

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 5 de mayo de 2022 (1)

**Asunto C-61/21**

**JP**  
**contra**  
**Ministre de la Transition écologique (Ministro de Transición Ecológica),**  
**Premier ministre (Primer Ministro)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour administrative d'appel de Versailles  
(Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Versailles, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Valores límite para la protección de la salud humana — Superación — Planes de calidad del aire — Responsabilidad del Estado — Derecho de un particular a obtener resarcimiento por los daños en su salud ocasionados por un incumplimiento del Derecho de la Unión — Infracción caracterizada — Relación de causalidad directa — Fecha en que debe determinarse la existencia del incumplimiento»

## **I. Introducción**

1. Los valores límite para la calidad del aire ambiente que se persiguen con arreglo a la Directiva 2008/50 (2) (¿todavía?) no se respetan suficientemente en muchos lugares. (3) En cualquier caso, en el año 2022 está prevista la adopción de importantes decisiones en este ámbito. Desde el punto de vista político, la Comisión está elaborando propuestas de revisión de la normativa vigente. (4) Al mismo tiempo, hay pendientes diversos procedimientos en que el Tribunal de Justicia puede aclarar trascendentales cuestiones sobre la aplicación de dicha normativa. Paralelamente a una petición de decisión prejudicial sobre la relevancia de la Directiva para la autorización de proyectos, (5) y al primer procedimiento sobre una multa coercitiva en ejecución de una condena por infracción de la Directiva, (6) el presente procedimiento plantea la cuestión de si los particulares pueden reclamar una indemnización por los daños en su salud ocasionados por la superación de los valores límite.

2. El presente procedimiento gira en torno al primer requisito de la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por infracción del Derecho de la Unión: si las disposiciones de la Directiva 2008/50 otorgan derechos a los particulares. Asimismo, es preciso

analizar en qué condiciones una eventual infracción de la Directiva está suficientemente caracterizada, así como la prueba de una relación de causalidad directa entre la infracción y el perjuicio, al objeto de poder dar al órgano jurisdiccional remitente una orientación sobre la fecha en que debe determinarse la existencia del incumplimiento.

## II. Marco jurídico

3. En el período determinante para el procedimiento principal, la normativa sobre calidad del aire estaba recogida inicialmente en las Directivas 96/62 (7) y 1999/30, (8) que fueron sustituidas por la Directiva 2008/50 con efectos a partir del 11 de junio de 2010.

### A. Directiva 96/62

4. Con arreglo al artículo 1, primer guion, de la Directiva 96/62, esta tenía por objeto definir los principios básicos de una estrategia común dirigida a «definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente en la Comunidad para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto». Así se infiere también de su segundo considerando.

5. El artículo 2, punto 5, de la Directiva 96/62 definía el concepto de «valor límite» como «un nivel fijado basándose en conocimientos científicos, con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto, que debe alcanzarse en un plazo determinado y no superarse una vez alcanzado».

6. El artículo 7 de la Directiva 96/62 establecía los requisitos generales para la mejora de la calidad del aire ambiente:

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

2. Las medidas que se adopten para alcanzar los objetivos de la presente Directiva deberán:

- a) tener en cuenta un enfoque integrado para la protección del aire, el agua y el suelo;
- b) no contravenir la legislación comunitaria relativa a la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo;
- c) no tener efectos negativos y significativos sobre el medio ambiente de los demás Estados miembros.

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.»

7. El artículo 8 de la Directiva 96/62 versaba sobre las zonas en que se rebasaran los valores límite:

«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.

Cuando no se haya fijado un margen de exceso tolerado para un contaminante determinado, las zonas y aglomeraciones en las que el nivel de dicho contaminante rebase el valor límite se asimilarán a las zonas y aglomeraciones contempladas en el párrafo primero y les serán aplicables

los siguientes apartados 3, 4 y 5.

2. [...]

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.

5. [...]»

8. De conformidad con el duodécimo considerando de la Directiva 96/62, esta se dirigía también a la protección de la salud y del medio ambiente en su totalidad.

9. El artículo 11, apartado 1, letra a), inciso iii), de la Directiva 96/62 establecía un plazo para la transmisión de los planes mencionados en el artículo 8:

«En las zonas contempladas en el apartado 1 del artículo 8:

i) [...]

iii) los planes o programas mencionados en el apartado 3 del artículo 8, transmitiéndoselos [a la Comisión] a más tardar dos años después del final del año en que se hayan registrado los niveles».

10. El anexo IV de la Directiva 96/62 disponía que los planes o programas para el respeto de los valores límite debían incluir, en particular, datos sobre las causas de la contaminación y pronósticos del tiempo necesario para la mejora de la calidad del aire ambiente a partir de las medidas adoptadas:

«1. *Localización del rebasamiento:*

- región,
- ciudad (mapa),
- estación de medición (mapa, coordenadas geográficas).

2) *Información general:*

- tipo de zona (ciudad, área industrial o rural),
- estimación de la superficie contaminada (km<sup>2</sup>) y de la población expuesta a la contaminación,
- datos climáticos útiles,
- datos topográficos pertinentes,
- información suficiente acerca del tipo de organismos receptores de la zona afectada que

deben protegerse.

- 3) [...]
- 4) *Naturaleza y evaluación de la contaminación:*
  - concentraciones observadas durante los años anteriores (antes de la aplicación de las medidas de mejora),
  - concentraciones medidas desde el comienzo del proyecto,
  - técnicas de evaluación utilizadas.
- 5) *Origen de la contaminación:*
  - lista de las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación (mapa),
  - cantidad total de emisiones procedentes de esas fuentes (t/año),
  - información sobre la contaminación procedente de otras regiones.
- 6) *Análisis de la situación:*
  - detalles de los factores responsables del rebasamiento (transporte, incluidos los transportes transfronterizos, formación),
  - detalles de las posibles medidas de mejora de la calidad del aire.
- 7) *Detalles de las medidas o proyectos de mejora que existían antes de la entrada en vigor de la presente Directiva, es decir:*
  - medidas locales, regionales, nacionales o internacionales,
  - efectos observados de estas medidas.
- 8) *Información sobre las medidas o proyectos adoptados para reducir la contaminación tras la entrada en vigor de la presente Directiva:*
  - lista y descripción de todas las medidas previstas en el proyecto,
  - calendario de aplicación,
  - estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir y del plazo previsto para alcanzar esos objetivos.
- 9) *Información sobre las medidas o proyectos a largo plazo previstos o considerados.*
- 10) [...]

#### **B. Directiva 1999/30**

11. La Directiva 1999/30 establecía los valores límite y los umbrales de alerta de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire, necesarios para la aplicación de la Directiva 96/62. El artículo 1 confirma que con dicha Directiva se pretendía evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto.

12. Respecto al dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), los valores límite para la protección de la salud humana entraban en vigor, de conformidad con el artículo 4 y el anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30, a partir del 1 de enero de 2010. En primer lugar, el valor límite horario de dióxido de nitrógeno de 200 µg/m<sup>3</sup> no podía superarse en más de 18 ocasiones por año civil. En segundo lugar, el valor límite anual se estableció en 40 µg/m<sup>3</sup>.

13. En cambio, para las partículas (PM<sub>10</sub>), los valores límite para la protección de la salud humana, de conformidad con el artículo 5 y el anexo III, sección I, fase 1, de la Directiva 1999/30, entraban en vigor ya desde el 1 de enero de 2005. El valor límite diario para la protección de la salud humana, de 50 µg/m<sup>3</sup> de PM<sub>10</sub>, no podía superarse en más de 35 ocasiones por año. El valor límite anual se fijaba en 40 µg/m<sup>3</sup> de PM<sub>10</sub>.

### **C. Directiva 2008/50**

14. Los dos primeros considerandos de la Directiva 2008/50 describen sus objetivos generales:

«(1) El sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente [...] establece la necesidad de reducir los niveles de contaminación que limiten al mínimo los efectos perjudiciales para la salud humana, prestando especial atención a las poblaciones más vulnerables y al medio ambiente en su conjunto, de mejorar el control y la evaluación de la calidad del aire ambiente, incluido el depósito de contaminantes, y de proporcionar información a los ciudadanos.

(2) Con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente en general, es particularmente importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario. En este sentido es preciso evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar los objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud.»

15. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/50 contiene su objetivo principal:

«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. [...]»

16. El artículo 2, punto 5, de la Directiva 2008/50 define el concepto de «valor límite» como un «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».

17. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 exige el cumplimiento de diferentes valores límite:

«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.

[...]»

18. Los valores límite para el dióxido de nitrógeno y partículas (PM10) aquí pertinentes, establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50, se corresponden con los de la Directiva 1999/30.

19. El artículo 22 de la Directiva 2008/50 permite prorrogar el plazo de cumplimiento de los valores límite, en ciertas circunstancias:

«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 PM10 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. [...]

