



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

22 päivänä syyskuuta 2022¹

Asia C-375/21

Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2010/75/EU – Teollisuuden päästöt –
Yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen – Vähemmän ankarien
päästöjen raja-arvojen vahvistaminen – Ympäristölaatonormien huomioon ottaminen –
Toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudet – Direktiivi 2008/50/EY – Ilmanlaatu –
Ilmanlaatua koskevat raja-arvot ihmisten terveyden suojelemiseksi – Raja-arvojen ylittäminen –
Ilmanlaatusuunnitelma

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee suhdetta kahden erilaisen raja-arvojen lajin välillä ja sellaisten direktiivien välillä, joihin ne perustuvat. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin² mukaisesti teollisuuslaitoksille vahvistetaan *päästöjen raja-arvot*. Sen lisäksi ilmanlaatudirektiivi³ sisältää *ilmanlaatua koskevat raja-arvot*. Molempien säädösten tarkoituksena on taata korkea suojan taso ympäristölle ilmanlaadun alalla, mutta ne vaikuttavat eri tasoilla. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin mukaiset päästöjen raja-arvot asetetaan välittömästi ilman epäpuhtauksien lähteelle, niin sanotulle piipulle. Sitä vastoin ilmanlaatudirektiivin mukaiset ilmanlaatua koskevat raja-arvot koskevat kaikkien ilmassa olevien epäpuhtauksien lähteiden kokonaistulosta eli ilmaa, jota ihmiset hengittävät. On myös ilmeistä, että näitä kahta säädöstä on sovellettava yhdenmukaisesti.

2. Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan tapauksen taustalla on se, että voimassa oleva ruskohiilivoimalan toimilupa uusittiin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin perusteella. Koska tämän direktiivin nojalla sellaisenaan sovellettavien rikkidioksidin päästöjä koskevien raja-arvojen noudattaminen aiheuttaa suhteettoman korkeita kustannuksia, asetettiin vähemmän ankaria päästöjen raja-arvoja, mikä lähtökohtaisesti sallitaan direktiivin poikkeussäännöksessä.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Teollisuuden päästöistä 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (EUVL 2010, L 334, s. 17).

³ Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 28.8.2015 annetulla komission direktiivillä (EU) 2015/1480 (EUVL 2015, L 226, s. 4).

3. Voimalan vaikutusalueella kuitenkin ylitetään ilmanlaatudirektiivin mukaiset rikkidioksidia koskevat ilmanlaatua koskevat raja-arvot, ja tällä perusteella hyväksytyssä ilmanlaatusuunnitelmassa määrätään näiden raja-arvojen noudattamiseksi voimalan päästöille ankarampia vaatimuksia, joita ei otettu huomioon luvan uusimisen yhteydessä.

4. Tästä syystä on erityisesti selvitettävä, onko sallittua myöntää poikkeus teollisuuden päästöistä annetun direktiivin nojalla normaalisti sovellettavista päästöjen raja-arvoista, vaikka ilmanlaatudirektiivissä säädettyjä ilmanlaatua koskevia raja-arvoja rikotaan kyseisen epäpuhtauden osalta ja ilmanlaatusuunnitelmissa määrätään ankarammista vaatimuksista. Ennakkoratkaisukysymykset liittyvät lisäksi siihen, onko tällaisessa tilanteessa ehkä vahvistettava jopa ankarampia päästöjen raja-arvoja koskevia vaatimuksia kuin ne, joita olisi normaalisti sovellettava teollisuuden päästöistä annetun direktiivin nojalla. Molempien seikkojen osalta ilmenee, että ilmanlaatudirektiivin mukainen ilmanlaatusuunnitelma on merkityksellinen keino näiden kahden direktiivin soveltamisen yhdenmukaistamiseksi.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Teollisuuden päästöistä annettu direktiivi

5. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa mainitaan mahdollisuus vahvistaa vähemmän ankaria päästöjen raja-arvoja:

”Jos parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvien päästötasojen soveltaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna, toimivaltaisten viranomaisten olisi tiettyjen erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi voitava vahvistaa kyseisistä tasoista poikkeavia päästöjen raja-arvoja. Poikkeamien olisi perustuttava arviointiin, jossa otetaan huomioon tarkkaan määritellyt perusteet. Tässä direktiivissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja ei saisi ylittää. Merkittävää pilaantumista ei saisi kuitenkaan missään tapauksessa aiheuttaa ja korkea ympäristön suojelun taso olisi kaiken kaikkiaan saavutettava.”

6. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklassa määritellään eri käsitteet:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

2. 'pilaamisella' aineiden, tärinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle, tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä;

--

6. 'ympäristölaatumormilla' unionin oikeudessa eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tietynä ajankohtana täytettävä;

--”

7. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 13 artiklassa säädetään, että komissio järjestää tietojenvaihdon jäsenvaltioiden, kyseisen teollisuuden, ympäristönsuojelua edistävien valtioista riippumattomien järjestöjen ja komission välillä voidakseen laatia, tarkastella uudelleen ja tarvittaessa saattaa ajan tasalle parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa (BAT) koskevia BAT-vertailuasiakirjoja ja BAT-päätelmiä. Riidanalainen laitos, joka on ruskohiilivoimala, kuuluu parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevien päätelmien vahvistamisesta suuria polttolaitoksia varten annetun täytäntöönpanopäätöksen 2017/1442⁴ soveltamisalaan.

8. Lupaa koskevat perustavanlaatuiset vaatimukset ilmenevät teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 14 artiklan 1 kohdasta:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 11 ja 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi.

– –”

9. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 14 artiklan ja liitteen II mukaan laitoksen luvassa on vahvistettava erityisesti rikkidioksidia koskevat päästöjen raja-arvot.

10. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 3 ja 4 kohta sisältävät tässä tapauksessa sovellettavat päästöjen raja-arvojen vahvistamista koskevat säännökset:

”3. Toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava päästöjen raja-arvot, joilla varmistetaan, etteivät päästöt normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja, jotka on vahvistettu 13 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa BAT-päätelmistä tehdyissä päätöksissä, jollakin seuraavista:

- a) vahvistamalla päästöjen raja-arvot, jotka eivät ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja. Kyseiset päästöjen raja-arvot on ilmoitettava samalta tai lyhyemmältä ajanjaksolta ja samojen vertailuolosuhteiden mukaisina kuin parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästötasot; tai
- b) vahvistamalla muut kuin a alakohdassa tarkoitettut päästöjen raja-arvot sovellettavien arvojen, ajanjaksojen ja viiteolosuhteiden osalta.

Toimivaltaisen viranomaisen on b alakohdassa sovellettaessa arvioitava vähintään kerran vuodessa päästöjen tarkkailun tuloksia sen varmistamiseksi, etteivät päästöt normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ole ylittäneet parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja.

4. Poiketen siitä, mitä 3 kohdassa säädetään, toimivaltainen viranomainen voi erityistapauksissa vahvistaa vähemmän tiukkoja päästöjen raja-arvoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 18 artiklan soveltamista. Kyseistä poikkeusta voidaan soveltaa ainoastaan, kun arvioinnista käy ilmi, että BAT-päätelmissä kuvattuun parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvien päästötasojen saavuttaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisten parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevien päätelmien vahvistamisesta suuria polttolaitoksia varten 31.7.2017 annettu komission täytäntöönpanopäätös (BAT-vertailuasiakirjoja koskevat päätelmät suuria polttolaitoksia varten) (EUVL 2017, L 212, s. 1).

- a) kyseessä olevan laitoksen maantieteellisen sijainnin tai paikallisten ympäristöolojen vuoksi; taikka
- b) kyseessä olevan laitoksen teknisten ominaisuuksien vuoksi.

Toimivaltaisen viranomaisen on kirjattava lupaehtoihin sisällytettävään liitteeseen perustelut ensimmäisen alakohdan soveltamiselle mukaan lukien arvioinnin tulos sekä asetettujen edellytysten perustelut.

Ensimmäisen alakohdan mukaisesti asetetut raja-arvot eivät kuitenkaan saa ylittää tämän direktiivin liitteissä vahvistettuja raja-arvoja, sikäli kuin ne ovat sovellettavissa.

Toimivaltaisen viranomaisen on joka tapauksessa varmistettava, että merkittävää pilaantumista ei aiheudu ja että saavutetaan yleisesti korkea ympäristön suojelun taso.

--”

11. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklassa säädetään lisäedellytyksistä ympäristölaatu normien noudattamiseksi:

”Jos jokin ympäristölaatu normi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, lupaan on sisällytettävä lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristölaatu normien noudattamiseksi.”

B Ilmanlaatu direktiivi

12. Ilmanlaatu direktiivin johdanto-osan kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa kuvataan sen kattavia tavoitteita seuraavasti:

”(1) Kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa – – todetaan, että ilman pilaantuminen on vähennettävä sellaiselle tasolle, että sillä on mahdollisimman vähän haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, kiinnittäen erityistä huomiota herkkiin väestöryhmiin ja koko ympäristöön, että ilmanlaadun seuranta ja arviointia on parannettava, myös epäpuhtauslaskeumien osalta, ja että yleisölle tiedottamisesta on huolehdittava.

(2) Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi on erityisen tärkeää torjua epäpuhtauspäästöjä niiden lähteellä ja määrittää ja panna täytäntöön tehokkaimmat päästöjä vähentävät toimenpiteet paikallisella, kansallisella ja yhteisön tasolla. Sen vuoksi olisi vältettävä, ehkäistävä tai vähennettävä haitallisten ilman epäpuhtauksien päästöjä ja asetettava tarkoituksenmukaisia ilmanlaadun tavoitteita ottaen huomioon asian kannalta merkitykselliset Maailman terveysjärjestön normit, ohjeet ja ohjelmat.”

13. Ilmanlaatu direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa käsitellään sen suhdetta muihin direktiiveihin:

”-- Tässä direktiivissä asetetut ilmanlaatu koskevat tavoitteet otetaan myös kaikilta osin huomioon myönnettäessä lupia teollisen toiminnan harjoittamiseen ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annetun Euroopan

parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY^[5] mukaisesti.”

14. Viittauksia direktiiviin 2008/1 pidetään teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 81 artiklan 3 kohdan mukaan viittauksina viimeksi mainittuun direktiiviin, koska sillä laaditaan sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan muun muassa ensin mainittu direktiivi uudelleen.

15. Ilmanlaatudirektiivin 1 artiklan 1 alakohta sisältää sen olennaiset tavoitteet:

”Tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joiden tavoitteena on:

1) ilmanlaatua koskevien tavoitteiden määrittäminen ja vahvistaminen ihmisten terveydelle ja koko ympäristölle haitallisten vaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi;

2) – –”

16. Ilmanlaatudirektiivin 2 artiklan 5 alakohdassa määritellään raja-arvon käsitteellä tarkoitettavan ”tasoa, joka on vahvistettu tieteellisin perustein ihmisen terveydelle ja/tai ympäristölle haitallisten seurausten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi, joka on saavutettava määräajassa ja jota ei saa ylittää sen jälkeen kun se on saavutettu”.

17. Ilmanlaatudirektiivin 13 artiklan 1 kohdalla veloitetaan noudattamaan erilaisia ilmanlaatua koskevia raja-arvoja:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueilla ja taajamissa vallitsevat ilman rikkidioksidi-, PM₁₀-, lyijy- ja hiilimonoksiditasot eivät ylitä liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja.

Liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin ja bentseenin raja-arvoja ei saa ylittää liitteessä vahvistetuista ajankohdista alkaen.

Näiden vaatimusten noudattamista on arvioitava liitteen III mukaisesti.

– –”

18. Liitteessä XI olevan B jakson mukaan rikkidioksidia koskeva tuntiarvon raja-arvo 350 µg/m³ saa ylittyä enintään 24 kertaa kalenterivuoden aikana ja päiväarvon raja-arvo 125 µg/m³ saa ylittyä enintään kolme kertaa kalenterivuoden aikana. Nämä ilmanlaatua koskevat raja-arvot ovat olleet voimassa Bulgariassa direktiivin 99/30⁶ nojalla siitä lähtien, kun tämä jäsenvaltio liittyi unioniin 1.1.2007.⁷

19. Ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyvät tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, on laadittava ilmanlaatusuunnitelmia arvojen noudattamiseksi:

”Jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät raja-arvon tai tavoitearvon sekä kyseisessä tapauksessa sallitun ylitysmarginaalin tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on varmistettava,

⁵ EUVL 2008, L 24, s. 8.

⁶ Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/30/EY (EYVL 1999, L 163, s. 41).

⁷ Tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, 17 kohta).

että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia liitteissä XI ja XIV eritellyn raja-arvon tai tavoitearvon saavuttamiseksi.

Jos ylitetään sellaiset raja-arvot, joiden saavuttamisen määräaika on jo umpeutunut, ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. – –

Näihin ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä ainakin liitteessä XV olevassa A jaksossa luetellut tiedot – – Nämä suunnitelmat on annettava tiedoksi komissiolle viipymättä ja viimeistään kahden vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jolloin ylittyminen ensimmäisen kerran havaittiin.

– –”

20. Ilmanlaatudirektiivin 19 artiklassa säädetään lisäksi, että yleisölle on tiedotettava varoituskynnysten ylityessä. Rikkidioksidin varoituskynnys on liitteessä XII olevan A jakson mukaan $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$, joka on mitattava kolmen peräkkäisen tunnin aikana. Jäsenvaltioiden on 24 artiklan mukaan rikkidioksidia koskevan varoituskynnyksen ylityessä toteutettava varoitusten lisäksi lyhyen aikavälin suojelutoimenpiteitä.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

21. ”Maritsa-iztok 2” EAD -lämpövoimala on suurin ”Maritsa-iztok”-energiayhtiön neljästä Bulgarian tasavallan alueella sijaitsevasta lämpövoimalasta, ja sen käyttöön otettu kokonaiskapasiteetti on 1602 MW. Se on rakennettu Radnevon kunnan alueelle, linnuntietä mitattuna noin 24,5 km:n päähän Galabovon kaupungista, ja se muodostuu kahdeksasta lämpövoimayksiköstä, joissa on sisäänrakennetut rikinpoistolaitteistot.

22. ”Maritsa-Iztok 2” EAD -lämpövoimalan polttolaitoksessa käytetään paikallista ruskohiiltä, jolle on ominaista korkea rikki- ja tuhkapitoisuus ja alhainen lämpöarvo. Voimalan lämpökattilat on suunniteltu ja valmistettu ainoastaan paikallisen ruskohiilen polttamista varten, eikä niissä näin ollen voi polttaa muita polttoaineita. Laitteistojen tekniset rajoitukset liittyvät lähinnä siihen, että kattiloiden metallirakenne ei kestä lineaarisia lämpölaajenemisia, joita syntyy käytettäessä polttoainetta, jolla on korkeampi lämpöarvo ja alhaisempi rikki- ja tuhkapitoisuus, eli muun tyyppistä hiiltä.

23. Voimalan katsotaan olevan yksi teollisuudesta johtuvan ympäristön pilaantumisen päälähteistä Galabovon kunnan alueella. Alueella rikkidioksidin raja-arvojen päivä- ja tuntikeskiarvot ylittyvät säännöllisesti, ja pitoisuudet ylittävät myös $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$:n varoituskynnyksen.

24. Tästä syystä myös unionin tuomioistuin on äskettäin todennut, että Bulgaria on vuodesta 2007 lähtien jättänyt noudattamatta ilmanlaatudirektiivin 13 ja 23 artiklan mukaisia velvoitteitaan alueella BG0006 (Kaakkois-Bulgaria), jossa sijaitsevat Galabovon kunta ja voimala ”Maritsa-iztok 2”,⁸ koska ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyvät rikkidioksidin osalta ja ilmanlaatusuunnitelmat ovat riittämättömiä.⁹

⁸ Tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, 21, 23 ja 29 kohta).

⁹ Tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382).

25. Galabovon kunnanvaltuusto hyväksyi 30.11.2018 ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukaisesti ohjelman ajanjaksolle 2019–2023 ilman epäpuhtaustasojen alentamiseksi ja ilmanlaatua koskevien raja-arvojen saavuttamiseksi rikkidioksidin osalta.¹⁰ Tässä ohjelmassa rikkidioksidista johtuvan ympäristön pilaantumisen päälähteiksi oli vahvistettu alueen neljä lämpövoimalaa, joihin lukeutui myös "Maritsa-iztok 2" EAD, sekä asuntojen lämmitys.

26. Ohjelmassa vahvistettiin seuraava toimenpide rikkidioksidista johtuvan ympäristön pilaantumisen vähentämiseksi: "Rikinpoistolaitteistojen muutoshankkeiden toteuttaminen ja vähintään 98 prosentin rikinpoistoasteen saavuttaminen sekä sellaisten kattilayksiköiden toiminnan kieltäminen, joissa ei ole toimivaa rikinpoistolaitteistoa".¹¹

27. Ympäristön toimeenpanoviraston (jäljempänä IAOS) pääjohtaja uudisti 21.12.2018 tekemällään päätöksellä yhtenäistetyn luvan, joka oli myönnetty "Maritsa-iztok 2" EAD - lämpövoimalalle. Päätös annettiin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin bulgarialaisen täytäntöönpanosäädöksen perusteella, luettuna yhdessä täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/1442 kanssa.

28. Pääjohtaja vahvisti kyseisellä päätöksellä muun muassa 97 prosentin vähimmäistason rikinpoistoasteen rikinpoistolaitteistoille 1/2, 3/4, 7 ja 8, mikä vastaa 570 mg/Nm³:n rikkidioksidipäästöjä, samoin kuin 97,5 prosentin vähimmäistason rikinpoistoasteen rikinpoistolaitteistoille 5/6. Jotta saavutettaisiin normaalisti säädetty päästöjen raja-arvo 320 mg/Nm³ rikkidioksidin osalta, pitäisi kuitenkin soveltaa 98,32 prosentin rikinpoistoastetta.

29. "Za Zemyata – dostap do pravosadie" -niminen järjestö nosti tästä päätöksestä kanteen Administrativen sad – Stara Zagorassa (Stara Zagoran hallintotuomioistuin, Bulgaria), joka hylkäsi kanteen 28.8.2020 antamallaan tuomiolla. Hallintotuomioistuin kieltäytyi erityisesti tutkimasta ja arvioimasta Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelman merkitystä.

30. Alioikeus totesi muun muassa, että 98,32 prosentin rikinpoistoasteesta aiheutuisi 312 200 000 Bulgarian lein (BGN) (n. 156 000 000 euroa) suuruiset kustannukset. Jos rikinpoistoaste olisi 97 prosenttia, syntyisi sitä vastoin 12 vuoden toiminta-ajanjaksolla 40 000 000 BGN:n (n. 20 000 000 euroa) suuruiset kustannukset.

31. Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" -niminen järjestö ("Maapallon puolesta – oikeussuojan saatavuus"; Sofia, Bulgaria), "The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel" -niminen järjestö ("The Green Tank – yleishyödyllinen kansalaisjärjestö, Kreikka) ja NS (Kreikka) valittivat tästä tuomiosta.

32. Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) esittää tästä syystä seuraavat kysymykset unionin tuomioistuimelle:

"1) Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklan ja ilmanlaatudirektiivin 13 ja 23 artiklan kanssa, tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaista poikkeusta koskevaa hakemusta käsitellessään arvioitava,

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., (Pienhiukkasten (PM₁₀) ja rikkidioksidin (SO₂) muodostamia epäpuhtauksia koskevan Galabovon kunnan ilmanlaatuohjelman ajan tasalle saattaminen, 2019–2023; https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

¹¹ Ohjelman toimenpide GI_Lt_Pr_t_4, s. 287.

voiko poikkeuksen myöntäminen vaarantaa ympäristölaatunormien noudattamisen, kun otetaan huomioon kaikki ympäristön pilaantumista koskevat merkitykselliset tieteelliset tiedot, mukaan lukien ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukaiset tietyn alueen tai taajaman ilmanlaatusuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet?

- 2) Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklan ja ilmanlaatudirektiivin 13 ja 23 artiklan kanssa, tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeusta koskevaa hakemusta käsitellessään jätettävä vahvistamatta vähemmän ankarat raja-arvot laitoksesta peräisin olevien ilman epäpuhtauksien päästöille, jos tällainen poikkeus on ristiriidassa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukaisesti hyväksytyssä ilmanlaatuohjelmassa vahvistettujen toimenpiteiden kanssa ja jos se voisi vaarantaa tavoitteen, joka koskee ilmanlaatunormien ylityksen keston jäämistä mahdollisimman lyhyeksi?
- 3) Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklan ja ilmanlaatudirektiivin 13 artiklan kanssa, tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeusta koskevaa hakemusta käsitellessään arvioitava, johtaako laitoksesta peräisin olevia ilman epäpuhtauksien päästöjä koskevien vähemmän ankarien raja-arvojen vahvistaminen ilmanlaatudirektiivin 13 artiklan mukaisesti tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa vahvistettujen ilmanlaatunormien ylittymiseen, kun otetaan huomioon kaikki ympäristön pilaantumista koskevat merkitykselliset tieteelliset tiedot, mukaan lukien kyseisen epäpuhtauden muiden lähteiden kumulatiivinen vaikutus, ja jos tähän vastataan myöntävästi, onko sen oltava myöntämättä poikkeusta, joka vaarantaisi ympäristölaatunormien saavuttamisen?"

33. Valittajana oleva järjestö Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" ("Maapallon puolesta – oikeussuojan saatavuus"), voimalan toiminnan harjoittaja "TETS Maritsa iztok 2" EAD, Bulgarian tasavalta, Italian tasavalta sekä Euroopan komissio ovat antaneet kirjallisia lausumia. Suullista käsittelyä ei järjestetty, koska unionin tuomioistuin katsoi, että sillä on riittävät tiedot asiasta.

IV Oikeudellinen arviointi

34. Ennakkoratkaisupyyntöillä on tarkoitus selvittää, missä suhteessa teollisuuden päästöistä annetun direktiivin mukaista teollisuuslaitosten lupaa koskevat säännökset ovat ilmanlaatudirektiivin ilmanlaatua koskeviin vaatimuksiin.

35. Ilmanlaatudirektiivin 13 artiklassa ja liitteessä XI vahvistetaan raja-arvot tietyille ilman epäpuhtauksille (ilmanlaatua koskevat raja-arvot). Niiden kohteena on ilmassa olevien epäpuhtauksien määrä, joten näiden epäpuhtauksien pitoisuus mitataan näytteenottoaikoissa tietyillä alueilla, jotka ovat epäpuhtauksista aiheutuvan räsitteen kannalta edustavia.¹²

36. Ennakkoratkaisupyyntöissä mainitaan tosin myös elohopea, joka luetaan ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä 15.12.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/107/EY¹³ ilman

¹² Ks. tästä tuomio 26.6.2019, Craeynest ym. (C-723/17, EU:C:2019:533, 37 kohta ja sitä seuraavat).

¹³ EUVL 2005, L 23, s. 3.

epäpuhtaudeksi, mutta tähän mennessä unioni ei ole vahvistanut tämän aineen pitoisuudelle ilmassa erillistä ilmanlaatua koskeva raja-arvoa. Tästä syystä riidanalaisen voimalan elohopeapäästöillä ei ole merkitystä ennakkoratkaisupyynnön kannalta.

37. Unionin lainsäätävä on sitä vastoin vahvistanut ilmanlaatudirektiivin 13 artiklassa ja liitteessä XI ilmanlaatua koskevat raja-arvot rikkidioksidille, ja ennakkoratkaisupyynnön mukaan ne ylittyivät ”Maritsa-iztok 2” -voimalan vaikutusalueella eli alueella, jolla sen päästöt ovat havaittavissa, erityisesti Galabovon kunnassa. Unionin tuomioistuin on myös äskettäin todennut näin.¹⁴ Tässä yhteydessä vaikuttaa siltä, että kyseessä on unionin ainoa alue, jolla ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyvät rikkidioksidin osalta.¹⁵

38. Galabovon kunta on näin ollen hyväksynyt ilmanlaatusuunnitelman, jossa määrätään muun muassa siitä, että ”Maritsa-iztok 2” -voimalan on saavutettava 98 prosentin rikinpoistoaste.

39. Päästöjen raja-arvojen konkreettinen vahvistaminen edellä mainitun voimalan kaltaiselle laitokselle perustuu teollisuuden päästöistä annettuun direktiiviin, erityisesti 15 artiklaan. Päästöjen raja-arvot poikkeavat luonteeltaan ilmanlaatua koskevista raja-arvoista. Ne koskevat niiden epäpuhtauksien määrää, joita päästetään ympäristöön tietyn ajanjakson aikana, ja ne mitataan epäpuhtauksien vapauttamisen tai päästöjen ajankohtana. Ilmaan päästetyt haitta-aineet hajaantuvat siinä yhteydessä ja näkyvät siten ilmanlaatudirektiivin mukaisten näytteenottoaikojen mittausarvoissa.

40. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksen päästöjen raja-arvojen on lähtökohtaisesti perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, mutta jos nämä raja-arvot johtaisivat suhteettoman suuriin kustannuksiin, 15 artiklan 4 kohdassa sallitaan vähemmän tiukkojen raja-arvojen vahvistaminen.

41. Vahvistaessaan rikkidioksidipäästöjä koskevia raja-arvoja riidanalaisessa ”Maritsa-iztok 2” -voimalan luvassa toimivaltainen viranomaisen nojautui ennakkoratkaisupyynnön mukaan viimeksi mainittuun poikkeukseen. Tästä syystä se vahvisti muutamille voimalan rikinpoistolaitoksille 97 prosentin vähimmäistason rikinpoistoasteen ja muille laitoksille 97,5 prosentin vähimmäistason rikinpoistoasteen. Ilmanlaatusuunnitelmassa määrätyn kaltainen rikinpoistoasteen korotus 98 prosenttiin vähentäisi rikkidioksidipäästöjä vastaavasti kolmanneksella tai viidenneksellä. Jotta saavutettaisiin parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästöjen raja-arvot, tarvittaisiin ennakkoratkaisupyynnön mukaan jopa vielä tiukempaa eli 98,32 prosentin rikinpoistoa.

42. Riippumatta siitä, myönnetäänkö teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus, tämän direktiivin 18 artiklassa edellytetään kuitenkin lisäehtojen asettamista niiden lisäksi, jotka parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla on saavutettava, jos jokin ympäristölaatu-normi edellyttää ankarampia ehtoja.

43. Tällä perusteella Varhoven administrativen sad tiedustelee kolmella kysymyksellään, onko teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen käyttäminen riidanalaisessa luvassa kiellettyä jo sen vuoksi, että ilmanlaatudirektiivin mukaiset ilmanlaatua koskevat raja-arvot on ylitetty rikkidioksidin osalta (ensimmäinen ja kolmas kysymys), tai ainakin ilmanlaatusuunnitelman perusteella (toinen kysymys).

¹⁴ Tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382).

¹⁵ Euroopan ympäristökeskus, 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).

44. Ei ole kuitenkaan mielestäni järkevää käsitellä ennakkoratkaisukysymyksiä sillä tavoin kuin ne on esitetty. Esitän pikemminkin jäljempänä ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ja ilmanlaatusuunnitelman valossa aluksi teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen edellytykset (ks. A osa) ja tämän jälkeen vielä vaatimukset, jotka perustuvat tämän direktiivin 18 artiklaan (ks. B osa).

A Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohta

1. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisen sääntelyn asiayhteys

45. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan teollisuuslaitoksille on vahvistettava päästöjen raja-arvot, joilla varmistetaan, etteivät päästöt ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja, jotka on vahvistettu BAT-päätelmistä tehdyissä päätöksissä.

46. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 3 kohdasta poiketen 15 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä sallitaan se, että toimivaltainen viranomainen vahvistaa erityistapauksissa vähemmän tiukkoja päästöjen raja-arvoja. Tämä toimivalta on voimassa riippumatta 18 artiklasta, jota käsitelen myöhemmin.¹⁶

47. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä täsmennetään, että ensimmäisen virkkeen mukaisia poikkeuksia voidaan soveltaa ainoastaan, kun arvioinnista käy ilmi, että parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvien päästötasojen saavuttaminen johtaisi tietyillä perusteilla suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna. Näiden perusteiden on liityttävä laitoksen maantieteelliseen sijaintiin ja paikallisiin ympäristöoloihin tai sen teknisiin ominaisuuksiin.

48. Poikkeuksen myöntäminen edellyttää siten arviointia.

49. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan kolmannessa alakohdassa rajoitetaan korkeampien päästöjen raja-arvojen mahdollisuutta sillä, että direktiivin liitteissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja on kuitenkin noudatettava, sikäli kuin ne ovat sovellettavissa.

50. Näiden ehtojen soveltaminen ei ennakkoratkaisupyynnön mukaan herätä kysymyksiä pääasian kohteena olevassa tapauksessa.

2. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljäs alakohta – ei merkittävää pilaantumista

51. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljänteen alakohtaan sisältyy kuitenkin lisäehto, joka voisi olla pääasian kohteena olevassa tapauksessa poikkeuksen esteenä. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on *joka tapauksessa* varmistettava, että merkittävää pilaantumista ei aiheudu ja että saavutetaan yleisesti korkea ympäristön suojelun

¹⁶ Ks. jäljempänä 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

taso. Myös johdanto-osan 16 perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä todetaan tästä, että merkittävää¹⁷ pilaantumista ei saisi *missään tapauksessa* aiheuttaa ja korkea ympäristön suojelun taso olisi kaiken kaikkiaan saavutettava.

52. Siten teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus ei koske kaikkia tapauksia, joissa päästöjen yleisten raja-arvojen noudattaminen johtaisi erityisiin suuriin kustannuksiin. Tätä poikkeusta voidaan pikemminkin soveltaa vain silloin, jos vähemmän tiukoista päästöjen raja-arvoista ei aiheudu merkittävää pilaantumista ja poikkeussääntelystä huolimatta saavutetaan yleisesti korkea ympäristön suojelun taso.

53. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa määritellään, että ”pilaamisella” tarkoitetaan aineiden, värinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä.

54. Tällä perusteella rikkidioksidin päästäminen ilmaan merkitsee aina pilaamista. Unionin lainsäätäjä on näet vahvistanut ilmanlaatua koskevat raja-arvot rikkidioksidin osalta ilmanlaatudirektiivin liitteen XI otsikon mukaan ihmisten terveyden suojelemiseksi. Ne osoittavat siten, että rikkidioksidin päästäminen ilmaan voi vahingoittaa ihmisten terveyttä tai ympäristön laatua.¹⁸

55. Teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä ei tosin vahvisteta, milloin pilaamista on pidettävä *merkittävänä*. Siinä ei myöskään konkretisoida, mitä on ymmärrettävä tarkoitettavan ympäristön kaiken kaikkiaan korkealla suojan tasolla. Tässä oikeudenkäynnissä ei kuitenkaan tarvitse selvittää kattavasti, miten näitä käsitteitä on tulkittava.

56. Ennakkoratkaisupyynnön ja unionin tuomioistuimen tuoremman tuomion¹⁹ perusteella on näet katsottava, että ilmanlaatudirektiivin ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylitettiin rikkidioksidin osalta riidanalaisen voimalan vaikutusalueella. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaan sen ilmanlaatua koskevat tavoitteet otetaan *kaikilta osin* huomioon myönnettäessä lupia teollisen toiminnan harjoittamiseen teollisuuden päästöistä annetun direktiivin mukaisesti.

57. Kuten sanottu, unionin lainsäätäjä on vahvistanut ilmanlaatua koskevat raja-arvot suojellakseen ihmisten terveyttä, ja velvollisuus niiden noudattamiseen on voimassa jäsenvaltioiden koko alueella²⁰ pysyvästi ilman poikkeuksia.²¹ Toisin kuin muiden epäpuhtauksien osalta, tässä direktiivissä ei edes säädetä rikkidioksidin osalta mahdollisuudesta pidentää

¹⁷ Saksankielisen version käsitteeseen ”wesentlich” (olennainen) pilaantuminen ei liittyny toisenlaista merkitystä kuin käsitteeseen ”erheblich” (merkittävä) pilaantuminen, sillä muissa kieliversioissa käytetään samaa käsitettä, esimerkiksi ”significant” (EN), ”importante” (FR) tai ”значительно” (BG).

¹⁸ Ks. myös jo ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15.7.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/779/ETY (EYVL 1980, L 229, s. 30) johdanto-osan 1. ja 4. perustelukappale.

¹⁹ Tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, erityisesti 23 ja 29 kohta).

²⁰ Vastaavasti tuomio 30.4.2020, komissio v. Romania (PM¹⁰-hiukkasten raja-arvojen ylittyminen) (C-638/18, ei julkaistu, EU:C:2020:334, 73 ja 74 kohta) ja tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 96 ja 97 kohta).

²¹ Vastaavasti tuomio 19.12.2012, komissio v. Italia (C-68/11, EU:C:2012:815, 64 ja 65 kohta); tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 42 kohta); tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, 70 kohta); tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 78–81 kohta) ja tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, 76 ja 78 kohta).

määräaika, johon mennessä ilmanlaatua koskevia raja-arvoja on noudatettava. Tästä syystä ei voida hyväksyä sitä, että rikkidioksidia koskevien ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittyminen olisi merkityksetöntä, vaan se on väistämättä merkityksellistä.

58. Samalla unionin lainsäätäjällä on vahvistanut ilmanlaatua koskevilla raja-arvoilla, mitä on tulkittava tarkoitettava ympäristön korkean suojan tasolla, kun kyseessä on eri epäpuhtauksien osuus ilmassa.

59. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisella poikkeuksella ei voida oikeuttaa ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittämistä eikä siten sulkea pois ympäristön pilaantumisen merkityksellisyyttä. Tässä säännöksessä sallitaan näet jo sanamuotonsa perusteella vain poikkeaminen tämän direktiivin mukaisesti normaalisti voimassa olevista teollisuuslaitoksia koskevista päästöjen raja-arvoista. Lisäksi siinä säädetyllä raja-arvojen noudattamisen kustannusten ja ympäristölle koituvien hyötyjen välisellä punninnalla tarkoitetaan ainoastaan kunkin laitoksen kustannuksia. Kuten jäljempänä vielä osoitetaan, poikkeaminen ilmanlaatua koskevista raja-arvoista painavampien etujen perusteella voidaan sitä vastoin oikeuttaa vain – hyvin ankarin rajoituksin ja tilapäisesti – ilmanlaatudirektiivin yhteydessä ja tarkemmin sanoen ilmanlaatusuunnitelmien vahvistamisen yhteydessä.²²

3. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljäs alakohta – merkittävän pilaantumisen aiheutuminen

60. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että riidanalaisen poikkeuksen soveltaminen ei ole ainoa syy ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittämiseksi rikkidioksidin osalta. Tämä ylittäminen johtuu pikemminkin neljän eri voimalan päästöistä sekä asuntojen lämmityksestä aiheutuvista päästöistä. Viimeksi mainittujen osuus on Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelman mukaan jopa 10,1 prosentin ja 79 prosentin välillä rikkidioksidipitoisuudesta tuntikeskiarvona kunnan eri asutusalueilla.²³

61. Näin ollen voitaisiin epäillä sitä, että vain yhdelle näistä epäpuhtauksien lähteistä myönnettyllä poikkeuksella aiheutettaisiin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettua merkittävää pilaantumista.

62. Toimivaltaisen viranomaisen on kuitenkin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan mukaan *joka tapauksessa varmistettava*, että merkittävää pilaantumista ei aiheudu eli että ilmanlaatua koskevia raja-arvoja ei ylitetä poikkeuksen vuoksi. Jos poikkeuksen myöntämisen yhteydessä ei kuitenkaan otettaisi huomioon muista lähteistä tulevien päästöjen vaikutusta, saattaisi olla tapauksia, joissa ainakin edistettäisiin merkittävää pilaantumista. Olisi myös lähes mahdotonta saavuttaa ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattaminen, jos jokaista epäpuhtauksien lähdettä pitäisi arvioida riippumatta muista lähteistä.

63. Tästä syystä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus edellyttää, että vahvistetaan kattavasti *kaikkien* epäpuhtauksien lähteiden sallitut päästöt, mikä varmistaa sen, että myöskään myönnettäessä poikkeus yhdelle lähteistä ei aiheuteta kaiken kaikkiaan ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittämistä.

²² Ks. jäljempänä 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²³ Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan mahdollisesti tässä yhteydessä kuvaan nro 2.7 (alaviitteessä 10 mainitun) ilmanlaatusuunnitelman sivulla 256.

64. Ilmanlaatusuunnitelma, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on laadittava ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukaisesti eli toisen direktiivin nojalla, on tämän vahvistamisen keino. Jos ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyvät, jäsenvaltioiden on nimittäin huolehdittava siitä, että laaditaan tällainen suunnitelma, joka sisältää asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Toisin sanoen: ilmanlaatusuunnitelmassa on vahvistettava toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta ilmanlaatua koskevia raja-arvoja kyetään noudattamaan mahdollisimman pian. Olennaisilta osin siinä yhteydessä ovat kyseessä toimenpiteet, joilla vähennetään asianomaisten epäpuhtauksien päästöjä esimerkiksi ankarammilla päästöjen raja-arvoilla tiettyjen lähteiden osalta.

65. Toisin kuin myönnettäessä lupia yksittäisille laitoksille ja toiminnoille tämän suunnitelman yhteydessä on mahdollista varmistaa tasapaino ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattamista koskevan tavoitteen ja olemassa olevien erilaisten julkisten ja yksityisten intressien välillä.²⁴ Siinä yhteydessä pitää arvioida samaan aikaan kaikkia intressejä, jotka liittyvät kulloisiinkin lähteisiin, ja punnita niitä keskenään sekä ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattamisen tavoitteeseen nähden. Sillä tavoin voidaan päättää, mihin päästölähteisiin sovelletaan ankarampia rajoituksia tai miltä osin ylityksen päättymistä on viivytettävä, koska nopeampi päästöjen rajoittaminen johtaisi painavampien intressien suhteettomiin loukkauksiin. Ilmanlaatudirektiivissä ei tosin säädetä minkäänlaisista ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattamisen tavoitteiden alentamisista. Ainoastaan ylityksen ajanjakson osalta on olemassa tiettyä joustavuutta, mutta myös tämän on jäätävä mahdollisimman lyhyeksi,²⁵ eikä se saa missään tapauksessa venyä määräämättömäksi ajaksi.²⁶

66. Bulgaria ja voimalan toiminnanharjoittaja tosin kiistävät sen, että Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelmassa olisi voitu määrätä riidanalaisen voimalan päästöistä, koska se sijaitsee toisen kunnan alueella. Ilmanlaatusuunnitelmalla voidaan kuitenkin varmistaa ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattaminen vain silloin, jos se voi koskea kaikkia merkityksellisiä päästölähteitä – eli myös lähteitä, jotka sijaitsevat sen alueen ulkopuolella, jota ylitys koskee – koskevia määräyksiä.

67. Tämä ei tarkoita sitä, että ilmanlaatusuunnitelma pitäisi vahvistaa yhdellä ainoalla säädöksellä tai yhden ainoan viranomaisen toimesta. Jäsenvaltiot voivat vapaasti järjestää toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuudet siten, että ilmanlaatusuunnitelma ilmenee eri viranomaisten eri säädöksistä. Jäsenvaltioiden on tosin huolehdittava siitä, että nämä säädökset yhdessä täyttävät ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan vaatimukset. Niiden on tästä syystä huolehdittava erityisesti siitä, että eri viranomaiset sovittavat toimenpiteensä keskenään yhteen, jotta ne saavuttavat tämän tavoitteen yhdessä.

68. Vain siinä tapauksessa, että näistä toteamuksista ilmenee ilmanlaatua koskevia raja-arvoja noudatettavan silloinkin, kun vahvistetaan korkeampia päästöjen raja-arvoja, varmistetaan, että teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus ei missään tapauksessa aiheuta merkittävää pilaantumista. Jos ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylitetään laitoksen vaikutusalueella, poikkeuksen myöntäminen lisäpäästöille edellyttää siten, että yksi tai useampi ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukainen ilmanlaatusuunnitelma mahdollistaa sen, että

²⁴ Tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 45 ja 46 kohta); tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 134 kohta) ja tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, 130 kohta).

²⁵ Tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, 109 kohta); tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 136 kohta) ja tuomio 12.5.2022, komissio v. Bulgaria (Raja-arvot – SO₂) (C-730/19, ei julkaistu, EU:C:2022:382, 132 kohta).

²⁶ Tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 154 kohta).

ajanjakso, jonka kuluessa raja-arvoja ei noudateta vaikutusalueella kokonaisuutena arvioiden, jää mahdollisimman lyhyeksi, ja poikkeus vastaa näiden ilmanlaatusuunnitelmien vaatimuksia. Mikäli poikkeus sitä vastoin myönnetään ilman, että näitä suunnitelmia on, on pelättävissä, että tällä saadaan aikaan tosiasiallinen tilanne, jolla myöhemmin vaikeutetaan ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattamista niin pian kuin mahdollista tai tehdään se mahdottomaksi.

69. Ennalta varautumisen periaatteen, joka on SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikan perustana, mukaan se, että merkittävää pilaantumista ei aiheudu, varmistetaan joka tapauksessa vain silloin, jos kaikki järkevät tieteelliset epäilyt tällaisesta lopputuloksesta suljetaan pois.²⁷ Ilmanlaatusuunnitelmissa vahvistettujen raja-arvojen on siten täytettävä tämä edellytys, jotta niillä mahdollistettaisiin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan mukainen poikkeus.

70. Tämä – kieltämättä ankara – edellytys vastaa lisäksi periaatetta, jonka mukaan yleissäännöistä tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.²⁸ Sillä ei heikennetä myöskään teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan vaikutusta,²⁹ koska tätä poikkeusta voidaan edelleen soveltaa, jos vastaavia ilmanlaatua koskevia raja-arvoja ei ylitetä riidanalaisten päästöjen vaikutusalueella. Ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyivät kuitenkin – sikäli kuin tiedetään – rikkidioksidin osalta unionissa vuonna 2019 vain riidanalaisen voimalan ympäristössä.

71. Kun teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohtaa tulkitaan tällä tavoin, kyse ei viime kädessä ole siitä, ovatko riidanalaista lupaa koskevat Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelman toteamukset sitovia. Koska ilmanlaatua koskevien raja-arvojen on todettu ylittyneen rikkidioksidin osalta voimalan vaikutusalueella, tämä poikkeus on näet edellä esitetyn perusteella sallittu *vain* silloin, jos on olemassa ilmanlaatusuunnitelma, joka sisältää merkityksellisiä päästölähteitä koskevat toteamukset.

72. Ilmanlaatusuunnitelman puutteista ei näin ollen seuraa, että poikkeus olisi sen vaatimusten vastaisesti sallittu, vaan sen perusteella poikkeuksen edellytys jää jopa päinvastoin täyttymättä.

73. Jotta teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus voitaisiin myöntää, ei myöskään riitä, että se vastaa ilmanlaatusuunnitelmaa, jossa vahvistetaan osalle laitoksen vaikutusalueesta tarvittavat toimenpiteet ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattamiseksi. Toimivaltaisten viranomaisten pitäisi pikemminkin varmistaa ilmanlaatua koskevien raja-arvojen noudattaminen kaikkialla tällä vaikutusalueella.

²⁷ Vrt. luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7) osalta tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 58 kohta) ja tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 66 kohta), sekä jätelainsäädännön osalta tuomio 24.10.2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, 58 kohta). Ks. myös 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 Vrt. tuomio 12.9.2000, Irlanti (C-358/97, EU:C:2000:425, 55 kohta); tuomio 4.10.2011, Football Association Premier League ym. (C-403/08 ja C-429/08, EU:C:2011:631, 162 kohta) ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, 61 kohta).

²⁹ Vrt. tuomio 18.11.2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, 17 kohta); tuomio 14.6.2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, 16 kohta) ja tuomio 13.1.2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, 25 kohta)

74. Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelman lähtökohtana on kuitenkin se, että riidanalainen voimala yhdessä muiden teollisten lähteiden kanssa johtaisi kunnan alueen ulkopuolella myös suunnitelmassa edellytetyn 98 prosentin rikinpoistoasteen toteuttamisen jälkeen merkittävään ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ja hälytyskynnyksen ylitykseen.³⁰ Muita lähteitä, kuten asuntojen lämmitystä, ei ole ilmeisesti otettu siinä yhteydessä vielä huomioon.

75. Jos tämä pitää paikkansa, mikä toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten on tutkittava, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeus ei ole sallittu silloinkaan, kun se sopii yhteen Galabovon kunnan ilmanlaatusuunnitelman kanssa. Jos poikkeussäännös hyväksyttäisiin, toimivaltainen viranomais ei näet kykenisi varmistamaan, että mitään merkittävää pilaantumista ei aiheudu alueilla, joilla ilmanlaatusuunnitelman lähtökohtana on ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittyminen.

4. Välipäätelmä

76. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan perusteella tämän direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen myöntämiselle sellaisen epäpuhtauden ilmaan päästämistä varten, jonka ilmanlaatudirektiivin 13 artiklan ja liitteen XI mukainen ilmanlaatua koskeva raja-arvo ylittyy tämän päästön vaikutusalueella, asetetaan siis kaksi edellytystä: ensinnäkin yhdellä tai useammalla ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan mukaisella ilmanlaatusuunnitelmalla pitää ilman järkevää tieteellistä epäilyä huolehtia siitä, että raja-arvojen noudattamatta jättämisen ajanjakso jää koko vaikutusalueella mahdollisimman lyhyeksi. Toiseksi poikkeuksen on vastattava näiden ilmanlaatusuunnitelmien vaatimuksia.

8 Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artikla

77. Vaikuttaa tosin todennäköiseltä, että pääasian oikeudenkäynnissä voidaan edellä esitetyn perusteella antaa ratkaisu yksin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan perusteella tukeutumatta 18 artiklaan. Ennakkoratkaisupyynnö liittyy kuitenkin nimenomaisesti myös viimeksi mainittuun säännökseen, ja osapuolet käsittelevät sitä perusteellisesti. Tämä on siinä mielessä johdonmukaista, että komissio esittää aivan oikein, että 15 artiklan 4 kohdan soveltaminen on poissuljettua silloin, jos on sovellettava 18 artiklaa. Tämä näkyy erityisesti siinä, että 15 artiklan 4 kohta ei rajoita 18 artiklan soveltamista. Tästä syystä tutkin jäljempänä 18 artiklan vaatimuksia.

78. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklaa on sovellettava, jos jokin ympäristönlaatonormi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa. Tässä tapauksessa lupaan on sisällytettävä lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristönlaatonormien noudattamiseksi. Vastaavasti myös 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan, että laitoksen lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 18 artiklassa tarkoitettujen lupavaatimusten täyttämiseksi.

79. On siis aluksi selvitettävä, onko tietyille epäpuhtauksille asetettuja ilmanlaatua koskevia raja-arvoja pidettävä ympäristönlaatonormeina (jäljempänä 1 jakso) ja asetetaanko niissä ankarampia ehtoja kuin riidanalaisessa säännöksessä vahvistetaan (jäljempänä 2 jakso).

³⁰ Ilmanlaatusuunnitelman s. 304 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti kuvat nro VIII.4.3.1 – VIII.4.3.3 (mainittu alaviitteessä 10).

1. Ympäristönlaatu normin käsite

80. Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklan 6 alakohdassa määritellään ympäristölaatu normin käsitteellä tarkoitettavan unionin oikeudessa eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettyä ajankohtana täytettävä. Unionin tuomioistuin tulkitsee sillä tarkoitettavan konkreettisia laadullisia vaatimuksia, jotka koskevat pilaantumista aiheuttavien aineiden pitoisuuksia ja jotka on täytettävä tiettyä hetkenä tiettyssä paikassa.³¹

81. Pitää tosin paikkansa, että teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä ei mainita nimenomaisesti ilmanlaatudirektiiviä, mutta Bulgarian näkemyksen vastaisesti teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklan 6 alakohdalla ja 18 artiklalla tarkoitetaan vähintään implisiittisen yksiselitteisesti sellaisia sääntöjä kuin ilmanlaatu koskevia raja-arvoja tiettyjen epäpuhtauksien osalta.

82. Ilmanlaatu koskevia raja-arvoja on nimittäin lähtökohtaisesti noudatettava koko ajan kaikkialla unionin alueella.³² Kyseessä ovat siten vaatimukset, joiden on täytyttävä tiettyä ajankohtana tiettyssä ympäristössä tai sen tiettyssä osassa unionin oikeussääntöjen mukaisesti, tai unionin tuomioistuimen mukaan konkreettiset laadulliset vaatimukset, jotka koskevat epäpuhtauksien pitoisuuksia ja jotka on täytettävä tiettyä hetkenä tiettyssä paikassa.³³ Kuten olen jo aikaisemmin esittänyt, kyseessä ovat siten teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklan 6 alakohdassa ja 18 artiklassa tarkoitettavat ympäristönlaatu normit.³⁴

83. Vastoin Bulgarian näkemystä kyse ei ole tässä yhteydessä myöskään siitä, että ilmanlaatu koskevia raja-arvoja pitäisi noudattaa jatkuvasti, vaikka ympäristönlaatu normin määritelmässä puhutaan vain tietystä ajankohdasta. Tämä määritelmä osoittaa ainoastaan, että ympäristönlaatu normit käsittävät myös vaatimukset, joita ei tarvitse noudattaa jatkuvasti vaan tiettyä yhtenä (tai useana) ajankohtana. Tässä yhteydessä voitaisiin ajatella esimerkiksi vaatimuksia, joita asetetaan lintujen muuttoliikkeen yhteydessä tai tiettyjen ajallisesti vaihtelevien ympäristöolosuhteiden osalta. Jatkuvia vaatimuksia ovat kuitenkin etenkin ympäristönlaatu normit, sillä ne ovat voimassa kaikkina ilmoitettaina ajankohtina.

84. Bulgaria katsoo lisäksi, että vain erityisesti Bulgarian lainsäädännön nojalla vahvistetut tiettyjen laitosten päästöjen raja-arvot ovat ympäristönlaatu normeja. Tämä näkemys ei voi kuitenkaan vakuuttaa jo senkään vuoksi, että teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 3 artiklan 6 alakohdassa viitataan nimenomaisesti unionin oikeuden vaatimuksiin.

85. Sen, että ilmanlaatu koskevat raja-arvot ovat ympäristönlaatu normeja, vahvistaa vastakohtaispäätelmä ns. ”tavoitearvojen” käsitteestä, joka koskee tiettyjen muiden epäpuhtauksien osuutta ilmasta. Tämä käsite otettiin käyttöön direktiivillä 2004/107,³⁵ ja myös ilmanlaatudirektiivissä vahvistetaan otsonipitoisuuksia koskevat ilmanlaadun tavoitearvot³⁶ sekä väliaikaisesti PM_{2,5} -hiukkasten tavoitearvo.³⁷ Viimeksi mainitun direktiivin

³¹ Tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 62 kohta).

