



# Jurisprudentie

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 22 september 2022<sup>1</sup>

**Zaak C-375/21**

**Sdružení „Za Zemyata – dostup do pravosadie” e.a.**

[verzoek van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2010/75/EU – Industriële emissies – Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging – Vaststelling van minder strenge emissiegrenswaarden – Naleving van milieukwaliteitsnormen – Op de bevoegde autoriteit rustende verplichtingen – Richtlijn 2008/50/EG – Luchtkwaliteit – Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid – Overschrijding – Luchtkwaliteitsplan”

### I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de verhouding tussen twee verschillende soorten grenswaarden en tussen de richtlijnen waaruit deze voortkomen. In de richtlijn inzake industriële emissies<sup>2</sup> worden *emissiegrenswaarden* vastgesteld voor industriële installaties. Daarnaast bevat de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit<sup>3</sup> *grenswaarden voor de luchtkwaliteit*. Beide regelingen hebben tot doel een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen op het gebied van de luchtkwaliteit, maar de werking ervan doet zich voelen op verschillende niveaus. De in de richtlijn inzake industriële emissies gehanteerde emissiegrenswaarden grijpen rechtstreeks in op één bron van luchtverontreinigende stoffen, als het ware op de schoorsteen zelf. De in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit voorgeschreven grenswaarden voor de luchtkwaliteit hebben daarentegen betrekking op de som van alle bronnen van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, dat wil zeggen de lucht die de mens inademt. Toch ligt het voor de hand dat de toepassing van beide regelingen onderling moet worden afgestemd.

2. Het geschil in het hoofdgeding is voortgekomen uit een bijstelling van de bestaande vergunning voor een bruinkoolcentrale op grond van de richtlijn inzake industriële emissies. Aangezien de naleving van de door deze richtlijn op zichzelf voorgeschreven emissiegrenswaarden voor

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>2</sup> Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17).

<sup>3</sup> Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz.1), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/1480 van de Commissie van 28 augustus 2015 (PB 2015, L 226, blz. 4).

zwaveldioxide buitensporig hogere kosten met zich mee zou brengen, werden er minder strenge emissiegrenswaarden vastgesteld, wat in beginsel is toegestaan op grond van een in die richtlijn opgenomen afwijkingsbepaling.

3. Binnen de impactzone van de centrale zijn de in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit vastgestelde grenswaarden voor zwaveldioxide echter overschreden. Een om die reden aangenomen luchtkwaliteitsplan dat de naleving van die grenswaarden beoogt, legt de centrale strengere emissievoorwaarden op die bij de bijstelling van de vergunning niet in aanmerking werden genomen.

4. Derhalve dient met name te worden uitgemaakt of een afwijking kan worden toegestaan van de emissiegrenswaarden die krachtens de richtlijn inzake industriële emissies normaal gesproken moeten worden toegepast, hoewel de in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit vastgestelde grenswaarden voor de verontreinigende stof in kwestie zijn overschreden en er strengere voorwaarden worden gesteld in luchtkwaliteitsplannen. Daarnaast wenst de verwijzende rechter met de prejudiciële vragen te vernemen of er in een dergelijke situatie misschien zelfs strengere voorwaarden moeten worden gesteld dan de emissiegrenswaarden die krachtens de richtlijn inzake industriële emissies normaal gesproken moeten worden toegepast. Op beide punten zal blijken dat een luchtkwaliteitsplan – in de zin van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit – het instrument bij uitstek is om de toepassing van beide richtlijnen onderling af te stemmen.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. Richtlijn inzake industriële emissies

5. Overweging 16 van de richtlijn inzake industriële emissies gaat nader in op de mogelijkheid om minder strenge emissiegrenswaarden vast te stellen:

„Teneinde rekening te houden met bepaalde specifieke omstandigheden waarin de toepassing van emissieniveaus die eigen zijn aan de best beschikbare technieken tot onevenredig hoge kosten in vergelijking met de milieuvoordelen zou leiden, dient de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid te worden geboden emissiegrenswaarden vast te stellen die van deze niveaus afwijken. Deze afwijkingen moeten worden gebaseerd op een beoordeling aan de hand van welomschreven criteria. De in deze richtlijn vastgestelde emissiegrenswaarden mogen niet worden overschreden. Er mag in geen geval aanzienlijke verontreiniging worden veroorzaakt en er moet een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel worden bereikt.”

6. Artikel 3 van de richtlijn inzake industriële emissies bevat verschillende begripsomschrijvingen:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

2. ‚verontreiniging’: de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan;

[...]

6. „milieukwaliteitsnorm’: alle eisen waaraan op een bepaald moment in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie;

[...]”

7. Artikel 13 van de richtlijn inzake industriële emissies schrijft voor dat de Commissie – samen met vertegenwoordigers van de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken en niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming – de beste beschikbare technieken (BBT) vaststelt in BBT-referentiedocumenten en BBT-conclusies, en deze documenten regelmatig actualiseert. De litigieuze installatie, een bruinkoolcentrale, valt onder uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 tot vaststelling van BBT-conclusies voor grote stookinstallaties.<sup>4</sup>

8. De essentiële eisen die aan een vergunning worden gesteld, vloeien voort uit artikel 14, lid 1, van de richtlijn inzake industriële emissies:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 11 en 18 nodig zijn.

[...]”

9. Op grond van artikel 14 van de richtlijn inzake industriële emissies en bijlage II bij deze richtlijn moeten in de vergunning van een installatie emissiegrenswaarden voor met name zwaveldioxide worden vastgesteld.

10. Artikel 15, leden 3 en 4, van de richtlijn inzake industriële emissies bevat de in casu toepasselijke regelingen inzake de vaststelling van emissiegrenswaarden:

„3. De bevoegde autoriteit stelt emissiegrenswaarden vast die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, bedoelde besluiten over BBT-conclusies, door:

- a) emissiegrenswaarden vast te stellen die niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Die emissiegrenswaarden worden uitgedrukt voor dezelfde of kortere perioden en voor dezelfde referentieomstandigheden als die met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus; of
- b) emissiegrenswaarden vast te stellen die, wat betreft waarden, perioden en referentieomstandigheden, verschillen van de onder a) bedoelde emissiegrenswaarden.

Wanneer punt b) wordt toegepast, beoordeelt de bevoegde autoriteit ten minste jaarlijks de resultaten van de monitoring van de emissies, teneinde na te gaan of de emissies in normale bedrijfsomstandigheden niet hoger waren dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus.

<sup>4</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties (PB 2017, L 212, blz. 1).

4. In afwijking van lid 3, en onverlet artikel 18, mag de bevoegde autoriteit in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen. Een dergelijke afwijking is enkel toegestaan indien uit een beoordeling blijkt dat het halen van emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken zoals beschreven in de BBT-conclusies zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, dit als gevolg van:

- a) de geografische ligging of de plaatselijke milieuomstandigheden van de betrokken installatie; of
- b) de technische kenmerken van de betrokken installatie.

De bevoegde autoriteit zet in een bijlage bij de vergunningsvoorwaarden de redenen uiteen voor de toepassing van de eerste alinea, inclusief het resultaat van de beoordeling en de motivering van de opgelegde voorwaarden.

De overeenkomstig de eerste alinea vastgestelde emissiegrenswaarden mogen echter niet hoger zijn dan de eventueel toepasselijke, in de bijlagen bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden.

De bevoegde autoriteit waarborgt hoe dan ook dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt en dat een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt bereikt.

[...]

11. Artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies voorziet in extra voorwaarden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen:

„Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.”

### ***B. Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit***

12. In de eerste twee overwegingen van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit worden de overkoepelende doelstellingen ervan beschreven:

„(1) Volgens het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap [...] is het noodzakelijk om de verontreiniging te verminderen tot niveaus waarbij de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid, met bijzondere aandacht voor gevoelige bevolkingsgroepen, en voor het milieu als geheel zo gering mogelijk zijn, om de bewaking en beoordeling van de luchtkwaliteit te verbeteren, met inbegrip van de depositie van verontreinigende stoffen, en de bevolking te informeren.

(2) Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie.”

13. In overweging 18 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit wordt ingegaan op de samenhang ervan met andere richtlijnen:

„[...] Er zal tevens terdege rekening worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging<sup>5</sup>.”

14. Verwijzingen naar richtlijn 2008/1 gelden overeenkomstig artikel 81, lid 3, van de richtlijn inzake industriële emissies als verwijzingen naar laatstgenoemde richtlijn, aangezien deze volgens overweging 1 ervan onder meer de eerstgenoemde richtlijn heeft herschikt.

15. Artikel 1, punt 1, van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit bevat de voornaamste doelstelling ervan:

„Deze richtlijn voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;

[...]”

16. In artikel 2, punt 5, van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit wordt het begrip „grenswaarde” gedefinieerd als een „niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden”.

17. Artikel 13, lid 1, van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit stelt de naleving van verschillende grenswaarden voor de luchtkwaliteit verplicht:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM<sub>10</sub>, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

[...]”

<sup>5</sup> PB 2008, L 24, blz. 8.

18. Volgens bijlage XI, deel B, mag voor zwaveldioxide de uurgrenswaarde van 350 µg/m<sup>3</sup> niet vaker dan 24 keer per kalenderjaar en de daggrenswaarde van 125 µg/m<sup>3</sup> niet vaker dan 3 keer per kalenderjaar worden overschreden. Die grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn op grond van richtlijn 1999/30/EG<sup>6</sup> in Bulgarije van toepassing sinds de toetreding van deze lidstaat tot de Unie op 1 januari 2007.<sup>7</sup>

19. Artikel 23, lid 1, van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit bepaalt dat wanneer in bepaalde zones of agglomeraties grenswaarden worden overschreden, luchtkwaliteitsplannen moeten worden opgesteld om overeenstemming met die waarden te bereiken:

„Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. [...]

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens [...]. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

[...]

20. Bovendien bepaalt artikel 19 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit dat ingeval er een alarmdrempel wordt overschreden, de bevolking daarover moet worden ingelicht. Volgens bijlage XII, deel A, is de alarmdrempel voor zwaveldioxide 500 µg/ m<sup>3</sup>, gemeten gedurende drie opeenvolgende uren. In artikel 24 is bepaald dat de lidstaten bij overschrijding van de alarmdrempel voor zwaveldioxide niet alleen waarschuwingen moeten afgeven, maar ook kortetermijnactiesplannen dienen op te stellen.

### III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

21. De thermische centrale „Maritsa-iztok 2” EAD is de grootste van de vier op het grondgebied van de Republiek Bulgarije gelegen thermische centrales in het energiecomplex „Maritsa-iztok” met een totaal geïnstalleerd nominaal thermisch vermogen van 1 602 MW. De thermische centrale is gebouwd op het grondgebied van de gemeente Radnevo, hemelsbreed ongeveer 24,5 km van de stad Galabovo, en bestaat uit acht blokken waarin ontzwavelingsinstallaties zijn geplaatst.

22. De stookinstallatie van de thermische centrale „Maritsa-iztok 2” gebruikt plaatselijke bruinkool die wordt gekenmerkt door een hoog as- en zwavelgehalte en een lage calorische waarde. De ketels van de centrale zijn uitsluitend ontworpen voor de verbranding van plaatselijke bruinkool en kunnen dus niet op andere soorten brandstof worden gestookt. De technische beperkingen van de installaties bestaan er in wezen in dat het metalen samenstel van de ketels in

<sup>6</sup> Richtlijn van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB 1999, L 163, blz. 41).

<sup>7</sup> Arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 17).

geen geval bestand is tegen lineaire thermische uitzettingen die zouden ontstaan ten gevolge van het gebruik van een brandstof met een hogere calorische waarde en een lager as- en zwavelgehalte, dat wil zeggen ten gevolge van het gebruik van een ander soort kolen.

23. De centrale wordt beschouwd als een van de belangrijkste bronnen van industriële verontreiniging op het grondgebied van de gemeente Galabovo. Regelmatig worden daar overschrijdingen van de uur- en daggrenswaarden voor zwaveldioxide vastgesteld, ook boven de alarmdrempel van 500 µg/m<sup>3</sup>.

24. Het Hof heeft recentelijk dan ook geoordeeld dat de Republiek Bulgarije sinds 2007 in de zone BG0006 (Zuidoost-Bulgarije), waar de gemeente Galabovo en de centrale „Maritsa-iztok 2” gelegen zijn<sup>8</sup>, wegens overschrijding van de grenswaarden voor zwaveldioxide en ontoereikende luchtkwaliteitsplannen is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 13 en 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit.<sup>9</sup>

25. Op 30 november 2018 heeft de gemeenteraad van Galabovo overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit een plan voor de periode van 2019 tot 2023 vastgesteld met het oog op de verlaging van de emissies van verontreinigende stoffen en het behalen van de grenswaarden voor zwaveldioxide.<sup>10</sup> In dit plan waren de vier thermische centrales in de regio – waaronder de thermische centrale „Maritsa-iztok 2” – en de verwarming van woningen als belangrijkste bronnen van verontreiniging door zwaveldioxide genoemd.

