</sub> ska hållas ”så kort som möjligt”, i den mening som avses i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 117).

- 91 Härav följer att Republiken Frankrikes argument inte i sig, mot bakgrund av kravet på att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt, kan anses motivera så långa tidsfrister för att få nämnda överskridanden att upphöra.
- 92 Mot denna bakgrund ska talan bifallas såvitt avser kommissionens andra anmärkning.
- 93 Mot bakgrund av det ovan anförda fastställer domstolen följande:
- Republiken Frankrike har från och med den 1 januari 2010 fortsatt att underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XI till det direktivet, och detta sedan det datum då gränsvärdena trädde i kraft 2010, genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida det årliga gränsvärdet för kvävedioxid (NO<sub>2</sub>) i 12 franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), den regionala urbana zonen (RUZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RUZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) och Nice (FR24A01), och genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida timvärdet för NO<sub>2</sub> i två franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Paris (FR04A01) och Lyon Rhône-Alpes (FR20A01).
  - Republiken Frankrike har sedan den 11 juni 2010 underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XV till det direktivet, och särskilt den skyldighet som anges i artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv, nämligen att se till att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt.

## Rättegångskostnader

- <sup>94</sup> Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike i allt väsentligt har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

- 1) Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1), jämförd med bilaga XI till det direktivet, genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida det årliga gränsvärdet för kvävedioxid (NO<sub>2</sub>) i 12 franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paris (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), den regionala urbana zonen (RUZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RUZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) och Nice (FR24A01), och genom att sedan den 1 januari 2010 systematiskt och varaktigt överskrida timvärdet för NO<sub>2</sub> i två franska tätbebyggelser och luftkvalitetszoner, nämligen Paris (FR04A01) och Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), och detta sedan det datum då gränsvärdena trädde i kraft 2010.
- 2) Republiken Frankrike har sedan den 11 juni 2010 underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, jämförd med bilaga XV till det direktivet, och särskilt den skyldighet som anges i artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv, nämligen att se till att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt.
- 3) Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter