



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 22. september 2022¹

Sag C-375/21

Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie« m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – direktiv 2010/75/EU – industrielle emissioner – integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – fastsættelse af mindre strenge emissionsgrænseværdier – overholdelse af miljøkvalitetsnormer – den kompetente myndigheds forpligtelser – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – grænseværdier for luftkvalitet med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed – overskridelse – luftkvalitetsplan«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører forholdet mellem to forskellige typer af grænseværdier og mellem de direktiver, hvoraf de fremgår. I henhold til direktivet om industrielle emissioner² fastsættes *emissionsgrænseværdier* for industrianlæg. Herudover indeholder direktivet om luftkvalitet³ *grænseværdier for luftkvalitet*. Begge direktiver har til formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau på området for luftkvalitet, idet de dog har virkning på forskellige niveauer. Emissionsgrænseværdierne i direktivet om industrielle emissioner finder anvendelse direkte ved kilden til luftforurenende stoffer, i en vis forstand ved skorstenen. Derimod vedrører grænseværdierne for luftkvalitet i direktivet om luftkvalitet den samlede effekt af alle kilder til luftforurenende stoffer i luften, altså den luft, som mennesker indånder. Alligevel er det oplagt, at anvendelsen af de to direktiver skal tilpasses hinanden.

2. Hovedsagen vedrører det forhold, at den eksisterende godkendelse af et brunkulskraftværk er blevet ajourført på grundlag af direktivet om industrielle emissioner. Eftersom overholdelsen af de grænseværdier for udledning af svovldioxid, der finder anvendelse i henhold til dette direktiv, medfører uforholdsmæssigt store omkostninger, blev der fastlagt mindre strenge emissionsgrænseværdier, hvilket principielt er tilladt i henhold til en dispensationsbestemmelse i direktivet.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 af 28.8.2015 (EUT 2015, L 226, s. 4).

3. Imidlertid blev direktivets grænseværdier for luftkvalitet for svovldioxid overskredet i kraftværkets påvirkningsområde, og en luftkvalitetsplan, som af denne grund blev vedtaget med henblik på overholdelse af disse grænseværdier, fastsætter strengere krav til kraftværkets emissioner, som ikke blev iagttaget ved ajourføringen af godkendelsen.

4. Derfor skal det navnlig afklares, om der kan gives dispensation fra de emissionsgrænseværdier, der normalt finder anvendelse i henhold til direktivet om industrielle emissioner, selv om de grænseværdier for luftkvalitet, der er fastsat i direktivet om luftkvalitet, overtrædes hvad angår det pågældende forurenende stof, og luftkvalitetsplaner fastsætter strengere krav. Desuden ønskes det med de præjudicielle spørgsmål oplyst, om der i en sådan situation måske endda skal fastsættes strengere krav end de emissionsgrænseværdier, der normalt ville finde anvendelse i henhold til direktivet om industrielle emissioner. På begge punkter vil det vise sig, at den i direktivet om luftkvalitet omhandlede luftkvalitetsplan er det relevante instrument til at tilpasse anvendelsen af de to direktiver til hinanden.

II. Retsforskrifter

A. Direktivet om industrielle emissioner

5. 16. betragtning til direktivet om industrielle emissioner omhandler muligheden for at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier:

»Den kompetente myndighed bør kunne tage hensyn til særlige forhold, hvis anvendelse af de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene, ved at fastsætte emissionsgrænseværdier, der afviger fra de pågældende niveauer. Sådanne afvigelser bør baseres på en vurdering, hvor der tages hensyn til veldefinerede kriterier. De emissionsgrænseværdier, der er fastsat i dette direktiv, bør ikke overskrides. Under alle omstændigheder bør der ikke forårsages betydelig forurening, og der bør som helhed opnås et højt miljøbeskyttelsesniveau.«

6. Artikel 3 i direktivet om industrielle emissioner definerer forskellige begreber:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

[...]

2. »forurening«: direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet

[...]

6. »miljøkvalitetsnorm«: den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen

[...]«

7. Artikel 13 i direktivet om industrielle emissioner bestemmer, at Kommissionen sammen med repræsentanter for medlemsstaterne, de berørte industrier og ikke-statslige organisationer, der arbejder for miljøbeskyttelse, beskriver den bedste tilgængelige teknik i BAT-referencedokumenter og BAT-konklusioner og regelmæssigt ajourfører disse dokumenter. Det omtvistede anlæg, et brunkulskraftværk, er omfattet af gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner for så vidt angår store fyringsanlæg⁴.

8. De grundlæggende krav til en godkendelse fremgår af artikel 14, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner:

»Medlemsstaterne sørger for, at godkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 11 og 18 omhandlede krav.

[...]«

9. I henhold til artikel 14 i direktivet om industrielle emissioner og bilag II til dette direktiv skal der i godkendelsen af et anlæg navnlig fastsættes emissionsgrænseværdier for svovldioxid.

10. Artikel 15, stk. 3 og 4, i direktivet om industrielle emissioner indeholder de i den foreliggende sag relevante bestemmelser om fastsættelse af emissionsgrænseværdier:

»3. Den kompetente myndighed fastsætter emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik som fastlagt i de afgørelser om BAT-konklusionerne, der er omhandlet i artikel 13, stk. 5, på en af følgende måder:

- a) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik. Disse emissionsgrænseværdier fastsættes for samme eller kortere tidsrum og med samme referencevilkår som de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, eller
- b) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der er forskellige fra dem, der er omhandlet i litra a) for så vidt angår værdier, tidsrum og referencevilkår.

Når litra b) anvendes, vurderer den kompetente myndighed mindst en gang om året resultaterne af emissionsovervågningen for at sikre, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik.

4. Den kompetente myndighed kan i særlige tilfælde og med forbehold af artikel 18 dispensere fra stk. 3 ved at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier. Der kan kun gives en sådan dispensation, hvis det ved en vurdering påvises, at opnåelsen af emissionsniveauer, der er forbundet med de bedste tilgængelige teknikker som beskrevet i BAT-konklusionerne, vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene som følger af:

- a) det pågældende anlægs geografiske placering eller de lokale miljøforhold, eller

⁴ – Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442 af 31.7.2017 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om industrielle emissioner for så vidt angår store fyringsanlæg (BAT-konklusioner for så vidt angår store fyringsanlæg) (EUT 2017, L 212, s. 1).

b) det pågældende anlægs tekniske egenskaber.

