



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
z dnia 22 września 2022 r.¹

Sprawa C-375/21

Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in.

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Varhoven administrativen sad [najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria])

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2010/75/UE – Emisje przemysłowe –
Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola – Ustalenie mniej rygorystycznych
dopuszczalnych wielkości emisji – Przestrzeganie norm jakości środowiska –
Obowiązki właściwego organu – Dyrektywa 2008/50/WE – Jakość otaczającego powietrza –
Dopuszczalne wartości jakości powietrza w celu ochrony zdrowia ludzkiego – Przekroczenie –
Plan ochrony powietrza

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy stosunku między dwoma różnymi rodzajami wartości dopuszczalnych oraz między dyrektywami, z których one wynikają. Zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych² ustalane są *dopuszczalne wielkości emisji* dla instalacji przemysłowych. Obok niej dyrektywa w sprawie jakości powietrza³ określa *wartości dopuszczalne jakości powietrza*. Oba uregulowania mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska w dziedzinie jakości powietrza, ale działają na różnych płaszczyznach. Dopuszczalne wielkości emisji określone w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych stosuje się bezpośrednio u źródła zanieczyszczeń powietrza, poniekąd komina. Natomiast przedmiotem wartości dopuszczalnych jakości powietrza określonych w dyrektywie w sprawie jakości powietrza jest łączny wynik wszystkich źródeł zanieczyszczeń powietrza w otaczającym powietrzu, to znaczy powietrze, którym oddychają ludzie. Oczywiście jest jednak, że stosowanie obu uregulowań musi być skoordynowane.

2. Spór w postępowaniu głównym wynika z faktu, że istniejące pozwolenie dla elektrowni opalanej węglem brunatnym zostało zaktualizowane w związku z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. Ponieważ przestrzeganie dopuszczalnych wielkości uwalniania dwutlenku siarki

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1), zmieniona dyrektywą Komisji (UE) 2015/1480 z dnia 28 sierpnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 226, s. 4).

mających zastosowanie na mocy tej dyrektywy powoduje nieproporcjonalnie wyższe koszty, ustalono mniej rygorystyczne dopuszczalne wielkości emisji, na co zasadniczo zezwala przepis ustanawiający odstępstwo zawarty w tej dyrektywie.

3. Jednak wartości dopuszczalne jakości powietrza dla dwutlenku siarki określone w dyrektywie w sprawie jakości powietrza są przekraczane na obszarze oddziaływania elektrowni, a przyjęty z tego powodu plan ochrony powietrza mający na celu dotrzymanie tych wartości dopuszczalnych przewiduje bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące emisji z elektrowni, które nie zostały uwzględnione w aktualizacji pozwolenia.

4. Należy zatem wyjaśnić w szczególności, czy odstępstwo od dopuszczalnych wielkości emisji z reguły mających zastosowanie na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych może znaleźć zastosowanie pomimo tego, że zostały przekroczone wartości dopuszczalne jakości powietrza dla danego zanieczyszczenia, przewidziane w dyrektywie w sprawie jakości powietrza, a plany ochrony powietrza przewidują bardziej rygorystyczne wymagania. Ponadto pytania prejudycjalne odnoszą się do tego, czy w takiej sytuacji należy ewentualnie ustalić nawet bardziej rygorystyczne wymagania niż dopuszczalne wielkości emisji, które z reguły miałyby zastosowanie na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. W obu punktach zostanie wykazane, że plan ochrony powietrza na podstawie dyrektywy w sprawie jakości powietrza jest kluczowym instrumentem do celów koordynacji stosowania obu dyrektyw.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych

5. Motyw 16 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych objaśnia możliwość określenia mniej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości emisji:

„W celu uwzględnienia pewnych szczególnych okoliczności, w przypadku gdy stosowanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w porównaniu do korzyści środowiskowych, właściwe organy powinny mieć możliwość określania dopuszczalnych wielkości emisji odbiegających od tych poziomów. Takie odstępstwa powinny opierać się na ocenie uwzględniającej dobrze określone kryteria. Dopuszczalne wielkości emisji określone w niniejszej dyrektywie nie powinny zostać przekroczone. W żadnym razie nie należy powodować znaczących zanieczyszczeń, należy natomiast osiągnąć wysoki poziom ochrony środowiska jako całości”.

6. Artykuł 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych definiuje różne pojęcia:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

2. »zanieczyszczenie« oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji, wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, wody lub ziemi, które może zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska, spowodować szkody materialne albo obniżenie walorów środowiskowych lub kolizję z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;

[...]

6. »norma jakości środowiska« oznacza zestaw wymogów, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część, zgodnie z prawem unijnym;

[...]”.

7. Artykuł 13 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych stanowi, że Komisja wraz z przedstawicielami państw członkowskich, zainteresowanych branż i organizacji pozarządowych promujących ochronę środowiska przedstawia najlepsze dostępne techniki (BAT) w dokumentach referencyjnych BAT i konkluzjach dotyczących BAT oraz regularnie aktualizuje te dokumenty. Sporna instalacja, elektrownia opalana węglem brunatnym, podlega decyzji wykonawczej (UE) 2017/1442 ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania⁴.

8. Podstawowe wymagania dotyczące pozwolenia określa art. 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby pozwolenie obejmowało wszystkie środki niezbędne do spełnienia wymogów art. 11 i 18.

[...]”.

9. Zgodnie z art. 14 i załącznikiem II do dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w pozwoleniu na instalację należy określić dopuszczalne wielkości emisji, w szczególności dla dwutlenku siarki.

10. Artykuł 15 ust. 3 i 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zawiera właściwe przepisy dotyczące określania dopuszczalnych wielkości emisji:

„3. Właściwy organ określa dopuszczalne wielkości emisji, zapewniające w normalnych warunkach eksploatacji, nieprzekraczanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w decyzjach w sprawie konkluzji dotyczących BAT, o których mowa w art. 13 ust. 5, na jeden z następujących sposobów:

- a) określając dopuszczalne wielkości emisji nieprzekraczające poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami. Te dopuszczalne wielkości emisji podaje się dla tych samych lub krótszych okresów i tych samych warunków odniesienia co poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami; lub
- b) określając inne dopuszczalne wielkości emisji niż te wymienione w lit. a) w zakresie wartości, okresów i warunków referencyjnych.

W przypadku gdy zastosowanie ma lit. b), właściwy organ co najmniej raz w roku ocenia wyniki monitorowania emisji w celu zapewnienia, aby w normalnych warunkach eksploatacji emisje nie przekroczyły poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami.

⁴ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (konkluzje dotyczące BTA w odniesieniu do dużych obiektów spalania) (Dz.U. 2017, L 212, s. 1).

