



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 22. septembra 2022¹

Vec C-375/21

Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Värchoven administrativen säd (Najvyšší správny súd, Bulharsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2010/75/EÚ – Priemyselné emisie – Integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia – Stanovenie menej prísnych emisných limitov – Dodržiavanie noriem kvality životného prostredia – Povinnosti príslušného orgánu – Smernica 2008/50/ES – Kvalita okolitého ovzdušia – Limitné hodnoty kvality ovzdušia na ochranu zdravia ľudí – Prekročenie – Plán kvality ovzdušia“

I. Úvod

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka vzťahu medzi dvoma rôznymi druhmi limitov a medzi smernicami, z ktorých tieto limity vyplývajú. Podľa smernice o priemyselných emisiách² sa pre priemyselné zariadenia stanovujú *emisné limity*. Okrem toho smernica o kvalite okolitého ovzdušia³ obsahuje *limitné hodnoty kvality ovzdušia*. Oba predpisy majú zaručiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia v oblasti kvality ovzdušia, ale uplatňujú sa na rôznych úrovniach. Emisné limity, ktoré stanovuje smernica o priemyselných emisiách, sa uplatňujú priamo pri zdroji látok znečisťujúcich ovzdušie, teda v istom zmysle pri zdroji znečistenia. Naproti tomu predmetom limitných hodnôt kvality ovzdušia podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia je celkový súčet zdrojov látok znečisťujúcich ovzdušie v okolitom ovzduší, teda vzduch, ktorý človek dýcha. Je však zrejmé, že uplatňovanie oboch predpisov treba vzájomne zosúladiť.

2. Spor vo veci samej je založený na aktualizácii jestvujúceho povolenia týkajúceho sa tepelnej elektrárne spaľujúcej hnedé uhlie na základe smernice o priemyselných emisiách. Keďže dodržiavanie emisných limitov pre emisie oxidu siričitého, ktoré sa majú ako také uplatniť podľa tejto smernice, údajne spôsobuje neprímerane vysoké náklady, boli stanovené menej prísne emisné limity, čo v zásade dovoľuje ustanovenie smernice, ktoré stanovuje odchýlku.

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 2010, s. 17).

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1), zmenená smernicou Komisie (EÚ) 2015/1480 z 28. augusta 2015 (Ú. v. EÚ L 226, 2015, s. 4).

3. V zóne vplyvu elektrárne sa však prekračujú limitné hodnoty kvality ovzdušia pre oxid siričitý podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia a plán kvality ovzdušia, ktorý bol vydaný z tohto dôvodu s cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto limitných hodnôt, stanovuje prísnejšie požiadavky na emisie elektrárne, ktoré pri aktualizácii povolenia neboli dodržané.

4. Preto je potrebné najmä určiť, či možno povoliť odchýlku od emisných limitov, ktoré by sa mali štandardne uplatniť podľa smernice o priemyselných emisiách, aj keď sa porušujú limitné hodnoty kvality ovzdušia pre predmetnú znečisťujúcu látku, ktoré sú stanovené v smernici o kvalite okolitého ovzdušia, a plány kvality ovzdušia stanovujú prísnejšie požiadavky. Vnútroštátny súd sa prejudiciálnymi otázkami navyše pýta, či sa v takej situácii možno majú dokonca stanoviť prísnejšie požiadavky než emisné limity, ktoré by sa štandardne mali uplatniť podľa smernice o priemyselných emisiách. V súvislosti s oboma okruhmi otázok sa ukáže, že plán kvality ovzdušia podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia je rozhodujúcim nástrojom, ktorý umožňuje vzájomne zosúladiť uplatňovanie oboch smerníc.

II. Právny rámec

A. Smernica o priemyselných emisiách

5. V odôvodnení 16 smernice o priemyselných emisiách je vysvetlená možnosť stanoviť menej prísne limitné hodnoty emisií:

„S cieľom zohľadniť určité konkrétne okolnosti, ak by žiadosť o úrovne znečisťovania súvisiace s najlepšimi dostupnými technikami viedla k disproporčne vysokým nákladom v porovnaní s environmentálnym prínosom, príslušné orgány by mali mať možnosť stanoviť limitné hodnoty emisií, ktoré sa od nich líšia. Tieto odchýlky by mali byť založené na hodnotení, ktoré zohľadní presne vymedzené kritériá. Limitné hodnoty emisií stanovené v tejto smernici by sa nemali presiahnuť. V každom prípade by to nemalo spôsobiť žiadne významnejšie znečistenie a mala by sa dosiahnuť vysoká úroveň ochrany životného prostredia ako celku.“

6. V článku 3 smernice o priemyselných emisiách sú vymedzené rôzne pojmy:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

2. ‚znečisťovanie‘ je priame alebo nepriame zavádzanie látok, vibrácií, tepla alebo hluku do ovzdušia, vody alebo pôdy v dôsledku ľudskej činnosti, ktoré môže byť škodlivé pre ľudské zdravie alebo kvalitu životného prostredia, spôsobiť poškodenie hmotného majetku, alebo znehodnotiť či narušiť harmóniu životného prostredia a iné legitímne využívanie životného prostredia;

...

6. ‚norma kvality životného prostredia‘ je súbor požiadaviek stanovených v právnych predpisoch Únie, ktoré musí dané životné prostredie alebo jeho určitá časť v danom čase spĺňať;

...“.

7. Článok 13 smernice o priemyselných emisiách stanovuje, že Komisia spoločne so zástupcami členských štátov, dotknutých odvetví a mimovládnych organizácií presadzujúcich ochranu životného prostredia predstaví najlepšie dostupné techniky (BAT) v referenčných dokumentoch o BAT a záveroch o BAT a pravidelne aktualizuje tieto dokumenty. Na sporné zariadenie – tepelnú elektrárňu spaľujúcu hnedé uhlie – sa vzťahuje vykonávacie rozhodnutie (EÚ) 2017/1442 o záveroch o najlepších dostupných technikách pre veľké spaľovacie zariadenia.⁴

8. Základné podmienky týkajúce sa povolenia vyplývajú z článku 14 ods. 1 smernice o priemyselných emisiách:

„Členské štáty zabezpečia, aby povolenie obsahovalo všetky opatrenia potrebné na splnenie požiadaviek stanovených v článkoch 11 a 18.

...“

9. Podľa článku 14 a prílohy II smernice o priemyselných emisiách sa majú v povolení týkajúcom sa zariadenia stanoviť najmä emisné limity pre oxid siričitý.

10. Článok 15 ods. 3 a 4 smernice o priemyselných emisiách obsahuje ustanovenia týkajúce sa stanovenia emisných limitov, ktoré sú relevantné v prejednávanej veci:

„3. Príslušný orgán stanoví emisné limity, ktoré zabezpečujú, že emisie za bežných prevádzkových podmienok neprevyšujú úroveň znečisťovania súvisiace s najlepšími dostupnými technikami, ktoré sú stanovené v rozhodnutiach o záveroch o BAT uvedených v článku 13 ods. 5, a to buď:

- a) stanovením emisných limitov, ktoré neprevyšujú úroveň znečisťovania súvisiace s najlepšími dostupnými technikami. Tieto emisné limity sa vyjadrujú pre rovnaké alebo kratšie obdobie a v rovnakých referenčných podmienkach ako úroveň znečisťovania súvisiace s najlepšími dostupnými technikami; alebo
- b) stanovením iných emisných limitov, než ako sú uvedené v písmene a) v zmysle hodnôt, období a referenčných podmienok.

Ak sa uplatňuje písmeno b), príslušný orgán aspoň raz ročne zhodnotí výsledky monitorovania emisií, aby sa zabezpečilo, že emisie za bežných prevádzkových podmienok nepresiahli úroveň znečisťovania súvisiace s najlepšími dostupnými technikami.

4. Odchyľne od odseku 3 a bez toho, aby bol dotknutý článok 18, môže príslušný orgán v určitých prípadoch stanoviť menej prísne emisné limity. Takáto odchýlka sa môže uplatňovať iba vtedy, ak posúdenie preukáže, že dosiahnutie úrovni znečisťovania súvisiacich s najlepšími dostupnými technikami opísanými v záveroch o BAT by viedlo k neúmerne zvýšeným nákladom v porovnaní s environmentálnym prínosom z dôvodov:

- a) geografickej polohy alebo miestnych podmienok životného prostredia príslušného zariadenia; alebo

⁴ Vykonávacie rozhodnutie Komisie z 31. júla 2017, ktorým sa podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ stanovujú závery o najlepších dostupných technikách (BAT) pre veľké spaľovacie zariadenia (závery o BAT pre veľké spaľovacie zariadenia) (Ú. v. EÚ L 212, 2017, s. 1).

b) technických charakteristík príslušného zariadenia.

Príslušný orgán uvedie v prílohe k podmienkam povolenia dôvody uplatňovania prvého pododseku vrátane výsledku posúdenia a zdôvodnenia stanovených podmienok.

Emisné limity stanovené v súlade s prvým pododsekom však nesmú v príslušných prípadoch prekročiť emisné limity stanovené v prílohách k tejto smernici.

Príslušný orgán v každom prípade zabezpečí, aby nebolo spôsobené žiadne významné znečistenie a bola dosiahnutá vysoká úroveň ochrany životného prostredia ako celku.

...“

11. Článok 18 smernice o priemyselných emisiách stanovuje dodatočné podmienky týkajúce sa dodržiavania noriem kvality životného prostredia:

„Ak norma kvality životného prostredia vyžaduje prísnejšie podmienky, ako sú tie, ktoré sa dajú dosiahnuť pomocou použitia najlepších dostupných techník, do povolenia sa začlenia dodatočné opatrenia bez toho, aby boli dotknuté iné opatrenia, ktoré sa môžu prijať s cieľom dosiahnuť súlad s normami kvality životného prostredia.“

B. Smernica o kvalite okolitého ovzdušia

12. V prvých dvoch odôvodneniach smernice o kvalite okolitého ovzdušia sú opísané jej prierezové ciele:

- „(1) V šiestom environmentálnom akčnom programe Spoločenstva... sa stanovuje potreba znížiť znečistenie na úrovne minimalizujúce škodlivé účinky na zdravie ľudí, pričom sa osobitná pozornosť venuje citlivým skupinám obyvateľstva, a na životné prostredie ako celok, zlepšiť monitorovanie a hodnotenie kvality ovzdušia vrátane depozície znečisťujúcich látok a poskytovať informácie verejnosti.
- (2) S cieľom chrániť zdravie ľudí a životné prostredie ako celok je mimoriadne dôležité bojovať proti emisiám znečisťujúcich látok zo zdroja a prijímať a vykonávať najúčinnnejšie opatrenia na znižovanie emisií na miestnej a národnej úrovni, ako aj na úrovni Spoločenstva. Preto by sa malo emisiám škodlivých látok znečisťujúcich ovzdušie zabraňovať, predchádzať im alebo by sa mali znižovať a mali by sa určovať primerané ciele pre kvalitu okolitého ovzdušia, zohľadňujúc pritom príslušné normy, usmernenia a programy Svetovej zdravotníckej organizácie.“

13. V odôvodnení 18 smernice o kvalite okolitého ovzdušia je spomenutý jej vzťah k iným smerniciam:

„... V plnej miere sa zohľadnia aj ciele kvality okolitého ovzdušia ustanovené v tejto smernici, v ktorej sa povolenia udeľujú pre priemyselné činnosti v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia^[5].“

⁵ Ú. v. EÚ L 24, 2008, s. 8.

14. Odkazy na smernicu 2008/1 sa podľa článku 81 ods. 3 smernice o priemyselných emisiách považujú za odkazy na smernicu o priemyselných emisiách, keďže touto smernicou bola podľa jej odôvodnenia 1 prepracovaná okrem iného smernica 2008/1.

15. V článku 1 bode 1 smernice o kvalite okolitého ovzdušia sú vymedzené jej základné ciele:

„Táto smernica ustanovuje opatrenia zamerané na:

1. vymedzenie a stanovenie cieľov pre kvalitu okolitého ovzdušia určených na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a životné prostredie ako celok;

2. ...“

16. V článku 2 bode 5 smernice o kvalite okolitého ovzdušia je pojem limitná hodnota vymedzený ako „úroveň stanovená na základe vedeckých poznatkov na účely zabránenia, prevencie alebo zníženia škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a/alebo životné prostredie ako celok, ktorá sa má dosiahnuť v danom období a po dosiahnutí sa už nemá prekročiť“.

17. V článku 13 ods. 1 smernice o kvalite okolitého ovzdušia je stanovená povinnosť dodržiavať rôzne limitné hodnoty kvality ovzdušia:

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého, PM₁₀, olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.

Pokiaľ ide o oxid dusičitý a benzén, limitné hodnoty určené v prílohe XI sa nesmú od dátumov v nej stanovených prekročiť.

Dodržiavanie týchto požiadaviek sa vyhodnotí v súlade s prílohou III.

...“

18. Podľa oddielu B prílohy XI sa v prípade oxidu siričitého hodinová limitná hodnota 350 µg/m³ nesmie prekročiť viac ako 24-krát za kalendárny rok a denná limitná hodnota 125 µg/m³ sa nesmie prekročiť viac ako trikrát za kalendárny rok. Tieto limitné hodnoty kvality ovzdušia platia v Bulharsku na základe smernice 99/30⁶ od pristúpenia tohto členského štátu k Únii 1. januára 2007⁷.

19. Článok 23 ods. 1 smernice o kvalite okolitého ovzdušia stanovuje, že v prípade prekročenia limitných hodnôt kvality ovzdušia v určitých zónach alebo aglomeráciách sa musia vypracovať plány kvality ovzdušia na dodržanie týchto hodnôt:

„Ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu vrátane akejkoľvek príslušnej medze tolerancie, zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu určenú v prílohách XI a XIV.

⁶ Smernica Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, 1999, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164).

⁷ Rozsudok z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, bod 17).

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanovia plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. ...

Uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV.... Tieto plány sa bezodkladne oznámia Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

...“

20. Okrem toho článok 19 smernice o kvalite okolitého ovzdušia stanovuje, že pri prekročení výstražného prahu dôjde k informovaniu verejnosti. Výstražný prah pre oxid siričitý podľa oddielu A prílohy XII dosahuje $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$, pričom hodnota sa meria počas troch po sebe nasledujúcich hodín. Podľa článku 24 musia členské štáty pri prekročení výstražného prahu pre oxid siričitý okrem výstrah prijať aj krátkodobé ochranné opatrenia.

III. Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

21. Tepelná elektrárň „Marica-iztok 2“ EAD je najväčšia zo štyroch tepelných elektrární nachádzajúcich sa v energetickom komplexe „Marica-iztok“ na území Bulharskej republiky s inštalovaným celkovým výkonom 1602 MW. Bola vybudovaná na území obce Radnevo, asi 24,5 km vzdušnou čiarou od mesta Galabovo, a skladá sa z ôsmich blokov so zabudovanými odsírovacími zariadeniami.

22. V spaľovacom zariadení tepelnej elektrárne „Marica-iztok 2“ sa používa miestne hnedé uhlie, ktoré sa vyznačuje vysokým obsahom síry a popola, ako aj nízkou energetickou hodnotou. Vykurovacie kotly elektrárne sú konštruované len na spaľovanie miestneho hnedého uhlia, a preto nemôžu spaľovať žiadny iný druh paliva. Technické obmedzenia zariadení spočívajú v podstate v tom, že kovová skladba kotlov nemôže odolávať lineárnemu tepelnému rozťahovaniu, ku ktorému by dochádzalo v dôsledku použitia paliva s vyššou energetickou hodnotou a nižším obsahom síry a popola, t. j. použitia iného druhu uhlia.

23. Elektrárň sa považuje za jeden z hlavných zdrojov priemyselného znečistenia životného prostredia v oblasti obce Galabovo. Pravidelne sa tam zaznamenávajú prekročenia limitov oxidu siričitého v hodinovom a dennom priemere, a to aj nad rámec výstražného prahu $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

24. Súdny dvor preto nedávno tiež konštatoval, že Bulharsko si od roku 2007 v zóne BG0006 (juhovýchodné Bulharsko), kde sa nachádza obec Galabovo a elektrárň „Marica-iztok 2“,⁸ z dôvodu prekračovania limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý a nedostatočných plánov kvality ovzdušia nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 13 a 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia⁹.

⁸ Rozsudok z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO_2) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, body 21, 23 a 29).

⁹ Rozsudok z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO_2) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382).

25. Obecná rada obce Galabovo 30. novembra 2018 na základe článku 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia vydala program na zníženie hodnôt škodlivých látok a na dosiahnutie limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý na obdobie rokov 2019 až 2023.¹⁰ V tomto programe boli ako hlavné zdroje znečisťovania životného prostredia oxidom siričitým uvedené štyri tepelné elektrárne nachádzajúce sa v regióne, pričom medzi nimi sa nachádzala tepelná elektráreň „Marica-iztok 2“, ako aj vykurovanie obytných priestorov.

26. Tento program stanovuje okrem iného nasledujúce opatrenie na zníženie znečisťovania životného prostredia oxidom siričitým: „Realizácia projektov na prestavbu odsírovacích zariadení a dosiahnutie minimálneho stupňa odsírenia 98 %, ako aj zakázanie prevádzkovania kotlových agregátov bez fungujúcich odsírovacích zariadení“.¹¹

27. Výkonný riaditeľ Výkonnej agentúry pre životné prostredie (ďalej len „IAOS“) rozhodnutím z 21. decembra 2018 aktualizoval integrované povolenie týkajúce sa tepelnej elektrárne „Marica-iztok 2“. Toto rozhodnutie bolo vydané na základe bulharských predpisov prijatých na prebratie smernice o priemyselných emisiách v spojení s vykonávacím rozhodnutím (EÚ) 2017/1442.

28. Výkonný riaditeľ týmto rozhodnutím stanovil okrem iného minimálny stupeň odsírenia 97 % pre odsírovacie zariadenia 1/2, 3/4, 7 a 8, čo zodpovedá emisiám SO_x na úrovni 570 mg/Nm³, ako aj minimálny stupeň odsírenia 97,5 % pre odsírovacie zariadenia 5/6. Na dosiahnutie štandardne stanovenej limitnej hodnoty emisií 320 mg/Nm³ pre SO_x by sa však musel uplatniť stupeň odsírenia 98,32 %.

29. Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ podalo proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Administrativen sad – Stara Zagora (Správny súd Stara Zagora, Bulharsko), ktorý ju rozsudkom z 28. augusta 2020 zamietol. Tento správny súd najmä odmietol preskúmať a vyhodnotiť význam plánu kvality ovzdušia obce Galabovo.

30. Prvostupňový súd okrem iného konštatoval, že stupeň odsírenia 98,32 % by spôsobil náklady vo výške 312 200 000 levov (BGN) (približne 156 000 000 eur). V prípade, ak by bol stupeň odsírenia 97 %, by naopak za dvanásťročné prevádzkové obdobie vznikli náklady vo výške 40 000 000 BGN (približne 20 000 000 eur).

31. Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ (združenie „Za Zem – prístup k spravodlivosti“) Sofia (Bulharsko), „The Green Tank – graždansko sdruženie s nestopanska cel“ („The Green Tank – všeobecne prospešné občianske združenie, Helénska republika) a NS (Helénska republika) podali proti tomuto rozsudku opravný prostriedok.

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., [Aktualizácia programu kvality ovzdušia v obci Galabovo, ktorý bol vypracovaný pre tieto znečisťujúce látky: jemné prachové častice (PM₁₀) a oxid siričitý (SO₂), 2019 – 2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf].

¹¹ Opatrenie GI_Lt_Pr_t_4, s. 287 programu.

32. Värchoven administrativen säd (Najvyšší správny súd, Bulharsko) preto kladie Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

1. Má sa článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkom 18 [smernice o priemyselných emisiách], ako aj s článkami 13 a 23 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia] vykladať v tom zmysle, že pri skúmaní žiadosti o výnimku podľa článku 15 ods. 4 [smernice o priemyselných emisiách] musí príslušný orgán posúdiť, či pri zohľadnení všetkých relevantných vedeckých údajov o znečisťovaní životného prostredia, vrátane opatrení v rámci príslušného programu kvality ovzdušia v danej zóne alebo aglomerácii podľa článku 23 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia], môže povolenie výnimky ohroziť dodržanie noriem kvality životného prostredia?
2. Má sa článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkom 18 [smernice o priemyselných emisiách], ako aj s článkami 13 a 23 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia] vykladať v tom zmysle, že pri skúmaní žiadosti o výnimku v zmysle článku 15 ods. 4 [smernice o priemyselných emisiách] musí príslušný orgán upustiť od stanovenia menej prísnych emisných limitov látok znečisťujúcich ovzdušie zo zariadenia, pokiaľ je takáto výnimka v rozpore s opatreniami, ktoré boli stanovené v príslušnom programe kvality ovzdušia, ktorý bol vydaný v danej zóne alebo aglomerácii podľa článku 23 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia], a mohla by ohroziť dosiahnutie cieľa maximálneho skrátenia obdobia prekročenia noriem kvality ovzdušia?
3. Má sa článok 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkom 18 [smernice o priemyselných emisiách] a s článkom 13 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia] vykladať v tom zmysle, že pri skúmaní žiadosti o odchýlku podľa článku 15 ods. 4 [smernice o priemyselných emisiách] musí príslušný orgán posúdiť, či stanovenie menej prísnych limitných hodnôt emisií látok znečisťujúcich ovzdušie zo zariadenia pri zohľadnení všetkých relevantných vedeckých údajov o znečisťovaní životného prostredia, vrátane kumulatívneho efektu s inými zdrojmi príslušnej škodlivej látky, prispeje k prekročeniu príslušných noriem kvality ovzdušia stanovených v danej zóne alebo aglomerácii podľa článku 13 [smernice o kvalite okolitého ovzdušia], a ak áno, či musí upustiť od povolenia odchýlky, ktorá by ohrozila dosiahnutie noriem kvality životného prostredia?

