



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES JULIANAS KOKOTES [JULIANE KOKOTT]
SECINĀJUMI,
sniegti 2022. gada 22. septembrī¹

Lieta C-375/21

Sdruzhenie “Za Zemyata – dostap do pravosadie” u.c.

(*Varhoven administrativen sad* (Augstākā administratīvā tiesa, Bulgārija) lūgums sniegt
prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Direktīva 2010/75/ES – Rūpnieciskās emisijas –
Piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole – Mazāk stingru emisiju robežvērtību
noteikšana – Vides kvalitātes standartu ievērošana – Kompetentās iestādes pienākumi –
Direktīva 2008/50/EK – Gaisa kvalitāte – Gaisa kvalitātes robežlielumi cilvēku veselības
aizsardzībai – Pārsniegums – Gaisa kvalitātes plāns

I. Ievads

1. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz divu dažādu robežvērtību veidu un direktīvu, no kurām tās izriet, savstarpējo saistību. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvu² rūpnieciskajām iekārtām tiek noteiktas *emisiju robežvērtības*. Savukārt Gaisa kvalitātes direktīvā³ ir ietverti *gaisa kvalitātes robežlielumi*. Abu tiesību aktu mērķis ir nodrošināt augstu vides aizsardzības līmeni gaisa kvalitātes jomā, taču tie darbojas dažādos līmeņos. Rūpniecisko emisiju direktīvā noteiktās emisiju robežvērtības attiecas tieši uz gaisu piesārņojošo vielu avotu, savā ziņā uz dūmvadu. Turpretī gaisa kvalitātes robežlielumi, kas noteikti Gaisa kvalitātes direktīvā, attiecas uz visu apkārtējā gaisā esošo gaisu piesārņojošo vielu avotu kopējo rezultātu, tātad, gaisu, ko cilvēki ieelpo. Tomēr ir skaidrs, ka abu tiesību aktu piemērošana ir savstarpēji jāsaskaņo.

2. Pamatlieta ir par to, ka esošā brūnoglū elektrostacijas atļauja tika atjaunināta, pamatojoties uz Rūpniecisko emisiju direktīvu. Tā kā saskaņā ar šo direktīvu piemērojamo sēra dioksīda emisiju robežvērtību ievērošana radītu nesamērīgi lielākas izmaksas, tika noteiktas mazāk stingras emisiju robežvērtības, kas saskaņā ar direktīvā paredzētu atkāpes normu principā ir pieļaujams.

3. Tomēr Gaisa kvalitātes direktīvā noteiktie gaisa kvalitātes robežlielumi sēra dioksīdam elektrostacijas ietekmes zonā tiek pārsniegti, un šī iemesla dēļ pieņemtajā gaisa kvalitātes plānā, kura mērķis ir nodrošināt atbilstību šiem robežlielumiem, ir noteiktas stingrākas prasības attiecībā uz elektrostacijas emisijām, kas netika ņemtas vērā, atjauninot atļauju.

¹ Oriģinālvaloda – vācu.

² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2010/75/ES (2010. gada 24. novembris) par rūpnieciskajām emisijām (piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole) (OV 2010, L 334, 17. lpp.).

³ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/50/EK (2008. gada 21. maijs) par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai (OV 2008, L 152, 1. lpp.), kurā grozījumi ir izdarīti ar Komisijas 2015. gada 28. augusta Direktīvu (ES) 2015/1480 (OV 2015, L 226, 4. lpp.).

4. Tādēļ it īpaši jāprecizē, vai drīkst piešķirt atkāpi no emisiju robežvērtībām, ko parasti piemēro saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvu, lai gan Gaisa kvalitātes direktīvā paredzētie gaisa kvalitātes robežlielumi attiecīgajai piesārņojošajai vielai tiek pārsniegti un gaisa kvalitātes plānos ir paredzētas stingrākas prasības. Turklāt prejudiciālie jautājumi attiecas uz to, vai šādā situācijā varētu būt nepieciešams noteikt vēl stingrākas prasības nekā emisiju robežvērtības, kas parasti būtu piemērojamas saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvu. Abos punktos atspoguļosies tas, ka gaisa kvalitātes plāns saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvu ir noteicošais instruments, lai saskaņotu abu direktīvu piemērošanu.

II. Tiesiskais regulējums

A. Rūpniecisko emisiju direktīva

5. Rūpniecisko emisiju direktīvas 16. apsvērumā ir izklāstīta iespēja noteikt mazāk stingras emisiju robežvērtības:

“Lai ņemtu vērā atsevišķus konkrētus apstākļus, kuros tāda emisijas līmeņa, kas saistīts ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, piemērošana radītu nesamērīgi lielas izmaksas salīdzinājumā ar labumu, ko tas sniedz videi, kompetentajām iestādēm vajadzētu būt iespējām noteikt tādas emisiju robežvērtības, kas atšķirtos no šiem līmeņiem. Šādu atšķirību pamatā vajadzētu būt izvērtējumam, kurā ņemti vērā labi definēti kritēriji. Šajā direktīvā noteiktās emisiju robežvērtības nevajadzētu pārsniegt. Jebkurā gadījumā nevajadzētu radīt ievērojamu piesārņojumu, un kopumā būtu jāpanāk augsts vides aizsardzības līmenis.”

6. Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. pantā ir definēti dažādi jēdzieni:

“Šajā direktīvā izmanto šādas definīcijas:

[..]

2) “piesārņojums” ir cilvēka darbības izraisīta vielu, vibrācijas, siltuma vai trokšņa tieša vai netieša novadīšana gaisā, ūdenī vai zemē, kam var būt kaitīga ietekme uz cilvēka veselību vai vides kvalitāti, kas var radīt kaitējumu īpašumam vai sabojāt vai traucēt vides pievilcību un citus likumīgus vides izmantošanas veidus;

[..]

6) “vides kvalitātes standarts” ir to prasību kopums, kuras saskaņā ar Savienības tiesību aktiem attiecīgajā laikā jāievēro konkrētajā vidē vai attiecīgā tās daļā;

[..].”

7. Rūpniecisko emisiju direktīvas 13. pantā ir noteikts, ka Komisija kopā ar dalībvalstu pārstāvjiem, attiecīgajām nozarēm un nevalstiskajām organizācijām, kas veicina vides aizsardzību, labākos pieejamos tehniskos paņēmienus (LPTP) izklāsta LPTP atsaucēs dokumentos un LPTP secinājumos un regulāri atjaunina šos dokumentus. Uz attiecīgo iekārtu, kas ir brūnoglū elektrostacija, attiecas Īstenošanas lēmums (ES) 2017/1442 par secinājumiem attiecībā uz labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem lielām sadedzināšanas

iekārtām⁴.

8. Pamatprasības atļaujas saņemšanai izriet no Rūpniecisko emisiju direktīvas 14. panta 1. punkta:

“Dalībvalstis nodrošina, ka atļaujā iekļauti visi pasākumi, kas vajadzīgi 11. un 18. pantā noteikto prasību ievērošanai.

[..]”

9. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 14. pantu un II pielikumu iekārtas atļaujā it īpaši attiecībā uz sēra dioksīdu ir jānosaka emisiju robežvērtības.

10. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 3. un 4. punktā ir ietvertas tiesību normas par emisiju robežvērtību noteikšanu, kas ir būtiskas šajā lietā:

“3. Kompetentā iestāde nosaka emisiju robežvērtības, ar kurām nodrošina, ka parastos ekspluatācijas apstākļos emisijas nepārsniedz emisijas līmeni, kas saistīts ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, kā noteikts 13. panta 5. punktā minētajos lēmumos, kas pieņemti attiecībā uz LPTP secinājumiem, panākot to ar vienu no turpmāk izklāstītajiem pasākumiem:

- a) nosakot tādas emisiju robežvērtības, kas nepārsniedz emisijas līmeņus, kuri saistīti ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem. Minētās emisiju robežvērtības ir noteiktas vienādiem vai īsākiem laikposmiem un ar tiem pašiem atsauces nosacījumiem, kā emisiju līmeņiem, kas saistīti ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem; vai
- b) nosakot vērtību, laikposmu vai atsauces nosacījumu ziņā atšķirīgas emisiju robežvērtības no šā punkta a) apakšpunktā noteiktajām.

