



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. szeptember 22.¹

C-375/21. sz. ügy

Sdruzhenie „Za Zemyata - dostap do pravosadie” és társai

(a Varhoven administrativen sad [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2010/75/EU irányelv – Ipari kibocsátások – A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése – Kevésbé szigorú kibocsátási határértékek meghatározása – Környezetminőségi szabványok betartása – Az illetékes hatóság kötelezettségei – 2008/50/EK irányelv – A környezeti levegő minősége – Az emberi egészség védelmét szolgáló levegőminőségi határértékek – Túllépés – Levegőminőségi terv”

I. Bevezető

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a határértékek két különböző típusa, valamint az ezeket rögzítő irányelvek közötti kapcsolatra vonatkozik. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv² az ipari létesítményekre *kibocsátási határértékeket* állapít meg. Emellett a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv³ levegőminőségi határértékeket tartalmaz. Mindkét szabályozás célja a környezet magas szintű védelmének biztosítása a levegőminőség terén, ugyanakkor az említett szabályozások eltérő szinteken fejtik ki hatásukat. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv kibocsátási határértékei közvetlenül a légszennyező forrásokra vonatkoznak, bizonyos értelemben a kéményekre. Ezzel szemben a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv levegőminőségi határértékei a környezeti levegőben lévő összes légszennyező forrás összesített eredményére, azaz az emberek által belélegzett levegőre vonatkoznak. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy a két szabályozást egymással összhangban kell alkalmazni.

2. Az alapügy abból adódott, hogy egy barnaszéntüzelésű erőmű meglévő engedélyét az ipari kibocsátásokról szóló irányelv alapján aktualizálták. Mivel a kén-dioxid kibocsátásra vonatkozó, önmagában az említett irányelv alapján alkalmazandó határértékek betartása aránytalanul magasabb költségeket okozna, kevésbé szigorú kibocsátási határértékeket állapítottak meg, amit az irányelv egy eltérést engedő rendelkezése alapvetően lehetővé tesz.

¹ Eredeti nyelv: német.

² Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 334., 17. o.; helyesbítések: HL 2012. L 158., 25. o.; HL 2017. L 22., 86. o.; HL 2017. L 158., 51. o.).

³ A 2015. augusztus 28-i (EU) 2015/1480 bizottsági irányelvvel (HL 2015. L 226., 4. o.; helyesbítés: HL 2019. L 72., 141. o.) módosított, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 152., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 346., 62. o.).

3. Az erőmű hatásterületén azonban túllépik a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékeit, és az emiatt elfogadott levegőminőségi terv az említett határértékek betartása érdekében szigorúbb követelményeket ír elő az erőmű kibocsátására vonatkozóan, amelyeket az engedély aktualizálásakor nem vettek figyelembe.

4. Ezért tisztázni kell különösen azt, hogy megengedhető-e az ipari kibocsátásokról szóló irányelv alapján általában alkalmazandó kibocsátási határértékektől való eltérés, ha a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvben az érintett szennyező anyagra előírt levegőminőségi határértékeket túllépik, és levegőminőségi tervek szigorúbb követelményeket írnak elő. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések emellett arra vonatkoznak, hogy ilyen helyzetben szükséges lehet-e még szigorúbb követelményeket megállapítani, mint az ipari kibocsátásokról szóló irányelv alapján általában alkalmazandó kibocsátási határértékek. Mindkét pont kapcsán látni fogjuk, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szerinti levegőminőségi terv az irányadó eszköz a két irányelv egymással összhangban álló alkalmazásához.

II. Jogi háttér

A. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv

5. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv (16) preambulumbekkezdése kifejti a kevésbé szigorú kibocsátási határértékek meghatározásának lehetőségét:

„Egyes sajátos körülmények figyelembevétele céljából, amennyiben az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szintek alkalmazása a környezeti előnyökhöz képest aránytalanul magas költségekkel járna, az illetékes hatóságok számára célszerű biztosítani annak lehetőségét, hogy e szintektől eltérő kibocsátási szinteket határozzanak meg. Az ilyen eltéréseknek jól meghatározott kritériumokat figyelembe vevő értékeléseken kell alapulniuk. A kibocsátási határértékek nem haladhatják meg az ebben az irányelvben rögzített kibocsátási határértékeket. Mindenképpen biztosítani kell a jelentős szennyezések megelőzését és a környezet általános, magas szintű védelmét.”

6. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikke különböző fogalmakat határoz meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[...]

2. »környezetszennyezés«: az emberi tevékenység eredményeképpen anyag, rezgés, hő vagy zaj közvetlen vagy közvetett kibocsátása a levegőbe, talajba vagy a vízbe, amely veszélyt jelenthet az emberi egészségre vagy a környezet minőségére, kárt okozhat az anyagi javakban, illetve akadályozza vagy zavarja a környezet élvezetét vagy annak más jogszerű használatát;

[...]

6. »környezetminőségi szabvány«: olyan követelmények összessége, amelynek egy adott környezet vagy annak egy bizonyos része egy adott időben meg kell, hogy feleljen, ahogy ezt az uniós joganyag meghatározza;

[...]”

7. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 13. cikke előírja, hogy a Bizottság a tagállamok, az érintett iparágak és a környezetvédelemmel foglalkozó nem kormányzati szervezetek képviselőivel együtt az elérhető legjobb technikákat (BAT) BAT-referenciadokumentumokban és BAT-következtetésekben mutatja be, és ezeket a dokumentumokat rendszeresen frissíti. Az eljárás tárgyát képező erőmű, egy lignittüzelésű erőmű, az elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a nagy tüzelőberendezések tekintetében történő meghatározásáról szóló (EU) 2017/1442 végrehajtási határozat⁴ hatálya alá tartozik.

8. Az engedélyekre vonatkozó alapvető követelményeket az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikkének (1) bekezdése rögzíti:

„A tagállamok biztosítják, hogy az engedély tartalmazza valamennyi szükséges intézkedést a 11. és 18. cikkben említett követelmények teljesítéséhez.

[...]”

9. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikke és II. melléklete alapján a létesítmény engedélyében többek között a kén-dioxidra vonatkozó kibocsátási határértékeket kell meghatározni.

10. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (3) és (4) bekezdése tartalmazza a kibocsátási határértékek meghatározására vonatkozó, a jelen ügyben releváns szabályokat:

„(3) Az illetékes hatóságnak olyan kibocsátási határértékeket kell meghatároznia, amelyek biztosítják, hogy normál üzemeltetési feltételek mellett a kibocsátások nem haladják meg a BAT-következtetésekről szóló, a 13. cikk (5) bekezdésében említett határozatokban foglalt elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket, mégpedig az alábbiak egyike révén:

- a) olyan kibocsátási határértékek meghatározása, amelyek nem haladják meg az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket. E kibocsátási határértékeket az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szintekre vonatkozó időszakokkal azonos hosszúságú vagy rövidebb időszakokra vonatkozóan, az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szintekre vonatkozó referenciafeltételekkel azonos feltételek mellett kell megállapítani; vagy
- b) az a) pontban említettektől az értékek, az időszakok és a referenciafeltételek tekintetében eltérő kibocsátási határértékek meghatározása.

A b) pont alkalmazása esetén az illetékes hatóság legalább évente értékeli a kibocsátások ellenőrzésének eredményeit annak biztosítása érdekében, hogy a normál üzemeltetési feltételek melletti kibocsátások ne haladják meg az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket.

⁴ Az ipari kibocsátásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó elérhető legjobb technikákról szóló következtetésekről szóló, 2017. július 31-i bizottsági végrehajtási határozat (HL 2017. L 212., 1. o.) (a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-következtetések).

(4) A (3) bekezdéstől eltérve, és a 18. cikk sérelme nélkül az illetékes hatóság meghatározott esetekben kevésbé szigorú kibocsátási határértékeket is meghatározhat. Ilyen eltérés csak akkor alkalmazható, ha az értékelés azt mutatja, hogy a BAT-következtetésekben ismertetett elérhető legjobb technikákkal megvalósítható kibocsátási szintek elérése aránytalanul magas költségekkel járna a környezeti előnyökhöz képest, az alábbiak miatt:

a) az érintett létesítmény földrajzi helye és a helyi környezeti feltételek; vagy

b) az érintett létesítmény műszaki jellemzői.

Az illetékes hatóság az engedélyezési feltételekhez csatolt mellékletben dokumentálja az első albekezdés alkalmazását, ideértve az értékelés eredményeit és az alkalmazott feltételek indokolását is.

Az első albekezdéssel összhangban megállapított kibocsátási határértékek azonban – adott esetben – nem haladhatják meg az ezen irányelv mellékleteiben meghatározott kibocsátási határértékeket.

Az illetékes hatóság minden esetben biztosítja, hogy ne kerüljön sor jelentős szennyezés okozására, és hogy elérjék a környezet egészének magas szintű védelmét.

[...]

11. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke további követelményeket ír elő a környezetminőségi szabványok betartása érdekében:

„Amennyiben a környezetminőségi szabvány szigorúbb feltételeket követel meg, mint amilyenek az elérhető legjobb technikákkal elérhetők, az engedélybe további intézkedéseket kell belefoglalni az egyéb, környezetminőségi szabványoknak való megfelelés céljából hozható intézkedések sérelme nélkül.”

B. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv

12. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv első két preambulumbekzdése ismerteti az irányelv átfogó célkitűzéseit:

„(1) A [...] hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapítja annak szükségességét, hogy a szennyezést olyan szintre kell visszaszorítani, amely minimálisra csökkenti az emberi egészségre gyakorolt káros hatásokat, különös figyelmet fordítva az érzékeny népességcsoportokra és a környezet egészére, valamint megállapítja, hogy szükség van a levegőminőség – beleértve a szennyező anyagok kiülepedését is – figyelemmel kísérésének és vizsgálatának fejlesztésére és a lakosság tájékoztatására.

(2) Az emberi egészség és a környezet egészének védelme érdekében különösen fontos, hogy a szennyező anyagok kibocsátása elleni küzdelem a szennyezés forrásánál valósuljon meg, és hogy helyi, nemzeti és közösségi szinten azonosítsák és hajtsák végre a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését célzó leghatékonyabb intézkedéseket. Ezért el kell kerülni, meg kell előzni vagy le kell csökkenteni a káros légszennyező anyagok kibocsátását,

valamint az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak és programjainak figyelembevételével megfelelő célokat kell megállapítani a környezeti levegő minőségére vonatkozóan.”

13. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv (18) preambulumbekzdése foglalkozik az irányelv más irányelvekhez való viszonyával:

„[...] Ezenkívül az ipari tevékenységeknek a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁵ értelmében történő engedélyezésekor teljes mértékben figyelembe kell venni az ezen irányelvben meghatározott, a környezeti levegő minőségére vonatkozó célkitűzéseket.”

14. A 2008/1 irányelvre való hivatkozásokat az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 81. cikkének (3) bekezdése alapján ez utóbbi irányelvre való hivatkozásnak kell tekinteni, mivel ez utóbbi irányelv - annak (1) preambulumbekzdése szerint - többek között az előbbi irányelvet dolgozta át.

15. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 1. cikkének 1. pontja tartalmazza az irányelv alapvető célkitűzését:

„Ezen irányelv olyan intézkedéseket állapít meg, amelyek célja a következő:

1. 1. a környezeti levegő minőségére vonatkozó célkitűzések meghatározása és létrehozása az emberi egészségre, valamint a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése érdekében;

2. [...]”

16. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 2. cikkének 5. pontja a határérték fogalmát úgy határozza meg, mint „az emberi egészségre és/vagy a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából tudományos ismeretek alapján meghatározott szint, amelyet adott időtartamon belül kell elérni, elérése után pedig nem szabad túllépni”.

17. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikkének (1) bekezdése különböző levegőminőségi határértékek betartására kötelez:

„A tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban a környezeti levegőben lévő kén-dioxid, PM10, ólom és szén-monoxid szintje nem lépi túl [helyesen: ne lépje túl] a XI. mellékletben meghatározott határértékeket.

A nitrogén-dioxid és a benzol tekintetében a XI. mellékletben meghatározott határértékeket az ott meghatározott időponttól kezdődően nem lehet túllépni.

Ezen követelmények betartását a III. mellékletnek megfelelően kell vizsgálni.

[...]”

⁵ HL 2008. L 24., 8. o.

18. A XI. melléklet B. szakasza szerint a $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$ óránkénti határértéket egy naptári évben legfeljebb 24 alkalommal, a $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ napi határértéket pedig egy naptári évben legfeljebb háromszor lehet túllépni. Ezek a levegőminőségi határértékek Bulgáriában a 99/30 irányelv⁶ alapján a tagállam 2007. január 1-jei uniós csatlakozása óta alkalmazandók.⁷

19. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy amennyiben a levegőminőségi határértékeket bizonyos zónákban vagy agglomerációkban túllépik, levegőminőségi terveket kell készíteni az említett értékek betartása érdekében:

„A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.

Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson [helyesen: a lehető legrövidebb legyen]. [...]

Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat [...]. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell.

[...].”

20. Ezenkívül a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 19. cikke előírja, hogy a riasztási küszöbértékek túllépésekor tájékoztatni kell a nyilvánosságot. A XII. melléklet A. szakasza szerint a kén-dioxidra vonatkozó riasztási küszöbérték $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$, három egymást követő órában mérve. A 24. cikk alapján a kén-dioxidra vonatkozó riasztási küszöbérték túllépése esetén a tagállamoknak a figyelmeztetéseken túl rövid távú védekezési intézkedéseket kell hozniuk.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

21. A „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű a legnagyobb a Bolgár Köztársaság területén a „Maritsa-iztok” energiakomplexumban található, 1602 MW telepített összteljesítményű négy hőerőmű közül. Az erőművet Radnevo település területén, Galabovo várostól légvonalban 24,5 km-re építették, és nyolc blokkból áll, amelyek beépített kéntelenítő berendezéssel vannak ellátva.

