

MRF 2023.8

EU-Domstolens dom af 9. marts 2023, 2. afd., sag C-375/21, Sdruzhenie "Za Zemyata - dostap do pravosadie" m.fl.

Der kan ikke fastsættes mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra IE-anlæg, end hvad der følger af BAT, når udledningen kan bidrage til overskridelse af luftrammedirektivets grænseværdier eller modvirke foranstaltninger i en luftkvalitetsplan.

Virksomheder omfattet af IE-direktivet (2010/75) skal overholde miljøkrav, der lever op til EU's BAT-konklusioner, dvs. forureningen fra virksomheden skal begrænses, så det svarer til, hvad der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Efter direktivets art. 15, stk. 3, skal myndighederne ved godkendelse af IE-anlæg fastsætte vilkår om emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne fra anlægget ikke overstiger det niveau, der er forbundet med BAT. Efter art. 15, stk. 4, kan myndigheden dog i særlige tilfælde dispensere fra stk. 3 ved at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier, når det vil være forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger at sikre en overholdelse af de sædvanlige emissionsgrænseværdier. Den konkrete sag angik et brunkulskraftværk, der ligger ca. 24,5 km i fugleflugtslinje fra kommunen Galabovo i det sydøstlige Bulgarien. Området omkring kraftværket har i en længere årrække været udsat for kraftig luftforurening med vedvarende overskridelser af de grænseværdier for svovldioxid (SO₂) (luftkvalitetsnormer), der er fastsat i EU's luftrammedirektiv (2008/50). Senest førte dette til, at Bulgarien i maj 2022 blev dømt for at have tilsidesat direktivets regler om luftkvalitet og luftkvalitetsplaner i det pågældende område (sag C-730/19). Den 21. december 2018 udstedte en bulgarsk miljømyndighed en ajourført miljøgodkendelse af brunkulskraftværket og meddelte i den forbindelse dispensation efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, til fastsættelse af mindre strenge emissionsgrænseværdier for svovl. Myndigheden henviste til, at det ville være forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger, hvis kraftværket skulle overholde den emissionsgrænseværdi for svovl, der er fastsat i BAT-konklusionen for store fyringsanlæg (Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2017/1442). Miljøgodkendelsen blev indbragt for de bulgarske domstole af to foreninger og en græsk statsborger, der bl.a. henviste til, at Galabovo kommune i november 2018 havde vedtaget en luftkvalitetsplan efter luftrammedirektivet, der bl.a. fastsatte foranstaltninger til nedbringelse af forureningen med SO₂. Af planen fremgik bl.a., at det i sagen omhandlede

kraftværk var en af hovedkilderne til forureningen med SO₂ i området. Da de bulgarske domstole var i tvivl om forholdet mellem IE-direktivets emissionsgrænseværdier og luftrammedirektivets luftkvalitetsnormer, førte sagen til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, der navnlig angik, om de bulgarske myndigheder havde været forpligtet til at afslå dispensationen efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, når dispensationen bidrog til en overskridelse af luftrammedirektivets luftkvalitetsnormer og modvirkede foranstaltninger fastsat i den kommunale luftkvalitetsplan. EU-Domstolen tog udgangspunkt i, at det efter ordlyden af IE-direktivets art. 15, stk. 4, er en betingelse for at meddele dispensation, at de mindre strenge emissionsgrænseværdier ikke forårsager væsentlig forurening, og at der trods dispensationen opnås et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed. Domstolen fandt, at en overskridelse af luftrammedirektivets luftkvalitetsnormer for SO₂ må anses for en væsentlig forurening, og at der derfor ikke kan gives dispensation efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, hvis en sådan dispensation kan bidrage til overskridelse af luftkvalitetsnormerne (præmis 50 og 52). Som følge af forsigtighedsprincippet kan der heller ikke gives dispensation, hvis der er usikkerhed med hensyn til, om mindre strenge emissionsgrænseværdier vil eller ikke vil medføre en væsentlig forurening (præmis 53). En dispensation kræver endvidere en samlet vurdering af alle forureningskilder og deres kumulerede virkninger, således at der ikke kan gives dispensation for en forureningskilde, hvis de samlede emissioner vil medføre en overskridelse af luftrammedirektivets grænseværdier (præmis 54). Dernæst fremhævede Domstolen, at det fremgår af IE-direktivets art. 15, stk. 4, at dispensationsadgangen gælder med forbehold for direktivets art. 18, hvorefter der skal fastsættes yderligere foranstaltninger i et IE-anlægs godkendelse, hvis miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af BAT. Domstolen fandt, at luftkvalitetsnormerne i luftrammedirektivet udgør sådanne miljøkvalitetsnormer i IE-direktivets forstand. Myndighederne skal derfor