26. Dit plan voorziet onder meer in de volgende maatregel voor de vermindering van de verontreiniging door zwaveldioxide: „uitvoering van projecten voor het ombouwen van ontzwavelingsinstallaties en het behalen van een minimumpercentage voor ontzwaveling van 98 %, alsmede het verbod op de exploitatie van ketelaggregaten zonder functionerende ontzwavelingsinstallaties”.<sup>11</sup>

27. Bij besluit van 21 december 2018 heeft de uitvoerend directeur van het uitvoerend milieuagentschap (hierna: „IAOS”) de geïntegreerde vergunning van de thermische centrale „Maritsa-iztok 2” bijgesteld. Dit besluit is vastgesteld op grond van de Bulgaarse omzetting van de richtlijn inzake industriële emissies, gelezen in samenhang met uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442.

28. Bij voornoemd besluit heeft de uitvoerend directeur onder meer een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97 % vastgesteld voor de ontzwavelingsinstallaties 1-2, 3-4, 7 en 8, wat overeenkomt met een SO<sub>x</sub>-emissiewaarde van 570 mg/Nm<sup>3</sup>, alsmede een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97,5 % voor de ontzwavelingsinstallaties 5-6. Om de normaal voorgeschreven SO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde van 320 mg/Nm<sup>3</sup> te behalen, zou echter een ontzwavelingspercentage van 98,32 % moeten worden gehanteerd.

<sup>8</sup> Arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punten 21, 23 en 29).

<sup>9</sup> Arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382).

<sup>10</sup> Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO<sub>2</sub>), 2019-2023 г., (Bijstelling van het luchtkwaliteitsplan in de gemeente Galabovo met betrekking tot de verontreinigende stoffen fijnstof (PM<sub>10</sub>) en zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), 2019-2023, [https://galabovo.org/sites/default/files/Programa\\_Galabovo.pdf](https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf)).

<sup>11</sup> Maatregel GI\_Lt\_Pr\_t\_4, blz. 287 van het plan.

29. Bij vonnis van 28 augustus 2020 heeft de Administrativen sad Stara Zagora (bestuursrechter in eerste aanleg Stara Zagora, Bulgarije) het door de vereniging „Za zemiata – dostap do pravosadie” tegen dit besluit ingestelde beroep verworpen. De bestuursrechter heeft met name geweigerd om het belang van het luchtkwaliteitsplan te toetsen en te beoordelen.

30. De rechter in eerste aanleg heeft onder meer vastgesteld dat een ontzwavelingspercentage van 98,32 % uitgaven ten bedrage van 312 200 000 lev (BGN) (ongeveer 156 000 000 EUR) met zich mee zou brengen. Bij een ontzwavelingspercentage van 97 % zouden de uitgaven voor een exploitatieperiode van twaalf jaar daarentegen 40 000 000 BGN (ongeveer 20 000 000 EUR) bedragen.

31. Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” (vereniging „Voor de aarde – toegang tot justitie”), Sofia (Bulgarije), „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” („The Green Tank – burgervereniging van algemeen nut”, Helleense Republiek), en NS (Helleense Republiek) hebben tegen voornoemd vonnis beroep in cassatie ingesteld.

32. De Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) legt dan ook de volgende vragen voor aan het Hof:

- „1) Moeten artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU en de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet nagaan of het toestaan van de afwijking een risico kan vormen voor de naleving van de milieukwaliteitsnormen, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, daaronder begrepen de maatregelen in het kader van het betreffende luchtkwaliteitsplan in een bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG?
- 2) Moeten artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU en de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet afzien van de vaststelling van minder strenge emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, voor zover een dergelijke afwijking in strijd zou zijn met de maatregelen die zijn opgenomen in het kader van het betreffende luchtkwaliteitsplan dat in de bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG is vastgesteld, en deze afwijking een risico zou kunnen vormen voor het bereiken van het doel om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden?
- 3) Moet artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU en artikel 13 van richtlijn 2008/50/EU aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet nagaan of de vaststelling van minder strengere emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, daaronder begrepen het cumulatieve effect met andere bronnen van de verontreinigende stof in kwestie, zou bijdragen tot overschrijding van de betreffende grenswaarden voor de luchtkwaliteit die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50/EG in een bepaalde zone of agglomeratie zijn vastgesteld, en, indien dit het geval is, of zij moet afzien van het toestaan van een afwijking die een risico zou vormen voor het naleven van de milieukwaliteitsnormen?”

33. Verzoekende vereniging Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie”, de exploitant van de centrale „TETS Maritsa iztok 2” EAD, de Republiek Bulgarije, de Italiaanse Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Er vond geen terechtzitting plaats, omdat het Hof zich voldoende ingelicht achtte.

#### IV. Juridische beoordeling

34. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter te vernemen hoe de regels inzake de afgifte van een vergunning voor industriële installaties op grond van de richtlijn inzake industriële zich verhouden tot de luchtkwaliteitsnormen op grond van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit.

35. In artikel 13 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en in bijlage XI bij deze richtlijn zijn grenswaarden vastgesteld voor bepaalde verontreinigende stoffen in de buitenlucht (grenswaarden voor de luchtkwaliteit). Deze waarden hebben betrekking op de hoeveelheid verontreinigende stoffen in de buitenlucht, en de concentratie van deze stoffen wordt bijgevolg met bemonsteringspunten gemeten op bepaalde plaatsen die representatief zijn voor de verontreiniging.<sup>12</sup>

36. In de verwijzingsbeslissing wordt weliswaar ook kwik genoemd, die als luchtverontreinigende stof binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht<sup>13</sup> valt, maar tot op heden heeft de Unie voor de concentratie van deze stof in de buitenlucht nog geen specifieke grenswaarde voor de luchtkwaliteit vastgesteld. Derhalve zijn de kwikemissieniveaus van de litigieuze centrale niet van belang voor het verzoek om een prejudiciële beslissing.

37. Daartegenover staat dat de Uniewetgever in artikel 13 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en in bijlage XI bij deze richtlijn grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide heeft vastgesteld die blijkens de verwijzingsbeslissing zijn overschreden binnen de impactzone van de centrale „Maritsa-iztok 2”, dat wil zeggen binnen de zone waarin de emissies van deze centrale merkbare gevolgen hebben en met name in de gemeente Galabovo. Ook het Hof heeft dit recentelijk vastgesteld.<sup>14</sup> Bovendien blijkt het te gaan om de enige regio van de Unie waar de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide worden overschreden.<sup>15</sup>

38. De gemeente Galabovo heeft daarom een luchtkwaliteitsplan vastgesteld waarin onder meer is bepaald dat de centrale „Maritsa-iztok 2” een ontwzelingspercentage van 98 % moet behalen.

