



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 22. septembra 2022¹

Zadeva C-375/21

Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2010/75/EU – Industrijske emisije – Celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja – Določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij – Upoštevanje okoljskih standardov kakovosti – Obveznosti pristojnega organa – Direktiva 2008/50/ES – Kakovost zunanjega zraka – Mejne vrednosti za kakovost zraka za varovanje zdravja ljudi – Preseganje – Načrt za kakovost zraka“

I. Uvod

1. Predmetni predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razmerje med različnima vrstama mejnih vrednosti in direktivama, iz katerih te mejne vrednosti izhajajo. Z Direktivo o industrijskih emisijah² so za industrijske obrate določene *mejne vrednosti emisij*. Direktiva o kakovosti zunanjega zraka³ poleg tega določa *mejne vrednosti za kakovost zraka*. Obe ureditvi naj bi zagotavljali visoko raven varstva okolja na področju kakovosti zraka, vendar učinkujeta na različnih ravneh. Mejne vrednosti emisij iz Direktive o industrijskih emisijah se nanašajo na neposreden vir onesnaževal zraka, tako rekoč na dimnik. Za razliko od tega se mejne vrednosti za kakovost zraka iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka nanašajo na skupni rezultat vseh virov onesnaževal zraka v zunanjem zraku, torej zrak, ki ga ljudje dihamo. Kljub temu je očitno, da je treba uporabo obeh ureditev uskladiti.

2. Spor v glavni stvari izhaja iz tega, da je bilo obstoječe dovoljenje za elektrarno na lignit posodobljeno na podlagi Direktive o industrijskih emisijah. Ker bi upoštevanje mejnih vrednosti za izpuste žveplovega dioksida, ki se uporabljajo v skladu s to direktivo, povzročilo nesorazmerno višje stroške, so bile določene manj stroge mejne vrednosti emisij, kar direktiva z določbo o odstopanju načeloma dovoljuje.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17).

³ Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije (EU) 2015/1480 z dne 28. avgusta 2015 (UL 2015, L 226, str. 4).

3. Vendar so na vplivnem območju elektrarne presežene mejne vrednosti za žveplov dioksid iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka in načrt za kakovost zraka, ki je zato bil sprejet s ciljem doseči te mejne vrednosti, določa strožje zahteve za emisije elektrarne, ki pri posodobitvi dovoljenja niso bile upoštevane.

4. Zato je treba zlasti ugotoviti, ali se lahko odobri odstopanje od mejnih vrednosti emisij, ki se običajno uporabljajo v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah, čeprav so presežene mejne vrednosti za kakovost zraka glede zadevnega onesnaževala, določene v Direktivi o kakovosti zunanjega zraka, in načrti za kakovost zraka določajo strožje zahteve. Poleg tega se predložena vprašanja nanašajo na to, ali bi bilo treba v takem primeru morda določiti še strožje zahteve od mejnih vrednosti emisij, ki bi se običajno uporabljale v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah. Glede obeh točk se bo pokazalo, da je načrt za kakovost zraka v skladu z Direktivo o kakovosti zunanjega zraka instrument, upošteven za usklajeno uporabo obeh direktiv.

II. Pravni okvir

A. Direktiva o industrijskih emisijah

5. V uvodni izjavi 16 Direktive o industrijskih emisijah je pojasnjena možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij:

„Da bi se upoštevalo nekatere posebne okoliščine, kjer bi v primerjavi z okoljskimi koristmi uporaba ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, vodila v nesorazmerno visoke stroške, bi morali imeti pristojni organi možnost, da določijo mejne vrednosti emisij, ki odstopajo od navedenih ravni. Takšna odstopanja bi morala temeljiti na oceni, ki upošteva dobro opredeljena merila. Mejnih vrednosti emisij, ki jih določa ta direktiva, se ne bi smelo preseči. Nikakor se ne bi smelo povzročiti znatnega onesnaženja, doseči pa bi bilo treba visoko stopnjo varstva okolja kot celote.“

6. Člen 3 Direktive o industrijskih emisijah opredeljuje različne pojme:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚onesnaževanje‘ pomeni neposredno ali posredno vnašanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti okolja, poškoduje materialno lastnino ali škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja;

[...]

6. ‚predpisana kakovost okolja‘ pomeni zbir zahtev, ki jih mora določeno okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati, kot je določeno v pravu Unije;

[...]“

7. Člen 13 Direktive o industrijskih emisijah določa, da Komisija skupaj s predstavniki držav članic, zadevnimi panogami in nevladnimi organizacijami, ki spodbujajo varstvo okolja, pripravi najboljše razpoložljive tehnologije (BAT) v referenčnih dokumentih BAT in zaključkih o BAT ter da te dokumente redno posodablja. Sporni obrat, termoelektrarna na lignit, spada pod Izvedbeni sklep (EU) 2017/1442 o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnikah za velike kurilne naprave.⁴

8. Osnovne zahteve za dovoljenje izhajajo iz člena 14(1) Direktive o industrijskih emisijah:

„Države članice zagotovijo, da dovoljenje vsebuje vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenj iz členov 11 in 18.

[...]“

9. V skladu s členom 14 in Prilogo II k Direktivi o industrijskih emisijah je treba v dovoljenju za obrat določiti zlasti mejne vrednosti emisij za žveplov dioksid.

10. Člen 15(3) in (4) Direktive o industrijskih emisijah vsebuje določbe o določitvi mejnih vrednosti emisij, upoštevne v predmetni zadevi:

„3. Pristojni organ določi mejne vrednosti emisij, ki zagotavljajo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja ne presegajo ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot je določeno v odločitvah glede zaključkov o BAT iz člena 13(5), in sicer:

- (a) določi mejne vrednosti emisij, ki ne presegajo vrednosti emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami. Te mejne vrednosti emisij so izražene za enaka ali krajša časovna obdobja in pod enakimi referenčnimi pogoji kot vrednosti emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami; ali
- (b) določi mejne vrednosti emisij, ki so drugačne od vrednosti pod točko (a) v smislu vrednosti, časovnih obdobj in referenčnih pogojev.

Pri uporabi točke (b) pristojni organ vsaj enkrat letno oceni rezultate spremljanja emisij kot zagotovilo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja niso presegle ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami.

4. Z odstopanjem od odstavka 3 in brez poseganja v člen 18 lahko pristojni organ v posebnih primerih določi manj stroge mejne vrednosti emisij. Tako odstopanje je dopustno le, če se pri oceni izkaže, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot so opisane v zaključkih o BAT, povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi:

- (a) geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev zadevnega obrata; ali
- (b) tehničnih značilnosti zadevnega obrata.