vurdere, om fastsættelse af mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et bestemt anlæg bidrager til overskridelsen af luftkvalitetsnormerne i luftrammedirektivet (præmis 59 og 62). Endelig fastslog Domstolen, at når der er fastsat foranstaltninger i en luftkvalitetsplan, kan der kun gives dispensation efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, når planens forskrifter er overholdt, idet Domstolen fremhævede, at kravene i luftkvalitetsplanerne netop tager sigte på at

bekæmpe overskridelser af luftkvalitetsnormerne og sikre, at overskridelsen bliver kortest mulig (præmis 63 og 65). På denne baggrund konkluderede Domstolen, at de nationale myndigheder skal afslå en dispensation efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, når dispensationen bidrager til en overskridelse af luftkvalitetsnormerne eller modvirker foranstaltninger, som er fastsat i en luftkvalitetsplan.

Kommentar: *Dommen bidrager til at afklare forholdet mellem IE-direktivets grænseværdier for udledning af luftforurenende stoffer fra IE-anlæg og luftkvalitetsnormerne fastsat i luftrammedirektivet. Med dommen er det således fastslået, at en overskridelse af luftkvalitetsnormerne udgør en væsentlig forurening i IE-direktivets forstand med den virkning, at myndighederne ikke kan benytte muligheden i direktivets art. 15, stk. 4, til at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier for disse stoffer, end hvad der følger af BAT. Den i sagen omhandlede dispensationsadgang er i dansk ret gennemført i godkendelsesbekendtgørelsens (2021/2080) § 32. Samtidig fastslår dommen, at luftkvalitetsplaner efter luftrammedirektivets art. 23 er retligt bindende for de nationale myndigheder i den forstand, at myndighederne ikke kan give dispensation efter IE-direktivets art. 15, stk. 4, der vil være i strid med foranstaltningerne i en luftkvalitetsplan (præmis 63-66). Dommen må dog mere generelt betyde, at myndighederne ikke kan træffe afgørelser, der strider mod eller modvirker de med planerne fastlagte foranstaltninger, jf. tilsvarende Pagh: TjM 2008.230 og samme: Juristen 2020, s. 22. Indtil videre savnes der dog bestemmelser i dansk ret om luftkvalitetsplanernes retsvirkninger og om sanktioner for manglende overholdelse af planerne. Dommen indeholder en yderligere juridisk krølle, som EU-Domstolen dog ikke udtalte sig om. Ved sag T-699/17 som opretholdt ved sag C-207/21 P (se **MRF 2022.155**) annullerede EU-Domstolen de i sagen omhandlede BAT-konklusioner for store fyringsanlæg, da der var begået fejl ved vedtagelsen af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2017/1442. Ifølge Rettens dom af 27. januar 2021 blev BAT-konklusionernes retsvirkninger dog af retssikkerhedshensyn opretholdt indtil ikrafttrædelsen af nye BAT-konklusioner inden for en rimelig frist, der ikke måtte overstige 12 måneder fra domsafsigelsen. I skrivende stund (marts 2023) har Kommissionen så vidt ses stadig ikke vedtaget de nye BAT-konklusioner.*