Den kompetente myndighed anfører i et bilag til godkendelsesvilkårene årsagerne til anvendelsen af første afsnit, herunder resultaterne af vurderingen og begrundelsen for de fastsatte vilkår.

Emissionsgrænseværdier fastsat i henhold til første afsnit må dog ikke være højere end de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i bilagene til dette direktiv, hvor disse gælder.

Kompetente myndigheder skal under alle omstændigheder sikre, at der ikke forårsages væsentlig forurening, og at der opnås et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

[...]«

11. Artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner fastsætter yderligere betingelser for overholdelsen af miljøkvalitetsnormer:

»Hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.«

B. Direktivet om luftkvalitet

12. De to første betragtninger til direktivet om luftkvalitet beskriver direktivets overordnede mål:

»(1) I sjette miljøhandlingsprogram [...] blev det fastslået, at det er nødvendigt at reducere forureningen til et niveau, hvor der er færrest mulige skadevirkninger på menneskers sundhed, med særlig vægt på de mest sårbare befolkningsgrupper, og miljøet som helhed, at forbedre overvågningen og vurderingen af luftkvaliteten, herunder deposition af forurenende stoffer, og at informere offentligheden.

(2) For at beskytte menneskers sundhed og miljøet som helhed er det særlig vigtigt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden og at identificere og gennemføre de mest effektive emissionsreducerende foranstaltninger på lokalt og nationalt plan samt på fællesskabsplan. Derfor bør emissioner af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller reduceres, og der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer.«

13. I 18. betragtning til direktivet om luftkvalitet omhandles direktivets forhold til andre direktiver:

»[...] Der vil også blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [5].«

14. Henvisninger til direktiv 2008/1 gælder i henhold til artikel 81, stk. 3, i direktivet om industrielle emissioner som henvisninger til sidstnævnte direktiv, eftersom dette ifølge første betragtning hertil bl.a. omarbejdede førstnævnte direktiv.

⁵ – EUT 2008, L 24, s. 8.

15. Artikel 1, nr. 1), i direktivet om luftkvalitet indeholder direktivets væsentligste formål:

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

1. at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed

2. [...]«

16. Artikel 2, nr. 5), i direktivet om luftkvalitet definerer begrebet grænseværdi som »et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået«.

17. Artikel 13, stk. 1, i direktivet om luftkvalitet fastsætter en forpligtelse til at overholde forskellige grænseværdier for luftkvalitet:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

[...]«

18. I henhold til bilag XI, afsnit B, må timegrænseværdien på 350 µg/m³ for svovldioxid ikke overskrides mere end 24 gange pr. kalenderår, og døgngrænseværdien på 125 µg/m³ ikke mere end 3 gange pr. kalenderår. Disse grænseværdier for luftkvalitet har været gældende i Bulgarien på grundlag af direktiv 99/30⁶ siden denne medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 2007⁷.

19. Artikel 23, stk. 1, i direktivet om luftkvalitet bestemmer, at der i tilfælde af overskridelse af grænseværdier for luftkvalitet i bestemte zoner eller bymæssige områder skal opstilles luftkvalitetsplaner for at nå værdierne:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. [...]

⁶ – Rådets direktiv 1999/30/EF af 22.4.1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41).

⁷ – Dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 17).

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, [...] Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

[...]«

20. Desuden bestemmer artikel 19 i direktivet om luftkvalitet, at offentligheden informeres, hvis nogen af varslingsstærskelværdierne overskrides. Varslingsstærsklen for svovldioxid er i henhold til bilag XII, afsnit A, 500 µg/m³, målt over tre på hinanden følgende timer. I henhold til artikel 24 skal medlemsstaterne, hvis varslingsstærskelværdien for svovldioxid overskrides, ud over advarserne træffe kortsigtede beskyttelsesforanstaltninger.

III. Faktiske omstændigheder og anmodning om præjudiciel afgørelse

21. Varmekraftværket »Maritsa-iztok 2« EAD er det største af de fire varmekraftværker i energikomplekset »Maritsa-iztok« på Republikken Bulgariens område med en installeret totaleffekt på 1 602 MW. Det er opført på Radnevo kommunes område, ca. 24,5 km i fugleflugtlinje fra byen Galabovo, og består af otte blokke med indbyggede afsvovlingsanlæg.

22. Fyringsanlægget på varmekraftværket »Maritsa-iztok 2« anvender lokale brunkul, som er kendetegnet ved et højt indhold af svovl og aske og en lav brændværdi. Kraftværkets varmekedler er kun designet og konstrueret til forbrænding af lokalt brunkul og kan derfor ikke forbrænde andre brændstoftyper. Anlæggenes tekniske begrænsninger består i det væsentlige i, at kedlernes metal-mæssige udformning umuligt kan holde til de lineære varmeudvidelser, som ville opstå ved anvendelse af et brændstof med højere brændværdi og lavere indhold af svovl og aske, dvs. anvendelse af en anden type kul.

23. Kraftværket anses for at være en af hovedkilderne til den industrielle miljøforurening på Galabovo kommunes område. Her registreres der regelmæssigt overskridelse af grænseværdierne for svovldioxid i time- og dagsgennemsnit, også ud over varslingsstærskelværdien på 500 µg/m³.

24. Senest har også Domstolen derfor fastslået, at Bulgarien siden 2007 i området BG0006 (Sydøstbulgarien), hvor Galabovo kommune og kraftværket »Maritsa-iztok 2« er beliggende⁸, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 og 23 i direktivet om luftkvalitet som følge af overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid og utilstrækkelige luftkvalitetsplaner⁹.

25. Galabovos kommunalbestyrelse vedtog den 30. november 2018 ved anvendelse af artikel 23 i direktivet om luftkvalitet et program for perioden 2019-2023 for nedsættelse af niveauerne af forurenende stoffer og opnåelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid¹⁰. I dette program blev de fire varmekraftværker i regionen, herunder varmekraftværket »Maritsa-iztok 2«, samt boligopvarmning anført som hovedkilder til forureningen med svovldioxid.