Pristojni organ v prilogi k pogojem iz dovoljenja zabeleži razloge za uporabo prvega pododstavka, vključno z rezultatom ocene, in utemelji postavljene pogoje.

⁴ Izvedbeni sklep Komisije z dne 31. julija 2017 o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnikah v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah za velike kurilne naprave (Zaključki o BAT za velike kurilne naprave) (UL 2017, L 212, str. 1).

Mejne vrednosti emisij, določene v skladu s prvim pododstavkom, kjer je primerno, ne presegajo mejnih vrednosti emisij iz prilog te direktive.

Pristojni organ v vsakem primeru zagotovi, da se ne povzroči znatno onesnaženje in da se doseže visoka raven varstva okolja na splošno.

[...]“

11. Člen 18 Direktive o industrijskih emisijah določa dodatne pogoje za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja:

„Kadar predpisana kakovost okolja zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, se v dovoljenje vključijo dodatni ukrepi, kar pa ne vpliva na druge morebitne ukrepe za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja.“

B. Direktiva o kakovosti zunanjega zraka

12. V uvodni izjavi 1 in 2 Direktive o kakovosti zunanjega zraka so opisani njeni osrednji cilji:

„(1) Šesti okoljski akcijski program Skupnosti [...] opredeljuje potrebo po zmanjšanju onesnaženosti do ravni, pri kateri se kar najbolj zmanjšajo škodljivi učinki na zdravje ljudi, ob upoštevanju zlasti občutljivejših skupin prebivalstva in okolja kot celote, potrebo po izboljšanju spremljanja in ocenjevanja kakovosti zraka, vključno z usedlinami onesnaževal, ter potrebo po ustreznem obveščanju javnosti.

(2) Za varovanje zdravja ljudi in varstva okolja kot celote je še zlasti pomemben boj proti emisijam onesnaževal pri viru ter opredelitev in izvajanje najbolj učinkovitih ukrepov za zmanjšanje emisij na lokalni in nacionalni ravni ter na ravni Skupnosti. Zato bi se bilo treba emisijam škodljivih onesnaževal zraka izogibati, jih preprečevati ali zmanjšati ter določiti ustrezne cilje za kakovost zunanjega zraka, ob upoštevanju standardov, smernic in programov Svetovne zdravstvene organizacije.“

13. Uvodna izjava 18 Direktive o kakovosti zunanjega zraka se nanaša na razmerje med to direktivo in drugimi direktivami:

„[...] Pri izdaji dovoljenj za industrijske dejavnosti v skladu z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja⁵ bodo v celoti upoštevani tudi cilji glede kakovosti zunanjega zraka, predvideni v tej direktivi.“

14. Sklicevanja na Direktivo 2008/1 se v skladu s členom 81(3) Direktive o industrijskih emisijah štejejo za sklicevanja na zadnjenavedeno direktivo, saj je ta v skladu s svojo prvo uvodno izjavo med drugim prenovila prvonavedeno direktivo.

⁵ UL 2008, L 24, str. 8.

15. Člen 1, točka 1, Direktive o kakovosti zunanjega zraka vsebuje bistvene cilje te direktive:

„Ta direktiva določa ukrepe, katerih namen je:

1. opredelitev in določitev ciljev glede kakovosti zunanjega zraka, da bi se izognili škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje kot celoto, jih preprečili ali zmanjšali;

2. [...]“

16. Člen 2, točka 5, Direktive o kakovosti zunanjega zraka pojem mejne vrednosti opredeljuje kot „raven, določeno na podlagi znanstvenih spoznanj, katere cilj je izogniti se škodljivim učinkom na zdravje ljudi in/ali okolje kot celoto, jih preprečiti ali zmanjšati, in ki jo je v določenem roku treba doseči, ko pa se ta doseže, se ne sme preseči“.

17. Člen 13(1) Direktive o kakovosti zunanjega zraka zahteva doseganje različnih mejnih vrednosti za kakovost zraka:

„Države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni žveplovega dioksida, PM10, svinca in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI.

Mejne vrednosti dušikovega dioksida in benzena, določene v Prilogi XI, ne smejo biti presežene po datumih, določenih v Prilogi XI.

Spoštovanje teh zahtev se ocenjuje v skladu s Prilogo III.

[...]“

18. V skladu s Prilogo XI, oddelek B, urna mejna vrednost 350 µg/m³ za žveplov dioksid ne sme biti presežena več kot 24-krat v koledarskem letu in dnevna mejna vrednost 125 µg/m³ ne več kot 3-krat v koledarskem letu. Te mejne vrednosti za kakovost zraka v Bolgariji veljajo na podlagi Direktive 99/30⁶ od pristopa te države članice k Uniji 1. januarja 2007.⁷

19. Člen 23(1) Direktive o kakovosti zunanjega zraka določa, da je treba v primeru preseganj mejnih vrednosti za kakovost zraka na določenih območjih ali aglomeracijah pripraviti načrte za kakovost zraka, da bi bile dosežene mejne vrednosti:

„Kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost ter katero koli sprejemljivo preseganje, ki velja za posamični primer, države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost iz priloge XI in XIV.

V primeru preseganj teh mejnih vrednosti, za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, se v načrtih za kakovost zraka predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše. [...]

⁶ Direktiva Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 164).

⁷ Sodba z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, točka 17).

Ti načrti za kakovost zraka vključujejo vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV [...]. Navedeni načrti se nemudoma sporočijo Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.

[...]“

20. Poleg tega člen 19 Direktive o kakovosti zunanjega zraka določa, da se o preseženi alarmni vrednosti obvesti javnost. V skladu s Prilogo XII, oddelek A, je alarmna vrednost za žveplov dioksid $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$, merjena v treh zaporednih urah. V skladu s členom 24 morajo države članice v primeru preseganja alarmne vrednosti žveplovega dioksida poleg opozoril sprejeti kratkoročne zaščitne ukrepe.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

21. Termoelektrarna „Maritsa-iztok 2“ EAD je največja od štirih termoelektrarn, ki so v energetske kompleksu „Maritsa-iztok“ na ozemlju Republike Bolgarije, s skupno nameščeno močjo 1602 MW. Postavljena je na območju občine Radnevo, približno 24,5 km zračne črte od mesta Galabovo, sestavlja pa jo osem blokov z vgrajenimi napravami za razžveplanje.

