



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 22 de septiembre de 2022¹

Asunto C-375/21

Sdruzhenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2010/75/UE — Emisiones industriales — Prevención y control integrados de la contaminación — Establecimiento de valores límite de emisión menos estrictos — Cumplimiento de normas de calidad medioambiental — Obligaciones de la autoridad competente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Valores límite de calidad del aire para la protección de la salud humana — Superación — Plan de calidad del aire»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la relación entre dos tipos de valores límite y entre las Directivas que los regulan. Con arreglo a la Directiva sobre emisiones industriales² se han establecido *valores límite de emisión* para las instalaciones industriales. Además, la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente³ establece *valores límite de calidad del aire*. Ambas normativas tienen por objeto garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente en materia de calidad del aire, pero actúan en ámbitos diferentes. Los valores límite de emisión de la Directiva sobre emisiones industriales se aplican directamente a una fuente de sustancias contaminantes de la atmósfera, a la propia chimenea, por decirlo así. En cambio, los valores límite de calidad del aire de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente tienen por objeto el resultado global en el aire ambiente de todas las fuentes de sustancias contaminantes de la atmósfera, es decir, el aire que las personas respiran. No obstante, es evidente que la aplicación de estas dos normativas debe conciliarse.

2. El litigio principal tiene su origen en la actualización del permiso existente de una central termoeléctrica alimentada con lignito, con arreglo a la Directiva sobre emisiones industriales. Dado que, al parecer, el cumplimiento de los valores límite de emisión de dióxido de azufre que

¹ Lengua original: alemán.

² Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17).

³ Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en la versión resultante de la Directiva (UE) 2015/1480 de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 (DO 2015, L 226, p. 4).

son aplicables en principio en virtud de dicha Directiva da lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados, se han fijado valores límite de emisión menos estrictos, lo que, en principio, está permitido por una excepción prevista en la Directiva.

3. No obstante, en la zona de influencia de la central se superan los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre fijados por la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, y un plan de calidad del aire adoptado por este motivo, con el fin de respetar esos valores límite, establece requisitos más estrictos para las emisiones de la central, requisitos que no se tuvieron en cuenta en el momento de la actualización del permiso.

4. Por tanto, procede esclarecer, en particular, si puede concederse una excepción respecto de los valores límite de emisión normalmente aplicables en virtud de la Directiva sobre emisiones industriales aunque se incumplan los valores límite de emisión previstos por la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente para la sustancia contaminante de que se trate y haya planes de calidad del aire que establezcan requisitos más estrictos. Además, las cuestiones prejudiciales versan sobre si, en este tipo de situación, incluso puede ser necesario fijar requisitos más estrictos que los valores límite de emisión que normalmente serían aplicables con arreglo a la Directiva sobre emisiones industriales. En relación con estos dos puntos se verá que el plan de calidad del aire previsto por la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente es el instrumento pertinente para conciliar la aplicación de ambas Directivas.

II. Marco jurídico

A. *Directiva sobre emisiones industriales*

5. El considerando 16 de la Directiva sobre emisiones industriales expone la posibilidad de establecer valores límite de emisión menos estrictos:

«Con el objeto de tener en cuenta determinadas circunstancias específicas en las que la aplicación de los niveles de emisión correspondientes a las mejores técnicas disponibles conllevaría unos costes desproporcionadamente elevados en comparación con las ventajas medioambientales, las autoridades competentes deben poder establecer valores límite que difieran de dichos niveles. Tales diferencias han de basarse en una evaluación que tenga en cuenta criterios bien definidos. No deben superarse los valores límite de emisión fijados en la presente Directiva. En ningún caso debe causarse una contaminación significativa y ha de alcanzarse un nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.»

6. El artículo 3 de la Directiva sobre emisiones industriales define varios conceptos:

«A los efectos de la presente Directiva se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

2) “contaminación”: la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente;

[...]

- 6) “norma de calidad medioambiental”: el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este;

[...]».

7. El artículo 13 de la Directiva sobre emisiones industriales dispone que la Comisión, junto con los representantes de los Estados miembros, de las industrias interesadas y de las organizaciones no gubernamentales promotoras de la protección del medio ambiente, presente las mejores técnicas disponibles (MTD) en los documentos de referencia MTD y en las conclusiones sobre las MTD y que actualice periódicamente dichos documentos. La instalación a la que se refiere el presente litigio, una central termoeléctrica alimentada con lignito, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1442 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles para las grandes instalaciones de combustión.⁴

8. Los requisitos básicos para un permiso se desprenden del artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre emisiones industriales:

«Los Estados miembros se cerciorarán de que el permiso incluya todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 11 y 18.

[...]»

9. Con arreglo al artículo 14 y al anexo II de la Directiva sobre emisiones industriales, el permiso de una instalación debe establecer valores límite de emisión, en particular para el dióxido de azufre.

10. El artículo 15, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre emisiones industriales contiene las normas relativas al establecimiento de los valores límite de emisión pertinentes en este asunto:

«3. La autoridad competente fijará valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las decisiones sobre las conclusiones relativas a las MTD contempladas en el artículo 13, apartado 5, aplicando alguna de las opciones siguientes:

- a) el establecimiento de unos valores límite de emisión que no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles. Esos valores límite de emisión se indicarán para los mismos períodos de tiempo, o más breves, y bajo las mismas condiciones de referencia que los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, o
- b) el establecimiento de unos valores límite de emisión distintos de los mencionados en la letra a) en términos de valores, períodos de tiempo y condiciones de referencia.

⁴ Decisión de Ejecución de la Comisión, de 31 de julio de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo para las grandes instalaciones de combustión (Conclusiones sobre las MTD para las grandes instalaciones de combustión) (DO 2017, L 212, p. 1).

Cuando se aplique la letra b), la autoridad competente evaluará al menos una vez al año los resultados del control de las emisiones para garantizar que las emisiones en condiciones normales de funcionamiento no hayan superado los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles.