22. A „Maritsa-iztok 2” hőerőmű tüzelőberendezése helyi lignitet használ, amelyet magas kén- és hamutartalom és alacsony fűtőérték jellemez. Az erőmű kazánjait kizárólag helyi lignit égetésére tervezték, ezért más típusú tüzelőanyagot nem tudnak elégetni. A létesítmények műszaki korlátai lényegében abban állnak, hogy a kazánok fém felépítése nem képes ellenállni a magasabb fűtőértékű és alacsonyabb kén- és hamutartalmú fűtőanyag, azaz egy másik széntípus felhasználása következtében keletkező lineáris hőtágulásnak.

⁶ A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL 1999. L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.).

⁷ 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek SO₂) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 17. pont).

23. Az erőművet Galabovo település területén az ipari szennyezés egyik fő forrásának tekintik. Ott rendszeresen jegyeznek fel olyan eseteket, amikor az óránkénti és napi átlag a kén-dioxid határértékeket – akár az $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ riasztási küszöbértéket meghaladóan is – túllépi.

24. Ezért nemrégiben a Bíróság is megállapította, hogy Bulgária 2007 óta nem teljesítette a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. és 23. cikkéből eredő kötelezettségeit a BG0006 területen (Délkelet-Bulgária), ahol Galabovo település és a „Maritsa-iztok 2” erőmű található,⁸ mivel a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékeket túllépték, és nem voltak megfelelő levegőminőségi tervek.⁹

25. Galabovo önkormányzata 2018. november 30-án a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke alapján a 2019–2023-as időszakra vonatkozó programot fogadott el a szennyezőanyagszintek csökkentése és a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek elérése érdekében.¹⁰ Ebben a programban a kén-dioxiddal történő környezetszennyezés fő forrásaiként a régió négy hőerőművét, köztük a „Maritsa-iztok 2” hőerőművet, valamint a lakossági fűtést jelölték meg.

26. E program többek között a következő intézkedést tartalmazza a kén-dioxid szennyezés csökkentése érdekében: „Kéntelenítő berendezések átépítésére vonatkozó projektek végrehajtása, legalább 98%-os kéntelenítési hatékonyság elérése, valamint a működő kéntelenítő berendezés nélküli kazánok üzemeltetésének megtiltása”.¹¹

27. A környezetvédelmi végrehajtó hivatal (a továbbiakban: IAOS) ügyvezető igazgatója a 2018. december 21-i határozatával aktualizálta a „Maritsa-iztok 2” hőerőmű integrált engedélyét. A határozatot az ipari kibocsátásokról szóló irányelvnek az (EU) 2017/1442 végrehajtási határozattal összefüggésben Bulgáriában történő átültetése alapján hozták.

28. Ezzel a határozattal az ügyvezető igazgató többek között 97%-os minimális kéntelenítési szintet állapított meg az 1/2., 3/4., 7. és 8. kéntelenítő berendezésekre, ami $570 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ SO_x -kibocsátásnak felel meg, és 97,5%-os minimális kéntelenítési szintet az 5/6. kéntelenítő berendezésekre. Az általánosságban előírt $320 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ SO_x kibocsátási határérték eléréséhez azonban 98,32%-os kéntelenítési szintet kellene alkalmazni.

29. E határozattal szemben a „Za zemiata – dostap do pravosadie” egyesület keresetet nyújtott be az Administrativen sad Stara Zagora (Stara Zagora-i közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt, amelyet az a 2020. augusztus 28-i ítéletével elutasított. Az Administrativen sad (közigazgatási bíróság) többek között elutasította Galabovo település levegőminőségi terve jelentőségének vizsgálatát és értékelését.

30. Az elsőfokú bíróság többek között megállapította, hogy a 98,32%-os kéntelenítési szint $312\,200\,000$ BGN (hozzávetőleg $156\,000\,000$ euró) költséggel járna. Ezzel szemben a 97%-os kéntelenítési szint esetén tizenkét éves üzemeltetési időszak alatt $40\,000\,000$ BGN (hozzávetőleg $20\,000\,000$ euró) költség merülne fel.

⁸ 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek – SO_2) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 21., 23. és 29. pont).

⁹ 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek – SO_2) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 21., 23. és 29. pont).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO_2), 2019 – 2023 г., (A Galabovo településen a szálló por [PM_{10}] és a kén-dioxid [SO_2] szennyező anyagokra kifejlesztett levegőminőségi program frissítése, 2019–2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

¹¹ Gl_Lt_Pr_t_4 intézkedés, a program 287. oldala.

31. A Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” („A Földért – Út az igazsághoz” egyesület), Szófia (Bulgária), „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” („The Green Tank - közhasznú polgári egyesület, Görög Köztársaság), és NS (Görög Köztársaság) fellebbezett az ítélet ellen.

32. A Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) ezért a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- 1) Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikkével, valamint a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. és 23. cikkével összefüggésben, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak értékelnie kell, hogy az eltérés engedélyezése – a környezetszennyezéssel kapcsolatos valamennyi releváns tudományos adat, többek között a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke szerinti, az adott zónára vagy agglomerációra vonatkozó megfelelő levegőminőségi terv keretében elfogadott intézkedések figyelembevételével – veszélyeztetheti-e a környezetminőségi szabványok betartását?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikkével, valamint a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. és 23. cikkével összefüggésben, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak el kell tekintenie a valamely létesítmény által kibocsátott légszennyező anyagokra vonatkozó kevésbé szigorú kibocsátási határértékek megállapításától, amennyiben az ilyen eltérés ellentétes lenne azon intézkedésekkel, amelyeket az adott zónában vagy agglomerációban a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke szerint elfogadott, megfelelő levegőminőségi tervben megállapítottak, és ez az eltérés veszélyeztethetné azon cél elérését, hogy a levegőminőségi szabványok túllépésének időtartama a lehető legrövidebb legyen?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikkével, valamint a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikkével összefüggésben, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak értékelnie kell, hogy a valamely létesítmény által kibocsátott légszennyező anyagokra vonatkozó kevésbé szigorú kibocsátási határértékek megállapítása – a környezetszennyezéssel kapcsolatos valamennyi releváns tudományos adat, többek között az adott szennyező anyag más forrásaival együtt kifejtett kumulatív hatás figyelembevételével – hozzájárulna-e a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikke szerint az adott zónában vagy agglomerációban megállapított megfelelő levegőminőségi szabványok túllépéséhez, és ha igen, e hatóságnak el kell-e tekintenie a környezetminőségi szabványok elérését veszélyeztető eltérés engedélyezésétől?

33. A felperes egyesület, Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” („A Földért – Út az igazsághoz” egyesület), a „TETS Maritsa iztok 2” EAD erőmű üzemeltetője, a Bolgár Köztársaság, az Olasz Köztársaság, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. Tárgyalásra nem került sor, mivel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy elegendő információval rendelkezik.