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

20. Respecto a la zona de que aquí se trata, la aglomeración de París, según la Comisión, (9) si bien Francia ha remitido notificaciones relativas a la prórroga de los plazos para PM10 y dióxido de nitrógeno, la Comisión ha planteado objeciones. (10)

21. El artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 establece que, cuando se superen los valores límite en determinadas zonas o aglomeraciones, se deberán elaborar planes de calidad del aire con el fin de respetar dichos valores:

«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. [...]

Esos planes de calidad del aire contendrán al menos la información indicada en la sección A del anexo XV [...]. 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.

[...]»

22. Los requisitos del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 se corresponden, en esencia, con los del anexo IV de la Directiva 96/62.

### **III. Hechos y petición de decisión prejudicial**

23. La petición de decisión prejudicial se plantea debido a que en la aglomeración de París se superan los valores límite de la calidad del aire ambiente. Así, en 2019 el Tribunal de Justicia declaró que los valores límite para el dióxido de nitrógeno se venían superando desde que se hicieron obligatorios en 2010. (11) Por otra parte, acaba de declarar que entre 2005 y 2019 tampoco se cumplió con los valores mínimos de PM10. (12) También el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) ha declarado que, hasta 2020, en París se estuvieron superando continuamente el valor límite del dióxido de nitrógeno, y que entre 2018 y 2019 se superaron los valores límite de PM10. (13)

24. El demandante en el procedimiento principal exige que el Prefecto del Departamento de Val-d'Oise (un distrito de la aglomeración de París) adopte medidas destinadas al cumplimiento de los valores límite establecidos en la Directiva 2008/50. Asimismo, reclama el resarcimiento de los diversos perjuicios sufridos que achaca a la contaminación del aire y valora en 21 millones de euros. Afirma que dichos perjuicios se han producido desde el año 2003 y se han ido agravando con el tiempo.

25. El demandante fundamenta su pretensión indemnizatoria, en particular, en la alegación de que el deterioro de la calidad del aire en la aglomeración de París, donde él reside, ha ocasionado daños en su salud. En su opinión, dicho deterioro se debe a que las autoridades francesas han incumplido las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2008/50. Por lo tanto, alega que existe responsabilidad del Estado y le exige el resarcimiento de los daños para la salud que afirma haber sufrido.

26. Después de que el Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Cergy-Pontoise, Francia) desestimase la demanda, actualmente está pendiente el recurso ante la Cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Versailles, Francia). Este último expone que la resolución acerca de la pretensión indemnizatoria requiere una aclaración del alcance de los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50. Desea aclarar si, en caso de un incumplimiento suficientemente caracterizado por un Estado miembro de la Unión Europea de las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones, les asiste a los particulares el derecho a obtener resarcimiento por los daños sufridos en su salud.

27. En consecuencia, la Cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal de Apelación de lo

Contencioso-Administrativo de Versalles) plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

- «1) ¿Deben interpretarse las normas del Derecho de la Unión Europea resultantes de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, y del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 en el sentido de que reconocen a los particulares, en caso de un incumplimiento suficientemente caracterizado por un Estado miembro de la Unión Europea de las obligaciones que le incumben en virtud de tales disposiciones, el derecho a obtener resarcimiento de dicho Estado miembro por los daños sufridos en su salud cuando existe una relación de causalidad directa y cierta entre tales daños y la degradación de la calidad del aire?
- 2) Suponiendo que las disposiciones citadas en la cuestión anterior puedan dar lugar efectivamente al derecho a tal resarcimiento por los daños sufridos en su salud, ¿a qué condiciones está supeditado el reconocimiento de este derecho, habida cuenta, en particular, de la fecha en que debe determinarse la existencia del incumplimiento imputable al Estado miembro de que se trate?»

28. El demandante en el procedimiento principal, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, Polonia y la Comisión Europea han presentado observaciones por escrito. En la vista oral celebrada el 15 de marzo de 2022 han intervenido la República Francesa, Irlanda, el Reino de los Países Bajos, Polonia y la Comisión.

#### **IV. Apreciación jurídica**

29. En relación con la aplicación de las normas de la Unión en materia de protección de la calidad del aire, el Tribunal de Justicia ya ha recordado el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables. (14) La presente petición de decisión prejudicial pretende aclarar ahora en qué medida el incumplimiento de los valores límite del Derecho de la Unión para la protección de la calidad del aire puede fundamentar efectivamente derechos indemnizatorios.

30. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, la plena eficacia de las normas de la Unión se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro. (15)

31. Por consiguiente, los particulares perjudicados tienen derecho a la reparación del perjuicio sufrido siempre que se cumplan tres requisitos: que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación de dicha norma sea suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el daño sufrido por estos particulares. (16)

32. La primera cuestión prejudicial presupone que existen una violación suficientemente caracterizada y una relación de causalidad directa. Con ella se quiere dilucidar si las exigencias que impone la Directiva 2008/50 a la calidad del aire confieren derechos a los particulares, es decir, si el incumplimiento de estas exigencias puede llegar a fundamentar un derecho indemnizatorio (véase la sección A). Si es así, con la segunda cuestión se pretenden aclarar los requisitos de tal derecho, en particular en relación con la fecha en que debe determinarse la existencia del incumplimiento imputable al Estado miembro de que se trate. A tal fin será preciso aclarar antes en qué condiciones se ha de apreciar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada y de una relación de causalidad directa (sección B).

##### **A. Primera cuestión: si las normas sobre la calidad del aire confieren derechos**

33. El derecho a obtener resarcimiento por una infracción del Derecho de la Unión requiere, en

primer lugar, que la norma jurídica de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares afectados. (17)

34. Si bien en cuanto a la fundamentación de los derechos indemnizatorios no se exige que la norma en cuestión sea directamente aplicable, (18) la aplicabilidad directa constituye un importante indicio a favor del reconocimiento de derechos, (19) pues en ese caso puede determinarse el contenido del derecho reconocido, tal como requiere todo derecho indemnizatorio. (20)

35. Por lo tanto, en primer lugar procede examinar si las normas relativas a los valores límite y a las medidas de mejora de la calidad del aire ambiente son suficientemente claras como para que se pueda determinar el contenido de unos eventuales derechos. Posteriormente podrá valorarse si dichas normas tienen por objeto conferir derechos a los particulares.

### **1. Claridad del contenido de las disposiciones de las Directivas 96/62 y 1999/30**

36. Aunque la petición de decisión prejudicial solo se refiere a la Directiva 2008/50, el procedimiento principal versa sobre unos perjuicios sufridos por el demandante desde el año 2003. Entre esa fecha y la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2008/50, el 11 de junio de 2010, las Directivas 96/62 y 1999/30 regulaban inicialmente la calidad del aire respecto a los contaminantes mencionados en la petición de decisión prejudicial: PM10 (partículas finas) y dióxido de nitrógeno.

#### **a) Valores límite**

37. Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 96/62, los Estados miembros habían de tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite. Los valores límite de dióxido de nitrógeno se deducían del artículo 4, en relación con el anexo II, de la Directiva 1999/30 y entraron en vigor el 1 de enero de 2010.

38. Los valores límite de PM10 se establecían en el artículo 5, en relación con el anexo III, sección I, fase 1, de dicha Directiva y entraron en vigor el 1 de enero de 2005.

39. Los mismos valores límite y plazos se recogieron posteriormente, sin modificaciones, en el anexo XI de la Directiva 2008/50.

40. En consecuencia, la obligación de respetar los valores límite existe desde la fecha establecida para cada uno y, atendiendo al tenor de las disposiciones pertinentes, es clara e incondicional. (21)

#### **b) Mejora de la calidad del aire ambiente**

41. Por otro lado, la Directiva 96/62 ya contenía disposiciones sobre la mejora de la calidad del aire aplicables durante el período anterior a la expiración de los plazos de aplicación de los valores límite y a partir de esta fecha.

##### **i) Antes de la obligatoriedad de los valores límite**

42. Una primera obligación de mejorar la calidad del aire existía ya antes de que se hiciesen vinculantes los valores límite en los años 2005 y 2010, respectivamente. En aquella fase, los Estados miembros debían adoptar medidas que les permitiesen respetar los valores límite, a más tardar, en la fecha en que fuesen vinculantes.

43. Las particularidades de esta obligación se deducían del artículo 8 de la Directiva 96/62. En primer lugar, de conformidad con el apartado 1 de este artículo, los Estados miembros debían identificar las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más contaminantes rebasaran el valor límite, incrementado por un margen de exceso tolerado que se establecía en la Directiva

1999/30. De conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, respecto a las zonas y aglomeraciones así identificados los Estados miembros habían de elaborar o aplicar planes o programas que permitiesen regresar al valor límite dentro del plazo fijado, es decir, antes de la fecha de su obligatoriedad.

44. El margen de exceso tolerado se expresaba en un determinado porcentaje del valor límite correspondiente, que se iba reduciendo linealmente hasta 0 % entre la fecha de establecimiento del valor límite y la de su aplicación. De este modo, el margen de exceso tolerado se iba reduciendo continuamente a medida que se acercaba el momento de aplicabilidad del valor límite. En esta última fecha, el margen se anulaba por completo.