³² Vastaavasti tuomio 30.4.2020, komissio v. Romania (PM¹⁰-hiukkasten raja-arvojen ylittyminen) (C-638/18, ei julkaistu, EU:C:2020:334, 73 ja 74 kohta) ja tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM¹⁰-hiukkaset) (C-644/18, EU:C:2020:895, 96 ja 97 kohta).

³³ Tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 62 kohta).

³⁴ Ratkaisuehdotus Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2010:775, 62 kohta).

³⁵ Mainittu 36 kohdassa.

³⁶ 17 artikla ja liitteessä VII oleva B jakso.

³⁷ 16 artiklan 1 kohta ja liitteessä XIV oleva D jakso.

2 artiklan 5 alakohdan mukaisia ilmanlaatua koskevia raja-arvoja on noudatettava rajoituksitta sen jälkeen, kun ne ovat tulleet voimaan, kun taas 2 artiklan 9 alakohdan mukaisia tavoitearvoja on noudattava vain mahdollisuuksien mukaan. Direktiivin 2004/107 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi nimenomaisesti, että tavoitearvoja ei ole pidettävä ympäristölaatuunormeina, ja viidennen perustelukappaleen mukaan niissä ei edellytetä teollisilta laitoksilta muita toimenpiteitä kuin parhaan käytettävissä olevan tekniikan hyödyntämistä.

86. Ilmanlaatudirektiivin 13 artiklassa ja liitteessä XI tarkoitetut tietyille epäpuhtauksille asetetut ilmanlaatua koskevat raja-arvot ovat siten teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklassa tarkoitettuja ympäristölaatuunormeja.

87. Kun teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklaa tulkitaan tällä tavoin, sillä konkretisoidaan 11 artiklan c alakohdan mukaista perusvelvollisuutta, jonka mukaan merkittävää pilaantumista ei aiheuteta. Koska – kuten edellä jo totesin³⁸ – ilmanlaatua koskevan raja-arvon ylittäminen merkitsisi tällaista pilaantumista, on oltava keinoja sen varmistamiseksi, että näitä raja-arvoja ylipäänsä voidaan noudattaa laitosten vaikutusalueella. Muussa tapauksessa olisi nimittäin pelättävissä, että laitokset kyllä täyttävät parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevan edellytyksen mutta myötävaikuttavat siitä huolimatta edellä mainittujen raja-arvojen rikkomiseen.

2. Ankarampien ehtojen tarpeellisuus

88. Kun tarkastellaan ankarampien ehtojen tarpeellisuutta koskevaa kysymystä, on samalla tavalla kuin merkittävän pilaantumisen aiheuttamista koskevan, jo käsitellyn kysymyksen osalta olennainen merkitys ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittämisen eri syillä. Koska aiheuttajia on useita, eli neljä voimalaa ja asuntojen lämmitys, teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklasta ei voida, edes luettuna yhdessä ilmanlaatudirektiivin kanssa, välittömästi päätellä, missä määrin eri lähteiden on vähennettävä rikkidioksidipäästöjä. Tämän päätöksen tekeminen kuuluu pikemminkin toimivaltaisille Bulgarian viranomaisille.

89. Samoin kuin teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan yhteydessä, tämä on mahdollista vain ilmalaatusuunnitelman (tai useiden keskenään yhteensovitettyjen suunnitelmien) perusteella, ja niissä on vahvistettava sallitut päästöt kaikkien lähteiden osalta. Niistä on ilmevä, riittävätkö kullekin laitokselle vahvistetut päästöjen raja-arvot vai tarvitaanko lisäehtoja.

90. Tästä syystä sovellettaessa teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 18 artiklaa ilmanlaatusuunnitelma on ilmanlaatua koskevien raja-arvojen kannalta edellytyksenä luvan myöntämiselle. Luvan on näet 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan käsitettävä kaikki tarvittavat toimenpiteet 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi. Jos ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylitetään, ei kuitenkaan ole yleensä ilman ilmanlaatusuunnitelmaa mahdollista todeta, mitkä lisäehdot ovat tietyn päästölähteen osalta tarpeen, jotta ilmanlaatua kyetään parantamaan riittävästi.

91. Toisin kuin poikkeuksen myöntämisen yhteydessä, ilmanlaatudirektiivissä ei kuitenkaan edellytetä lisäehtojen vahvistamisen yhteydessä toimivaltaiselta viranomaiselta sitä, että se varmistaa kaikissa tapauksissa ympäristölaatudirektiivin noudattamisen. Tästä syystä ei tarvitse sulkea pois kaikkea järkevää tieteellistä epäilyä siitä, että lisäehdot riittävät. On pikemminkin

³⁸ Ks. edellä 56 kohta.

riittävä, jos ilmanlaatusuunnitelman määräykset perustuvat toimivaltaisten viranomaisten ymmärrettävään vakuuttuneisuuteen siitä, että suunnitelluilla toimenpiteillä raja-arvojen noudattamatta jättämisen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.

3. Välipäätelmä

92. Luvan myöntämiselle teollisuuslaitokselle, jolle on vahvistettava teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 11, 14, 15 ja 18 artiklan nojalla raja-arvot sellaisen epäpuhtauden ilmaan päästämistä varten, jonka osalta ilmanlaatudirektiivin 13 artiklan ja liitteen XI mukainen ilmanlaatua koskeva raja-arvo on ylitetty tämän päästön vaikutusalueella, asetetaan niin ikään kaksi edellytystä: ensinnäkin yhdellä tai useammalla tämän direktiivin 23 artiklassa tarkoitettulla ilmanlaatusuunnitelmalla on varmistettava, että ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Toiseksi luvan on täytettävä näiden ilmanlaatusuunnitelmien vaatimukset.

V Ratkaisuehdotus

93. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 15 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan perusteella tämän direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen myöntämiselle sellaisen epäpuhtauden ilmaan päästämistä varten, jonka ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin 2008/50/EY 13 artiklan ja liitteen XI mukainen ilmanlaatua koskeva raja-arvo ylittyy tämän päästön vaikutusalueella, asetetaan kaksi edellytystä: ensinnäkin yhdellä tai useammalla direktiivin 2008/50 23 artiklan mukaisella ilmanlaatusuunnitelmalla pitää ilman järkevää tieteellistä epäilyä huolehtia siitä, että raja-arvojen noudattamatta jättämisen ajanjakso jää koko vaikutusalueella mahdollisimman lyhyeksi. Toiseksi poikkeuksen on vastattava näiden ilmanlaatusuunnitelmien vaatimuksia.
- 2) Luvan myöntämiselle teollisuuslaitokselle, jolle on vahvistettava direktiivin 2010/75 11, 14, 15 ja 18 artiklan nojalla raja-arvot sellaisen epäpuhtauden ilmaan päästämistä varten, jonka osalta direktiivin 2008/50 13 artiklan ja liitteen XI mukainen ilmanlaatua koskeva raja-arvo on ylitetty tämän päästön vaikutusalueella, asetetaan niin ikään kaksi edellytystä: ensinnäkin yhdellä tai useammalla direktiivin 2008/50 23 artiklassa tarkoitettulla ilmanlaatusuunnitelmalla on varmistettava, että ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Toiseksi luvan on täytettävä näiden ilmanlaatusuunnitelmien vaatimukset.