4. No obstante el apartado 3, y sin perjuicio del artículo 18, la autoridad competente podrá fijar, en determinados casos, valores límite de emisión menos estrictos. Esta excepción podrá invocarse solamente si se pone de manifiesto mediante una evaluación que la consecución de los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles tal y como se describen en las conclusiones sobre las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental debido a:

- a) la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate, o
- b) las características técnicas de la instalación de que se trate.

La autoridad competente documentará en un anexo a las condiciones del permiso los motivos de la aplicación del párrafo primero, con inclusión del resultado de la evaluación y la justificación de las condiciones impuestas.

Sin embargo, los valores establecidos de conformidad con el párrafo primero no superarán los valores límite de emisión establecidos en los anexos a la presente Directiva, si procede.

En todo caso, la autoridad competente velará por que no se produzca ninguna contaminación significativa y por que se alcance un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto.

[...]»

11. El artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales establece condiciones complementarias para respetar las normas de calidad medioambiental:

«Cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, el permiso incluirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental.»

B. Directiva relativa a la calidad del aire ambiente

12. Los dos primeros considerandos de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente describen sus objetivos generales:

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

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

13. El considerando 18 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente se refiere a la relación de esta con otras Directivas:

«[...] También deben tenerse plenamente en cuenta los objetivos de calidad del aire ambiente contemplados en la presente Directiva cuando se concedan permisos para actividades industriales en virtud de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [5].»

14. Con arreglo al artículo 81, apartado 3, de la Directiva sobre emisiones industriales, las referencias hechas a la Directiva 2008/1 se entenderán hechas a aquella, que, a tenor su considerando 1, ha procedido a la refundición de, entre otras, la Directiva 2008/1.

15. El artículo 1, punto 1, de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente recoge su objetivo principal:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a:

- 1) definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto;
- 2) [...]».

16. El artículo 2, punto 5, de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente define el concepto de «valor límite» como un «nivel fijado con arreglo a conocimientos científicos con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, que debe alcanzarse en un período determinado y no superarse una vez alcanzado».

17. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente obliga a cumplir varios valores límite de calidad del aire:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM₁₀, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

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

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

[...]»

⁵ DO 2008, L 24, p. 8.

18. Con arreglo al anexo XI, sección B, en el caso del dióxido de azufre, el valor límite horario de 350 µg/m³ no podrá superarse más de veinticuatro veces por año civil y el valor límite diario de 125 µg/m³ no podrá superarse más de tres veces por año civil. Estos valores límite de calidad del aire son aplicables en Bulgaria, en virtud de la Directiva 1999/30/CE,⁶ desde la adhesión de dicho Estado miembro a la Unión el 1 de enero de 2007.⁷

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

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

En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible. [...]

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

[...]

20. Además, el artículo 19 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente dispone que se informe al público cuando se supere un umbral de alerta. A tenor del anexo XII, sección A, el umbral de alerta del dióxido de azufre es de 500 µg/m³, medido durante tres horas consecutivas. El artículo 24 establece que, en caso de superación del umbral de alerta de dióxido de azufre, los Estados miembros deben adoptar medidas de protección a corto plazo, más allá de las advertencias.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

21. La central termoeléctrica Maritsa-iztok 2 EAD es la más grande de las cuatro centrales termoeléctricas situadas en el territorio de la República de Bulgaria en el complejo energético Maritsa-iztok, con una potencia instalada total de 1602 MW. Fue construida en el término municipal de Radnevo, a unos 24,5 km en línea recta de la ciudad de Galabovo, y está integrada por ocho bloques con equipos de desulfuración instalados.

22. La instalación de combustión de la central termoeléctrica Maritsa-iztok 2 utiliza lignito local que se caracteriza por un elevado contenido en azufre y cenizas, así como por un bajo poder calorífico. Las calderas de la central están concebidas únicamente para quemar lignito local y, por lo tanto, no pueden quemar otro tipo de combustibles. Las limitaciones técnicas de las instalaciones consisten, en esencia, en la imposibilidad de que la configuración metálica de las

⁶ Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41).

⁷ Sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), apartado 17.

calderas resista las extensiones lineales de calor resultantes de la utilización de un combustible de poder calorífico superior y con un contenido menor en azufre y en cenizas, es decir, de la utilización de un tipo distinto de carbón.

23. La central es considerada una de las principales fuentes de contaminación de origen industrial en el término municipal de Galabovo, donde periódicamente se registra la superación de las medias horarias y diarias de los valores límite de dióxido de azufre, incluso más allá del umbral de alerta de 500 µg/m³.

24. Por ese motivo, recientemente, el propio Tribunal de Justicia ha declarado que, desde 2007, Bulgaria ha incumplido en la zona BG0006 (sureste de Bulgaria), donde se encuentran el municipio de Galabovo y la central Maritsa-iztok 2,⁸ las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13 y 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente debido a la superación de los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre y a unos planes de calidad del aire insuficientes.⁹

25. El 30 de noviembre de 2018, en virtud del artículo 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, el Ayuntamiento de Galabovo adoptó, para el período de 2019 a 2023, un plan de reducción de los niveles de contaminantes y de cumplimiento de los valores límite para el dióxido de azufre.¹⁰ En dicho plan se señalaban como principales fuentes de contaminación medioambiental con dióxido de azufre las cuatro centrales termoeléctricas de la región, entre ellas la central termoeléctrica Maritsa-iztok 2, así como las calefacciones de las viviendas.

26. Dicho plan establece, entre otras, la siguiente medida para reducir la contaminación por dióxido de azufre: «la ejecución de proyectos para reconvertir instalaciones de desulfuración y alcanzar un índice de desulfuración mínimo del 98 %, así como la prohibición de explotar grupos de calderas sin instalaciones de desulfuración en funcionamiento».¹¹

27. Mediante resolución de 21 de diciembre de 2018, el Director ejecutivo de la Agencia Ejecutiva del Medio Ambiente actualizó el permiso integrado expedido a la central termoeléctrica Maritsa-iztok 2. Dicha resolución fue adoptada con base en la normativa búlgara de transposición de la Directiva de emisiones industriales en relación con la Decisión de Ejecución 2017/1442.

