



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 22 septembrie 2022¹

Cauza C-375/21

Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria)]

„Cerere de decizie preliminară – Directiva 2010/75/UE – Emisii industriale – Prevenirea și controlul integrat al poluării – Stabilirea unor valori-limită mai puțin riguroase pentru emisii – Respectarea standardelor de calitate a mediului – Obligațiile autorității competente – Directiva 2008/50/CE – Calitatea aerului înconjurător – Valori-limită pentru calitatea aerului în scopul protejării sănătății umane – Depășire – Plan privind calitatea aerului”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește relația dintre două tipuri de valori-limită și dintre directivele din care decurg aceste valori. Prin Directiva privind emisiile industriale², sunt stabilite *valori-limită de emisie* pentru instalațiile industriale. În plus, Directiva privind calitatea aerului înconjurător³ conține *valorile-limită pentru calitatea aerului*. Ambele reglementări urmăresc să asigure un nivel ridicat de protecție a mediului în ceea ce privește calitatea aerului, însă ele produc efecte pe planuri diferite. Valorile-limită de emisie stabilite de Directiva privind emisiile industriale se aplică direct unei surse de poluanți atmosferici, cum ar fi coșul de fum. În schimb, valorile-limită pentru calitatea aerului prevăzute de Directiva privind calitatea aerului înconjurător au ca obiect rezultatul global al tuturor surselor de poluanți atmosferici din aerul înconjurător, și anume din aerul pe care îl respiră oamenii. Cu toate acestea, este evident că aplicarea acestor două reglementări trebuie să fie coordonată.

2. Litigiul principal își are originea în actualizarea autorizației existente a unei centrale electrice pe bază de lignit, în temeiul Directivei privind emisiile industriale. Întrucât respectarea valorilor-limită pentru eliberarea emisiilor de dioxid de sulf aplicabile ca atare în temeiul acestei directive ar determina costuri disproporționat de mari, au fost stabilite valori-limită de emisie mai puțin riguroase, fapt permis, în principiu, printr-o derogare prevăzută de directivă.

¹ Limba originală: germana.

² Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) (JO 2010, L 334, p. 17).

³ Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa (JO 2008, L 152, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2015/1480 a Comisiei din 28 august 2015 (JO 2015, L 226, p. 4).

3. Cu toate acestea, valorile-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf prevăzute de Directiva privind calitatea aerului înconjurător sunt depășite în zona afectată de centrala electrică, iar un plan privind calitatea aerului adoptat din acest motiv pentru respectarea acestor valori-limită prevede cerințe mai stricte privind emisiile centralei electrice, care nu au fost luate în considerare la momentul actualizării autorizației.

4. Prin urmare, trebuie să se stabilească în special dacă o derogare de la valorile-limită de emisie aplicabile în mod normal în temeiul Directivei privind emisiile industriale poate fi acordată, deși valorile-limită de emisie prevăzute de Directiva privind calitatea aerului înconjurător pentru poluantul în cauză sunt încălcate, iar planurile privind calitatea aerului prevăd cerințe mai stricte. În plus, întrebările preliminare privesc aspectul dacă, într-o astfel de situație, ar putea fi necesar să se stabilească cerințe chiar mai stricte decât valorile-limită de emisie care ar fi în mod normal aplicabile în temeiul Directivei privind emisiile industriale. În privința ambelor aspecte, vom arăta că planul privind calitatea aerului prevăzut de Directiva privind calitatea aerului înconjurător este instrumentul relevant pentru aplicarea coordonată a celor două directive.

II. Cadrul juridic

A. *Directiva privind emisiile industriale*

5. Considerentul (16) al Directivei privind emisiile industriale explică posibilitatea de a stabili valori-limită de emisie mai puțin riguroase:

„Pentru a ține cont de anumite circumstanțe specifice în care aplicarea nivelurilor de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile ar conduce la costuri disproporționat de mari față de beneficiile aduse mediului, autoritățile competente ar trebui să fie în măsură să stabilească valorile-limită de emisie care se abat de la nivelurile respective. Astfel de abateri ar trebui să se bazeze pe o evaluare care să țină seama de criteriile bine definite. Valorile-limită de emisie stabilite în prezenta directivă nu ar trebui depășite. În orice caz, nu ar trebui să se producă nicio poluare semnificativă și ar trebui atins un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.”

6. Articolul 3 din Directiva privind emisiile industriale definește diferite noțiuni:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «poluare» înseamnă introducerea directă sau indirectă, ca rezultat al activității umane, de substanțe, vibrații, căldură sau zgomot în aer, apă sau sol, care poate avea efect nociv asupra sănătății umane sau asupra calității mediului, care poate conduce la efecte dăunătoare asupra proprietății materiale sau poate altera sau afecta mediul ambiant și alte utilizări legitime ale mediului;

[...]

6. «standard de calitate a mediului» înseamnă totalitatea cerințelor care trebuie îndeplinite la un moment dat de către un anumit mediu sau de către o anumită parte a acestuia, astfel cum se prevede în dreptul Uniunii;

[...]”

7. Articolul 13 din Directiva privind emisiile industriale prevede că Comisia, împreună cu reprezentanții statelor membre, cu industriile implicate și cu organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului prezintă cele mai bune tehnici disponibile (BAT) în documentele de referință BAT și în concluziile BAT și actualizează periodic aceste documente. Instalația în litigiu, care este o centrală electrică pe bază de lignit, intră sub incidența Deciziei de punere în aplicare (UE) 2017/1442 de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile pentru instalațiile de ardere de dimensiuni mari⁴.

8. Cerințele de bază privind autorizarea decurg din articolul 14 alineatul (1) din Directiva privind emisiile industriale:

„Statele membre se asigură că autorizația cuprinde toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor de la articolele 11 și 18.

[...]”

9. În temeiul articolului 14 și al anexei II la Directiva privind emisiile industriale, în cadrul autorizației unei instalații trebuie să se stabilească în special valori-limită de emisie pentru dioxidul de sulf.

10. Alineatele (3) și (4) ale articolului 15 din Directiva privind emisiile industriale conțin normele privind stabilirea valorilor-limită de emisie relevante în cazul de față:

„(3) Autoritatea competentă stabilește valori-limită de emisie care asigură că, în condiții normale de funcționare, emisiile nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt prevăzute în deciziile privind concluziile BAT menționate la articolul 13 alineatul (5), prin:

- (a) stabilirea unor valori-limită de emisie care nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile. Aceste valori-limită de emisie se exprimă pentru aceleași perioade sau pentru perioade mai scurte, precum și în aceleași condiții de referință ca și nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile sau
- (b) stabilirea unor valori-limită de emisie diferite de cele prevăzute la litera (a) în ceea ce privește valorile, perioadele de timp și condițiile de referință.

În cazul în care se aplică litera (b), autoritatea competentă evaluează rezultatele monitorizării emisiilor cel puțin o dată pe an, pentru a se asigura că emisiile evacuate în condiții normale de funcționare nu au depășit nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile.