39. De concrete vaststelling van emissiegrenswaarden voor een installatie zoals de genoemde centrale geschiedt op basis van de richtlijn inzake industriële emissies, met name op basis van artikel 15 van deze richtlijn. Emissiegrenswaarden zijn naar hun aard verschillend van grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Zij hebben betrekking op de hoeveelheid verontreinigende stoffen die door een installatie gedurende een bepaalde periode wordt geloosd of uitgestoten en

<sup>12</sup> Zie dienaangaande arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punten 37 e.v.).

<sup>13</sup> PB 2005, L 23, blz. 3.

<sup>14</sup> Arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382).

<sup>15</sup> Europees Milieuagentschap, Air quality in Europe – 2020 report, EEA Report No 09/2020, blz. 86 ([https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file)).

die op de plaats van lozing of uitstoot wordt gemeten. De vrijgekomen verontreinigende stoffen verspreiden zich vervolgens in de buitenlucht en komen dan ook tot uitdrukking in de meetwaarden van de bemonsteringspunten in de zin van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit.

40. Volgens artikel 15, lid 3, van de richtlijn inzake industriële emissies moeten de emissiegrenswaarden van een installatie in beginsel overeenstemmen met de emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken, maar wanneer het behalen van deze emissiegrenswaarden zou leiden tot buitensporig hogere kosten, kunnen op grond van artikel 15, lid 4, van die richtlijn minder strenge grenswaarden worden vastgesteld.

41. Bij de vaststelling van de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide in de litigieuze vergunning van de centrale „Maritsa-iztok 2” heeft de bevoegde autoriteit zich volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing gebaseerd op laatstgenoemde afwijking. Derhalve heeft zij voor enkele ontzwavelingsinstallaties van de centrale een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97 % vastgesteld, en voor andere installaties een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97,5 %. Een verhoging van het minimumpercentage voor ontzwaveling tot 98 %, zoals bepaald in het luchtkwaliteitsplan, zou de emissies van zwaveldioxide met respectievelijk een derde en een vijfde verminderen. Om het met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveau te halen, zou volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing zelfs een nog hoger ontzwavelingspercentage van 98,32 % noodzakelijk zijn.

42. Ongeacht of een afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies wordt toegestaan, vereist artikel 18 van deze richtlijn evenwel dat er extra voorwaarden worden gesteld dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden.

43. Tegen deze achtergrond wenst de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) met zijn drie vragen te vernemen of de gebruikmaking, in de litigieuze vergunning, van de afwijking waarin artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies voorziet, reeds uitgesloten is op grond van de overschrijding van de in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit vastgestelde grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide (eerste en derde vraag), of op zijn minst op grond van het luchtkwaliteitsplan (tweede vraag).

44. Het lijkt mij echter niet zinvol om de prejudiciële vragen te behandelen in de volgorde waarin zij door de verwijzende rechter zijn gesteld. Veeleer zal ik hierna in het licht van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en het luchtkwaliteitsplan eerst ingaan op de voorwaarden voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies (zie onder A) en vervolgens op de uit artikel 18 van deze richtlijn voortvloeiende vereisten (zie onder B).

#### ***A. Artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies***

##### *1. Regelgevingscontext van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies*

45. Overeenkomstig artikel 15, lid 3, van de richtlijn inzake industriële emissies moeten voor industriële installaties emissiegrenswaarden worden vastgesteld die waarborgen dat de emissies niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de besluiten over BBT-conclusies.

46. In afwijking van artikel 15, lid 3, van de richtlijn inzake industriële emissies mag de bevoegde autoriteit op grond van artikel 15, lid 4, eerste alinea, eerste volzin, in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen. Deze bevoegdheid laat de toepassing onverlet van artikel 18, waarop hieronder nader moet worden ingegaan.<sup>16</sup>

47. In artikel 15, lid 4, eerste alinea, tweede volzin, van de richtlijn inzake industriële emissies wordt verduidelijkt dat afwijkingen in de zin van de eerste volzin alleen zijn toegestaan indien uit een beoordeling blijkt dat het halen van emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken, wegens bepaalde redenen zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen. Die redenen moeten verband houden met de geografische ligging of de plaatselijke milieuomstandigheden van de betrokken installatie, dan wel met de technische kenmerken van deze installatie.

48. Het toestaan van een afwijking impliceert dan ook dat er een afweging wordt gemaakt.

49. Artikel 15, lid 4, derde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies beperkt de mogelijkheid om hogere emissiegrenswaarden vast te stellen, doordat daarin is bepaald dat de eventueel toepasselijke, in de bijlage bij die richtlijn vastgestelde grenswaarden niettemin moeten worden nageleefd.

50. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing roept de toepassing van deze voorwaarden in het hoofdgeding geen vragen op.

## *2. Artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies – geen aanzienlijke verontreiniging*

51. Artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies bevat echter een extra voorwaarde die zich in het hoofdgeding zou kunnen verzetten tegen het toestaan van een afwijking. Volgens deze voorwaarde dient de bevoegde autoriteit *hoe dan ook* te waarborgen dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt en dat er een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt bereikt. Ook in de laatste volzin van overweging 16 wordt dienaangaande opgemerkt dat er *in geen geval* aanzienlijke<sup>17</sup> verontreiniging mag worden veroorzaakt en dat er een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel moet worden bereikt.

52. Derhalve is de afwijking van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies niet bedoeld voor alle situaties waarin de naleving van de algemene emissiegrenswaarden gepaard gaat met buitensporig hoge kosten. Veeleer mag deze afwijking enkel worden toegepast wanneer de minder strenge emissiegrenswaarden geen aanzienlijke verontreiniging veroorzaken en er ondanks de afwijking een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt bereikt.

<sup>16</sup> Zie de punten 77 e.v. hieronder.

<sup>17</sup> Het in de Duitse taalversie gehanteerde begrip „wesentliche Umweltverschmutzung” heeft waarschijnlijk geen andere betekenis dan het begrip „erhebliche Umweltverschmutzung”, aangezien in andere taalversies telkens hetzelfde begrip wordt gebezigd, bijvoorbeeld „significant” (EN), „importante” (FR) of „значительно” (BG).

53. Artikel 3, punt 2, van de richtlijn inzake industriële emissies definieert „verontreiniging” als de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan.