4. W drodze odstępstwa od ust. 3 oraz bez uszczerbku dla art. 18 właściwy organ może, w szczególnych przypadkach, ustalić mniej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji. Odstępstwo takie może mieć zastosowanie tylko w przypadku gdy ocena pokazuje, że osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w konkluzjach dotyczących BAT prowadziłyby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska, ze względu na:

- a) położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe; lub
- b) charakterystykę techniczną danej instalacji.

W załączniku do warunków pozwolenia właściwy organ podaje przyczyny zastosowania akapitu pierwszego, w tym wyniki oceny i uzasadnienie nałożonych warunków.

Dopuszczalne wielkości emisji ustalone zgodnie z akapitem pierwszym nie przekraczają jednak dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załącznikach do niniejszej dyrektywy, tam gdzie ma to zastosowanie.

Właściwe organy zapewniają w każdym przypadku, aby nie spowodowano znaczącego zanieczyszczenia oraz aby osiągnięto wysoki poziom ochrony środowiska jako całości.

[...]”.

11. Artykuł 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych przewiduje dodatkowe warunki dotyczące przestrzegania norm jakości środowiska:

„W przypadku gdy norma jakości środowiska narzuca bardziej rygorystyczne warunki niż te osiągnięte przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik, pozwolenie zawiera dodatkowe środki, bez uszczerbku dla innych środków, które mogą zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska”.

B. Dyrektywa w sprawie jakości powietrza

12. Pierwsze dwa motywy dyrektywy w sprawie jakości powietrza opisują jej nadrzędne cele:

„(1) Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego [...] stwierdza konieczność redukcji zanieczyszczeń do poziomów, które minimalizują skutki ich szkodliwego działania na zdrowie ludzkie, ze szczególnym uwzględnieniem populacji wrażliwych oraz środowiska jako całości, potrzebę poprawy monitorowania i oceny jakości powietrza, w tym również depozycji zanieczyszczeń, a także potrzebę informowania społeczeństwa.

(2) Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości, szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków mających na celu redukcję emisji. Z tego względu powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustanowić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem odpowiednich norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”.

13. Motyw 18 dyrektywy w sprawie jakości powietrza określa jej stosunek do innych dyrektyw:

„[...] Uwzględnione zostaną również w pełni cele dotyczące jakości otaczającego powietrza określone w niniejszej dyrektywie w przypadkach, gdy zezwolenia na działalność przemysłową wydaje się na mocy dyrektywy 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁵”.

14. Odesłania do dyrektywy 2008/1 traktuje się zgodnie z art. 81 ust. 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych jako odesłania do tej ostatniej dyrektywy, ponieważ zgodnie z jej motywem 1 dokonuje ona przekształcenia w szczególności pierwszej wskazanej dyrektywy.

15. Artykuł 1 pkt 1 dyrektywy w sprawie jakości powietrza określa jej główny cel:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki mające na celu:

1) zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość.

2) [...]”

16. Artykuł 2 pkt 5 dyrektywy w sprawie jakości powietrza definiuje pojęcie wartości dopuszczalnej jako „poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie powinien być przekraczany”.

17. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie jakości powietrza zobowiązuje do przestrzegania różnych wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza:

„Państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI.

W odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu określone w załączniku XI wartości dopuszczalne nie mogą być przekroczone po upływie terminów podanych w tym załączniku.

Zgodność z tymi wymogami oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

[...]”.

18. Zgodnie z załącznikiem XI sekcja B godzinowa wartość 350 µg/m³ dla dwutlenku siarki nie może zostać przekroczona więcej niż 24 razy w roku kalendarzowym, a dobową wartość 125 µg/m³, nie może zostać przekroczona więcej niż 3 razy w roku kalendarzowym. Te wartości

⁵ Dz.U. 2008, L 24, s. 8.

dopuszczalne dla jakości powietrza mają zastosowanie w Bułgarii na podstawie dyrektywy 1999/30/WE⁶ od momentu przystąpienia tego państwa członkowskiego do Unii w dniu 1 stycznia 2007 r.⁷.

19. Artykuł 23 ust. 1 dyrektywy w sprawie jakości powietrza stanowi, że w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza w określonych strefach lub aglomeracjach należy sporządzić plany ochrony powietrza w celu dotrzymania tych wartości:

„W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV.

W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygaś, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. [...]

Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A [...]. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

[...]”.

20. Ponadto art. 19 dyrektywy w sprawie jakości powietrza stanowi, że w przypadku przekroczenia któregokolwiek z progów alarmowych informuje się społeczeństwo. Zgodnie z załącznikiem XII sekcja A próg alarmowy dla dwutlenku siarki wynosi 500 µg/m³, mierzony przez trzy kolejne godziny. Zgodnie z art. 24 w przypadku przekroczenia progu alarmowego dla dwutlenku siarki państwa członkowskie muszą podjąć krótkoterminowe działania ochronne wykraczające poza ostrzeżenia.

III. Stan faktyczny

21. Elektrownia ciepła „Maritsa-iztok 2” EAD jest największą elektrownią ciepłą z czterech elektrowni ciepłych znajdujących się w kompleksie energetycznym „Maritsa-iztok” na terytorium Republiki Bułgarii, z łączną zainstalowaną mocą 1602 MW. Wybudowano ją na terytorium gminy Radnewo, około 24,5 km w linii prostej od miasta Gylybowo. Składa się ona z ośmiu bloków generujących z wybudowanymi instalacjami odsiarczania.

22. Obiekt energetycznego spalania elektrowni ciepłej „Maritsa-iztok 2” EAD wykorzystuje lokalny węgiel brunatny, który wyróżnia się wysoką zawartością siarki i popiołu oraz niską zawartością opałową. Wykorzystywane kotły elektrowni zaprojektowano i wybudowano w celu spalania wyłącznie lokalnego węgla brunatnego i z tej przyczyny nie mogą one spalać innego rodzaju paliwa. Techniczne ograniczenia urządzeń polegają zasadniczo na niemożności

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. 1999, L 163, s. 41).

⁷ Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, pkt 17).

zaabsorbowania przez metalowy układ kotłów liniowych rozwiązań cieplnych, które powstałyby w wyniku stosowania paliwa o wyższej wartości opałowej, z niższą zawartością siarki i popiołu, czyli użycia innego rodzaju węgla.

23. Elektrownię uważa się za jedno z głównych źródeł zanieczyszczeń przemysłowych na obszarze gminy Gylybowo. Regularnie rejestruje się tam przekroczenia średnich jednogodzinnych i średnich dobowych norm dotyczących dwutlenku siarki, również ponad przewidziany próg alarmowy 500 µg/m³.