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. marts 2023 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – luftkvalitet – direktiv 2008/50/EF – artikel 13 og 23 – grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed – overskridelse – luftkvalitetsplan – direktiv 2010/75/EU – integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – ajourføring af en godkendelse til at drive et varmekraftværk – emissionsgrænseværdier – artikel 15, stk. 4 – ansøgning om dispensation vedrørende fastsættelse af mindre strenge emissionsgrænseværdier – væsentlig forurening – artikel 18 – overholdelse af miljøkvalitetsnormer – den kompetente myndigheds forpligtelser«

I sag C-375/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) ved afgørelse af 1. juni 2021, indgået til Domstolen den 17. juni 2021, i sagen

Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie«,

»The Green Tank – grazhdansko sdruzjenie s nestopanska tsel« – Den Helleniske Republik,

NS

mod

Izpalnitelen director na Izpalnitelna agentsia po okolna sreda,

»TETS Maritsa iztok 2« EAD,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne M.-L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl og J. Passer (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Sdruzjenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« advokati A.M. Kodzhabashev og R.I. Stoilova samt solicitor F. Logue,
- »TETS Maritsa iztok 2« EAD ved Z.D. Dinchev,
- den bulgarske regering ved T. Mitova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- Europa-Kommissionen ved V. Bozhilova, M. Noll-Ehlers og C. Valero, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. september 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 og 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1) samt artikel 15, stk. 4, og artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie«, en bulgarsk forening, »The Green Tank – grazjdansko sdruzjenie s nestopanska tsel« – Den Helleniske Republik, en græsk almennyttig borgerforening, og NS, en græsk statsborger, og på den anden side den eksekutivdirektøren for Izpalnitelna agentsya po okolna sreda (forvaltningsorgan for miljø, Bulgarien) (herefter »eksekutivdirektøren«) og »TETS Maritsa iztok 2« EAD, en operatør af et varmekraftværk, vedrørende eksekutivdirektørens ajourføring af godkendelsen af TETS Maritsa iztok 2, et bulgarsk varmekraftværk, og vedrørende driften af et fyringsanlæg til elektricitetsproduktion, af et anlæg til brintproduktion og af et deponeringsanlæg for inert affald, byggeaffald og farligt og ikke-farligt affald.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/50

- 3 18. betragtning til direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:

»Der bør udarbejdes luftkvalitetsplaner for zoner og bymæssige områder, hvor luftens koncentrationer af forurenende stoffer overskrider de relevante luftkvalitetsmålværdier eller -grænseværdier plus eventuelle midlertidige tolerancemargener, når det er relevant. Luftforurenende stoffer udgår fra mange forskellige kilder og aktiviteter. For at sikre overensstemmelse mellem forskellige politikker bør sådanne luftkvalitetsplaner om muligt være sammenhængende med og integreres i planer og programmer, der er udarbejdet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg [(EFT 2001, L 309, s. 1)], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2001/81/EF [af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT 2001, L 309, s. 22)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj [(EFT 2002, L 189, s. 12)]. Der vil også blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [(EFT 2008, L 24, s. 8)].«
- 4 Artikel 1 i direktiv 2008/50 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

 - 1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed

[...].«

- 5 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 5) »grænseværdi«: et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået

[...]

- 9) »målværdi«: et niveau, der fastsættes for at undgå, forhindre eller reducere skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller for miljøet som helhed, og som så vidt muligt skal nås i løbet af en given periode

[...]«

- 6 Direktivets artikel 13 med overskriften »Grænseværdier og varslingsstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid [(SO₂)], PM₁₀, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

Tolerancemargenerne i bilag XI finder anvendelse i overensstemmelse med artikel 22, stk. 3, og artikel 23, stk. 1.«

- 7 Samme direktivs artikel 23 med overskriften »Luftkvalitetsplaner« fastsætter følgende i stk. 1:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. [...]