54. Hieruit volgt dat elke emissie van zwaveldioxide in de lucht als verontreiniging moet worden aangemerkt. Volgens het opschrift van bijlage XI van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit heeft de Uniewetgever de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide immers vastgesteld voor de bescherming van de menselijke gezondheid. Uit die grenswaarden blijkt dan ook dat het vrijkomen van zwaveldioxide de gezondheid van de mens en de milieukwaliteit kan aantasten.<sup>18</sup>

55. De richtlijn inzake industriële emissies geeft echter niet aan wanneer verontreiniging moet worden geacht *aanzienlijk* te zijn. Net zomin wordt in die richtlijn concreet vermeld wat moet worden verstaan onder een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. In de onderhavige zaak moet echter niet op omvattende wijze worden opgehelderd wat onder deze begrippen dient te worden verstaan.

56. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing en een recent arrest van het Hof<sup>19</sup> moet er immers van worden uitgegaan dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide, die zijn vastgesteld in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit, binnen de impactzone van de litigieuze centrale worden overschreden. Volgens overweging 18 van deze richtlijn zal er *terdege* rekening worden gehouden met de in die richtlijn vervatte doelstellingen voor de luchtkwaliteit wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend op grond van de richtlijn inzake industriële emissies.

57. Zoals reeds is opgemerkt, heeft de Uniewetgever de grenswaarden voor de luchtkwaliteit vastgesteld ter bescherming van de menselijke gezondheid en geldt de verplichting tot naleving ervan op het gehele grondgebied van de lidstaten<sup>20</sup>, blijvend en zonder uitzondering<sup>21</sup>. Anders dan het geval is bij andere verontreinigende stoffen, voorziet de betreffende richtlijn voor zwaveldioxide niet eens in de mogelijkheid om de termijn voor de naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit te verlengen. Derhalve kan niet worden aanvaard dat de overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide een onaanzienlijke verontreiniging is, maar is die overschrijding per definitie aanzienlijk.

58. Tegelijkertijd heeft de Uniewetgever met de grenswaarden voor de luchtkwaliteit vastgesteld wat moet worden verstaan onder een hoog niveau van bescherming van het milieu ten aanzien van de concentratie van de betreffende verontreinigende stoffen in de buitenlucht.

<sup>18</sup> Zie ook reeds de eerste en de vierde overweging van richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes (PB 1980, L 229, blz. 30).

<sup>19</sup> Arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, met name punten 23 en 29).

<sup>20</sup> Zie in die zin arresten van 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punten 73 en 74), en 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punten 96 en 97).

<sup>21</sup> Zie in die zin arresten van 19 december 2012, Commissie/Italië (PM<sub>10</sub>) (C-68/11, EU:C:2012:815, punten 64 en 65); 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 42); 5 april 2017, Commissie/Bulgarije (PM<sub>10</sub>) (C-488/15, EU:C:2017:267, punt 70); 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punten 78-81), en 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punten 76 en 78).

59. De afwijkingsregeling van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies kan de overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit niet rechtvaardigen en kan dus ook niet met zich brengen dat de verontreiniging niet aanzienlijk is. Alleen al uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat zij alleen toestaat dat wordt afgeweken van de emissiegrenswaarden die volgens die richtlijn normaal gesproken gelden voor industriële installaties. Voorts heeft de in die bepaling bedoelde afweging tussen de aan de naleving van grenswaarden verbonden kosten en de milieuvoordelen alleen betrekking op de kosten voor de installatie in kwestie. Zoals hierna nog zal worden aangetoond, kan een afwijking van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op grond van zwaarder wegende belangen daarentegen alleen – binnen zeer strikte grenzen en tijdelijk – worden gerechtvaardigd in het kader van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en in dit verband bij de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen.<sup>22</sup>

*3. Artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies – veroorzaking van aanzienlijke verontreiniging*

60. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing was de toepassing van de litigieuze afwijking niet de enige oorzaak van een overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide. Die overschrijding is veeleer toe te schrijven aan de emissies van vier verschillende centrales, alsook aan de emissies ten gevolge van de verwarming van woningen. Blijkens het luchtkwaliteitsplan van de gemeente Galabovo is de verwarming van woningen zelfs goed is voor 10,1 tot 79 % van de uurgemiddelde concentraties van zwaveldioxide in de verschillende woongebieden van de gemeente.<sup>23</sup>

61. Derhalve kan worden betwijfeld of de aanzienlijke verontreiniging in de zin van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies wordt veroorzaakt door de afwijking voor slechts één van die bronnen van verontreinigende stoffen.

62. Krachtens artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies moet de bevoegde autoriteit echter *hoe dan ook waarborgen* dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt, dat wil zeggen dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit niet worden overschreden ten gevolge van de afwijkingsregeling. Wanneer evenwel bij het toestaan van de afwijking geen rekening wordt gehouden met het emissieaandeel van andere bronnen, kunnen er zich situaties voordoen waarin de aanzienlijke verontreiniging op zijn minst mede wordt veroorzaakt doordat de afwijking wordt toegestaan. Tevens is het nagenoeg uitgesloten dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden behaald wanneer elke bron van verontreinigende stoffen onafhankelijk van de andere bronnen wordt beoordeeld.

63. Een afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies vereist dan ook dat de toegestane emissieniveaus voor *alle* bronnen van verontreinigende stoffen op omvattende wijze worden vastgesteld, zodat wordt gewaarborgd dat ook het toestaan van een afwijking voor één van die bronnen per saldo geen overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met zich meebrengt.

64. Het instrument voor de vaststelling van die emissieniveaus is het luchtkwaliteitsplan, dat de bevoegde nationale instanties moeten opstellen krachtens artikel 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit, dat wil zeggen op grond van een andere richtlijn. Wanneer de grenswaarden voor

<sup>22</sup> Zie de punten 64 e.v. hieronder.

<sup>23</sup> Mogelijkerwijs refereert de verwijzingsbeslissing in zoverre aan figuur nr. VI.2.7 op blz. 256 van het luchtkwaliteitsplan (vermeld in voetnoot 10).

de luchtkwaliteit worden overschreden, moeten de lidstaten namelijk zorgen voor het opstellen van een dergelijk plan, dat passende maatregelen bevat waardoor de periode van overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zo kort mogelijk kan worden gehouden. Met andere woorden, het luchtkwaliteitsplan moet de maatregelen vaststellen die noodzakelijk zijn om de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zo snel mogelijk na te leven. In wezen gaat het daarbij om maatregelen die gericht zijn op de beperking van de emissies van de verontreinigende stoffen in kwestie, bijvoorbeeld om strengere emissiegrenswaarden voor bepaalde bronnen van verontreiniging.