45. Supuestamente, dicha obligación ya afectaba a numerosas zonas y aglomeraciones en las cuales posteriormente se rebasaron los valores límite cuando expiró su plazo de aplicación, es decir, en 2005 o 2010. (22)

46. Estos planes y programas debían satisfacer las exigencias del anexo IV de la Directiva 96/62, que en gran medida se correspondían con el anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50. No se trataba de exigencias de carácter meramente formal, pues los datos que se debían incluir daban cuenta del origen de la contaminación (puntos 5 y 6), con un análisis de las posibles medidas de mejora de la calidad del aire (punto 6) y las medidas ya decididas y adoptadas (puntos 7 a 9), incluidos un calendario y una estimación de la mejora de la calidad del aire que se esperase conseguir (punto 8). Lógicamente, estos datos eran necesarios para poder valorar la idoneidad del plan o programa para alcanzar los valores límite en la fecha de expiración de sus respectivos plazos de aplicación.

47. Debe además observarse que el artículo 23, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50 establece en su párrafo primero una obligación semejante en relación con otras partículas más finas (las PM<sub>2,5</sub>) cuyo valor límite tenía que cumplirse con posterioridad al plazo de transposición de la Directiva.

*ii) Tras la expiración de los plazos de aplicación de los valores límite*

48. Por otro lado, el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62 establecía que los Estados miembros debían elaborar planes de acción que indicasen las medidas que debían adoptarse a corto plazo, en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta, a fin de reducir este riesgo y limitar su duración.

49. De acuerdo con el tenor de los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, no se preveía la posibilidad de rebasar los valores límite. Antes de su aplicabilidad, los Estados miembros estaban obligados, en virtud del artículo 8, a adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento en la fecha de entrada en vigor. A partir de ese momento, el artículo 7, apartado 3, exigía que se previniese el *riesgo* de rebasamiento. Así lo confirmaba la definición del concepto de «valor límite» que contenía el artículo 2, punto 5, de la Directiva 96/62, pues, de acuerdo con ella, cada valor límite debía alcanzarse en un plazo determinado y no debía superarse una vez alcanzado.

50. No obstante, en la sentencia Janecek el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros no estaban obligados a tomar medidas tales que impidiesen todo tipo de exceso. Por el contrario, del sistema de la Directiva 96/62, que tenía por objeto una reducción integrada de la contaminación, dedujo que correspondía a los Estados miembros tomar las medidas aptas para reducir al mínimo el riesgo de excesos de emisión y su duración, habida cuenta de todas las circunstancias del momento y de los intereses en juego. Asimismo, los Estados miembros debían garantizar un equilibrio entre dicho objetivo y los distintos intereses públicos y privados en juego. Los límites a esta facultad de apreciación estaban sujetos al control jurisdiccional. (23)

51. Esta sentencia se explica por el hecho de que en aquel momento ya se sabía que en muchos

Estados miembros se estaba rebasando el límite de PM10 y que alcanzarlo requeriría grandes esfuerzos. Respecto a los valores límite de dióxido de nitrógeno aplicables en 2010, la Comisión preveía una situación similar. (24) En consecuencia, se había evidenciado que era poco realista la previsión plasmada en el texto de la Directiva 96/62 de que los valores límite no se rebasarían, y poco tiempo antes de que se dictase la sentencia Janecek esta convicción había llevado a la adopción de la Directiva 2008/50, que se examina a continuación.

52. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha subrayado con acierto la necesidad de una ponderación de los intereses contrapuestos al elaborar los planes de acción. Si bien el legislador ya anticipó esta ponderación cuando estableció los valores límite, el Derecho de la Unión no puede exigir a los Estados miembros medida alguna para el respeto de dichos valores si sus consecuencias negativas superan a los beneficios que para la protección del medio ambiente y de la salud significa la aplicación de los valores límite. (25)

53. No obstante, las apreciaciones de la sentencia Janecek se limitan a la obligación de elaborar planes de acción en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62. Solamente son esos planes los que no es necesario concebir de manera que quede excluida toda superación de los valores límite. La obligación de respeto de estos valores ya existía al margen de esto con arreglo a las Directivas 96/62 y 1999/30. (26) Al igual que sucede con otras infracciones del Derecho de la Unión, (27) los Estados miembros solo pueden justificar el rebasamiento de los valores límite si acreditan de forma concreta dificultades insuperables o una situación de fuerza mayor. (28)

### ***c) Conclusión parcial***

54. En consecuencia, procede declarar que los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con los valores límite de dióxido de nitrógeno y de PM10 establecidos en la Directiva 1999/30, imponían una obligación clara e incondicional de respetar los valores límite, que para PM10 entró en vigor el 1 de enero de 2005 y, para el dióxido de nitrógeno, el 1 de enero de 2010. No obstante, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62, los Estados miembros solo estaban obligados a adoptar medidas que, basadas en una ponderación entre los intereses contrapuestos, permitiesen reducir al mínimo posible la duración de la superación de dichos valores límite. Esta segunda obligación solo es suficientemente clara por lo que respecta a la superación de los límites del margen de apreciación disponible en este ámbito.

## ***2. Claridad del contenido de las disposiciones de la Directiva 2008/50***

55. Además, se ha de valorar la claridad del contenido de las disposiciones de la Directiva 2008/50, que en el año 2008 derogó las Directivas 96/62 y 1999/30 con efectos a partir del 11 de junio de 2010.

### ***a) Valores límite***

56. De conformidad con el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50, los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de determinados contaminantes del aire, en particular PM10, en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI. Asimismo, con arreglo al párrafo segundo de la misma disposición, 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.

57. La diferente redacción de ambos párrafos no desvirtúa la claridad de la obligación de respetar los valores límite. Esta diferencia tiene su explicación en el hecho de que los valores límite de los contaminantes mencionados en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50, según se desprende del anexo XI, ya existían desde 2005, mientras que la Directiva no entró en vigor hasta 2008. En cambio, los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno solo son obligatorios desde 2010, es decir, después de la entrada en vigor de la Directiva.

58. Por consiguiente, los Estados miembros deben asegurarse de que en todas sus zonas y aglomeraciones no se superen los valores límite establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 para los contaminantes mencionados en su artículo 13, apartado 1. (29) Solo determinados lugares a los que normalmente no acceden personas sin protección están exentos de evaluación, con arreglo al anexo III, sección A, punto 1. (30)

59. Así pues, considerados de forma aislada, el artículo 13, apartado 1, y el anexo XI de la Directiva 2008/50 parecen suficientemente precisos, (31) lo cual se pone de manifiesto también en el hecho de que el Tribunal de Justicia ha apreciado en múltiples ocasiones infracciones de esta disposición por los Estados miembros. (32)

**b) Planes de calidad del aire elaborados con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2008/50**

60. Aparte de la obligación de respetar los valores límite con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, está también la obligación de mejorar la calidad del aire en virtud del artículo 23, apartado 1.

61. Dicha obligación exige a los Estados miembros que, en las zonas o aglomeraciones donde 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, elaboren planes de calidad del aire con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV de la Directiva 2008/50. 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. Esos planes de calidad del aire deben contener al menos la información indicada en la sección A del anexo XV.

62. Por lo tanto, el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una vinculación directa entre la superación de los valores límite de PM10 previstos en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, y la obligación de elaborar planes de calidad del aire. (33)

63. En consecuencia, los Estados miembros coadyuvantes sostienen que la Directiva 2008/50 no exige evitar toda superación de los valores límite, sino que solamente impone, en su artículo 23, apartado 1, la obligación de elaborar planes de calidad del aire. Polonia alega, incluso, que la obligación de respetar los valores límite no es incondicional, a tenor del artículo 23, apartado 1.

64. A favor de esta postura parece abogar la sentencia Janecek, antes citada, en que el Tribunal de Justicia resolvió, al respecto del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62, que los Estados miembros no están obligados a evitar todo tipo de exceso. (34) Además, a semejanza del régimen anterior, los planes de calidad del aire previstos en el artículo 23 de la Directiva 2008/50 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. (35)

65. En cualquier caso, en relación con las Directivas 96/62 y 1999/30 ya era dudoso que las medidas de mejora de la calidad del aire fuesen suficientes para justificar un incumplimiento de los valores límite. (36) Asimismo, respecto a la Directiva 2008/50 el Tribunal de Justicia ha rechazado ya de forma reiterada que un Estado miembro haya cumplido plenamente las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, por el mero hecho de haber elaborado un plan de calidad del aire. (37)

66. Según resulta de una reciente sentencia de la Gran Sala, tal interpretación dejaría la consecución del objetivo de proteger la salud humana, recordado en el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2008/50, a la entera discreción de los Estados miembros, lo cual es contrario a la intención del legislador de la Unión. El Tribunal de Justicia extrae esta conclusión, en particular, de la definición del concepto de «valor límite» que contiene el artículo 2, punto 5, según la cual su cumplimiento se ha de garantizar en un plazo determinado y a continuación se ha de mantener. (38)

67. Además, la Directiva 2008/50 ha precisado respecto a la Directiva 96/62 la obligación de respetar los valores límite, mediante una disposición que quedaría desvirtuada si, por otro lado, la mera elaboración de planes de calidad del aire bastase para justificar una superación. (39) El artículo 22 de la Directiva 2008/50 permite prorrogar los plazos de aplicación de los valores límite en un máximo de cinco años para el dióxido de nitrógeno y el benceno y de seis años para PM10. Esta prórroga requiere, entre otras cosas, que los Estados miembros elaboren planes de calidad del aire que garanticen que se respete este plazo ampliado. En cambio, los planes de calidad del aire elaborados con arreglo al artículo 23, apartado 1, no están sujetos a este plazo.