[...]«

Direktiv 2010/75

- 8 Artikel 3 i direktiv 2010/75 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2. »forurening«: direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet

[...]

6. »miljøkvalitetsnorm«: den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen

[...]«

9 Dette direktivs artikel 14 med overskriften »Godkendelsesvilkår« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at godkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 11 og 18 omhandlede krav.

[...]

2. Med henblik på stk. 1, litra a), kan emissionsgrænseværdierne suppleres med eller erstattes af parametre eller tekniske foranstaltninger med tilsvarende funktion, der sikrer en tilsvarende miljøbeskyttelse.

[...]

4. Med forbehold af artikel 18 kan den kompetente myndighed fastsætte strengere godkendelsesvilkår end dem, der kan opfyldes ved brug af den bedste tilgængelige teknik [(BAT)] som beskrevet i BAT-konklusionerne. Medlemsstaterne kan fastsætte regler for den kompetente myndigheds fastsættelse af sådanne strengere vilkår.

[...]«

10 Direktivets artikel 15 med overskriften »Emissionsgrænseværdier samt tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger« fastsætter:

»1. Emissionsgrænseværdierne for forurenende stoffer gælder på det punkt, hvor emissionerne udledes fra anlægget, og når værdierne bestemmes, ses der bort fra en eventuel fortynding før dette punkt.

[...]

2. Uden at artikel 18 berøres heraf, fastsættes emissionsgrænseværdierne og de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1 og 2, på grundlag af [BAT], uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi.

3. Den kompetente myndighed fastsætter emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT] som fastlagt i de afgørelser om BAT-konklusionerne, der er omhandlet i artikel 13, stk. 5, på en af følgende måder:

a) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT]. Disse emissionsgrænseværdier fastsættes for samme eller kortere tidsrum og med samme referencevilkår som de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT], eller

b) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der er forskellige fra dem, der er omhandlet i litra a) for så vidt angår værdier, tidsrum og referencevilkår.

Når litra b) anvendes, vurderer den kompetente myndighed mindst en gang om året resultaterne af emissionsovervågningen for at sikre, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT].

4. Den kompetente myndighed kan i særlige tilfælde og med forbehold af artikel 18 dispensere fra stk. 3 ved at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier. Der kan kun gives en sådan dispensation, hvis det ved en vurdering påvises, at opnåelsen af emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT] som beskrevet i BAT-konklusionerne, vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene som følge af:

a) det pågældende anlægs geografiske placering eller de lokale miljøforhold, eller

b) det pågældende anlægs tekniske egenskaber.

Den kompetente myndighed anfører i et bilag til godkendelsesvilkårene årsagerne til anvendelsen af første afsnit, herunder resultaterne af vurderingen og begrundelsen for de fastsatte vilkår.

Emissionsgrænseværdier fastsat i henhold til første afsnit må dog ikke være højere end de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i bilagene til dette direktiv, hvor disse gælder.

Kompetente myndigheder skal under alle omstændigheder sikre, at der ikke forårsages væsentlig forurening, og at der opnås et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

[...]

Den kompetente myndighed revurderer anvendelsen af første afsnit som led i hver enkelt revurdering af godkendelsesvilkårene i henhold til artikel 21.

[...]«

11 Samme direktivs artikel 18 med overskriften »Miljøkvalitetsnormer« bestemmer:

»Hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af [BAT], fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.«

12 Artikel 31 i direktiv 2010/75 med overskriften »Afsvovlingssats« har følgende ordlyd:

»1. For fyringsanlæg, der fyres med indenlandsk fast brændsel, og som ikke kan overholde emissionsgrænseværdierne for svovldioxid, jf. artikel 30, stk. 2 og 3, på grund af dette brændsels karakteristika, kan medlemsstaterne i stedet anvende de minimumsafsvovlingssatser, der er angivet i bilag V, del 5, i overensstemmelse med reglerne i del 6 i nævnte bilag og efter forudgående validering af den kompetente myndighed i den tekniske rapport, der er omhandlet i artikel 72, stk. 4, litra a).