⁸ – Dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 21, 23 og 29).

⁹ – Dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382).

¹⁰ – Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO₂), 2019 – 2023 г., (ajourføring af programmet for luftkvalitetsstyring i Galabovo kommune, udarbejdet for de forurenende stoffer finstøvpartikler (PM₁₀) og svovldioxid (SO₂) for 2019-2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

26. Dette program indeholdt bl.a. følgende foranstaltning til reduktion af forureningen med svovldioxid: »gennemførelse af projekter til ombygning af afsvovlingsanlæg og opnåelse af en minimumsafsvovlingsgrad på 98% samt forbud mod drift af kedelanlæg uden fungerende afsvovlingsanlæg«¹¹.

27. Ved afgørelse af 21. december 2018 ajourførte eksekutivdirektøren for eksekutivagenturet for miljø (herefter »IAOS«) den integrerede godkendelse for varmekraftværket »Maritsa-iztok 2«. Afgørelsen blev truffet i medfør af den bulgarske gennemførelse af direktivet om industrielle emissioner, sammenholdt med gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442.

28. Ved denne afgørelse fastsatte eksekutivdirektøren bl.a. en minimumsafsvovlingsgrad på 97% for afsvovlingsanlæggene 1/2, 3/4, 7 og 8, hvilket svarer til SO_x-emissioner på 570 mg/Nm³, samt en minimumsafsvovlingsgrad på 97,5% for afsvovlingsanlæggene 5/6. For at nå den normalt fastsatte emissionsgrænselværdi på 320 mg/Nm³ for SO_x skulle der imidlertid have været anvendt en afsvovlingsgrad på 98,32%.

29. Foreningen »Za zemjata – dostap do pravosadie« anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad – Stara Zagora (forvaltningsdomstolen i Stara Zagora, Bulgarien), som forkastede søgsmålet ved dom af 28. august 2020. Forvaltningsdomstolen afviste navnlig at prøve og bedømme betydningen af luftkvalitetsplanen for Galabovo kommune.

30. Retten i første instans fastslog bl.a., at en afsvovlingsgrad på 98,32% ville medføre omkostninger på 312 200 000 leva (BGN) (ca. 156 000 000 EUR). Ved en afsvovlingsgrad på 97% ville der derimod for en driftsperiode på 12 år opstå omkostninger på 40 000 000 BGN (ca. 20 000 000 EUR).

31. Sdruzhenie »Za Zemiata – dostap do pravosadie« (foreningen »For Jorden – adgang til retssystemet«), Sofia (Bulgarien), »The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel« (»The Green Tank – almennyttig borgerforening«, Den Helleniske Republik) og NS (Den Helleniske Republik) har iværksat appel til prøvelse af denne dom.

32. Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i [direktivet om industrielle emissioner] samt artikel 13 og 23 i [direktivet om luftkvalitet], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i [direktivet om industrielle emissioner] skal vurdere, om indrømmelse af dispensationen under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om miljøforurening, herunder foranstaltningerne inden for rammerne af det relevante luftkvalitetsprogram i en given zone eller et givent bymæssigt område som omhandlet i artikel 23 i [direktivet om luftkvalitet], kan bringe overholdelsen af miljøkvalitetskravene i fare?
- 2) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i [direktivet om industrielle emissioner] samt artikel 13 og 23 i [direktivet om luftkvalitet], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i [direktivet om industrielle emissioner] skal undlade at fastsætte mindre

¹¹ – Foranstaltning Gl_Lt_Pr_t_4, s. 287 i programmet.

strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et anlæg, såfremt en sådan dispensation ville være i strid med de foranstaltninger, der er fastlagt i det relevante luftkvalitetsprogram, som er vedtaget i den givne zone eller det givne bymæssige område som omhandlet i artikel 23 i [direktivet om luftkvalitet], og kunne bringe målsætningen om at holde perioden med overskridelse af luftkvalitetsnormerne så kort som muligt i fare?

- 3) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i [direktivet om industrielle emissioner] og artikel 13 i [direktivet om luftkvalitet], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i [direktivet om industrielle emissioner] skal vurdere, om fastsættelsen af mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et anlæg under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om miljøforurening, herunder den kumulative effekt med andre kilder til det pågældende forurenende stof, vil bidrage til, at de relevante luftkvalitetsnormer, der i henhold til artikel 13 i [direktivet om luftkvalitet] er fastlagt for en given zone eller et givent bymæssigt område, overskrides, og om den i bekræftende fald skal undlade at give den dispensation, som ville true opfyldelsen af miljøkvalitetskravene?»

33. Den sagsøgende forening, »Za Zemjata – dostap do pravosadie« (foreningen »For Jordan – adgang til retssystemet«), operatøren af kraftværket, »TETS Maritsa iztok 2« EAD, Republikken Bulgarien, Den Italienske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke blevet afholdt mundtlig forhandling, eftersom Domstolen finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

IV. Bedømmelse

34. Med anmodningen om præjudiciel afgørelse ønskes det oplyst, hvilket forhold der består mellem bestemmelserne om godkendelse af industrieanlæg i direktivet om industrielle emissioner og kravene til luftkvaliteten i henhold til direktivet om luftkvalitet.

35. Artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv fastsætter grænseværdier for bestemte luftforurenende stoffer (grænseværdier for luftkvalitet). De vedrører den mængde af forurenende stoffer, der befinder sig i luften, og koncentrationen af disse stoffer måles derfor ved prøvetagning på bestemte steder, der er repræsentative for mængden af forurenende stoffer¹².

36. Anmodningen om præjudiciel afgørelse nævner ganske vist også kviksølv, der som et skadeligt stof er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/107/EF af 15. december 2004 om arsen, cadmium, kviksølv, nikkel og polycykliske aromatiske kulbrinter i luften¹³, men hidtil har Unionen ikke fastsat en særskilt grænseværdi for luftkvalitet for koncentrationen af dette stof. Derfor er kviksølvemissionerne fra det omtvistede kraftværk ikke relevante for anmodningen om præjudiciel afgørelse.