28. Mediante dicha resolución, el Director ejecutivo estableció, entre otros factores, un índice mínimo de desulfuración del 97 % para las instalaciones de desulfuración 1/2, 3/4, 7 y 8, lo que corresponde a emisiones de SO_x de 570 mg/Nm³, y un índice mínimo de desulfuración del 97,5 % para las instalaciones de desulfuración 5/6. Ahora bien, para alcanzar el valor límite de emisión de 320 mg/Nm³ normalmente previsto para los SO_x, sería preciso aplicar un índice de desulfuración del 98,32 %.

⁸ Sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), apartados 21, 23 y 29.

⁹ Sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO₂), 2019 — 2023 г. (Actualización del plan de calidad del aire en el municipio de Galabovo, desarrollado para los contaminantes consistentes en partículas [PM₁₀] y en dióxido de azufre [SO₂] para el período 2019-2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

¹¹ Medida Gl_Lt_Pr_t_4, p. 287 del plan.

29. Dicha resolución fue recurrida por la asociación Za Zemyata — dostap do pravosadie ante el Administrativen sad — Stara Zagora (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Stara Zagora, Bulgaria), que desestimó el recurso mediante sentencia de 28 de agosto de 2020. El tribunal de lo contencioso-administrativo se negó, en particular, a examinar y valorar la importancia del plan de calidad del aire del municipio de Galabovo.

30. El órgano jurisdiccional de primera instancia declaró, entre otras consideraciones, que un índice de desulfuración del 98,32 % generaría costes por importe de 312 200 000 levas (BGN) (aproximadamente 156 000 000 euros). En cambio, un índice de desulfuración del 97 % conllevaría unos costes de 40 000 000 BGN (unos 20 000 000 euros) para un período de explotación de doce años.

31. Sdruzhenie Za Zemyata – dostap do pravosadie (Asociación Por la Tierra — Acceso a la Justicia), Sofía (Bulgaria), The Green Tank — grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel (The Green Tank — Asociación Ciudadana de Utilidad Pública, República Helénica) y NS (República Helénica) recurrieron dicha sentencia en casación.

32. Por lo tanto, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 18 de la Directiva [sobre emisiones industriales] y los artículos 13 y 23 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente], en el sentido de que, al examinar una solicitud para la concesión de una [excepción] con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva [sobre emisiones industriales], la autoridad competente debe apreciar si, teniendo en cuenta todos los datos científicos relevantes relativos a la contaminación, incluidas las medidas adoptadas en el marco del plan de calidad del aire correspondiente en una zona o aglomeración determinada con arreglo al artículo 23 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente], la concesión de la [excepción] puede comprometer el cumplimiento de las normas de calidad medioambiental?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 18 de la Directiva [sobre emisiones industriales] y los artículos 13 y 23 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente], en el sentido de que, al examinar una solicitud para la concesión de una [excepción] con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva [sobre emisiones industriales], la autoridad competente debe abstenerse de establecer valores límite de emisión menos estrictos para sustancias contaminantes de la atmósfera procedentes de una instalación, cuando tal [excepción] sería contraria a las medidas establecidas en el plan de calidad del aire correspondiente, adoptado para una zona o aglomeración determinada con arreglo al artículo 23 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente] y comprometería el objetivo de que el período de superación de las normas de calidad del aire sea lo más breve posible?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 18 de la Directiva [sobre emisiones industriales] y el artículo 13 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente], en el sentido de que, al examinar una solicitud para la concesión de una [excepción] con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva [sobre emisiones industriales], la autoridad competente debe evaluar si el establecimiento de valores límite de emisión menos estrictos para sustancias contaminantes de la atmósfera procedentes de una instalación, teniendo en cuenta todos los datos científicos relevantes relativos a la contaminación, incluido el efecto acumulativo con otras fuentes de la sustancia contaminante

de que se trate, contribuiría a la superación de las correspondientes normas de calidad del aire ambiente establecidas con arreglo al artículo 13 de la Directiva [relativa a la calidad del aire ambiente] para una zona o aglomeración determinada y, de ser así, debe abstenerse de conceder la [excepción] que comprometería el cumplimiento de las normas de calidad medioambiental?»

33. La asociación recurrente, Za Zemyata — dostap do pravosadie (Asociación Por la Tierra — Acceso a la Justicia), el titular de la central, TETS Maritsa iztok 2 EAD, la República de Bulgaria, la República Italiana, así como la Comisión Europea han presentado observaciones por escrito. No se ha celebrado vista, al considerar el Tribunal de Justicia que disponía de suficiente información.

IV. **Apreciación jurídica**

34. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto determinar la relación entre la normativa sobre permisos para instalaciones industriales establecida por la Directiva sobre emisiones industriales, por una parte, y los requisitos de calidad del aire previstos por la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, por otra.

35. El artículo 13 y el anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente fijan valores límite para determinadas sustancias contaminantes en el aire ambiente (valores límite de calidad del aire). Tienen por objeto la cantidad de sustancias contaminantes que se encuentran en el aire ambiente y, por tanto, la concentración de estas sustancias contaminantes se mide en puntos de muestreo en determinados lugares representativos de la contaminación.¹²

36. Si bien la petición de decisión prejudicial hace referencia también al mercurio, que la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente,¹³ regula como contaminante atmosférico, la Unión no ha fijado hasta ahora un valor límite de calidad del aire específico para la concentración de esta sustancia en el aire ambiente. En consecuencia, las emisiones de mercurio de la central a la que se refiere este litigio no son relevantes a los efectos de la presente petición de decisión prejudicial.

