



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT  
föredraget den 22 september 2022<sup>1</sup>

**Mål C-375/21**

**Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" m.fl.**

(begäran om förhandsavgörande från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien))

"Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2010/75/EU – Industriutsläpp – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Fastställande av mindre stränga gränsvärden för utsläpp – Beaktande av miljö kvalitetsnormer – Den behöriga myndighetens skyldigheter – Direktiv 2008/50/EG – Luftkvalitet – Gränsvärden för luftkvalitet till skydd för människors hälsa – Överskridande – Luftkvalitetsplan"

## I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande gäller förhållandet mellan två olika typer av gränsvärden och mellan de direktiv som gränsvärdena härrör från. I direktivet om industriutsläpp<sup>2</sup> fastställs *gränsvärden för utsläpp* för industriella anläggningar. Dessutom fastställs *gränsvärden för luftkvalitet* i direktivet om luftkvalitet.<sup>3</sup> Båda direktiven syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön, men de fungerar på olika nivåer. Gränsvärdena för utsläpp i direktivet om industriutsläpp gäller för en specifik källa till luftföroreningar, nämligen skorstenar. Gränsvärdena för luftkvalitet i direktivet om luftkvalitet gäller däremot det totala resultatet av alla källor till föroreningar i luften, det vill säga den luft som människor andas. Det är dock uppenbart att tillämpningen av de båda direktiven måste samordnas.

2. Bakgrunden till det nationella målet är att det befintliga tillståndet för en brunkolsanläggning uppdaterades med stöd i direktivet om industriutsläpp. Eftersom efterlevnaden av de gränsvärden för svaveldioxid som ska tillämpas enligt detta direktiv skulle medföra oproportionerligt högre kostnader har mindre stränga gränsvärden för utsläpp fastställts, vilket i princip är tillåtet enligt en undantagsbestämmelse i direktivet.

<sup>1</sup> Originalspråk: tyska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1), såsom det kompletterats genom kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 av den 28 augusti 2015 (EUT L 226, 2015, s. 4).

3. På området som exponeras för anläggningen överskrids dock gränsvärdena för svaveldioxid enligt direktivet om luftkvalitet, och i en luftkvalitetsplan som av denna anledning utfärdats med syfte att uppfylla gränsvärdena ställs högre krav på anläggningens utsläpp, vilket inte beaktades när tillståndet uppdaterades.

4. Det är därför nödvändigt att klargöra om ett undantag från de gränsvärden för utsläpp som normalt ska tillämpas i enlighet med direktivet om industriutsläpp kan beviljas, även om gränsvärdena för luftkvalitet för föroreningen i fråga enligt direktivet om luftkvalitet överskrids och luftkvalitetsplanerna föreskriver högre krav. Tolkningsfrågorna handlar om huruvida det i en sådan situation kanske bör uppställas ännu högre krav än de gränsvärden för utsläpp som normalt ska tillämpas enligt direktivet om industriutsläpp. I båda dessa avseenden kommer det att framgå att luftkvalitetsplanen enligt direktivet om luftkvalitet är det avgörande styrmedlet för att samordna tillämpningen av de två direktiven.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Direktivet om industriutsläpp

5. I skäl 16 i direktivet om industriutsläpp förklaras möjligheten att fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp på följande sätt:

”För att ta hänsyn till vissa särskilda omständigheter när en tillämpning av utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinsterna, bör de behöriga myndigheterna kunna fastställa gränsvärden för utsläpp som avviker från dessa gränser. Sådana avvikelser bör grundas på en bedömning som tar hänsyn till väl definierade kriterier. De gränsvärden för utsläpp som anges i detta direktiv bör inte överskridas. I alla händelser bör inte en betydande förorening uppkomma och en hög skyddsnivå för miljön i dess helhet bör uppnås.”

6. I artikel 3 i direktivet om industriutsläpp definieras olika begrepp:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *förorening*: direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön, medföra skador på materiell egendom, medföra skador på eller försvåra möjligheterna att dra nytta av de fördelar naturen erbjuder eller annan legitim användning av miljön;

...

6. *miljökvalitetsnorm*: ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen;

...”

7. Enligt artikel 13 i direktivet om industriutsläpp ska kommissionen tillsammans med företrädare för medlemsstaterna, de berörda industrierna och icke-statliga miljöskyddsorganisationer presentera bästa tillgängliga teknik (BAT) i BAT-referensdokument och BAT-slutsatser och uppdatera dessa dokument regelbundet. Den ifrågavarande anläggningen, en brunkolanläggning, omfattas av genomförandebeslut (EU) 2017/1442 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar.<sup>4</sup>

8. De grundläggande kraven för ett tillstånd härrör från artikel 14.1 i direktivet om industriutsläpp:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artiklarna 11 och 18.

...”

9. Enligt artikel 14 i och bilaga II till direktivet om industriutsläpp ska gränsvärden för svaveldioxid fastställas särskilt i tillståndet för en anläggning.

10. Artikel 15.3 och 15.4 i direktivet om industriutsläpp innehåller de nu aktuella bestämmelserna om fastställande av gränsvärden för utsläpp:

”3. Den behöriga myndigheten ska fastställa gränsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt de beslut om BAT-slutsatserna som avses i artikel 13.5 genom något av följande:

- a) Fastställa gränsvärden för utsläpp som inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Dessa gränsvärden ska uttryckas för samma eller kortare tidsperioder och samma referensförhållanden som de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik;
- b) fastställa andra gränsvärden för utsläpp än de som anges under led a, vad beträffar värden, tidsperioder och referensvillkor.

När punkt b tillämpas ska den behöriga myndigheten åtminstone en gång om året bedöma resultaten av utsläppskontrollen för att säkerställa att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.

4. Genom undantag från punkt 3 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18 får den behöriga myndigheten i specifika fall fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp. Ett sådant undantag får tillämpas endast om en bedömning visar att uppnående av utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinsterna till följd av:

- a) den aktuella anläggningens geografiska belägenhet eller de lokala miljöförhållandena vid den, eller
- b) den aktuella anläggningens tekniska egenskaper.

<sup>4</sup> Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1442 av den 31 juli 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU (fastställande av BAT för stora förbränningsanläggningar) (EUT L 212, 2017, s. 1).

Den behöriga myndigheten ska i en bilaga till tillståndsvillkoren dokumentera skälen för tillämpningen av första stycket, inklusive resultatet av bedömningen och en motivering till de villkor som åläggs.

De gränsvärden för utsläpp som fastställts i enlighet med första stycket får dock inte vara högre än de som anges i bilagorna till detta direktiv, i tillämpliga fall.

Den behöriga myndigheten ska under alla omständigheter se till ingen betydande förorening förorsakas och att en hög nivå för miljöskyddet i dess helhet uppnås.

...”

11. I artikel 18 i direktivet om industriutsläpp föreskrivs ytterligare krav för att uppfylla miljökvalitetsnormerna:

”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna.”

### ***B. Direktivet om luftkvalitet***

12. I de två första skälen i direktivet om luftkvalitet beskrivs direktivets övergripande mål:

”1. I gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram ... fastställs att det är nödvändigt att minska föroreningarna till en nivå som minimerar de skadliga effekterna på människors hälsa, varvid känsliga befolkningsgrupper särskilt ska beaktas, och på miljön som helhet, att förbättra övervakningen och bedömningen av luftkvaliteten och nedfallet av föroreningar samt att tillhandahålla information till allmänheten.

2. För att skydda människors hälsa och miljön som helhet är det särskilt viktigt att bekämpa utsläpp av föroreningar vid källan samt att fastställa och genomföra de mest effektiva åtgärderna för minskning av utsläpp på lokal och nationell nivå samt på gemenskapsnivå. Utsläpp av skadliga luftföroreningar bör därför undvikas, förebyggas eller minskas och lämpliga mål för luftkvalitet fastställas, med beaktande av Världshälsoorganisationens normer, riktlinjer och program.”

13. I skäl 18 i direktivet om luftkvalitet förklaras hur nyss nämnda direktiv förhåller sig till andra direktiv:

”... Luftkvalitetsmålen i detta direktiv kommer även att beaktas fullt ut när tillstånd beviljas för industriell verksamhet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [5].”

14. Hänvisningar till direktiv 2008/1 anses enligt artikel 81.3 i direktivet om industriutsläpp vara hänvisningar till det sistnämnda direktivet, eftersom det sistnämnda direktivet enligt skäl 1 bland annat är en omarbetning av det förstnämnda direktivet.

<sup>5</sup> EUT L 24, 2008, s. 8.

15. Artikel 1 led 1 i direktivet om luftkvalitet innehåller dess grundläggande målsättning:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att

1. utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas,
2. ...”

16. I artikel 2 led 5 i direktivet om luftkvalitet definieras begreppet gränsvärde som en ”nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas”.

17. Enligt artikel 13.1 i direktivet om luftkvalitet måste olika gränsvärden för luftkvalitet följas:

”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

Gränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI får inte överskridas från och med de datum som anges där.

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

...”

18. Enligt avsnitt B i bilaga XI får timgränsvärdet 350 µg/m<sup>3</sup> för svaveldioxid inte överskridas mer än 24 gånger under ett kalenderår och dygnsgränsvärdet 125 µg/m<sup>3</sup> får inte överskridas mer än tre gånger under ett kalenderår. Dessa gränsvärden för luftkvalitet har gällt i Bulgarien i enlighet med direktiv 99/30<sup>6</sup> sedan Bulgariens anslutning till unionen den 1 januari 2007.<sup>7</sup>

19. I artikel 23.1 i direktivet om luftkvalitet föreskrivs att om gränsvärdena för luftkvalitet överskrids i vissa zoner eller tätbebyggelser ska luftkvalitetsplaner upprättas för att efterleva värdena:

”Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt ... .

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV ... Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

<sup>6</sup> Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, 1999, s. 41).

<sup>7</sup> Dom av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, punkt 17).

...”.

20. I artikel 19 i direktivet om luftkvalitet föreskrivs att allmänheten ska informeras när ett tröskelvärde för larm överskrids. Tröskelvärdet för larm avseende svaveldioxid är 500 µg/m<sup>3</sup>, uppmätt under tre timmar i följd, enligt avsnitt A i bilaga XII. Enligt artikel 24 ska medlemsstaterna vid överskridande av tröskelvärdet för larm för svaveldioxid utöver varningarna vidta skyddsåtgärder på kort sikt.

### III. Faktiska omständigheter och begäran om förhandsavgörande

21. Värmekraftverket ”Maritsa-iztok 2” EAD är det största av fyra värmekraftverk i energikomplexet ”Maritsa-iztok” i Bulgarien med en total installerad kapacitet på 1 602 megawatt (MW). Det byggdes på Radnevo kommuns område, cirka 24,5 km fågelvägen från staden Galabovo och består av åtta block med inbyggda anläggningar för avsvavling.

22. Vid förbränningsenheten i värmekraftverket ”Maritsa-iztok 2” EAD används lokalt brunkol, som kännetecknas av en hög halt av svavel och aska samt ett lågt värmevärme. Anläggningens värmepannor är endast konstruerade för förbränning av lokal brunkol och kan därför inte förbränna någon annan typ av bränsle. Anläggningarnas tekniska begränsningar består huvudsakligen i att pannans metallkonstruktioner omöjligt kan tåla den linjära värmeutvidgningen som skulle uppstå som ett resultat av användningen av en brännolja med högre värmevärde och med lägre svavel- och askhalt, det vill säga genom användningen av en annan typ av kol.

23. Anläggningen anses vara en av huvudorsakerna till de industriella föroreningarna i kommunen Galabovo. Överskridande av gränsvärdena för svaveldioxid registreras regelbundet i tim- och dygnsmedelvärdena, också över alarmtröskeln på 500 µg/m<sup>3</sup>.

24. Följaktligen har EU-domstolen nyligen fastställt att Bulgarien sedan 2007 på grund av överskridande av luftkvalitetsgränsvärden för svaveldioxid och otillräckliga luftkvalitetplaner har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 13 och 23 i direktivet om luftkvalitet i området BG0006 (sydöstra Bulgarien), där kommunen Galabovo och värmekraftverket ”Maritsa-iztok 2” är belägna.<sup>89</sup>

25. Genom tillämpning av artikel 23 i direktivet om luftkvalitet lanserade kommunfullmäktige i Galabovo den 30 november 2018 ett program för åren 2019–2023 i syfte att minska halterna av föroreningar samt för att uppnå de fastställda gränsvärdena för utsläpp av svaveldioxid.<sup>10</sup> I programmet angavs de fyra värmekraftverken i regionen, inklusive värmekraftverket ”Maritsa-iztok 2” EAD, samt uppvärmning av bostäder som huvudorsakerna till föroreningar genom svaveldioxid.

<sup>8</sup> Dom av den 12 maj 2022, kommission/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, punkterna 21, 23 och 29).

<sup>9</sup> Dom av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382).

<sup>10</sup> Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: финни прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO<sub>2</sub>), 2019–2023 г., (Uppdateringen av området Galabovos luftkvalitetsprogram som utarbetats för föroreningar genom stoftpartiklar [PM<sub>10</sub>] och svaveldioxid [SO<sub>2</sub>] för åren 2019–2023, [https://galabovo.org/sites/default/files/Programa\\_Galabovo.pdf](https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf)).

26. Programmet innehöll bland annat en åtgärd för att minska föroreningar genom svaveldioxid: "Genomförande av projekt för ombyggnad av anläggningar för avsvavling och uppnåendet av en lägsta avsvavlingsnivå på 98 % samt förbud mot drift av pannaggregat utan fungerande anläggningar för avsvavling".<sup>11</sup>

27. Genom beslut den 21 december 2018 uppdaterade den verkställande direktören för genomförandeorganet för miljö (nedan kallat IAOS) värmekraftverket "Maritsa-iztok 2":s integrerade tillstånd. Beslutet fattades med stöd av det bulgariska införlivandet av direktivet om industriutsläpp jämfört med genomförandebeslutet (EU) 2017/1442.

28. Genom beslutet fastställde den verkställande direktören bland annat en lägsta avsvavlingsnivå på 97 % för anläggningarna för avsvavling 1/2, 3/4, 7 och 8, vilket motsvarar 570 mg/Nm<sup>3</sup>, samt en lägsta avsvavlingsnivå på 97,5 % för anläggningarna för avsvavling 5/6. För att uppnå det föreskrivna gränsvärdet för utsläpp uppgående till 320 mg/Nm<sup>3</sup> avseende SO<sub>x</sub> måste den lägsta avsvavlingsnivån dock fastställas till 98,32 %.

29. Föreningen "Za zemiata – dostap do pravosadie" överklagade beslutet till Administrativen sad – Stara Zagora (förvaltningsdomstolen i Stara Zagora, Bulgarien), som ogillade talan i dom av den 28 augusti 2020. Förvaltningsdomstolen gjorde dock varken en undersökning eller bedömning av betydelsen av området Galabovos luftkvalitetsplan.

30. Domstolen i första instans konstaterade bland annat att en avsvavlingsnivå på 98,32 % skulle orsaka kostnader uppgående till 312 200 000 Lew (BGN) (ca. 156 000 000 euro). Kostnaderna för en avsvavlingsnivå på 97 % skulle under en tolvårig operativ period uppgå till 40 000 000 BGN (ca. 20 000 000 euro).

31. Sdruzhenie "Za Zemiata – dostap do pravosadie" (sammanslutningen "För jordklotet – tillgång till domstolsprövning"), Sofia (Bulgarien), "The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel" ("The Green Tank" – allmännyttig medborgarsammanslutning i Republiken Grekland), och NS, Republiken Grekland, har alla överklagat domen.

32. Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) har mot denna bakgrund ställt följande frågor till EU-domstolen:

- 1) Ska artikel 4.3 FEU jämförd med artikel 18 i direktivet om industriutsläpp samt artiklarna 13 och 23 i direktivet om luftkvalitet tolkas så, att den behöriga myndigheten vid prövningen av en ansökan om undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp måste beakta samtliga relevanta vetenskapliga uppgifter om miljöföroreningar, inklusive åtgärder inom ramen för respektive luftkvalitetsprogram i en viss zon eller tätbebyggelse enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet, som kan äventyra efterlevnaden av miljökvalitetsnormer vid bedömningen av om undantaget ska beviljas?
- 2) Ska artikel 4.3 FEU jämförd med artikel 18 i direktivet om industriutsläpp samt artiklarna 13 och 23 i direktivet om luftkvalitet tolkas så, att den behöriga myndigheten vid prövningen av en ansökan om undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp måste avstå från att fastställa mindre strikta gränsvärden för utsläpp av luftföroreningar från en anläggning om ett sådant undantag skulle vara oförenligt med åtgärderna i de luftkvalitetsprogram som

<sup>11</sup> Åtgärd GI\_Lt\_Pr\_t\_4, s. 287 i programmet.

fastställts för en viss zon eller tätbebyggelse enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet och som skulle kunna äventyra uppnåendet av målet att hålla tiden för överskridande av luftkvalitetsnormen så kort som möjlig?

- 3) Ska artikel 4.3 FEU jämförd med artikel 18 i direktivet om industriutsläpp samt artiklarna 13 och 23 i direktivet om luftkvalitet tolkas så, att den behöriga myndigheten vid prövningen av en ansökan om undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp måste avgöra om fastställandet av mindre strikta gränsvärden för utsläpp av luftföroreningar från en anläggning med beaktande av samtliga relevanta vetenskapliga uppgifter om miljöföroreningar, inklusive den ackumulerade effekten av de berörda föroreningarna genom andra källor, skulle bidra till ett överskridande av i en viss zon eller tätbebyggelse fastställda luftkvalitetsnormer, i enlighet med artikel 13 i direktivet om luftkvalitet, och om så är fallet, om myndigheten måste avstå från att bevilja undantag som skulle äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna?

33. Föreningen Sdruzhenie "Za Zemiata – dostap do pravosadie" (sammanslutningen "För jordklotet – tillgång till domstolsprövning"), värmekraftverkets operatör "TETS Maritsa iztok 2" EAD, Republiken Bulgarien, Republiken Italien samt Europeiska kommissionen har yttrat sig skriftligen. En muntlig förhandling har inte hållits eftersom EU-domstolen anser sig vara tillräckligt informerad.

#### IV. Rättslig bedömning

34. Begäran om förhandsavgörande syftar till att klargöra förhållandet mellan bestämmelserna om tillstånd till industriella anläggningar enligt direktivet om industriutsläpp och kraven som ställs på luftkvalitet enligt direktivet om luftkvalitet.