37. Derimod har EU-lovgiver i artikel 13 til direktivet og luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv fastsat grænseværdier for luftkvalitet for svovldioxid, som ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse overskrides i påvirkningsområdet for kraftværket »Maritsa-iztok 2«, altså i det område,

¹² – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 37 ff.).

¹³ – EUT 2005, L 23, s. 3.

hvor dets emissioner kan måles, navnlig i Galabovo kommune. Domstolen har for nylig ligeledes fastslået dette¹⁴. Der synes at være tale om det eneste område i EU, hvor grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid overskrides¹⁵.

38. Galabovo kommune har derfor vedtaget en luftkvalitetsplan, der bl.a. fastsætter, at kraftværket »Maritsa-iztok 2« skal nå en afsvovlingsgrad på 98%.

39. Den konkrete fastsættelse af emissionsgrænseværdier for et anlæg som det omhandlede kraftværk foretages på grundlag af direktivet om industrielle emissioner, navnlig artikel 15. Emissionsgrænseværdier adskiller sig efter deres natur fra grænseværdier for luftkvalitet. De vedrører den mængde af forurenende stoffer, som et anlæg udleder over en bestemt periode, og måles på stedet for udledningen eller emissionen. De udledte forurenende stoffer spredes efterfølgende i luften og kan registreres i måleværdierne på prøvetagningsstederne som omhandlet i direktivet om luftkvalitet.

40. I henhold til artikel 15, stk. 3, i direktivet om industrielle emissioner skal emissionsgrænseværdierne for et anlæg principielt svare til den bedste tilgængelige teknik, idet artikel 15, stk. 4, dog giver mulighed for at fastsætte mindre strenge grænseværdier, hvis disse grænseværdier vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger.

41. Ved fastsættelsen af emissionsgrænseværdierne for svovldioxid i den omtvistede godkendelse for kraftværket »Maritsa-iztok 2« støttede den kompetente myndighed sig ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse på sidstnævnte undtagelse. Derfor fastsatte den for nogle afsvovlingsanlæg på kraftværket en minimumsafsvovlingsgrad på 97% og for andre anlæg en minimumsafsvovlingsgrad på 97,5%. En forhøjelse af afsvovlingsgraden til 98% som fastsat i luftkvalitetsplanen ville reducere emissionerne af svovldioxid med henholdsvis en tredjedel og en femtedel. For at nå den emissionsgrænseværdi, der svarer til den bedste tilgængelige teknik, ville det ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse endda være nødvendigt med en endnu kraftigere afsvovling på 98,32%.

42. Uanset om der gives dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner, kræves det dog i henhold til dette direktivs artikel 18, at der fastsættes yderligere betingelser ud over dem, der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, såfremt strengere betingelser er nødvendige for at overholde en miljøkvalitetsnorm.

43. På denne baggrund ønsker Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) med de tre spørgsmål oplyst, om en anvendelse af dispensationen i artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner i henhold til direktivet om luftkvalitet allerede er udelukket som følge af overskridelsen af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid (det første og det tredje spørgsmål) eller i det mindste på grund af luftkvalitetsplanen (det andet spørgsmål).

44. Det forekommer mig imidlertid uhensigtsmæssigt at behandle de præjudicielle spørgsmål i den rækkefølge, hvori de er blevet forelagt. Derimod vil jeg i det følgende i lyset af grænseværdierne for luftkvalitet først drøfte betingelserne for en dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner (jf. punkt A) og herefter som supplement drøfte de krav, der fremgår af dette direktivs artikel 18 (jf. punkt B).

¹⁴ – Dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382).

¹⁵ – Det Europæiske Miljøagentur, 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).

A. Artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner

1. Den lovgivningsmæssige ramme for artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner

45. I henhold til artikel 15, stk. 3, i direktivet om industrielle emissioner skal der fastsættes emissionsgrænseværdier for industrianlæg, der sikrer, at emissionerne ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik som fastlagt i afgørelserne om BAT-konklusionerne.

46. Til forskel fra artikel 15, stk. 3, i direktivet om industrielle emissioner er det i henhold til artikel 15, stk. 4, første afsnit, første punktum, tilladt for den kompetente myndighed at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier i særlige tilfælde. Denne beføjelse gælder med forbehold af artikel 18, som vil blive drøftet senere¹⁶.

47. I artikel 15, stk. 4, første afsnit, andet punktum, i direktivet om industrielle emissioner præciseres det, at en dispensation som omhandlet i første punktum kun kan gives, hvis det ved en vurdering påvises, at opnåelsen af emissionsniveauer, der er forbundet med de bedste tilgængelige teknikker som beskrevet i BAT-konklusionerne, af bestemte årsager vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene. Disse årsager skal bestå i det pågældende anlægs geografiske placering, de lokale miljøforhold eller i dets tekniske egenskaber.

48. Indrømmelse af en dispensation forudsætter altså, at der foretages en afvejning.

49. Artikel 15, stk. 4, tredje afsnit, i direktivet om industrielle emissioner begrænser muligheden for højere emissionsgrænseværdier således, at de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i bilagene til direktivet, alligevel skal overholdes.

50. Anvendelsen af disse betingelser giver ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke anledning til spørgsmål i hovedsagen.

2. Artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner – ingen væsentlig forurening

51. Artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner indeholder dog en yderligere betingelse, som i hovedsagen kan være til hinder for en dispensation. I henhold til denne bestemmelse skal kompetente myndigheder *under alle omstændigheder* sikre, at der ikke forårsages væsentlig forurening, og at der opnås et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed. Også sidste punktum i 16. betragtning præciserer, at der *under [ingen] omstændigheder* bør forårsages betydelig¹⁷ forurening, og at der som helhed bør opnås et højt miljøbeskyttelsesniveau.

¹⁶ – Jf. punkt 77 ff. nedenfor.

¹⁷ – Begrebet »betydelig« forurening bør ikke tillægges nogen anden betydning end begrebet »væsentlig« forurening, eftersom andre sprogversioner anvender samme begreb, f.eks. »significant« (engelsk), »importante« (fransk) eller »значительно« (bulgarsk).

