



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
přednesené dne 22. září 2022<sup>1</sup>

**Věc C-375/21**

## **Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2010/75/EU – Průmyslové emise – Integrovaná prevence a omezování znečištění – Stanovení mírnějších mezních hodnot emisí – Dodržování norem kvality životního prostředí – Povinnosti příslušného orgánu veřejné moci – Směrnice 2008/50/ES – Kvalita vnějšího ovzduší – Mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené v zájmu ochrany lidského zdraví – Překročení – Plán kvality ovzduší“

### **I. Úvod**

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká vztahu mezi dvěma různými druhy mezních hodnot a mezi směrnicemi, ze kterých vyplývají. Podle směrnice o průmyslových emisích<sup>2</sup> se pro průmyslová zařízení stanoví *mezní hodnoty emisí*. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší<sup>3</sup> vedle toho obsahuje *mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší*. Obě právní úpravy mají zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí v oblasti kvality ovzduší, působí však na různých úrovních. Mezní hodnoty emisí uvedené ve směrnici o průmyslových emisích se uplatňují přímo u zdroje látek znečišťujících ovzduší, tak říkajíc u komína. Naproti tomu předmětem mezních hodnot pro kvalitu ovzduší stanovených ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší je celkový výsledek působení veškerých zdrojů znečišťujících látek ve vnějším ovzduší, tedy vzduch, který vdechují lidé. Nicméně je zřejmé, že uplatňování obou právních úprav musí být koordinováno.

2. Příčinou sporu v původním řízení je aktualizace stávajícího povolení hnědouhelné elektrárny provedená na základě směrnice o průmyslových emisích. Vzhledem k tomu, že dodržení mezních hodnot emisí pro oxid siřičitý, které se jako takové mají použít podle této směrnice, způsobuje náklady, jejichž výše je nepřiměřená, byly stanoveny mírnější mezní hodnoty emisí, což v zásadě umožňuje výjimka upravená ve směrnici.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: němčina.

<sup>2</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

<sup>3</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1) ve znění směrnice Komise (EU) 2015/1480 ze dne 28. srpna 2015 (Úř. věst. 2015, L 226, s. 4).

3. V oblasti dotčené dopady činnosti dané elektrárny jsou však překročeny mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené pro oxid siřičitý ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a plán kvality ovzduší, který byl z tohoto důvodu přijat s cílem zajistit dodržení těchto mezních hodnot, stanoví na emise produkované elektrárnou přísnější požadavky, které při aktualizaci povolení nebyly dodrženy.

4. Proto je zejména třeba objasnit, zda lze udělit výjimku z emisních hodnot, které se podle směrnice o průmyslových emisích použijí za běžných okolností, ačkoli jsou porušeny mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené pro dotyčnou znečišťující látku ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a plány kvality ovzduší stanoví přísnější požadavky. Mimoto se předběžně otázky týkají toho, zda může být v takové situaci dokonce třeba stanovit přísnější požadavky, než jsou mezní hodnoty emisí, které by za běžných okolností bylo třeba použít podle směrnice o průmyslových emisích. Jak se v obou těchto ohledech ukáže, je rozhodujícím nástrojem pro účely koordinace uplatňování obou směrnic plán kvality ovzduší podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

## II. Právní rámec

### A. Směrnice o průmyslových emisích

5. Bod 16 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích objasňuje možnost stanovit mírnější mezní hodnoty emisí:

„Pro účely zohlednění určitých zvláštních okolností, kdy by použití úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, by měly mít příslušné orgány možnost stanovit mezní hodnoty emisí, jež se od uvedených úrovní odchyľují. Takovéto odchyľky by měly vycházet z hodnocení zohledňujícího přesně definovaná kritéria. Mezní hodnoty emisí stanovené v této směrnici by neměly být překročeny. V žádném případě by nemělo být způsobeno závažné znečištění a celkově by mělo být dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.“

6. Článek 3 směrnice o průmyslových emisích definuje různé pojmy:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

2) ‚znečištěním‘ lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví, nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit hodnotu životního prostředí a další zákonné způsoby využití životního prostředí;

[...]

6) ‚normou kvality životního prostředí‘ souhrn požadavků, které musí dané životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právem Unie;

[...]“

7. Článek 13 směrnice o průmyslových emisích stanoví, že Komise společně se zástupci členských států, dotčených průmyslových odvětví a nevládních organizací, které podporují ochranu životního prostředí, popíše nejlepší dostupné techniky (dále jen „BAT“) v referenčních dokumentech o BAT a v závěrech o BAT a pravidelně tyto dokumenty aktualizuje. Sporné zařízení, hnědouhelná elektrárna, spadá do oblasti působnosti prováděcího rozhodnutí (EU) 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení<sup>4</sup>.

8. Základní požadavky na povolení vyplývají z čl. 14 odst. 1 směrnice o průmyslových emisích:

„Členské státy zajistí, aby v povolení byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků podle článků 11 a 18.

[...]“

9. Podle článku 14 a přílohy II směrnice o průmyslových emisích musí být v povolení zařízení stanoveny mezní hodnoty emisí zejména pro oxid siřičitý.

10. Ustanovení čl. 15 odst. 3 a 4 směrnice o průmyslových emisích obsahují pravidla pro stanovení mezních hodnot emisí, která jsou relevantní v této věci:

„3. Příslušný orgán stanoví mezní hodnoty emisí, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o BAT uvedených v čl. 13 odst. 5, a to jedním z těchto způsobů:

- a) stanovením mezních hodnot emisí, které nepřekračují úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami. Tyto mezní hodnoty emisí jsou vyjádřeny za stejné období jako úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami nebo za období kratší a za totožných referenčních podmínek; nebo
- b) stanovením jiných mezních hodnot emisí, než jsou hodnoty uvedené v písmeni a), pokud jde o hodnoty, období a referenční podmínky.

Použije-li se písmeno b), příslušný orgán nejméně jednou ročně posoudí výsledky monitorování emisí s cílem zajistit, aby emise za běžných provozních podmínek nepřekračovaly úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami.

4. Odchylně od odstavce 3, a aniž je dotčen článek 18, může příslušný orgán v konkrétních případech stanovit mírnější mezní hodnoty emisí. Takovou odchylku lze použít, pouze pokud posouzení prokáže, že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsány v závěrech o BAT vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí, a to z důvodů:

- a) zeměpisné polohy daného zařízení nebo jeho místních environmentálních podmínek; nebo
- b) technické charakteristiky daného zařízení.