Ja piemēro b) apakšpunktu, kompetentā iestāde vismaz katru gadu izvērtē emisiju monitoringa rezultātus, lai nodrošinātu, ka emisijas parastos ekspluatācijas apstākļos nepārsniedz emisijas līmeni, kas saistīts ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem.

4. Atkāpjoties no 3. punkta un neskarot 18. pantu, kompetentā iestāde izņēmuma gadījumos var pieņemt mazāk stingras emisiju robežvērtības. Šādu atkāpi var piemērot tikai tad, ja novērtējums parāda, ka, piemērojot emisijas līmeni, kas saistīts ar LPTP secinājumos sniegtajiem labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, tiktu radītas nesamērīgi lielas izmaksas salīdzinājumā ar videi sniegto labumu šādu iemeslu dēļ:

- a) attiecīgās iekārtas ģeogrāfiskā atrašanās vieta vai vietējie vides apstākļi; vai
- b) attiecīgās iekārtas tehniskais raksturojums.

Kompetentā iestāde atļaujas nosacījumu pielikumā dokumentē pirmās daļas piemērošanu, ietverot izvērtējuma rezultātus un piemēroto nosacījumu izmantojuma pamatojumu.

⁴ Komisijas Īstenošanas lēmums (ES) 2017/1442 (2017. gada 31. jūlijs), ar ko saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/75/ES pieņem secinājumus par labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem (LPTP) attiecībā uz lielām sadedzināšanas stacijām (Secinājumi par LPTP attiecībā uz lielām sadedzināšanas iekārtām) (OV 2017, L 212, 1. lpp.)

Emisiju robežvērtības, kas noteiktas saskaņā ar pirmo daļu, tomēr nepārsniedz obligātās prasības emisiju robežvērtībām, kas noteiktas attiecīgā gadījumā šīs direktīvas pielikumos.

Kompetentā iestāde jebkurā gadījumā nodrošina, ka netiek radīts ievērojams piesārņojums un ka kopumā tiek sasniegts augsts vides aizsardzības līmenis.

[..]"

11. Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantā ir paredzēti papildu nosacījumi vides kvalitātes standartu izpildei:

“Gadījumos, kad vides kvalitātes standarts nosaka nepieciešamību izvirzīt stingrākus nosacījumus nekā tie, ko iespējams nodrošināt ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, atļaujās iekļauj papildu nosacījumus, neierobežojot citus pasākumus, kurus var veikt vides kvalitātes standartu izpildei.”

B. Gaisa kvalitātes direktīva

12. Gaisa kvalitātes direktīvas pirmajos divos apsvērumos ir aprakstīti tās vispārīgie mērķi:

“(1) [..] Sestajā Kopienas vides rīcības programmā ir atzīta vajadzība samazināt piesārņojumu līdz līmenim, kas pēc iespējas mazāk kaitē cilvēku veselībai, pievēršot īpašu uzmanību paaugstināta riska grupām piederīgiem iedzīvotājiem un videi kopumā, uzlabot gaisa kvalitātes monitoringu un novērtēšanu, ietverot piesārņojošo vielu nosēdumus, un nodrošināt sabiedrību ar informāciju.

(2) Lai aizsargātu cilvēku veselību un vidi kopumā, ir jo īpaši svarīgi apkarot piesārņojošo vielu emisijas piesārņojuma avotā un apzināt un īstenot efektīvākus emisiju mazināšanas pasākumus vietējā, valsts un Kopienas mērogā. Tādēļ būtu jāizvairās no kaitīgu gaisu piesārņojošo vielu emisijām, tās būtu jānovērš vai jāsamazina un jāparedz attiecīgi gaisa kvalitātes standarti, ievērojot atbilstīgus Pasaules Veselības organizācijas standartus, pamatnostādnes un programmas.”

13. Gaisa kvalitātes direktīvas 18. apsvērumā ir aplūkota tās saistība ar citām direktīvām:

“[..] Pilnībā tiks ņemti vērā arī mērķi attiecībā uz apkārtējā gaisa kvalitāti, kas paredzēti šajā direktīvā, piešķirot atļaujas rūpnieciskajām darbībām saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/1/EK (2008. gada 15. janvāris) par piesārņojuma integrētu novēršanu un kontroli [5].”

14. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 81. panta 3. punktu atsaucies uz Direktīvu 2008/1 uzskata par atsaucēm uz šo direktīvu, jo saskaņā ar tās 1. apsvērumu ar to tostarp tika pārstrādāta Direktīva 2008/1.

⁵ OV 2008, L 24, 8. lpp.

15. Gaisa kvalitātes direktīvas 1. panta 1. punktā ir ietverti tās galvenie mērķi:

“Ar šo direktīvu ir paredzēti pasākumi, lai:

- 1) noteiktu un izvirzītu mērķus gaisa kvalitātei, novēršot, nepieļaujot vai mazinot kaitīgu iedarbību uz cilvēku veselību un vidi kopumā;
- 2) [..].”

16. Gaisa kvalitātes direktīvas 2. panta 5. punktā jēdziens “robežlielums” ir definēts kā “zinātniski pamatots piesārņojuma līmenis, kas noteikts, lai novērstu, nepieļautu vai mazinātu šā piesārņojuma kaitīgo iedarbību uz cilvēka veselību un/vai uz vidi kopumā un kas jāsasniedz noteiktā termiņā, un ko pēc tam nedrīkst pārsniegt”.

17. Gaisa kvalitātes direktīvas 13. panta 1. punktā ir prasīts ievērot dažādus gaisa kvalitātes robežlielumus:

“Dalībvalstis nodrošina to, ka sēra dioksīda, PM₁₀, svina un oglekļa oksīda koncentrācija gaisā to zonās un aglomerācijās nepārsniedz XI pielikumā noteiktos robežlielumus.

Robežlielumus, kas XI pielikumā noteikti attiecībā uz slāpekļa dioksīdu un benzolu, nedrīkst pārsniegt no minētajā pielikumā norādītās dienas.

Atbilstību šīm prasībām novērtēs saskaņā ar III pielikumu.

[..]”

18. Saskaņā ar XI pielikuma B iedaļu sēra dioksīds stundas robežlielumu 350 µg/m³ nedrīkst pārsniegt vairāk kā 24 reizes kalendāra gadā un dienas robežlielumu 125 µg/m³ nedrīkst pārsniegt vairāk kā 3 reizes kalendāra gadā. Šie gaisa kvalitātes robežlielumi Bulgārijā ir piemērojami saskaņā ar Direktīvu 99/30⁶ kopš šis dalībvalsts pievienošanās Savienībai 2007. gada 1. janvārī⁷.

19. Gaisa kvalitātes direktīvas 23. panta 1. punktā ir noteikts, ka gadījumos, kad konkrētās zonās vai aglomerācijās ir pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi, ir jāizstrādā gaisa kvalitātes plāni, lai panāktu atbilstību šiem lielumiem:

“Ja konkrētās zonās vai aglomerācijās piesārņojošo vielu koncentrācija gaisā pārsniedz kādu robežlielumu vai mērķlielumu, kā arī attiecīgu pielāides robežu, dalībvalstis minētajām zonām vai aglomerācijām nodrošina gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu izstrādi, lai panāktu atbilstību attiecīgajam robežlielumam vai mērķlielumam, kā paredzēts XI un XIV pielikumā.

Robežlielumiem, kuru sasniegšanas termiņš jau ir beidzies, gaisa kvalitātes plānos paredz piemērotus pasākumus, lai pārsnieguma laiks būtu pēc iespējas īsāks. [..]

⁶ Padomes Direktīva 1999/30/EK (1999. gada 22. aprīlis) par robežvērtību noteikšanu sēra dioksīda, slāpekļa dioksīda un slāpekļa oksīdu, makrodaļiņu un svina koncentrācijai apkārtējā gaisā (OV 1999, L 163, 41. lpp.).

⁷ Spriedums, 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, 17. punkts).