52. Således er den i artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner omhandlede dispensation ikke fastsat for alle tilfælde, hvor overholdelsen af de generelle emissionsgrænseværdier er forbundet med særligt store omkostninger. Derimod bør denne dispensation kun finde anvendelse, hvis de mindre strenge emissionsgrænseværdier ikke forårsager væsentlig forurening, og der som helhed opnås et højt miljøbeskyttelsesniveau.

53. I henhold til definitionen i artikel 3, nr. 2), i direktiv om industrielle emissioner forstås ved »forurening« direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet.

54. I henhold hertil udgør enhver udledning af svovldioxid i luften forurening. EU-lovgiver har nemlig, henset til titlen på bilag XI til direktivet om luftkvalitet, fastsat grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed. De viser altså, at udledning af svovldioxid kan skade menneskers sundhed eller miljøkvaliteten¹⁸.

55. Imidlertid fastsætter direktivet om industrielle emissioner ikke, hvornår en forurening skal anses for *væsentlig*. Det konkretiseres heller ikke, hvad der skal forstås ved et højt miljøbeskyttelsesniveau som helhed. Den foreliggende sag kræver imidlertid ikke en omfattende afklaring af, hvorledes disse begreber skal forstås.

56. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse og en nylig dom fra Domstolen¹⁹ kan det nemlig lægges til grund, at de grænseværdier for luftkvalitet for svovldioxid, der er fastsat i direktivet om luftkvalitet, overskrides i det omtvistede kraftværks påvirkningsområde. I henhold til 18. betragtning til dette direktiv tages der *fuldt* hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med direktivet om industrielle emissioner.

57. EU-lovgiver har som nævnt vedtaget grænseværdierne for luftkvalitet med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, og forpligtelsen til at overholde dem gælder på medlemsstaternes samlede område²⁰, vedvarende og uden undtagelse²¹. Til forskel fra andre forurenende stoffer fastsætter dette direktiv for så vidt angår svovldioxid end ikke en mulighed for at forlænge fristen for overholdelse af grænseværdierne for luftkvalitet. Dermed kan en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid ikke godtages som en uvæsentlig forurening, idet den derimod automatisk er væsentlig.

58. Samtidig har EU-lovgiver med grænseværdierne for luftkvalitet fastsat, hvad der forstås ved et højt miljøbeskyttelsesniveau med hensyn til andelen af de pågældende luftforurenende stoffer.

¹⁸ – Jf. også allerede første og fjerde betragtning til Rådets direktiv 80/779/EØF af 15.7.1980 om grænseværdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT 1980, L 229, s. 30).

¹⁹ – Dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, særlig præmis 23 og 29).

²⁰ – I denne retning dom af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀) (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 73 og 74), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 96 og 97).

²¹ – I denne retning dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 64 og 65), af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 42), af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 70), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 78-81), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 76 og 78).

59. Dispensationsbestemmelsen i artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner kan ikke begrunde en overskridelse af grænseværdier for luftkvalitet og dermed udelukke, at forureningen er væsentlig. Denne bestemmelse tillader nemlig allerede efter sin ordlyd kun en fravigelse af de i henhold til dette direktiv normalt gældende emissionsgrænseværdier for industrielle anlæg. Og den heri fastsatte afvejning af omkostningerne ved at overholde grænseværdierne i forhold til miljøfordelene vedrører kun omkostningerne for det pågældende anlæg. Som det vil blive påvist i det følgende, kan en fravigelse af grænseværdierne for luftkvalitet på grund af mere tungtvejende interesser derimod kun – inden for yderst snævre grænser og midlertidigt – være begrundet inden for rammerne af direktivet om luftkvalitet og ved fastsættelsen af luftkvalitetsplaner²².

3. Artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner – forårsagelse af væsentlig forurening

60. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at anvendelsen af den omtvistede dispensation ikke vil være den eneste årsag til en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid. Derimod skyldes denne overskridelse emissionerne fra fire forskellige kraftværker sammen med emissioner som følge af boligopvarmning. Sidstnævnte udgør ifølge luftkvalitetsplanen for Galabovo kommune endda mellem 10,1% og 79% af svovldioxidkoncentrationen i timegennemsnit i de forskellige boligområder i kommunen²³.

61. Derfor kan der herske tvivl om, at en dispensation for kun én af disse kilder til forurenende stoffer vil forårsage en væsentlig forurening som omhandlet i artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner.

62. Kompetente myndigheder skal imidlertid i henhold til artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner *under alle omstændigheder sikre*, at der ikke forårsages væsentlig forurening, altså at grænseværdierne for luftkvalitet ikke overskrides som følge af dispensationen. Såfremt der ikke tages hensyn til bidraget fra emissioner fra andre kilder, når der gives dispensation, kan der imidlertid forekomme tilfælde, hvor der i det mindste medforårsages en væsentlig forurening. Desuden vil det være næsten udelukket at opnå en overholdelse af grænseværdierne for luftkvalitet, hvis enhver kilde til forurenende stoffer vurderes uafhængigt af de andre kilder.

63. Derfor forudsætter en dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner en omfattende fastsættelse af de tilladte emissioner fra *alle* kilder til skadelige stoffer, hvorved det sikres, at der, selv hvis der indrømmes dispensation for en af kilderne, som helhed ikke forårsages en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet.

64. Den luftkvalitetsplan, som de kompetente nationale organer i henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet skal udarbejde, altså på grundlag af et andet direktiv, er instrumentet til denne fastsættelse. Hvis grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, skal medlemsstaterne nemlig sørge for, at der opstilles en sådan plan, der omfatter egnede foranstaltninger, så den periode, hvor grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, bliver kortest mulig. Med andre ord skal luftkvalitetsplanen fastsætte de foranstaltninger, der er nødvendige for, at grænseværdierne for

²² – Jf. punkt 64 ff. nedenfor.

²³ – Muligvis henviser anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne henseende til illustration nr. VI.2.7 på s. 256 i luftkvalitetsplanen (nævnt i fodnote 10 ovenfor).

luftkvalitet overholdes hurtigst muligt. I det væsentlige vil der være tale om foranstaltninger til at reducere udledningen af de relevante forurenende stoffer, f.eks. strengere emissionsgrænseværdier for bestemte kilder.