65. Anders dan het geval is bij het vergunnen van individuele installaties en activiteiten, kan in het kader van het betreffende plan een evenwicht worden bewaard tussen de beoogde naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en de verschillende in het geding zijnde openbare en particuliere belangen.<sup>24</sup> Daarbij moeten alle met de respectieve bronnen van verontreiniging samenhangende belangen gezamenlijk worden beoordeeld en zowel tegen elkaar als tegen de beoogde naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden afgewogen. Aldus kan worden uitgemaakt voor welke emissiebronnen strengere beperkingen moeten gelden of in hoeverre de beëindiging van de overschrijding moet worden uitgesteld omdat een snellere beperking van de emissies ertoe zou leiden dat zwaarder wegende belangen onevenredig worden geschaad. Wat de beoogde naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit betreft, geldt de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit echter onverkort. Alleen ten aanzien van de periode van overschrijding is er sprake van enige soepelheid, maar ook die periode moet zo kort mogelijk worden gehouden<sup>25</sup> en mag zeker niet sine die worden verlengd<sup>26</sup>.

66. De Republiek Bulgarije en de exploitant van de centrale betwisten weliswaar dat de gemeente Galabovo via haar luchtkwaliteitsplan emissiegrenswaarden aan de litigieuze centrale mocht opleggen, omdat deze op het grondgebied van een andere gemeente gelegen is. Een luchtkwaliteitsplan kan de naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit echter alleen waarborgen wanneer daarin grenswaarden voor alle relevante emissiebronnen kunnen worden vastgesteld, dus ook voor bronnen die gelegen zijn buiten een gebied waar die grenswaarden worden overschreden.

67. Dit betekent niet dat het luchtkwaliteitsplan bij één enkele handeling of door één enkele autoriteit moet worden vastgesteld. Het staat de lidstaten vrij om de bevoegdheden van de verantwoordelijke autoriteiten zodanig te organiseren dat het luchtkwaliteitsplan bestaat uit verschillende handelingen van onderscheiden autoriteiten. Wel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat deze handelingen samen voldoen aan de in artikel 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit neergelegde vereisten inzake de kwaliteit van de buitenlucht. Derhalve moeten zij er met name op toezien dat de onderscheiden autoriteiten hun maatregelen onderling afstemmen om deze doelstelling gezamenlijk te bereiken.

68. Alleen wanneer de verschillende maatregelen tot gevolg hebben dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit ook bij de vaststelling van hogere emissiewaarden worden nageleefd, is gewaarborgd dat de afwijkingsregeling van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies hoe dan ook geen aanzienlijke verontreiniging veroorzaakt. Wanneer de grenswaarden

<sup>24</sup> Arresten van 25 juli 2008, Janeczek (C-237/07, EU:C:2008:447, punten 45 en 46); 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punt 134), en 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 130).

<sup>25</sup> Arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije (C-488/15, EU:C:2017:267, punt 109); 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punt 136), en 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 132).

<sup>26</sup> Arrest van 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punt 154).

voor de luchtkwaliteit worden overschreden binnen de impactzone van een installatie, kunnen extra emissies op grond van die afwijkingsregeling dan ook alleen worden toegestaan indien een of meerdere luchtkwaliteitsplannen als bedoeld in artikel 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit waarborgen dat de periode van overschrijding binnen de gehele impactzone zo kort mogelijk kan worden gehouden en dat de afwijking voldoet aan de in die luchtkwaliteitsplannen neergelegde vereisten. Indien daarentegen een afwijking wordt toegestaan zonder dat die plannen voorhanden zijn, valt te vrezen dat daarmee voldongen feiten worden gecreëerd die het later moeilijk of onmogelijk maken om de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zo spoedig mogelijk na te leven.

69. Overeenkomstig het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde voorzorgsbeginsel, dat ten grondslag ligt aan het milieubeleid van de Unie, is slechts gewaarborgd dat er hoe dan ook geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt wanneer elke redelijke wetenschappelijke twijfel over dit resultaat wordt weggenomen.<sup>27</sup> Derhalve moet bij de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen aan dit criterium worden voldaan opdat deze plannen een afwijking in de zin van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies mogelijk maken.

70. Dit – inderdaad strenge – criterium strookt overigens met het beginsel dat uitzonderingen op algemene regels restrictief moeten worden uitgelegd.<sup>28</sup> Het doet ook geen afbreuk aan de werking van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies<sup>29</sup>, aangezien deze afwijkingsregeling van toepassing blijft wanneer de geldende grenswaarden voor de luchtkwaliteit niet worden overschreden in het door de emissies in kwestie getroffen gebied. Voor zover kan worden nagegaan, was er in 2019 in de Unie enkel in de omgeving van de litigieuze centrale sprake van een overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide.

71. Volgens deze uitlegging van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies is het uiteindelijk niet van belang of de in het luchtkwaliteitsplan van de gemeente Galabovo vastgestelde emissiegrenswaarden bindend zijn voor de litigieuze vergunning. Op grond van de vastgestelde overschrijding – binnen de impactzone van de centrale – van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot zwaveldioxide is deze afwijkingsregeling in het licht van de bovenstaande overwegingen immers *alleen* toegestaan wanneer er sprake is van een luchtkwaliteitsplan dat grenswaarden voor de relevante emissiebronnen bevat.

72. Tekortkomingen in een luchtkwaliteitsplan hebben dan ook niet tot gevolg dat een afwijking kan worden toegestaan die niet voldoet aan de in dat plan neergelegde vereisten. Dergelijke tekortkomingen hebben daarentegen juist tot gevolg dat niet is voldaan aan één van de voorwaarden voor de afwijking.

<sup>27</sup> Zie, met betrekking tot richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 58), en 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 66), alsook – met betrekking tot de afvalwetgeving – arrest van 24 oktober 2019, Prato Nevoso Termoe Energie (C-212/18, EU:C:2019:898, punt 58). Zie ook Sobotta, C., „Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?”, *ERA Forum*, 2020, blz. 723.

<sup>28</sup> Zie arresten van 12 september 2000, Commissie/Ierland (C-358/97, EU:C:2000:425, punt 55); 4 oktober 2011, Football Association Premier League e.a. (C-403/08 en C-429/08, EU:C:2011:631, punt 162), en 14 juli 2022, Porsche Inter Auto en Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, punt 61).

<sup>29</sup> Zie arresten van 18 november 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, punt 17); 14 juni 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, punt 16), en 13 januari 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, punt 25).

73. Voor het toestaan van een afwijking in de zin van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies is het bovendien niet voldoende dat die afwijking voldoet aan de vereisten van een luchtkwaliteitsplan waarin de noodzakelijke maatregelen zijn vastgesteld voor de naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit in een deel van de impactzone van de installatie. Veeleer moeten de bevoegde autoriteiten in die gehele zone waarborgen dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd.