35. I artikel 13 i och bilaga XI till direktivet om luftkvalitet fastställs gränsvärden för vissa föroreningar i luften (gränsvärden för luftkvalitet). De avser mängden föroreningar som finns i luften och halten av dessa ämnen mäts därför vid provtagningspunkter på vissa platser som är representativa för föroreningarna.<sup>12</sup>

36. Även kvicksilver, som räknas som luftförorening enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften,<sup>13</sup> nämns i begäran om förhandsavgörande. Hittills har unionen dock inte fastställt något separat gränsvärde för koncentrationen av detta ämne i luften. Därför är utsläppen av kvicksilver från den aktuella anläggningen irrelevanta för begäran om förhandsavgörande.

37. Däremot har unionslagstiftaren i artikel 13 och bilaga XI till direktivet om luftkvalitet fastställt gränsvärden för svaveldioxid. Dessa gränsvärden överskrids enligt begäran om förhandsavgörande i det område som exponeras för anläggningen "Maritsa-iztok 2" – det vill säga i det område där utsläppen är märkbara – och särskilt i kommunen Galabovo. EU-domstolen har nyligen konstaterat att så är fallet.<sup>14</sup> Det förefaller vara det enda området i unionen där gränsvärdena för svaveldioxid överskrids.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Se dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 37 och följande punkter).

<sup>13</sup> EUT L 23, 2005, s. 3.

<sup>14</sup> Dom av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382).

<sup>15</sup> Europeiska miljöbyrån, 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](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file)).



38. Galabovo kommun har mot denna bakgrund antagit en luftkvalitetsplan som bland annat föreskriver att anläggningen "Maritsa-iztok 2" ska uppnå en avsvavlingsgrad på 98 %.

39. Det konkreta fastställandet av gränsvärden för utsläpp för en sådan anläggning som den nämnda grundar sig på direktivet om industriutsläpp, särskilt artikel 15. Gränsvärden för utsläpp skiljer sig till sin natur från gränsvärden för luftkvalitet. Gränsvärden för utsläpp avser mängden föroreningar som släpps ut av en anläggning under en bestämd tidsperiod och som mäts vid platsen för överföringen eller utsläppet. De föroreningar som släppts ut sprids sedan i luften och syns därmed i de uppmätta värdena vid de provtagningspunkter som fastställs enligt direktivet om luftkvalitet.

40. Enligt artikel 15.3 i direktivet om industriutsläpp ska en anläggnings gränsvärden för utsläpp i princip grundas på bästa tillgängliga teknik, men om gränsvärdena skulle leda till oproportionerligt höga kostnader får enligt artikel 15.4 mindre stränga gränsvärden fastställas.

41. När den behöriga myndigheten fastställde gränsvärdena för svaveldioxid i tillståndet för anläggningen "Maritsa-iztok 2", som är föremål för prövning vid den nationella domstolen, använde myndigheten enligt begäran om förhandsavgörande det sistnämnda undantaget. Således fastställdes en lägsta avsvavlingsnivå på 97 % för vissa av anläggningens avsvavlingsanläggningar och en lägsta avsvavlingsnivå på 97,5 % för andra anläggningar. En höjning av avsvavlingsnivån till 98 %, vilket föreskrivs i luftkvalitetsplanen, skulle minska svaveldioxidutsläppen med en tredjedel respektive en femtedel. För att uppnå gränsvärdet för utsläpp med bästa tillgängliga teknik skulle det enligt begäran om förhandsavgörande krävas en ännu större avsvavling uppgående till 98,32 %.

42. Oavsett om ett undantag beviljas enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp krävs det enligt artikel 18 i samma direktiv att det fastställs ytterligare krav utöver de krav som ska uppfyllas genom tillämpning av bästa tillgängliga teknik när högre krav är nödvändiga för att ta hänsyn till en miljökvalitetsnorm.

43. Mot denna bakgrund vill Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) genom tre frågor få svar på om användningen av undantaget enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp på det vid den nationella domstolen aktuella tillståndet är utesluten redan på grund av överskridandet av gränsvärdena för svaveldioxid enligt direktivet om luftkvalitet (frågorna 1 och 3) eller åtminstone på grund av luftkvalitetsplanen (fråga 2).

44. Jag anser dock inte att det är meningsfullt att besvara frågorna på det vis som de ställts. I stället kommer jag mot bakgrund av gränsvärdena för luftkvalitet och luftkvalitetsplanen först att diskutera förutsättningarna för ett undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp (se A) och sedan de krav som följer av artikel 18 i samma direktiv (se B).

#### ***A. Artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp***

##### *1. Regleringskontexten för artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp*

45. Enligt artikel 15.3 i direktivet om industriutsläpp ska gränsvärden för utsläpp fastställas för industriella anläggningar för att säkerställa att utsläppen inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt beslutet om BAT-slutsatserna.

46. Med avvikelse från artikel 15.3 i direktivet om industriutsläpp får den behöriga myndigheten enligt artikel 15.4 första stycket första meningen fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp i specifika fall. Denna befogenhet påverkar inte tillämpningen av artikel 18, som kommer att diskuteras senare.<sup>16</sup>

47. I artikel 15.4 första stycket andra meningen i direktivet om industriutsläpp anges att ett sådant undantag endast får tillämpas om en bedömning visar att uppnående av utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik under vissa omständigheter skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster. Dessa skäl måste bero på anläggningens geografiska belägenhet och lokala miljöförhållanden eller på dess tekniska egenskaper.

48. Beviljandet av ett undantag kräver således att det görs en avvägning.

49. Artikel 15.4 tredje stycket i direktivet om industriutsläpp begränsar möjligheten till högre gränsvärden för utsläpp genom att ange att de gränsvärden för utsläpp som anges i bilagorna till direktivet i tillämpliga fall ändå måste följas.

50. Tillämpningen av dessa krav ger inte upphov till några frågor i målet vid den nationella domstolen enligt begäran om förhandsavgörande.

## 2. Artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp – ingen betydande förorening

51. Artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp innehåller dock ett ytterligare krav som skulle kunna stå i vägen för ett undantag i målet vid den nationella domstolen. Enligt detta krav ska den behöriga myndigheten *under alla omständigheter* se till att ingen betydande förorening förorsakas och att en hög nivå för miljöskyddet i dess helhet uppnås. I den sista meningen i skäl 16 slås det också fast att en betydande<sup>17</sup> förorening *i alla händelser inte* bör uppkomma och att en hög skyddsnivå för miljön i dess helhet bör uppnås.