65. I modsætning til godkendelsen af enkelte anlæg og aktiviteter er det inden for rammerne af denne plan muligt at sikre balancen mellem formålet om at overholde grænseværdierne for luftkvalitet og de forskellige berørte offentlige og private interesser²⁴. Derved skal alle de interesser, der er forbundet med de forskellige kilder, vurderes og afvejes mod hinanden og mod formålet om overholdelse af grænseværdierne for luftkvalitet. Således kan det afgøres, hvilken emissionskilde der skal underlægges stærkere begrænsninger, eller hvorvidt det tidspunkt, hvor overskridelsen bringes til ophør, skal udskydes, fordi en hurtigere begrænsning af emissionerne vil medføre uforholdsmæssige skadevirkninger på mere tungtvejende interesser. Imidlertid fastsætter direktivet om luftkvalitet ikke nogen indskrænkning af formålet om overholdelse af grænseværdierne for luftkvalitet. Der gælder kun en vis fleksibilitet med hensyn til overskridelsesperioden, idet denne dog skal holdes kortest mulig²⁵ og under ingen omstændigheder må forlænges på ubestemt tid²⁶.

66. Bulgarien og operatøren af kraftværket har ganske vist bestridt, at Galabovo kommune i sin luftkvalitetsplan kan træffe bestemmelser om emissionerne fra det omtvistede kraftværk, eftersom dette er beliggende på en anden kommunes område. En luftkvalitetsplan kan imidlertid kun sikre overholdelsen af grænseværdierne for luftkvalitet, hvis der heri kan træffes bestemmelser om alle relevante emissionskilder – altså også om kilder, der befinder sig uden for et område, der berøres af overskridelsen.

67. Dette betyder ikke, at luftkvalitetsplanen skal fastlægges i en enkelt retsakt eller af en enkelt myndighed. Det står medlemsstaterne frit for at organisere de kompetente myndigheders kompetencer således, at luftkvalitetsplanen fremgår af forskellige retsakter fra forskellige myndigheder. Medlemsstaterne skal dog sikre, at disse retsakter som helhed opfylder kravene i artikel 23 i direktivet om luftkvalitet. Derfor skal de navnlig sørge for, at de forskellige myndigheder afstemmer deres foranstaltninger med hinanden for at nå dette mål i fællesskab.

68. Kun hvis det fremgår af disse bestemmelser, at grænseværdierne for luftkvalitet også vil blive overholdt ved fastsættelse af højere emissionsgrænseværdier, sikres det, at den i artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner omhandlede dispensation under ingen omstændigheder forårsager en væsentlig forurening. Hvis grænseværdierne for luftkvalitet overskrides i et anlægs påvirkningsområde, er en dispensation således betinget af, at en eller flere luftkvalitetsplaner som omhandlet i artikel 23 i direktivet om luftkvalitet sikrer, at overskridelsesperioden i hele påvirkningsområdet kan holdes kortest mulig, og at dispensationen opfylder kravene i disse luftkvalitetsplaner. Hvis der derimod gives dispensation, uden at disse planer foreligger, vil der være risiko for, at der herved skabes et *fait accompli*, som senere vil gøre det vanskeligere eller umuligt at overholde grænseværdierne for luftkvalitet hurtigst muligt.

²⁴ – Dom af 25.7.2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 45 og 46), af 10.11.2020, *Kommissionen mod Italien* (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 134), og af 12.5.2022, *Kommissionen mod Bulgarien* (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 130).

²⁵ – Dom af 5.4.2017, *Kommissionen mod Bulgarien* (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 109), af 10.11.2020, *Kommissionen mod Italien* (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 136), og af 12.5.2022, *Kommissionen mod Bulgarien* (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 132).

²⁶ – Dom af 10.11.2020, *Kommissionen mod Italien* (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 154).

69. Ifølge forsigtighedsprincippet, som i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF ligger til grund for Unionens politik på miljøområdet, er det kun sikret, at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening, hvis enhver rimelig videnskabelig tvivl om denne konklusion er udelukket²⁷. Bestemmelserne i luftkvalitetsplanen skal derfor opfylde dette kriterium, hvis de skal muliggøre en dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner.

70. Dette – unægteligt strenge – kriterium er i øvrigt i overensstemmelse med princippet om at fortolke undtagelser fra generelle bestemmelser indskrænkende²⁸. Den berører heller ikke virkningen af artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner²⁹, eftersom denne dispensation fortsat vil finde anvendelse, hvis de tilsvarende grænseværdier for luftkvalitet ikke overskrides i påvirkningsområdet for de pågældende emissioner. I 2019 var i EU så vidt ses kun området omkring det omtvistede kraftværk berørt af en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid.

71. I henhold til denne fortolkning af artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner er det i sidste ende ikke afgørende, om bestemmelserne i luftkvalitetsplanen for Galabovo kommune er bindende for den omtvistede godkendelse. Som følge af den konstaterede overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for svovldioxid i kraftværkets påvirkningsområde er denne dispensation nemlig *kun* lovlig, hvis der eksisterer en luftkvalitetsplan, der omfatter bestemmelser om de relevante emissionskilder.

72. Mangler ved en luftkvalitetsplan medfører derfor ikke, at en dispensation, der strider mod dens krav, er lovlig, idet de derimod endda medfører, at en af betingelserne for dispensationen ikke er opfyldt.

73. For at der kan indrømmes dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner, er det desuden ikke tilstrækkeligt, at dispensationen er i overensstemmelse med en luftkvalitetsplan, der fastsætter de nødvendige foranstaltninger til at overholde grænseværdierne for luftkvalitet i en del af anlæggets påvirkningsområde. Derimod skal de kompetente myndigheder overalt i dette påvirkningsområde sikre, at grænseværdierne for luftkvalitet overholdes.

74. Luftkvalitetsplanen for Galabovo kommune indeholder dog holdepunkter for, at det omtvistede kraftværk sammen med de øvrige industrielle kilder også efter gennemførelsen af den afsvovling på 98%, der kræves i henhold til planen, vil bidrage til en væsentlig overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet og af varslingstærskelværdien uden for kommunens område³⁰. Tilsyneladende er der i denne forbindelse hidtil ikke blevet taget hensyn til andre kilder, f.eks. boligopvarmning.