<sup>4</sup> – Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách podle směrnice Evropského parlamentu a Rady o průmyslových emisích pro velká spalovací zařízení (závěry o BAT pro velká spalovací zařízení) (Úř. věst. 2017, L 212, s. 1).

Příslušný orgán doloží v příloze k podmínkám povolení důvody vedoucí k použití prvního pododstavce, včetně výsledku posouzení a odůvodnění uložených podmínek.

Mezní hodnoty emisí stanovené v souladu s prvním pododstavcem však nesmějí překročit mezní hodnoty emisí, jsou-li tyto hodnoty v přílohách této směrnice stanoveny.

Příslušný orgán v každém případě zajistí, aby nedošlo k závažnému znečištění a aby bylo celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

[...]

11. Článek 18 směrnice o průmyslových emisích stanoví dodatečné podmínky pro dosažení souladu s normami kvality životního prostředí:

„Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik, uvedou se v povolení dodatečná opatření, aniž jsou dotčena jiná opatření, která mohou být k dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna.“

### **B. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší**

12. Oba první body odůvodnění směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší popisují její obecně platné cíle:

„(1) Šestý akční program Společenství pro životní prostředí [...] stanoví potřebu snížit znečištění na úroveň, které minimalizují škodlivé účinky na lidské zdraví, přičemž zvláštní pozornost se věnuje citlivým skupinám obyvatel, a škodlivé účinky na životní prostředí jako celek, zlepšit monitorování a posuzování kvality ovzduší, včetně depozice znečišťujících látek, a poskytovat veřejnosti informace.

(2) V zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako celku je zvláště důležité bojovat proti emisím znečišťujících látek u zdroje a stanovit a provádět co nejúčinnější opatření na snížení emisí na místní a celostátní úrovni a na úrovni Společenství. Proto je třeba emisím škodlivých látek znečišťujících ovzduší bránit, předcházet jim nebo je omezit a stanovit vhodné cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace.“

13. V bodě 18 odůvodnění směrnice o kvalitě vnějšího prostředí je zmíněn její vztah k jiným směrnicím:

„[...] Cíle kvality vnějšího ovzduší stanovené touto směrnicí se rovněž plně zohlední tam, kde se udělují povolení pro průmyslové činnosti podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění<sup>5</sup>.“

14. Odkazy na směrnici 2008/1 se podle čl. 81 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích považují za odkazy na poslední uvedenou směrnici, protože tato směrnice podle prvního bodu svého odůvodnění mimo jiné představovala přepracování prvně uvedené směrnice.

<sup>5</sup> – Úř. věst. 2008, L 24, s. 8.

15. Článek 1 bod 1 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší obsahuje její hlavní cíle:

„Tato směrnice stanoví opatření zaměřená na:

- 1) vymezení a stanovení cílů kvality vnějšího ovzduší určených k zabránění a předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo k jejich snížení;
- 2) [...]“

16. Článek 2 bod 5 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší definuje pojem „mezí hodnota“ jako „úroveň stanoven[ou] na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě a která poté již nesmí být překročena“.

17. Článek 13 odst. 1 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá povinnost dodržovat různé mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM10, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

Pokud jde o oxid dusičitý a benzen, nesmějí být mezní hodnoty uvedené v příloze XI překračovány ode dne v ní uvedeného.

Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.

[...]“

18. Podle oddílu B přílohy XI nesmí být hodinová mezní hodnota pro oxid siřičitý ve výši 350  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  překročena častěji než 24krát v kalendářním roce a denní mezní hodnota ve výši 125  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  častěji než třikrát v kalendářním roce. Tyto mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší v Bulharsku na základě směrnice 99/30<sup>6</sup> platí od přistoupení tohoto členského státu k Unii ke dni 1. ledna 2007<sup>7</sup>.

19. Článek 23 odst. 1 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví, že v případě překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší v určitých zónách nebo aglomeracích musí být za účelem dosažení daných hodnot vypracovány plány kvality ovzduší:

„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoli příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. [...]

<sup>6</sup> – Směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. 1999, L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164).

<sup>7</sup> – Rozsudek ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, bod 17).

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV [...] Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

[...]

20. Mimoto článek 19 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví, že při překročení jakékoli varovné prahové hodnoty dojde k informování veřejnosti. Varovná prahová hodnota stanovená pro oxid siřičitý podle oddílu A přílohy XII činí 500 µg/m<sup>3</sup>, měřeno po tři po sobě následující hodiny. Podle článku 24 musí členské státy v případě překročení varovné prahové hodnoty oxidu siřičitého nad rámec varování přijmout krátkodobá ochranná opatření.

### III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

21. Tepelná elektrárna „Marica-iztok 2“ EAD je největší ze čtyř tepelných elektráren nacházejících se na území Bulharské republiky v energetickém komplexu „Marica-iztok“ s celkovým instalovaným výkonem 1 602 MW. Byla vybudována na území obce Radnevo, přibližně 24,5 km vzdušnou čarou od města Galabovo, a sestává z osmi bloků se zabudovanými odsiřovacími zařízeními.

22. Spalovací zařízení tepelné elektrárny „Marica-iztok 2“ využívá místní hnědé uhlí, které se vyznačuje vysokým obsahem síry a popela, jakož i nízkou výhřevností. Kotle používané v elektrárně byly navrženy pouze za účelem spalování místního hnědého uhlí, a nemohou proto spalovat žádný jiný druh paliva. Technická omezení daných zařízení v podstatě spočívají v tom, že je nemožné, aby kovová konstrukce kotlů odolala lineárnímu tepelnému roztahování, k němuž by docházelo v důsledku použití paliva s vyšší výhřevností a nižším obsahem síry a popela, tj. použití jiného typu uhlí.

23. Elektrárna je považována za jeden z hlavních zdrojů průmyslového znečištění životního prostředí na území obce Galabovo. Pravidelně jsou tam zaznamenávána překročení průměrných hodinových a denních mezních hodnot oxidu siřičitého, a to i nad rámec výstražné prahové hodnoty 500 µg/m<sup>3</sup>.