IV. Jogi értékelés

34. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem célja az ipari létesítményeknek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti engedélyezésére vonatkozó szabályok és a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szerinti levegőminőségi követelmények közötti kapcsolat tisztázása.

35. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikke és XI. melléklete határértékeket állapít meg a környezeti levegőben lévő egyes szennyező anyagokra (levegőminőségi határértékek). Ezek a környezeti levegőben jelen lévő szennyező anyagok mennyiségére vonatkoznak, ezért e szennyezőanyagok koncentrációját a szennyezőanyag-terhelést reprezentáló, meghatározott helyeken lévő mintavételi pontokon mérik.¹²

36. Bár az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a higanyt is említi, amely a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkelről és policiklusos aromás szénhidrogénekről szóló, 2004. december 15-i 2004/107/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv¹³ hatálya alá tartozik, az Unió mindaddig nem állapított meg külön levegőminőségi határértéket ezen anyag környezeti levegőben lévő koncentrációjára. Ezért a jogvita tárgyát képező erőmű higanykibocsátása nem releváns az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából.

37. Ezzel szemben az uniós jogalkotó a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikkében és XI. mellékletében a kén-dioxidra vonatkozóan levegőminőségi határértékeket állapított meg, amelyeket az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint a „Maritsa-iztok 2” erőmű hatókörében, vagyis azon a területen, ahol kibocsátásai érzékelhetőek, különösen Galabovo településen, túllépnek. A Bíróság ezt nemrég ugyancsak megállapította.¹⁴ Úgy tűnik, ez az egyetlen olyan terület az Unióban, ahol a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékeket túllépik.¹⁵

38. Galabovo település ezért levegőminőségi tervet fogadott el, amely többek között előírja, hogy a „Maritsa-iztok 2” erőműnek 98%-os kéntelenítési szintet kell elérnie.

39. Az említett erőműhöz hasonló létesítményekre vonatkozó konkrét kibocsátási határértékek meghatározása az ipari kibocsátásokról szóló irányelv, különösen annak 15. cikke alapján történik. A kibocsátási határértékek természetüknél fogva különböznek a levegőminőségi határértékektől. A kibocsátási határértékek az üzem által egy bizonyos idő alatt kibocsátott szennyező anyagok mennyiségére vonatkoznak, és a levegőbe kerülés vagy kibocsátás helyén mérik őket. A kibocsátott szennyező anyagok ezt követően eloszlának a környezeti levegőben, és így a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szerinti mintavételi pontok által mért értékekben is megjelennek.

40. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (3) bekezdése szerint egy létesítmény kibocsátási határértékeinek főszabály szerint meg kell felelniük az elérhető legjobb technikáknak, de ha ezek a határértékek aránytalan költségekkel járnának, a 15. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi kevésbé szigorú határértékek meghatározását.

¹² Lásd ezzel kapcsolatban: 2019. július 19-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2016:533, 37. és azt követő pontok).

¹³ HL 2005. L 23., 3. o.

¹⁴ 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek – SO₂) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382).

¹⁵ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Air quality in Europe – 2020 report, EEA Report No 09/2020, 86. o. (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

41. A „Maritsa-iztok 2” erőműnek a jogvita tárgyát képező engedélyében az illetékes hatóság a kén-dioxidra vonatkozó kibocsátási határértékek meghatározásakor az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az utóbbi kivételre hivatkozott. Ezért az erőmű néhány kéntelenítő berendezésére 97%-os, a többi berendezésre pedig 97,5%-os minimális kéntelenítési szintet határozott meg. A kéntelenítési szintnek a levegőminőségi tervben előírtak szerinti 98%-ra emelése a kén-dioxid kibocsátást egyharmadával, illetve egyötödével csökkentené. Az elérhető legjobb technikák kibocsátási határértékének eléréséhez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint még nagyobb, 98,32%-os mértékű kéntelenítés lenne szükséges.

42. Függetlenül azonban attól, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése alapján engedélyeznek-e eltérést, ezen irányelv 18. cikke előírja, hogy az elérhető legjobb technikákkal teljesítendő feltételekhez képest további követelményeket kell előírni, amennyiben valamely környezetminőségi szabványnak való megfelelés céljából szigorúbb követelményekre van szükség.

43. Mindezek alapján a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az említett három kérdéssel azt szeretné megtudni, hogy a jogvita tárgyát képező engedélyben az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés alkalmazása eleve kizárt-e a kén-dioxidra vonatkozó, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szerinti levegőminőségi határértékek túllépése miatt (első és harmadik kérdés), vagy legalábbis a levegőminőségi terv alapján (második kérdés).

44. Nem tűnik azonban észszerűnek, hogy a benyújtott kérdéseket úgy dolgozzuk fel, ahogyan azokat feltették. Ehelyett az alábbiakban először a levegőminőségi határértékekre és a levegőminőségi tervre figyelemmel az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés feltételeit (lásd az alábbi A. pontot) tárgyalom, majd ezt követően kiegészítő jelleggel a hivatkozott irányelv 18. cikkéből eredő követelményeket (lásd az alábbi B. pontot).

A. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése

1. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének szabályozási háttere

45. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (3) bekezdése alapján az ipari létesítményekre olyan kibocsátási határértékeket kell meghatározni, hogy a kibocsátások ne haladják meg a BAT-következtetésekről szóló határozatokban foglalt elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket.

46. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (3) bekezdésétől eltérve a 15. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy meghatározott esetekben kevésbé szigorú kibocsátási határértékeket határozzon meg. Ez a hatáskör nem érinti a 18. cikket, amelyet később tárgyalunk.¹⁶

47. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdése első albekezdésének második mondata pontosítja, hogy az első mondatban említett eltérések csak akkor alkalmazhatók, ha az értékelés azt mutatja, hogy az elérhető legjobb technikákkal megvalósítható kibocsátási szintek

¹⁶ Lásd az alábbi 77. és azt követő pontokat

elérése meghatározott okokból aránytalanul magas költségekkel járna a környezeti előnyökhöz képest. Ezeknek az okoknak az érintett létesítmény földrajzi helyében és a helyi környezeti feltételekben vagy az érintett létesítmény műszaki jellemzőiben kell megnyilvánulniuk.

48. Az eltérés engedélyezése tehát mérlegelést feltételez.

49. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdése azzal korlátozza a magasabb kibocsátási határértékek lehetőségét, hogy az adott esetben az irányelv mellékleteiben meghatározott kibocsátási határértékeket mégis be kell tartani.

50. E feltételek alkalmazása az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az alapügyben nem vet fel kérdéseket.

2. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése – a jelentős szennyezés hiánya

51. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése azonban tartalmaz egy további feltételt, amely az alapügyben megakadályozhatja az eltérés engedélyezését. Az említett feltétel alapján az illetékes hatóság minden esetben biztosítja, hogy ne kerüljön sor jelentős szennyezés okozására, és hogy elérjék a környezet egészének magas szintű védelmét. A (16) preambulumbekzdés utolsó mondata is rögzíti e tekintetben, hogy mindenképpen biztosítani kell a jelentős¹⁷ szennyezések megelőzését és a környezet általános, magas szintű védelmét.

52. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében foglalt eltérés tehát nem alkalmazható minden olyan esetre, amikor az általános kibocsátási határértékek betartása különösen magas költségekkel jár. Ez az eltérés ugyanis csak akkor alkalmazható, ha a kevésbé szigorú kibocsátási határértékek nem vezetnek jelentős szennyezéshez, és az eltérés ellenére a környezet egészének magas szintű védelme biztosított.

53. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 2. pontja a „környezetszennyezés” fogalmát úgy határozza meg, mint az emberi tevékenység eredményeképpen anyag, rezgés, hő vagy zaj közvetlen vagy közvetett kibocsátása a levegőbe, talajba vagy a vízbe, amely veszélyt jelenthet az emberi egészségre vagy a környezet minőségére, kárt okozhat az anyagi javakban, illetve akadályozza vagy zavarja a környezet élvezetét vagy annak más jogszerű használatát.

54. Ez alapján a kén-dioxid levegőbe történő kibocsátása minden esetben környezetszennyezésnek minősül. Az uniós jogalkotó ugyanis a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékeket a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv XI. mellékletének címe alapján az emberi egészség védelme érdekében határozta meg. Ezek tehát azt jelzik, hogy a kén-dioxid kibocsátása károsíthatja az emberi egészséget vagy a környezet minőségét.¹⁸

¹⁷ A német nyelvi változatban a „wesentliche Umweltverschmutzung” kifejezés jelentése minden bizonnyal megegyezik az „erhebliche Umweltverschmutzung” kifejezés jelentésével, mivel más nyelvi változatok mindegyik esetben ugyanazt a kifejezést használják, pl. „significant” (EN), „importante” (FR) vagy „значительно” (BG).

¹⁸ Lásd még a kén-dioxidra és a lebegő szálló porra vonatkozó környezeti levegőminőségi határértékekről és irányértékekről szóló, 1980. július 15-i 80/779/EGK tanácsi irányelv (HL 1980. L 229., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 142. o.) első és negyedik preambulumbekzdését.

55. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv azonban nem határozza meg, hogy a szennyezés mikor tekinthető jelentősnek. Hasonlóképpen nem határozza meg, hogy mit jelent a környezet egészének magas szintű védelme. A jelen eljárásban azonban nem szükséges teljes mértékben tisztázni, hogy mit kell e fogalmak alatt érteni.

56. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság egy nemrég ítélete¹⁹ alapján ugyanis abból kell kiindulni, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékeit a jogvita tárgyát képező erőmű hatásterületén túllépik. Ezen irányelv (18) preambulumbekzdése alapján az ezen irányelvben meghatározott, a környezeti levegő minőségére vonatkozó célkitűzéseket teljes mértékben figyelembe kell venni az ipari tevékenységek ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti engedélyezése során.

57. Mint említésre került, az uniós jogalkotó a levegőminőségi határértékeket az emberi egészség védelme érdekében fogadta el, és az ezek betartására vonatkozó kötelezettség a tagállamok egész területén²⁰ kivétel nélkül állandó jelleggel alkalmazandó.²¹ Más szennyező anyagoktól eltérően a hivatkozott irányelv a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek betartására vonatkozóan határidő meghosszabbításának lehetőségéről rendelkezik. Ezért a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek túllépése nem tekinthető jelentéktelen szennyezésnek, hanem az szükségképpen jelentős.

58. Ugyanakkor a levegőminőségi határértékekkel az uniós jogalkotó meghatározta, hogy mit kell érteni a környezet magas szintű védelme alatt a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok arányát illetően.

59. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében foglalt eltérési lehetőség nem igazolhatja a levegőminőségi határértékek túllépését, és így nem zárhatja ki a szennyezés jelentős jellegét. E rendelkezés ugyanis már a megfogalmazása alapján is csak az ipari létesítményekre az ezen irányelv alapján általában alkalmazandó kibocsátási határértékektől való eltérést teszi lehetővé. Az említett rendelkezésben szabályozott, a határértékek betartásának költségei és a környezeti előnyök közötti mérlegelés kizárólag az adott létesítmény költségeire vonatkozik. Amint a következőkben bemutatásra kerül, a levegőminőségi határértékektől való eltérés ezzel szemben nyomós érdekek kizárólag – nagyon szűk határok között és átmenetileg – a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv keretei között és annak hatálya alatt a levegőminőségi tervek elfogadása során igazolható.²²

¹⁹ 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek - SO₂) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, különösen a 23. és a 29. pont).

²⁰ Lásd ebben az értelemben: 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia (PM₁₀ határértékek átlépése) ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334, 73. és 74. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 96. és 97. pont).

²¹ Lásd ebben az értelemben: 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀) ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815, 64. és 65. pont); 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 42. pont); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM₁₀) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 70. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 78–81. pont); 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 76. és 78. pont).

²² Lásd az alábbi 64. és azt következő pontokat.

3. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése – jelentős szennyezés okozása

60. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy nem a jogvita tárgyát képező eltérés alkalmazása a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek túllépésének egyedüli oka. A túllépés valójában négy különböző erőmű kibocsátásaiból és lakóépületek fűtéséből származó kibocsátásokból ered. Ez utóbbi Galabovo település levegőminőségi terve alapján a település különböző területein ráadásul 10,1% és 79 % közötti mértékben járul hozzá az óránkénti átlagos kén-dioxid-koncentrációhoz.²³

61. Következésképpen kétségsbe vonható, hogy az említett szennyezőforrások közül csak az egyikre vonatkozó eltérés alapján az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése szerinti jelentős szennyezést okoznak.

62. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése alapján azonban az illetékes hatóság *minden esetben biztosítja*, hogy ne kerüljön sor jelentős szennyezés okozására, tehát hogy az eltérés alkalmazásából eredően ne lépjen túl a levegőminőségi határértékeket. Ha azonban az eltérés engedélyezésekor nem vennék figyelembe az egyéb forrásokból származó kibocsátások hozzájárulását, előfordulhatnak olyan esetek, amikor a jelentős szennyezés okozásában legalábbis közrehatnak. A levegőminőségi határértékek betartása is szinte lehetetlen lenne, ha minden egyes szennyező forrást a többi forrástól függetlenül értékelnének.

63. Ezért az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés feltétele az *összes szennyezőanyagforrás megengedett kibocsátásának átfogó megállapítása*, ami biztosítja, hogy a források egyike számára engedélyezett eltérés mellett sem kerül sor összességében a levegőminőségi határértékek túllépésére.