22. Kurilna naprava termoelektrarne „Maritsa-iztok 2“ uporablja lokalni lignit, za katerega je značilna velika vsebnost žvepla, pepela in nizka energijska vrednost. Kotli termoelektrarne so zasnovani samo za sežiganje lokalnega lignita in torej ne smejo sežigati nobenih drugih vrst goriva. Tehnične omejitve naprav so v bistvu v tem, da kovinska sestava kotlov ne more vzdržati linearnih toplotnih razteznosti, ki bi nastale zaradi uporabe goriva z višjo kurilno vrednostjo ter manjšo vsebnostjo žvepla in pepela, torej uporabe druge vrste premoga.

23. Elektrarna velja za enega od glavnih virov industrijskega onesnaževanja na območju občine Galabovo. Tam se redno beležijo presežene mejne vrednosti žveplovega dioksida v urnem in dnevnem povprečju, tudi preko alarmne vrednosti $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

24. Pred kratkim je zato tudi Sodišče ugotovilo, da Bolgarija na območju BG0006 (jugovzhodna Bolgarija), kjer sta občina Galabovo in elektrarna „Maritsa-iztok 2“,⁸ zaradi preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka za žveplov dioksid in nezadostnih načrtov za kakovost zraka ni izpolnjevala svojih obveznosti iz členov 13 in 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka.⁹

25. Občinski svet Galabovo je na podlagi člena 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka 30. novembra 2018 sprejel program zmanjšanja ravni onesnaževal in doseganja mejnih vrednosti žveplovega dioksida za obdobje 2019–2023.¹⁰ V tem programu so bile kot glavni viri okoljskega onesnaževanja z žveplovim dioksidom navedene štiri termoelektrarne v regiji, med njimi termoelektrarna „Maritsa-iztok 2“, in ogrevanje stanovanjskih prostorov.

⁸ Sodba z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO_2) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, točke 21, 23 in 29).

⁹ Sodba z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO_2) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382).

¹⁰ Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO_2), 2019 – 2023 г., (posodobitev programa za kakovost zraka v občini Galabovo, razvitega za onesnaževala v obliki trdih delcev (PM_{10}) in žveplovega dioksida (SO_2), 2019–2023, https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

26. Ta program med drugim določa ta ukrep za zmanjšanje onesnaževanja okolja z žveplovim dioksidom: „Izvedba projektov predelave naprav za razžveplanje in za doseganje minimalne stopnje razžveplanja v višini 98 % ter prepoved obratovanja sklopa kotlov brez naprav za razžveplanje“.¹¹

27. Z odločbo z dne 21. decembra 2018 je izvršni direktor izvajalske agencije za okolje (v nadaljevanju: IAOS) posodobil integralno dovoljenje, izdano termoelektrarni „Maritsa-iztok 2“. Odločba je bila izdana na podlagi bolgarskega predpisa, s katerim se prenaša Direktiva o industrijskih emisijah, v povezavi z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2017/1442.

28. S to odločbo je izvršni direktor med drugim določil minimalno stopnjo razžveplanja v višini 97 % za naprave za razžveplanje 1/2, 3/4, 7 in 8, kar ustreza emisijski vrednosti 570 mg/Nm³ za SO_x, ter minimalno stopnjo razžveplanja 97,5 % za naprave za razžveplanje 5/6. Da bi se dosegla običajno določena emisijska vrednost 320 mg/Nm³ za SO_x, pa bi se morala uporabiti stopnja razžveplanja 98,32 %.

29. Združenje „Za zemiata – dostap do pravosadie“ je zoper to odločbo vložilo tožbo na Administrativen sad – Stara Zagora (upravno sodišče v Stari Zagori, Bolgarija), ki je tožbo zavrnilo s sodbo z dne 28. avgusta 2020. Upravno sodišče zlasti ni hotelo preizkusiti in oceniti pomena načrta za kakovost zraka občine Galabovo.

30. Prvostopenjsko sodišče je med drugim ugotovilo, da bi stopnja razžveplanja v višini 98,32 % povzročila 312.200.000 levov (BGN) (približno 156.000.000 EUR) stroškov. Pri stopnji razžveplanja 97 % bi medtem stroški v dvanajstletnem obdobju znašali 40.000.000 BGN (približno 20.000.000 EUR).

31. Sdruženje „Za Zemiata – dostap do pravosadie“ (združenje „Za Zemljo – Dostop do sodstva“), Sofija (Bolgarija), „The Green Tank – graždansko sdruženje s nestopanska tsel“ („The Green Tank – neprofitno združenje državljanov, Helenska republika) in NS, Helenska republika, so zoper to sodbo vložili pritožbo.

32. Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) je zato Sodišču predložilo ta vprašanja:

1. Ali je treba člen 4(3) PEU v povezavi s členom 18 Direktive 2010/75/EU ter členoma 13 in 23 Direktive 2008/50/ES razlagati tako, da mora pristojni organ pri preverjanju prošnje za odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive 2010/75/EU presoditi, ali lahko odobritev odstopanja glede na vse upoštevne znanstvene podatke o onesnaževanju, vključno z ukrepi, sprejetimi v okviru ustreznega programa kakovosti zraka na določenem območju ali aglomeraciji na podlagi člena 23 Direktive 2008/50/ES, ogrozi spoštovanje okoljskih standardov kakovosti?
2. Ali je treba člen 4(3) PEU v povezavi s členom 18 Direktive 2010/75/EU ter členoma 13 in 23 Direktive 2008/50/ES razlagati tako, da pristojni organ pri preverjanju prošnje za odstopanje v smislu člena 15(4) Direktive 2010/75/EU ne sme določiti manj strogih mejnih vrednosti emisij za onesnaževala zraka iz naprave, če bi bilo tako odstopanje lahko v nasprotju z ukrepi,

¹¹ Ukrep Gl_Lt_Pr_t_4, str. 287 programa.

določenimi v ustreznem programu kakovosti zraka, ki je bil sprejet na določenem območju ali aglomeraciji v skladu s členom 23 Direktive 2008/50/ES, in bi lahko ogrozilo uresničitev cilja, da je trajanje preseganja standardov kakovosti zraka čim krajše?

3. Ali je treba člen 4(3) PEU v povezavi s členom 18 Direktive 2010/75/EU in členom 13 Direktive 2008/50/ES razlagati tako, da mora pristojni organ pri preverjanju prošnje za odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive 2010/75/EU presoditi, ali bi določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij za onesnaževala zraka iz naprave ob upoštevanju vseh ustreznih znanstvenih podatkov o onesnaževanju okolja, vključno s kumulativnim učinkom drugih virov onesnaževala, prispevala k preseganju ustreznih standardov kakovosti zraka, določenih v skladu s členom 13 Direktive 2008/50/ES na določenem območju ali aglomeraciji, in če je tako, ali v tem primeru ne sme odobriti odstopanja, ki bi ogrozilo doseganje okoljskih standardov kakovosti?“

33. Pisna stališča so predložili tožeče združenje, Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie“ (združenje „Za Zemljo – Dostop do sodstva“), upravljavec elektrarne, „TETS Maritsa iztok 2“ EAD, Republika Bolgarija, Italijanska republika in Evropska komisija. Ustne obravnave ni bilo, ker je Sodišče ocenilo, da ima dovolj podatkov.