37. En cambio, en el artículo 13 y en el anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, el legislador de la Unión ha fijado valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre que, según la petición de decisión prejudicial, se sobrepasan en la zona de influencia de la central Maritsa-iztok 2, es decir, en el territorio en el que se hacen notar sus emisiones, en particular en el municipio de Galabovo. Esto también ha sido apreciado recientemente por el Tribunal de Justicia.¹⁴ Parece tratarse del único territorio en el seno de la Unión en el que se superan los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre.¹⁵

38. En consecuencia, el municipio de Galabovo ha adoptado un plan de calidad del aire que dispone, en particular, que la central Maritsa-iztok 2 debe alcanzar un índice de desulfuración del 98 %.

¹² Véase también al respecto la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartados 37 y ss.

¹³ DO 2005, L 23, p. 3.

¹⁴ Sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382).

¹⁵ Agencia Europea de Medio Ambiente: Air quality in Europe — 2020 report, EEA Report n.º 09/2020, p. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

39. El establecimiento de valores límite de emisión concretos para una instalación como dicha central se fundamenta en la Directiva sobre emisiones industriales y, en particular, en su artículo 15. Los valores límite de emisión se distinguen de los valores límite de calidad del aire por su naturaleza. Se refieren al volumen de sustancias contaminantes que una instalación emite durante un período de tiempo determinado y se miden en el punto de la liberación o emisión. A continuación, las sustancias contaminantes emitidas se reparten en el aire ambiente y de este modo se reflejan en los valores medidos en los puntos de muestreo de conformidad con la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente.

40. Con arreglo al artículo 15, apartado 3, de la Directiva sobre emisiones industriales, los valores límite de emisión de una instalación deben, en principio, ajustarse a las mejores técnicas disponibles, pero si dichos valores límite suponen costes desproporcionados, el artículo 15, apartado 4, permite fijar valores límite menos estrictos.

41. A la hora de fijar los valores límite de emisión para el dióxido de azufre en el permiso controvertido de la central Maritsa-iztok 2, la autoridad competente se acogió, según la petición de decisión prejudicial, a esta última excepción. Así, fijó un índice mínimo de desulfuración del 97 % para varias instalaciones de desulfuración de la central y un índice mínimo de desulfuración del 97,5 % para otras instalaciones. Incrementar el índice de desulfuración hasta el 98 %, como prevé el plan de calidad del aire, reduciría las emisiones de dióxido de azufre en una tercera parte o, en su caso, en una quinta parte. Según la petición de decisión prejudicial, para alcanzar el valor límite de emisión de las mejores técnicas disponibles, sería necesaria una desulfuración incluso mayor, del 98,32 %.

42. No obstante, con independencia de si se concede una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales, el artículo 18 de esta Directiva exige que se establezcan condiciones complementarias, distintas a las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas.

43. En este contexto, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) desea averiguar mediante las tres cuestiones prejudiciales si recurrir en el permiso controvertido a la excepción prevista en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales queda excluido por el mero hecho de que se superen los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre con arreglo a la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente (cuestiones prejudiciales primera y tercera) o, al menos, debido al plan de calidad del aire (segunda cuestión prejudicial).

44. Ahora bien, no me parece útil analizar las cuestiones prejudiciales tal como han sido planteadas. Por el contrario, examinaré a continuación, a la luz de los valores límite de calidad del aire y del plan de calidad del aire, primero los requisitos para una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales (véase el epígrafe A) y, en un segundo momento, además, los requisitos que resultan del artículo 18 de dicha Directiva (véase el epígrafe B).

A. Artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales

1. Contexto normativo del artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales

45. Con arreglo al artículo 15, apartado 3, de la Directiva sobre emisiones industriales, en el caso de las instalaciones industriales deben fijarse valores límite de emisión que garanticen que las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las decisiones sobre las conclusiones relativas a las MTD.

46. No obstante lo dispuesto en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva sobre emisiones industriales, su artículo 15, apartado 4, párrafo primero, primera frase, autoriza a la autoridad competente para que, en determinados casos, fije valores límite de emisión menos estrictos. Esta facultad se aplica sin perjuicio del artículo 18, que procede examinar más adelante.¹⁶

47. El artículo 15, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva sobre emisiones industriales detalla que la excepción prevista en la primera frase puede invocarse solamente si se pone de manifiesto mediante una evaluación que la consecución de los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental por determinados motivos. Estos motivos han de basarse en la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate o en las características técnicas de esta.

48. La concesión de una excepción requiere, pues, una ponderación.

49. El artículo 15, apartado 4, párrafo tercero, de la Directiva sobre emisiones industriales limita la posibilidad de valores límite de emisión más elevados al señalar que deben cumplirse en cualquier caso los valores límite de emisión establecidos en los anexos a la Directiva, si procede.

50. Atendiendo a la petición de decisión prejudicial, la aplicación de estos requisitos no suscita dudas en el presente caso.

2. Artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales — Ausencia de contaminación significativa

51. No obstante, el artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales contiene un requisito adicional que en el asunto principal podría oponerse a una excepción. Dispone que, *en todo caso*, la autoridad competente debe velar por que no se produzca ninguna contaminación significativa y por que se alcance un nivel elevado de protección del conjunto del medio ambiente. También la última frase del considerando 16 señala que *en ningún caso* debe causarse una contaminación significativa¹⁷ y que ha de alcanzarse un nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

52. Por tanto, la excepción consagrada en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales no está prevista para todos los casos en los que respetar los valores límite de emisión genéricos implica costes particularmente elevados, sino que esta excepción solo debe

¹⁶ Véanse los puntos 77 y ss. de las presentes conclusiones.

¹⁷ El concepto de «wesentliche Umweltverschmutzung» (contaminación sustancial) de la versión alemana no debería tener otro significado que el de la «erhebliche Umweltverschmutzung» (contaminación significativa), pues en otras versiones lingüísticas se utiliza el mismo término, por ejemplo, «significant» (EN), «importante» (FR) o «значительно» (BG).

aplicarse cuando los valores límite de emisión menos estrictos no den lugar a una contaminación significativa y, pese a la excepción, se alcance un elevado nivel de protección del conjunto del medio ambiente.