24. W związku z tym również Trybunał stwierdził niedawno, że Bułgaria uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej od 2007 r. na mocy art. 13 i 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza w strefie BG0006 (południowo-wschodnia Bułgaria), gdzie znajdują się gmina Gylybowo i elektrownia „Maritsa-iztok 2”⁸, ze względu na przekroczenie wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki i niewystarczające plany ochrony powietrza⁹.

25. W wykonaniu art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza rada gminy Gylybowo przyjęła w dniu 30 listopada 2018 r. program mający na celu obniżenie poziomów zanieczyszczeń i osiągnięcie zatwierdzonych norm w zakresie wskaźnika dotyczącego dwutlenku siarki w latach 2019–2023¹⁰. W programie tym wskazano jako główne źródła zanieczyszczeń dwutlenkiem siarki cztery elektrownie ciepłe w rejonie, w tym elektrownię ciepłą „Maritsa-iztok 2” EAD, a także ogrzewanie gospodarstw domowych.

26. W programie tym przewidziano między innymi następujący środek w celu obniżenia zanieczyszczeń dwutlenkiem siarki: „Wykonanie projektów mających na celu przebudowę instalacji odsiarczania i osiągnięcie minimalnego stopnia odsiarczania w wysokości 98%, a także niedopuszczanie pracy kotłów o niesprawnych i niefunkcjonujących instalacjach odsiarczania”¹¹.

27. Decyzją z dnia 21 grudnia 2018 r. dyrektor wykonawczy agencji wykonawczej ds. środowiska naturalnego (zwanej dalej „IAOS”) zaktualizował zintegrowane pozwolenie wydane elektrowni ciepłej „Maritsa-iztok 2”. Decyzja została wydana na podstawie bułgarskiej implementacji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w związku z decyzją wykonawczą (UE) 2017/1442.

28. W tej decyzji dyrektor wykonawczy określił w szczególności minimalny stopień odsiarczania wynoszący 97% w odniesieniu do instalacji odsiarczania 1/2, 3/4, 7 i 8, co odpowiada emisjom SO_x wynoszącym 570 mg/Nm³, a także minimalny stopień odsiarczania wynoszący 97,5% w odniesieniu do instalacji odsiarczania 5/6. Jednak aby osiągnąć normalnie przewidzianą dopuszczalną wielkość emisji wynoszącą 320 mg/Nm³ dla SO_x, należałoby zastosować stopień odsiarczania wynoszący 98,32%.

⁸ Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, pkt 21, 23, 29).

⁹ Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ₁₀) и серен диоксид (SO₂), 2019–2023 г. [Aktualizacja programu zarządzania jakością powietrza w gminie Gylybowo, opracowana w odniesieniu do następujących zanieczyszczeń: drobnych cząstek pyłu zawieszonego (PM₁₀) i dwutlenku siarki (SO₂), 2019–2023 r.], https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf.

¹¹ Środek GI_Lt_Pr_t_4, s. 287 planu.

29. Stowarzyszenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” wniosło skargę na tę decyzję do Administrativen sad – Stara Zagora (sądu administracyjnego w Starej Zagorze, Bułgaria), który oddalił ją wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2020 r. W szczególności sąd administracyjny odmówił rozpatrzenia i oceny znaczenia planu ochrony powietrza gminy Gylybowo.

30. Sąd pierwszej instancji stwierdził w szczególności, że stopień odsiarczania wynoszący 98,32% spowodowałby koszty w wysokości 312 200 000 lewów bułgarskich (BGN) (około 156 000 000 EUR). Przy stopniu odsiarczania wynoszącym 97% powstałyby natomiast w odniesieniu do 12-letniego okresu eksploatacji koszty w wysokości 40 000 000 BGN (około 20 000 000 EUR).

31. Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” (stowarzyszenie „Na rzecz Ziemi i dostępu do wymiaru sprawiedliwości”), z siedzibą w Sofii (Bułgaria), „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” („The Green Tank – stowarzyszenie obywatelskie pożytku publicznego”), z siedzibą w Grecji, oraz NS, zamieszkały w Grecji, wnieśli środek odwoławczy od tego wyroku.

32. Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria) zwraca się w związku z tym do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz art. 13 i 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza należy interpretować w ten sposób, że przy rozpatrywaniu wniosku o możliwość zastosowania odstępstwa zgodnie z art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych właściwy organ powinien ocenić – biorąc pod uwagę wszystkie odpowiednie dane naukowe dotyczące zanieczyszczenia, w tym środki przyjęte w ramach odpowiedniego programu jakości powietrza w danej strefie lub aglomeracji zgodnie z art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza – czy przyznanie możliwości zastosowania odstępstwa może zagrozić przestrzeganiu norm dotyczących jakości środowiska?
- 2) Czy art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz art. 13 i 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza należy interpretować w ten sposób, że przy rozpatrywaniu wniosku o możliwość zastosowania odstępstwa określonego w art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych właściwy organ powinien powstrzymać się od określenia mniej rygorystycznych norm emisyjnych dotyczących zanieczyszczeń w powietrzu pochodzących z obiektu energetycznego spalania, ponieważ takie odstępstwo byłoby niezgodne ze środkami określonymi w odpowiednim planie ochrony powietrza przyjętym w danej strefie lub aglomeracji zgodnie z art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza i mogłoby zagrozić osiągnięciu celu związanego z zachowaniem możliwie najkrótszego okresu przekroczenia norm dotyczących jakości powietrza?
- 3) Czy art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych i art. 13 dyrektywy w sprawie jakości powietrza należy interpretować w ten sposób, że przy rozpatrywaniu wniosku o możliwość zastosowania odstępstwa określonego w art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych właściwy organ powinien ocenić – biorąc pod uwagę wszystkie odnośne dane naukowe dotyczące zanieczyszczenia, w tym kumulatywny skutek wywoływany wraz z pozostałymi źródłami odpowiedniego rodzaju zanieczyszczeń – czy określenie mniej rygorystycznych norm dotyczących emisji zanieczyszczeń powietrza z obiektu energetycznego spalania przyczyniłoby się do przekroczenia odpowiednich norm dotyczących jakości powietrza, określonych zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie jakości

powietrza w danej strefie lub aglomeracji, a jeśli taka sytuacja ma miejsce, czy powinien powstrzymać się od przyznania możliwości zastosowania odstępstwa, które zagroziłoby osiągnięciu norm dotyczących jakości środowiska?”.

33. Uwagi na piśmie przedstawili stowarzyszenie wnoszące skargę, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” (stowarzyszenie „Na rzecz Ziemi i dostępu do wymiaru sprawiedliwości”), operator elektrowni, „TEC Maritsa-iztok 2” EAD, Republika Bułgarii, Republika Włoska i Komisja Europejska. Rozprawa nie odbyła się, ponieważ Trybunał uznał, że jest wystarczająco poinformowany.