IV. Pravna presoja

34. Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe je pojasniti razmerje med določbami o dovoljenju za industrijske obrate iz Direktive o industrijskih emisijah in zahtevami glede kakovosti zraka iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka.

35. V členu 13 in Prilogi XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka so določene mejne vrednosti za določena onesnaževala v zunanjem zraku (mejne vrednosti za kakovost zraka). Te mejne vrednosti se nanašajo na količino onesnaževal v zunanjem zraku, zato se koncentracija tega onesnaževala zato meri z vzorčevalnimi mesti na določenih krajih, ki so reprezentativna za onesnaženost.¹²

36. V predlogu za sprejetje predhodne odredbe je sicer navedeno tudi živo srebro, ki je kot onesnaževalo zajeto v Direktivi 2004/107/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 2004 o arzeniu, kadmiju, živem srebru, niklju in policikličnih aromatskih ogljikovodikih v zunanjem zraku¹³, vendar Unija do sedaj ni določila ločene mejne vrednosti za koncentracijo te snovi v zunanjem zraku. Zato emisije živega srebra iz zadevne elektrarne za predlog za sprejetje predhodne odločbe niso upoštevne.

37. Nasprotno pa je zakonodajalec Unije v členu 13 in Prilogi XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka določil mejne vrednosti kakovosti zraka za žveplov dioksid, ki so, kot to izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, presežene na vplivnem območju elektrarne „Maritsa-iztok 2“, torej na območju, na katerem se zaznajo njene emisiji, zlasti v občini Galabovo. To je pred kratkim ugotovilo tudi Sodišče.¹⁴ Zdi se, da je to edino območje v Uniji, kjer so presežene mejne vrednosti za žveplov dioksid.¹⁵

¹² Glej v zvezi s tem sodbo z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi (C-723/17, EU:C:2019:533, točka 37 in naslednje).

¹³ UL 2005, L 23, str. 3.

¹⁴ Sodba z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382).

¹⁵ Evropska agencija za okolje, Air quality in Europe – 2020 report, EEA Report No 09/2020, str. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

38. Občina Galabovo je zato sprejela načrt za kakovost zraka, ki med drugim določa, da mora elektrarna „Maritsa-iztok 2“ dosegati stopnjo razžveplanja 98 %.

39. Konkretna določitev mejnih vrednosti emisij za obrat, kakršna je navedena elektrarna, temelji na Direktivi o industrijskih emisijah, zlasti členu 15. Mejne vrednosti emisij se po naravi razlikujejo od mejnih vrednosti za kakovost zraka. Nanašajo se na količino onesnaževal, ki jih neki obrat izpusti v določenem časovnem obdobju in se merijo na mestu izpusta ali emisije. Izpuščena onesnaževala se nato razpršijo v zunanjem zraku in se tako odražajo v vrednostih, izmerjenih na vzorčevalnih mestih v skladu z Direktivo o kakovosti zunanjega zraka.

40. V skladu s členom 15(3) Direktive o industrijskih emisijah morajo mejne vrednosti emisij za obrat načeloma ustrezati najboljšim razpoložljivim tehnologijam, če pa bi te mejne vrednosti povzročile nesorazmerne stroške, pa člen 15(4) dopušča določitev manj strogih mejnih vrednosti.

41. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da se je pristojni organ pri določitvi mejnih vrednosti emisij za žveplov dioksid v spornem dovoljenju elektrarne „Maritsa-iztok 2“ oprl na zadnjenavedeno izjemo. Zato je za nekaj razžvepljevalnih naprav elektrarne določil minimalno stopnjo razžveplanja 97 % in za druge naprave minimalno stopnjo razžveplanja 97,5 %. S povečanjem stopnje razžveplanja na 98 %, kot je predvideno v načrtu za kakovost zraka, bi se emisije žveplovega dioksida zmanjšale za tretjino oziroma petino. Da bi se dosegla mejna vrednost emisij, skladna z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, bi bilo, kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, potrebno še močnejše razžveplanje v višini 98,32 %.

42. Ne glede na to, ali je odobreno odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah, pa člen 18 te direktive zahteva uvedbo dodatnih pogojev poleg tistih, ki jih je treba izpolniti z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, kadar strožje pogoje zahteva predpisana kakovost okolja.

43. Glede na navedeno želi Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) z vprašanji izvedeti, ali je odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah v spornem dovoljenju izključeno že zaradi preseganja mejnih vrednosti za žveplov dioksid iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka (vprašanji 1 in 3) ali vsaj na podlagi načrta za kakovost zraka (vprašanje 2).

44. Vendar pa se mi ne zdi smiselno, da bi se predložena vprašanja obravnavala tako, kakor so bila postavljena. Namesto tega bom ob upoštevanju mejnih vrednosti za kakovost zraka in načrta za kakovost zraka najprej obravnavala pogoje za odstopanje v skladu s členom 15(4) Direktive o industrijskih emisijah (razdelek A) in nato, kot dopolnilo, še zahteve, ki izhajajo iz člena 18 te direktive (razdelek B).

A. Člen 15(4) Direktive o industrijskih emisijah

1. Pravni okvir člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah

45. V skladu s členom 15(3) Direktive o industrijskih emisijah se za industrijske obrate določijo mejne vrednosti emisij, ki zagotavljajo, da emisije ne presegajo ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot je določeno v odločitvah glede zaključkov o BAT.

46. V skladu s členom 15(4), prvi pododstavek, prvi stavek, Direktive o industrijskih emisijah lahko z odstopanjem od člena 15(3) pristojni organ v posebnih primerih določi manj stroge vrednosti emisij. Ta pristojnost velja brez poseganja v člen 18, ki bo obravnavan spodaj.¹⁶

47. Člen 15(4), prvi pododstavek, drugi stavek, Direktive o industrijskih emisijah podrobno določa, da je odstopanje v skladu s prvim stavkom dopustno le, če se pri oceni izkaže, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, iz določenih razlogov povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje. Ti razlogi morajo izhajati iz geografskega položaja in lokalnih okoljskih pogojev zadevnega obrata ali tehničnih značilnosti.