64. A hivatkozott megállapítás eszköze az illetékes nemzeti hatóságok által a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke, tehát egy másik irányelv alapján elkészítendő levegőminőségi terv. A levegőminőségi határértékek túllépése esetén ugyanis a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy olyan tervet készítsenek, amely megfelelő intézkedéseket tartalmaz annak érdekében, hogy a levegőminőségi határértékek be nem tartásának időtartama a lehető legrövidebb legyen. Más szavakkal: a levegőminőségi tervnek meg kell határoznia a levegőminőségi határértékek lehető leghamarabbi betartásához szükséges intézkedéseket. Ez lényegében az érintett szennyező anyagok kibocsátásának csökkentését célzó intézkedéseket, például bizonyos forrásokra vonatkozó szigorúbb kibocsátási határértékeket jelent.

65. Az egyes létesítmények és tevékenységek engedélyezésével ellentétben e terv keretében lehetőség van arra, hogy a levegőminőségi határértékeknek való megfelelés célkitűzése és a különböző érintett köz- és magánérdekek között egyensúlyt biztosítsanak.²⁴ Ennek keretében az adott forrásokhoz kapcsolódó összes érdeket együtt kell értékelni, és azokat egymással szemben, valamint a levegőminőségi határértékeknek való megfelelés célkitűzésével szemben kell mérlegelni. Így eldönthető, hogy melyik kibocsátási forrást kell szigorúbb korlátozásoknak alávetni, vagy hogy milyen mértékben kell meghosszabbítani a túllépés megszüntetésének

²³ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem valószínűleg a (10. lábjegyzetben említett) levegőminőségi terv 256. oldalán található VI.2.7. sz. ábrára utal.

²⁴ 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2003:447, 45. és 46. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀ határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 134. pont); 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária (Határértékek – SO₂) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 130. pont).

határidejét azzal az indokkal, hogy a kibocsátások gyorsabb korlátozása nyomós érdekek aránytalan sérelmével járna. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv azonban nem tartalmaz a levegőminőségi határértékek betartására vonatkozó célkitűzését érintő korlátozásokat. Egyedül a túllépési időtartamával kapcsolatban van bizonyos fokú rugalmasság, de ennek is a lehető legrövidebbnek kell maradnia,²⁵ és semmiképpen sem terjeszthető ki határozatlan időre.²⁶

66. Bulgária és az erőmű üzemeltetője vitatja, hogy Galabovo település a levegőminőségi tervében meghatározhatta volna a jogvita tárgyát képező erőmű kibocsátását, mivel az egy másik település területén található. A levegőminőségi terv azonban csak akkor képes biztosítani a levegőminőségi határértékek betartását, ha az összes jelentős kibocsátási forrásra – azaz a túllépéssel érintett területen kívül található forrásokra is – követelményeket tud meghatározni.

67. Ez nem jelenti azt, hogy a levegőminőségi tervet egyetlen jogi aktusba kell foglalni, vagy hogy azt egyetlen hatóságnak kell elfogadnia. A tagállamok jogosultak az illetékes hatóságok hatáskörét oly módon megszervezni, hogy a levegőminőségi terv különböző hatóságok különböző jogi aktusaiból álljon elő. A tagállamoknak mindazonáltal biztosítaniuk kell, hogy ezek a jogi aktusok együttesen megfeleljenek a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke szerinti követelményeknek. Ezért gondoskodniuk kell különösen arról, hogy a különböző hatóságok az intézkedéseiket egymással összehangolják a hivatkozott cél közös elérése érdekében.

68. Csak az biztosítja, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés semmiképpen sem okoz jelentős szennyezést, ha az említett megállapításokból az tűnik ki, hogy a levegőminőségi határértékeket magasabb kibocsátási határértékek meghatározása esetén is be fogják tartani. Amennyiben a levegőminőségi határértékeket egy létesítmény hatásterületén túllépik, a többletkibocsátásra vonatkozó eltérés engedélyezésének feltétele, hogy a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke szerinti egy vagy több levegőminőségi terv biztosítja, hogy a nem megfelelés időtartama a lehető legrövidebbre szorítható a teljes hatásterületen, továbbá hogy az eltérés engedélyezése megfelel a hivatkozott levegőminőségi tervek követelményeinek. Ha viszont az eltérést anélkül engedélyezik, hogy ezek a tervek rendelkezésre állnának, akkor féltendő, hogy ez olyan kész tényeket teremtené, amelyek a későbbiekben megnehezítenék vagy lehetetlenné tennék a levegőminőségi határértékek mihamarabbi betartását.

69. Az elővigyázatosságnak az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése szerint az uniós környezetvédelmi politika alapjául szolgáló elve értelmében a jelentős szennyezés okozásának elkerülése csak akkor biztosított minden esetben, ha minden észszerű tudományos kétséget kizárnak ezen eredményt illetően.²⁷ A levegőminőségi tervek előírásainak tehát ennek a követelménynek kell megfelelniük, ha az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése alapján eltérést kívánnak lehetővé tenni.

²⁵ 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 109. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀ határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 136. pont); 2022. május 12-i Bizottság kontra Bulgária, (Határértékek – SO₂) ítélet (C-730/19, nem tették közzé, EU:C:2022:382, 132. pont).

²⁶ 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀ határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 154. pont).

²⁷ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvhez (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) lásd: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 58. pont); 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 66. pont), valamint a hulladékjoghoz: 2019. október 24-i Prato Nevoso Termo Energy ítélet (C-212/18, EU:C:2019:898, 58. pont). Lásd továbbá: Christoph Sobotta, Recent application of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making? *ERA Forum* 2020, 723.

70. Ez a – bevallottan szigorú – követelmény egyébként megfelel annak az elvnek, hogy a főszabály alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni.²⁸ Az említett követelmény nem érinti az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének hatályát sem,²⁹ mivel ez az eltérés továbbra is alkalmazható, ha a szóban forgó kibocsátások hatásterületén nem lépik túl a megfelelő levegőminőségi határértékeket. Az Unióban azonban 2019-ben a jogvita tárgyát képező erőmű környékét a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek túllépése érintette.

71. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdése negyedik albekezdésének fent bemutatott értelmezése alapján végeredményben releváns, hogy Galabovo település levegőminőségi tervének előírásai kötelezőek-e a jogvita tárgyát képező engedélyre. Az erőmű hatásterületén a kén-dioxidra vonatkozó levegőminőségi határértékek túllépésének megállapítására tekintettel ugyanis az eltérés engedélyezése a fenti megfontolások alapján *kizárólag* akkor megengedett, ha van olyan levegőminőségi terv, amely a releváns kibocsátási forrásokra előírásokat tartalmaz.

72. A levegőminőségi terv hiányosságainak tehát nem az a következménye, hogy a terv követelményeivel ellentétes eltérés engedélyezhető, hanem éppen fordítva, azok az eltérés engedélyezésének egyik feltételét is megghiúsítják.

73. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés engedélyezéséhez ráadásul nem elegendő, ha az eltérés megfelel egy olyan levegőminőségi tervnek, amely a létesítmény hatásterületének egy részére nézve határozza meg a levegőminőségi határértékek betartásához szükséges intézkedéseket. Az illetékes hatóságoknak ehelyett az adott hatásterületen mindenhol biztosítaniuk kell, hogy a levegőminőségi határértékeket betartsák.