⁴ Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 31 iulie 2017 de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile (BAT) pentru instalațiile de ardere de dimensiuni mari, în temeiul Directivei Parlamentului European și a Consiliului privind emisiile industriale pentru instalațiile de ardere de dimensiuni mari (concluzii privind BAT pentru instalațiile de ardere de dimensiuni mari) (JO 2017, L 212, p. 1).

(4) Prin derogare de la alineatul (3) și fără a aduce atingere articolului 18, autoritatea competentă poate stabili, în cazuri specifice, valori-limită de emisie mai puțin riguroase. O astfel de derogare poate fi aplicată numai în cazul în care o evaluare demonstrează că atingerea nivelurilor de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile ar conduce la costuri disproporționat de mari în comparație cu beneficiile pentru mediu din cauza:

- (a) amplasării geografice sau a condițiilor locale de mediu ale instalației în cauză sau
- (b) a caracteristicilor tehnice ale instalației în cauză.

Autoritatea competentă precizează în anexa la condițiile de autorizare motivele aplicării primului paragraf, incluzând rezultatul evaluării și justificarea condițiilor impuse.

Valorile-limită de emisie stabilite în conformitate cu dispozițiile primului paragraf nu depășesc însă valorile-limită de emisie stabilite în anexele la prezenta directivă, după caz.

În orice caz, autoritatea competentă se asigură că nu se produce nicio poluare semnificativă și se atinge un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.

[...]

11. Articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale prevede condiții suplimentare pentru a se respecta standardele de calitate a mediului:

„În cazul în care un standard de calitate a mediului implică cerințe mai stricte decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile, autorizația include măsuri suplimentare, fără a aduce atingere altor măsuri care pot fi luate pentru a se respecta standardele de calitate a mediului.”

B. Directiva privind calitatea aerului înconjurător

12. Primele două considerente ale Directivei privind calitatea aerului înconjurător descriu obiectivele generale ale acesteia:

- „(1) Cel de-al șaselea Program comunitar de acțiune pentru mediu [...] stabilește necesitatea de a reduce poluarea la niveluri care să minimizeze efectele nocive asupra sănătății umane, acordându-se o atenție specială populațiilor sensibile și mediului ca întreg, de a îmbunătăți monitorizarea și evaluarea calității aerului, inclusiv depunerea poluanților, și de a furniza informații publicului.
- (2) Pentru a proteja sănătatea umană și mediul ca întreg, este deosebit de important să fie combătute la sursă emisiile de poluanți și să fie identificate și puse în aplicare cele mai eficiente măsuri de reducere a emisiilor pe plan local, național și comunitar. În consecință, emisiile de poluanți atmosferici nocivi ar trebui evitate, combătute sau reduse și ar trebui stabilite obiective corespunzătoare pentru calitatea aerului înconjurător, luându-se în considerare standardele, ghidurile și programele Organizației Mondiale a Sănătății.”

13. Considerentul (18) al Directivei privind calitatea aerului înconjurător abordează relația acesteia cu alte directive:

„[...] De asemenea, atunci când se eliberează autorizații pentru activități industriale în conformitate cu Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării⁵ vor fi luate în considerare obiectivele privind calitatea aerului înconjurător prevăzute de prezenta directivă.”

14. În temeiul articolului 81 alineatul (3) din Directiva privind emisiile industriale, trimiterile la Directiva 2008/1 se interpretează ca trimiteri la Directiva privind emisiile industriale, întrucât, în conformitate cu considerentul (1) al acesteia, ea a reformat printre altele Directiva 2008/1.

15. Articolul 1 punctul 1 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător conține obiectivul esențial al acesteia:

„Prezenta directivă stabilește măsuri care urmăresc:

1. definirea și stabilirea obiectivelor pentru calitatea aerului înconjurător destinate să evite, să prevină sau să reducă efectele dăunătoare asupra sănătății umane și a mediului ca întreg;

2. [...]”

16. Articolul 2 punctul 5 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător definește noțiunea de valoare-limită ca fiind un „nivel fixat pe baza cunoașterii științifice, în scopul de a evita, preveni sau reduce efectele dăunătoare asupra sănătății umane și/sau a mediului ca întreg, care se dorește a fi atins într-o perioadă dată și care nu trebuie depășit odată atins”.

17. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind calitatea aerului înconjurător impune respectarea diferitelor valori-limită pentru calitatea aerului:

„Statele membre se asigură că, în ansamblul zonelor și aglomerărilor lor, nivelurile de dioxid de sulf, PM₁₀, plumb și monoxid de carbon din aerul înconjurător se situează sub valorile-limită prevăzute în anexa XI.

În ceea ce privește dioxidul de azot și benzenul, valorile-limită specificate în anexa XI nu pot fi depășite începând cu datele specificate în respectiva anexă.

Gradul de respectare a acestor cerințe este evaluat în conformitate cu anexa III.

[...]”

18. În temeiul secțiunii B din anexa XI, pentru dioxidul de sulf, valoarea-limită orară de 350 μg/m³ nu trebuie depășită de mai mult de 24 de ori într-un an calendaristic, iar valoarea-limită zilnică de 125 μg/m³ nu trebuie depășită de mai mult de 3 ori într-un an calendaristic. Aceste valori-limită de calitate a aerului se aplică în Bulgaria pe baza Directivei 99/30⁶ de la aderarea acestui stat membru la Uniune la 1 ianuarie 2007⁷.

⁵ JO 2008, L 24, p. 8.

⁶ Directiva 1999/30/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999 privind valorile-limită pentru dioxidul de sulf, dioxidul de azot și oxizii de azot, pulberile în suspensie și plumbul din aerul înconjurător (JO 1999, L 163, p. 41, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 46).

⁷ Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, punctul 17).

19. Articolul 23 alineatul (1) din Directiva privind calitatea aerului înconjurător prevede că, în cazul depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului în anumite zone sau aglomerări, trebuie întocmite planuri privind calitatea aerului pentru respectarea valorilor-limită:

„Atunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită sau valoare-țintă, plus marja de toleranță pentru fiecare dintre acestea, statele membre se asigură că sunt întocmite planuri pentru aceste zone sau aglomerări pentru respectarea valorii-limită sau a valorii-țintă respective, precizate în anexele XI și XIV.

În eventualitatea unor depășiri ale acelor valori-limită al căror termen de atingere a expirat deja, planurile privind calitatea aerului stabilesc măsurile potrivite, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. [...]

Aceste planuri privind calitatea aerului includ cel puțin informațiile enumerate în secțiunea A din anexa XV [...]. Aceste planuri sunt comunicate de îndată Comisiei, dar în cel mult doi ani de la încheierea primului an în care a fost observată depășirea.

[...]

20. În plus, articolul 19 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător prevede informarea publicului în cazul depășirii unui prag de alertă. Potrivit secțiunii A din anexa XII, pragul de alertă pentru dioxidul de sulf este de 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ măsurat pe parcursul a trei ore consecutive. În conformitate cu articolul 24, în cazul depășirii pragului de alertă pentru dioxidul de sulf, pe lângă avertizări, statele membre iau măsuri de protecție pe termen scurt.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

21. Centrala termoelectrică „Maritsa-iztok 2” EAD este cea mai mare dintre cele patru centrale termoelectrice situate în complexul energetic „Maritsa-iztok” de pe teritoriul Republicii Bulgaria, având o capacitate totală instalată de 1 602 MW. Aceasta a fost construită în aria comunei Radnevo, la aproximativ 24,5 km în linie dreaptă de orașul Galabovo și se compune din opt generatoare având încorporate instalații de desulfurare.

22. Instalația de ardere a centralei termoelectrice „Maritsa-iztok 2” utilizează lignit local care se caracterizează printr-un conținut ridicat de sulf și de cenușă și printr-o valoare energetică scăzută. Cazanele centralei electrice sunt proiectate și construite numai pentru arderea lignitului local și, prin urmare, nu pot arde alt tip de combustibil. Limitările tehnice ale instalațiilor constau în esență în faptul că structura metalică a cazanelor nu poate rezista la dilatarea liniară care ar rezulta din utilizarea unui combustibil cu putere calorică mai ridicată și cu un conținut mai scăzut de sulf și de cenușă, cu alte cuvinte din utilizarea unui alt tip de cărbune.

23. Centrala electrică este considerată una dintre principalele surse de poluare industrială de pe teritoriul comunei Galabovo. În această zonă se înregistrează în mod constant depășiri ale valorilor-limită pentru dioxidul de sulf în media orară și zilnică, inclusiv dincolo de pragul de alertă de 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

24. Prin urmare, Curtea a mai constatat recent că, începând din anul 2007, Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 13 și 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător pentru zona BG0006 (sud-estul Bulgariei), în care se află comuna Galabovo și

centrala „Maritsa-iztok 2”⁸, ca urmare a depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf și a unor planuri insuficiente privind calitatea aerului⁹.

25. În temeiul articolului 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, Consiliul municipal Galabovo a adoptat, la data de 30 noiembrie 2018, un plan de reducere a nivelurilor de poluanți și de realizare a valorilor-limită pentru dioxidul de sulf pentru perioada 2019-2023¹⁰. În acest plan erau menționate, ca principale surse de poluare a mediului cu dioxid de sulf, cele patru centrale termoelectrice din regiune, printre care centrala termoelectrică „Maritsa-iztok 2”, precum și încălzirea spațiilor rezidențiale.

26. Acest plan prevedea printre altele următoarea măsură pe termen mediu de reducere a poluării mediului cu dioxid de sulf: „Punerea în aplicare a proiectelor de transformare a instalațiilor de desulfurare și realizarea unei rate minime de desulfurare de 98 %, precum și interdicția de exploatare a grupurilor de cazane fără instalații de desulfurare funcționale”¹¹.

27. Prin decizia din 21 decembrie 2018, directorul executiv al Agenției Executive pentru Mediu (denumită în continuare „IAOS”) a actualizat aprobarea integrată pentru centrala termoelectrică „Maritsa-iztok 2”. Decizia a fost adoptată în temeiul transpunerii în dreptul bulgar a Directivei privind emisiile industriale coroborate cu Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1442.

28. Prin această decizie, directorul executiv a stabilit printre altele o rată minimă de desulfurare de 97 % pentru instalațiile de desulfurare 1/2, 3/4, 7 și 8, ceea ce corespunde unor emisii de oxizi de sulf (SO_x) de 570 mg/Nm³, și o rată minimă de desulfurare de 97,5 % pentru instalațiile de desulfurare 5/6. Cu toate acestea, pentru a atinge valoarea-limită de emisie de 320 mg/Nm³ prevăzută în mod normal pentru SO_x, ar trebui să se aplice o rată de desulfurare de 98,32 %.

29. Asociația „Za zemiata – dostap do pravosadie” a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Administrativen sad – Stara Zagora (Tribunalul Administrativ din Stara Zagora, Bulgaria) care a respins-o prin hotărârea din 28 august 2020. Tribunalul Administrativ a refuzat să examineze și să evalueze în special semnificația planului privind calitatea aerului al comunei Galabovo.

30. Instanța de prim grad de jurisdicție a constatat printre altele că o rată de desulfurare de 98,32 % ar implica costuri de 312 200 000 de leva (BGN) (aproximativ 156 000 000 de euro). În schimb, o rată de desulfurare de 97 % ar implica costuri de 40 000 000 BGN (aproximativ 20 000 000 de euro) pentru o perioadă de exploatare de 12 ani.

31. Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” (Asociația „Pentru Pământ – Acces la justiție”), Sofia (Bulgaria), „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” (The Green Tank – asociație cetățenească fără scop lucrativ, Republica Elenă) și NS (Republica Elenă) au formulat recurs împotriva acestei hotărâri.

⁸ Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, punctele 21, 23 și 29).

⁹ Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO₂), 2019-2023 г. [Actualizarea programului privind calitatea aerului în comuna Galabovo, dezvoltat pentru poluanții particule fine (PM₁₀) și dioxid de sulf (SO₂), 2019-2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf].

¹¹ Мăсura Gl_Lt_Pr_t_4, p. 287 din program.

32. Prin urmare, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) adresează Curții următoarele întrebări:

- „1) Articolul 4 alineatul (3) TUE coroborat cu articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale, precum și cu articolele 13 și 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător trebuie să fie interpretat în sensul că, la examinarea unei cereri de derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, autoritatea competentă trebuie să aprecieze dacă, ținând seama de toate datele științifice pertinente referitoare la poluare, inclusiv de măsurile adoptate în cadrul planului corespunzător privind calitatea aerului într-o anumită zonă sau aglomerare în conformitate cu articolul 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, acordarea derogării poate compromite respectarea standardelor de calitate a mediului înconjurător?
- 2) Articolul 4 alineatul (3) TUE coroborat cu articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale și cu articolele 13 și 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător trebuie să fie interpretat în sensul că, la examinarea unei cereri de derogare în sensul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, autoritatea competentă trebuie să se abțină de la stabilirea unor valori-limită de emisie mai puțin riguroase pentru poluanții atmosferici provenind de la o instalație, în cazul în care o astfel de derogare ar putea fi contrară măsurilor stabilite în planul corespunzător privind calitatea aerului adoptat în respectiva zonă sau aglomerare, în conformitate cu articolul 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, și ar putea compromite atingerea obiectivului ca perioada de depășire a standardelor de calitate a aerului să fie cât mai scurtă cu putință?
- 3) Articolul 4 alineatul (3) TUE coroborat cu articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale și cu articolul 13 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător trebuie să fie interpretat în sensul că, atunci când analizează o cerere de derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, autoritatea competentă trebuie să aprecieze dacă, ținând seama de toate datele științifice pertinente referitoare la poluare, inclusiv de efectul de cumul cu alte surse ale poluantului în cauză, stabilirea unor valori-limită de emisie mai puțin riguroase pentru poluanții atmosferici provenind de la o instalație ar contribui la depășirea standardelor de calitate a aerului stabilite într-o anumită zonă sau aglomerare în conformitate cu articolul 13 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător și, în caz afirmativ, dacă trebuie să refuze acordarea derogării care ar compromite respectarea standardelor de calitate a mediului înconjurător?”

33. Asociația reclamantă, Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” (Asociația „Pentru Pământ – Acces la justiție”), operatorul centralei electrice, „TETS Maritsa iztok 2” EAD, Republica Bulgaria, Republica Italiană, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Nu a fost organizată o ședință, întrucât Curtea s-a considerat suficient de lămurită.

IV. Evaluare juridică

34. Cererea de decizie preliminară urmărește să se stabilească ce raport există între dispozițiile ce reglementează autorizarea instalațiilor industriale prevăzute de Directiva privind emisiile industriale și cerințele de calitate a aerului înconjurător prevăzute de Directiva privind calitatea aerului înconjurător.

35. Articolul 13 și anexa XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător stabilesc valori-limită pentru anumiți poluanți din aerul înconjurător (valori-limită pentru calitatea aerului). Acestea au ca obiect cantitatea de poluanți existentă în aerul înconjurător și concentrația acestor poluanți este, așadar, măsurată în anumite puncte de prelevare reprezentative pentru emisiile de poluanți¹².

36. Chiar dacă cererea de decizie preliminară menționează de asemenea mercurul, calificat drept poluant atmosferic de Directiva 2004/107/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 2004 privind arsenicul, cadmiul, mercurul, nichelul și hidrocarburile aromatice policiclice din aerul înconjurător¹³, până în prezent, Uniunea nu a stabilit o valoare-limită pentru calitatea aerului distinctă pentru concentrația acestei substanțe în aerul înconjurător. Prin urmare, emisiile de mercur de la centrala electrică în litigiu nu sunt relevante pentru cererea de decizie preliminară.

37. În schimb, la articolul 13 și în anexa XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător, legiuitorul Uniunii a stabilit valori-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf care sunt depășite în zona afectată de centrala „Maritsa-iztok 2”, și anume în zona în care, potrivit cererii de decizie preliminară, sunt resimțite emisiile provenite de la aceasta, în special în comuna Galabovo. Recent, Curtea a constatat de asemenea acest lucru¹⁴. Se pare că aceasta este singura zonă din Uniune în care valorile-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf sunt depășite¹⁵.

38. Prin urmare, comuna Galabovo a adoptat un plan privind calitatea aerului care prevede printre altele ca centrala electrică „Maritsa-iztok 2” să atingă o rată de desulfurare de 98 %.

39. Stabilirea concretă a valorilor-limită de emisie pentru o instalație precum centrala electrică menționată se întemeiază pe Directiva privind emisiile industriale, în special pe articolul 15 din aceasta. Prin natura lor, valorile-limită de emisie se deosebesc de valorile-limită pentru calitatea aerului. Acestea se referă la cantitatea de poluanți eliberată de o instalație pentru o anumită perioadă și ea se măsoară la punctul de eliberare sau de emisie. Poluanții eliberați se dispersează ulterior în aerul înconjurător și se reflectă astfel în valorile măsurate la punctele de prelevare potrivit Directivei privind calitatea aerului înconjurător.

40. În conformitate cu articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind emisiile industriale, valorile-limită de emisie ale unei instalații trebuie, în principiu, să corespundă celor mai bune tehnici disponibile, dar, dacă aceste valori-limită ar duce la costuri disproporționate, articolul 15 alineatul (4) permite stabilirea unor valori-limită mai puțin riguroase.

41. Potrivit cererii de decizie preliminară, pentru a stabili valorile-limită de emisie pentru dioxidul de sulf în cadrul autorizării în litigiu a centralei electrice „Maritsa-iztok 2”, autoritatea competentă s-a întemeiat pe această din urmă derogare. Prin urmare, ea a stabilit o rată minimă de desulfurare de 97 % pentru câteva instalații de desulfurare ale centralei electrice și o rată minimă de desulfurare de 97,5 % pentru alte instalații. O creștere a ratei de desulfurare la 98 %, astfel cum se

¹² A se vedea în această privință Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții (C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 37 și următoarele).

¹³ JO 2005, L 23, p. 3, Ediție specială 15/vol. 13, p. 124.

¹⁴ Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382).

¹⁵ Agenția Europeană de Mediu, Air quality in Europe - 2020 report, EEA Report No 09/2020, p. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

prevede în planul privind calitatea aerului, ar reduce emisiile de dioxid de sulf cu o treime sau cu o cincime. Potrivit cererii de decizie preliminară, pentru a realiza valoarea-limită de emisie a celor mai bune tehnici disponibile, ar fi necesară o desulfurare și mai mare de 98,32 %.

42. Cu toate acestea, independent de aspectul dacă se acordă o derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, articolul 18 din această directivă impune măsuri suplimentare, altele decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile atunci când sunt necesare cerințe mai stricte pentru respectarea unui standard de calitate a mediului.

43. În acest context, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) urmărește să afle, prin intermediul celor trei întrebări, dacă recurgerea la derogarea prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale în ceea ce privește autorizația în litigiu este exclusă prin simplul fapt al depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf în temeiul Directivei privind calitatea aerului înconjurător (întrebările 1 și 3) sau, cel puțin, ca urmare a planului privind calitatea aerului (întrebarea 2).

44. Cu toate acestea, considerăm că nu este util să examinăm întrebările preliminare în modul în care au fost formulate. Dimpotrivă, vom examina în continuare, în lumina valorilor-limită pentru calitatea aerului și a planului privind calitatea aerului, mai întâi condițiile unei derogări în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale (a se vedea secțiunea A) și, într-o a doua etapă, de asemenea, cerințele care decurg din articolul 18 din această directivă (a se vedea secțiunea B).

A. Articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale

1. Contextul normativ al articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale

45. În conformitate cu articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind emisiile industriale, pentru instalațiile industriale trebuie să se stabilească valori-limită de emisie care asigură că emisiile nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt prevăzute în deciziile privind concluziile BAT.

46. Prin derogare de la articolul 15 alineatul (3) din Directiva privind emisiile industriale, articolul 15 alineatul (4) primul paragraf prima teză permite autorității competente să stabilească, în cazuri specifice, valori-limită de emisie mai puțin riguroase. Această competență nu aduce atingere articolului 18 care va fi examinat ulterior¹⁶.

47. Articolul 15 alineatul (4) primul paragraf a doua teză din Directiva privind emisiile industriale precizează că o derogare în sensul primei teze poate fi aplicată numai în cazul în care o evaluare demonstrează că atingerea nivelurilor de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile ar conduce, din anumite cauze, la costuri disproporționat de mari în comparație cu beneficiile pentru mediu. Aceste cauze trebuie să constea în amplasarea geografică și în condițiile locale de mediu ale instalațiilor în cauză sau în caracteristicile tehnice ale acestora.

48. Acordarea unei derogări presupune, așadar, efectuarea unei evaluări comparative.

¹⁶ A se vedea punctele 77 și următoarele de mai jos.

49. Articolul 15 alineatul (4) a treia teză din Directiva privind emisiile industriale limitează posibilitatea unor valori-limită de emisie mai ridicate prin respectarea, dacă este cazul, a valorilor-limită de emisie stabilite în anexele la această directivă.

50. Potrivit cererii de decizie preliminară, aplicarea acestor condiții nu ridică probleme în speță.

2. Articolul 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale – inexistența unei poluări semnificative

51. Articolul 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale conține o condiție suplimentară care s-ar putea opune în speță unei derogări. Potrivit acestei dispoziții, *în orice caz*, autoritatea competentă se asigură că nu se produce nicio poluare semnificativă și se atinge un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său. De asemenea, ultima teză a considerentului (16) indică faptul că, *în orice caz*, nu ar trebui să se producă nicio poluare semnificativă¹⁷ și ar trebui atins un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.

52. Astfel, derogarea prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale nu este prevăzută pentru toate cazurile în care respectarea valorilor-limită generale de emisie determină costuri deosebit de ridicate. Dimpotrivă, această derogare trebuie să se aplice numai în cazul în care valorile-limită de emisie mai puțin riguroase nu determină nicio poluare semnificativă a mediului și, în pofida derogării, se atinge un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.

53. Articolul 3 punctul 2 din Directiva privind emisiile industriale definește „poluarea” ca fiind introducerea directă sau indirectă, ca rezultat al activității umane, de substanțe, vibrații, căldură sau zgomot în aer, apă sau sol, care poate avea efect nociv asupra sănătății umane sau asupra calității mediului, care poate conduce la efecte dăunătoare asupra proprietății materiale sau poate altera sau afecta mediul ambiant și alte utilizări legitime ale mediului.

54. Potrivit acestei dispoziții, orice eliberare de dioxid de sulf în aer constituie o poluare. Astfel, legiuitorul Uniunii a stabilit valorile-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf în conformitate cu titlul anexei XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător pentru protecția sănătății umane. Acestea demonstrează, așadar, că eliberarea dioxidului de sulf poate dăuna sănătății umane sau calității mediului¹⁸.

55. Cu toate acestea, Directiva privind emisiile industriale nu precizează momentul în care o poluare trebuie considerată *semnificativă*. Aceasta nu precizează nici ce trebuie să se înțeleagă printr-un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său. Totuși, în prezenta cauză nu este necesar să se stabilească în mod exhaustiv ceea ce trebuie să se înțeleagă prin aceste noțiuni.

56. Astfel, potrivit cererii de decizie preliminară și unei hotărâri recente a Curții¹⁹, trebuie să se considere că valorile-limită pentru calitatea aerului prevăzute de Directiva privind calitatea aerului înconjurător pentru dioxidul de sulf în zona afectată de centrala în litigiu sunt depășite.

¹⁷ Noțiunea de „wesentliche” Umweltverschmutzung (poluare „semnificativă”) din versiunea în limba germană nu ar trebui să aibă altă semnificație decât noțiunea de poluare „importantă” („erhebliche” Umweltverschmutzung), întrucât, în alte versiuni lingvistice este utilizată aceeași noțiune, de exemplu „significant” (în limba engleză), „importante” (în limba franceză) sau „значительно” (în limba bulgară).

¹⁸ A se vedea de asemenea primul și al patrulea considerent ale Directivei 80/779/CEE a Consiliului din 15 iulie 1980 privind valorile-limită de calitate a aerului și valorile orientative pentru dioxidul de sulf și pulberile în suspensie din atmosferă (JO 1980, L 229, p. 30).

¹⁹ Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, în special punctele 23 și 29).

Potrivit considerentului (18) al acestei directive, atunci când se eliberează autorizații pentru activități industriale în conformitate cu Directiva privind emisiile industriale, vor fi luate *pe deplin* în considerare obiectivele privind calitatea aerului înconjurător.

57. Astfel cum am arătat, legiuitorul Uniunii a adoptat valorile-limită pentru calitatea aerului în scopul protejării sănătății umane și obligația de a le respecta se aplică pe întreg teritoriul statelor membre²⁰ în mod permanent și fără excepție²¹. Spre deosebire de alți poluanți, în ceea ce privește dioxidul de sulf, această directivă nu prevede nici măcar posibilitatea de a prelungi termenul de respectare a valorilor-limită pentru calitatea aerului. Prin urmare, depășirea valorilor-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf nu poate fi considerată o poluare nesemnificativă, aceasta fiind, dimpotrivă, în mod necesar una semnificativă.

58. În același timp, prin valorile-limită pentru calitatea aerului, legiuitorul Uniunii a stabilit ceea ce trebuie să se înțeleagă printr-un nivel ridicat de protecție a mediului în ceea ce privește proporția poluanților în cauză în aerul înconjurător.

59. Derogarea prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale nu poate să justifice depășirea valorilor-limită pentru calitatea aerului și să excludă, prin urmare, caracterul semnificativ al poluării. Astfel, potrivit însuși modului său de redactare, această dispoziție permite doar o derogare de la valorile-limită de emisie aplicabile în mod normal instalațiilor industriale în temeiul acestei directive. Iar evaluarea comparativă prevăzută de aceasta între costurile pentru a respecta valorile-limită și beneficiile pentru mediu vizează numai costurile pentru instalația respectivă. După cum vom arăta în continuare, o derogare de la valorile-limită pentru calitatea aerului motivată de interese superioare poate fi în schimb justificată numai – în limite foarte stricte și temporar – în cadrul Directivei privind calitatea aerului înconjurător și, în acest caz, la stabilirea planurilor privind calitatea aerului²².

3. Articolul 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale – producerea unei poluări semnificative

60. Din cererea de decizie preliminară reiese că aplicarea derogării în litigiu nu ar fi singura cauză a depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului în cazul dioxidului de sulf. Dimpotrivă, această depășire are la bază emisiile a patru centrale electrice diferite, alături de cele care rezultă din încălzirea spațiilor rezidențiale. Potrivit planului privind calitatea aerului al comunei Galabovo, încălzirea spațiilor rezidențiale ar contribui chiar într-o proporție situată între 10,1 % și 79 % din concentrația de dioxid de sulf în medie orară în diferitele zone de locuințe de pe teritoriul comunal²³.

²⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀) (C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctele 73 și 74), și Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctele 96 și 97).

²¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Italia (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, punctele 64 și 65), Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punctul 42), Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 70), Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctele 78-81), și Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, punctele 76 și 78).

²² A se vedea punctul 64 și următoarele de mai jos.

²³ Este posibil ca cererea de decizie preliminară să se refere în această privință la ilustrarea nr. VI.2.7 de la pagina 256 din programul privind calitatea aerului (citat la nota de subsol 10).

61. În consecință, ar putea exista îndoieli cu privire la faptul că prin derogarea doar pentru una dintre aceste surse poluante s-ar cauza poluarea semnificativă, în sensul articolului 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale.

62. Potrivit articolului 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale, autoritatea competentă trebuie să se asigure în orice caz că nu se produce nicio poluare semnificativă, și anume că valorile-limită pentru calitatea aerului nu sunt depășite ca urmare a derogării. Cu toate acestea, în cazul în care emisiile provenite din alte surse nu ar fi luate în considerare la acordarea derogării, ar putea exista cazuri în care este cel puțin favorizată o poluare semnificativă. De asemenea, asigurarea respectării valorilor-limită pentru calitatea aerului ar fi aproape exclusă dacă fiecare sursă de poluanți ar fi apreciată independent de celelalte surse.