33. Písomné pripomienky predložili žalobca, ktorým je Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“, prevádzkovateľ elektrárne „TEC Marica iztok 2“ EAD, Bulharská republika, Talianska republika, ako aj Európska komisia. Pojednávanie sa neuskutočnilo, lebo Súdny dvor sa domnieva, že má dostatok informácií na to, aby mohol rozhodnúť.

IV. Právne posúdenie

34. Účelom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je objasniť, aký je vzťah medzi ustanoveniami týkajúcimi sa povoľovania priemyselných zariadení podľa smernice o priemyselných emisiách a požiadavkami na kvalitu ovzdušia podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia.

35. V článku 13 a v prílohe XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia sú stanovené limitné hodnoty určitých znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší (limitné hodnoty kvality ovzdušia). Ich predmetom je množstvo znečisťujúcich látok, ktoré sa nachádzajú v okolitom ovzduší, a koncentrácia týchto znečisťujúcich látok sa preto meria na vzorkovacích miestach v určitých lokalitách, ktoré reprezentatívnym spôsobom vyjadrujú znečistenie.¹²

¹² Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 37 a nasl.).

36. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania je síce spomenutá aj ortuť, ktorá je ako látka znečisťujúca ovzdušie uvedená v smernici Európskeho Parlamentu a Rady 2004/107/ES z 15. decembra 2004, ktorá sa týka arzénu, kadmia, ortuti, niklu a polycyklických aromatických uhľovodíkov v okolitom ovzduší¹³, avšak Únia zatiaľ nestanovila pre koncentráciu tejto látky v okolitom ovzduší žiadny samostatný limit kvality ovzdušia. Preto sú ortuťové emisie spornej elektrárne irelevantné pre návrh na začatie prejudiciálneho konania.

37. Naproti tomu normotvorca Únie v článku 13 a v prílohe XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia stanovil limity kvality ovzdušia pre oxid siričitý, ktoré sa podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania prekračujú v zóne vplyvu elektrárne „Marica-iztok 2“, teda v zóne, v ktorej sú jej emisie citelné, najmä v obci Galabovo. Súdny dvor to nedávno tiež konštatoval.¹⁴ Zdá sa, že je to jediná zóna v Únii, v ktorej sa prekračujú limity kvality ovzdušia pre oxid siričitý.¹⁵

38. Obec Galabovo preto vydala plán kvality ovzdušia, ktorý okrem iného stanovuje, že elektráreň „Marica-iztok 2“ má dosiahnuť stupeň odsírenia 98 %.

39. Konkrétne stanovenie emisných limitov pre zariadenie, akým je uvedená elektráreň, je založené na smernici o priemyselných emisiách, najmä na článku 15 tejto smernice. Emisné limity sa vzhľadom na svoju povahu odlišujú od limitov kvality ovzdušia. Týkajú sa množstva znečisťujúcich látok, ktoré zariadenie uvoľní za určité obdobie a ktoré sa merajú v mieste uvoľnenia alebo emisie. Uvoľnené znečisťujúce látky sa následne rozptyľujú v okolitom ovzduší, a tak sa prejavujú v hodnotách nameraných vo vzorkovacích miestach podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia.

40. Podľa článku 15 ods. 3 smernice o priemyselných emisiách musia emisné limity zariadenia v zásade zodpovedať najlepším dostupným technikám, ale ak by tieto limity viedli k neprimeraným nákladom, článok 15 ods. 4 umožňuje stanoviť menej prísne limity.

41. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa príslušný orgán pri stanovení emisných limitov pre oxid siričitý v spornom povolení týkajúcom sa elektrárne „Marica-iztok 2“ opieral o túto odchýlku. Preto stanovil pre niektoré odsírovacie zariadenia elektrárne minimálny stupeň odsírenia 97 % a pre iné zariadenia minimálny stupeň odsírenia 97,5 %. Zvýšenie stupňa odsírenia na 98 %, ako to bolo naplánované v pláne kvality ovzdušia, by znížilo emisie oxidu siričitého o jednu tretinu, resp. o jednu pätinu. Na dosiahnutie emisného limitu podľa najlepších dostupných techník by bol podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania dokonca potrebný ešte vyšší stupeň odsírenia na úrovni 98,32 %.

42. Bez ohľadu na to, či sa povolí odchýlka podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách, však článok 18 tejto smernice vyžaduje stanovenie dodatočných opatrení, ako sú tie, ktoré sa dajú dosiahnuť pomocou použitia najlepších dostupných techník, ak sú na dodržanie normy kvality životného prostredia potrebné prísnejšie podmienky.

¹³ Ú. v. EÚ L 23, 2005, s. 3.

¹⁴ Rozsudok z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382).

¹⁵ Európska environmentálna agentúra, 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).

43. Za týchto okolností sa Värchoven administratívne súd (Najvyšší správny súd) svojimi tromi otázkami pýta, či je uplatnenie odchýlky podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách v spornom povolení vylúčené už z dôvodu prekročenia limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý podľa smernice o kvalite okolitého ovzdušia (prvá a tretia otázka) alebo aspoň v dôsledku plánu kvality ovzdušia (druhá otázka).

44. Nezdá sa mi však účelné rozoberať prejudiciálne otázky tak, ako boli položené. Namiesto toho v nasledujúcich bodoch vzhľadom na limity kvality ovzdušia a plán kvality ovzdušia najprv preskúmam podmienky odchýlky podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách (pozri v tejto súvislosti časť A) a následne pre úplnosť požiadavky, ktoré vyplývajú z článku 18 tejto smernice (pozri v tejto súvislosti časť B).

A. Článok 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách

1. Normatívny kontext článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách

45. Podľa článku 15 ods. 3 smernice o priemyselných emisiách sa musia pre priemyselné zariadenia stanoviť emisné limity, ktoré zabezpečujú, že emisie neprevyšujú úroveň znečisťovania súvisiace s najlepšími dostupnými technikami, ktoré sú stanovené v rozhodnutiach o záveroch o BAT.

46. Článok 15 ods. 4 prvý pododsek prvá veta smernice o priemyselných emisiách – odchylne od článku 15 ods. 3 tejto smernice – dovoľuje, aby príslušný orgán v určitých prípadoch stanovil menej prísne emisné limity. Týmto oprávnením nie je dotknutý článok 18, ktorým sa budem zaoberať neskôr.¹⁶

47. Článok 15 ods. 4 prvý pododsek druhá veta smernice o priemyselných emisiách spresňuje, že odchýlky v zmysle prvej vety sa môžu uplatňovať iba vtedy, ak posúdenie preukáže, že dosiahnutie úrovni znečisťovania súvisiacich s najlepšími dostupnými technikami by z určitých dôvodov viedlo k neúmerne zvýšeným nákladom v porovnaní s environmentálnym prínosom. Tieto dôvody musia spočívať v geografickej polohe alebo miestnych podmienkach životného prostredia príslušného zariadenia alebo v jeho technických charakteristikách.

48. Podmienkou povolenia odchýlky je teda zváženie.

49. Článok 15 ods. 4 tretí pododsek smernice o priemyselných emisiách obmedzuje možnosť stanoviť vyššie emisné limity tým, že sa napriek tomu v príslušných prípadoch musia dodržať emisné limity stanovené v prílohách k tejto smernici.

50. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania uplatnenie týchto podmienok v spore vo veci samej nevyvoláva nijaké otázky.

¹⁶ Pozri bod 77 a nasl. nižšie.