48. Odobritev odstopanja tako zahteva presojo.

49. Člen 15(4), tretji pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah možnost višjih mejnih vrednosti emisij omejuje s tem, da, kjer je primerno, vseeno ne presejajo mejnih vrednosti emisij iz prilog direktive.

50. Kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe uporaba teh zahtev v zadevi v glavni stvari ni vprašljiva.

2. Člen 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah – nepovzročanje znatnega onesnaženja okolja

51. Člen 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah pa vsebuje dodatno zahtevo, ki bi lahko nasprotovala odobritvi odstopanja v zadevi v glavni stvari. V skladu s to zahtevo pristojni organ v vsakem primeru zagotovi, da se ne povzroči znatno onesnaženje in da se doseže visoka raven varstva okolja na splošno. Tudi zadnji stavek uvodne izjave 16 v zvezi s tem določa, da se *nikakor* ne bi smelo povzročiti znatno¹⁷ onesnaženje, doseči pa bi bilo treba visoko stopnjo varstva okolja kot celote.

52. Odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah torej ni predvideno vedno, kadar je upoštevanje splošnih mejnih vrednosti emisij povezano s posebej visokimi stroški. Nasprotno, odstopanje se lahko uporabi le, če manj stroge mejne vrednosti emisij ne povzročijo znatnega onesnaženja in se kljub odstopanju doseže visoka raven varstva okolja na splošno.

53. Člen 3, točka 2, Direktive o industrijskih emisijah določa, da „onesnaževanje“ pomeni neposredno ali posredno vnašanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti okolja, poškoduje materialno lastnino ali škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja.

54. V skladu s tem je vsak izpust žveplovega dioksida v zrak onesnaževanje. Zakonodajalec Unije je namreč mejne vrednosti za žveplov dioksid, kot to izhaja iz naslova Priloge XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka, določil zaradi varovanja zdravja ljudi. Pokažejo torej, da lahko sproščanje žveplovega dioksida škoduje zdravju ljudi in kakovosti okolja.¹⁸

¹⁶ Glej točko 77 in naslednje spodaj.

¹⁷ Izraz „wesentliche“ Umweltverschmutzung v nemški jezikovni različici ne bi smel imeti drugačnega pomena od izraza „erhebliche“ Umweltverschmutzung, saj se v drugih jezikovnih različicah v obeh primeri uporablja isti izraz, na primer „significant“ (EN), „importante“ (FR) ali „значительно“ (BG).

¹⁸ Glej tudi uvodni izjavi 1 in 4 Direktive 80/779/EGS Sveta z dne 15. julija 1980 o mejnih in priporočenih vrednostih kakovosti zraka za žveplov dioksid in suspendirane delce (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 142).

55. Direktiva o industrijskih emisijah pa ne določa, kdaj se onesnaženje šteje za *znatno*. Prav tako ni podrobno opredeljeno, kaj pomeni visoka raven varstva okolja na splošno. Vendar v predmetnem postopku ni treba izčrpno pojasniti, kaj ti izrazi pomenijo.

56. Kot namreč izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in predhodne sodbe Sodišča,¹⁹ je treba izhajati iz tega, da so mejne vrednosti, ki jih za žveplov dioksid določa Direktiva o kakovosti zunanjega zraka, na vplivnem območju zadevne elektrarne presežene. V skladu z uvodno izjavo 18 te direktive se bodo cilji glede kakovosti zunanjega zraka, predvideni v tej direktivi, pri izdaji dovoljenj za industrijske dejavnosti v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah *v celoti* upoštevali.

57. Kot že rečeno, je zakonodajalec Unije mejne vrednosti za kakovost zraka sprejel zaradi varstva zdravja ljudi in obveznost, da se upoštevajo, velja trajno na celotnem ozemlju držav članic²⁰ brez izjem.²¹ Drugače kot pri drugih onesnaževalih ta direktiva za žveplov dioksid ne predvideva niti možnosti za podaljšanje roka za uskladitev z mejnimi vrednostmi za kakovost zraka. Zato preseganja mejnih vrednosti za žveplov dioksid ni mogoče šteti za neznatno onesnaženje, ampak je neizogibno znatno.

58. Hkrati je zakonodajalec Unije z mejnimi vrednostmi za kakovost zraka določil, kaj pomeni visoka raven varstva okolja glede deleža zadevnih onesnaževal v zunanjem zraku.

59. Odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah ne more upravičiti preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka in s tem izključiti znatnosti onesnaženja. Že iz besedila te določbe namreč izhaja, da dovoljuje le odstopanje od mejnih vrednosti emisij, ki običajno veljajo na podlagi te direktive za industrijske obrate. In tam predvideno tehtanje med stroški doseganja mejnih vrednosti in koristmi za okolje se nanaša le na stroške posameznega obrata. Kot bo prikazano v nadaljevanju, je odstopanje od mejnih vrednosti za kakovost zraka zaradi prevladujočih interesov upravičeno – v zelo ozkih mejah in začasno – le v okviru Direktive o kakovosti zunanjega zraka in pri pripravi načrtov za kakovost zraka.²²

3. Člen 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah – povzročitev znatnega onesnaženja

60. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da uporaba spornega odstopanja ni edini vzrok preseganja mejnih vrednosti za žveplov dioksid. Nasprotno, preseganje izhaja iz emisij štirih elektrarn skupaj z emisijami zaradi ogrevanja stanovanjskih prostorov. Kot izhaja iz načrta za kakovost zraka občine Galabovo ogrevanje stanovanjskih prostorov prispeva kar od 10,1 % do 79 % koncentracije ogljikovega dioksida v urnem povprečju v različnih naseljih na območju občine.²³

¹⁹ Sodba z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, zlasti točki 23 in 29).

²⁰ V tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀) (C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točki 73 in 74), in z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točki 96 in 97).

²¹ V tem smislu sodbe z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija (PM₁₀) (C-68/11, EU:C:2012:815, točki 64 in 65); z dne 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, točka 42); z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (PM₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, točka 70); z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točke od 78 do 81), in z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, točki 76 in 78).

²² Točka 64 in naslednje spodaj.

²³ Pri tem se predlog za sprejetje predhodne odločbe morda sklicuje na prikaz št. VI.2.7 na str. 256 načrta za kakovost zraka (naveden v opombi 10).

61. Glede na navedeno je mogoče podvomiti o tem, da bi znatno onesnaženje v smislu člena 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah povzročilo odstopanje pri zgolj enem od teh virov onesnaženja.