52. Undantaget i artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp är således inte avsett för samtliga fall när efterlevnaden av de allmänna gränsvärdena för utsläpp medför särskilt höga kostnader. Undantaget får endast tillämpas om de mindre stränga gränsvärdena för utsläpp inte förorsakar betydande föroreningar och om en hög nivå för miljöskyddet i dess helhet uppnås.

53. I artikel 3 led 2 i direktivet om industriutsläpp definieras "förorening" som direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön, medföra skador på materiell egendom, medföra skador på eller försvåra möjligheterna att dra nytta av de fördelar naturen erbjuder eller annan legitim användning av miljön.

54. Varje utsläpp av svaveldioxid i luften utgör därmed en förorening. Unionslagstiftaren har nämligen fastställt gränsvärdena för svaveldioxid under rubriken till bilaga XI i direktivet om luftkvalitet till skydd för människors hälsa. De visar således att utsläpp av svaveldioxid kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Se nedan punkt 77 och följande punkter

<sup>17</sup> Begreppet "betydande" ("wesentliche") förorening i den tyska språkversionen bör inte ges någon annan betydelse än begreppet "betydande" ("erhebliche") förorening eftersom andra språkversioner använder samma begrepp, t.ex. "significant" (EN), "importante" (FR) eller "значительно" (BG).

<sup>18</sup> Se också skälen 2 och 4 i rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar (EGT L 229, 1980, s. 30).

55. I direktivet om industriutsläpp anges dock inte när en förening ska anses vara *betydande*. Det anges inte heller vad som menas med en hög skyddsnivå för miljön i dess helhet. I detta förfarande är det dock inte nödvändigt att i detalj klargöra vad som ska förstås med dessa begrepp.

56. Detta beror på att det enligt begäran om förhandsavgörande och en nyligen meddelad dom från EU-domstolen<sup>19</sup> ska utgå från att gränsvärdena för svaveldioxid överskrids i det område som exponeras för anläggningen som är aktuell i det nationella målet. Enligt skäl 18 i samma direktiv ska luftkvalitetsmålen beaktas *fullt ut* när tillstånd beviljas för industriell verksamhet i enlighet med direktivet om industriutsläpp.

57. Unionslagstiftaren har som sagt antagit gränsvärden för luftkvalitet till skydd för människors hälsa och skyldigheten att följa gränsvärdena gäller permanent på medlemsstaternas hela territorium<sup>20</sup> utan undantag.<sup>21</sup> Till skillnad från andra föroreningar finns det enligt detta direktiv inte ens möjlighet att förlänga tidsfristen för att uppfylla gränsvärdena för svaveldioxid. Överskridandet av gränsvärdena för svaveldioxid kan därför inte accepteras som obetydliga föroreningar, utan de är oundvikligen betydande.

58. Samtidigt har unionslagstiftaren genom gränsvärdena för luftkvalitet definierat vad som ska förstås med en hög miljöskyddsnivå gällande andelen av de berörda föroreningarna i luften.

59. Undantagsbestämmelsen i artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp kan inte rättfärdiga överskridandet av gränsvärdena för luftkvalitet och därmed utesluta att föroreningen är betydande. Det beror på att ordalydelsen i denna bestämmelse endast tillåter ett undantag från de gränsvärden för utsläpp som normalt gäller för industrianläggningar enligt detta direktiv. Den avvägning som föreskrivs mellan kostnaderna för att efterleva gränsvärdena och miljövinster är endast inriktad på kostnaderna för respektive anläggning. Som framgår nedan kan däremot ett undantag från gränsvärdena för luftkvalitet på grund av övervägande allmänintressen endast motiveras – inom mycket snäva gränser och tillfälligt – inom ramen för direktivet om luftkvalitet i samband med upprättandet av luftkvalitetplaner.<sup>22</sup>

### *3. Artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp – förorsakande av en betydande förorening*

60. Av begäran om förhandsavgörande framgår att tillämpningen av det undantag som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen inte skulle vara den enda orsaken till att gränsvärdena för svaveldioxid överskrids. Överskridandet beror snarare på utsläppen från fyra olika anläggningar

<sup>19</sup> Dom av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, särskilt punkterna 23 och 29).

<sup>20</sup> Ett liknande resonemang förs i domarna av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (överskridande av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>) (C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkterna 73 och 74), och av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkterna 96 och 97).

<sup>21</sup> Ett liknande resonemang förs i domarna av den 19 december 2012, kommissionen/Italien (PM<sub>10</sub>) (C-68/11, EU:C:2012:815, punkterna 64 och 65), av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 42), av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (PM<sub>10</sub>) (C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 70), av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkterna 78 till och med 81), och av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, punkterna 76 och 78).

<sup>22</sup> Se punkt 64 och följande punkter nedan.

och utsläppen från uppvärmning av bostäder. Enligt luftkvalitetsplanen för Galabovo kommun står det senare för mellan 10,1 % och 79 % svaveldioxidhalten i timmedelvärdena i kommunens bostadsområden.<sup>23</sup>

61. Följaktligen kan det ifrågasättas om endast en av dessa föroreningskällor orsakar en betydande förorening i den mening som avses i artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp på grund av undantaget.

62. Enligt artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp måste den behöriga myndigheten dock *under alla omständigheter se till* att ingen betydande förorening orsakas, det vill säga att gränsvärdena för luftkvalitet på grund av undantaget inte överskrids. Om det emellertid inte tas hänsyn till utsläpp från andra källor när undantaget beviljas kan det förekomma fall där betydande föroreningar orsakas av flera källor. Det skulle också vara nästintill omöjligt att efterleva gränsvärdena för luftkvalitet om varje föroreningskälla bedömdes oberoende av andra källor.

63. Ett undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp förutsätter därför att de tillåtna utsläppen från *alla* föroreningskällor fastställs på ett heltäckande sätt, vilket säkerställer att det totalt sett inte leder till att gränsvärdena för luftkvalitet överskrids även om undantag beviljas för en av källorna.