2. Článok 15 ods. 4 štvrtý pododsek smernice o priemyselných emisiách – žiadne významné znečistenie

51. Článok 15 ods. 4 štvrtý pododsek smernice o priemyselných emisiách však obsahuje ďalšiu podmienku, ktorá by v spore vo veci samej mohla brániť odchýlke. Podľa tohto ustanovenia príslušný orgán v *každom prípade* zabezpečí, aby nebolo spôsobené žiadne významné znečistenie a bola dosiahnutá vysoká úroveň ochrany životného prostredia ako celku. Aj v poslednej vete odôvodnenia 16 sa v tejto súvislosti uvádza, že v *každom prípade* by to nemalo spôsobiť žiadne významnejšie¹⁷ znečistenie a mala by sa dosiahnuť vysoká úroveň ochrany životného prostredia ako celku.

52. Odchýlka podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách teda nie je stanovená pre všetky prípady, v ktorých je dodržiavanie všeobecných limitných hodnôt emisií spojené s mimoriadne vysokými nákladmi. Naopak táto odchýlka sa môže uplatniť iba vtedy, keď menej prísne limitné hodnoty emisií nespôsobia žiadne významné znečistenie a napriek odchýlke sa dosiahne vysoká úroveň ochrany životného prostredia ako celku.

53. V článku 3 bode 2 smernice o priemyselných emisiách je vymedzené, že „znečisťovanie“ je priame alebo nepriame zavedenie látok, vibrácií, tepla alebo hluku do ovzdušia, vody alebo pôdy v dôsledku ľudskej činnosti, ktoré môže byť škodlivé pre ľudské zdravie alebo kvalitu životného prostredia, spôsobiť poškodenie hmotného majetku, alebo znehodnotiť či narušiť harmóniu životného prostredia a iné legitímne využívanie životného prostredia.

54. Podľa uvedeného ustanovenia je každé zavedenie oxidu siričitého do ovzdušia znečisťovaním. Normotvorca Únie totiž podľa názvu prílohy XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia stanovil limity kvality ovzdušia pre oxid siričitý na ochranu zdravia ľudí. Tieto limity preto svedčia o tom, že uvoľňovanie oxidu siričitého môže byť škodlivé pre ľudské zdravie alebo kvalitu životného prostredia.¹⁸

55. Smernica o priemyselných emisiách však nestanovuje, kedy sa má znečistenie považovať za *významné*. Rovnako nie je konkretizované, čo sa má rozumieť pod vysokou úrovňou ochrany životného prostredia ako celku. V tomto konaní však nie je potrebné komplexne určiť, čo sa má rozumieť pod týmito pojmami.

56. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania a skoršieho rozsudku Súdneho dvora¹⁹ totiž treba vychádzať z toho, že v zóne vplyvu spornej elektrárne sa prekračujú limity kvality ovzdušia pre oxid siričitý stanovené v smernici o kvalite okolitého ovzdušia. Podľa odôvodnenia 18 tejto smernice sa ciele kvality okolitého ovzdušia, ktoré sú v nej stanovené, v *plnej miere* zohľadňujú pri povoľovaní priemyselných činností podľa smernice o priemyselných emisiách.

¹⁷ Táto poznámka pod čiarou sa netýka slovenského znenia týchto návrhov.

¹⁸ Pozri tiež prvé a štvrté odôvodnenie smernice Rady 80/779/EHS z 15. júla 1980 o limitných hodnotách pre kvalitu ovzdušia a smerných hodnotách oxidu siričitého a rozptýlených častíc (Ú. v. ES L 229, 1980, s. 30; Mim. vyd. 15/001, s. 142).

¹⁹ Rozsudok z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, najmä body 23 a 29).

57. Ako som už uviedla, normotvorca Únie stanovil limity kvality ovzdušia na ochranu zdravia ľudí a povinnosť dodržiavať ich platí na celom území členských štátov²⁰ trvale a bez výnimky²¹. Na rozdiel od iných znečisťujúcich látok, táto smernica pre oxid siričitý nestanovuje ani len možnosť predĺžiť lehotu na dodržanie limitov kvality ovzdušia. Prekročenie limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý preto nemožno považovať len za nevýznamné znečistenie, ale nevyhnutne ide o významné znečistenie.

58. Normotvorca Únie prostredníctvom limitov kvality ovzdušia zároveň stanovil, čo sa má chápať pod vysokou úrovňou ochrany životného prostredia, pokiaľ ide o podiel predmetných znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší.

59. Ustanovenie článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách, ktoré stanovuje odchýlku, nemôže odôvodniť prekročenie limitov kvality ovzdušia, a teda vylúčiť možnosť významného znečistenia. Toto ustanovenie už podľa svojho znenia totiž pripúšťa len odchýlku od emisných limitov, ktoré za normálnych okolností platia podľa tejto smernice pre priemyselné zariadenia. Porovnanie nákladov na dodržiavanie limitov s environmentálnym prínosom, ktoré sa má podľa tohto ustanovenia vykonať, sa navyše týka len nákladov na príslušné zariadenie. Ako ešte vysvetlím nižšie, odchýlku od limitov kvality ovzdušia založenú na prevažujúcich záujmoch naopak možno odôvodniť len – vo veľmi obmedzenej miere a dočasne – v rámci smernice o kvalite okolitého ovzdušia, a to pri stanovení plánov kvality ovzdušia.²²

3. Článok 15 ods. 4 štvrtý pododsek smernice o priemyselných emisiách – spôsobenie významného znečistenia

60. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že uplatnenie spornej odchýlky by nebolo jedinou príčinou prekročenia limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý. Toto prekročenie je naopak spôsobené emisiami štyroch rôznych elektrární spolu s emisiami vyplývajúcimi z vykurovania obytných priestorov. Podľa plánu kvality ovzdušia obce Galabovo spôsobuje vykurovanie obytných priestorov v rozličných sídliskách na území obce dokonca 10,1 % až 79 % koncentrácie oxidu siričitého v hodinovom priemere.²³

61. Bolo by teda možné pochybovať o tom, že povolenie odchýlky týkajúcej sa len jedného z týchto zdrojov znečisťovania by spôsobilo významné znečistenie v zmysle článku 15 ods. 4 štvrtého pododseku smernice o priemyselných emisiách.

62. Príslušný orgán však podľa článku 15 ods. 4 štvrtého pododseku smernice o priemyselných emisiách musí v *každom prípade zabezpečiť*, aby nebolo spôsobené žiadne významné znečistenie, teda aby sa v dôsledku odchýlky neprekráčovali limitné hodnoty kvality ovzdušia. Ak by sa však pri povoľovaní odchýlky nezohľadňoval prínos emisií iných zdrojov, mohli by sa vyskytnúť prípady,

²⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. apríla 2020, Komisia/Rumunsko (Prekročenie limitných hodnôt PM₁₀) (C-638/18, neuvverejnený, EU:C:2020:334, body 73 a 74), a z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 96 a 97).

²¹ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. decembra 2012, Komisia/Taliansko (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, body 64 a 65); z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 42); z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 70); z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 78 až 81), a z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, body 76 a 78).

²² Bod 64 a nasl. nižšie.

²³ Je možné, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa v tejto súvislosti odkazuje na nákres uvedený v bode VI.2.7 na s. 256 plánu kvality ovzdušia (citovaného v poznámke pod čiarou 10).

v ktorých je odchýlka minimálne jedným z faktorov prispievajúcich k významnému znečisteniu. Ak by sa každý zdroj znečisťujúcej látky posudzoval nezávisle od ostatných zdrojov, dosiahnutie dodržiavania limitných hodnôt kvality ovzdušia by bolo tiež takmer vylúčené.