### *c) Conclusión parcial*

68. En consecuencia, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 impone a los Estados miembros una obligación claramente definida y directamente aplicable de evitar la superación de los valores límite de los contaminantes allí mencionados.

69. Asimismo, del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 se deriva una clara obligación *autónoma* de elaborar planes de calidad del aire, que nace cuando se incumplen los valores límite. (40)

70. Polonia alega que el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 no es suficientemente preciso en cuanto al contenido de los planes de calidad del aire: dicha disposición no establece ningún plazo concreto para poner fin al exceso, sino que se limita a exigir que el período de incumplimiento sea lo más breve posible. Afirma, además, que la determinación de las medidas requiere una ponderación de los intereses contrapuestos, tal como recalcan también Francia e Irlanda.

71. Sin embargo, a estos argumentos cabe responder que, si bien la facultad de apreciación que implica la ponderación de intereses puede tener relevancia a la hora de determinar si una infracción está caracterizada, (41) y también al apreciar el nexo causal, (42) no es decisiva para la cuestión de si la disposición de que se trata es suficientemente precisa para conferir derechos a los particulares. Por el contrario, basta con que estos puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales el respeto de los límites a que está sujeta dicha facultad de apreciación. (43)

### *3. Finalidad de los valores límite y de la obligación de mejorar la calidad del aire*

72. Si los valores límite y la obligación de mejorar la calidad del aire con arreglo a las Directivas 96/62, 1999/30 y 2008/50 tienen por objeto conferir derechos a quienes sufran daños en la salud a causa de la contaminación del aire es una cuestión que depende, sobre todo, junto a la determinabilidad de los eventuales derechos, de los objetivos de dichos instrumentos. (44)

73. De acuerdo con el considerando 2 y el artículo 1 de cada una de ellas, las Directivas 96/62 y 2008/50 tienen por objeto evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana. (45) Las normas relativas a la calidad del aire ambiente que introducen estas Directivas concretan las obligaciones que incumben a la Unión en materia de protección del medio ambiente y de la salud pública, que, en particular, se deducen del artículo 3 TFUE, apartado 3, y del artículo 191 TFUE, apartados 1 y 2. Dichas disposiciones establecen que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en sus distintas regiones, y se basará, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva. (46) Además, esta obligación de protección se deriva de los artículos 2, 3 y 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales. (47)

74. El hecho de que los valores límite de PM10 y dióxido de nitrógeno, en particular, tienen por objeto la protección de la salud humana se deriva de su propia designación como valores límite para la protección de la salud humana en los anexos II y III de la Directiva 1999/30 y en el artículo 13 y el anexo XI de la Directiva 2008/50. La propia definición del concepto de «valor límite», subrayada

por el demandante, en el artículo 2, punto 5, tanto de la Directiva 96/62 como de la Directiva 2008/50, presupone que el valor límite se fije con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto.

75. Dado que las distintas obligaciones de mejorar la calidad del aire se originan con la superación de estos valores límite, es indudable que con ellas se pretende proteger la salud.

76. Como acertadamente recalca la Comisión, atendiendo a esta finalidad de protección, el Tribunal de Justicia ya declaró, en relación con las antiguas Directivas sobre la calidad del aire, que los particulares han de estar facultados para invocar como *derechos* los preceptos vinculantes de estas Directivas. (48) Partiendo de este principio, ha permitido apelar a las Directivas 96/62 y 2008/50, (49) y también a este respecto ha hablado de la tutela judicial de *derechos*. (50)

77. Cuando Polonia e Irlanda sostienen que con el objetivo de la protección de la salud se hace referencia únicamente a la protección de la sociedad en general, no resultan convincentes. Precisamente el interés en la salud es de naturaleza personalísima y, por tanto, individual, y fundamenta la jurisprudencia recién expuesta.

78. Podría ser diferente respecto a las normas en materia de medio ambiente, cuyo objetivo primordial es proteger la fauna, la flora y los hábitats, y solo indirectamente beneficiar a las personas. En este sentido cabe mencionar los niveles críticos de protección de la vegetación con arreglo al artículo 14 y al anexo XIII de la Directiva 2008/50. No obstante, en el presente asunto no se trata de aclarar si estas disposiciones pretenden conferir derechos a los particulares.

79. En contra de la opinión de Irlanda, el principio de «quien contamina paga» tampoco se opone al reconocimiento de una responsabilidad del Estado por los daños en la salud ocasionados por la infracción de disposiciones en materia de calidad del aire ambiente.

80. Es cierto que este principio está mencionado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, entre los que rigen la política de medio ambiente de la Unión, por lo que también se ha de tener en cuenta al interpretar las normas relativas a la calidad del aire ambiente. Y también es cierto que, de acuerdo con él, ha de ser preferentemente el causante de la contaminación del aire quien asuma los costes resultantes, tal como queda patente en otras versiones lingüísticas más que en la expresión alemana «Verursacherprinzip» [principio del causante], como por ejemplo la inglesa «that the polluter should pay», o la francesa «principe du pollueur-payeur».

81. Sin embargo, este principio no puede exonerar a los Estados miembros de su propia responsabilidad cuando, en infracción del Derecho de la Unión, permiten o no evitan la contaminación del aire. Que las normas relativas a la calidad del aire ambiente asignen esta responsabilidad a los Estados miembros se justifica, por lo demás, por el hecho de que la contaminación del aire ambiente, por lo general, procede de distintas fuentes, de manera que han de ser los Estados miembros quienes decidan en qué medida han de reducir sus emisiones los distintos causantes de la contaminación.

#### **4. Sobre la sentencia Paul**

82. La relevancia de esas consideraciones sobre la finalidad de las normas relativas a la calidad del aire se aprecia con especial nitidez cuando se comparan con la sentencia Paul. Esta constituye el único caso en que el Tribunal de Justicia desestimó un derecho a indemnización con el argumento de que las disposiciones de que allí se trataba *no* tenían por objeto conferir derechos a los particulares.

83. La referida sentencia versaba sobre las obligaciones de supervisión bancaria entonces vigentes, cuyo objetivo era, entre otros, proteger a los depositantes. (51) Dichas disposiciones presentaban claros paralelismos con la protección de la calidad de aire: tanto esta como la supervisión bancaria se caracterizan por su gran complejidad, (52) y en ninguno de los dos casos se

mencionan expresamente los derechos de los particulares, (53) tal como ha subrayado Francia en el presente procedimiento.

84. No obstante, las normas sobre supervisión bancaria entonces vigentes se diferenciaban de la protección de la calidad del aire en ciertos aspectos esenciales, algo que no se debía exclusivamente a las diferencias que existían entre sus respectivos objetos.

85. En primer lugar, la garantía de depósitos (54) constituía un régimen especial de protección de los depositantes, lo cual abogaba en contra de reconocerles, además, el derecho a reparación. (55) En cambio, no se aprecia que exista tal régimen específico en cuanto a los daños en la salud por la contaminación del aire.

86. En cualquier caso, la finalidad principal de la normativa sobre supervisión bancaria entonces vigente consistía en conseguir el reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial. Ello permitía la concesión de una autorización única a los bancos, válida en toda la Unión, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen. (56) Así, de acuerdo con su fundamento legal, las normas sobre supervisión bancaria pretendían hacer realidad la libertad de establecimiento, mediante la armonización de los requisitos nacionales. A tal fin no era necesaria una responsabilidad del Estado frente a los depositantes que no estuviera prevista por el Derecho interno, o incluso que estuviera excluida por este. (57)

87. Por el contrario, las normas sobre protección de la calidad del aire se basan en las competencias de la Unión en materia de medio ambiente, por lo que, de conformidad con el artículo 191 TFUE, persiguen obligatoriamente un elevado nivel de protección de la salud humana. Precisamente esta protección es la finalidad principal, desempeñando los objetivos del mercado interior, a lo sumo, un papel marginal e indirecto.

## **5. Ausencia de disposiciones sobre derechos económicos**

88. No obstante, la objeción formulada por Francia podría entenderse también en el sentido de que un derecho a resarcimiento requiere la violación de una norma que confiera a los particulares el derecho a un pago o beneficio económico, y tal norma no existe en materia de protección de la calidad del aire.