64. Luftkvalitetsplanen, som de behöriga myndigheterna ska upprätta enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet, det vill säga ett annat direktiv, är det instrument som ska användas för detta fastställande. Om gränsvärdena för luftkvalitet överskrids ska medlemsstaterna se till att en sådan plan upprättas med lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Med andra ord: i luftkvalitetsplanen ska de åtgärder anges som krävs för att gränsvärdena för luftkvalitet ska kunna efterlevas så snart som möjligt. I det stora hela handlar det om åtgärder för att minska utsläppen av relevanta föroreningar, som exempelvis skärpta utsläppsgränsvärden för vissa källor.

65. Till skillnad från tillstånd för enskilda anläggningar och aktiviteter är det möjligt att genom denna plan säkerställa en balans mellan målet att efterleva gränsvärdena för luftkvalitet och de olika offentliga och privata intressena som berörs.<sup>24</sup> Därvid ska man gemensamt bedöma och väga alla intressen som är förknippade med respektive källor mot varandra och mot målet att uppfylla gränsvärdena för luftkvalitet. På detta sätt kan det avgöras vilken utsläppskälla som måste omfattas av större begränsningar eller i vilken utsträckning upphörandet av överskridandet måste fördröjas eftersom en snabbare begränsning av utsläppen skulle leda till oproportionerligt stor skada för överordnade intressen. Direktivet om luftkvalitet föreskriver dock inte någon kompromiss med målet att efterleva gränsvärdena för luftkvalitet. Endast när det gäller perioden för överskridandet finns en viss flexibilitet, men även denna måste vara så kort som möjligt<sup>25</sup> och får under inga omständigheter förlängas på obestämd tid.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Möjligen är det som avses i begäran om förhandsavgörande hänför sig till ritning led VI.2.7 på s. 256 i luftkvalitetsplanen (se ovan, fotnot 10).

<sup>24</sup> Domar av den 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkterna 45 och 46), av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkt 134), och av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, punkt 130).

<sup>25</sup> Domar av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 109), av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkt 136), och av den 12 maj 2022, kommissionen/Bulgarien (gränsvärden – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, ej publicerad, EU:C:2022:382, punkt 132).

<sup>26</sup> Dom av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkt 154).

66. Bulgarien och anläggningens operatör anser förvisso att Galabovo kommun inte fick fastställa utsläppen från anläggningen i fråga i sin luftkvalitetplan, eftersom anläggningen ligger på en annan kommuns territorium. En luftkvalitetsplan kan dock endast se till att gränsvärdena för luftkvalitet efterlevs om den innehåller flera fastställande för alla relevanta utsläppskällor, det vill säga även för källor som är belägna utanför området som påverkas av ett överskridande.

67. Detta innebär inte att luftkvalitetsplanen måste fastställas i en enda rättsakt eller av en enda myndighet. Medlemsstaterna kan fritt organisera de behöriga myndigheternas befogenheter på ett sådant sätt att luftkvalitetplanen upprättas genom olika rättsakter från olika myndigheter. Medlemsstaterna måste dock se till att dessa rättsakter tillsammans uppfyller kraven i artikel 23 i direktivet om luftkvalitet. Medlemsstaterna måste därför särskilt se till att de olika myndigheterna samordnar sina åtgärder för att gemensamt uppnå detta mål.

68. Endast om det av detta följer att gränsvärdena för luftkvalitet efterlevs även om högre gränsvärden för utsläpp fastställs är det säkerställt att undantaget enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp inte under några omständigheter kommer orsaka någon betydande förorening. Om gränsvärdena för luftkvalitet överskrids i området som exponeras för anläggningen krävs således för att bevilja ett undantag för ytterligare utsläpp att en eller flera luftkvalitetsplaner enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet säkerställer att perioden av överskridande i hela i området som exponeras för anläggningen kan hållas så kort som möjligt och att undantaget uppfyller kraven i dessa luftkvalitetsplaner. Om det däremot beviljas ett undantag utan att dessa planer finns på plats finns det en risk för att det skapas en situation som gör det svårt eller omöjligt att uppfylla gränsvärdena för luftkvalitet så snart som möjligt.

69. Enligt försiktighetsprincipen, som enligt artikel 191.2 FEUF ligger till grund för unionens miljöpolitik, är det under alla omständigheter säkerställt att ingen betydande förorening orsakas endast om det inte föreligger några rimliga tvivel ur ett vetenskapligt perspektiv.<sup>27</sup> De fastställda kraven i luftkvalitetsplanerna måste därför uppfylla denna standard om ett undantag enligt artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp ska vara möjligt.

70. Detta – förvisso stränga – mått är dessutom förenligt med att undantag från allmänna regler ska tolkas restriktivt.<sup>28</sup> Det påverkar inte heller tillämpningen av artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp,<sup>29</sup> eftersom undantaget förblir tillämpligt om de relevanta gränsvärdena för luftkvalitet inte överskrids i det område som exponeras för de nu aktuella utsläppen. 2019 påverkades dock – såvitt kan bedömas – unionen av ett överskridande av gränsvärdena för svaveldioxid på området runt den aktuella anläggningen.

<sup>27</sup> Jämför rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7) med domarna av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 58), och av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 66), samt angående avfallsagstiftningen dom av den 24 oktober 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punkt 58). Se också 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.

<sup>28</sup> Se domar av den 12 september 2000, kommissionen/Irland (C-358/97, EU:C:2000:425, punkt 55), av den 4 oktober 2011, Football Association Premier League m.fl. (C-403/08 och C-429/08, EU:C:2011:631, punkt 162), och av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 61).

<sup>29</sup> Se domar av den 18 november 2004, Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, punkt 17), av den 14 juni 2007, Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, punkt 16), och av den 13 januari 2022, Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, punkt 25).

71. Enligt denna tolkning av artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp saknar det betydelse om bestämmelserna i Galabovo kommuns luftkvalitetsplan är bindande för det aktuella tillståndet. Eftersom gränsvärdena för svaveldioxid överskrids i området som exponeras för anläggningen är undantaget enligt ovanstående överväganden *endast* tillåtet om det finns en luftkvalitetsplan som innehåller fastställda krav för de berörda utsläppskällorna.

72. Brister i en luftkvalitetsplan får därför inte till följd att ett undantag som står i strid med kraven i planen är tillåtet. Tvärtom kan det leda till att en förutsättning för undantaget inte längre är uppfylld.

73. För att ett undantag ska beviljas enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp räcker det dessutom inte att anläggningen följer en luftkvalitetsplan som anger de åtgärder som krävs för att uppfylla gränsvärdena för luftkvalitet för en del av området som exponeras för anläggningen. De behöriga organen måste se till att gränsvärdena för luftkvaliteten följs i hela området som exponeras för anläggningen.