53. El artículo 3, punto 2, de la Directiva sobre emisiones industriales define la «contaminación» como la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente.

54. En consecuencia, toda emisión de dióxido de azufre en el aire ambiente supone contaminación. En efecto, el legislador de la Unión ha fijado los valores límite de calidad del aire en el caso del dióxido de azufre para proteger la salud humana, como resulta del título del anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente. Por lo tanto, ponen de relieve que la emisión de dióxido de azufre puede perjudicar la salud humana o la calidad del medio ambiente.¹⁸

55. Ahora bien, la Directiva sobre emisiones industriales no precisa cuándo la contaminación debe considerarse *significativa*. Tampoco detalla qué debe entenderse por un nivel elevado nivel de protección del conjunto del medio ambiente. Sin embargo, en el presente procedimiento no es necesario esclarecer por completo qué debe entenderse por estos conceptos.

56. En efecto, a tenor de la petición de decisión prejudicial y de una reciente sentencia del Tribunal de Justicia,¹⁹ procede considerar que en la zona de influencia de la central a la que se refiere el presente litigio se superan los valores límite de calidad del aire previstos por la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente para el dióxido de azufre. Según el considerando 18 de dicha Directiva, sus objetivos de calidad del aire ambiente deben tenerse *plenamente* en cuenta cuando se concedan permisos para actividades industriales en virtud de la Directiva sobre emisiones industriales.

57. Como ya se ha señalado, el legislador de la Unión ha adoptado los valores límite de calidad del aire con el fin de proteger la salud humana, y la obligación de respetarlos se aplica en todo el territorio de los Estados miembros²⁰ de manera permanente y sin excepción.²¹ A diferencia de lo que sucede con otras sustancias contaminantes, en el caso del dióxido de azufre esta Directiva ni siquiera contempla la posibilidad de que se amplíe el plazo de cumplimiento de los valores límite de calidad del aire. Por lo tanto, la superación de los valores límite de calidad del aire en el caso del dióxido de azufre no puede considerarse contaminación no significativa, sino que es necesariamente significativa.

¹⁸ Véanse también los considerandos primero y cuarto de la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO 1980, L 229, p. 30; EE 15/02, p. 193).

¹⁹ Sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), en particular los apartados 23 y 29.

²⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334), apartados 73 y 74, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartados 96 y 97.

²¹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartados 64 y 65; de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 42; de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 70; de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartados 78 a 81, y de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), apartados 76 y 78.

58. Al mismo tiempo, el legislador de la Unión, al establecer los valores límite de calidad del aire, también ha establecido lo que debe entenderse por un nivel elevado de protección del medio ambiente en referencia a la proporción en el aire ambiente de las sustancias contaminantes de que se trate.

59. La excepción prevista en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales no puede justificar la superación de valores límite de calidad del aire y, de este modo, excluir el carácter significativo de la contaminación, dado que, atendiendo a su propio tenor, esta disposición solo permite una desviación de los valores límite de emisión normalmente aplicables a las instalaciones industriales con arreglo a dicha Directiva. Además, la ponderación que prevé entre los costes del cumplimiento de los valores límite y el beneficio ambiental se refiere únicamente a los costes de la instalación correspondiente. Como se verá más adelante, en cambio, una desviación de los valores límite de calidad del aire por motivos de interés superior solo puede justificarse —dentro de unos límites muy estrechos y con carácter transitorio— en el marco de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y, en ese marco, a la hora de establecer los planes de calidad del aire.²²

3. Artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales — Causación de una contaminación significativa

60. De la petición de decisión prejudicial se desprende que la aplicación de la excepción controvertida podría no ser la única causa por la que se superan los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre, sino que dicha superación se debe a las emisiones de cuatro centrales distintas, junto con las resultantes de las calefacciones de las viviendas. Se afirma que del plan de calidad del aire del municipio de Galabovo se desprende que estas últimas representan entre el 10,1 % y el 79 % de la concentración media horaria de dióxido de azufre en las distintas aglomeraciones urbanas del término municipal.²³

61. Por consiguiente, podría dudarse de que, debido a la excepción para una sola de estas fuentes de sustancias contaminantes, se cause la contaminación significativa en el sentido del artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales.

62. Ahora bien, con arreglo al artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales, la autoridad competente *debe velar en todo caso* por que no se produzca ninguna contaminación significativa, es decir, por que los valores límite de calidad del aire no se superen en virtud de la excepción. Pues bien, si a la hora de conceder la excepción no se tuviera en cuenta la contribución de las emisiones de otras fuentes, podría haber situaciones en las que al menos se contribuyese a causar una contaminación significativa. Asimismo, quedaría prácticamente descartado lograr que se respeten los valores límite de calidad del aire si cada una de las fuentes de sustancias contaminantes fuera evaluada con independencia de las demás fuentes.

63. Por tanto, una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales presupone el establecimiento global de las emisiones autorizadas de *todas* las fuentes de sustancias contaminantes que garantice que, aun concediendo una excepción para una de las fuentes, en su conjunto no tengan como efecto que se superen los valores límite de calidad del aire.

²² A continuación, véanse los puntos 64 y ss.

²³ Posiblemente la petición de decisión prejudicial se refiera a la imagen n.º VI.2.7 que figura en la p. 256 del plan de calidad del aire (citado en la nota 10).

64. El plan de calidad del aire que las autoridades estatales competentes deben elaborar con arreglo al artículo 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, esto es, sobre la base de otra Directiva, es el instrumento para establecer dichas emisiones. En concreto, en caso de superarse los valores límite de calidad del aire, los Estados miembros deben asegurarse de que se elabore dicho plan, que establecerá medidas adecuadas, de modo que el período de superación de los valores límite de calidad del aire sea lo más breve posible. Dicho de otro modo: el plan de calidad del aire debe establecer las medidas necesarias para respetar lo antes posible los valores límite de calidad del aire. En esencia, se tratará de medidas destinadas a reducir la emisión de las sustancias contaminantes relevantes, por ejemplo, de valores límite de emisión más estrictos para determinadas fuentes.