63. Astfel, o derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale presupune stabilirea detaliată a emisiilor permise din toate sursele de poluanți pentru a garanta că, inclusiv în cazul în care se acordă o derogare pentru una dintre surse, suma emisiilor lor nu va determina o depășire a valorilor-limită pentru calitatea aerului.

64. Planul privind calitatea aerului, pe care autoritățile naționale competente sunt obligate să îl elaboreze în conformitate cu articolul 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, așadar în temeiul unei alte directive, constituie instrumentul pentru stabilirea emisiilor respective. Astfel, în cazul depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului, statele membre trebuie să se asigure că este întocmit un astfel de plan care să stabilească măsurile adecvate, astfel încât perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință. Cu alte cuvinte, planul privind calitatea aerului trebuie să stabilească măsurile necesare pentru respectarea cât mai curând posibil a valorilor-limită pentru calitatea aerului. În esență, va fi vorba despre măsuri destinate să reducă eliberarea poluanților relevanți, de exemplu prin stabilirea de valori-limită de emisie mai riguroase pentru anumite surse.

65. Spre deosebire de autorizarea instalațiilor și a activităților individuale, este posibil ca, în cadrul acestui plan, să se asigure un echilibru între obiectivul respectării valorilor-limită pentru calitatea aerului și diferitele interese publice și private existente²⁴. În această privință, trebuie să fie analizate împreună toate interesele legate de sursele respective și să fie evaluate comparativ între ele, dar și în raport cu obiectivul respectării valorilor-limită pentru calitatea aerului. În acest mod se poate decide care sursă de emisie trebuie supusă unor restricții mai riguroase sau în ce măsură încetarea depășirii trebuie să fie amânată, deoarece o limitare mai rapidă a emisiilor ar determina atingeri disproporționate aduse unor interese superioare. Cu toate acestea, Directiva privind calitatea aerului înconjurător nu prevede restrângeri ale obiectivului de respectare a valorilor-limită pentru calitatea aerului. Există o anumită flexibilitate numai în privința perioadei de depășire, dar chiar și această perioadă trebuie să rămână cât mai scurtă cu putință²⁵ și, în orice caz, nu poate fi prelungită *sine die*²⁶.

²⁴ Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctele 45 și 46), Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctul 134), și Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, punctul 130).

²⁵ Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 109), Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctul 136), și Hotărârea din 12 mai 2022, Comisia/Bulgaria (Valori-limită – SO₂) (C-730/19, nepublicată, EU:C:2022:382, punctul 132).

²⁶ Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctul 154).

66. Desigur, Bulgaria și operatorul centralei contestă faptul că, în planul său privind calitatea aerului, comuna Galabovo putea să stabilească specificații privind emisiile centralei electrice în litigiu, dat fiind că aceasta se situează pe teritoriul unei alte comune. Totuși, un plan privind calitatea aerului poate garanta respectarea valorilor-limită pentru calitatea aerului numai dacă acesta poate stabili specificații privind toate sursele de emisie relevante, așadar inclusiv sursele situate în afara unei zone afectate o depășire.

67. Aceasta nu înseamnă că planul privind calitatea aerului trebuie stabilit printr-un singur act juridic sau de o singură autoritate. Statele membre sunt libere să organizeze competențele autorităților competente astfel încât planul privind calitatea aerului să rezulte din diverse acte juridice adoptate de autorități diferite. Cu toate acestea, statele membre trebuie să garanteze că aceste acte juridice respectă deopotrivă cerințele prevăzute la articolul 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător. Prin urmare, statele membre trebuie să se asigure în special că diferitele autorități își coordonează măsurile în vederea atingerii în comun a acestui obiectiv.

68. Numai dacă din aceste specificații reiese că valorile-limită pentru calitatea aerului sunt respectate și în cazul stabilirii unor valori-limită de emisie mai ridicate, se asigură faptul că derogarea prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale nu produce în niciun caz o poluare semnificativă. Astfel, în cazul unei depășiri a valorilor-limită pentru calitatea aerului în zona afectată de o instalație, acordarea unei derogări pentru emisii suplimentare presupune ca unul sau mai multe planuri privind calitatea aerului să garanteze, în conformitate cu articolul 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, că perioada de depășire poate fi cât mai scurtă cu putință în întreaga zonă afectată, iar derogarea să fie conformă cu cerințele acestor planuri privind calitatea aerului. În schimb, dacă s-ar acorda o derogare în lipsa acestor planuri, ar exista temerea că derogarea creează un fapt împlinit care ar face ulterior mai dificilă sau imposibilă respectarea în cel mai scurt timp cu putință a valorilor-limită pentru calitatea aerului.

69. În temeiul principiului precauției care stă la baza politicii Uniunii în domeniul mediului, potrivit articolului 191 alineatul (2) TFUE, neproducerea unei poluări semnificative este asigurată, în orice caz, numai dacă este exclusă orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la acest rezultat²⁷. Prin urmare, specificațiile planurilor privind calitatea aerului trebuie să îndeplinească acest standard pentru a fi posibilă o derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale.

70. În plus, acest standard – desigur, riguros – corespunde principiului interpretării stricte a excepțiilor de la normele generale²⁸. Acesta nu aduce atingere nici efectelor articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale²⁹, întrucât această derogare rămâne aplicabilă atunci când, în zona afectată de emisiile în cauză, nu sunt depășite valorile-limită

²⁷ A se vedea, cu privire la Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 58), și Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 66), precum și, cu privire la legislația privind deșeurile, Hotărârea din 24 octombrie 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punctul 58). A se vedea de asemenea Christoph Sobotta, Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?, *ERA Forum* 2020, 723.

²⁸ A se vedea Hotărârea din 12 septembrie 2000, Comisia/Irlanda (C-358/97, EU:C:2000:425, punctul 55), Hotărârea din 4 octombrie 2011, Football Association Premier League Ltd și alții (C-403/08 și C-429/08, EU:C:2011:631, punctul 162), și Hotărârea din 14 iulie 2022, Porsche Inter Auto și Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, punctul 61).

²⁹ A se vedea Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, punctul 17), Hotărârea din 14 iunie 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, punctul 16), și Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, punctul 25)

corespunzătoare pentru calitatea aerului. Cu toate acestea, după câte se pare, în Uniune în anul 2019, doar zona din jurul centralei electrice în litigiu a fost afectată de o depășire a valorilor-limită pentru calitatea aerului prevăzute pentru dioxidul de sulf.

71. Potrivit acestei interpretări a articolului 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale, este irelevant în definitiv dacă specificațiile planului privind calitatea aerului al comunei Galabovo sunt obligatorii pentru autorizația în litigiu. Astfel, având în vedere considerațiile care precedă, ca urmare a depășirii a valorilor-limită pentru calitatea aerului care a fost constatată în cazul dioxidului de sulf în zona afectată de centrala electrică, această derogare este admisibilă *numai* în cazul în care există un plan privind calitatea aerului care să stabilească specificații referitoare la sursele de emisie relevante.

72. Prin urmare, carențele unui plan privind calitatea aerului nu au efectul de a permite o derogare ce contravine cerințelor acestuia, ci, dimpotrivă, fac chiar ca o condiție a derogării să nu fie îndeplinită.