62. Pristojni organ pa mora v skladu s členom 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah *v vsakem primeru zagotoviti*, da se ne povzroči znatno onesnaženje, torej da mejne vrednosti za kakovost zraka zaradi odstopanja niso presežene. Če pa se pri odobritvi odstopanja doprinos emisij iz drugih virov ne bi upošteval, bi lahko prišlo do primerov, v katerih bi se vsaj prispevalo k povzročitvi znatnega onesnaženja. Če bi se vsak vir onesnaževal obravnaval ločeno od ostalih virov, bi bilo poleg tega skorajda nemogoče doseči mejne vrednosti za kakovost zraka.

63. Zato je za odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah potrebna celovita določitev dopustnih emisij za *vsa* onesnaževala, ki zagotavlja, da tudi v primeru odobritve odstopanja za enega od virov kumulativno ne pride do preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka.

64. Načrt za kakovost zraka, ki ga morajo v skladu s členom 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka, sprejeti pristojni nacionalni organi, torej na podlagi druge direktive, je instrument, s katerim se to določi. V primeru preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka morajo namreč države članice zagotoviti pripravo načrta, s katerim se predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka čim krajše. Povedano drugače: načrt za kakovost zraka mora določiti ukrepe, ki so potrebni, da se čim prej dosežejo mejne vrednosti za kakovost zraka. V bistvu bo šlo za ukrepe za zmanjšanje izpustov zadevnih onesnaževal, kot so na primer strožje mejne vrednosti emisij za določene vire.

65. Za razliko od dovoljenj za posamezne obrate in dejavnosti je v okviru tega načrta mogoče zagotoviti ravnovesje med ciljem doseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka ter različnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni.²⁴ Pri tem je treba vse interese, ki so povezani s posameznimi viri, presoјati skupaj in jih tehtati med seboj in glede na cilj doseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka. Tako je mogoče presoditi, za katere vire so potrebne strožje omejitve ali v kolikšni meri je treba odložiti prenehanje preseganja, ker bi hitrejšo omejevanje emisij nesorazmerno vplivalo na prevladujoče interese. Vendar pa Direktiva o kakovosti zunanjega zraka ne predvideva zniževanja cilja doseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka. Določena prožnost obstaja zgolj pri obdobju preseganja, vendar pa mora tudi to biti čim krajše²⁵ in se pod nobenim pogojem ne sme podaljšati za nedoločen čas.²⁶

66. Bolgarija in upravljavec elektrarne sicer trdita, da v načrtu za kakovost zraka občine Galabovo ni bilo dopustno določiti emisij zadevne elektrarne, ker je ta na območju druge občine. Načrt za kakovost zraka pa lahko zagotovi doseganje mejnih vrednosti za kakovost zraka le, če jih določa za vse upoštevne vire emisij – torej tudi za vire, ki so izven območja, na katero vpliva preseganje.

67. To ne pomeni, da mora biti načrt za kakovost zraka določen z enim samim pravnim aktom ali s strani enega samega organa. Države članice lahko pristojnosti pristojnih organov organizirajo tako, da načrt za kakovost zraka izhaja iz različnih pravnih aktov različnih organov. Vendar pa

²⁴ Sodbe z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točki 45 in 46); z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točka 134), in z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, točka 130).

²⁵ Sodbe z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267, točka 109); z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točka 136), in z dne 12. maja 2022, Komisija/Bolgarija (Mejne vrednosti – SO₂) (C-730/19, neobjavljena, EU:C:2022:382, točka 132).

²⁶ Sodba z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točka 154).

morajo države članice zagotoviti, da ti pravni akti kot celota izpolnjujejo zahteve iz člena 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka. Zato morajo zlasti zagotoviti, da različni organi medsebojno uskladijo svoje ukrepe, da bi ta cilj skupaj dosegli.

68. Le če iz teh določitev izhaja, da bodo mejne vrednosti za kakovost zraka dosežene tudi ob določitvi višjih mejnih vrednosti emisij, je zagotovljeno, da odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisij v nobenem primeru ne bo povzročilo znatnega onesnaženja okolja. V primeru preseganja mejnih vrednosti za kakovost zraka na vplivnem območju obrata mora za odobritev odstopanja za dodatne emisije en ali več načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka zagotavljati, da je obdobje preseganja na celotnem vplivnem območju čim krajše in da odstopanje zadosti zahtevam teh načrtov za kakovost zraka. Če pa bi bilo odstopanje dovoljeno, na da bi obstajali takšni načrti, bi obstajala bojazen, da bi se s tem uveljavila izvršena dejstva, ki bi pozneje otežila ali onemogočila čimprejšnje doseganje mejnih vrednosti za kakovost zraka.

69. V skladu s previdnostnim načelom, na katerem temelji okoljska politika Unije v skladu s členom 191(2) PDEU, je le takrat v vsakem primeru zagotovljeno, da ne bo prišlo do znatnega onesnaženja, če je izključen vsak razumen znanstveni dvom o tem izidu.²⁷ Temu merilu morajo zato zadostiti tudi določitve v načrtih za kakovost zraka, če je njihov cilj omogočiti odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah.

70. To – resda strogo – merilo je poleg tega v skladu z načelom, da se izjeme od splošnih pravil ozko razlagajo.²⁸ Prav tako ne vpliva na učinkovanje člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah,²⁹ saj se to odstopanje še vedno lahko uporabi, če na vplivnem območju zadevnih emisij upoštevne mejne vrednosti za kakovost zraka niso presežene. V Uniji pa so bile v letu 2019 – kolikor je videti – v okolici zadevne elektrarne presežene mejne vrednosti za žveplov dioksid.

71. V skladu s to razlago člena 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah pa končno ne gre za to, ali so določitve v načrtu za kakovost zraka občine Galabovo zavezujoče za sporno dovoljenje. Na podlagi ugotovljenih preseganj mejnih vrednosti za žveplov dioksid na vplivnem območju elektrarne je namreč to odstopanje glede na zgornje premisleke dovoljeno *zgolj*, če obstaja načrt za kakovost zraka, ki vsebuje določitve za upoštevne vire emisij.

72. Zato pomanjkljivosti načrta za kakovost zraka ne pomenijo, da je odstopanje v nasprotju z zahtevami načrta dopustno, temveč nasprotno, da odpade eden od pogojev za odstopanje.

73. Poleg tega za odobritev odstopanja na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah ne zadostuje, da je to odstopanje skladno z načrtom za kakovost zraka, ki za del vplivnega območja obrata določa ukrepe, potrebne za zagotavljanje skladnosti z mejnimi vrednostmi za kakovost zraka. Pristojni organi morajo namreč zagotoviti, da se mejne vrednosti za kakovost zraka upoštevajo na celotnem vplivnem območju.