63. Podmienkou povolenia odchýlky podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách je preto komplexné stanovenie prípustných emisií *všetkých* zdrojov znečisťujúcich látok, ktoré zaručí, že aj v prípade povolenia odchýlky pre jeden z týchto zdrojov celkovo nedôjde k prekročeniu limitných hodnôt kvality ovzdušia.

64. Nástrojom, ktorý slúži na stanovenie uvedených emisií, je plán kvality ovzdušia, ktorý musia príslušné vnútroštátne orgány vypracovať podľa článku 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia, teda na základe inej smernice. V prípade prekročenia limitov kvality ovzdušia totiž členské štáty musia zabezpečiť vypracovanie takeého plánu, ktorý stanoví vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú limity kvality ovzdušia prekročené, čo najviac skrátilo. Inak povedané, plán kvality ovzdušia musí stanoviť opatrenia, ktoré sú potrebné na to, aby sa čo najskôr dodržali limity kvality ovzdušia. V podstate to budú opatrenia na zníženie uvoľňovania relevantných znečisťujúcich látok, napríklad prísnejšie emisné limity pre určité zdroje.

65. Na rozdiel od povolenia týkajúceho sa jednotlivých zariadení a činností je v rámci tohto plánu možné zabezpečiť rovnováhu medzi cieľom dodržiavania limitov kvality ovzdušia a rôznymi prítomnými verejnými a súkromnými záujmami.²⁴ V tejto súvislosti treba spoločne posúdiť všetky záujmy, ktoré sú spojené s príslušnými zdrojmi, a vyvážiť ich navzájom, ako aj vo vzťahu k cieľu dodržiavania limitných hodnôt kvality ovzdušia. Tak možno rozhodnúť, na ktorý zdroj emisií sa musia uplatniť prísnejšie obmedzenia alebo na akú dobu treba odložiť ukončenie obdobia, keď sú hodnoty prekročené, lebo rýchlejšie obmedzenie emisií by viedlo k neúmerným poškodeniam prevažujúcich záujmov. Smernica o kvalite okolitého ovzdušia však nestanovuje žiadne ústupky, pokiaľ ide o dodržiavanie limitov kvality ovzdušia. Určitá flexibilita existuje len v súvislosti s obdobím, keď sú hodnoty prekročené, ale aj toto obdobie sa musí čo najviac skratiť²⁵ a v žiadnom prípade ho nemožno predĺžiť *sine die*²⁶.

66. Bulharsko a prevádzkovateľ elektrárne sice popierajú, že obec Galabovo mohla vo svojom pláne kvality ovzdušia stanoviť požiadavky týkajúce sa emisií spornej elektrárne, keďže táto elektráreň sa nachádza na území inej obce. Plán kvality ovzdušia však môže zaručiť dodržiavanie limitov kvality ovzdušia len v prípade, ak v ňom môžu byť stanovené požiadavky týkajúce sa všetkých relevantných zdrojov emisií – teda aj zdrojov, ktoré sa nachádzajú mimo zóny, v ktorej dochádza k prekračovaniu hodnôt.

67. To neznamená, že plán kvality ovzdušia sa musí stanoviť jediným právnym aktom alebo ho musí stanoviť jediný orgán. Členské štáty sú oprávnené upraviť právomoci príslušných orgánov tak, aby plán kvality ovzdušia vyplynul z rôznych právnych aktov odlišných orgánov. Členské štáty však musia zaručiť, aby tieto právne akty ako celok spĺňali požiadavky stanovené v článku 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia. Preto musia najmä zabezpečiť, aby jednotlivé orgány navzájom zosúladiли svoje opatrenia tak, aby spoločne dosiahli tento cieľ.

²⁴ Rozsudky z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 45 a 46); z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 134), a z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, bod 130).

²⁵ Rozsudky z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 109); z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 136), a z 12. mája 2022, Komisia/Bulharsko (Limitné hodnoty – SO₂) (C-730/19, neuvverejnený, EU:C:2022:382, bod 132).

²⁶ Rozsudok z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 154).

68. Len v prípade, ak z týchto požiadaviek vyplynie, že limity kvality ovzdušia sa budú dodržiavať aj pri stanovení vyšších limitných hodnôt emisií, je zaručené, že odchýlka podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách v žiadnom prípade nespôsobí významné znečistenie. V prípade prekročenia limitov kvality ovzdušia v zóne vplyvu zariadenia je preto podmienkou povolenia odchýlky pre dodatočné emisie, že jeden alebo viaceré plány kvality ovzdušia podľa článku 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia zaručia, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, v celej zóne vplyvu čo najviac skrátilo, a odchýlka spĺňa požiadavky stanovené v týchto plánoch kvality ovzdušia. Ak by sa naopak odchýlka povolila bez toho, aby existovali tieto plány, hrozilo by, že sa ňou vytvorí stav, ktorý neskôr sťaží alebo znemožní čo najrýchlejšie dodržanie limitov kvality ovzdušia.

69. Podľa zásady predchádzania škodám, na ktorej je podľa článku 191 ods. 2 ZFEÚ založená politika Únie v oblasti životného prostredia, je v každom prípade zaručené, že sa nespôsobí žiadne významné znečistenie, len vtedy, ak sa vylúči akákoľvek dôvodná vedecká pochybnosť o tomto závere.²⁷ Ak majú požiadavky, ktoré sú stanovené v plánoch kvality ovzdušia, umožniť odchýlku podľa článku 15 ods. 4 štvrtého pododseku smernice o priemyselných emisiách, musia teda spĺňať toto kritérium.

70. Toto kritérium – ktoré je určite prísne – navyše zodpovedá zásade, podľa ktorej sa výnimky zo všeobecných pravidiel majú vykladať reštriktívne.²⁸ Tiež nenarúša účinok článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách,²⁹ keďže táto odchýlka sa naďalej uplatní, ak sa v zóne, v ktorej dochádza k sporným emisiám, neprekročia príslušné limitné hodnoty kvality ovzdušia. V Únii sa však v roku 2019 – podľa všetkého – prekročenie limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý týkalo len okolia spornej elektrárne.

71. Podľa tohto výkladu článku 15 ods. 4 štvrtého pododseku smernice o priemyselných emisiách v konečnom dôsledku nezáleží na tom, či sú požiadavky stanovené v pláne kvality ovzdušia obce Galabovo záväzné pre sporné povolenie. Na základe konštatovaného prekročenia limitov kvality ovzdušia pre oxid siričitý v zóne vplyvu elektrárne je totiž táto odchýlka podľa vyššie uvedených úvah prípustná *len* v prípade, ak existuje plán kvality ovzdušia, v ktorom sú stanovené požiadavky týkajúce sa príslušných zdrojov emisií.

72. Nedostatky plánu kvality ovzdušia preto nemajú za následok, že je prípustná odchýlka, ktorá je v rozpore s požiadavkami stanovenými v tomto pláne, ale naopak dokonca spôsobujú, že nie je splnená jedna z podmienok odchýlky.

73. Na povolenie odchýlky podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách navyše nepostačuje, aby odchýlka bola v súlade s plánom kvality ovzdušia, ktorý stanovuje opatrenia potrebné na dodržiavanie limitov kvality ovzdušia pre časť zóny vplyvu zariadenia. Naopak príslušné orgány musia všade v tejto zóne vplyvu zabezpečiť, aby sa dodržiavali limitné hodnoty kvality ovzdušia.