Šajos gaisa kvalitātes plānos iekļauj vismaz XV pielikuma A iedaļā minēto informāciju [..] Šos plānus tūlīt dara zināmus Komisijai, bet ne vēlāk kā divus gadus pēc tā gada beigām, kad novērots pirmais pārsniegums.

[..]"

20. Turklāt Gaisa kvalitātes direktīvas 19. pantā ir paredzēts, ka sabiedrība tiek informēta, ja ir pārsniegts trauksmes līmenis. Saskaņā ar XII pielikuma A iedaļu trauksmes līmenis sēra dioksīdam ir 500 µg/m³, ko mēra trīs secīgās stundās. Saskaņā ar 24. pantu, ja tiek pārsniegts sēra dioksīda trauksmes līmenis, dalībvalstīm papildus brīdinājumiem ir jāveic īstermiņa aizsardzības pasākumi.

III. Fakti un lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu

21. Termoelektrostacija "Maritsa-iztok 2" EAD ir lielākā no četrām termoelektrostacijām, kas izvietotas enerģētikas kompleksā *Maritsa-iztok* Bulgārijas Republikas teritorijā; tās kopējā uzstādītā jauda ir 1602 MW. Tā atrodas Radnevas [*Radnevo*] pašvaldības teritorijā, taisnā līnijā aptuveni 24,5 km no Galabovas [*Galabovo*] pilsētas, un ir izveidota no astoņiem blokiem ar iebūvētām atsērošanas iekārtām.

22. Termoelektrostācijas *Maritsa-iztok 2* sadedzināšanas iekārta izmanto vietējās brūnogles, kurām raksturīgs augsts sēra un pelnu saturs un zema siltumietilpība. Elektrostācijas apkures katli ir paredzēti vienīgi vietējo brūnogļu sadedzināšanai un tāpēc tajos nevar dedzināt citu veidu kurināmo. Ar iekārtām saistītie tehniskie ierobežojumi būtībā ir tādi, ka katlu metāla aprīkojums nespēj izturēt lineāro termisko izplešanos, kas rastos, ja tiktu izmantots kurināmais ar augstāku siltumspēju un mazāku sēra un pelnu saturu, proti, cita veida ogles.

23. Elektrostaciju uzskata par vienu no galvenajiem rūpniecības radītā piesārņojuma avotiem Galabovas pašvaldības teritorijā. Tajā regulāri ir novērota stundas un diennakts vidējo sēra dioksīda robežvērtību pārsniegšana, pārkāpjot arī trauksmes līmeni 500 µg/m³.

24. Tādēļ nesen arī Tiesa ir konstatējusi, ka Bulgārija kopš 2007. gada apgabalā BG0006 (Bulgārijas dienvidaustrumi), kur atrodas Galabovas pašvaldība un elektrostacija *Maritsa-iztok 2*⁸, nav izpildījusi savus pienākumus, kas izriet no Gaisa kvalitātes direktīvas 13. un 23. panta, jo ir pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi sēra dioksīdam un nav izstrādāti pietiekami gaisa kvalitātes plāni⁹.

25. 2018. gada 30. novembrī Galabovas pašvaldības padome, piemērojot Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu, pieņēma programmu laikposmam no 2019. līdz 2023. gadam piesārņojošo vielu emisijas samazināšanai un gaisa kvalitātes robežlielumu sēra dioksīdam sasniegšanai.¹⁰ Šajā programmā kā galvenie vides piesārņojuma avoti, kas rada sēra dioksīda emisiju, bija minētas četras reģionā esošās termoelektrostācijas, tostarp termoelektrostacija *Maritsa-iztok 2*, kā arī mājokļu apkure.

⁸ Spriedums, 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, 21., 23. un 29. punkts).

⁹ Spriedums, 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсители: финни прахови частици (ФПЧ₁₀) и серен диоксида (SO₂), 2019 – 2023 г., (Gaisa kvalitātes uzlabošanai Galabovas pašvaldības teritorijā izstrādātās programmas attiecībā uz tādām piesārņojošām vielām kā smalkie daļiņveida putekļi (PM₁₀) un sēra dioksīds (SO₂) atjaunināšana, 2019–2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

26. Šajā programmā tostarp ir paredzēts šāds pasākums vides piesārņojuma ar sēra dioksīdu samazināšanai: “Atsērošanas iekārtu pārbūves projektu īstenošana un minimālā atsērošanas līmeņa 98 % sasniegšana, kā arī aizliegums ekspluatēt katlu agregātus bez darbspējīgām atsērošanas iekārtām”¹¹.

27. Ar 2018. gada 21. decembra lēmumu Vides izpildaģentūras (turpmāk tekstā – “IAOS”) izpilddirektors atjaunināja termoelektrostacijai *Maritsa-iztok 2* piešķirto integrēto atļauju. Lēmums tika pieņemts, pamatojoties uz Bulgārijas Rūpniecisko emisiju direktīvas transpozīciju, skatot to kopsakarā ar Īstenošanas lēmumu (ES) 2017/1442.

28. Ar šo lēmumu atsērošanas iekārtām 1/2, 3/4, 7 un 8 izpilddirektors tostarp noteica minimālo atsērošanas līmeni 97 %, kas atbilst SO_x emisijām 570 mg/Nm³, kā arī minimālo atsērošanas līmeni 97,5 % atsērošanas iekārtām 5/6. Tomēr, lai sasniegtu parasti paredzēto SO_x emisiju robežvērtību 320 mg/Nm³, būtu jāpiemēro atsērošanas līmenis 98,32 %.

29. Apvienība “*Za zemiata – dostap do pravosadie*” par šo lēmumu cēla prasību *Administrativen sad – Stara Zagora* (Stara Zagoras administratīvā tiesa, Bulgārija), kas to ar 2020. gada 28. augusta spriedumu noraidīja. Administratīvā tiesa it īpaši atteicās izskatīt un izvērtēt Galabovas pašvaldības gaisa kvalitātes plāna nozīmi.

30. Pirmās instances tiesa tostarp konstatēja, ka atsērošanas līmenis 98,32 % radītu izmaksas 312 200 000 levas (BGN) (aptuveni 156 000 000 EUR). Savukārt gadījumā, ja atsērošanas līmenis ir 97 %, 12 gadu ekspluatācijas laikposmā izmaksas būtu 40 000 000 BGN (aptuveni 20 000 000 EUR).

31. *Sdruzhenie “Za Zemiata – dostap do pravosadie*” (apvienība “Zemeslodei – tiesas pieejamība”), Sofija (Bulgārija), “*The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel*” (“*The Green Tank – bezpeļņas sabiedriskā organizācija*”, Grieķijas Republika) un NS (Grieķijas Republika) pārsūdzēja šo spriedumu.

32. Tādēļ *Varhoven administrativen sad* (Augstākā administratīvā tiesa, Bulgārija) Tiesai uzdod šādus jautājumus:

- 1) Vai LES 4. panta 3. punkts, skatot to kopsakarā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantu un Gaisa kvalitātes direktīvas 13. un 23. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka, izskatot pieteikumu par atkāpes piemērošanu saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu, kompetentajai iestādei, ņemot vērā visus attiecīgos zinātniskos datus par vides piesārņojumu, tostarp pasākumus, kas noteiktajā zonā vai aglomerācijā tiek īstenoti atbilstošās gaisa kvalitātes programmas ietvaros saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu, ir jāizvērtē, vai, piešķirot atkāpi, var tikt apdraudēta vides kvalitātes standartu ievērošana?
- 2) Vai LES 4. panta 3. punkts, skatot to kopsakarā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantu un Gaisa kvalitātes direktīvas 13. un 23. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka, izskatot pieteikumu par atkāpes piemērošanu saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu, kompetentajai iestādei ir jāatturas no mazāk stingru robežvērtību noteikšanas kādas iekārtas radītajai gaisu piesārņojošo vielu emisijai, ja šāda atkāpe būtu pretrunā pasākumiem, ko paredzēts īstenot noteiktajā zonā vai aglomerācijā atbilstošās gaisa kvalitātes programmas

¹¹ Programmas Gl_Lt_Pr_t_4, 287. lpp., pasākums.

ietvaros saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu, un varētu neļaut sasniegt mērķi nodrošināt, lai gaisa kvalitātes standartos noteikto robežvērtību pārsniegšanas periods būtu tik īss, cik vien iespējams?