IV. Ocena prawna

34. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu wyjaśnienie stosunku między przepisami dotyczącymi wydawania pozwoleń na instalacje przemysłowe na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych a wymogami dotyczącymi jakości powietrza na podstawie dyrektywy w sprawie jakości powietrza.

35. W art. 13 i załączniku XI do dyrektywy w sprawie jakości powietrza określono wartości dopuszczalne dla niektórych zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu (wartości dopuszczalne jakości powietrza). Ich przedmiotem jest ilość zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu i dlatego ich stężenie jest mierzone w punktach pomiarowych znajdujących się w określonych lokalizacjach, które są reprezentatywne dla danego zanieczyszczenia¹².

36. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymienia wprawdzie również rtęć, objętą dyrektywą 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu¹³ jako zanieczyszczenie powietrza, jednak Unia dotychczas nie określiła żadnej odrębnej wartości dopuszczalnej dla jakości powietrza w odniesieniu do stężenia tej substancji w otaczającym powietrzu. Zatem emisje rtęci ze spornej elektrowni są bez znaczenia dla wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

37. Natomiast w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy w sprawie jakości powietrza prawodawca unijny określił wartości dopuszczalne jakości powietrza dla dwutlenku siarki, które zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są przekraczane w strefie oddziaływania elektrowni „Maritsa-iztok 2”, to znaczy w strefie, w której są odczuwalne jej emisje, w szczególności w gminie Gyłbowo. Niedawno stwierdził to również Trybunał¹⁴. Wydaje się przy tym, że jest to jedyna strefa w Unii, w której są przekraczane wartości dopuszczalne jakości powietrza dla dwutlenku siarki¹⁵.

38. Gmina Gyłbowo przyjęła zatem plan ochrony powietrza, który przewiduje między innymi, że elektrownia „Maritsa-iztok 2” powinna osiągnąć stopień odsiarczania wynoszący 98%.

¹² Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 37 i nast.).

¹³ Dz.U. 2005, L 23, s. 3.

¹⁴ Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382).

¹⁵ Europejska Agencja Środowiska, Air quality in Europe – 2020 report, EEA Report No 09/2020, s. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

39. Konkretnie określenie dopuszczalnych wielkości emisji dla instalacji takiej jak wspomniana elektrownia opiera się na dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych, w szczególności na art. 15. Dopuszczalne wielkości emisji różnią się ze swej natury od wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza. Dotyczą one ilości zanieczyszczeń, które instalacja uwalnia w określonym czasie i które są mierzone w punkcie uwolnienia lub emisji. Uwolnione zanieczyszczenia rozchodzą się następnie w otaczającym powietrzu i odzwierciedlają się ten sposób w zmierzonych wartościach w punktach pomiarowych zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza.

40. Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych dopuszczalne wielkości emisji z instalacji muszą co do zasady być zgodne z najlepszymi dostępnymi technikami, ale w przypadku gdy te dopuszczalne wielkości prowadziłyby do nieproporcjonalnych kosztów, art. 15 ust. 4 pozwala na ustalenie mniej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości.

41. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ustalając dopuszczalne wielkości emisji dwutlenku siarki w spornym pozwoleniu dla elektrowni „Maritsa-iztok 2”, właściwy organ oparł się na tym ostatnim odstępstwie. W związku z tym ustalił minimalny stopień odsiarczania wynoszący 97% dla niektórych instalacji odsiarczania w elektrowni oraz minimalny stopień odsiarczania wynoszący 97,5% dla pozostałych instalacji. Zwiększenie stopnia odsiarczania do 98%, jak przewidziano w planie ochrony powietrza, zmniejszyłoby emisje dwutlenku siarki odpowiednio o jedną trzecią i jedną piątą. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby osiągnąć dopuszczalną wielkość emisji przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik, konieczne byłoby jeszcze większe odsiarczanie na poziomie 98,32%.

42. Niezależnie od tego, czy zostanie zastosowane odstępstwo na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, art. 18 tej dyrektywy wymaga jednak określenia dodatkowych warunków obok tych, które należy spełnić przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik, jeżeli konieczne są bardziej rygorystyczne warunki w celu przestrzegania zgodności z normami jakości środowiska.

43. W tym kontekście Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria) dąży do ustalenia przy pomocy trzech pytań, czy zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w spornym pozwoleniu jest wyłączone z powodu samego przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki zgodnie z dyrektywą o jakości powietrza (pytania pierwsze i trzecie) lub przynajmniej na podstawie planu ochrony powietrza (pytanie drugie).

44. Nie wydaje mi się jednak słuszne, aby analizować zadane pytania tak, jak zostały one postawione. Przeciwnie, najpierw omówię w świetle wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza i planu ochrony powietrza przesłanki odstępstwa określonego w art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (zob. sekcja A), a następnie uzupełniając wymagania wynikające z art. 18 tej dyrektywy (zob. sekcja B).

A. Artykuł 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

1. Kontekst regulacyjny art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

45. W myśl art. 15 ust. 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych dla instalacji przemysłowych muszą zostać określone dopuszczalne wielkości emisji, które zapewniają, że emisje nie przekroczą wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w decyzjach w sprawie konkluzji dotyczących BAT.

46. W drodze odstępstwa od art. 15 ust. 3 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych art. 15 ust. 4 akapit pierwszy zdanie pierwsze zezwala właściwemu organowi na ustalenie mniej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości emisji. Uprawnienie to pozostaje bez uszczerbku dla art. 18, który zostanie omówiony później¹⁶.

47. Artykuł 15 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych precyzuje, że odstępstwa w rozumieniu zdania pierwszego mogą mieć zastosowanie tylko w przypadku, gdy ocena pokazuje, że osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami prowadziłoby z określonych względów do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska. Względami tymi mogą być wyłącznie położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe, lub charakterystyka techniczna danej instalacji.

48. Zastosowanie odstępstwa wymaga zatem najpierw dokonania oceny.

49. Artykuł 15 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ogranicza możliwość większych dopuszczalnych wielkości emisji poprzez to, że należy jednak przestrzegać dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załącznikach do dyrektywy, tam gdzie ma to zastosowanie.

50. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zastosowanie tych wymogów nie nasuwa żadnych pytań w postępowaniu głównym.

2. Artykuł 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych – brak znaczącego zanieczyszczenia środowiska

51. Artykuł 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zawiera jednak dodatkowy wymóg, który w postępowaniu głównym mógłby stać na przeszkodzie odstępstwu. Zgodnie z tym przepisem właściwe organy zapewniają *w każdym przypadku*, aby nie spowodowano znaczącego zanieczyszczenia oraz aby osiągnięto wysoki poziom ochrony środowiska jako całości. Również motyw 16 ostatnie zdanie stanowi w tym względzie, że *w żadnym razie* nie należy powodować znaczących¹⁷ zanieczyszczeń, należy natomiast osiągnąć wysoki poziom ochrony środowiska jako całości.