24. Soudní dvůr proto nedávno taktéž konstatoval, že Bulharsko v zóně BG006 (Jihovýchod), kde se nachází obec Galabovo a elektrárna „Marica-iztok 2“<sup>8</sup>, od roku 2007 z důvodu překračování mezních hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý a nedostatečných plánů kvality ovzduší nesplnila své povinnosti vyplývající z článků 13 a 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší<sup>9</sup>.

25. Rada obce Galabovo dne 30. listopadu 2018 na základě článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší přijala na období let 2019 až 2023 program ke snížení úrovně znečišťujících látek a k dosažení mezních hodnot oxidu siřičitého<sup>10</sup>. V tomto programu byly jako hlavní zdroje znečištění životního prostředí oxidem siřičitým uvedeny čtyři tepelné elektrárny nacházející se v dané oblasti, mimo jiné i tepelná elektrárna „Marica-iztok 2“, a vytápění bytových prostor.

<sup>8</sup> – Rozsudek ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, body 21, 23 a 29).

<sup>9</sup> – Rozsudek ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382).

<sup>10</sup> – Aktualizácia na programata za управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO<sub>2</sub>), 2019 – 2023 г., [Aktualizace programu kvality ovzduší v obci Galabovo, který byl vypracován pro znečišťující látky pevné částice (PM<sub>10</sub>) a oxid siřičitý (SO<sub>2</sub>), 2019 – 2023, [https://galabovo.org/sites/default/files/Programa\\_Galabovo.pdf](https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf)].

26. Tento program stanoví mimo jiné následující opatření ke snížení znečištění oxidem siřičitým, a to „provedení projektů za účelem rekonstrukce odsiřovacích zařízení a dosažení minimálního stupně odsíření 98 %, jakož i zákaz provozu kotlových agregátů bez funkčních odsiřovacích zařízení“<sup>11</sup>.

27. Rozhodnutím ze dne 21. prosince 2018 výkonný ředitel Výkonné agentury pro životní prostředí (dále jen „IAOS“) aktualizoval integrované povolení udělené tepelné elektrárně „Marica-iztok 2“. Rozhodnutí bylo vydáno na základě bulharského provedení směrnice o průmyslových emisích ve spojení s prováděcím rozhodnutím (EU) 2017/1442.

28. Výkonný ředitel tímto rozhodnutím mimo jiné stanovil minimální stupeň odsíření 97 % pro odsiřovací zařízení 1/2, 3/4, 7 a 8, což odpovídá úrovni emisí SOX ve výši 570 mg/Nm<sup>3</sup>, a minimální stupeň odsíření 97,5 % pro odsiřovací zařízení 5/6. Aby bylo dosaženo mezní hodnoty emisí SO<sub>x</sub>, stanovené za běžných okolností, jejíž výše činí 320 mg/Nm<sup>3</sup>, musel by však být použit stupeň odsíření 98,32 %.

29. Spolek „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ proti tomuto rozhodnutí podal žalobu k Administrativen sad – Stara Zagora (správní soud ve Staré Zagoře, Bulharsko), který ji zamítl rozsudkem ze dne 28. srpna 2020. Správní soud zejména odmítl přezkoumat a posoudit význam plánu kvality ovzduší obce Galabovo.

30. Soud prvního stupně mj. konstatoval, že stupeň odsíření 98,32 % by způsobil náklady ve výši 312 200 000 leva (BGN) (přibližně 156 000 000 eur). Naproti tomu v případě stupně odsíření 97 % by za dvanáctileté období provozu vznikly náklady ve výši 40 000 000 BGN (přibližně 20 000 000 eur).

31. Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ (spolek „Za Zemi – přístup ke spravedlnosti“), Sofie (Bulharsko), „The Green Tank – graždansko sdruženie s nestopanska cel“ („The Green Tank – neziskové občanské sdružení“, Řecká republika) a NS (Řecká republika) podaly proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek.

32. Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) proto Soudnímu dvoru předkládá následující otázky:

- „1) Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice o průmyslových emisích, jakož i s články 13 a 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích posoudit, zda udělení výjimky může s ohledem na všechna relevantní vědecká data o znečištění životního prostředí, včetně opatření přijatých v rámci příslušného programu kvality ovzduší v dané zóně nebo aglomeraci podle článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ohrozit dodržování norem kvality životního prostředí?
- 2) Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice o průmyslových emisích, jakož i s články 13 a 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích upustit od stanovení mírnějších mezních hodnot emisí látek znečišťujících ovzduší pocházejících ze zařízení, pokud by taková odchylka byla v rozporu s opatřeními, která byla stanovena v příslušném programu kvality ovzduší, který byl v dané

<sup>11</sup> – Opatření Gl\_Lt\_Pr\_t\_4, s. 287 programu.

zóně nebo aglomeraci přijat na základě článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, a mohla by ohrozit dosažení cíle spočívajícího v zajištění toho, aby bylo období překročení norem kvality ovzduší co možná nejkratší?

- 3) Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice o průmyslových emisích a s článkem 13 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích posoudit, zda by stanovení mírnějších mezních hodnot emisí látek znečišťujících ovzduší pocházejících ze zařízení s ohledem na veškerá relevantní vědecká data o znečištění životního prostředí, včetně kumulativního účinku ve spojení s ostatními zdroji dané znečišťující látky přispělo k překročení příslušných norem kvality ovzduší, stanovených v dané zóně nebo aglomeraci v souladu s článkem 13 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, a pokud ano, zda musí upustit od udělení výjimky, která by ohrozila dosažení norem kvality životního prostředí?“

33. Písemné vyjádření předložili žalující spolek, Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ (spolek „Za Zemi – přístup ke spravedlnosti“), provozovatel dané elektrárny, společnost „TEC Marica-iztok 2“ EAD, Bulharská republika, Italská republika a Evropská komise. Jednání se nekonalo, jelikož Soudní dvůr má za to, že má dostatek podkladů pro rozhodnutí.

#### IV. Právní posouzení

34. Účelem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je objasnit, jaký je vztah pravidel o povolování průmyslových zařízení stanovených směrnicí o průmyslových emisích k požadavkům na kvalitu ovzduší stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší.

35. V článku 13 a příloze XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší jsou stanoveny mezní hodnoty pro určité znečišťující látky ve vnějším ovzduší (mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší). Jejich předmětem je množství znečišťujících látek, které se vyskytují ve vnějším ovzduší, a koncentrace těchto znečišťujících látek jsou proto měřeny v místech odběru vzorků umístěných v určitých lokalitách, které jsou reprezentativní z hlediska zatížení znečišťující látkou<sup>12</sup>.

36. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce sice zmiňuje i rtuť, na kterou se jakožto na látku znečišťující ovzduší vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší<sup>13</sup>, avšak Unie pro koncentraci této látky ve vnějším ovzduší doposud nestanovila samostatnou mezní hodnotu pro kvalitu ovzduší. Proto jsou emise rtuti produkované spornou elektrárnou z hlediska žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce irelevantní.

37. Naproti tomu v článku 13 a příloze XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší unijní normotvůrce stanovil mezní hodnoty kvality ovzduší pro oxid siřičitý, které jsou podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v oblasti dotčené dopady činnosti elektrárny „Marica-iztok 2“, tedy v oblasti,

<sup>12</sup> – K této problematice viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 37 a násl.).

<sup>13</sup> – Úř. věst. 2005, L 23, s. 3.



kde se projevují její emise, zejména v obci Galabovo, překročeny. Nedávno k tomuto závěru dospěl i Soudní dvůr<sup>14</sup>. V této souvislosti se zdá, že se jedná o jedinou oblast v Unii, kde jsou překročeny mezní hodnoty kvality ovzduší stanovené pro oxid siřičitý<sup>15</sup>.

38. Obec Galabovo proto přijala plán kvality ovzduší, který mimo jiné stanoví, že elektrárna „Marica-iztok 2“ má dosáhnout stupně odsíření 98 %.

39. Konkrétní stanovení mezních hodnot emisí pro takové zařízení, jako je uvedená elektrárna, se zakládá na směrnici o průmyslových emisích, zejména na článku 15. Mezní hodnoty emisí se svou povahou liší od mezních hodnot pro kvalitu ovzduší. Vztahují se k množství znečišťujících látek, které zařízení uvolní za určité období a která jsou naměřena v bodě uvolňování nebo vypouštění. Uvolněné znečišťující látky se následně rozptýlí do vnějšího ovzduší a jsou patrné v hodnotách naměřených v místech odběru vzorků podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

40. Podle čl. 15 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích musí mezní hodnoty emisí zařízení v zásadě odpovídat nejlepší dostupným technikám, avšak v případě, že by dodržování těchto mezních hodnot vedlo k nepřiměřeným nákladům, umožňuje čl. 15 odst. 4 stanovit mírnější mezní hodnoty.

41. Příslušný orgán se při stanovení mezních hodnot emisí oxidu siřičitého v povolení vydaném pro elektrárnu „Marica-iztok 2“, které je předmětem sporu, podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce opíral o posledně uvedenou výjimku. Proto pro některá odsířovací zařízení elektrárny stanovil minimální stupeň odsíření 97 % a pro další zařízení minimální stupeň odsíření 97,5 %. Zvýšení stupně odsíření na 98 %, jak je stanoveno v plánu kvality ovzduší, by emise oxidu siřičitého snížilo o jednu třetinu, resp. o jednu pětinu. K dosažení mezní hodnoty emisí odpovídající nejlepší dostupným technikám by podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo nutné dokonce ještě intenzivnější odsíření okolo 98,32 %.

42. Bez ohledu na to, zda je povolena odchylka podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích, však článek 18 této směrnice vyžaduje stanovení dodatečných opatření, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik, pokud jsou k dodržení normy kvality životního prostředí nezbytné přísnější podmínky.

43. S ohledem na výše uvedené se Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) prostřednictvím svých tří otázek táže, zda je uplatnění výjimky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích v povolení, které je předmětem sporu, vyloučeno již z důvodu překročení mezních hodnot kvality ovzduší stanovených pro oxid siřičitý podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (první a třetí otázka nebo alespoň na základě plánu kvality ovzduší (druhá otázka).

44. Zdá se mi však, že nemá smysl zabývat se předběžnými otázkami v podobě, v jaké byly položeny. Spíše níže ve světle mezních hodnot pro kvalitu ovzduší a plánu kvality ovzduší nejprve objasním podmínky uplatnění výjimky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích (k tomu viz oddíl A) a následně jako doplnění požadavky, které vyplývají z článku 18 této směrnice (k tomu viz oddíl B).

<sup>14</sup> – Rozsudek ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382).

<sup>15</sup> – Evropská agentura pro životní prostředí, Air quality in Europe — 2020 report, EEA Report No 09/2020, s. 86 ([https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file)).

## A. Článek 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích

### 1. Kontext právní úpravy obsažené v čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích

45. Podle čl. 15 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích musí být pro průmyslová zařízení stanoveny mezní hodnoty emisí, které zajišťují, že emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o BAT.

46. Odchylně od čl. 15 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích čl. 15 odst. 4 první pododstavec první věta příslušnému orgánu umožňuje v konkrétních případech stanovit mírnější mezní hodnoty emisí. Tato pravomoc platí, aniž je dotčen článek 18, kterým se budu zabývat později<sup>16</sup>.

47. Článek 15 odst. 4 první pododstavec druhá věta směrnice o průmyslových emisích upřesňuje, že odchylky ve smyslu první věty lze použít, pouze pokud posouzení prokáže, že by dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami z určitých důvodů vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí. Tyto důvody musí spočívat v zeměpisné poloze daného zařízení a jeho místních environmentálních podmínkách nebo v jeho technických charakteristikách.

48. Povolení odchylky je tedy podmíněno provedením zvážení.

49. Článek 15 odst. 4 třetí pododstavec směrnice o průmyslových emisích omezuje možnost stanovení vyšších mezních hodnot emisí tím, že musí být dodrženy mezní hodnoty emisí popřípadě stanovené v přílohách směrnice.

50. Uplatňování těchto podmínek nevyvolává podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci v původním řízení žádné otázky.

### 2. Článek 15 odst. 4 čtvrtý pododstavec směrnice o průmyslových emisích – neexistence závažného znečištění

51. Článek 15 odst. 4 čtvrtý pododstavec směrnice o průmyslových emisích však obsahuje dodatečnou podmínku, která by ve věci v původním řízení mohla bránit povolení odchylky. Podle tohoto ustanovení příslušný orgán v *každém případě* zajistí, aby nedošlo k závažnému znečištění a aby bylo celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Rovněž poslední věta bodu 16 odůvodnění v této souvislosti stanoví, že by v *žádném případě* nemělo být způsobeno závažné<sup>17</sup> znečištění a celkově by mělo být dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

52. Výjimka uvedená v čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích tedy není stanovena pro všechny případy, kdy je dodržení obecných mezních hodnot emisí spojeno s obzvláště vysokými náklady. Tuto výjimku lze naopak použít pouze v případech, kdy mírnější mezní hodnoty emisí nezpůsobí závažné znečištění, a i navzdory výjimce bude celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

<sup>16</sup> – Viz níže body 77 a násl.