- 3) Vai LES 4. panta 3. punkts, skatot to kopsakarā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantu un Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka, izskatot pieteikumu par atkāpes piemērošanu saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu, kompetentajai iestādei ir jāizvērtē, vai mazāk stingru emisiju robežvērtību noteikšana kādas iekārtas radītajai gaisu piesārņojošo vielu emisijai, ņemot vērā visus attiecīgos zinātniskos datus par vides piesārņojumu, tostarp citu avotu radīto attiecīgās piesārņojošās vielas emisiju kumulatīvo efektu, veicinātu saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantu noteikto gaisa kvalitātes standartu robežvērtību pārsniegšanu noteiktajā zonā vai aglomerācijā, un gadījumā, ja atbilde ir apstiprinoša, ir jāatturas piemērot tādu atkāpi, kas varētu apdraudēt vides kvalitātes standartu ievērošanu?

33. Rakstiskus apsvērumus ir iesniegusi prasības iesniedzēja apvienība, *Sdruzhenie “Za Zemiata – dostap do pravosadie”* (apvienība “Zemeslodei – tiesas pieejamība”), elektrostacijas operators, “*TETS Maritsa iztok 2*” EAD, Bulgārijas Republika, Itālijas Republika, kā arī Eiropas Komisija. Tiesas sēde mutvārdu paskaidrojumu uzklaušanās nenotika, jo Tiesa uzskatīja, ka tā ir pietiekami informēta.

IV. Juridiskais izvērtējums

34. Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu mērķis ir precizēt saistību starp tiesību normām par atļauju izsniegšanu rūpnieciskām iekārtām saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvu un gaisa kvalitātes prasībām saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvu.

35. Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantā un XI pielikumā ir noteikti robežlielumi noteiktām piesārņojošām vielām apkārtējā gaisā (gaisa kvalitātes robežlielumi). Tie attiecas uz apkārtējā gaisā esošo piesārņojošo vielu daudzumu un tāpēc šo piesārņojošo vielu koncentrācija tiek mērīta paraugu ņemšanas vietās konkrētās vietās, kas raksturo piesārņojošo vielu slodzi¹².

36. Ir tiesa, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir minēts arī dzīvsudrabs, uz kuru kā gaisa piesārņojošo vielu attiecas Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/107/EK (2004. gada 15. decembris) par arsēnu, kadmiju, dzīvsudrabu, niķeli un policikliskiem aromātiskiem ogļūdeņražiem apkārtējā gaisā¹³, tomēr Savienība līdz šim nav noteikusi atsevišķu gaisa kvalitātes robežlielumu šīs vielas koncentrācijai apkārtējā gaisā. Līdz ar to attiecīgās elektrostacijas dzīvsudraba emisijām attiecībā uz lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu nav nozīmes.

37. Turpretim Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantā un XI pielikumā Savienības likumdevējs ir noteicis gaisa kvalitātes robežlielumus sēra dioksīdam, kas saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu tiek pārsniegti elektrostacijas *Maritsa-iztok 2* ietekmes zonā, proti, teritorijā, kurā ir

¹² Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 26. jūnijs, *Craeynest* u.c. (C-723/17, EU:C:2019:533, 37. un nākamie punkti).

¹³ OV 2005, L 23, 3. lpp.

jūtamas tās emisijas, it īpaši Galabovas pašvaldībā. To nesen ir konstatējusi arī Tiesa¹⁴. Turklāt šķiet, ka šī ir vienīgā zona Savienībā, kurā tiek pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi sēra dioksīdam¹⁵.

38. Tādēļ Galabovas pašvaldība ir pieņēmusi gaisa kvalitātes plānu, kurā tostarp ir noteikts, ka elektrostacijai *Maritsa-iztok 2* ir jāsasniedz atsērošanas līmenis 98 %.

39. Emisiju robežlielumu konkrēta noteikšana tādai iekārtai kā minētā elektrostacija pamatojas uz Rūpniecisko emisiju direktīvu, it īpaši tās 15. pantu. Emisiju robežvērtības pēc savas būtības atšķiras no gaisa kvalitātes robežlielumiem. Tie attiecas uz piesārņojošo vielu daudzumu, kas izplūst no iekārtas noteiktā laika posmā, un to mēra izplūdes vai emisijas vietā. Izplūdušās piesārņojošās vielas pēc tam izkliedējas apkārtējā gaisā, un tādējādi tās atspoguļojas paraugu ņemšanas vietās iegūtajos rādījumos saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvu.

40. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 3. punktu iekārtas emisiju robežvērtībām principā ir jāatbilst labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, bet, ja šīs robežvērtības radītu nesamērīgas izmaksas, 15. panta 4. punktā ir atļauts noteikt mazāk stingras robežvērtības.

41. Saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu kompetentā iestāde, nosakot sēra dioksīda emisiju robežvērtības attiecīgajā elektrostācijas *Maritsa-iztok 2* atļaujā, bija balstījusies uz pēdējo minēto atkāpi. Tāpēc dažām elektrostācijas atsērošanas iekārtām tā noteica minimālo atsērošanas līmeni 97 % un citām iekārtām – minimālo atsērošanas līmeni 97,5 %. Atsērošanas līmeņa palielināšana līdz 98 %, kā paredzēts gaisa kvalitātes plānā, samazinātu sēra dioksīda emisijas attiecīgi par vienu trešdaļu vai vienu piektdaļu. Lai sasniegtu ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem saistītās emisiju robežvērtības, saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu būtu nepieciešama pat vēl lielāka atsērošana – 98,32 %.

42. Tomēr neatkarīgi no tā, vai saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu tiek piemērota atkāpe, šīs direktīvas 18. pantā ir prasīts noteikt papildu nosacījumus tiem, ko iespējams nodrošināt ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, ja ir nepieciešams izvīrīt stingrākus nosacījumus vides kvalitātes standartu izpildei.

43. Ņemot to vērā, *Varhoven administrativen sad* (Augstākā administratīvā tiesa) ar šiem trim jautājumiem vēlas noskaidrot, vai atkāpes izmantošana saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu attiecīgajā atļaujā ir izslēgta jau sakarā ar sēra dioksīda gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšanu saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvu (1. un 3. jautājums) vai vismaz sakarā ar gaisa kvalitātes plānu (2. jautājums).

44. Tomēr man nešķiet saprātīgi izskatīt prejudiciālos jautājumus tā, kā tie ir uzdoti. Drīzāk, ņemot vērā gaisa kvalitātes robežlielumus un gaisa kvalitātes plānu, turpmāk vispirms izskatīšu atkāpes nosacījumus saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu (par to A daļā) un pēc tam arī prasības, kas izriet no šīs direktīvas 18. panta (par to B daļā).

¹⁴ Spriedums, 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382).

¹⁵ Eiropas Vides aģentūra, *Air quality in Europe – 2020 report*, EVA ziņojums Nr. 09/2020, 86. lpp. (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

A. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkts

1. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta regulējuma konteksts

45. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 3. punktu rūpnieciskajām iekārtām ir jānosaka emisiju robežvērtības, ar kurām nodrošina, ka emisijas nepārsniedz emisijas līmeni, kas saistīts ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, kā noteikts lēmumos, kas pieņemti attiecībā uz LPTP secinājumiem.

46. Atkāpjoties no Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 3. punkta, 15. panta 4. punkta pirmās daļas pirmajā teikumā ir atļauts kompetentajai iestādei izņēmuma gadījumos noteikt mazāk stingras emisiju robežvērtības. Šis pilnvaras neskar 18. pantu, kas tiks aplūkots vēlāk¹⁶.

47. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta pirmās daļas otrajā teikumā ir precizēts, ka atkāpi pirmā teikuma izpratnē var piemērot tikai tad, ja novērtējums parāda, ka, piemērojot emisijas līmeni, kas saistīts ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem, noteiktu iemeslu dēļ tiktu radītas nesamērīgi lielas izmaksas salīdzinājumā ar videi sniegto labumu. Šiem iemesliem jābūt saistītiem ar attiecīgās iekārtas ģeogrāfisko atrašanās vietu un vietējiem vides apstākļiem vai tās tehnisko raksturojumu.