¹⁶ Zobacz poniżej, pkt 77 i nast.

¹⁷ Termin „wesentliche” (znaczące) zanieczyszczenie środowiska w niemieckiej wersji językowej nie może mieć innego znaczenia niż termin „erhebliche” (znaczne) zanieczyszczenie środowiska, albowiem w innych wersjach językowych jest używany ten sam termin, np. „significant” (w angielskiej wersji językowej), „importante” (w francuskiej wersji językowej) lub „значительно” (w bułgarskiej wersji językowej).

52. Tym samym odstępstwo w art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych nie jest przewidziane dla wszystkich przypadków, w których dotrzymanie ogólnych dopuszczalnych wielkości emisji jest związane ze szczególnie wysokimi kosztami. Przeciwnie, odstępstwo to może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy mniej rygorystyczne dopuszczalne wielkości emisji nie powodują znaczącego zanieczyszczenia środowiska i pomimo odstępstwa osiągnięty zostaje wysoki poziom ochrony środowiska jako całości.

53. Artykuł 3 pkt 2 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych stanowi, że „zanieczyszczenie” oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji, wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, wody lub ziemi, które może zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska, spowodować szkody materialne albo obniżenie walorów środowiskowych lub kolizję z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

54. Zgodnie z tym przepisem każde uwolnienie dwutlenku siarki do powietrza stanowi zanieczyszczenie. Prawodawca unijny określił bowiem wartości dopuszczalne jakości powietrza dla dwutlenku siarki zgodnie z tytułem załącznika XI do dyrektywy w sprawie jakości powietrza w celu ochrony zdrowia ludzkiego. Wskazują one zatem na to, że uwalnianie dwutlenku siarki może szkodzić zdrowiu ludzkiemu lub jakości środowiska¹⁸.

55. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych nie określa jednak, kiedy zanieczyszczenie należy uznać za *znaczące*. Podobnie nie jest skonkretyzowane, co należy rozumieć przez pojęcie wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. W niniejszym postępowaniu nie trzeba jednak szeroko wyjaśniać, co należy rozumieć przez te pojęcia.

56. W świetle wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz niedawnego wyroku Trybunału¹⁹ należy bowiem przyjąć, że wartości dopuszczalne dla jakości powietrza określone w dyrektywie w sprawie jakości powietrza dla dwutlenku siarki są przekroczone w strefie oddziaływania spornej elektrowni. Zgodnie z motywem 18 tej dyrektywy uwzględniane są *w pełni* określone w niej cele dotyczące jakości otaczającego powietrza w przypadkach, gdy zezwolenia na działalność przemysłową wydaje się na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

57. Jak wskazano, prawodawca unijny określił wartości dopuszczalne dla jakości powietrza w celu ochrony zdrowia ludzkiego, a obowiązek ich przestrzegania ma zastosowanie na całym terytorium państw członkowskich²⁰ stale i bez wyjątku²¹. W przeciwieństwie do innych substancji zanieczyszczających dyrektywa ta nie przewiduje dla dwutlenku siarki nawet możliwości przedłużenia terminu dotrzymania wartości dopuszczalnych jakości powietrza. Zatem przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki nie można uznać za nieznaczające zanieczyszczenie, lecz jest ono siłą rzeczy znaczące.

¹⁸ Zobacz także już motywy pierwszy i czwarty dyrektywy Rady 80/779/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych (Dz.U. 1980, L 229, s. 30).

¹⁹ Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, w szczególności pkt 23, 29).

²⁰ Podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie dopuszczalnych wartości dla PM₁₀) (C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 73, 74); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 96, 97).

²¹ Podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Włochy (C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 64, 65); z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 42); z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 70); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 78–81); z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO₂) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, pkt 76, 78).

58. Jednocześnie prawodawca unijny określił przy pomocy wartości dopuszczalnych dla jakości powietrza, co należy rozumieć przez wysoki poziom ochrony środowiska w stosunku do poziomu danych zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu.

59. Odstępstwo przewidziane w art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych nie może uzasadniać przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza, a tym samym wykluczać znaczącego zanieczyszczenia. Przepis ten zezwala bowiem już zgodnie ze swoim brzmieniem jedynie na odejście od dopuszczalnych wielkości emisji dla instalacji przemysłowych normalnie obowiązujących zgodnie z tą dyrektywą. A przewidziana tam ocena kosztów przestrzegania dopuszczalnych wielkości i korzyści dla środowiska dotyczy jedynie kosztów w odniesieniu do danej instalacji. Jak zostanie przedstawione poniżej, odstępstwo od wartości dopuszczalnych jakości powietrza ze względu na nadrzędne interesy może natomiast być uzasadnione jedynie – w bardzo wąskich granicach i tymczasowo – w ramach dyrektywy w sprawie jakości powietrza, a mianowicie przy ustalaniu planów ochrony powietrza²².

3. Artykuł 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych – powodowanie znaczącego zanieczyszczenia

60. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zastosowanie spornego odstępstwa nie jest jedynym powodem przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki. Przeciwnie, przekroczenie to wynika z emisji z czterech różnych elektrowni wraz z emisjami z ogrzewania gospodarstw domowych. Zgodnie z planem ochrony powietrza gminy Gylybowo to ostatnie przyczynia się nawet w wymiarze od 10,1% do 79% do średniego godzinowego stężenia dwutlenku siarki w różnych miejscowościach na obszarze gminy²³.

61. W konsekwencji można by wyrazić wątpliwość co do tego, czy w związku z odstępstwem dla tylko jednego z tych źródeł zanieczyszczeń powodowane byłoby znaczące zanieczyszczenie w rozumieniu art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

62. Zgodnie z art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych właściwe organy muszą *zapewnić w każdym przypadku*, aby nie spowodowano znaczącego zanieczyszczenia, a więc aby nie przekroczono wartości dopuszczalnych jakości powietrza na podstawie odstępstwa. Jeżeli jednak przy zastosowaniu odstępstwa nie zostałyby uwzględniony wkład emisji z innych źródeł, mogłyby zaistnieć przypadki, w których znaczące zanieczyszczenie jest przynajmniej współpowodowane. Dotrzymanie wartości dopuszczalnych jakości powietrza byłoby również prawie wyłączone, gdyby każde źródło zanieczyszczeń było oceniane niezależnie od innych źródeł.

63. W związku z tym odstępstwo na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych wymaga kompleksowego określenia dopuszczalnych emisji ze *wszystkich* źródeł zanieczyszczeń zapewniającego, że nawet w przypadku zastosowania odstępstwa dla jednego ze źródeł nie zostanie spowodowane przekroczenie wartości dopuszczalnych jakości powietrza ogółem.

²² Poniżej, pkt 64 i nast.