74. Luftkvalitetsplanen för Galabovo kommun innehåller indikationer på att anläggningen som är aktuell i det nationella målet tillsammans med andra industrikällor utanför kommunen bidrar till ett betydande överskridande av gränsvärdena för luftkvalitet och av alarmtröskeln, även efter genomförandet av den 98-procentiga avsvavling som krävs enligt planen.<sup>30</sup> Andra källor, till exempel uppvärmning av bostäder, verkar inte ha beaktats.

75. Om detta stämmer, vilket måste prövas av behöriga nationella domstolar, skulle ett undantag enligt artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp inte vara tillåtet, ens om undantaget är förenligt med Galabovo kommuns luftkvalitetsplan. Det beror på att den behöriga myndigheten, om undantaget beviljas, inte kan se till att inga betydande föroreningar förekommer på de platser där luftkvalitetsplanen förutsätter att gränsvärdena för luftkvalitet överskrids.

#### *4. Slutsats i denna del*

76. Enligt artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp gäller således två förutsättningar för beviljandet av ett undantag enligt artikel 15.4 i detta direktiv för utsläpp av en luftförorening vars gränsvärde för luftkvalitet enligt artikel 13 i och bilaga XI till direktivet om luftkvalitet överskrids i området som exponeras: för det första måste en eller flera luftkvalitetsplaner i enlighet med artikel 23 i direktiv 2008/50 säkerställa att det inte föreligger några rimliga tvivel ur ett vetenskapligt perspektiv om att perioden av bristande efterlevnad kan hållas så kort som möjligt i hela området som exponeras. För det andra måste undantaget uppfylla kraven i dessa luftkvalitetsplaner.

#### ***B. Artikel 18 i direktivet om industriutsläpp***

77. På grund av ovanstående överväganden framstår det som troligt att det är möjligt att avgöra målet vid den nationella domstolen enbart med stöd av artikel 15.4 i direktivet om industriutsläpp, utan att använda sig av artikel 18. I begäran om förhandsavgörande hänvisas dock uttryckligen även till den sistnämnda bestämmelsen och parterna har diskuterat den intensivt. Det är logiskt eftersom kommissionen, helt korrekt, menar att en tillämpning av

<sup>30</sup> s. 304 och följande sidor i luftkvalitetsplanen, särskilt figurerna led VIII.4.3.1 – VIII.4.3.3 (se ovan, fotnot 10).

artikel 15.4 är utesluten om artikel 18 är tillämplig. Detta framgår särskilt tydligt av det faktum att artikel 15.4 inte påverkar tillämpningen av artikel 18. Jag kommer därför att granska kraven i artikel 18 nedan.

78. Artikel 18 i direktivet om industriutsläpp ska tillämpas när en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik. I detta fall måste ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna. Följaktligen anges i artikel 14.1 första stycket också att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artikel 18.

79. Det måste därför först klargöras om gränsvärdena för luftkvalitet för vissa föroreningar är att betrakta som miljökvalitetsnormer (se avsnitt 1 nedan) och därefter om de ställer högre krav än vad som föreskrivs i det direktiv som är aktuellt i det nationella målet (se avsnitt 2 nedan).

### *1. Begreppet miljökvalitetsnorm*

80. I artikel 3 led 6 i direktivet om industriutsläpp definieras begreppet miljökvalitetsnorm som ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen. EU-domstolen tolkar detta som konkreta krav i kvalitativt hänseende, beträffande halten av förorenande ämnen, som vid en viss tidpunkt ska vara uppfyllda för en given miljö.<sup>31</sup>

81. Även om det stämmer att direktivet om industriutsläpp inte uttryckligen nämner direktivet om luftkvalitet är artikel 3 led 6 och artikel 18 i direktivet om industriutsläpp, tvärtemot Bulgariens åsikt, åtminstone underförstått, tydligt inriktade på sådana bestämmelser såsom gränsvärden för vissa föroreningar.

82. Gränsvärdena för luftkvalitet måste i princip alltid respekteras på alla platser i unionen.<sup>32</sup> Det rör sig om krav som vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö måste uppfyllas enligt vad som anges i unionslagstiftningen, eller, såsom EU-domstolen uttryckt det, om konkreta krav i kvalitativt hänseende, beträffande halten av förorenande ämnen, som vid en viss tidpunkt ska vara uppfyllda för en given miljö.<sup>33</sup> Som jag förklarade för en tid sedan är det alltså fråga om miljökvalitetsnormer i den mening som avses i artikel 3 led 6 och artikel 18 i direktivet om industriutsläpp.<sup>34</sup>

83. I motsats till Bulgariens uppfattning måste gränsvärdena för luftkvalitet inte följas permanent, även om definitionen av miljökvalitetsnormer endast avser en viss tidpunkt. Definitionen visar bara att miljökvalitetsnormerna även innefattar krav som inte behöver följas permanent, utan vid en eller flera specifika tidpunkter. Ett sådant krav skulle vara tänkbart i samband med fåglarnas förflyttning eller vid vissa miljöförhållanden som förändras med tiden. Permanenta krav är dock miljökvalitetsnormer eftersom de gäller vid varje given tidpunkt.

<sup>31</sup> Dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 till och med C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 62).

<sup>32</sup> Ett liknande resonemang förs i domarna av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (överskridande av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>) (C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 73 och 74), samt av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (gränsvärden för PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkt 96 och 97).

<sup>33</sup> Dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 till och med C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 62).

<sup>34</sup> Förslag till avgörande i de förenade målen Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 till och med C-167/09, EU:C:2010:775, punkt 62).

84. Bulgarien anser vidare att det endast är gränsvärden för utsläpp som särskilt fastställts i bulgarisk lag för vissa anläggningar som kan utgöra miljö kvalitetsnormer. Denna åsikt övertygar dock inte eftersom artikel 3 led 6 i direktivet om industriutsläpp uttryckligen hänvisar till kraven i unionsrätten.