²⁷ V zvezi z Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek, str. 102) glej sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 58), in z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 66), ter na področju zakonodaje o odpadkih sodbo z dne 24. oktobra 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, točka 58). Glej tudi 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 Glej sodbe z dne 12. septembra 2000, Komisija/Irska (C-358/97, EU:C:2000:425, točka 55); z dne 4. oktobra 2011, Football Association Premier League in drugi (C-403/08 in C-429/08, EU:C:2011:631, točka 162), in z dne 14. julija 2022, Porsche Inter Auto in Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, točka 61).

²⁹ Glej sodbe z dne 18. novembra 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, točka 17); z dne 14. junija 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, točka 16), in z dne 13. januarja 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, točka 25).

74. Vendar pa načrt za kakovost zraka občine Galabovo nakazuje, da bi zadevna elektrarna skupaj z drugimi industrijskimi viri izven območja občine tudi po izvedbi 98 % razžveplanja, ki ga zahteva načrt, prispevala k znatnemu preseganju mejnih vrednosti za kakovost zraka in alarmne vrednosti.³⁰ Drugi viri, kot je ogrevanje stanovanjskih prostorov, pri tem očitno še niso bil upoštevani.

75. Če to drži, kar bi morala ugotoviti pristojna nacionalna sodišča, odstopanje na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah ne bi bilo dopustno niti, če bi bilo v skladu z načrtom za kakovost zraka občine Galabovo. Pri odobritvi odstopanja namreč pristojni organ ne bi mogel zagotoviti, da v krajih, za katere je v načrtu za kakovost zraka predvideno preseganje mejnih vrednosti za kakovost zraka, ne bo prišlo do znatnega onesnaženja.

4. *Vmesni predlog*

76. V skladu s členom 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah morata biti za odobritev odstopanja na podlagi člena 15(4) te direktive za izpust onesnaževala, katerega mejna vrednost za kakovost zraka v skladu s členom 13 in Prilogo XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka je presežena na vplivnem območju tega izpusta, izpolnjena dva pogoja: prvič, en ali več načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 Direktive o kakovosti zunanjega zraka mora brez razumnega znanstvenega dvoma zagotavljati, da je obdobje preseganja na celotnem vplivnem območju čim krajše. Drugič, odstopanje mora biti v skladu z zahtevami teh načrtov za kakovost zraka.

B. Člen 18 Direktive o industrijskih emisijah

77. Sicer se zdi verjetno, da je glede na zgornje premisleke mogoče v postopku v glavni stvari odločiti zgolj na podlagi člena 15(4) Direktive o industrijskih emisijah, ne da bi se uporabil člen 18. Vendar pa se predlog za sprejetje predhodne odločbe na zadnjenavedeno določbo izrecno sklicuje in udeleženci o njej intenzivno razpravljajo. To je logično, saj Komisija pravilno navaja, da je uporaba člena 15(4) izključena zlasti, če se uporabi člen 18. To je razvidno zlasti iz tega, da se člen 15(4) uporablja brez poseganja v člen 18. Zato bom v nadaljevanju obravnavala zahteve iz člena 18.

78. Člen 18 Direktive o industrijskih emisijah se uporabi, kadar predpisana kakovost okolja zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij. V tem primeru se v dovoljenje vključijo dodatni ukrepi, kar pa ne vpliva na druge morebitne ukrepe za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja. V skladu s tem tudi člen 14(1), prvi pododstavek, določa, da dovoljenje vsebuje vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenj iz člena 18.

79. Zato je treba najprej pojasniti, ali je treba mejne vrednosti za kakovost zraka za določena onesnaževala šteti za predpisano kakovost zraka (razdelek 1), in nato, ali te mejne vrednosti zahtevajo strožje pogoje od tistih, ki izhajajo iz sporne ureditve (razdelek 2).

³⁰ Str. 304 in naslednje načrta za kakovost zraka, zlasti prikazi od št. VIII.4.3.1 do VIII.4.3.3 (navedeni v opombi 10).

1. Opredelitev pojma predpisane kakovosti okolja

80. V skladu s členom 3, točka 6, Direktive o industrijskih emisijah predpisana kakovost okolja pomeni zbir zahtev, ki jih mora določeno okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati, kot je določeno v pravu Unije. Sodišče pod tem pojmom razume konkretne kvalitativne zahteve, ki so v zvezi s koncentracijami snovi, ki onesnažujejo okolje, in ki morajo biti v posebnem okolju v nekem trenutku izpolnjene.³¹

81. Čeprav v Direktivi o industrijskih emisijah res ni izrecno navedena Direktiva o kakovosti zunanjega zraka, pa v nasprotju s stališčem Bolgarije člena 3, točka 6, in 18 Direktive o industrijskih emisijah vsaj posredno nedvomno napotujeta na določbe, kakršne so mejne vrednosti za kakovost zraka za določena onesnaževala.

82. Mejne vrednosti za kakovost zraka morajo namreč biti načeloma vedno in povsod v Uniji upoštevane.³² Gre torej za zahteve, ki jih mora določeno okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati, kot je določeno v pravu Unije, oziroma, kakor je zapisalo Sodišče, za konkretne kvalitativne zahteve, ki so v zvezi s koncentracijami snovi, ki onesnažujejo okolje, in ki morajo biti v posebnem okolju v nekem trenutku izpolnjene.³³ Kot sem že pred časom zapisala, gre zato za predpisano kakovost okolja v smislu členov 3, točka 6, in 18 Direktive o industrijskih emisijah.³⁴

83. V nasprotju s stališčem Bolgarije v tem pogledu tudi ni pomembno, da morajo biti mejne vrednosti za kakovost zraka stalno upoštevane, čeprav je v opredelitvi predpisane kakovosti okolja naveden določen čas. Ta opredelitev zgolj kaže, da predpisana kakovost okolja vključuje tudi zahteve, ki jih ni treba upoštevati stalno, ampak zgolj v določeni (ali več določenih) časovnih točkah. V tem smislu bi bile na primer mogoče zahteve zaradi migracij ptic ali zaradi določenih spremenljivih okoljskih pogojev. Stalne zahteve pa se še toliko bolj štejejo za predpisano kakovost okolja, saj veljajo ves čas.

84. Bolgarija poleg tega zastopa stališče, da predpisano kakovost okolja pomenijo le mejne vrednosti emisij, ki so za določene obrate posebej določene v bolgarski zakonodaji. To stališče pa ni prepričljivo že zato, ker se člen 3, točka 6, Direktive o industrijskih emisijah izrecno sklicuje na zahteve prava Unije.