48. Tādējādi atkāpes piešķiršanai ir jāveic izvērtējums.

49. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta trešajā daļā ir ierobežota augstāku emisiju robežvērtību iespēja, nosakot, ka attiecīgā gadījumā direktīvas pielikumos noteiktās emisiju robežvērtības tomēr nedrīkst pārsniegt.

50. Saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu šo nosacījumu piemērošana pamatlietā nerada jautājumus.

2. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtnā daļa – ievērojama piesārņojuma neesamība

51. Tomēr Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtnajā daļā ir ietverts papildu nosacījums, kas pamatlietā varētu liegt piemērot atkāpi. Saskaņā ar to kompetentā iestāde jebkurā gadījumā nodrošina, ka netiek radīts ievērojams piesārņojums un ka kopumā tiek sasniegts augsts vides aizsardzības līmenis. Arī 16. apsvēruma pēdējā teikumā šajā ziņā ir noteikts, ka *jebkurā gadījumā nevajadzētu radīt ievērojamu*¹⁷ piesārņojumu, un kopumā būtu jāpanāk augsts vides aizsardzības līmenis.

52. Tādējādi Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktā noteiktā atkāpe nav paredzēta visiem gadījumiem, kuros atbilstība vispārējām emisiju robežvērtībām ir saistīta ar īpaši augstām izmaksām. Šo atkāpi drīzāk var piemērot tikai tad, ja mazāk stingrās emisiju robežvērtības nerada ievērojamu piesārņojumu un, neraugoties uz atkāpi, kopumā tiek panākts augsts vides aizsardzības līmenis.

¹⁶ Skat. 77. un nākamās punktus.

¹⁷ Jēdzienam "wesentlichen" piesārņojums vācu valodas versijā, visticamāk, nav atšķirīgas nozīmes kā jēdzienam "ievērojams" piesārņojums, jo citās valodu versijās attiecīgi tiek izmantots tas pats jēdziens, piemēram, *significant* (EN), *importante* (FR) vai *значительно* (BG).

53. Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. panta 2. punktā “piesārņojums” ir definēts kā cilvēka darbības izraisīta vielu, vibrācijas, siltuma vai trokšņa tieša vai netieša novadīšana gaisā, ūdenī vai zemē, kam var būt kaitīga ietekme uz cilvēka veselību vai vides kvalitāti, kas var radīt kaitējumu īpašumam vai sabojāt vai traucēt vides pievilcību un citus likumīgus vides izmantošanas veidus.

54. Saskaņā ar to jebkāda sēra dioksīda izplūde gaisā ir piesārņojums. Tas tādēļ, ka saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas XI pielikuma nosaukumu gaisa kvalitātes robežlielumus sēra dioksīdam Savienības likumdevējs ir noteicis cilvēku veselības aizsardzībai. Tādējādi tie liecina, ka sēra dioksīda izplūde var kaitēt cilvēku veselībai vai vides kvalitātei¹⁸.

55. Tomēr Rūpniecisko emisiju direktīvā nav noteikts, kad piesārņojums ir uzskatāms par *ievērojamu*. Tāpat tajā nav precizēts, ko nozīmē augsts vides aizsardzības līmenis kopumā. Tomēr šajā tiesvedībā nav visaptveroši jāprecizē, kas ir jāsaprot ar šiem jēdzieniem.

56. Tas tādēļ, ka saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu un nesenu Tiesas spriedumu¹⁹, ir jāuzskata, ka gaisa kvalitātes robežlielumi, kas noteikti Gaisa kvalitātes direktīvā attiecībā uz sēra dioksīdu, tiek pārsniegti attiecīgās elektrostacijas ietekmes zonā. Saskaņā ar šīs direktīvas 18. apsvērumu tās mērķi attiecībā uz apkārtējā gaisa kvalitāti tiek *pilnībā* ņemti vērā, piešķirot atļaujas rūpnieciskajām darbībām saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvu.

57. Kā jau minēju, gaisa kvalitātes robežlielumus Savienības likumdevējs ir pieņēmis cilvēku veselības aizsardzībai un pienākums tos ievērot ir pastāvīgi piemērojams visā dalībvalstu teritorijā²⁰ bez izņēmumiem²¹. Atšķirībā no citām piesārņojošām vielām attiecībā uz sēra dioksīdu šajā direktīvā nav pat paredzēta iespēja pagarināt gaisa kvalitātes robežlielumu ievērošanas termiņu. Tādēļ sēra dioksīda gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšanu nevar uzskatīt par nebūtisku piesārņojumu, bet gan tas obligāti ir būtisks.

58. Vienlaikus ar gaisa kvalitātes robežlielumiem Savienības likumdevējs ir noteicis, kas ir jāsaprot ar augstu vides aizsardzības līmeni saistībā ar attiecīgo piesārņojošo vielu īpatsvaru apkārtējā gaisā.

59. Ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktā paredzēto atkāpi nevar pamatot gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšanu un tādējādi izslēgt piesārņojuma būtiskumu. Tas tādēļ, ka ar šo tiesību normu jau saskaņā ar tās formulējumu tiek pieļauta atkāpe tikai no emisiju robežvērtībām, kas saskaņā ar šo direktīvu parasti piemērojamas rūpnieciskām iekārtām. Un tajā paredzētā līdzsvarošana starp robežvērtību ievērošanas izmaksām un videi sniegto labumu ir vērsta tikai uz attiecīgās iekārtas izmaksām. Kā vēl tiks norādīts turpmāk, turpretim atkāpe no gaisa kvalitātes robežlielumiem, pamatojoties uz sevišķi svarīgām interesēm, var būt attaisnojama – ļoti šaurās robežās un uz laiku – tikai saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvu, izstrādājot gaisa kvalitātes plānus²².

¹⁸ Skat. arī jau pirmo un ceturto apsvērumu Padomes Direktīvā 80/779/EEK (1980. gada 15. jūlijs) par gaisa kvalitātes robežvērtībām un sēra dioksīda un suspendēto daļiņu orientējošām vērtībām (OV 1980, L 229, 30. lpp.).

¹⁹ Spriedums, 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, it īpaši 23. un 29. punkts).

²⁰ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2020. gada 30. aprīlis, Komisija/Rumānija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-638/18, nav publicēts, EU:C:2020:334, 73. un 74. punkts), un 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežvērtību pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 96. un 97. punkts).

²¹ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2012. gada 19. decembris, Komisija/Itālija (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, 64. un 65. punkts); 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 42. punkts); 2017. gada 5. aprīlis, Komisija/Bulgārija (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, 70. punkts); 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 78.–81. punkts), un 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, 76. un 78. punkts).

²² 64. un nākamie punkti.

3. Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtnā daļa – ievērojama piesārņojuma radīšana

60. No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka attiecīgas atkāpes piemērošana nav vienīgais sēra dioksīda gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšanas iemesls. Drīzāk šī pārsnieguma pamatā ir emisijas no četrām dažādām elektrostacijām kopā ar emisijām, kas rodas mājokļu apkures dēļ. Saskaņā ar Galabovas pašvaldības gaisa kvalitātes plānu šī pēdējā minētā veido pat no 10,1 % līdz 79 % no stundas vidējās sēra dioksīda koncentrācijas dažādās apdzīvotās vietās pašvaldības teritorijā²³.

61. Līdz ar to varētu apšaubīt, ka, pamatojoties uz atkāpi tikai vienam no šiem piesārņojuma avotiem, tiek radīts ievērojams piesārņojums Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtnās daļas izpratnē.

62. Tomēr saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturto daļu kompetentajai iestādei *jebkurā gadījumā ir jānodrošina*, ka netiek radīts ievērojams piesārņojums, t.i., ka atkāpes dēļ netiek pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi. Tomēr, ja, piešķirot atkāpi, netiktu ņemtas vērā citu avotu radītās emisijas, varētu būt gadījumi, kuros ievērojama piesārņojuma rašanās tiek vismaz veicināta. Tāpat būtu gandrīz neiespējami panākt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem, ja katrs piesārņojuma avots tiktu vērtēts neatkarīgi no citiem avotiem.