89. Efectivamente, en las resoluciones adoptadas hasta la fecha a favor de una responsabilidad del Estado por la infracción del Derecho de la Unión, muchas veces se trataba de la garantía de derechos económicos: por ejemplo, la garantía de salarios y pensiones de jubilación en caso de quiebra del empresario, (58) o de los derechos de los adquirentes de viajes combinados en caso de quiebra del operador turístico, (59) o de la garantía de depósitos (60) y la protección de los inversores frente a los precios abusivamente elevados en caso de OPA, (61) o del derecho a indemnización de las víctimas de delitos. (62)

90. En el mismo sentido parecen apuntar las afirmaciones del Tribunal de Justicia cuando dice que la infracción de la disposición correspondiente tiene incidencia directa en la situación jurídica («situation juridique») del perjudicado. (63) Con ello se refería a los intereses patrimoniales protegidos jurídicamente en relación con la garantía de depósitos y la protección de los inversores.

91. En cambio, si un Estado miembro no garantizase el respeto de los valores límite, con ello no se vería afectada la situación jurídica de las personas que por esta causa sufriesen un deterioro de la salud. Antes bien, se trataría de la violación de un bien jurídico, al cual se le atribuye una importancia mucho mayor que a los mencionados intereses económicos. En efecto, toda persona tiene el derecho a la integridad física y psíquica que le reconoce el artículo 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que se sitúa en un lugar preeminente en relación con otros bienes jurídicos. (64)

92. Pero, independientemente de la incidencia en la situación jurídica del perjudicado, es preciso recalcar que la jurisprudencia relativa a la responsabilidad del Estado no se basa en la protección de intereses económicos del perjudicado, sino que pretende garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión protegiendo los derechos que este reconoce a los particulares. (65) Por lo tanto, el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que esta se funda. (66)

93. En coherencia con este objetivo, el Tribunal de Justicia ha reconocido también que la Directiva EIA (67) tiene por objeto conferir derechos a los particulares, (68) aunque es posible que las pretensiones indemnizatorias con frecuencia no prosperen debido a la ausencia de una relación de causalidad directa. (69)

94. Por lo demás, los daños en la salud también acarrearán perjuicios económicos, como por ejemplo el coste del tratamiento o la pérdida de ingresos. Por este motivo, en su propuesta para la Directiva 2008/50 la Comisión no solo hizo hincapié en las consecuencias que la contaminación del aire tiene en la salud, sino que también estimó los perjuicios económicos entre 189 000 y 609 000 millones de euros anuales hasta 2020. (70) Al menos estos perjuicios están comprendidos en el objetivo de la protección de las normas sobre la calidad del aire.

## **6. Condición de beneficiario de la norma**

95. Pero ¿quería realmente la Unión reconocer a un grupo potencialmente ilimitado de afectados el derecho a una determinada calidad del aire ambiente, cuya violación diese lugar a un derecho a resarcimiento?

96. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia ha declarado, en doce procedimientos por incumplimiento, que diez Estados miembros no cumplían las exigencias de calidad del aire ambiente. (71) Las nueve últimas sentencias hablan incluso de una superación sistemática y continuada de los valores límite. Actualmente están en curso siete procedimientos que afectan, en particular, a otros tres Estados miembros. (72) Al menos, en Bélgica, (73) Alemania, (74) Francia (75) y el Reino Unido (76) existen litigios pendientes ante los órganos jurisdiccionales nacionales en relación con la calidad del aire.

97. Por consiguiente, los Estados miembros deberían prever un gran número de indemnizaciones por incumplimiento de los niveles de calidad del aire en caso de que se reconozcan los correspondientes derechos. Al margen de los riesgos financieros que esto implica, las controversias relativas a tales derechos podrían representar una considerable carga para los tribunales de los Estados miembros.

98. Sin embargo, estas consideraciones no se oponen al reconocimiento de derechos que puedan dar lugar a la reclamación de indemnizaciones, pues el gran número de potenciales afectados lo que demuestra es, ante todo, la importancia de una adecuada calidad del aire.

99. Asimismo, el coste derivado de las indemnizaciones no es manifiestamente desproporcionado respecto a la gravedad del problema. En cuanto a los valores límite de calidad del aire no se trata de pequeños inconvenientes, sino de considerables perjuicios para la salud que pueden derivar incluso en la muerte prematura. (77)

100. De igual manera, el número de personas realmente perjudicadas no es tan amplio que pueda incluir a prácticamente todos los habitantes de los Estados miembros afectados, de modo que deban acabar indemnizándose unos a otros por medio de los impuestos. En realidad, la superación de los valores límite afecta sobre todo a determinados grupos que residen o trabajan en las zonas más contaminadas. (78) Con frecuencia, se trata de personas de extracción socioeconómica baja, (79) que dependen especialmente de la tutela judicial.

101. Precisamente por este motivo (80) no sería acertado entender, como hacen Irlanda y Polonia, que las normas sobre calidad del aire se dirigen exclusivamente a la protección de la sociedad en general. Si bien la calidad del aire se ha de proteger con carácter general, los problemas específicos surgen en lugares determinados y afectan a grupos de personas concretos e identificables. En consecuencia, solo pueden acogerse al artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 las personas que se vean directamente afectadas por una superación de los valores límite o por un riesgo de superación. (81)

102. En consonancia con las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia ha aludido ya a la posibilidad de un derecho a resarcimiento derivado del Derecho de la Unión en relación con la aplicación de normas sobre la calidad del aire. (82)

## **7. Respuesta a la primera cuestión prejudicial**

103. En resumen, procede declarar que los valores límite de contaminantes en el aire ambiente y las obligaciones de mejorar la calidad del aire con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, así como con arreglo a los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50, tienen por objeto conferir derechos a los particulares.

### **B. Segunda cuestión prejudicial: otros requisitos del derecho a resarcimiento**

104. La segunda cuestión versa sobre los requisitos que se imponen al reconocimiento de un derecho al resarcimiento de daños en la salud. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente presta especial atención a la fecha en que se ha de determinar la existencia de una infracción de las normas sobre protección de la calidad del aire.

105. Procede recordar aquí los otros dos requisitos del derecho a indemnización: la violación del Derecho de la Unión debe estar suficientemente caracterizada (véase 1) y ha de existir una relación de causalidad directa entre ella y los perjuicios (véase 2). (83)

#### **1. Sobre la violación suficientemente caracterizada**

106. Para determinar si existe una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda de indemnización debe tener en cuenta todos los elementos que caractericen la situación que se le haya sometido. Entre dichos elementos figuran, en particular, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho y la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión Europea hayan podido contribuir a la omisión, a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión. (84)

107. Asimismo, de la jurisprudencia se desprende que una violación del Derecho de la Unión siempre está manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido. (85)

#### **a) Superación de los valores límite como violación caracterizada**

108. La obligación de respetar los valores límite de PM10 (desde 2005) y de dióxido de nitrógeno (desde 2010), que inicialmente se deducía del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 96/62 y de los artículos 4, en relación con el anexo II, y 5, en relación con el anexo III, sección I, fase 1, de la Directiva 1999/30 y, desde el 11 de junio de 2010, se deduce del artículo 13, apartado 1, y el anexo XI de la Directiva 2008/50, es inequívoca y no deja a los Estados miembros ningún margen

de apreciación. De ello podría deducirse que, por su propia naturaleza, esta violación ya estaba caracterizada.

109. Sin embargo, en la sentencia Janecek el Tribunal de Justicia declaró, respecto a las Directivas 96/62 y 1999/30, que los Estados miembros no estaban obligados a tomar medidas tales que impidiesen todo tipo de exceso. (86) Aunque las últimas sentencias relativas a estas Directivas apuntan en el sentido de que la superación de los valores límite constituye en cualquier caso una infracción autónoma del Derecho de la Unión, (87) en ese momento ya era de aplicación la Directiva 2008/50. En consecuencia, la superación de los valores límite durante la aplicabilidad de las Directivas 96/62 y 1999/30, por sí sola, aún no podía considerarse una violación caracterizada del Derecho de la Unión.

110. No obstante, la sentencia Janecek confirma la igualmente clara e incondicionada obligación de elaborar planes de acción en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62. (88) Esta obligación está estrechamente vinculada a la superación de los valores límite, pues no entra en juego, o al menos se reduce al mínimo, cuando el Estado miembro ha adoptado medidas suficientes para la disminución de la contaminación del aire, ya sea antes o después de la aplicabilidad de los valores límite.

111. En la Directiva 2008/50, tal relación también se aprecia con claridad, pues la obligación de elaborar planes de calidad del aire con arreglo al artículo 23 nace con la superación de los valores límite de conformidad con el artículo 13 y el anexo XI.

112. De lo anterior se deduce que, tanto con arreglo a las antiguas Directivas como con arreglo a la Directiva 2008/50, la superación de los valores límite relativos a la calidad del aire ambiente sin el correspondiente plan dirigido a eliminar la superación constituye una violación caracterizada del Derecho de la Unión que puede fundamentar el derecho a resarcimiento.

#### ***b) Calidad de los planes***

113. Sin embargo, en contra de la opinión de Polonia, para excluir la existencia de una violación caracterizada no basta con haber elaborado cualquier plan. Como alega Italia, para que la superación de los valores límite no constituya una violación caracterizada, el plan no debe presentar deficiencias manifiestas.