73. În plus, pentru acordarea unei derogări în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, nu este suficient ca aceasta să corespundă unui plan privind calitatea aerului care stabilește, pentru o parte din zona afectată de instalație, măsurile necesare în scopul respectării valorilor-limită pentru calitatea aerului. Dimpotrivă, autoritățile competente trebuie să se asigure că valorile-limită pentru calitatea aerului sunt respectate pretutindeni în această zonă afectată.

74. Cu toate acestea, planul privind calitatea aerului al comunei Galabovo conține indicii potrivit cărora centrala electrică în litigiu, alături de celelalte surse industriale situate acolo, ar contribui la o depășire semnificativă a valorilor-limită pentru calitatea aerului și a pragului de alertă în afara teritoriului comunal chiar și după punerea în aplicare a măsurii de desulfurare de 98 % impuse de plan³⁰. Se pare că alte surse, cum ar fi încălzirea spațiilor rezidențiale, nu au fost încă luate în considerare în această privință.

75. Dacă aceasta ar fi situația – aspect a cărui verificare ar reveni instanțelor naționale competente –, o derogare în temeiul articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale nu ar fi admisibilă nici dacă ar fi compatibilă cu planul privind calitatea aerului al comunei Galabovo. Astfel, la acordarea derogării, autoritatea competentă nu ar putea să se asigure că nu se produce nicio poluare semnificativă în locurile în care, potrivit planului privind calitatea aerului, se consideră că au fost depășite valorile-limită pentru calitatea aerului.

4. Concluzie intermediară

76. În conformitate cu articolul 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale, acordarea unei derogări, în temeiul articolului 15 alineatul (4) din această directivă, pentru eliberarea unui poluant atmosferic a cărui valoare-limită pentru calitatea aerului, prevăzută la articolul 13 și în anexa XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător, este depășită în zona afectată de această eliberare este supusă, prin urmare, îndeplinirii a două condiții. În primul rând, unul sau mai multe planuri privind calitatea aerului, în sensul articolului 23 din Directiva privind calitatea aerului înconjurător, trebuie să garanteze, fără nicio

³⁰ Pagina 304 și următoarele din programul privind calitatea aerului, în special ilustrările nr. VIII.4.3.1 – VIII.4.3.3 (citată la nota de subsol 10).

îndoială științifică rezonabilă, că perioada de depășire poate fi cât mai scurtă cu putință în întreaga zonă afectată. În al doilea rând, derogarea trebuie să fie conformă cu cerințele acestor planuri privind calitatea aerului.

B. Articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale

77. Desigur, potrivit considerațiilor care precedă, pare posibil ca litigiul principal să fie soluționat numai pe baza articolului 15 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale, fără a recurge la articolul 18. Cu toate acestea, cererea de decizie preliminară se referă în mod expres și la această ultimă dispoziție, cu privire la care părțile au avut dezbateri intensive. Acest lucru este logic în măsura în care Comisia arată în mod întemeiat că o aplicare a articolului 15 alineatul (4) este exclusă *a fortiori* în cazul în care este aplicabil articolul 18. Aceasta reiese în special din faptul că articolul 15 alineatul (4) se aplică fără a aduce atingere articolului 18. Prin urmare, vom examina în continuare cerințele prevăzute la articolul 18.

78. Articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale trebuie aplicat atunci când un standard de calitate a mediului implică cerințe mai stricte decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile. În acest caz, autorizația trebuie să includă măsuri suplimentare, fără a aduce atingere altor măsuri care pot fi luate pentru a se respecta standardele de calitate a mediului. În consecință, articolul 14 alineatul (1) primul paragraf stabilește că autorizația instalației cuprinde toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute la articolul 18.

79. Prin urmare, trebuie să se stabilească, mai întâi, dacă valorile-limită pentru calitatea aerului în cazul anumitor poluanți trebuie să fie considerate standarde de calitate a mediului (a se vedea punctul 1) și, apoi, dacă acestea necesită cerințe mai stricte decât cele stabilite de reglementarea în litigiu (a se vedea punctul 2).

1. Noțiunea de standard de calitate a mediului

80. Articolul 3 punctul 6 din Directiva privind emisiile industriale definește noțiunea de standard de calitate a mediului ca totalitatea cerințelor care trebuie îndeplinite la un moment dat de un anumit mediu sau de o anumită parte a acestuia, astfel cum se prevede în dreptul Uniunii. Prin aceasta, Curtea înțelege cerințe concrete de ordin calitativ referitoare la concentrațiile de substanțe poluante, pe care acest mediu special trebuie să le îndeplinească la un moment dat³¹.

81. Deși este adevărat că Directiva privind emisiile industriale nu menționează în mod expres Directiva privind calitatea aerului înconjurător, totuși, contrar celor susținute de Bulgaria, articolul 3 punctul 6 și articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale vizează în mod clar, cel puțin implicit, reglementări precum valorile-limită pentru calitatea aerului aplicabile anumitor poluanți.

82. În principiu, valorile-limită pentru calitatea aerului trebuie să fie respectate în orice moment și în orice loc din Uniune³². Este vorba, așadar, despre cerințe care trebuie îndeplinite la un moment dat de un anumit mediu sau de o anumită parte a acestuia, astfel cum se prevede în

³¹ Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 62).

³² A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (Depășirea valorilor-limită pentru PM₁₀) (C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334, punctele 73 și 74) și Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctele 96 și 97).

dreptul Uniunii sau, în termenii utilizați de Curte, despre cerințe concrete de ordin calitativ referitoare la concentrațiile de substanțe poluante pe care acest mediu special trebuie să le îndeplinească la un moment dat³³. Astfel cum am arătat deja cu ceva timp în urmă, este vorba, așadar, despre standarde de calitate a mediului în sensul articolului 3 punctul 6 și al articolului 18 din Directiva privind emisiile industriale³⁴.

83. Contrar celor susținute de Bulgaria, nu este relevant în această privință nici ca valorile-limită pentru calitatea aerului să trebuiască să fie respectate în permanență, chiar dacă definiția standardelor de calitate a mediului se referă doar la un anumit moment. Această definiție arată doar că standardele de calitate a mediului includ și cerințe care nu trebuie să fie respectate în permanență, ci la un anumit moment (sau mai multe). În această privință, ar putea fi vorba, de exemplu, despre cerințe legate de migrația păsărilor sau prilejuite de anumite condiții de mediu care se modifică în timp. Cu toate acestea, cerințele permanente sunt *a fortiori* standarde de calitate a mediului, întrucât sunt aplicabile în orice moment.

84. În plus, Bulgaria consideră că numai valorile-limită de emisie stabilite în mod specific în dreptul bulgar pentru anumite instalații constituie standarde de calitate a mediului. Această teză nu este însă convingătoare pentru simplul motiv că articolul 3 punctul 6 din Directiva privind emisiile industriale face trimitere în mod expres la cerințele dreptului Uniunii.