74. Galabovo település levegőminőségi terve azonban arra utal, hogy a jogvita tárgyát képező erőmű egyéb ipari forrásokkal együtt a tervben előírt 98%-os kéntelenítésnek a település területén kívüli megvalósítása után is hozzájárulna a levegőminőségi határértékek és a riasztási küszöbérték jelentős túllépéséhez.³⁰ Más forrásokat, például a lakóépületek fűtését, nyilvánvalóan még nem vették figyelembe.

75. Ha ez így lenne, amit a hatáskörrel rendelkező és illetékes nemzeti bíróságoknak kell megvizsgálniuk, akkor az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés engedélyezése még akkor sem lenne megengedhető, ha az összeegyeztethető lenne Galabovo település levegőminőségi tervével. Az eltérés engedélyezése esetén ugyanis az illetékes hatóság nem tudná biztosítani, hogy ne kerüljön sor jelentős szennyezésre azokon a helyeken, amelyek esetében a levegőminőségi terv a levegőminőségi határértékek túllépését feltételezi.

4. Közbenső következtetés

76. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében az ezen irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés azon légszennyező anyag kibocsátására nézve történő engedélyezésének, amelynek a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti levegőminőségi határértékét a kibocsátás

²⁸ Lásd: 2000. szeptember 12-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-358/97, EU:C:2000:425, 55. pont); 2011. október 4-i Football Association Premier League és társai ítélet (C-403/18 és C-429/18, EU:C:2011:631, 162. pont); 2022. július 14-i Porsche Inter Auto és Volkswagen ítélet (C-145/20, EU:C:2022:572, 61. pont).

²⁹ Lásd: 2004. november 18-i Temco Europe ítélet (C-284/03, EU:C:2004:730, 17. pont); 2007. június 14-i Horizon College ítélet (C-434/05, EU:C:2007:343, 16. pont); 2022. január 13-i Termas Sulfurosas de Alcafache ítélet (C-513/20, EU:C:2022:18, 25. pont).

³⁰ Lásd a (10. lábjegyzetben hivatkozott) levegőminőségi terv 304. és azt követő oldalait, különösen a VIII.4.3.1 - VIII.4.3.3. ábrákat.

hatásterületén túllépték, két feltétele van: először is, a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervnek vagy terveknek minden észszerű tudományos kétséget kizáróan biztosítaniuk kell, hogy a meg nem felelés időtartama a teljes hatásterületen a lehető legrövidebb legyen. Másodszor, az eltérésnek meg kell felelnie az említett levegőminőségi tervek követelményeinek.

B. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke

77. Valószínű, hogy az alapeljárás a fentiek szerint kizárólag az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (4) bekezdése alapján, a 18. cikk alkalmazása nélkül elbírálható. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azonban kifejezetten hivatkozik az utóbb említett rendelkezésre is, és a felek azt behatóan taglalják. Ez annyiban logikus, amennyiben a Bizottság helyesen adja elő, hogy a 15. cikk (4) bekezdésének alkalmazása akkor igazán kizárt, ha a 18. cikk alkalmazandó. Ez különösen abban mutatkozik meg, hogy a 15. cikk (4) bekezdése a 18. cikk sérelme nélkül alkalmazandó. Ezért az alábbiakban a 18. cikk követelményeit vizsgálom meg.

78. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke akkor alkalmazandó, ha egy környezetminőségi szabvány szigorúbb feltételeket követel meg, mint amilyenek az elérhető legjobb technikákkal elérhetők. Ebben az esetben az engedélybe további intézkedéseket kell belefoglalni az egyéb, környezetminőségi szabványoknak való megfelelés céljából hozható intézkedések sérelme nélkül. Ennek megfelelően a 14. cikk (1) bekezdésének első albekezdése is előírja, hogy a létesítmény engedélye tartalmazza valamennyi szükséges intézkedést a 18. cikkben említett követelmények teljesítéséhez.

79. Ezért először azt kell tisztázni, hogy az egyes szennyező anyagokra vonatkozó levegőminőségi határértékek környezetminőségi szabványoknak minősülnek-e (lásd erre vonatkozóan az alábbi 1. pontot), majd azt, hogy a jogvita tárgyát képező szabályozásnál szigorúbb követelményeket írnak-e elő (lásd erre vonatkozóan az alábbi 2. pontot).

1. A környezetminőségi szabvány fogalma

80. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 6. pontja a környezetminőségi szabvány fogalmát úgy határozza meg, mint olyan követelmények összessége, amelyeknek egy adott környezet vagy annak egy bizonyos része egy adott időben meg kell, hogy feleljen, ahogy ezt az uniós joganyag meghatározza. A Bíróság ez alatt olyan, minőségi jellegű, konkrét, a szennyező anyagok koncentrációjára vonatkozó követelményeket ért, amelyeknek egy adott környezetnek egy adott időpontban meg kell felelnie.³¹

81. Igaz ugyan, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv nem említi kifejezetten a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvet, Bulgária álláspontjával ellentétben azonban az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 6. pontja és 18. cikke legalábbis implicit módon egyértelműen a bizonyos szennyező anyagokra vonatkozó, a levegőminőségi határértékekhez hasonló szabályozásokra irányul.

³¹ 2011. május 26-i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, 62. pont).

82. A levegőminőségi határértékeket ugyanis főszabály szerint mindig és az Unió területén mindenhol be kell tartani.³² Olyan követelményekről van tehát szó, amelyeknek egy adott időpontban egy adott környezetben vagy annak egy adott részén az uniós jogszabályok alapján meg kell felelni, vagy – a Bíróság szavaival élve – minőségi jellegű, konkrét, a szennyező anyagok koncentrációjára vonatkozó követelményekről, amelyeknek egy adott környezetnek egy adott időpontban meg kell felelnie.³³ Amint azt korábban már kifejtettem, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 6. pontja és 18. cikke értelmében vett környezetminőségi előírásokról van tehát szó.³⁴

83. Bulgária álláspontjával ellentétben ebben a tekintetben az sem releváns, hogy a levegőminőségi határértékeket állandó jelleggel kell betartani, a környezetminőségi szabványok fogalommeghatározása viszont csak egy adott időpontról szól. Ez a fogalommeghatározás pusztán azt mutatja, hogy a környezetminőségi előírások olyan követelményeket is magukban foglalnak, amelyeket nem állandó jelleggel, hanem egy adott időpontban (vagy adott időpontokban) kell betartani. Ebben a tekintetben például a madárvonulással kapcsolatos követelmények vagy bizonyos, az idővel változó környezeti feltételek nyomán felmerülő követelmények jöhetnek szóba. Elsősorban azonban az állandó követelmények minősülnek környezetminőségi szabványnak, mivel ezek minden adott időpontban érvényesek.

84. Bulgária álláspontja szerint továbbá csak a bolgár jog által egyes létesítményekre vonatkozóan kifejezetten meghatározott kibocsátási határértékek minősülnek környezetminőségi szabványoknak. Ez az álláspont azonban már csak azért sem meggyőző, mert az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 6. pontja kifejezetten az uniós jog követelményeire hivatkozik.