²⁷ Pozri v súvislosti so smernicou Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102) rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 58), a z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 66), a v súvislosti s právnymi predpismi týkajúcimi sa odpadov rozsudok z 24. októbra 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, bod 58). Pozri tiež SOBOTTA, C.: Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making? In: *ERA Forum*, 2020, 723.

²⁸ Pozri rozsudky z 12. septembra 2000, Komisia/Írsko (C-358/97, EU:C:2000:425, bod 55); zo 4. októbra 2011, Football Association Premier League a i. (C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631, bod 162), a zo 14. júla 2022, Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, bod 61).

²⁹ Pozri rozsudky z 18. novembra 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, bod 17); zo 14. júna 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, bod 16), a z 13. januára 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, bod 25).

74. Podľa údajov uvedených v pláne kvality ovzdušia obce Galabovo by však sporná elektrárňa spolu s ostatnými priemyselnými zdrojmi aj po uskutočnení odsírenia v rozsahu 98 %, ktoré sa vyžaduje podľa tohto plánu, mimo územia obce prispievala k významnému prekročovaniu limitov kvality ovzdušia a výstražného prahu.³⁰ V tejto súvislosti podľa všetkého ešte neboli zohľadnené iné zdroje, napríklad vykurovanie obytných priestorov.

75. Ak by to bolo tak – čo by museli preskúmať príslušné vnútroštátne súdy –, odchýlka podľa článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách by nebola prípustná dokonca ani v prípade, ak by bola v súlade s plánom kvality ovzdušia obce Galabovo. Pri povoľovaní odchýlky by totiž príslušný orgán nemohol zabezpečiť, aby nebolo spôsobené žiadne významné znečistenie na miestach, v ktorých sa podľa plánu kvality ovzdušia predpokladá prekročenie limitov kvality ovzdušia.

4. Predbežný záver

76. V súlade s článkom 15 ods. 4 štvrtým pododsekom smernice o priemyselných emisiách teda odchýlku podľa článku 15 ods. 4 tejto smernice na uvoľňovanie látky znečisťujúcej ovzdušie, v prípade ktorej je v zóne, v ktorej dochádza k jej uvoľňovaniu, prekročený limit kvality ovzdušia podľa článku 13 a prílohy XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia, možno povoliť len v prípade, ak sú splnené dve podmienky: Po prvé jeden alebo viaceré plány kvality ovzdušia podľa článku 23 smernice o kvalite okolitého ovzdušia musia bez dôvodných vedeckých pochybností zaručiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, v celej zóne vplyvu čo najviac skrátilo. Po druhé odchýlka musí spĺňať požiadavky stanovené v týchto plánoch kvality ovzdušia.

B. Článok 18 smernice o priemyselných emisiách

77. Síce sa zdá pravdepodobné, že v konaní vo veci samej podľa vyššie uvedených úvah možno rozhodnúť len na základe článku 15 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách, bez použitia článku 18. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa však výslovne odkazuje aj na posledné uvedené ustanovenie a účastníci konania ho podrobne rozoberali. Tento prístup je logický, keďže – ako Komisia správne uvádza – použitie článku 15 ods. 4 je a *fortiori* vylúčené, ak sa má uplatniť článok 18. Svedčí o tom najmä skutočnosť, že článok 15 ods. 4 sa uplatňuje bez toho, aby bol dotknutý článok 18. Preto nižšie preskúmam požiadavky stanovené v článku 18.

78. Článok 18 smernice o priemyselných emisiách sa má uplatniť, ak norma kvality životného prostredia vyžaduje prísnejšie podmienky, ako sú tie, ktoré sa dajú dosiahnuť pomocou použitia najlepších dostupných techník. V tomto prípade sa do povolenia musia začleniť dodatočné opatrenia bez toho, aby boli dotknuté iné opatrenia, ktoré sa môžu prijať s cieľom dosiahnuť súlad s normami kvality životného prostredia. V tom istom zmysle sa v článku 14 ods. 1 prvom pododseku konštatuje, že povolenie týkajúce sa zariadenia obsahuje všetky opatrenia potrebné na splnenie požiadaviek stanovených v článku 18.

79. Preto treba najprv určiť, či sa limity kvality ovzdušia pre určité znečisťujúce látky majú považovať za normy kvality životného prostredia (pozri v tejto súvislosti oddiel 1), a následne určiť, či tieto limity vyžadujú prísnejšie podmienky, ako sú tie, ktoré sú stanovené v spornej právnej úprave (pozri v tejto súvislosti oddiel 2).

³⁰ S. 304 a nasl. plánu kvality ovzdušia, najmä nákresy č. VIII.4.3.1 až VIII.4.3.3 (citovaný v poznámke pod čiarou 10).

1. Pojem norma kvality životného prostredia

80. V článku 3 bode 6 smernice o priemyselných emisiách je pojem norma kvality životného prostredia vymedzený ako súbor požiadaviek stanovených v právnych predpisoch Únie, ktoré musí dané životné prostredie alebo jeho určitá časť v danom čase spĺňať. Podľa Súdneho dvora tento pojem označuje konkrétne požiadavky kvalitatívnej povahy týkajúce sa koncentrácií znečisťujúcich látok, ktoré toto konkrétne prostredie musí spĺňať v danom okamihu.³¹

81. Je síce pravda, že v smernici o priemyselných emisiách nie je výslovne spomenutá smernica o kvalite okolitého ovzdušia, avšak v rozpore s tým, čo tvrdí Bulharsko, článok 3 bod 6 a článok 18 smernice o priemyselných emisiách prinajmenšom implicitne jednoznačne odkazujú na normy, akými sú limity kvality ovzdušia pre určité znečisťujúce látky.

82. Limity kvality ovzdušia sa totiž musia v zásade vždy dodržiavať kdekoľvek v Únii.³² Sú to teda požiadavky stanovené v právnych predpisoch Únie, ktoré musí dané životné prostredie alebo jeho určitá časť v danom čase spĺňať, resp. – ako uviedol Súdny dvor – konkrétne požiadavky kvalitatívnej povahy týkajúce sa koncentrácií znečisťujúcich látok, ktoré toto konkrétne prostredie musí spĺňať v danom okamihu.³³ Ako som už dávnejšie vysvetlila, preto sú to normy kvality životného prostredia v zmysle článku 3 bodu 6 a článku 18 smernice o priemyselných emisiách.³⁴

83. V rozpore s tým, čo tvrdí Bulharsko, v tejto súvislosti tiež nie je podstatné, že limity kvality ovzdušia sa musia dodržiavať sústavne, hoci v definícii noriem kvality životného prostredia sa hovorí o danom čase. Táto definícia svedčí len o tom, že normy kvality životného prostredia obsahujú aj požiadavky, ktoré sa nemajú dodržiavať sústavne, ale v danom okamihu (alebo vo viacerých daných okamihoch). Mohlo by ísť napríklad o požiadavky súvisiace so sťahovaním vtákov alebo požiadavky spojené s určitými podmienkami životného prostredia, ktoré sa časom menia. Trvalé požiadavky sú však a *fortiori* normami kvality životného prostredia, lebo platia kedykoľvek.

84. Bulharsko navyše zastáva názor, že normami kvality životného prostredia sú len limity emisií týkajúce sa určitých zariadení, ktoré sú osobitne stanovené podľa bulharského práva. S týmto názorom však nemožno súhlasiť už len preto, lebo článok 3 bod 6 smernice o priemyselných emisiách výslovne odkazuje na požiadavky práva Únie.