<sup>17</sup> – [Tato poznámka se týká pouze německého znění.]

53. Článek 3 bod 2 směrnice o průmyslových emisích definuje „znečištění“ jako lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví, nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit hodnotu životního prostředí a další zákonné způsoby využití životního prostředí.

54. Podle této definice je každé vniknutí oxidu siřičitého do ovzduší znečištěním. Unijní normotvůrce totiž mezní hodnoty kvality ovzduší pro oxid siřičitý podle nadpisu přílohy XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanovil pro ochranu lidského zdraví. Ukazují tedy, že emise oxidu siřičitého mohou škodit lidskému zdraví nebo kvalitě životního prostředí<sup>18</sup>.

55. Směrnice o průmyslových emisích však nestanoví, kdy je třeba znečištění považovat za *závažné*. Stejně tak není konkretizováno, co je třeba rozumět vysokou úrovní ochrany životního prostředí. V projednávané věci však není nutno zabývat se zevrubným objasněním otázky, co je třeba rozumět těmito pojmy.

56. Na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a jednoho nedávného rozsudku Soudního dvora<sup>19</sup> je totiž třeba mít za to, že v oblasti dotčené dopady činnosti sporné elektrárny jsou překročeny mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší pro oxid siřičitý. Podle bodu 18 odůvodnění této směrnice se cíle kvality vnějšího ovzduší, které stanoví, *plně* zohlední při povolování průmyslových činností.

57. Jak bylo řečeno, unijní normotvůrce mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší přijal v zájmu ochrany lidského zdraví a povinnost dodržovat je platí na celém území členských států<sup>20</sup>, a to trvale a bezvýjimečně<sup>21</sup>. Na rozdíl od jiných znečišťujících látek tato směrnice pro oxid siřičitý ani nestanoví možnosti prodloužit lhůtu pro dodržení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší. Proto nelze překročení mezních hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý akceptovat jako nikoli závažné znečištění, nýbrž je nutně závažné.

58. Zároveň unijní normotvůrce prostřednictvím mezních hodnot pro kvalitu ovzduší stanovil, co je třeba rozumět vysokou úrovní ochrany životního prostředí, pokud jde o míru výskytu dotyčných znečišťujících látek ve vnějším ovzduší.

59. Výjimka uvedená v čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích nemůže odůvodnit překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší a vyloučit závažnost znečištění. Toto ustanovení totiž již s ohledem na své znění povoluje pouze odchylku od mezních hodnot emisí, které podle této směrnice za běžných okolností platí pro průmyslová zařízení. A zvážení nákladů na dodržení mezních hodnot a přínosů pro životní prostředí, které je v něm stanoveno, se zaměřuje pouze na náklady vynaložené na dané zařízení. Jak ještě bude ilustrováno níže, lze naproti tomu odchylku od

<sup>18</sup> – Viz též již body 1 a 4 odůvodnění směrnice Rady 80/779/EHS ze dne 15. července 1980 o mezních a směrných hodnotách kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice (Úř. věst. 1980, L 229, s 30; Zvl. vyd. 15/01, s. 142).

<sup>19</sup> – Rozsudek ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, zejména body 23 a 29).

<sup>20</sup> – V tomto smyslu rozsudky ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překračování mezních hodnot pro PM<sub>10</sub>) (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, body 73 a 74), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 96 a 97).

<sup>21</sup> – V tomto smyslu rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (PM<sub>10</sub>) (C-68/11, EU:C:2012:815, body 64 a 65), ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 42), ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM<sub>10</sub>) (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 70), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 78 až 81), a ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, body 76 a 78).

mezních hodnot pro kvalitu ovzduší povolenou z důvodu převažujících zájmů odůvodnit pouze – ve velmi přísných mezích a dočasně – v rámci směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, a to při stanovení plánů kvality ovzduší<sup>22</sup>.

### 3. Článek 15 odst. 4 čtvrtý pododstavec směrnice o průmyslových emisích – způsobení závažného znečištění

60. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že uplatnění výjimky, která je předmětem sporu, nebylo jedinou příčinou překročení mezních hodnot kvality ovzduší stanovených pro oxid siřičitý. Toto překročení se spíše zakládá na emisích čtyř různých elektráren společně s emisemi vzniklými v důsledku vytápění obytných prostor. Posledně uvedený faktor se podle plánu kvality ovzduší obce Galabovo na určitých místech území této obce podílí na průměrné hodinové koncentraci oxidu siřičitého dokonce z 10,1 % až 79 %<sup>23</sup>.

61. Lze tedy pochybovat o tom, že závažné znečištění ve smyslu čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích by bylo způsobeno výjimkou pro pouze jeden z těchto zdrojů znečišťujících látek.

62. Podle čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích je však příslušný orgán v každém případě povinen zajistit, aby nedošlo k závažnému znečištění, tedy aby v důsledku odchylky nebyly překročeny mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší. Pokud by ale při povolení odchylky nebylo zohledněno množství emisí z ostatních zdrojů, mohly by nastat případy, kdy se přinejmenším přispěje ke vzniku závažného znečištění. Pokud by byl každý zdroj znečišťujících látek posuzován nezávisle na ostatních zdrojích, bylo by rovněž téměř vyloučeno dosažení souladu s mezními hodnotami pro kvalitu ovzduší.

63. Proto je přiznání výjimky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích podmíněno zevrubným stanovením přípustných emisí *veškerých* zdrojů znečišťujících látek, které zaručí, že ani při povolení odchylky pro některý z daných zdrojů nebude v souhrnu způsobeno překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší.

64. Nástrojem pro toto stanovení je plán kvality ovzduší, který musí vypracovat příslušné vnitrostátní orgány podle článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, tedy na základě jiné směrnice. V případě překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší musí totiž členské státy zajistit, aby byl vypracován takový plán, který obsahuje náležitá opatření, aby bylo období překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší co možná nejkratší. Jinými slovy: plán kvality ovzduší musí stanovit opatření, která jsou nezbytná k tomu, aby bylo souladu s mezními hodnotami pro kvalitu ovzduší dosaženo, co nejdříve to bude možné. V podstatě se při tom bude jednat o opatření s cílem snížit emise příslušných znečišťujících látek, např. o stanovení přísnějších mezních hodnot emisí pro určité zdroje.