85. Faptul că valorile-limită pentru calitatea aerului sunt standarde de calitate a mediului este confirmat de teza opusă care decurge din conceptul așa-numitelor „valori-țintă” pentru proporția altor poluanți determinați din aerul înconjurător. Acest concept a fost introdus prin Directiva 2004/107³⁵, iar Directiva privind calitatea aerului înconjurător stabilește de asemenea valori-limită pentru calitatea aerului în cazul ozonului³⁶, precum și, cu titlu tranzitoriu, în cazul particulelor fine PM_{2,5}³⁷. În timp ce, potrivit articolului 2 punctul 5 din această din urmă directivă, valorile-limită pentru calitatea aerului trebuie respectate fără restricții după intrarea acestora în vigoare, potrivit articolului 2 punctul 9, valorile-țintă nu trebuie respectate decât în cazul în care este posibil. În plus, considerentul (6) al Directivei 2004/107 menționează în mod expres că valorile-țintă nu constituie standarde de calitate a mediului și, potrivit considerentului (5), în ceea ce privește instalațiile industriale, acestea nu implică alte măsuri dincolo de utilizarea celor mai bune tehnici disponibile.

86. Valorile-limită pentru calitatea aerului în cazul anumitor poluanți, prevăzute la articolul 13 și în anexa XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător, constituie, așadar, standarde de calitate a mediului în sensul articolului 18 din Directiva privind emisiile industriale.

87. În această interpretare, articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale concretizează obligația fundamentală prevăzută la articolul 11 litera (c) potrivit căreia, la exploatarea instalației, nu se generează nicio poluare semnificativă a mediului. Întrucât – astfel cum am arătat deja³⁸ – o depășire a valorilor-limită pentru calitatea aerului ar constitui o astfel de poluare, trebuie să existe instrumente care să permită asigurarea respectării acestor valori-limită în zona afectată de instalații. Astfel, dacă situația ar fi diferită, ar exista temerea că, deși respectă standardul celei mai bune tehnici disponibile, instalațiile contribuie totuși la încălcarea valorilor-limită menționate.

³³ Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 62).

³⁴ Concluziile prezentate în cauzele conexate Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2010:775, punctul 62).

³⁵ Citat la punctul 36 de mai sus.

³⁶ Articolul 17 și secțiunea B din anexa VII.

³⁷ Articolul 16 alineatul (1) și secțiunea D din anexa XIV.

³⁸ A se vedea punctul 56 de mai sus.

2. Necesitatea unor cerințe mai stricte

88. În ceea ce privește necesitatea unor cerințe mai stricte, la fel ca în cazul chestiunii deja dezbătute privind producerea unei poluări semnificative, diferitele cauze ale depășirii valorilor-limită pentru calitatea aerului au o importanță decisivă. Având în vedere că există mai multe surse de poluare, și anume patru centrale electrice și încălzirea spațiilor rezidențiale, articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale, inclusiv prin coroborare cu Directiva privind calitatea aerului înconjurător, nu permite să se stabilească în mod direct în ce măsură diferitele surse trebuie să își reducă emisiile de dioxid de sulf. Dimpotrivă, această decizie revine autorităților bulgare competente.

89. Ca și în contextul articolului 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva privind emisiile industriale, acest lucru este posibil numai pe baza unui plan privind calitatea aerului (sau a mai multor planuri coordonate) în care sunt stabilite emisiile permise pentru toate sursele. Din acest plan trebuie să se deducă dacă valorile-limită de emisie stabilite pentru instalația respectivă sunt suficiente sau dacă sunt necesare măsuri suplimentare.

90. Prin urmare, în cazul aplicării articolului 18 din Directiva privind emisiile industriale, planul privind calitatea aerului constituie o condiție pentru acordarea unei autorizații în ceea ce privește valorile-limită pentru calitatea aerului. Astfel, în temeiul articolului 14 alineatul (1) primul paragraf, autorizația trebuie să cuprindă toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute la articolul 18. Totuși, în cazul unei depășiri a valorilor-limită pentru calitatea aerului, în lipsa unui plan privind calitatea aerului, nu este posibil, de regulă, să se determine care sunt măsurile suplimentare necesare pentru o sursă de emisii specifică în scopul unei îmbunătățiri suficiente a calității aerului.

91. Cu toate acestea, spre deosebire de contextul acordării unei derogări, Directiva privind calitatea aerului înconjurător nu impune ca, la stabilirea unor măsuri suplimentare, autoritatea competentă să asigure, în toate cazurile, respectarea standardului de calitate a mediului. Prin urmare, nu trebuie să se excludă orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la caracterul suficient al măsurilor suplimentare. Dimpotrivă, este suficient ca specificațiile planului privind calitatea aerului să fie întemeiate pe convingerea clară a autorităților competente că măsurile prevăzute permit ca perioada de depășire să fie cât mai scurtă cu putință.

3. Concluzie intermediară

92. Autorizarea unei instalații industriale pentru care trebuie să se stabilească, în temeiul articolelor 11, 14, 15 și 18 din Directiva privind emisiile industriale, valori-limită pentru eliberarea unui poluant atmosferic a cărui valoare-limită pentru calitatea aerului, prevăzută la articolul 13 și în anexa XI la Directiva privind calitatea aerului înconjurător, este depășită în zona afectată de această eliberare este de asemenea supusă îndeplinirii a două condiții. În primul rând, unul sau mai multe planuri privind calitatea aerului, în sensul articolului 23 din această directivă, trebuie să garanteze că perioada de depășire poate fi cât mai scurtă cu putință. În al doilea rând, autorizația trebuie să fie conformă cu cerințele acestor planuri privind calitatea aerului.

V. Concluzie

93. Prin urmare, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) În conformitate cu articolul 15 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva 2010/75/UE, acordarea unei derogări, în temeiul articolului 15 alineatul (4) din această directivă, pentru eliberarea unui poluant atmosferic a cărui valoare-limită pentru calitatea aerului, prevăzută la articolul 13 și în anexa XI la Directiva 2008/50/CE, este depășită în zona afectată de această eliberare este supusă îndeplinirii a două condiții. În primul rând, unul sau mai multe planuri privind calitatea aerului, în sensul articolului 23 din Directiva 2008/50/CE, trebuie să garanteze, fără nicio îndoială științifică rezonabilă, că perioada de depășire poate fi cât mai scurtă cu putință în întreaga zonă afectată. În al doilea rând, derogarea trebuie să fie conformă cu cerințele acestor planuri privind calitatea aerului.
- 2) Autorizarea unei instalații industriale pentru care trebuie să se stabilească, în temeiul articolelor 11, 14, 15 și 18 din Directiva 2010/75, valori-limită pentru eliberarea unui poluant atmosferic a cărui valoare-limită pentru calitatea aerului, prevăzută la articolul 13 și în anexa XI la Directiva 2008/50, este depășită în zona afectată de această eliberare este de asemenea supusă îndeplinirii a două condiții. În primul rând, unul sau mai multe planuri privind calitatea aerului, în sensul articolului 23 din Directiva 2008/50, trebuie să garanteze că perioada de depășire poate fi cât mai scurtă cu putință. În al doilea rând, autorizația trebuie să fie conformă cu cerințele acestor planuri privind calitatea aerului.