85. Skutočnosť, že limity kvality ovzdušia sú normami kvality životného prostredia, potvrdzuje záver, ktorý vyplýva a *contrario* z pojmu „cieľové hodnoty“ pre niektoré iné znečisťujúce látky v okolitom ovzduší. Tento pojem bol zavedený smernicou 2004/107³⁵ a smernica o kvalite okolitého ovzdušia tiež stanovuje cieľové hodnoty kvality ovzdušia pre ozón³⁶ a prechodne aj pre jemné prachové častice PM_{2,5}³⁷. Zatiaľ čo limity kvality ovzdušia podľa článku 2 bodu 5 poslednej uvedenej smernice sa po nadobudnutí účinnosti musia dodržiavať bez obmedzenia, cieľové hodnoty podľa článku 2 bodu 9 sa musia dodržiavať len v prípade, ak je to možné.

³¹ Rozsudok z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 62).

³² Pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. apríla 2020, Komisia/Rumunsko (Prekročenie limitných hodnôt PM₁₀) (C-638/18, neuvverejnený, EU:C:2020:334, body 73 a 74), a z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 96 a 97).

³³ Rozsudok z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 62).

³⁴ Pozri návrhy, ktoré som predniesla v spojených veciach Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2010:775, bod 62).

³⁵ Citovanou v bode 36 vyššie.

³⁶ Článok 17 a oddiel B prílohy VII.

³⁷ Článok 16 ods. 1 a oddiel D prílohy XIV.

V odôvodnení 6 smernice 2004/107 sa navyše výslovne konštatuje, že cieľové hodnoty nie sú normami kvality životného prostredia, a podľa odôvodnenia 5 tejto smernice, čo sa týka priemyselných zariadení, nezahŕňajú opatrenia mimo uplatňovania najlepších dostupných techník.

86. Limity kvality ovzdušia pre určité znečisťujúce látky podľa článku 13 a prílohy XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia sú teda normy kvality životného prostredia v zmysle článku 18 smernice o priemyselných emisiách.

87. Podľa tohto výkladu článok 18 smernice o priemyselných emisiách konkretizuje základnú povinnosť, aby sa pri prevádzkovaní zariadenia nespôsobovalo žiadne významné znečisťovanie, ktorá je stanovená v článku 11 písm. c) tejto smernice. Keďže – ako som už uviedla³⁸ – prekročenie limitov kvality ovzdušia by bolo takým znečisťovaním, musia existovať nástroje, ktoré umožnia zabezpečiť, aby sa tieto limity v zóne vplyvu zariadení vôbec mohli dodržiavať. V opačnom prípade by totiž existovalo riziko, že zariadenia síce budú spĺňať kritérium najlepších dostupných techník, ale napriek tomu budú prispievať k porušovaniu uvedených limitov.

2. *Nevyhnutnosť prísnejších podmienok*

88. Pokiaľ ide o otázku nevyhnutnosti prísnejších podmienok – tak ako v prípade otázky spôsobovania významného znečisťovania, ktorú som už rozobrala –, rozhodujúci význam majú jednotlivé príčiny prekračovania limitov kvality ovzdušia. Keďže existuje viacero znečisťujúcich faktorov, konkrétne štyri elektrárne a vykurovanie obytných priestorov, z článku 18 smernice o priemyselných emisiách – ani v spojení so smernicou o kvalite okolitého ovzdušia – priamo nevyplýva, do akej miery jednotlivé zdroje musia znížiť svoje emisie oxidu siričitého. O tom musia naopak rozhodnúť príslušné bulharské orgány.

89. Tak ako v súvislosti s článkom 15 ods. 4 štvrtým pododsekom smernice o priemyselných emisiách, je to možné len na základe plánu kvality ovzdušia (alebo viacerých navzájom zosúladených plánov), v ktorom sa stanovujú prípustné emisie pre všetky zdroje. Z tohto plánu musí vyplývať, či postačujú limity emisií, ktoré sú stanovené pre príslušné zariadenie, alebo či sú potrebné dodatočné podmienky.

90. Preto je plán kvality ovzdušia pri uplatnení článku 18 smernice o priemyselných emisiách so zreteľom na limity kvality ovzdušia podmienkou udelenia povolenia. Podľa článku 14 ods. 1 prvého pododseku tejto smernice totiž povolenie musí obsahovať všetky opatrenia potrebné na splnenie požiadaviek stanovených v článku 18. V prípade prekročenia limitov kvality ovzdušia však bez plánu kvality ovzdušia spravidla nie je možné určiť, ktoré dodatočné podmienky sú potrebné v súvislosti s konkrétnym zdrojom emisií na to, aby sa dostatočne zlepšila kvalita ovzdušia.

91. Na rozdiel od toho, ako je to v prípade povolenia odchýlky, však smernica o kvalite okolitého ovzdušia pri stanovení dodatočných podmienok nevyžaduje, aby príslušný orgán v každom prípade zabezpečil dodržiavanie normy kvality životného prostredia. Preto nie je potrebné vylúčiť akékoľvek dôvodné vedecké pochybnosti o tom, že dodatočné podmienky sú postačujúce. Naopak stačí, aby požiadavky stanovené v pláne kvality ovzdušia spočívali na opodstatnenom presvedčení príslušných orgánov, že plánované opatrenia umožnia, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

³⁸ Pozri bod 56 vyššie.

3. *Predbežný záver*

92. Povolenie týkajúce sa priemyselného zariadenia, pre ktoré sa podľa článkov 11, 14, 15 a 18 smernice o priemyselných emisiách majú stanoviť limity na uvoľňovanie látky znečisťujúcej ovzdušie, v prípade ktorej je v zóne, v ktorej dochádza k jej uvoľňovaniu, prekročený limit kvality ovzdušia podľa článku 13 a prílohy XI smernice o kvalite okolitého ovzdušia, možno tiež udeliť len v prípade, ak sú splnené dve podmienky: Po prvé jeden alebo viaceré plány kvality ovzdušia podľa článku 23 tejto smernice musia zaručiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Po druhé povolenie musí spĺňať požiadavky stanovené v týchto plánoch kvality ovzdušia.

V. **Návrh**

93. Preto navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. V súlade s článkom 15 ods. 4 štvrtým pododsekom smernice 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách odchýlku podľa článku 15 ods. 4 tejto smernice na uvoľňovanie látky znečisťujúcej ovzdušie, v prípade ktorej je v zóne, v ktorej dochádza k jej uvoľňovaniu, prekročený limit kvality ovzdušia podľa článku 13 a prílohy XI smernice 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, možno povoliť len v prípade, ak sú splnené dve podmienky: Po prvé jeden alebo viaceré plány kvality ovzdušia podľa článku 23 smernice 2008/50 musia bez dôvodných vedeckých pochybností zaručiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, v celej zóne vplyvu čo najviac skrátilo. Po druhé odchýlka musí spĺňať požiadavky stanovené v týchto plánoch kvality ovzdušia.
2. Povolenie týkajúce sa priemyselného zariadenia, pre ktoré sa podľa článkov 11, 14, 15 a 18 smernice 2010/75 majú stanoviť limity na uvoľňovanie látky znečisťujúcej ovzdušie, v prípade ktorej je v zóne, v ktorej dochádza k jej uvoľňovaniu, prekročený limit kvality ovzdušia podľa článku 13 a prílohy XI smernice 2008/50, možno tiež udeliť len v prípade, ak sú splnené dve podmienky: Po prvé jeden alebo viaceré plány kvality ovzdušia podľa článku 23 smernice 2008/50 musia zaručiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Po druhé povolenie musí spĺňať požiadavky stanovené v týchto plánoch kvality ovzdušia.