²³ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może odnosić się do ilustracji nr VI.2.7 na s. 256 planu ochrony powietrza (przywołanego w przyp. 10).

64. Plan ochrony powietrza, który właściwe organy krajowe zobowiązane są opracować na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza, a więc na podstawie innej dyrektywy, jest instrumentem tego określenia. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza państwa członkowskie muszą bowiem zapewnić opracowanie takiego planu, który określa odpowiednie działania, tak aby okres, w którym wartości dopuszczalne jakości powietrza nie są dotrzymane, był jak najkrótszy. Innymi słowy: plan ochrony powietrza musi określać środki niezbędne do jak najszybszego dotrzymania wartości dopuszczalnych jakości powietrza. Zasadniczo będą to środki mające na celu zmniejszenie uwalniania odpowiednich zanieczyszczeń, na przykład bardziej rygorystyczne wielkości emisji dla niektórych źródeł.

65. W przeciwieństwie do pozwoleń na indywidualne instalacje i działania w ramach tego planu możliwe jest zapewnienie równowagi między celem dotrzymania wartości dopuszczalnych jakości powietrza a różnymi interesami publicznymi i prywatnymi²⁴. Należy przy tym dokonać wspólnej oceny wszystkich interesów związanych z danymi źródłami i wyważenia ich względem siebie oraz względem celu, jakim jest dotrzymanie wartości dopuszczalnych jakości powietrza. W ten sposób można zdecydować, które źródło emisji należy poddać bardziej restrykcyjnym ograniczeniom lub w jakim stopniu opóźnić zakończenie przekroczenia z tego względu, że szybsze ograniczenie emisji prowadziłoby do nieproporcjonalnego naruszenia nadrzędnych interesów. Dyrektywa w sprawie jakości powietrza nie przewiduje jednak żadnych ustępstw w odniesieniu do celu, jakim jest dotrzymanie wartości dopuszczalnych jakości powietrza. Jedynie w przypadku okresu przekroczenia istnieje pewna elastyczność, jednak okres ten również musi pozostać jak najkrótszy²⁵ i w żadnym razie nie może być rozszerzony na czas nieokreślony²⁶.

66. Bułgaria i operator elektrowni zaprzeczają wprawdzie, by gmina Gylybowo mogła określić w swoim planie ochrony powietrza emisje ze spornej elektrowni, ponieważ znajduje się ona w innej gminie. Jednak plan ochrony powietrza może zapewnić dotrzymanie wartości dopuszczalnych jakości powietrza tylko wtedy, gdy może określać wymagania dla wszystkich istotnych źródeł emisji – a więc również dla źródeł znajdujących się poza obszarem, którego dotyczy przekroczenie.

67. Nie oznacza to, że plan ochrony powietrza musi być ustalony w jednym akcie prawnym lub przez jeden organ. Państwa członkowskie mają swobodę organizowania kompetencji właściwych organów w taki sposób, aby plan ochrony powietrza wynikał z różnych aktów prawnych różnych organów. Państwa członkowskie muszą jednak zapewnić, aby te akty prawne łącznie spełniały wymogi art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza. Muszą zatem zapewnić w szczególności, aby różne organy koordynowały swoje działania, aby wspólnie osiągnąć ten cel.

68. Tylko jeżeli z tych wymagań wynika, że wartości dopuszczalne jakości powietrza są dotrzymywane również w przypadku ustalenia wyższych dopuszczalnych wielkości emisji, jest zapewnione, że odstępstwo na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w żadnym razie nie spowoduje znaczącego zanieczyszczenia. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza w strefie oddziaływania instalacji zastosowanie odstępstwa dla dodatkowych emisji wymaga zatem, aby jeden lub kilka planów ochrony powietrza na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza zapewniało, by okres,

²⁴ Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 45, 46); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 134); z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO2) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, pkt. 130).

²⁵ Wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 109); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 136); z dnia 12 maja 2022 r., Komisja/Bułgaria (Wartości dopuszczalne – SO2) (C-730/19, niepublikowany, EU:C:2022:382, pkt. 132).

²⁶ Wyrok z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 154).

w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy w całej strefie oddziaływania, a odstępstwo było zgodne z wymogami tych planów. Gdyby natomiast odstępstwo zostało zastosowane bez istnienia tych planów, należałoby obawiać się, że stworzyłyby to fakty dokonane, które później utrudnią lub uniemożliwią dotrzymanie wartości dopuszczalnych jakości powietrza tak szybko, jak to możliwe.

69. Zgodnie z zasadą ostrożności, która leży u podstaw polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska na podstawie art. 191 ust. 2 TFUE, jedynie wtedy jest w każdym przypadku zapewnione, że nie zostanie spowodowane żadne znaczące zanieczyszczenie, jeżeli wykluczone są wszelkie racjonalne naukowe wątpliwości co do tego rezultatu²⁷. Postanowienia planów ochrony powietrza muszą zatem spełniać ten standard, jeżeli mają umożliwiać odstępstwo na podstawie art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

70. Ten – co prawda rygorystyczny – standard jest zgodny również z zasadą ścisłej wykładni wyjątków od ogólnych zasad²⁸. Nie narusza on również działania art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych²⁹, albowiem odstępstwo to nadal ma zastosowanie, jeżeli odpowiednie wartości dopuszczalne jakości powietrza nie są przekroczone w strefie oddziaływania danych emisji. W Unii jednak – na ile wiadomo – w 2019 r. tylko okolica spornej elektrowni była dotknięta przekroczeniem wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki.

71. Zgodnie z tą wykładnią art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ostatecznie nie ma znaczenia, czy wymagania planu ochrony powietrza gminy Gylybowo są wiążące dla spornego pozwolenia. W związku z przekroczeniem wartości dopuszczalnych jakości powietrza dla dwutlenku siarki w strefie oddziaływania elektrowni odstępstwo to jest bowiem dopuszczalne zgodnie z powyższymi rozważaniami *tylko wtedy*, gdy istnieje plan ochrony powietrza określający wymagania dla właściwych źródeł emisji.

72. Braki w planie ochrony powietrza nie skutkują zatem tym, że odstępstwo jest dopuszczalne wbrew wymogom planu, lecz przeciwnie, oznaczają, że dany warunek odstępstwa nie jest w nim uwzględniony.

73. Ponadto dla zastosowania odstępstwa na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych nie wystarczy, aby było ono zgodne z planem ochrony powietrza, który określa środki niezbędne do dotrzymania wartości dopuszczalnych jakości powietrza w odniesieniu do części strefy oddziaływania instalacji. Przeciwnie, właściwe organy muszą zapewnić wszędzie w tej strefie oddziaływania, że wartości dopuszczalne jakości powietrza są dotrzymywane.