²⁷ – Jf. vedrørende Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7) dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 58), og af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 66), samt vedrørende bestemmelserne om affald dom af 24.10.2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, præmis 58). Jf. også 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, 723.

²⁸ – Jf. dom af 12.9.2000, Kommissionen mod Irland (C-358/97, EU:C:2000:425, præmis 55), af 4.10.2011, Football Association Premier League m.fl. (C-403/08 og C-429/08, EU:C:2011:631, præmis 162), og af 14.7.2022, Porsche Inter Auto og Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 61).

²⁹ – Jf. dom af 18.11.2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, præmis 17), af 14.6.2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, præmis 16), og af 13.1.2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, præmis 25).

³⁰ – S. 304 ff. i luftkvalitetsplanen, navnlig illustration nr. VIII.4.3.1 – VIII.4.3.3 (nævnt ovenfor i fodnote 10).

75. Hvis dette er korrekt, hvilket det tilkommer de kompetente nationale retter at prøve, vil en dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner end ikke være lovlig, selv hvis den er i overensstemmelse med luftkvalitetsplanen for Galabovo kommune. Når dispensationen gives, vil den kompetente myndighed nemlig ikke kunne sikre, at der ikke opstår væsentlig forurening på de steder, hvor det i luftkvalitetsplanen lægges til grund, at der vil foreligge en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet.

4. Delkonklusion

76. I henhold til artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner er indrømmelsen af en dispensation i henhold til dette direktivs artikel 15, stk. 4, til udledning af et luftforurenende stof, hvis grænseværdi for luftkvalitet i henhold til artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv overskrides i påvirkningsområdet for denne udledning, således underlagt to betingelser: For det første skal en eller flere luftkvalitetsplaner som omhandlet i artikel 23 i direktivet om luftkvalitet sikre uden rimelig videnskabelig tvivl, at overskridelsesperioden i hele påvirkningsområdet kan holdes kortest mulig. For det andet skal dispensationen opfylde kravene i disse luftkvalitetsplaner.

B. Artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner

77. Det forekommer ganske vist sandsynligt, at hovedsagen efter de ovenstående betragtninger kan afgøres alene på grundlag af artikel 15, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner uden anvendelse af artikel 18. Anmodningen om præjudiciel afgørelse henviser imidlertid udtrykkeligt til sidstnævnte bestemmelse, og den har været genstand for intensiv debat mellem parterne. Dette er logisk, for så vidt som Kommissionen med rette har gjort gældende, at en anvendelse af artikel 15, stk. 4, netop er udelukket, hvis artikel 18 finder anvendelse. Dette fremgår navnlig af, at artikel 15, stk. 4, gælder med forbehold af artikel 18. Derfor vil jeg i det følgende undersøge kravene i artikel 18.

78. Artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner finder anvendelse, hvis en miljøkvalitetsnorm kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik. I så fald fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf. Tilsvarende præciseres det også i artikel 14, stk. 1, første afsnit, at godkendelsen af anlægget omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 18 omhandlede krav.

79. Det skal således indledningsvis afklares, om grænseværdierne for luftkvalitet for bestemte forurenende stoffer skal anses for at være miljøkvalitetsnormer (jf. punkt 1), og herefter, om de kræver strengere betingelser end dem, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse (jf. punkt 2).

1. Begrebet miljøkvalitetsnorm

80. Artikel 3, nr. 6), i direktivet om industrielle emissioner definerer begrebet miljøkvalitetsnorm som den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen. Domstolen forstår herunder konkrete krav af kvalitativ karakter vedrørende koncentrationer af forurenende stoffer, der skal være opfyldt på et givet

tidspunkt i dette særlige miljø³¹.

81. Det er ganske vist korrekt, at direktivet om industrielle emissioner ikke udtrykkeligt nævner direktivet om luftkvalitet, men i modsætning til Bulgariens opfattelse henviser artikel 3, nr. 6), og artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner i det mindste implicit entydigt til bestemmelser såsom grænseværdierne for luftkvalitet for bestemte forurenende stoffer.

82. Grænseværdierne for luftkvalitet skal nemlig principielt overholdes til enhver tid på alle steder i EU³². Der er således tale om krav, der i henhold til de EU-retlige forskrifter skal være opfyldt på et bestemt tidspunkt i et bestemt miljø eller en bestemt del heraf, eller med Domstolens ord konkrete krav af kvalitativ karakter vedrørende koncentrationer af forurenende stoffer, der skal være opfyldt på et givet tidspunkt i dette særlige miljø³³. Som anført tidligere er der derfor tale om miljøkvalitetsnormer i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 3, nr. 6), og artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner³⁴.

83. I modsætning til Bulgariens opfattelse er det i denne forbindelse også uden betydning, at grænseværdierne for luftkvalitet skal overholdes vedvarende, selv om der i definitionen af miljøkvalitetsnormer kun tales om et bestemt tidspunkt. Denne definition viser blot, at miljøkvalitetsnormer også omfatter krav, der ikke skal overholdes vedvarende, men på et bestemt tidspunkt (eller flere bestemte tidspunkter). Mulige eksempler på dette kan være krav vedrørende fugletræk eller i forbindelse med bestemte miljøbetingelser, der forandrer sig over tid. Vedvarende krav er imidlertid netop miljøkvalitetsnormer, eftersom de gælder på ethvert tidspunkt.

84. Bulgarien har endvidere gjort gældende, at kun emissionsgrænseværdier for bestemte anlæg, som er specifikt fastsat i bulgarsk lovgivning, udgør miljøkvalitetsnormer. Denne opfattelse er imidlertid uholdbar allerede af den grund, at artikel 3, nr. 6), i direktivet om industrielle emissioner udtrykkeligt henviser til de EU-retlige krav.