114. A este respecto, en primer lugar se ha de examinar si las autoridades competentes han satisfecho las exigencias del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 o del anexo IV de la Directiva 96/62. Solo si el plan comprende los datos que allí se mencionan se puede valorar si es realmente adecuado para poner fin a la superación o en qué plazo esta podrá quedar corregida. (89)

115. No obstante, aunque se cumplan todos los requisitos formales, una violación de los valores límite puede considerarse suficientemente caracterizada si manifiestamente el plan no satisface los requisitos materiales, por haber excedido las autoridades competentes los límites de su margen de apreciación. (90) Tales deficiencias pueden consistir, en particular, en que la duración prevista de la superación claramente no sea «lo más breve posible», o en que los medios propuestos sean claramente inadecuados para remediarla. Cabe la posibilidad también de que los planes se basen en puntos de muestreo manifiestamente mal ubicados (91) o en simulaciones gravemente erróneas, de manera que no se tenga en cuenta el verdadero alcance de la superación de los valores límite.

116. El control de estas exigencias es tarea de los órganos jurisdiccionales nacionales en el procedimiento principal, que a tal efecto deben tener en cuenta que la Comisión ya rechazó los planes presentados por Francia, entre otras zonas, para la aglomeración de París cuando examinó las prórrogas del plazo con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50. (92) Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, entre el 11 de junio de 2010 y el 16 de abril de 2017, la República Francesa de manera manifiesta no adoptó, a su debido tiempo, medidas adecuadas para que el

período de superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno (93) y de PM10 (94) fuese lo más breve posible, en particular, en dicha aglomeración.

**c) *Período pertinente***

117. La relación entre una violación caracterizada de los valores límite y el plan dirigido a remediarla implica que los períodos que se han de tener en cuenta para valorar un posible derecho a resarcimiento se deban determinar atendiendo a dicho plan. En efecto, todo período de tiempo durante el cual se haya superado un valor límite sin un plan adecuado es un período de tiempo en que el Estado miembro de que se trate ha violado de forma caracterizada las normas relativas a la calidad del aire.

118. Por lo que respecta al presente caso, el de la aglomeración de París, la correspondiente fecha de aplicación de los valores límite, en defecto de una prórroga del plazo con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50, se deduce del anexo XI, que a este respecto coincide con la anterior Directiva 1999/30. Así pues, los valores límite de PM10 son aplicables desde el 1 de enero de 2005, y los de dióxido de nitrógeno, desde el 1 de enero de 2010.

119. En cambio, la obligación de elaborar planes de calidad del aire en virtud del artículo 23 de la Directiva 2008/50 no se originó hasta la expiración del plazo de transposición, el 11 de junio de 2010.

120. De conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, estos planes deben transmitirse a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se haya observado la primera superación de los valores límite. De ahí deducen varios de los Estados miembros coadyuvantes que la obligación de elaborar planes de calidad del aire no se hizo efectiva hasta el final de ese plazo adicional.

121. Esto es correcto posiblemente en el caso de una superación de los valores límite o valores objetivo, además de los márgenes de tolerancia correspondientes, que se produjese por primera vez después de concluir el plazo de transposición de la Directiva 2008/50.

122. En cambio, las superaciones que ya existiesen en el momento en que expiró el plazo de transposición se sometían a las obligaciones que antes de esa fecha imponían los artículos 7, apartado 3, y 8 de la Directiva 96/62 en relación con los valores límite y los márgenes de exceso tolerado de la Directiva 1999/30. Dichas disposiciones establecían una obligación similar a la del artículo 23 de la Directiva 2008/50, pero de alcance temporal aún mayor. (95) Tal obligación se aplicaba antes incluso de la vigencia de los valores límite, en cuanto se superasen tanto estos como el correspondiente margen de exceso tolerado.

123. También para la transmisión de dichos planes preveía el artículo 11, apartado 1, letra a), inciso iii), de la Directiva 96/62 un plazo de dos años. En cambio, dichos planes debían garantizar que, en el momento en que entrasen en vigor, los valores límite ya fuesen respetados y, con ello, debían ser efectivos ya en ese momento.

124. En consecuencia, los Estados miembros debían elaborar los planes oportunos desde el momento en que, antes de expirar el plazo de transposición de la Directiva 2008/50, se superasen los valores límite. Según parece, esto es lo que sucedía en el presente caso, ya que Francia había solicitado, sin éxito, a la Comisión prórrogas de los plazos para PM10 y para dióxido de nitrógeno, (96) lo que implica que consideraba que se estaban superando los valores límite. En cualquier caso, le corresponde comprobar este extremo al órgano jurisdiccional nacional.

**d) *Conclusión parcial***

125. Una infracción caracterizada de las normas sobre la protección de la calidad del aire en relación

con PM10 o dióxido de nitrógeno que contienen los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, la Directiva 1999/30 y los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50 comprende, en el caso de superación de los valores límite tras el vencimiento del plazo de su aplicación, todos los períodos durante los cuales se hayan superado los correspondientes valores límite vigentes sin que se dispusiera de un plan de mejora de la calidad del aire que cumpliera las exigencias del anexo IV de la Directiva 96/62 o del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 y que no presentara ninguna otra deficiencia manifiesta.

## 2. *Sobre la relación de causalidad directa*

126. Las verdaderas dificultades a que se enfrenta el ejercicio de derechos de resarcimiento residen en la prueba de una relación de causalidad directa entre la violación caracterizada de las normas sobre calidad del aire y los daños concretos a la salud.

127. La obligación del perjudicado de demostrar de modo suficiente en Derecho el alcance del daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión constituye, en principio, un requisito para que se genere la responsabilidad del Estado por dichos daños. (97)

128. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar el nivel de prueba exacto. Ellos deben comprobar si el perjuicio alegado se deriva de forma suficientemente directa de la infracción del Derecho de la Unión cometida por el Estado miembro, (98) pero han de hacerlo también observando los principios de equivalencia y efectividad. (99) Con el fin de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, el Tribunal de Justicia puede facilitarle todas las indicaciones que considere necesarias. (100)

129. Un acto o (como sucede con las medidas insuficientes de mejora de la calidad del aire) una omisión solo constituye la causa de un daño cuando sea posible establecer una relación de causalidad directa entre dicho acto y el perjuicio sufrido. El requisito de relación de causalidad no se cumple si el daño se hubiera producido igualmente de no haberse adoptado el acto o de no haberse cometido la omisión. (101)

130. Si bien los valores límite de PM10 y de dióxido de nitrógeno se basan en la idea de que la contaminación del aire es causante de graves daños para la salud, que pueden derivar incluso en la muerte prematura, (102) con ello no se demuestra que las dolencias padecidas por una determinada persona se deban a superaciones de los valores límite y a unos planes de calidad del aire deficientes. En efecto, dichas dolencias pueden tener su origen en otras causas, como pueden ser la predisposición genética o los hábitos personales (por ejemplo, tabaquismo). Dado que recientemente la Organización Mundial de la Salud ha recomendado reducir los valores límite, (103) no se puede descartar que, aun observando la Directiva 2008/50, el aire esté lo suficientemente contaminado como para ocasionar tales enfermedades.

131. Por lo tanto, para demostrar la relación de causalidad directa, el perjudicado debe acreditar, *en primer lugar*, que durante un período de tiempo suficientemente prolongado permaneció en un entorno donde se vulneraron de forma caracterizada los valores límite que el Derecho de la Unión impone a la calidad del aire ambiente. La cuestión relativa a la duración de dicho período de tiempo es de carácter médico y precisa una respuesta científica.

132. Tal permanencia podría haberse producido, en cualquier caso, en particular en el puesto de trabajo o en el domicilio, pero también en otros lugares en los que el perjudicado se hubiese encontrado con frecuencia durante un tiempo prolongado.

133. En cambio, no basta con que haya estado en una aglomeración o zona en la que se hubiesen superado los valores límite en uno o varios puntos de muestreo, ya que determinados puntos de muestreo se han de ubicar de manera que proporcionen información sobre la contaminación de los lugares más afectados. (104) En consecuencia, en tales aglomeraciones o zonas también puede haber

muchos lugares donde el aire esté menos contaminado y se cumplan los criterios del Derecho de la Unión.

134. Por consiguiente, el perjudicado debe demostrar de forma concreta que en el lugar de permanencia referido y durante el período en cuestión se superaron los valores límite. No obstante, en caso de que en dicho lugar no hubiese puntos de muestreo, también ha de ser posible determinar el grado de contaminación mediante simulaciones, ya que a los propios Estados miembros se les permite recurrir a este instrumento. (105) Así, cuando en la aglomeración correspondiente se superan los valores límite, la Agencia Europea de Medio Ambiente presume que la población urbana que reside en un radio de cien metros en torno a las grandes arterias está expuesta a un grado excesivo de contaminación. (106)

135. *En segundo lugar*, quien aspire a percibir una indemnización por la contaminación del aire debe demostrar un perjuicio que realmente pueda estar relacionado con la correspondiente contaminación.

136. Y, *en tercer lugar*, el perjudicado ha de probar una relación de causalidad directa entre la mencionada permanencia en el lugar donde se superó de forma caracterizada un valor límite relativo a la calidad del aire ambiente y los perjuicios alegados.