85. Azt, hogy a levegőminőségi határértékek környezetminőségi szabványoknak minősülnek, megerősíti a környezeti levegőben bizonyos más szennyező anyagok arányára vonatkozó úgynevezett „célértékek” fogalmából levont ellentétes következtetés. Ezt a fogalmat a 2004/107/EK irányelv³⁵ vezette be, és a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv is határoz meg levegőminőségi célértékeket az ózonra³⁶ és átmenetileg a PM_{2,5} finomszálalóporra.³⁷ Míg az utóbbi irányelv 2. cikkének 5. pontja szerinti levegőminőségi határértékeket azok hatálybalépését követően korlátozás nélkül be kell tartani, addig a 2. cikk 9. pontja szerinti célértékeket csak annyiban kell betartani, amennyiben lehetséges. A 2004/107 irányelv (6) preambulumbekzdése ráadásul kifejezetten előírja, hogy a célértékek nem tekinthetők környezetminőségi szabványoknak, az (5) preambulumbekzdés alapján pedig a célértékek az elérhető legjobb technika alkalmazásán kívül más intézkedéseket nem vonnak maguk után.

86. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti, egyes szennyező anyagokra vonatkozó levegőminőségi határértékek tehát az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke értelmében vett környezetminőségi szabványok.

³² Lásd ebben az értelemben: 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia (PM₁₀ határértékek átlépése) ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334, 73. és 74. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM₁₀ határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 96. és 97. pont).

³³ 2011. május 26-i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, 62. pont).

³⁴ A Stichting Natuur en Milieu és társai egyesített ügyekre vonatkozó főtanácsnoki indítvány (C-165/09-C-167/09, EU:C:2010:775, 62. pont).

³⁵ Hivatkozás a 36. pontban.

³⁶ A 17. cikk és a VII. melléklet B. szakasza.

³⁷ A 16. cikk (1) bekezdése és a XIV. melléklet D. szakasza.

87. Ebben az értelmezésben az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke konkretizálja a 11. cikk c) pontja szerinti alapvető kötelezettséget, amely szerint a létesítmény üzemeltetése során nem okozhatnak jelentős mértékű környezetszennyezést. Mivel – mint már említettem³⁸ – a levegőminőségi határértékek túllépése ilyen szennyezésnek minősülne, olyan eszközökre van szükség, amelyek biztosítják, hogy az említett határértékeket a létesítmények hatásterületén egyáltalán be lehessen tartani. Ellenkező esetben félok, hogy a létesítmények, bár megfelelnek az elérhető legjobb technológia mércéjének, mégis hozzájárulnak a fent említett határértékek megsértéséhez.

2. Szigorúbb feltételek szükségessége

88. A szigorúbb feltételek szükségességének kérdése kapcsán a jelentős szennyezés okozásának már tárgyalt kérdéséhez hasonlóan döntő jelentőségük van a levegőminőségi határértékek túllépését előidéző különböző indokoknak. Mivel több szennyező van, úgymint a négy erőmű és a lakóingatlanok fűtése, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikkéből a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvvel összefüggésben sem derül ki, hogy milyen mértékben kell csökkenteni a különböző források kéndioxid-kibocsátásait. Ez a döntés inkább az illetékes bolgár hatóságok hatáskörébe tartozik.

89. Ahogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése esetében, ez csak a levegőminőségi terv (vagy több összehangolt terv) alapján lehetséges, amelyben valamennyi forrásra meghatározzák az engedélyezett kibocsátást. Ebből kell kiderülnie, hogy az adott létesítményre meghatározott kibocsátási határértékek elegendőek-e, vagy további követelményekre van szükség.

90. Ezért a levegőminőségi terv az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikkének alkalmazása során a levegőminőségi határértékek tekintetében az engedély megadásának előfeltétele. A 14. cikk (1) bekezdésének első albekezdése alapján ugyanis a létesítmény engedélye tartalmazza valamennyi szükséges intézkedést a 18. cikkben említett követelmények teljesítéséhez. A levegőminőségi határértékek túllépése esetén azonban levegőminőségi terv nélkül általában nem lehet meghatározni, hogy egy adott kibocsátási forrás esetében milyen további követelmények szükségesek a levegőminőség megfelelő javításához.

91. A környezeti levegő minőségéről szóló irányelv azonban – az eltérés engedélyezésétől eltérően – a további követelmények meghatározása körében nem írja elő, hogy az illetékes hatóságnak minden esetben biztosítania kell a környezetminőségi szabványnak való megfelelést. Ezért nem szükséges kizárni minden észszerű tudományos kétséget a tekintetben, hogy a további feltételek elegendőek. Ehelyett elegendő, ha a levegőminőségi terv követelményei az illetékes hatóságok azon belátható meggyőződésén alapulnak, hogy az előírt intézkedésekkel a meg nem felelés időtartama a lehető legrövidebb ideig tart.

3. Közbenső következtetés

92. Az olyan ipari létesítmény engedélyezésének, amelyre vonatkozóan az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11., 14., 15. és 18. cikke alapján határértékeket kell megállapítani olyan légszennyező anyag kibocsátására vonatkozóan, amelynek a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti levegőminőségi határértékét a kibocsátás által érintett

³⁸ Lásd a fenti 56. pontot.

területen túllépik, szintén két feltétele van: először is, az ezen irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervnek vagy terveknek biztosítaniuk kell, hogy a meg nem felelés időtartama a lehető legrövidebb legyen. Másodsor, az engedélynek meg kell felelnie az említett levegőminőségi tervek követelményeinek.

V. Véggövetkeztetés

93. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- 1) Az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 15. cikke (4) bekezdésének negyedik albekezdése alapján két feltétele van az ezen irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés olyan légszennyező anyag kibocsátása vonatkozásában történő engedélyezésének, amelynek a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti levegőminőségi határértékét a kibocsátás hatásterületén túllépik: először is, a 2008/50/EK irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervnek vagy terveknek minden észszerű tudományos kétséget kizáróan biztosítaniuk kell, hogy a meg nem felelés időtartama a teljes hatásterületen a lehető legrövidebb legyen. Másodsor, az eltérésnek meg kell felelnie az említett levegőminőségi tervek követelményeinek.
- 2) Az olyan ipari létesítmény engedélyezésének, amelyre vonatkozóan a 2010/75 irányelv 11., 14., 15. és 18. cikke alapján határértékeket kell megállapítani olyan légszennyező anyag kibocsátására vonatkozóan, amelynek a 2008/50 irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti levegőminőségi határértékét a kibocsátás által érintett területen túllépik, szintén két feltétele van: először is, a 2008/50/EK irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervnek vagy terveknek biztosítaniuk kell, hogy a meg nem felelés időtartama a lehető legrövidebb legyen. Másodsor, az engedélynek meg kell felelnie az említett levegőminőségi tervek követelményeinek.