65. Na rozdíl od povolení jednotlivých zařízení a činností je v rámci tohoto plánu možné zajistit rovnováhu mezi uvedeným cílem spočívajícím v dodržení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy<sup>24</sup>. V této souvislosti musí být zváženy

<sup>22</sup> – Viz níže body 64 a násl.

<sup>23</sup> – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v této souvislosti zřejmě odkazuje na nákres č. VI.2.7 na s. 256 plánu kvality ovzduší (citován v poznámce pod čarou 10).

<sup>24</sup> – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 45 a 46), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 134), a ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, bod 130).

všechny zájmy, které souvisejí s příslušnými zdroji, a musí být vyváženy jak navzájem tak ve vztahu k cíli spočívajícímu v dodržení mezních hodnot kvality ovzduší. Tímto způsobem lze rozhodnout, jaký zdroj emisí musí být podroben přísnějším omezením a do jaké míry musí být odloženo ukončení překračování, protože rychlejší omezení emisí by vedlo k nepřiměřenému poškození převažujících zájmů. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší však, pokud jde o cíl spočívající v dodržení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší, nestanoví žádné úlevy. Jistá flexibilita existuje pouze u období překročení, ale i to musí zůstat co možná nejkratší<sup>25</sup> a v žádném případě nesmí být protahováno na neurčito<sup>26</sup>.

66. Je sice pravda, že Bulharsko a provozovatel elektrárny zpochybňují, že obec Galabovo může ve svém plánu kvality ovzduší stanovit podmínky týkající se emisí elektrárny, která je předmětem sporu, protože tato elektrárna se nachází na území jiné obce. Plán kvality ovzduší ale může dosažení souladu s mezními hodnotami pro kvalitu ovzduší zajistit pouze v případě, že může stanovit podmínky pro všechny relevantní zdroje emisí – tedy i zdroje, které se nacházejí mimo území, které je překročením dotčeno.

67. Tato okolnost neznamená, že plán kvality ovzduší musí být stanoven v jediném právním aktu nebo jediným orgánem. Členské státy mohou uspořádat pravomoci příslušných orgánů tak, že plán kvality ovzduší vzejde z různých právních aktů různých orgánů. Členské státy však musí zajistit, aby tyto právní akty společně dostaly požadavkům uvedeným v článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší. Musí proto zejména zajistit, aby jednotlivé orgány koordinovaly svá opatření v zájmu společného dosažení tohoto cíle.

68. Pouze pokud z těchto podmínek vyplývá, že mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší budou dodrženy i tehdy, dojde-li ke stanovení vyšších mezních hodnot emisí, je zajištěno, že odchylka podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích v žádném případě nezpůsobí závažné znečištění. Při překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší v oblasti dotčené dopady činnosti zařízení je tudíž povolení odchylky týkající se dodatečných emisí podmíněno tím, že plán nebo plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší zajišťují, že období překročení bude v celé oblasti dotčené danými dopady co možná nejkratší, a že odchylka splňuje požadavky stanovené těmito plány kvality ovzduší. Naopak pokud by odchylka byla povolena, aniž by tyto plány byly vypracovány, byla by namísto obava, že tím budou vytvořeny *faits accomplis*, které později ztíží nebo znemožní co nejrychlejší dosažení souladu s mezními hodnotami pro kvalitu ovzduší.

69. V souladu se zásadou předběžné opatrnosti, na které je podle čl. 191 odst. 2 SFEU založena politika Unie v oblasti životního prostředí, je to, že nebude způsobeno závažné znečištění, v každém případě zajištěno pouze tehdy, pokud je vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o tomto výsledku<sup>27</sup>. Podmínky stanovené plány kvality ovzduší tedy musí splňovat toto kritérium, pokud je jejich cílem umožnit odchylku podle čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích.

<sup>25</sup> – Rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 109), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 136), a ze dne 12. května 2022, Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, nezveřejněný, EU:C:2022:382, bod 132).

<sup>26</sup> – Rozsudek ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 154).

<sup>27</sup> – Viz ke směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 58), a ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 66), jakož i k právním předpisům o odpadech rozsudek ze dne 24. října 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, bod 58). Viz též Christoph Sobotta, Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?, ERA Forum 2020, s. 723.

70. Toto – jistě přísné – kritérium ostatně odpovídá zásadě restriktivního výkladu výjimek z obecných pravidel<sup>28</sup>. Neomezuje ani účinky čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích<sup>29</sup>, neboť tuto výjimku lze i nadále použít, pokud v oblasti dotčené dopady sporných emisí nejsou překročeny příslušné mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší. V roce 2019 ale bylo v Unii – jak je zřejmé – překročením mezních hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý dotčeno jen okolí elektrárny, která je předmětem sporu.

71. Podle tohoto výkladu čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích je v konečném důsledku irelevantní, zda jsou podmínky stanovené plánem kvality ovzduší obce Galabovo z hlediska povolení, které je předmětem sporu, závazné. V důsledku toho, že v oblasti dotčené dopady činnosti dané elektrárny bylo zjištěno překročení mezních hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý, je totiž tato odchylka s ohledem na výše uvedené úvahy přípustná, *pouze* pokud existuje plán kvality ovzduší, který obsahuje podmínky pro relevantní zdroje emisí.

72. Nedostatky plánu kvality ovzduší tedy nemají za následek, že je odchylka odporující požadavkům, které stanoví, přípustná, nýbrž naopak vedou dokonce k odpadnutí jednoho předpokladu dané odchylky.

73. Mimoto pro účely povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích nepostačuje, že odchylka je v souladu s plánem kvality ovzduší, který stanoví opatření nezbytná k dosažení souladu s mezními hodnotami pro kvalitu ovzduší pro část oblasti dotčené dopady činnosti daného zařízení. Příslušné orgány naopak musí dodržení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší zajistit v celé oblasti dotčené danými dopady.