65. Contrariamente a lo que sucede en el caso de los permisos para instalaciones y actividades concretas, en el marco de dicho plan es posible garantizar un equilibrio entre el objetivo de respetar los valores límite de calidad del aire y los diferentes intereses públicos y privados en juego.²⁴ A tal efecto, deben evaluarse conjuntamente todos los intereses ligados a las fuentes correspondientes y sopesarse entre sí y frente al objetivo de respetar los valores límite de la calidad del aire. De este modo será posible decidir cuáles son las fuentes de emisión a las que deben aplicarse las mayores restricciones o en qué medida debe retrasarse el fin de la superación de los valores límite porque una restricción más acelerada de las emisiones causaría perjuicios desproporcionados a intereses superiores. Sin embargo, la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente no contempla posibilidad alguna de no cumplir el objetivo de respetar los valores límite de calidad del aire. Solo existe cierta flexibilidad en lo que respecta al período de superación, pero también dicho período debe ser lo más breve posible²⁵ y en ningún caso debe ser objeto de una ampliación *sine die*.²⁶

66. Es cierto que Bulgaria y el titular de la central niegan que el municipio de Galabovo pueda establecer nada en su plan de calidad del aire acerca de las emisiones de la central a la que se refiere el presente litigio, aduciendo que está situada en el territorio de otro municipio. Sin embargo, un plan de calidad del aire solo puede garantizar que se respeten los valores límite de calidad del aire si puede establecer valores para todas las fuentes de emisión relevantes, incluidas las fuentes situadas fuera de un territorio que se ve afectado por la superación.

67. Esto no significa que el plan de calidad del aire deba establecerse mediante un acto jurídico único o por una sola autoridad. Los Estados miembros tienen libertad para organizar las competencias de las autoridades competentes de modo que el plan de calidad del aire sea el resultado de diferentes actos jurídicos adoptados por autoridades diferentes. No obstante, los Estados miembros deben garantizar que dichos actos jurídicos cumplan conjuntamente los requisitos contemplados en el artículo 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente. Por lo tanto, deben velar, en particular, por que las distintas autoridades concierten sus medidas para alcanzar conjuntamente dicho objetivo.

68. Solo si de lo establecido resulta que se respetan los valores límite de calidad del aire también cuando se fijan valores límite de emisión más elevados, se garantizará que la excepción prevista en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales no provoca en ningún caso

²⁴ Sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 45 y 46; de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 134, y de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), apartado 130.

²⁵ Sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 109; de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 136, y de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂) (C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382), apartado 132.

²⁶ Sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite de PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 154.

una contaminación significativa. Por tanto, en caso de superarse los valores límite de calidad del aire en la zona de influencia de una instalación, la concesión de una excepción para emisiones adicionales requiere que uno o varios planes de calidad del aire de los contemplados en el artículo 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente garanticen que el período de superación pueda ser lo más breve posible en toda la zona de influencia y que la excepción se ajuste a lo exigido por dichos planes de calidad del aire. En cambio, si se concediera una excepción sin que existieran dichos planes, habría que temer que de este modo se crearán hechos consumados que posteriormente harían más difícil o imposible respetar a la mayor brevedad posible los valores límite de calidad del aire.

69. Con arreglo al principio de precaución, en el que se basa la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente con arreglo al artículo 191 TFUE, apartado 2, solo se garantiza en todos los casos que no se causa una contaminación significativa si se descarta cualquier duda científica razonable acerca de ese resultado.²⁷ Por consiguiente, lo establecido en los planes de calidad del aire debe cumplir este criterio si quiere hacer posible una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales.

70. Por otra parte, este criterio, que debo admitir que es exigente, se ajusta al principio de interpretación estricta de las excepciones a las reglas generales.²⁸ Tampoco menoscaba la eficacia del artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales,²⁹ puesto que esta excepción sigue siendo aplicable siempre que en la zona de influencia de las emisiones de que se trate no se superen los valores límite de calidad del aire aplicables. Sin embargo, por lo que parece, en la Unión, solo el entorno de la central a la que se refiere el presente litigio se vio afectado en 2019 por una superación de los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre.

71. Según esta interpretación del artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales, es irrelevante, en definitiva, que lo establecido en el plan de calidad del aire del municipio de Galabovo sea o no vinculante para el permiso controvertido, ya que, debido a la superación constatada de los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre en la zona de influencia de la central, a la luz de las consideraciones anteriores esta excepción *solamente* es admisible si existe un plan de calidad del aire que contenga valores establecidos para las fuentes de emisión relevantes.

72. Por consiguiente, los defectos de un plan de calidad del aire no tienen como consecuencia permitir una excepción que contravenga lo que aquel exige, sino que, por el contrario, incluso eliminan un requisito de la excepción.

²⁷ Véanse, acerca de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 58; de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 66, y, sobre la legislación en materia de residuos, de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898), apartado 58. Véase también Sobotta, C.: «Recent application of the Precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU — a new yardstick in EU environmental decision making?», *ERA Forum* 2020, p. 723.

²⁸ Véanse las sentencias de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Irlanda (C-358/97, EU:C:2000:425), apartado 55; de 4 de octubre de 2011, Football Association Premier League y otros (C-403/08 y C-429/08, EU:C:2011:631), apartado 162, y de 14 de julio de 2022, Porsche Inter Auto y Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572), apartado 61.

²⁹ Véanse las sentencias de 18 de noviembre de 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730), apartado 17; de 14 de junio de 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343), apartado 16, y de 13 de enero de 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18), apartado 25.

73. Además, para conceder una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales no basta con que la excepción se ajuste a un plan de calidad del aire que establezca, para una parte de la zona de influencia de la instalación, las medidas necesarias para respetar los valores límite de calidad del aire, sino que las autoridades competentes deben asegurarse de que los valores límite de calidad del aire se respetan en toda la zona de influencia.