74. Plan ochrony powietrza gminy Gylybowo zawiera jednak elementy wskazujące na to, że sporna elektrownia wraz z innymi źródłami przemysłowymi przyczyniłaby się do znaczącego przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza i prognozy alarmowego poza obszarem

²⁷ Zobacz w odniesieniu do dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7) wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 58); z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 66); a także w odniesieniu do przepisów dotyczących odpadów wyrok z dnia 24 października 2019 r., Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, pkt 58). Zobacz również Ch. Sobotta, Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?, *ERA Forum* 2020, s. 723.

²⁸ Zobacz wyroki: z dnia 12 września 2000 r., Komisja/Irlandia (C-358/97, EU:C:2000:425, pkt 55); z dnia 4 października 2011 r., Football Association Premier League i in. (C-403/08 i C-429/08, EU:C:2011:631, pkt 162); z dnia 14 lipca 2022 r., Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 61).

²⁹ Zobacz wyroki: z dnia 18 listopada 2004 r., Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, pkt 17); z dnia 14 czerwca 2007 r., Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, pkt 16); z dnia 13 stycznia 2022 r., Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, pkt 25).

gminy nawet po przeprowadzeniu wymaganego w planie odsiarczania wynoszącego 98%³⁰. Inne źródła, takie jak ogrzewanie gospodarstw domowych, najwyraźniej nie zostały jeszcze uwzględnione.

75. Gdyby tak było, co musiałyby ustalić właściwe sądy krajowe, odstępstwo nie byłoby dopuszczalne na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, nawet gdyby było zgodne z planem ochrony powietrza dla gminy Gylybowo. Stosując odstępstwo, właściwy organ nie mógłby bowiem zapewnić, że nie wystąpi znaczące zanieczyszczenie w miejscach, w których plan ochrony powietrza zakłada przekroczenie wartości dopuszczalnych jakości powietrza.

4. Wniosek pośredni

76. Zgodnie z art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 15 ust. 4 tej dyrektywy dla uwolnienia substancji zanieczyszczającej, której wartość dopuszczalna jakości powietrza określona w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy w sprawie jakości powietrza jest przekroczona w strefie oddziaływania tego uwolnienia, ma zatem dwa warunki. Po pierwsze, jeden lub kilka planów ochrony powietrza na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza musi zapewniać, bez racjonalnych naukowych wątpliwości, by okres niedotrzymywania był jak najkrótszy w całej strefie oddziaływania. Po drugie, odstępstwo musi być zgodne z wymogami tych planów.

B. Artykuł 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

77. Wydaje się prawdopodobne, że w świetle powyższych rozważań spór w postępowaniu głównym może zostać rozstrzygnięty wyłącznie na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, bez odwoływania się do art. 18. Jednak wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym również wyraźnie odwołuje się do tego ostatniego przepisu i strony intensywnie go omawiają. Jest to logiczne w zakresie, w jakim Komisja prawidłowo wyjaśnia, że zastosowanie art. 15 ust. 4 jest wyłączone zwłaszcza wtedy, gdy ma mieć zastosowanie art. 18. Ilustruje to szczególnie fakt, że art. 15 ust. 4 stosuje się bez uszczerbku dla art. 18. W związku z tym przeanalizuję poniżej wymagania art. 18.

78. Artykuł 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ma zastosowanie w przypadku, gdy norma jakości środowiska narzuca bardziej rygorystyczne warunki niż te osiągnięte przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik. W takim przypadku w pozwoleniu należy określić dodatkowe środki, bez uszczerbku dla innych środków, które mogą zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska. Odpowiednio do tego również art. 14 ust. 1 akapit pierwszy stanowi, że pozwolenie na instalację obejmuje wszystkie środki niezbędne do spełnienia wymogów art. 18.

79. Należy zatem najpierw wyjaśnić, czy wartości dopuszczalne jakości powietrza dla niektórych zanieczyszczeń należy uznać za normy jakości środowiska (zob. niżej, sekcja 1), a następnie, czy wymagają one bardziej rygorystycznych środków niż określone w spornym uregulowaniu (zob. niżej, sekcja 2).

³⁰ Strona 304 i nast. planu ochrony powietrza, w szczególności ilustracje nr VIII.4.3.1–VIII.4.3.3 (przywołanego w przyp. 10).

1. Pojęcie normy jakości środowiska

80. Artykuł 3 pkt 6 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych definiuje pojęcie normy jakości środowiska jako zestaw wymogów, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część, zgodnie z prawem unijnym. Trybunał rozumie przez to konkretne wymogi o charakterze jakościowym dotyczące stężenia substancji zanieczyszczających, które muszą być spełnione w danym momencie przez to konkretne środowisko³¹.

81. Chociaż prawdą jest, że dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych nie wymienia wyraźnie dyrektywy w sprawie jakości powietrza, to jednak wbrew twierdzeniom Bułgarii art. 3 pkt 6 i art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych mają na uwadze, przynajmniej w sposób dorozumiany, jednoznacznie uregulowania takie jak wartości dopuszczalne jakości powietrza dla niektórych zanieczyszczeń.

82. Dopuszczalne wartości dla jakości powietrza muszą być bowiem zasadniczo przestrzegane w każdym czasie i w każdym miejscu w Unii³². Chodzi zatem o wymogi, które muszą być spełnione w danym momencie przez dane środowisko lub jego część zgodnie z ustawodawstwem Unii, lub, ujmując rzecz słowami Trybunału, o konkretne wymogi o charakterze jakościowym dotyczące stężenia substancji zanieczyszczających, które muszą być spełnione w danym momencie przez to szczególne środowisko³³. Jak już wyjaśniłam jakiś czas temu, chodzi zatem o normy jakości środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 6 i art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych³⁴.

83. Wbrew stanowisku Bułgarii nie ma również znaczenia, że wartości dopuszczalne jakości powietrza muszą być dotrzymywane stale, chociaż w definicji norm jakości środowiska jest mowa jedynie o danym momencie. Definicja ta ilustruje jedynie to, że normy jakości środowiska obejmują również wymogi, które nie muszą być przestrzegane stale, lecz w jednym (lub kilku) określonych momentach. W tym względzie możliwe do wyobrażenia byłyby wymogi związane z wędrówką ptaków lub przy okazji pewnych warunków środowiskowych zmieniających się w czasie. Stałe wymogi to jednak tym bardziej normy jakości środowiska, gdyż obowiązują one w każdym danym momencie.

84. Bułgaria uważa ponadto, że normami jakości środowiska są jedynie wielkości emisji niektórych instalacji określone w sposób szczególny zgodnie z prawem bułgarskim. Stanowisko to nie może jednak przekonywać z tego względu, że art. 3 pkt 6 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych wyraźnie odwołuje się do wymogów prawa unijnego.