85. Det forhold, at grænseværdier for luftkvalitet udgør miljøkvalitetsnormer, bekræftes af en modsætnings slutning fra konceptet om såkaldte »målværdier« for andelen af bestemte andre forurenende stoffer i luften. Dette koncept blev indført ved direktiv 2004/107³⁵, og også direktivet om luftkvalitet fastsætter luftkvalitetsmålværdier for ozon³⁶ og midlertidigt for mikropartikler PM_{2,5}³⁷. Mens grænseværdierne for luftkvalitet i henhold til sidstnævnte direktivs artikel 2, nr. 5), skal nås til fulde, efter at de er trådt i kraft, skal målværdier i henhold til artikel 2, nr. 9), kun nås så vidt muligt. I sjette betragtning til direktiv 2004/107 præciseres det desuden udtrykkeligt, at målværdier ikke er miljøkvalitetskrav, og i henhold til femte betragtning medfører de hvad angår industrianlæg ikke andre foranstaltninger end anvendelse af BAT (den bedste tilgængelige teknik).

86. De grænseværdier for luftkvalitet for bestemte forurenende stoffer, der er fastsat i artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv, er således miljøkvalitetsnormer i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner.

³¹ – Dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 62).

³² – I denne retning dom af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀) (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 73 og 74), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 96 og 97).

³³ – Dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 62).

³⁴ – Forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2010:775, punkt 62).

³⁵ – Nævnt i punkt 36.

³⁶ – Artikel 17 og bilag VII, afsnit B.

³⁷ – Artikel 16, stk. 1, og bilag XIV, afsnit D.

87. Efter denne fortolkning konkretiserer artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner den grundlæggende pligt i henhold til artikel 11, litra c), til, at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening i forbindelse med anlæggets drift. Eftersom en overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet – som nævnt³⁸ – vil udgøre en sådan forurening, skal der findes instrumenter til at sikre, at disse grænseværdier overhovedet kan nås i påvirkningsområdet for anlæg. I modsat fald vil der nemlig være risiko for, at anlæg ganske vist opfylder kriteriet om den bedste tilgængelige teknik, men alligevel bidrager til en overskridelse af de nævnte grænseværdier.

2. Nødvendigheden af strengere betingelser

88. I forbindelse med spørgsmålet om nødvendigheden af strengere betingelser har de forskellige årsager til overskridelsen af grænseværdierne for luftkvalitet – ligesom i forbindelse med det allerede behandlede spørgsmål om forårsagelse af en væsentlig forurening – afgørende betydning. Eftersom der er flere årsager, nemlig fire kraftværker og boligopvarmning, kan det ikke direkte udledes af artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner, heller ikke sammenholdt med direktivet om luftkvalitet, i hvilket omfang de forskellige kilder skal reducere deres svovldioxidemissioner. Denne afgørelse tilkommer derimod de kompetente bulgarske myndigheder.

89. Som i forbindelse med artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktivet om industrielle emissioner er dette kun muligt på grundlag af en luftkvalitetsplan (eller flere planer, der er afstemt med hinanden), hvori de tilladte emissioner for alle kilder fastsættes. Det skal fremgå heraf, om de emissionsgrænseværdier, der er fastsat for det enkelte anlæg, er tilstrækkelige, eller om yderligere betingelser er nødvendige.

90. Dermed er luftkvalitetsplanen en betingelse for at udstede en godkendelse ved anvendelse af artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner med hensyn til grænseværdier for luftkvalitet. Godkendelsen skal nemlig i henhold til artikel 14, stk. 1, første afsnit, omfatte alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 18 omhandlede krav. Hvis grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, er det imidlertid uden en luftkvalitetsplan sædvanligvis ikke muligt at fastslå, hvilke yderligere betingelser der er nødvendige for en specifik emissionskilde for at forbedre luftkvaliteten i tilstrækkelig grad.

91. Til forskel fra indrømmelsen af dispensation kræves det ved fastsættelsen af yderligere betingelser imidlertid i henhold til direktivet om luftkvalitet ikke, at de kompetente myndigheder under alle omstændigheder sikrer overholdelsen af miljøkvalitetsnormen. Derfor er det ikke påkrævet, at enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at de yderligere betingelser er tilstrækkelige, kan udelukkes. Det er derimod tilstrækkeligt, at luftkvalitetsplanens bestemmelser hviler på de kompetente myndigheders plausible overbevisning om, at overskridelsesperioden med de fastsatte foranstaltninger kan holdes kortest mulig.

3. Delkonklusion

92. Godkendelsen af et industrianlæg, for hvilket der i henhold til artikel 11, 14, 15 og 18 i direktivet om industrielle emissioner skal fastsættes grænseværdier for udledningen af et luftforurenende stof, hvis grænseværdi for luftkvalitet i henhold til artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv overskrides i påvirkningsområdet for denne udledning,

³⁸ – Jf. punkt 56 ovenfor.

er ligeledes underlagt to betingelser: For det første skal en eller flere luftkvalitetsplaner som omhandlet i dette direktivs artikel 23 sikre, at overskridelsesperioden kan holdes kortest mulig. For det andet skal godkendelsen opfylde kravene i disse luftkvalitetsplaner.

V. Konklusion

93. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den træffer følgende afgørelse:

- »1) I henhold til artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner er indrømmelsen af en dispensation i henhold til dette direktivs artikel 15, stk. 4, til udledning af et luftforurenende stof, hvis grænseværdi for luftkvalitet i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa og bilag XI til samme direktiv overskrides i påvirkningsområdet for denne udledning, underlagt to betingelser: For det første skal en eller flere luftkvalitetsplaner som omhandlet i artikel 23 i direktiv 2008/50 uden rimelig videnskabelig tvivl sikre, at overskridelsesperioden i hele påvirkningsområdet kan holdes kortest mulig. For det andet skal dispensationen opfylde kravene i disse luftkvalitetsplaner.
- 2) Godkendelsen af et industrianlæg, for hvilket der i henhold til artikel 11, 14, 15 og 18 i direktivet om industrielle emissioner skal fastsættes grænseværdier for udledningen af et luftforurenende stof, hvis grænseværdi for luftkvalitet i henhold til artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI til samme direktiv overskrides i påvirkningsområdet for denne udledning, er ligeledes underlagt to betingelser: For det første skal en eller flere luftkvalitetsplaner som omhandlet i dette direktivs artikel 23 sikre, at overskridelsesperioden kan holdes kortest mulig. For det andet skal godkendelsen opfylde kravene i disse luftkvalitetsplaner.«