74. Pues bien, el plan de calidad del aire del municipio de Galabovo contiene elementos indicativos de que la central a la que se refiere el presente litigio, junto con las demás fuentes industriales, contribuiría a una superación considerable de los valores límite de calidad del aire y del umbral de alerta fuera del término municipal, incluso después de aplicar la medida de desulfuración del 98 % exigida por el plan.³⁰ Parece ser que a tal efecto aún no se han tenido en cuenta otras fuentes, como las calefacciones de las viviendas.

75. Si así fuera, extremo que correspondería comprobar a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, una excepción con arreglo al artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales no sería admisible aunque fuera compatible con el plan de calidad del aire del municipio de Galabovo, pues, si se concediese la excepción, la autoridad competente no podría garantizar que no se produce ninguna contaminación significativa en aquellos lugares en relación con los cuales el plan de calidad del aire supone que se superan los valores límite de calidad del aire.

4. Conclusión parcial

76. Por tanto, con arreglo al artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales, la concesión de una excepción de las que se contemplan en dicho precepto para que se emita una sustancia contaminante de la atmósfera, cuyo valor límite de calidad del aire con arreglo al artículo 13 y al anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente se supera en la zona de influencia de dicha emisión, está sujeta a dos condiciones: en primer lugar, uno o varios planes de calidad del aire conforme al artículo 23 de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente deben garantizar, sin duda científica razonable, que el período de superación en toda la zona de influencia pueda ser lo más breve posible; en segundo lugar, la excepción debe cumplir los requisitos de dichos planes de calidad del aire.

B. Artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales

77. Ciertamente, parece probable que, según las consideraciones anteriores, el litigio principal pueda ser resuelto sobre la única base del artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre emisiones industriales, sin tener que recurrir al artículo 18. No obstante, la petición de decisión prejudicial se refiere expresamente también a esta última disposición y las partes del litigio la han examinado con intensidad. Esto es lógico en la medida en que la Comisión expone, acertadamente, que la aplicación del artículo 15, apartado 4, está excluida con mayor razón si es aplicable el artículo 18. Así se desprende, en particular, del hecho de que el artículo 15, apartado 4, es aplicable sin perjuicio del artículo 18. Por consiguiente, examinaré a continuación lo que exige el artículo 18.

78. El artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales debe aplicarse cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles. En ese caso, sin perjuicio de otras

³⁰ Pp. 304 y ss. del plan de calidad del aire, en particular las imágenes n.ºs VIII.4.3.1 a VIII.4.3.3 (citado en la nota 10).

medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental, el permiso incluirá la aplicación de condiciones complementarias. En ese sentido, el artículo 14, apartado 1, párrafo primero, también establece que el permiso de la instalación debe incluir todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18.

79. Por lo tanto, procede esclarecer, de inicio, si los valores límite de calidad del aire de determinadas sustancias contaminantes deben considerarse normas de calidad medioambiental (véase el epígrafe 1) y, a continuación, si requieren condiciones más rigurosas que las establecidas en la normativa controvertida (véase el epígrafe 2).

1. Concepto de norma de calidad medioambiental

80. El artículo 3, punto 6, de la Directiva sobre emisiones industriales define el concepto de norma de calidad medioambiental como el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este. El Tribunal de Justicia entiende por ello exigencias concretas de carácter cualitativo, referentes a las concentraciones de sustancias contaminantes, que deban satisfacerse en un momento dado en un medio en concreto.³¹

81. Si bien es cierto que la Directiva sobre emisiones industriales no menciona expresamente la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, no es menos cierto que, contrariamente a lo que sostiene Bulgaria, los artículos 3, punto 6, y 18 de la Directiva sobre emisiones industriales se refieren, al menos implícitamente, aunque con claridad, a normativas como los valores límite de calidad del aire aplicables a determinadas sustancias contaminantes.

82. En efecto, los valores límite de calidad del aire deben respetarse, en principio, en todo momento y en cualquier lugar de la Unión.³² Se trata, por tanto, de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este o, usando las palabras del Tribunal de Justicia, de exigencias concretas de carácter cualitativo, referentes a las concentraciones de sustancias contaminantes, que deben satisfacerse en un momento dado en un medio en concreto.³³ Por tanto, como ya señalé hace cierto tiempo, se trata de normas de calidad medioambiental en el sentido de los artículos 3, punto 6, y 18 de la Directiva sobre emisiones industriales.³⁴

83. Contrariamente a lo que sostiene Bulgaria, tampoco es relevante, a este respecto, que los valores límite de calidad del aire deban respetarse de manera duradera, cuando en la definición de las normas de calidad medioambiental solo se hace referencia a un momento dado. Dicha definición muestra únicamente que las normas de calidad medioambiental también abarcan requisitos que no deben respetarse de manera duradera, sino en uno o varios momentos determinados. A este respecto, cabría pensar, por ejemplo, en requisitos relacionados con la migración de las aves o con ocasión de determinadas condiciones medioambientales cambiantes en el tiempo. Sin embargo, los requisitos duraderos son con mayor razón normas de calidad medioambiental, pues se aplican en cada momento concreto.

³¹ Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 62.

³² En este sentido, sentencias de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334), apartados 73 y 74, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartados 96 y 97.

³³ Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 62.

³⁴ Conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2010:775), punto 62.

84. Bulgaria también argumenta que solo los valores límite de emisión fijados específicamente según la legislación búlgara para determinadas instalaciones constituyen normas de calidad medioambiental. Sin embargo, esta opinión no puede prosperar, aunque solo sea porque el artículo 3, punto 6, de la Directiva sobre emisiones industriales se refiere expresamente a requisitos del Derecho de la Unión.