85. To, że wartości dopuszczalne jakości powietrza są normami jakości środowiska, znajduje potwierdzenie we wniosku *a contrario* z koncepcji tzw. „wartości docelowych” dla niektórych innych zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu. Koncepcja ta została wprowadzona dyrektywą 2004/107³⁵, a również dyrektywa w sprawie jakości powietrza określa docelowe wartości jakości powietrza dla ozonu³⁶ i przejściowo dla pyłu zawieszonego PM_{2,5}³⁷. Podczas gdy wartości dopuszczalne jakości powietrza zgodnie z art. 2 pkt 5 ostatniej wymienionej dyrektywy muszą

³¹ Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 62).

³² Podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie dopuszczalnych wartości dla PM10) (C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 73, 74); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 96, 97).

³³ Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 62).

³⁴ Opinia w sprawach połączonych Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2010:775, pkt 62).

³⁵ Przywołana w pkt 36.

³⁶ Artykuł 17 i załącznik VII sekcja B.

³⁷ Artykuł 16 ust. 1 i załącznik XIV sekcja D.

być przestrzegane bez ograniczeń po ich wejściu w życie, wartości docelowe zgodnie z art. 2 pkt 9 muszą być przestrzegane tylko tam, gdzie to możliwe. Ponadto motyw 6 dyrektywy 2004/107 wyraźnie stanowi, że wartości docelowe nie są normami jakości środowiska, a zgodnie z motywem 5 nie wymagają one dla instalacji przemysłowych żadnych środków, które wykraczają poza stosowanie najlepszych dostępnych technik.

86. Dopuszczalne wartości jakości powietrza dla niektórych zanieczyszczeń określone w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy w sprawie jakości powietrza stanowią zatem normy jakości środowiska w rozumieniu art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

87. W ramach tej wykładni art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych konkretyzuje podstawowy obowiązek wynikający z art. 11 lit. c), aby eksploatacja instalacji nie powodowała żadnego znaczącego zanieczyszczenia. Skoro – jak już wspomniano³⁸ – przekroczenie wartości dopuszczalnych jakości powietrza byłoby takim zanieczyszczeniem, muszą istnieć instrumenty w celu zapewnienia, by te wartości dopuszczalne w ogóle mogły być dotrzymane w strefie oddziaływania instalacji. W przeciwnym bowiem razie można by się obawiać, że instalacje, choć spełniają standardy najlepszych dostępnych technik, to jednak przyczyniają się do przekroczenia wspomnianych wartości dopuszczalnych.

2. Konieczność określenia bardziej rygorystycznych środków

88. Tak jak w przypadku omówionej już kwestii powodowania znaczącego zanieczyszczenia różne przyczyny przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza mają decydujące znaczenie w kwestii konieczności określenia bardziej rygorystycznych środków. Ponieważ istnieje kilku zanieczyszczających, a mianowicie cztery elektrownie i ogrzewanie gospodarstw domowych, z art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, również w związku z dyrektywą w sprawie jakości powietrza, nie wynika bezpośrednio, w jakim stopniu poszczególne źródła powinny zredukować swoje emisje dwutlenku siarki. Decyzja ta należy do właściwych organów bułgarskich.

89. Tak jak w kontekście art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych jest to możliwe tylko na podstawie planu ochrony powietrza (lub kilku skoordynowanych planów), w którym są ustalone dopuszczalne emisje dla wszystkich źródeł. Musi z niego wynikać, czy dopuszczalne wielkości emisji określone dla danej instalacji są wystarczające, czy też konieczne są dodatkowe środki.

90. Dlatego też przy stosowaniu art. 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do wartości dopuszczalnych jakości powietrza plan ochrony powietrza jest warunkiem wydania pozwolenia. Zgodnie z art. 14 ust. 1 akapit pierwszy pozwolenie musi bowiem obejmować wszelkie środki niezbędne do spełnienia wymogów art. 18. W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych jakości powietrza z reguły nie jest jednak możliwe stwierdzenie bez planu ochrony powietrza, jakie dodatkowe środki są niezbędne dla określonego źródła emisji, aby w wystarczającym stopniu poprawić jakość powietrza.

91. Jednak inaczej niż w kontekście stosowania odstępstwa dyrektywa w sprawie jakości powietrza nie wymaga przy określaniu dodatkowych środków, by właściwy organ obowiązku zapewniał w każdym przypadku dotrzymanie normy jakości środowiska. Zatem nie musi być wykluczona jakakolwiek racjonalna naukowa wątpliwość co do tego, że dodatkowe środki są

³⁸ Zobacz powyżej, pkt 56.

wystarczające. Przeciwnie, wystarczy, jeśli wymogi planu ochrony powietrza opierają się na zrozumiałym przekonaniu właściwych organów, że w ramach ustalonych środków okres niedotrzymywania będzie jak najkrótszy.

3. *Wniosek pośredni*

92. Pozwolenie na instalację przemysłową, dla której zgodnie z art. 11, 14, 15 i 18 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych należy określić wartości dopuszczalne dla uwalniania substancji zanieczyszczającej, której wartość dopuszczalna jakości powietrza określona w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy w sprawie jakości jest przekroczona w strefie oddziaływania tego uwolnienia, ma również dwa warunki. Po pierwsze, jeden lub kilka planów ochrony powietrza na podstawie art. 23 tej dyrektywy musi zapewniać, by okres niedotrzymywania był jak najkrótszy. Po drugie, pozwolenie musi być zgodne z wymogami tych planów.

V. **Wnioski**

93. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł w sposób następujący:

- 1) Zgodnie z art. 15 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych zastosowanie odstępstwa na podstawie z art. 15 ust. 4 tej dyrektywy dla uwolnienia substancji zanieczyszczającej, której wartość dopuszczalna jakości powietrza określona w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy jest przekroczona w strefie oddziaływania tego uwolnienia, ma dwa warunki. Po pierwsze, jeden lub kilka planów ochrony powietrza na podstawie art. 23 dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza musi zapewniać, bez racjonalnych naukowych wątpliwości, by okres niedotrzymywania był jak najkrótszy w całej strefie oddziaływania. Po drugie, odstępstwo musi być zgodne z wymogami tych planów.
- 2) Pozwolenie na instalację przemysłową, dla której zgodnie z art. 11, 14, 15 i 18 dyrektywy 2010/75 należy określić wartości dopuszczalne dla uwalniania substancji zanieczyszczającej, której wartość dopuszczalna jakości powietrza określona w art. 13 i załączniku XI do dyrektywy 2008/50 jest przekroczona w strefie oddziaływania tego uwolnienia, ma również dwa warunki. Po pierwsze, jeden lub kilka planów ochrony powietrza na podstawie art. 23 dyrektywy 2008/50 musi zapewniać, by okres niedotrzymywania był jak najkrótszy. Po drugie, pozwolenie musi być zgodne z wymogami tych planów.