137. Para ello, por lo general son necesarios informes médicos, en los que sin duda se han de tener en cuenta también los fundamentos científicos de la fijación de los valores límite y las recomendaciones, en ocasiones más estrictas aún, de la Organización Mundial de la Salud.

138. Cabría plantearse facilitar esta prueba con una presunción *iuris tantum* de que un daño típico a la salud, en un caso de presencia suficientemente prolongada en un entorno donde se ha superado un valor límite, ha sido ocasionado por esta superación. Así, en unas circunstancias en que parecía muy evidente la severa contaminación del aire, el TEDH dedujo tal presunción a partir de la superación de los valores límite en combinación con otros importantes indicios. (107) En favor de esta simplificación de la prueba, el perjudicado podría invocar el principio de efectividad, si una prueba plena que excluyese toda duda razonable pudiese dificultar excesivamente la obtención de una reparación.

139. No obstante, no considero adecuado que el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento se pronuncie acerca de si tal presunción se deriva del Derecho de la Unión y, en particular, de las normas sobre la calidad del aire ambiente. Ni la petición de decisión prejudicial ni los coadyuvantes han planteado hasta ahora esta cuestión. En cualquier caso, la aceptación de la referida presunción precisaría de un estudio detenido de los fundamentos científicos a fin de determinar la existencia de un nexo causal entre la contaminación del aire y los daños en la salud.

140. Por otro lado, algunos de los coadyuvantes recalcan que en el año 2003, es decir, antes de que entrase en vigor el valor límite de PM10, el demandante ya alegó un deterioro de su salud. Sin embargo, esto no excluye que la contaminación del aire le ocasionase nuevos daños en la salud, bien agravando el deterioro anterior, bien impidiendo o demorando su recuperación. Sea como fuere, tales efectos del incumplimiento de los valores límite serían previsibles, pues la contaminación del aire con frecuencia agrava los efectos de los problemas de salud ya existentes. (108) Esta cuestión también es de naturaleza científica y debe ser examinada por el órgano jurisdiccional nacional en el caso concreto.

141. Finalmente, procede señalar que, con la acreditación de una relación directa entre una violación caracterizada de los valores límite y un daño a la salud, no se ha dicho todavía la última palabra. El Estado miembro aún puede eludir la responsabilidad si acredita que estas superaciones se habrían producido aunque hubiese elaborado a tiempo unos planes de calidad del aire a satisfacción de las exigencias de la Directiva.

### **3. Respuesta a la segunda cuestión**

142. En resumen, el derecho a un resarcimiento de los daños ocasionados en la salud por una superación de los valores límite de PM10 o dióxido de nitrógeno en el aire ambiente con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, o con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2008/50, desde el vencimiento del plazo correspondiente, requiere que el perjudicado acredite la existencia de una relación de causalidad directa entre dichos daños y su permanencia en un lugar en que se hubieran superado los respectivos valores límites vigentes sin que se dispusiera de un plan de mejora de la calidad del aire que fuera conforme con las exigencias del anexo IV de la Directiva 96/62 o del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 y que no presentara ninguna otra deficiencia manifiesta.

## V. Conclusión

143. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

- «1) Los valores límite de contaminantes en el aire ambiente y las obligaciones de mejorar la calidad del aire con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, así como con arreglo a los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50, tienen por objeto conferir derechos a los particulares.
- 2) El derecho a un resarcimiento de los daños ocasionados en la salud por una superación de los valores límite de PM10 o dióxido de nitrógeno en el aire ambiente con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, o con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2008/50, desde el vencimiento del plazo correspondiente, requiere que el perjudicado acredite la existencia de una relación de causalidad directa entre dichos daños y su permanencia en un lugar en que se hubieran superado los respectivos valores límites vigentes sin que se dispusiera de un plan de mejora de la calidad del aire que fuera conforme con las exigencias del anexo IV de la Directiva 96/62 o del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 y que no presentara ninguna otra deficiencia manifiesta.»

---

<sup>1</sup> Lengua original: alemán.

---

<sup>2</sup> 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 la versión resultante de la Directiva (UE) 2015/1480 de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 (DO 2015, L 226, p. 4).

---

<sup>3</sup> Véanse, aparte de las sentencias de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), y de 28 de abril de 2022, Comisión/Francia (Valores límite de PM10) (C-286/21, no publicada, EU:C:2022:319), relativas a la residencia del demandante, por ejemplo, las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267); de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite de dióxido de PM10) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334); de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895); de 3 de febrero de 2021, Comisión/Hungría (Valores límite de PM10) (C-637/18, no publicada, EU:C:2021:92), y de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite de NO2) (C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437).

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Calidad-del-aire-revision-de-las-normas-de-la-UE\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Calidad-del-aire-revision-de-las-normas-de-la-UE_es), visitada el 25 de febrero de 2022.

---

[5](#) Asunto C-375/21, Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» y otros (DO 2021, C 401, p. 2).

---

[6](#) Asunto C-174/21, Comisión/Bulgaria (DO 2021, C 206, p. 18).

---

[7](#) 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).

---

[8](#) 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).

---

[9](#) Air Quality — Time extensions ([https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time\\_extensions.htm](https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time_extensions.htm), visitado el 21 de febrero de 2022).

---

[10](#) Véanse, en particular, los considerandos 21, 25 y 32 de la Decisión C(2009) 5244 final, de 2 de julio de 2009, y los considerandos 10, 14 a 16, 19 y 30 de la Decisión C(2010) 9168 final, de 17 de diciembre de 2010, ambas sobre PM10, y el artículo 1 de la Decisión C(2013) 920 final, de 22 de febrero de 2013, sobre el dióxido de nitrógeno.

---

[11](#) Sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900).

---

[12](#) Sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Francia (Valores límite de PM10) (C-286/21, no publicada, EU:C:2022:319).

---

[13](#) Sentencia del Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) de 4 de agosto de 2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804), apartados 4 y 5.

---

[14](#) Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartados 54 y 55.

---

[15](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 33; de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 40; de 24 de junio de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530), apartado 56, y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartado 54.

---

[16](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51; de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178), apartado 20, y de 10 de diciembre de 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014), apartado 79.

---

[17](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428),

apartado 40; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51; de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 41, y de 16 de julio de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566), apartado 34.

---

[18](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartados 21 y 22, y de 10 de diciembre de 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014), apartado 81.

---

[19](#) Véanse las sentencias de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178), apartados 22 a 26; de 25 de noviembre de 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717), apartados 49 y 50, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249), apartados 63 y 86.

---

[20](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 40; de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 112, y de 24 de enero de 2018, Pantuso y otros (C-616/16 y C-617/16, EU:C:2018:32), apartado 49.

---

[21](#) Véanse las sentencias de 10 de mayo de 2011, Comisión/Suecia (PM10) (C-479/10, no publicada, EU:C:2011:287); de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (PM10) (C-34/11, EU:C:2012:712), y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (PM10) (C-68/11, EU:C:2012:815).

---

[22](#) Así, del informe anual con cuestionario de Francia correspondiente a 2003 (<https://cdr.eionet.europa.eu/fr/eu/annualair/envqwuzxq/>, visitado el 24 de febrero de 2022) se desprende que en la aglomeración de París se excedían el valor límite anual con margen de exceso tolerado para dióxido de nitrógeno (tabla 8b, fila 14) y el valor límite diario con margen de exceso tolerado para PM10 (tabla 8c, fila 14).

---

[23](#) Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 44 a 46.

---

[24](#) Comunicación de la Comisión sobre las notificaciones de las prórrogas de los plazos de cumplimiento de ciertos valores límite y las exenciones de la obligación de aplicarlos en virtud del artículo 22 de la Directiva 2008/50/CE sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa [COM(2008) 403 final, p. 2].

---

[25](#) Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2016:862), puntos 95 a 98.

---

[26](#) Véanse las sentencias de 10 de mayo de 2011, Comisión/Suecia (PM10) (C-479/10, no publicada, EU:C:2011:287); de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (PM10) (C-34/11, EU:C:2012:712), y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (PM10) (C-68/11, EU:C:2012:815).

---

[27](#) Sentencias de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, EU:C:1985:330), apartado 16; de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), apartados 55 y 56, y de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:687), apartado 131.

---

[28](#) Sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (PM10) (C-68/11, EU:C:2012:815), apartados 64 y 65.

---

[29](#) Sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 48. Véanse también las sentencias citadas a continuación, en la nota 32.

---

[30](#) Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:168), punto 78.

---

[31](#) Véanse las sentencias de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110), apartado 23, y de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 49.

---

[32](#) Sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267); de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (PM10) (C-336/16, EU:C:2018:94); de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900); de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite de PM10) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334); de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895); de 3 de febrero de 2021, Comisión/Hungría (Valores límite de PM10) (C-637/18, no publicada, EU:C:2021:92); de 4 de marzo de 2021, Comisión/Reino Unido (Valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-664/18, no publicada, EU:C:2021:171); de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite de NO2) (C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437), y de 28 de abril de 2022, Comisión/Francia (Valores límite de PM10) (C-286/21, no publicada, EU:C:2022:319).