85. El hecho de que los valores límite de calidad del aire son normas de calidad medioambiental se ve corroborado *a contrario sensu* a partir del concepto de «valores objetivo» de otras sustancias contaminantes concretas en el aire ambiente. Este concepto fue introducido por la Directiva 2004/107³⁵ y también la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente establece valores objetivo de calidad del aire para el ozono³⁶ y, con carácter transitorio, para las partículas PM_{2,5}.³⁷ Mientras que, según el artículo 2, punto 5, de esta última Directiva, los valores límite de calidad del aire deben respetarse sin restricciones, desde el momento en que surtan efecto, los valores objetivo solo deben alcanzarse en la medida de lo posible, de conformidad con el artículo 2, punto 9. Además, el considerando 6 de la Directiva 2004/107 indica expresamente que los valores objetivo no son normas de calidad medioambiental y, según su considerando 5, no implican, en lo que respecta a las instalaciones industriales, la adopción de medidas que vayan más allá de la aplicación de las mejores técnicas disponibles.

86. Por tanto, los valores límite de calidad del aire para determinadas sustancias contaminantes, establecidos en el artículo 13 y en el anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, constituyen normas de calidad medioambiental en el sentido del artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales.

87. Partiendo de esta interpretación, el artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales concreta la obligación fundamental prevista en el artículo 11, letra c), en el sentido de que no produzca ninguna contaminación importante durante el funcionamiento de la instalación. En la medida en que, como ya he indicado,³⁸ una superación de los valores límite de calidad del aire constituiría una contaminación así, deben existir instrumentos que permitan garantizar el respeto de esos valores límite en la zona de influencia de las instalaciones. En efecto, de no ser así, cabría temer que, a pesar de que las instalaciones cumplieran el criterio de la mejor técnica disponible, contribuyeran, no obstante, al incumplimiento de dichos valores límite.

2. Necesidad de condiciones más rigurosas

88. Al igual que en la cuestión de la causación de una contaminación significativa, que ya se ha analizado, a las distintas causas de superación de los valores límite de calidad del aire les corresponde una importancia crucial en lo que respecta a la necesidad de establecer condiciones más rigurosas. Dado que hay varios causantes, a saber, cuatro centrales eléctricas y las calefacciones de las viviendas, el artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales, incluso en conjunción con la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, no indica directamente la medida en que las distintas fuentes deben reducir sus emisiones de dióxido de azufre, sino que esta decisión incumbe a las autoridades búlgaras competentes.

³⁵ Citada en el punto 36.

³⁶ Artículo 17 y anexo VII, sección B.

³⁷ Artículo 16, apartado 1, y anexo XIV, sección D.

³⁸ Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

89. Al igual que en el contexto del artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva sobre emisiones industriales, esto solo es posible a partir de un plan de calidad del aire (o de varios planes coordinados entre sí), en el que las emisiones autorizadas se fijen para todas las fuentes. De ahí debe desprenderse si los valores límite de emisión fijados para cada instalación son suficientes o si son necesarias condiciones complementarias.

90. Por consiguiente, el plan de calidad del aire, a la hora de aplicar el artículo 18 de la Directiva sobre emisiones industriales por lo que respecta a los valores límite de calidad del aire, condiciona la concesión de un permiso. En efecto, con arreglo al artículo 14, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva, el permiso debe incluir todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 18 en relación con él. Pues bien, en caso de superarse los valores límite de calidad del aire, a falta de un plan de calidad del aire, no será posible, por regla general, determinar cuáles son las condiciones complementarias necesarias para una fuente de emisiones específica a fin de mejorar suficientemente la calidad del aire.

91. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el marco de la concesión de una excepción, la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente, cuando se imponen condiciones complementarias, no exige que la autoridad competente garantice, en todos los casos, el respeto de la norma de calidad medioambiental. Por consiguiente, no es necesario excluir toda duda científica razonable de que las condiciones complementarias sean suficientes. Basta, por el contrario, con que lo exigido por el plan de calidad del aire se apoye en la convicción lógica de las autoridades competentes de que las medidas previstas permitirán que el período de superación sea lo más breve posible.

3. Conclusión parcial

92. El permiso de una instalación industrial para la que, con arreglo a los artículos 11, 14, 15 y 18 de la Directiva sobre emisiones industriales, deban fijarse valores límite para la emisión de una sustancia contaminante de la atmósfera cuyo valor límite de calidad del aire previsto en el artículo 13 y el anexo XI de la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente se supera en la zona de influencia de dicha emisión, también está sujeto a dos condiciones: en primer lugar, uno o varios planes de calidad del aire conforme al artículo 23 de dicha Directiva deben garantizar que el período de superación pueda ser lo más breve posible; en segundo lugar, el permiso debe cumplir los requisitos de dichos planes de calidad del aire.

V. Conclusión

93. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

«1) Con arreglo al artículo 15, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), la concesión de una excepción de las que se contemplan en dicho precepto para que se emita una sustancia contaminante de la atmósfera, cuyo valor límite de calidad del aire con arreglo al artículo 13 y al anexo XI de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, se supera en la zona de influencia de dicha emisión, está sujeta a dos condiciones: en primer lugar, uno o varios planes de calidad del aire conforme al artículo 23 de la Directiva

2008/50 deben garantizar, sin duda científica razonable, que el período de superación en toda la zona de influencia pueda ser lo más breve posible; en segundo lugar, la excepción debe cumplir los requisitos de dichos planes de calidad del aire.

- 2) El permiso de una instalación industrial para la que, con arreglo a los artículos 11, 14, 15 y 18 de la Directiva 2010/75, deban fijarse valores límite para la emisión de una sustancia contaminante de la atmósfera cuyo valor límite de calidad del aire previsto en el artículo 13 y el anexo XI de la Directiva 2008/50 se supera en la zona de influencia de dicha emisión, también está sujeto a dos condiciones: en primer lugar, uno o varios planes de calidad del aire conforme al artículo 23 de la Directiva 2008/50 deben garantizar que el período de superación pueda ser lo más breve posible; en segundo lugar, el permiso debe cumplir los requisitos de dichos planes de calidad del aire.»