63. Tādēļ atkāpe saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu nozīmē, ka ir nepieciešams visaptveroši noteikt *visu* piesārņojošo vielu avotu pieļaujamās emisijas, kas nodrošina, ka, arī piešķirot atkāpi vienam no avotiem, kopumā gaisa kvalitātes robežlielumi netiek pārsniegti.

64. Gaisa kvalitātes plāns, kas ir jāsaprot kompetentajām valsts iestādēm saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu, tātad – pamatojoties uz citu direktīvu, ir instruments, ar ko to nosaka. Proti, ja tiek pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi, dalībvalstīm ir jānodrošina, ka tiek izstrādāts šāds plāns, kurā ir ietverti piemēroti pasākumi, lai gaisa kvalitātes robežlielumu pārsnieguma laiks būtu pēc iespējas īsāks. Citiem vārdiem – gaisa kvalitātes plānā ir jānosaka pasākumi, kas ir nepieciešami, lai pēc iespējas ātrāk panāktu atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem. Būtībā tie šajā ziņā būs pasākumi attiecīgo piesārņojošo vielu izplūdes samazināšanai, piemēram, stingrāki emisiju robežlielumi noteiktiem avotiem.

65. Atšķirībā no atļaujas piešķiršanas atsevišķām iekārtām un darbībām šajā plānā ir iespējams nodrošināt līdzsvaru starp mērķi nodrošināt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem un dažādajām pastāvošajām sabiedriskajām un privātajām interesēm.²⁴ Turklāt visas intereses, kas ir saistītas ar attiecīgajiem avotiem, kopīgi ir jāizsver gan savstarpēji, gan attiecībā uz mērķi nodrošināt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem. Tādējādi var izlemt, kuram emisijas avotam jāpiemēro stingrāki ierobežojumi vai cik lielā mērā jāaizkavē pārsniegšanas izbeigšana, jo straujāks emisiju ierobežojums radītu nesamērīgu kaitējumu sevišķi svarīgām interesēm. Tomēr Gaisa

²³ Iespējams, ka šajā ziņā lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz attēlu Nr. VI.2.7 Gaisa kvalitātes plāna 256. lpp. (minēts 10. zemsvītras piezīmē).

²⁴ Spriedumi, 2008. gada 25. jūlijs, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 45. un 46. punkts); 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 134. punkts), un 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, 130. punkts).

kvalitātes direktīvā nav paredzētas nekādas atkāpes attiecībā uz mērķi nodrošināt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem. Tikai attiecībā uz pārsnieguma laikposmu pastāv zināma elastība, taču arī tam jābūt pēc iespējas īsākam²⁵ un nekādā gadījumā to nedrīkst pagarināt uz nenoteiktu laiku²⁶.

66. Ir tiesa, ka Bulgārija un elektrostacijas operators apstrīd, ka Galabovas pašvaldība savā gaisa kvalitātes plānā drikstēja noteikt emisijas attiecīgajai elektrostacijai, jo tā atrodas citas pašvaldības teritorijā. Tomēr ar gaisa kvalitātes plānu var nodrošināt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem tikai tad, ja tajā var paredzēt nosacījumus visiem attiecīgajiem emisijas avotiem, tātad, arī avotiem, kas atrodas ārpus pārsnieguma skartās teritorijas.

67. Tas nenozīmē, ka gaisa kvalitātes plāns ir jāizstrādā vienā vienīgā tiesību aktā vai vienai vienīgai iestādei. Dalībvalstis var brīvi organizēt kompetento iestāžu pilnvaras tā, lai gaisa kvalitātes plāns izrietētu no dažādu iestāžu dažādiem tiesību aktiem. Tomēr dalībvalstīm ir jānodrošina, lai šie tiesību akti kopā atbilstu prasībām, kas noteiktas Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantā. Tādēļ tām it īpaši ir jānodrošina, ka dažādās iestādes koordinē savus pasākumus, lai kopīgi sasniegtu šo mērķi.

68. Tikai tad, ja no šiem nosacījumiem izriet, ka gaisa kvalitātes robežlielumi tiks ievēroti, nosakot arī augstākus emisiju robežlielumus, tiek nodrošināts, ka Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktā paredzētā atkāpe nekādā ziņā neradīs ievērojamu piesārņojumu. Ja iekārtas ietekmes zonā ir pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi, tad atkāpes piešķiršana papildu emisijai attiecīgi nozīmē, ka ar vienu vai vairākiem gaisa kvalitātes plāniem saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu tiek nodrošināts, ka neatbilstības periods visā ietekmes zonā ir pēc iespējas īsāks un ka atkāpe atbilst šo gaisa kvalitātes plānu prasībām. Savukārt, ja atkāpe tiktu piešķirta, šādiem plāniem nepastāvēt, tad pastāvētu risks, ka tādējādi tiktu radītas situācijas, kas vēlāk apgrūtinātu vai padarītu neiespējamu pēc iespējas drīzāk panākt atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem.

69. Saskaņā ar piesardzības principu, kas atbilstoši LESD 191. panta 2. punktam ir Savienības vides politikas pamatā, tikai tad katrā ziņā ir nodrošināts, ka netiek radīts ievērojams piesārņojums, ja ir izslēgtas jebkādas zinātniski pamatotas šaubas par šādu rezultātu²⁷. Tādēļ nosacījumiem gaisa kvalitātes plānos ir jāatbilst šim standartam, ja ar tiem ir paredzēts pieļaut atkāpi saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturto daļu.

70. Turklāt šis, tiesa, stingrais standarts, atbilst principam, kas paredz šauri interpretēt atkāpes no vispārīgiem noteikumiem²⁸. Tas arī neietekmē Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta iedarbību²⁹, jo šī atkāpe joprojām ir piemērojama, ja attiecīgo emisiju ietekmes zonā netiek

²⁵ Spriedumi, 2017. gada 5. aprīlis, Komisija/Bulgārija (C-488/15, EU:C:2017:267, 109. punkts); 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 136. punkts), un 2022. gada 12. maijs, Komisija/Bulgārija (SO₂ robežlielumi) (C-730/19, nav publicēts, EU:C:2022:382, 132. punkts).

²⁶ Spriedums, 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 154. punkts).

²⁷ Par Padomes Direktīvu 92/43/EEK(1992. gada 21. maijs) par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību (OV 1992, L 206, 7. lpp.) skat. spriedumus, 2004. gada 7. septembris, *Waddenvereniging un Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 58. punkts), un 2019. gada 10. oktobris, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, 66. punkts), kā arī par tiesību aktiem atkritumu jomā – 2019. gada 24. oktobris, *Prato Nevoso Termo Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898, 58. punkts). Skat. arī 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 Skat. spriedumus, 2000. gada 12. septembris, Komisija/Īrija (C-358/97, EU:C:2000:425, 55. punkts); 2011. gada 4. oktobris, *Football Association Premier League u.c.* (C-403/08 un C-429/08, EU:C:2011:631, 162. punkts), un 2022. gada 14. jūlijs, *Porsche Inter Auto un Volkswagen* (C-145/20, EU:C:2022:572, 61. punkts).

²⁹ Skat. spriedumus, 2004. gada 18. novembris, *Temco Europe* (C-284/03, EU:C:2004:730, 17. punkts); 2007. gada 14. jūnijs, *Horizon College* (C-434/05, EU:C:2007:343, 16. punkts), un 2022. gada 13. janvāris, *Termas Sulfiurosas de Alcafache* (C-513/20, EU:C:2022:18, 25. punkts)

pārsniegti atbilstošie gaisa kvalitātes robežlielumi. Tomēr Savienībā 2019. gadā – ciktāl tas ir saprotams – tikai teritorijā ap attiecīgo elektrostaciju tika pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi sēra dioksīdam.

71. Saskaņā ar šādu Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtais daļas interpretāciju galu galā nav nozīmes tam, vai Galabovas pašvaldības gaisa kvalitātes plāna nosacījumi ir saistoši attiecīgajai atļaujai. Tas tādēļ, ka, pamatojoties uz elektrostacijas ietekmes zonā konstatēto sēra dioksīda gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegumu, saskaņā ar iepriekš minētajiem apsvērumiem šī atkāpe ir pieļaujama *tikai* tad, ja ir izstrādāts gaisa kvalitātes plāns, kurā ir ietverti nosacījumi attiecīgajiem emisijas avotiem.