85. Att gränsvärden för luftkvalitet är miljö kvalitetsnormer bekräftas genom en motsatstolkning av begreppet "målvärden" för vissa andra föroreningar i luften. Detta begrepp infördes genom direktivet 2004/107<sup>35</sup> och i direktivet om luftkvalitet fastställs målvärden för ozon<sup>36</sup> samt, under en övergångsperiod, för stoft PM<sub>2,5</sub>.<sup>37</sup> Medan gränsvärden för luftkvalitet enligt artikel 2 led 5 i det senare direktivet måste följas utan begränsningar efter det att gränsvärdena trätt i kraft, måste målvärden enligt artikel 2 led 9 endast måste följas så långt det är möjligt. I skäl 6 i direktiv 2004/107 anges dessutom uttryckligen att målvärdena inte är miljö kvalitetsnormer och enligt skäl 5 kräver de inte åtgärder för industriella anläggningar som går utöver tillämpningen av bästa tillgängliga teknik.

86. Gränsvärdena för vissa föroreningar enligt artikel 13 och bilaga XI i direktivet om luftkvalitet är således miljö kvalitetsnormer i den mening som avses i artikel 18 i direktivet om industriutsläpp.

87. Enligt denna tolkning konkretiserar artikel 18 i direktivet om industriutsläpp den grundläggande skyldigheten enligt artikel 11 c att driften av anläggningen inte ska förorsaka någon betydande förorening. Eftersom ett överskridande av gränsvärdena för luftkvaliteten – som redan nämnts<sup>38</sup> – skulle innebära en sådan förorening måste det finnas instrument som garanterar att gränsvärdena över huvud taget kan respekteras i det område som exponeras för anläggningen. I annat fall skulle det kunna befaras att anläggningar som uppfyller standarden för bästa tillgängliga teknik ändå skulle bidra till att nämnda gränsvärden överskrids.

## 2. *Behovet av högre krav*

88. När det gäller frågan om behovet av högre krav, liksom i den redan diskuterade frågan om orsakerna till en betydande förorening, är de olika orsakerna till att gränsvärdena för luftkvalitet överskrids av avgörande betydelse. Eftersom det finns flera orsaker till föroreningen – fyra anläggningar samt uppvärmningen av bostäder – avgör artikel 18 i direktivet om industriutsläpp i kombination med direktivet om luftkvalitet inte direkt i vilken utsträckning de olika källorna måste minska sina svaveldioxidutsläpp. Det är snarare de behöriga bulgariska myndigheterna som ska besluta om det.

89. I enlighet med artikel 15.4 fjärde stycket i direktivet om industriutsläpp är detta endast möjligt med stöd av en luftkvalitetplan (eller flera samordnade planer), där de tillåtna utsläppen fastställs för alla källor. Därigenom måste det framgå om gränsvärdena för utsläpp fastställts för respektive anläggning är tillräckliga eller om ytterligare krav är nödvändiga.

90. Vid tillämpning av artikel 18 i direktivet om industriutsläpp med avseende på gränsvärden för luftkvalitet är därför luftkvalitetsplanen en förutsättning för att tillstånd ska kunna beviljas. Detta beror på att tillståndet enligt artikel 14.1 första stycket ska omfatta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla de tillståndsvillkor som anges i artikel 18. Om gränsvärdena för

<sup>35</sup> Se ovan, punkt 36.

<sup>36</sup> Artikel 17 och bilaga VII avsnitt B.

<sup>37</sup> Artikel 16.1 och bilaga XIV avsnitt D.

<sup>38</sup> Se ovan, punkt 56.



luftkvalitet överskrids är det dock i allmänhet inte möjligt att utan en luftkvalitetsplan fastställa vilka ytterligare krav som måste ställas på en viss utsläppskälla för att förbättra luftkvaliteten i tillräcklig utsträckning.

91. Till skillnad från beviljande av undantag krävs det dock inte enligt direktivet om luftkvalitet att den behöriga myndigheten i varje enskilt fall ska se till att miljökvalitetsnormen följs när myndigheten fastställer ytterligare krav. Det är därför inte nödvändigt att utesluta varje rimligt tvivel ur ett vetenskapligt perspektiv att de ytterligare kraven är tillräckliga. Det räcker att kraven i luftkvalitetsplanen bygger på de behöriga myndigheternas begripliga övertygelse om att perioden för bristande efterlevnad kan hållas så kort som möjligt med de planerade åtgärderna.

### 3. *Slutsats i denna del*

92. För tillstånd för en industrianläggning för vilken gränsvärden för utsläpp av en luftförorening ska fastställas i enlighet med artiklarna 11, 14, 15 och 18 i direktivet om industriutsläpp och vars gränsvärde för luftkvalitet enligt artikel 13 och bilaga XI till direktivet om luftkvalitet överskrids inom hela det område som exponeras, gäller också två förutsättningar: För det första måste en eller flera luftkvalitetsplaner enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet säkerställa att perioden för bristande efterlevnad kan hållas så kort som möjligt. För det andra måste tillståndet uppfylla kraven i dessa luftkvalitetsplaner.

## V. Förslag till avgörande

93. Jag föreslår att domstolen ska besluta enligt följande:

- 1) Enligt artikel 15.4 fjärde stycket i direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp gäller två förutsättningar för beviljandet av ett undantag enligt artikel 15.4 i detta direktiv för utsläpp av en luftförorening vars gränsvärde för luftkvalitet enligt artikel 13 och bilaga XI i direktivet om luftkvalitet överskrids i området som exponeras: För det första måste en eller flera luftkvalitetsplaner i enlighet med artikel 23 i direktiv 2008/50 om luftkvalitet och renare luft i Europa säkerställa att det inte föreligger några rimliga tvivel ur ett vetenskapligt perspektiv om att perioden av bristande efterlevnad kan hållas så kort som möjligt i hela området som exponeras. För det andra måste undantaget uppfylla kraven i dessa luftkvalitetsplaner.
- 2) För tillstånd för en industrianläggning för vilken gränsvärden för utsläpp av en luftförorening ska fastställas i enlighet med artiklarna 11, 14, 15 och 18 i direktiv 2010/75 och vars gränsvärde för luftkvalitet enligt artikel 13 och bilaga XI till direktiv 2008/50 överskrids inom hela det område som exponeras, gäller också två förutsättningar: För det första måste en eller flera luftkvalitetsplaner enligt artikel 23 i direktivet om luftkvalitet säkerställa att perioden för bristande efterlevnad kan hållas så kort som möjligt. För det andra måste tillståndet uppfylla kraven i dessa luftkvalitetsplaner.