74. Plán kvality ovzduší obce Galabovo však obsahuje indicie nasvědčující tomu, že by sporná elektrárna společně s jinými průmyslovými zdroji i po provedení odsíření na úrovni 98 % mimo území dané obce, které je v plánu požadováno, přispívala k závažnému překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší a výstražné prahové hodnoty<sup>30</sup>. Jiné zdroje, například vytápění bytových prostor, v této souvislosti patrně ještě nebyly vzaty v potaz.

75. Pokud by tomu tak bylo, což by musely ověřit příslušné vnitrostátní soudy, nebyla by odchylka podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích přípustná dokonce ani v případě, že by byla slučitelná s plánem kvality ovzduší obce Galabovo. Příslušný orgán by totiž při povolení odchylky nemohl zajistit, že v lokalitách, ohledně nichž se v plánu kvality ovzduší vychází z toho, že v nich jsou překročeny mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší, nedojde k závažnému znečištění.

#### 4. Dílčí závěr

76. Podle čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích podléhá tedy povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 této směrnice, týkající se emisí znečišťující látky, jejíž mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené na základě článku 13 a přílohy XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší jsou v oblasti dotčené dopady těchto emisí překročeny, dvěma podmínkám: zaprvé musí plán nebo plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice o kvalitě

<sup>28</sup> – Viz rozsudky ze dne 12. září 2000, Komise v. Irsko (C-358/97, EU:C:2000:425, bod 55), ze dne 4. října 2011, Football Association Premier League a další (C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631, bod 162), a ze dne 14. července 2022, Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, bod 61).

<sup>29</sup> – Viz rozsudky ze dne 18. listopadu 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, bod 17), ze dne 14. června 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, bod 16), a ze dne 13. ledna 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, bod 25).

<sup>30</sup> – Strana 304 a násl. plánu kvality ovzduší, zejména nákresy č. VIII.4.3.1 až VIII.4.3.3 (citováno v poznámce pod čarou 10).

vnějšího ovzduší bez jakékoliv důvodné vědecké pochybnosti zajistit, že období překročení bude v celé oblasti dotčené danými dopady co možná nejkratší. Zadruhé musí daná odchylka splňovat požadavky stanovené těmito plány kvality ovzduší.

## **B. Článek 18 směrnice o průmyslových emisích**

77. Je sice pravda, že se jeví jako pravděpodobné, že s ohledem na výše uvedené úvahy lze ve věci v původním řízení rozhodnout pouze na základě čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích, aniž se použije [její] článek 18. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však na posledně uvedené ustanovení výslovně odkazuje a účastníci řízení se jí intenzivně zabývají. To je logické v tom ohledu, že, jak správně uvádí Komise, v případě, že se použije článek 18, je použití čl. 15 odst. 4 zcela vyloučeno. Patrné je to zejména ze skutečnosti, že čl. 15 odst. 4 platí, aniž je dotčen článek 18. Z tohoto důvodu se dále budu zabývat požadavky stanovenými článkem 18.

78. Článek 18 směrnice o průmyslových emisích se použije, pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik. V takovém případě musí být, aniž jsou dotčena jiná opatření, která mohou být učiněna k dosažení souladu s normami kvality životního prostředí, v povolení uvedena dodatečná opatření. V souladu s tím čl. 14 odst. 1 první pododstavec rovněž stanoví, že v povolení zařízení se uvedou veškerá opatření nutná ke splnění požadavků podle článku 18.

79. Nejprve je tedy nutno objasnit, zda je třeba mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené pro určité znečišťující látky považovat za normy kvality životního prostředí (k tomu viz bod 1), a následně, zda vyžadují přísnější opatření, než je stanoveno v normě, která je předmětem sporu (k tomu viz bod 2).

### *1. Pojem „norma kvality životního prostředí“*

80. Článek 3 bod 6 směrnice o průmyslových emisích pojem „norma kvality životního prostředí“ definuje jako souhrn požadavků, které musí dané životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právem Unie. Soudní dvůr tím rozumí konkrétní kvalitativní požadavky ohledně koncentrace znečišťujících látek, které je v daném okamžiku třeba splnit v této zvláštní oblasti<sup>31</sup>.

81. Je sice pravda, že směrnice o průmyslových emisích směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší výslovně nezmiňuje, avšak na rozdíl od názoru Bulharska cílí čl. 3 bod 6 a článek 18 směrnice o průmyslových emisích přinejmenším implicitně jednoznačně na normy, jako jsou mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené pro určité znečišťující látky.

82. Mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší musí být totiž v zásadě kdykoli dodrženy kdekoli v Unii<sup>32</sup>. Jedná se tudíž o požadavky, které musí být podle právních předpisů Unie v daném okamžiku splněny v daném prostředí nebo určité jeho části, resp. slovy Soudního dvora, o konkrétní kvalitativní požadavky ohledně koncentrace znečišťujících látek, které je třeba splnit v této

<sup>31</sup> – Rozsudek ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 62).

<sup>32</sup> – V tomto smyslu rozsudky ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překračování mezních hodnot pro PM<sub>10</sub>) (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, body 73 a 74), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 96 a 97).

zvláštní oblasti v daném okamžiku<sup>33</sup>. Jak jsem již uvedla před nějakou dobou, jedná se tedy o normy kvality životního prostředí ve smyslu čl. 3 bodu 6 a článku 18 směrnice o průmyslových emisích<sup>34</sup>.

83. Na rozdíl od názoru Bulharska není v tomto ohledu relevantní ani skutečnost, že mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší musí být dodržovány trvale, ačkoli v definici norem kvality životního prostředí se hovoří pouze o daném čase. Tato definice pouze dokládá, že normy kvality životního prostředí zahrnují i požadavky, které nemusejí být dodržovány trvale, nýbrž v jednom (nebo více) určitých obdobích. V úvahu by v tomto ohledu přicházely například požadavky související s tahem ptactva nebo vztahující se k určitým podmínkám životního prostředí, které se v průběhu času mění. Požadavky trvalé povahy jsou však tím spíše normami kvality životního prostředí, neboť platí v jakémkoli daném okamžiku.

84. Bulharsko má mimoto za to, že normami kvality životního prostředí jsou pouze mezní hodnoty emisí konkrétně stanovené pro určitá zařízení na základě bulharských právních předpisů. Tento názor však není přesvědčivý již proto, že čl. 3 bod 6 směrnice o průmyslových emisích výslovně odkazuje na požadavky stanovené unijním právem.