74. Het luchtkwaliteitsplan van de gemeente Galabovo bevat echter aanwijzingen dat de litigieuze centrale – samen met de overige industriële bronnen van verontreiniging – ook na het behalen van het door het plan opgelegde ontzwavelingspercentage van 98 % buiten het grondgebied van de gemeente zou bijdragen aan een aanzienlijke overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en van de alarmdrempel.<sup>30</sup> Andere bronnen van verontreiniging, zoals bijvoorbeeld de verwarming van woningen, zijn daarbij kennelijk nog niet in aanmerking genomen.

75. Mocht dit het geval zijn – wat de bevoegde nationale rechterlijke instanties moeten onderzoeken – dan zou een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies zelfs niet kunnen worden toegestaan wanneer zij in overeenstemming zou zijn met het luchtkwaliteitsplan van de gemeente Galabovo. Bij het toestaan van de afwijking zou de bevoegde autoriteit immers niet kunnen waarborgen dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt op de plaatsen waarvoor het luchtkwaliteitsplan aanneemt dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden overschreden.

#### *4. Tussenconclusie*

76. Volgens artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies kan een afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van die richtlijn voor de emissie van een luchtverontreinigende stof waarvan de grenswaarde voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 13 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en bijlage XI bij deze richtlijn in het door die emissie getroffen gebied wordt overschreden, bijgevolg slechts worden toegestaan indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten een of meerdere luchtkwaliteitsplannen als bedoeld in artikel 23 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit zonder redelijke wetenschappelijke twijfel waarborgen dat de periode van overschrijding binnen het gehele getroffen gebied zo kort mogelijk kan worden gehouden. Ten tweede moet de afwijking voldoen aan de vereisten van deze luchtkwaliteitsplannen.

#### ***B. Artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies***

77. In het licht van de bovenstaande overwegingen lijkt het waarschijnlijk dat het hoofdgeding alleen al op grond van artikel 15, lid 4, van de richtlijn inzake industriële emissies kan worden beslecht, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op artikel 18 van deze richtlijn. In het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt echter uitdrukkelijk gerefereerd aan laatstgenoemde bepaling, waarover de belanghebbenden intense discussies hebben gevoerd. Dat is logisch omdat de Commissie – terecht – opmerkt dat artikel 15, lid 4, a fortiori niet van toepassing is wanneer artikel 18 behoort te worden toegepast. Dat blijkt met name uit het feit dat artikel 15, lid 4, de toepassing van artikel 18 onverlet laat. Derhalve zal ik hieronder de in artikel 18 gestelde voorwaarden onderzoeken.

<sup>30</sup> Zie blz. 304 e.v. van het luchtkwaliteitsplan, met name de figuren nrs. VIII.4.3.1–VIII.4.3.3 (vermeld in voetnoot 10).

78. Artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies moet worden toegepast wanneer met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door de toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn. In dat geval moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen. Dienovereenkomstig schrijft ook artikel 14, lid 1, eerste alinea, voor dat de vergunning van de installatie alle maatregelen omvat die ter vervulling van de vergunningsvoorwaarden van artikel 18 nodig zijn.

79. Derhalve moet eerst worden uitgemaakt of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot bepaalde verontreinigende stoffen moeten worden aangemerkt als milieukwaliteitsnormen (daarover onder 1), en vervolgens of daarvoor strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke in de litigieuze regeling zijn vastgesteld (daarover onder 2).

### *1. Begrip „milieukwaliteitsnorm”*

80. Artikel 3, punt 6, van de richtlijn inzake industriële emissies omschrijft het begrip „milieukwaliteitsnorm” als alle eisen waaraan op een bepaald moment in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie. Het Hof verstaat daaronder concrete kwalitatieve eisen in verband met de concentraties van verontreinigende stoffen, waaraan op een gegeven ogenblik in een specifiek milieu moet worden voldaan.<sup>31</sup>

81. Het is weliswaar juist dat in de richtlijn inzake industriële emissies niet uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit, maar – anders dan de Republiek Bulgarije meent – hebben artikel 3, punt 6, en artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies op zijn minst impliciet onmiskenbaar het oog op regelingen als de grenswaarden voor de luchtkwaliteit met betrekking tot bepaalde verontreinigende stoffen.

82. De grenswaarden voor de luchtkwaliteit moeten namelijk in beginsel te allen tijde in de gehele Unie worden nageleefd.<sup>32</sup> Het gaat dus om vereisten waaraan op een bepaald tijdstip in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie, dan wel – in de woorden van het Hof – om concrete kwalitatieve eisen in verband met de concentraties van verontreinigende stoffen, waaraan op een bepaald tijdstip in een specifiek milieu moet worden voldaan.<sup>33</sup> Zoals ik reeds enige tijd geleden heb uiteengezet, gaat het bijgevolg om milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 3, punt 6, en artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies.<sup>34</sup>

83. Anders dan de Republiek Bulgarije meent, is het in zoverre evenmin van belang dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit voortdurend moeten worden nageleefd, hoewel in de definitie van milieukwaliteitsnormen alleen wordt gesproken van een bepaald moment. Uit deze definitie blijkt alleen dat milieukwaliteitsnormen ook vereisten omvatten waaraan niet voortdurend, maar op een (of meerdere) bepaald(e) moment(en) moet worden voldaan. In zoverre kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vereisten op het gebied van de vogeltrek of in

<sup>31</sup> Arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 62).

<sup>32</sup> Zie in die zin arresten van 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punten 73 en 74), en 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden voor PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punten 96 en 97).

<sup>33</sup> Arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 62).

<sup>34</sup> Conclusie in de gevoegde zaken Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2010:775, punt 62).

verband met specifieke milieumomstandigheden die met de tijd veranderen. Bij milieukwaliteitsnormen is er evenwel a fortiori sprake van blijvende vereisten, aangezien deze normen te allen tijde gelden.

84. De Republiek Bulgarije is daarnaast van mening dat alleen specifiek op grond van het Bulgaarse recht vastgestelde emissiegrenswaarden voor bepaalde installaties milieukwaliteitsnormen zijn. Dat standpunt overtuigt echter niet, alleen al omdat in artikel 3, punt 6, van de richtlijn inzake industriële emissies uitdrukkelijk wordt verwezen naar de vereisten van het Unierecht.

85. Dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit tevens milieukwaliteitsnormen zijn, vindt a contrario steun in het concept van de zogenoemde „streefwaarden” voor sommige andere verontreinigende stoffen in de buitenlucht. Dit concept is ingevoerd bij richtlijn 2004/107.<sup>35</sup> Tevens zijn er in de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit streefwaarden voor de luchtkwaliteit vastgesteld met betrekking tot ozon<sup>36</sup> en – tijdelijk – fijnstof PM<sub>2,5</sub>.<sup>37</sup> Terwijl grenswaarden voor de luchtkwaliteit volgens artikel 2, punt 5, van laatstgenoemde richtlijn onverkort moeten worden nageleefd zodra zij van kracht worden, moeten streefwaarden volgens artikel 2, punt 9, van deze richtlijn alleen voor zover mogelijk worden bereikt. In overweging 6 van richtlijn 2004/107 staat bovendien uitdrukkelijk te lezen dat streefwaarden geen milieukwaliteitsnormen zijn, en volgens overweging 5 van die richtlijn zouden zij voor industriële installaties geen maatregelen vereisen die verder gaan dan de toepassing van de beste beschikbare technieken.

86. Derhalve zijn de grenswaarden voor de luchtkwaliteit die op grond van artikel 13 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en bijlage XI bij deze richtlijn zijn vastgesteld voor bepaalde verontreinigende stoffen, milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies.

87. Volgens deze uitlegging geeft artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies concreet uitdrukking aan de in artikel 11, onder c), van deze richtlijn neergelegde fundamentele verplichting dat de exploitatie van de installaties geen significante verontreiniging veroorzaakt. Aangezien een overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit – zoals reeds is opgemerkt<sup>38</sup> – neerkomt op een dergelijke verontreiniging, zijn er instrumenten nodig om te waarborgen dat deze grenswaarden binnen de impactzone van installaties terdege kunnen worden nageleefd. Anders valt namelijk te vrezen dat installaties weliswaar voldoen aan het criterium van de beste beschikbare technieken, maar niettemin bijdragen aan de overschrijding van die grenswaarden.

## *2. Noodzakelijkheid van strengere voorwaarden*

88. Voor het antwoord op de vraag of strengere voorwaarden noodzakelijk zijn, komt – net zoals bij de reeds behandelde vraag of er aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt – doorslaggevende betekenis toe aan de verschillende oorzaken van de overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Aangezien er sprake is van meerdere bronnen van verontreiniging, te weten vier centrales en de verwarming van woningen, kan uit artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies – tevens gelezen in samenhang met de richtlijn betreffende de

<sup>35</sup> Vermeld in punt 36.

<sup>36</sup> Artikel 17 en bijlage VII, deel B.

<sup>37</sup> Artikel 16, lid 1, en bijlage XIV, deel D.

<sup>38</sup> Zie punt 56 hierboven.

luchtkwaliteit – niet rechtstreeks worden afgeleid in welke mate de emissies van zwaveldioxide uit die verschillende bronnen moeten verminderen. Veeleer dienen de bevoegde Bulgaarse autoriteiten daarover te beslissen.

89. Zoals in verband met artikel 15, lid 4, vierde alinea, van de richtlijn inzake industriële emissies, is dit alleen mogelijk op basis van een luchtkwaliteitsplan (of meerdere op elkaar afgestemde plannen), waarbij de toegestane emissies voor alle bronnen worden vastgesteld. Daaruit moet blijken of de voor de installatie in kwestie vastgestelde emissiegrenswaarden toereikend zijn dan wel of er extra voorwaarden noodzakelijk zijn.

90. Derhalve vormt het luchtkwaliteitsplan een voorwaarde voor de afgifte van een vergunning bij de toepassing van artikel 18 van de richtlijn inzake industriële emissies met het oog op het behalen van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit. De vergunning moet op grond van artikel 14, lid 1, eerste alinea, immers alle maatregelen omvatten die nodig zijn ter vervulling van de in artikel 18 genoemde vergunningsvoorwaarden. Wanneer de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden overschreden, is het zonder een luchtkwaliteitsplan doorgaans evenwel niet mogelijk om vast te stellen welke extra voorwaarden voor een specifieke emissiebron noodzakelijk zijn voor een toereikende verbetering van de luchtkwaliteit.

91. Anders dan het geval is bij het toestaan van een afwijking, vereist de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit bij de vaststelling van extra voorwaarden echter niet dat de bevoegde autoriteit hoe dan ook waarborgt dat de milieukwaliteitsnorm wordt nageleefd. Derhalve moet niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel worden weggelaten dat de extra voorwaarden toereikend zijn. Integendeel, het is voldoende dat de voorwaarden van het luchtkwaliteitsplan berusten op de begrijpelijke overtuiging van de bevoegde autoriteiten dat de voorgenomen maatregelen ervoor zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

### *3. Tussenconclusie*

92. Ook voor de afgifte van een vergunning voor een industriële installatie waarvoor op grond van de artikelen 11, 14, 15 en 18 van de richtlijn inzake industriële emissies grenswaarden moeten worden vastgesteld voor de emissie van een luchtverontreinigende stof waarvan de grenswaarde voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 13 van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en bijlage XI bij deze richtlijn wordt overschreden in het door die emissie getroffen gebied, gelden twee voorwaarden. Ten eerste moeten een of meerdere luchtkwaliteitsplannen als bedoeld in artikel 23 van die richtlijn waarborgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Ten tweede moet de vergunning voldoen aan de vereisten van deze luchtkwaliteitsplannen.

## **V. Conclusie**

93. Ik geef het Hof bijgevolg in overweging om te beslissen als volgt:

„1) Volgens artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies kan een afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van die richtlijn voor de emissie van een luchtverontreinigende stof waarvan de grenswaarde voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 13 van richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa en bijlage XI bij deze richtlijn in het door die emissie getroffen gebied wordt overschreden, slechts worden toegestaan indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste

moeten een of meerdere luchtkwaliteitsplannen als bedoeld in artikel 23 van richtlijn 2008/50 zonder redelijke wetenschappelijke twijfel waarborgen dat de periode van overschrijding binnen het gehele getroffen gebied zo kort mogelijk kan worden gehouden. Ten tweede moet de afwijking voldoen aan de vereisten van deze luchtkwaliteitsplannen.

- 2) Ook voor de afgifte van een vergunning voor een industriële installatie waarvoor op grond van de artikelen 11, 14, 15 en 18 van richtlijn 2010/75 grenswaarden moeten worden vastgesteld voor de emissie van een luchtverontreinigende stof waarvan de grenswaarde voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 13 van richtlijn 2008/50 en bijlage XI bij deze richtlijn wordt overschreden in het door die emissie getroffen gebied, gelden twee voorwaarden. Ten eerste moeten een of meerdere luchtkwaliteitsplannen als bedoeld in artikel 23 van richtlijn 2008/50 waarborgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Ten tweede moet de vergunning voldoen aan de vereisten van deze luchtkwaliteitsplannen.”