72. Tādēļ gaisa kvalitātes plāna nepilnības nenozīmē, ka atkāpe, kas ir pretrunā tā prasībām, ir pieļaujama, bet, gluži otrādi, tās pat padara par nepiemērojamu nosacījumu par atkāpi.

73. Turklāt, lai piešķirtu atkāpi saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu, nepietiek ar to, ka tā atbilst gaisa kvalitātes plānam, kurā attiecībā uz iekārtas ietekmes zonas daļu ir noteikti nepieciešamie pasākumi, lai nodrošinātu atbilstību gaisa kvalitātes robežlielumiem. Kompetentajām iestādēm drīzāk ir jānodrošina, ka gaisa kvalitātes robežlielumi tiek ievēroti visur šajā ietekmes zonā.

74. Tomēr Galabovas pašvaldības gaisa kvalitātes plānā ir ietvertas norādes, ka attiecīgā elektrostacija kopā ar citiem rūpnieciskiem avotiem veicinātu gaisa kvalitātes robežlielumu un trauksmes līmeņa ievērojamu pārsniegšanu pat pēc plānā paredzētās atsērošanas 98 % apmērā ārpus pašvaldības teritorijas īstenošanas³⁰. Citi avoti, piemēram, mājokļu apkure, acīmredzot šajā ziņā vēl nav ņemti vērā.

75. Ja tas tā būtu, un tas būtu jāpārbauda kompetentajām valsts tiesām, tad atkāpe saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu nebūtu pieļaujama pat tad, ja tā būtu saderīga ar Galabovas pašvaldības gaisa kvalitātes plānu. Tas tādēļ, ka, piešķirot atkāpi, kompetentā iestāde nevarētu nodrošināt, ka tajās vietās, kurās gaisa kvalitātes plānā tiek pieņemts gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegums, netiks radīts ievērojams piesārņojums.

4. *Starpsecinājumi*

76. Saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturto daļu atkāpes piešķiršanai saskaņā ar šīs direktīvas 15. panta 4. punktu attiecībā uz tādas gaisu piesārņojošas vielas izplūdi, kuras gaisa kvalitātes robežlielums saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantu un XI pielikumu šīs izplūdes ietekmes zonā ir pārsniegts, tādējādi ir divi nosacījumi: pirmkārt, vienam vai vairākiem gaisa kvalitātes plāniem saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 23. pantu, nepastāvot zinātniski pamatotām šaubām, ir jānodrošina, ka neatbilstības periods visā ietekmes zonā ir pēc iespējas īsāks. Otrkārt, atkāpei jāatbilst šo gaisa kvalitātes plānu prasībām.

B. Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pants

77. Jāatzīst, ka, ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, šķiet iespējams pieņemt lēmumu pamatlietā, pamatojoties tikai uz Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punktu, nemaz neizmantojot 18. pantu. Tomēr lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir skaidra atsauce arī uz

³⁰ Gaisa kvalitātes plāna 304. un nākamās lpp., it īpaši attēli Nr. VIII.4.3.1 – VIII.4.3.3 (minēti 10. zemspējas piezīmē).

pēdējo minēto tiesību normu, un lietas dalībnieki to bieži piemin. Tas ir loģiski tiktāl, ciktāl Komisija pareizi norāda, ka 15. panta 4. punkta piemērošana ir vēl jo vairāk izslēgta, ja ir piemērojams 18. pants. Tas it īpaši izriet no tā, ka 15. panta 4. punkts ir piemērojams, neskarot 18. pantu. Tādēļ turpmāk izskatīšu 18. pantā noteiktās prasības.

78. Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantu piemēro gadījumos, kad vides kvalitātes standarts nosaka nepieciešamību izvirzīt stingrākus nosacījumus nekā tos, ko iespējams nodrošināt ar labākajiem pieejamajiem tehniskajiem paņēmieniem. Šādā gadījumā atļaujas iekļauj papildu nosacījumus, neierobežojot citus pasākumus, kurus var veikt vides kvalitātes standartu izpildei. Attiecīgi arī 14. panta 1. punkta pirmajā daļā ir noteikts, ka atļaujas piešķiršana iekārtai ietver visus pasākumus, kas vajadzīgi 18. pantā noteikto prasību ievērošanai.

79. Tādējādi vispirms jāprecizē, vai gaisa kvalitātes robežlielumi konkrētām piesārņojošām vielām ir uzskatāmi par vides kvalitātes standartiem (par to 1. punktā), un pēc tam jāprecizē, vai tie nosaka nepieciešamību izvirzīt stingrākus nosacījumus nekā tos, kas noteikti attiecīgajā tiesību normā (par to 2. punktā).

1. Vides kvalitātes standarta jēdziens

80. Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. panta 6. punktā vides kvalitātes standarta jēdziens ir definēts kā to prasību kopums, kuras saskaņā ar Savienības tiesību aktiem attiecīgajā laikā jāievēro konkrētajā vidē vai attiecīgā tās daļā. Tiesa ar to saprot konkrētas kvalitatīvas prasības attiecībā uz piesārņojošo vielu koncentrāciju, kas attiecīgajā laikā jāievēro šajā īpašajā vidē³¹.

81. Lai gan Rūpniecisko emisiju direktīvā nav skaidri minēta Gaisa kvalitātes direktīva, tomēr, pretēji Bulgārijas viedoklim, Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. panta 6. punkts un 18. pants ir skaidri vērsti, vismaz netieši, uz tādām tiesību normām kā gaisa kvalitātes robežlielumi konkrētām piesārņojošām vielām.

82. Proti, gaisa kvalitātes robežlielumi principā ir jāievēro jebkurā laikā un jebkurā vietā Savienībā³². Tādējādi runa ir par prasībām, kuras saskaņā ar Savienības tiesību aktiem attiecīgajā laikā jāievēro konkrētajā vidē vai attiecīgā tās daļā, vai, Tiesas vārdiem sakot, par konkrētām kvalitatīvām prasībām attiecībā uz piesārņojošo vielu koncentrāciju, kas attiecīgajā laikā jāievēro šajā īpašajā vidē³³. Tādēļ, kā jau iepriekš norādīju, tie ir vides kvalitātes standarti Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. panta 6. punkta un 18. panta izpratnē³⁴.

83. Pretēji Bulgārijas viedoklim šajā ziņā nav nozīmes arī tam, ka gaisa kvalitātes robežlielumi ir jāievēro pastāvīgi, lai gan vides kvalitātes standartu definīcijā runa ir tikai par attiecīgu laikposmu. Šī definīcija tikai parāda, ka vides kvalitātes standarti ietver arī prasības, kas ir jāievēro nevis pastāvīgi, bet gan attiecīgajā laikposmā (vai laikposmos). Šajā sakarā būtu iedomājamas, piemēram, prasības saistībā ar putnu migrāciju vai noteiktiem vides apstākļiem, kas laika gaitā mainās. Tomēr pastāvīgās prasības vispirmām kārtām ir vides kvalitātes standarti, jo tie ir piemērojami katrā konkrētā brīdī.

³¹ Spriedums, 2011. gada 26. maijs, *Stichting Natuur en Milieu* u.c. (C-165/09 līdz C-167/09, EU:C:2011:348, 62. punkts).

³² Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2020. gada 30. aprīlis, Komisija/Rumānija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-638/18, nav publicēts, EU:C:2020:334, 73. un 74. punkts), un 2020. gada 10. novembris, Komisija/Itālija (PM₁₀ robežlielumu pārsniegšana) (C-644/18, EU:C:2020:895, 96. un 97. punkts).

³³ Spriedums, 2011. gada 26. maijs, *Stichting Natuur en Milieu* u.c. (C-165/09 līdz C-167/09, EU:C:2011:348, 62. punkts).

³⁴ Secinājumi apvienotajās lietās *Stichting Natuur en Milieu* u.c. (C-165/09 līdz C-167/09, EU:C:2010:775, 62. punkts).