85. Skutečnost, že mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší jsou normami kvality životního prostředí, *a contrario* potvrzuje pojem takzvaných „cílových hodnot“ pro některé další znečišťující látky ve vnějším ovzduší. Tento pojem byl zaveden směrnicí 2004/107<sup>35</sup> a směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší rovněž stanoví cílové hodnoty kvality ovzduší pro ozon<sup>36</sup> a dočasně pro jemné částice PM<sub>2,5</sub><sup>37</sup>. Zatímco mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší podle čl. 2 bodu 5 posledně uvedené směrnice musí být poté, co nabydou účinnosti, dodržovány bez jakýchkoli omezení, musí být cílové hodnoty podle čl. 2 bodu 9 dodržovány pouze v rámci možností. Šestý bod odůvodnění směrnice 2004/107 navíc výslovně stanoví, že cílové hodnoty nejsou normami kvality životního prostředí, a podle pátého bodu odůvodnění cílové hodnoty z hlediska průmyslových zařízení nezahrnují žádná opatření kromě uplatňování nejlepší dostupné techniky.

86. Mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší stanovené pro určité znečišťující látky na základě článku 13 a přílohy XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší tudíž jsou normami kvality životního prostředí ve smyslu článku 18 směrnice o průmyslových emisích.

87. Podle tohoto výkladu článek 18 směrnice o průmyslových emisích konkretizuje základní povinnost stanovenou čl. 11 písm. c), a to zajistit, aby při provozu zařízení nedocházelo k významnému znečišťování. Vzhledem k tomu, že – jak již bylo řečeno<sup>38</sup> – by překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší takovým znečištěním bylo, musí existovat nástroje k zajištění toho, aby tyto mezní hodnoty mohly být v oblasti dotčené dopady činnosti zařízení vůbec dodrženy. Jinak by totiž byla namísto obava, že zařízení sice splní kritérium nejlepší dostupné techniky, ale přesto přispějí k porušování uvedených mezních hodnot.

<sup>33</sup> – Rozsudek ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 62).

<sup>34</sup> – Stanovisko ve spojených věcech Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2010:775, bod 62).

<sup>35</sup> – Citována v bodě 36.

<sup>36</sup> – Článek 17 a oddíl B přílohy VII.

<sup>37</sup> – Článek 16 odst. 1 a oddíl D přílohy XIV.

<sup>38</sup> – Viz výše bod 56.



## 2. *Potřeba stanovení přísnějších podmínek*

88. V případě otázky potřeby stanovení přísnějších podmínek mají stejně jako v případě již objasněné otázky způsobení závažného znečištění rozhodující význam různé příčiny překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší. Vzhledem k tomu, že znečišťovatelů je více, a to čtyři elektrárny a vytápění bytových prostor, nelze z článku 18 směrnice o průmyslových emisích ani ve spojení se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší přímo vyvodit, v jaké míře musí jednotlivé zdroje snížit své emise oxidu siřičitého. Toto rozhodnutí je spíše na příslušných bulharských orgánech.

89. Stejně jako v kontextu čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice o průmyslových emisích je to možné pouze na základě plánu kvality ovzduší (nebo několika koordinovaných plánů), kde jsou pro všechny zdroje stanoveny přípustné emise. Musí z něj vyplývat, zda jsou mezní hodnoty emisí stanovené pro dané zařízení dostatečné, nebo zda jsou nutná dodatečná opatření.

90. Plán kvality ovzduší je tedy v případě použití článku 18 směrnice o průmyslových emisích, pokud jde o mezní hodnoty pro kvalitu ovzduší, podmínkou udělení povolení. V povolení totiž podle čl. 14 odst. 1 prvního pododstavce musí být uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků podle článku 18. V případě překročení mezních hodnot pro kvalitu ovzduší ale bez plánu kvality ovzduší zpravidla není možné zjistit, jaká dodatečná opatření jsou pro konkrétní zdroj emisí nutná, aby došlo k dostatečnému zlepšení kvality ovzduší.

91. Na rozdíl od toho, jak je tomu v souvislosti s povolením odchylky, ovšem směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší při stanovení dodatečných opatření nevyžaduje, aby příslušný orgán v každém případě zajistil dodržení normy kvality životního prostředí. Proto nemusí být vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o tom, že jsou dodatečná opatření dostatečná. Naopak postačuje, pokud se požadavky stanovené plánem kvality ovzduší zakládají na důvodném přesvědčení příslušných orgánů o tom, že období překročení bude díky stanoveným opatřením co možná nejkratší.

## 3. *Dílčí závěr*

92. Povolení průmyslového zařízení, pro které je podle článků 11, 14, 15 a 18 směrnice o průmyslových emisích třeba stanovit mezní hodnoty pro emise znečišťující látky, jejíž mezní hodnota pro kvalitu ovzduší stanovená na základě článku 13 a přílohy XI směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší je v oblasti dotčené dopady těchto emisí překročena, podléhá rovněž dvěma podmínkám: zaprvé musí plán nebo plány kvality ovzduší podle článku 23 této směrnice zajistit, že období překročení bude co možná nejkratší. Zadruhé musí dané povolení splňovat požadavky stanovené těmito plány kvality ovzduší.

## V. *Závěry*

93. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Podle čl. 15 odst. 4 čtvrtého pododstavce směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích podléhá povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 této směrnice týkající se emisí znečišťující látky, jejíž mezní hodnota pro kvalitu ovzduší stanovená na základě článku 13 a přílohy XI směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu je v oblasti dotčené dopady těchto emisí překročena, dvěma podmínkám: zaprvé musí plán nebo plány

kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50 bez jakékoliv důvodné vědecké pochybnosti zajistit, že období překročení bude v celé oblasti dotčené danými dopady co možná nejkratší. Zadruhé musí daná odchylka splňovat požadavky stanovené těmito plány kvality ovzduší.

- 2) Povolení průmyslového zařízení, pro které je podle článků 11, 14, 15 a 18 směrnice 2010/75 třeba stanovit mezní hodnoty pro emise znečišťující látky, jejíž mezní hodnota pro kvalitu ovzduší stanovená na základě článku 13 a přílohy XI směrnice 2008/50 je v oblasti dotčené dopady těchto emisí překročena, podléhá rovněž dvěma podmínkám: zaprvé musí plán nebo plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50 zajistit, že období překročení bude co možná nejkratší. Zadruhé musí dané povolení splňovat požadavky stanovené těmito plány kvality ovzduší.“