---

[33](#) Sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 83; de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), apartado 78, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 133.

---

[34](#) Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 44.

---

[35](#) Sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267), apartados 105 y 106; de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), apartado 79, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 134.

---

[36](#) Véase el punto 53 de las presentes conclusiones.

---

[37](#) Sentencias de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 42; de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 70, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartados 78 a 81.

---

[38](#) Sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 80.

---

[39](#) Sentencias de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartados 43 a 47, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 81.

---

[40](#) Sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 35, y de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 53.

---

[41](#) Sentencias de 25 de enero de 2007, Robins y otros (C-278/05, EU:C:2007:56), apartado 72; de 25 de abril de 2013, Hogan y otros (C-398/11, EU:C:2013:272), apartados 50 a 52, y, especialmente sobre la Directiva 2008/50, mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2016:862), punto 76. Véanse también, a continuación, los puntos 106 y siguientes.

---

[42](#) Véanse a continuación los puntos 126 y siguientes.

---

[43](#) Sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 46, y de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 105. Véanse también las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 59; de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 34 y 45, y de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), apartados 31 y 72.

---

[44](#) Sentencias de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros (C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, EU:C:1996:375), apartados 33 y siguientes; de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 102, y de 10 de diciembre de 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014), apartados 88 y 89.

---

[45](#) Véase la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 67.

---

[46](#) Sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 33.

---

[47](#) Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:168), punto 53.

---

[48](#) Sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (Anhídrido sulfuroso y partículas en suspensión) (C-361/88, EU:C:1991:224), apartado 16, y Comisión/Alemania (Plomo) (C-59/89, EU:C:1991:225), apartado 19; véase también la sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (Agua potable) (C-58/89, EU:C:1991:391), apartado 14.

---

[49](#) Sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 37 y 38; de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 54; de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 53 y 54, y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartado 38.

---

[50](#) Sentencias de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 52; de

26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 31 y 54, y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartados 33, 39 y 54.

---

[51](#) Véase la sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 38.

---

[52](#) Véase la sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 44.

---

[53](#) Véase la sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 41.

---

[54](#) Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO 1994, L 135, p. 5).

---

[55](#) Sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 45.

---

[56](#) Sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 42.

---

[57](#) Sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartado 43.

---

[58](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428); de 25 de enero de 2007, Robins y otros (C-278/05, EU:C:2007:56), y de 25 de abril de 2013, Hogan y otros (C-398/11, EU:C:2013:272), apartados 50 a 52.

---

[59](#) Sentencia de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros (C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, EU:C:1996:375), apartados 33 y siguientes.

---

[60](#) Sentencias de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249).

---

[61](#) Sentencia de 10 de diciembre de 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014).

---

[62](#) Sentencia de 16 de julio de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566).

---

[63](#) Sentencias de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 103, y de 10 de diciembre de 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014), apartado 90.

---

[64](#) En este sentido, sentencias de 20 de mayo de 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67), apartado 15; de 5 de junio de 2007, Rosengren y otros (C-170/04, EU:C:2007:313), apartado 39; de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300), apartado 44, y de 25 de noviembre de 2021, Delfarma (C-488/20, EU:C:2021:956), apartado 37.

---

[65](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartados 31 a 33; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 20, y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartado 54.

---

[66](#) Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 35; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 31; de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 40; de 28 de julio de 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602), apartado 18, y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartado 54.

---

[67](#) Actualmente, Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

---

[68](#) Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartados 32 y 36. Véanse también las sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 66, y de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882), apartado 45.

---

[69](#) Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartados 45 a 47; véanse, no obstante, mis conclusiones presentadas en el asunto Leth (C-420/11, EU:C:2012:701), puntos 50 a 55.

---

[70](#) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa [COM(2005) 447 final, p. 2].

---

[71](#) Sentencias de 10 de mayo de 2011, Comisión/Suecia (PM10) (C-479/10, no publicada, EU:C:2011:287); de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (PM10) (C-34/11, EU:C:2012:712); de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (PM10) (C-68/11, EU:C:2012:815); de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267); de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (PM10) (C-336/16, EU:C:2018:94); de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900); de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite de PM10) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334); de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895); de 3 de febrero de 2021, Comisión/Hungría (Valores límite de PM10) (C-637/18, no publicada, EU:C:2021:92); de 4 de marzo de 2021, Comisión/Reino Unido (Valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-664/18, no publicada, EU:C:2021:171); de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite de NO<sub>2</sub>) (C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437), y de 28 de abril de 2022, Comisión/Francia (Valores límite de PM10) (C-286/21, no publicada, EU:C:2022:319).

---

[72](#) Asuntos C-573/19, Comisión/Italia (Dióxido de nitrógeno), C-730/19, Comisión/Bulgaria (Dióxido de azufre), C-125/20, Comisión/España (Dióxido de nitrógeno), C-70/21, Comisión/Grecia (PM10), C-342/21, Comisión/Eslovaquia (PM10), C-633/21, Comisión/Grecia (Dióxido de nitrógeno), y C-220/22, Comisión/Portugal (Dióxido de nitrógeno).

---

[73](#) Sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533).

---

[74](#) Sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), y de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

---

[75](#) Sentencia del Conseil d'État (Consejo de Estado) de 4 de agosto de 2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804).

---

[76](#) Sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382).

---

[77](#) Agencia Europea de Medio Ambiente, *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, Informe de la AEMA n.º 22/2018, pp. 19 y 21.

---

[78](#) Véanse también, a continuación, los puntos 131 y siguientes.

---

[79](#) Agencia Europea de Medio Ambiente, *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, Informe de la AEMA n.º 22/2018, pp. 19 a 22.

---

[80](#) Véanse, por lo demás, los puntos 77 y 78 de las presentes conclusiones.

---

[81](#) Véanse las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 39; de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 56, y de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 56, y, con carácter genérico, mis conclusiones presentadas en el asunto Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:274), puntos 41 y siguientes.

---

[82](#) Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114), apartados 54 y 55.

---

[83](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51; de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 41, y de 16 de julio de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566), apartado 34.

---

[84](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 56, y de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630), apartado 42.

---

[85](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 57; de 12 de diciembre de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774), apartado 214; de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 31, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), apartado 47.

---

[86](#) Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 44.

---

[87](#) Véase el punto 53 de las presentes conclusiones.

---

[88](#) Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 35, 39 y 41. Véase también la sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartados 53 y 56.

---

[89](#) Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

---

[90](#) Véanse las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 46, y de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 105. Véanse también las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 59; de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 34 y 45, y de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), apartados 31 y 72.

---

[91](#) Véase la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 43 a 45.

---

[92](#) Véase el punto 20 de las presentes conclusiones.

---

[93](#) Sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), apartado 89.

---

[94](#) Sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Francia (Valores límite de PM10) (C-286/21, no publicada: EU:C:2022:319), apartado 77.

---

[95](#) Véanse los puntos 42 y siguientes de las presentes conclusiones.

---

[96](#) Véase el punto 20 de las presentes conclusiones.

---

[97](#) Sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249), apartado 122.

---

[98](#) Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 65; de 20 de octubre de 2011, Danfoss y Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674), apartado 34, y de 19 de junio de 2014, Specht y otros (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, EU:C:2014:2005), apartado 106.

---

[99](#) Sentencia de 20 de octubre de 2011, Danfoss y Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674), apartado 36, y, en este sentido, sentencias de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros (C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461), apartado 64, y de 5 de junio de 2014, Kone y otros (C-557/12, EU:C:2014:1317), apartado 24.

---

[100](#) Sentencia de 20 de octubre de 2011, Danfoss y Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674), apartado 35.

---

[101](#) En este sentido, sentencia de 28 de octubre de 2004, van den Berg/Consejo y Comisión (C-164/01 P, EU:C:2004:665), apartado 57.

---

[102](#) Propuesta de la Comisión, de 21 de septiembre de 2005, de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa [COM(2005) 447 final, p. 2]. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2016:862), puntos 2 y 3, y en el asunto Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:168), punto 53.

---

[103](#) *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2021.

---

[104](#) Véase la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 43, sobre el anexo III, sección B, punto 1, letra a), primer guion, de la Directiva 2008/50. El anexo VI, sección I, letra a), inciso i), de la Directiva 1999/30 ya contenía idénticos preceptos.

---

[105](#) Véanse la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 62; el artículo 6 de la Directiva 96/62, el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 1999/30 y los artículos 6, 7 y 10 y los considerandos 6 y 14 de la Directiva 2008/50.

---

[106](#) Agencia Europea de Medio Ambiente, *Exceedance of air quality standards in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards>, visitado el 1 de marzo de 2022. Según este documento, en 2019 el 10 % de la población urbana de la Unión y del Reino Unido estaba expuesta a un grado excesivo de contaminación por PM10, porcentaje que en el caso del dióxido de nitrógeno ascendía al 3 %.

---

[107](#) Sentencia del TEDH de 9 de junio de 2005, Fadeyeva c. Rusia (55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300), apartados 87 y 88.

---

[108](#) Agencia Europea de Medio Ambiente, *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, Informe de la AEMA n.º 22/2018, pp. 19 a 21.