84. Bulgārija turklāt uzskata, ka tikai konkrētu iekārtu emisiju robežlielumi, kas īpaši noteikti Bulgārijas tiesību aktos, ir vides kvalitātes standarti. Tomēr šāds viedoklis nav pārliecinošs jau tādēļ vien, ka Rūpniecisko emisiju direktīvas 3. panta 6. punktā ir skaidra atsauce uz Savienības tiesību aktu prasībām.

85. To, ka gaisa kvalitātes robežlielumi ir vides kvalitātes standarti, apstiprina pretējais secinājums, kas izriet no tā saucamās "mērķlielumu" pieejas attiecībā uz noteiktām citām piesārņojošām vielām apkārtējā gaisā. Šī pieeja tika ieviesta ar Direktīvu 2004/107³⁵, un arī Gaisa kvalitātes direktīvā ir noteikti gaisa kvalitātes mērķlielumi ozonam³⁶, kā arī uz laiku arī smalkām cietām daļiņām PM_{2,5}³⁷. Kamēr gaisa kvalitātes robežlielumi saskaņā ar pēdējās minētās direktīvas 2. panta 5. punktu pēc to stāšanās spēkā ir jāievēro bez ierobežojumiem, mērķlielumi saskaņā ar 2. panta 9. punktu ir jāievēro, ciktāl tas ir iespējams. Turklāt Direktīvas 2004/107 6. apsvērumā ir skaidri noteikts, ka mērķlielumi nav vides kvalitātes standarti, un saskaņā ar 5. apsvērumu attiecībā uz rūpnieciskām iekārtām tiem nav nepieciešami pasākumi, kas pārsniedz labāko pieejamo metožu piemērošanu.

86. Tādējādi gaisa kvalitātes robežlielumi noteiktām piesārņojošām vielām saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantu un XI pielikumu ir vides kvalitātes standarti Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. panta izpratnē.

87. Šādā interpretācijā Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantā ir precizētas pamatsaistības saskaņā ar 11. panta c) apakšpunktu, ka iekārtas ekspluatācijas laikā netiek radīts būtisks piesārņojums. Tā kā, kā jau iepriekš minēts³⁸, gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšana būtu šāds piesārņojums, ir jābūt instrumentiem, lai nodrošinātu, ka šie robežlielumi iekārtu ietekmes zonā vispār var tikt ievēroti. Proti, pretējā gadījumā pastāvētu risks, ka iekārtas, lai gan tās atbilst labāko pieejamo tehnisko paņēmieni standartam, tomēr tik un tā veicina iepriekš minēto robežlielumu pārsniegšanu.

2. *Stingrāku nosacījumu nepieciešamība*

88. Izskatot jautājumu par stingrāku nosacījumu nepieciešamību, tāpat kā jau iepriekš apspriestajā jautājumā par ievērojama piesārņojuma izraisīšanu, izšķiroša nozīme ir dažādajiem gaisa kvalitātes robežlielumu pārsniegšanas cēloņiem. Tā kā ir vairāki piesārņotāji, proti, četras elektrostacijas un mājokļu apkure, no Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. panta, pat skatot to kopsakarā ar Gaisa kvalitātes direktīvu, skaidri neizriet, cik lielā mērā dažādajiem avotiem ir jāsamazina savas sēra dioksīda emisijas. Šis lēmums drīzāk ir Bulgārijas kompetento iestāžu ziņā.

89. Tāpat kā Rūpniecisko emisiju direktīvas 15. panta 4. punkta ceturtais daļas kontekstā, tas ir iespējams, tikai pamatojoties uz gaisa kvalitātes plānu (vai vairākiem saskaņotiem plāniem), kurā visiem avotiem ir noteiktas pieļaujamās emisijas. No tā ir jāizriet, vai attiecīgajai iekārtai noteiktie emisiju robežlielumi ir pietiekami vai arī vai ir nepieciešami papildu nosacījumi.

90. Tādēļ, piemērojot Rūpniecisko emisiju direktīvas 18. pantu, attiecībā uz gaisa kvalitātes robežlielumiem gaisa kvalitātes plāns ir priekšnoteikums atļaujas piešķiršanai. Tas tādēļ, ka saskaņā ar 14. panta 1. punkta pirmo daļu atļaujā ir jāiekļauj visi pasākumi, kas vajadzīgi 18. pantā

³⁵ Minēts 36. punktā.

³⁶ 17. pants un VII pielikuma B iedaļa.

³⁷ 16. panta 1. punkts un XIV pielikuma D iedaļa.

³⁸ Skat. 56. punktu.

noteikto prasību ievērošanai. Tomēr, ja tiek pārsniegti gaisa kvalitātes robežlielumi, bez gaisa kvalitātes plāna parasti nav iespējams noteikt, kādi papildu nosacījumi ir nepieciešami konkrētam emisijas avotam, lai pietiekami uzlabotu gaisa kvalitāti.

91. Tomēr pretēji tam, kā tas ir saistībā ar atkāpes piešķiršanu, Gaisa kvalitātes direktīvā, nosakot papildu nosacījumus, nav prasīts, lai kompetentā iestāde katrā ziņā nodrošina atbilstību vides kvalitātes standartam. Tāpēc nav nepieciešams izslēgt jebkādas zinātniski pamatotās šaubas par to, ka papildu nosacījumi ir pietiekami. Drīzāk ir pietiekami, ja gaisa kvalitātes plāna prasības ir balstītas uz kompetento iestāžu ticamu pārliecību, ka ar paredzētajiem pasākumiem neatbilstības periods var būt pēc iespējas īsāks.

3. Starpsecinājumi

92. Atļaujas piešķiršanai rūpnieciskai iekārtai, attiecībā uz kuru saskaņā ar Rūpniecisko emisiju direktīvas 11., 14., 15. un 18. pantu ir jānosaka robežvērtības tādas gaisu piesārņojošas vielas izplūdei, kuras gaisa kvalitātes robežlielums saskaņā ar Gaisa kvalitātes direktīvas 13. pantu un XI pielikumu šīs izplūdes ietekmes zonā tiek pārsniegts, ir arī divi nosacījumi: pirmkārt, vienam vai vairākiem gaisa kvalitātes plāniem saskaņā ar šīs direktīvas 23. pantu ir jānodrošina, lai neatbilstības periods būtu pēc iespējas īsāks. Otrkārt, atļaujai jāatbilst šo gaisa kvalitātes plānu prasībām.

V. Secinājumi

93. Tādēļ ierosinu Tiesai lemt šādi:

- 1) Saskaņā ar Direktīvas 2010/75/ES par rūpnieciskajām emisijām 15. panta 4. punkta ceturto daļu atkāpes piešķiršanai atbilstoši šīs direktīvas 15. panta 4. punktam attiecībā uz tādas gaisu piesārņojošas vielas izplūdi, kuras gaisa kvalitātes robežlielums saskaņā ar Direktīvas 2008/50/EK par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai 13. pantu un XI pielikumu šīs izplūdes ietekmes zonā tiek pārsniegts, ir divi nosacījumi: pirmkārt, vienam vai vairākiem gaisa kvalitātes plāniem saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. pantu, nepastāvot zinātniski pamatotām šaubām, ir jānodrošina, ka neatbilstības periods visā ietekmes zonā ir pēc iespējas īsāks. Otrkārt, atkāpei jāatbilst šo gaisa kvalitātes plānu prasībām.
- 2) Atļaujas piešķiršanai rūpnieciskai iekārtai, attiecībā uz kuru saskaņā ar Direktīvas 2010/75 11., 14., 15. un 18. pantu ir jānosaka robežvērtības tādas gaisu piesārņojošas vielas izplūdei, kuras gaisa kvalitātes robežlielums saskaņā ar Direktīvas 2008/50 13. pantu un XI pielikumu šīs izplūdes ietekmes zonā tiek pārsniegts, arī ir divi nosacījumi: pirmkārt, vienam vai vairākiem gaisa kvalitātes plāniem saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. pantu ir jānodrošina, lai neatbilstības periods būtu pēc iespējas īsāks. Otrkārt, atļaujai jāatbilst šo gaisa kvalitātes plānu prasībām.