85. Da mejne vrednosti za kakovost zraka pomenijo predpisano kakovost okolja potrjuje nasprotna razlaga na podlagi koncepta tako imenovanih „ciljnih vrednosti“ za določena druga onesnaževala v zunanjem zraku. Ta koncept je bil uveden z Direktivo 2004/107³⁵ in tudi Direktiva o kakovosti zunanjega zraka določa ciljne vrednosti za kakovost zraka za ozon³⁶ ter prehodno za drobne delce PM_{2,5}³⁷. Medtem ko je treba mejne vrednosti za kakovost zraka v skladu s členom 2, točka 5, zadnjenavedene direktive po začetku veljavnosti upoštevati brez omejitev, je treba ciljne vrednosti v skladu s členom 2, točka 9, upoštevati le, kolikor je to mogoče. V uvodni izjavi 6

³¹ Sodba z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 62).

³² V tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀) (C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točki 73 in 74), in z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, točki 96 in 97).

³³ Sodba z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 62).

³⁴ Sklepni predlogi v povezanih zadevah Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2010:775, točka 62).

³⁵ Navedeno v točki 36.

³⁶ Člen 17 in Priloga VII, oddelek B.

³⁷ Člen 16(1) in Priloga XIV, oddelek D.

Direktive 2004/107 je poleg tega izrecno določeno, da se ciljne vrednosti ne štejejo za okoljski standard kakovosti, in v skladu z uvodno izjavo 5 glede industrijskih obratov te ciljne vrednosti ne vključujejo ukrepov izven najboljše razpoložljive tehnologije.

86. Mejne vrednosti za določena onesnaževala v skladu s členom 13 in Prilogo XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka tako štejejo za predpisano kakovost okolja v skladu s členom 18 Direktive o industrijskih emisijah.

87. Pri tej razlagi člen 18 Direktive o industrijskih emisijah pomeni konkretizacijo temeljne dolžnosti iz člena 11(c), da pri delovanju obrata ni povzročeno znatno onesnaženje okolja. Ker bi – kot že rečeno³⁸ – preseganje mejne vrednosti za kakovost zraka pomenilo takšno onesnaženje, morajo obstajati instrumenti, ki zagotavljajo, da je na vplivnem območju obratov te mejne vrednosti sploh mogoče upoštevati. V nasprotnem primeru bi namreč obstajala bojazen, da bi obrati sicer zadostili merilu najboljše razpoložljive tehnologije, a bi kljub temu prispevali k preseganju navedenih mejnih vrednosti.

2. *Potrebnost strožjih pogojev*

88. Pri vprašanju potrebnosti strožjih pogojev so, enako kot za vprašanje povzročitve znatnega onesnaženja, ki je že bilo obravnavano, bistvenega pomena različni vzroki za preseganje mejnih vrednosti za kakovost zraka. Ker je več onesnaževalcev, in sicer štiri elektrarne in ogrevanje stanovanjskih prostorov, iz člena 18 Direktive o industrijskih emisijah tudi v povezavi z Direktivo o kakovosti zunanjega zraka neposredno ne izhaja, v kolikšni meri morajo različni viri zmanjšati svoje emisije žveplovega dioksida. To odločitev morajo sprejeti pristojni bolgarski organi.

89. Kot v povezavi s členom 15(4), četrti pododstavek, Direktive o industrijskih emisijah, je to mogoče le na podlagi načrta za kakovost zraka (ali več medsebojno usklajenih načrtov), v katerem so določene dovoljene emisije za vse vire. Iz tega mora biti razvidno, ali so mejne vrednosti, določene za posamezni obrat, zadostne ali pa so potrebni dodatni pogoji.

90. Zato je načrt za kakovost zraka pri uporabi člena 18 Direktive o industrijskih emisijah glede mejnih vrednosti za kakovost zraka predpogoj za izdajo dovoljenja. V skladu s členom 14(1), prvi pododstavek, mora namreč dovoljenje vsebovati vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenj iz člena 18. Pri preseganju mejnih vrednosti za kakovost zraka pa brez načrta za kakovost zraka praviloma ni mogoče ugotoviti, kateri dodatni ukrepi so potrebni za specifični vir emisij, da bi se kakovost zraka izboljšala v zadostni meri.

91. Drugače kot pri odobritvi odstopanja pa Direktiva o kakovosti zunanjega zraka pri določanju dodatnih pogojev ne zahteva, da pristojni organ v vsakem primeru zagotovi skladnost s predpisano kakovostjo okolja. Zato ni nujna izključitev vsakega razumnega znanstvenega dvoma, da bodo dodatni ukrepi zadoščali. Dovolj je že, če določbe načrta za kakovost zraka temeljijo na razumnem prepričanju pristojnega organa, da bo s predvidenimi ukrepi obdobje preseganja čim krajše.

³⁸ Glej točko 56 zgoraj.

3. *Vmesni predlog*

92. Za dovoljenje za industrijski obrat, ki mora v skladu s členi 11, 14, 15 in 18 Direktive o industrijskih emisijah vsebovati mejne vrednosti za izpuste onesnaževala, za katerega je presežena mejna vrednost za kakovost zraka iz člena 13 in Priloge XI k Direktivi o kakovosti zunanjega zraka na vplivnem območju tega izpusta, morata prav tako biti izpolnjena dva pogoja: prvič, en ali več načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 te direktive mora zagotavljati, da je čas preseganja čim krajši. Drugič, dovoljenje mora biti v skladu s temi načrti za kakovost zraka.

V. Predlog

93. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. V skladu s členom 15(4), četrti pododstavek, Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah morata biti za odobritev odstopanja na podlagi člena 15(4) te direktive za izpust onesnaževala, za katerega je presežena mejna vrednost za kakovost zraka iz člena 13 in Priloge XI k Direktivi 2008/50/ES o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo na vplivnem območju tega izpusta, izpolnjena dva pogoja: prvič, en ali več načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 Direktive 2008/50 mora brez razumnega znanstvenega dvoma zagotavljati, da bo obdobje preseganja na celotnem vplivnem območju čim krajše. Drugič, odstopanje mora biti v skladu z zahtevami teh načrtov za kakovost zraka.
2. Dovoljenje za industrijski obrat, za katerega je treba v skladu s členi 11, 14, 15 in 18 Direktive 2010/75 določiti mejne vrednosti za izpust onesnaževala, za katerega je presežena mejna vrednost za kakovost zraka iz člena 13 in Priloge XI k Direktivi 2008/50 na vplivnem območju tega izpusta, morata prav tako biti izpolnjena dva pogoja: prvič, en ali več načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 Direktive 2008/50 mora zagotavljati, da je čas preseganja čim krajši. Drugič, dovoljenje mora biti v skladu z zahtevami teh načrtov za kakovost zraka.