2. For fyringsanlæg, der fyres med indenlandsk fast brændsel, som medforbrænder affald, og som ikke kan overholde Cproc-værdierne for svovldioxid, jf. bilag VI, del 4, punkt 3.1 og 3.2, på grund af det indenlandske faste brændsels karakteristika, kan medlemsstaterne i stedet anvende de minimumsafsvovlingssatser, der er angivet i bilag V, del 5, i overensstemmelse med overholdelsesreglerne i del 6 i nævnte bilag. Vælger medlemsstaterne at anvende dette afsnit, skal Caffald, jf. bilag VI, del 4, nr. 1, svare til 0 mg/Nm³.

3. Kommissionen evaluerer senest den 31. december 2019 muligheden for at anvende minimumsafsvovlingssatserne i bilag V, del 5, især under hensyntagen til [BAT] og fordelene ved reducerede svovldioxidemissioner.«

Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442

13 Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442 af 31. juli 2017 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til direktiv 2010/75 for så vidt angår store fyringsanlæg (EUT 2017, L 212, s. 1) fastsætter bl.a. de emissionsniveauer, der er forbundet med disse BAT, for så vidt angår emissioner af svovldioxid.

Bulgarsk ret

Luftkvalitetsloven

14 Artikel 6, stk. 1, i Zakon za tjustotata na atmosfernia vazduch (lov om luftkvalitet) af 28. maj 1996 (DV nr. 45 af 28.5.1996) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »luftkvalitetsloven«), bestemmer:

»(1) Ministeren for miljø og vandforvaltning og sundhedsministeren vedtager i fællesskab dekreter om grænseværdier for skadelige stoffer (forurenende stoffer) i luften og grænseværdier for nedfald af skadelige stoffer (forurenende stoffer).«

15 Artikel 9 i afsnit I i luftkvalitetsloven med overskriften »Emissioner fra stationære kilder«, der er indeholdt i lovens kapitel 3 med overskriften »Begrænsning af emissioner«, har følgende ordlyd:

- »(1) Ministeren for miljø og vandforvaltning og de relevante ministre vedtager i fællesskab dekretter om grænseværdier for emissioner af skadelige stoffer (forurenende stoffer) i luften fra anlæg og aktiviteter, der er kilde til faste emissioner.
- (2) Emissionsgrænseværdierne udarbejdes med henblik på at sikre luftkvaliteten svarende til grænseværdierne for de i artikel 6 omhandlede skadelige stoffer (forurenende stoffer).
- (3) Emissionsgrænseværdierne er bindende for alle anlæg og aktiviteter, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, og artikel 10a.
- (4) Emissionsgrænseværdierne udarbejdes på grundlag af:
1. [BAT]-konklusionerne, vedtaget ved afgørelse truffet af Europa-Kommissionen, som omhandlet i punkt 42c i de supplerende bestemmelser til Zakon za opazvane na okolnata sreda (lov om miljøbeskyttelse) [(DV nr. 91 af 25.9.2002) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »miljøbeskyttelsesloven«)]
 2. den seneste tekniske og teknologiske udvikling, de videnskabelige opdagelser og resultaterne af den praktiske anvendelse af disse opdagelser.
- (5) Afhængigt af de betingelser, der gælder på en given kommunes område, kan der fastsættes emissionsgrænseværdier for anlæg og aktiviteter i bestemte kommuner, distrikter eller bymæssige områder, der er strengere end dem, der er fastsat i de i stk. 1 og artikel 9a-9d omhandlede dekretter.

[...]«

16 Luftkvalitetslovens artikel 27 fastsætter:

- »(1) Hvis den samlede mængde emissioner i et givet distrikt medfører en overskridelse af normerne for skadelige stoffer (forurenende stoffer) i luften og normerne for nedfald, udarbejder og gennemfører kommunernes borgmestre programmer med henblik på at mindske niveauet af forurenende stoffer og overholde de fastsatte normer, jf. artikel 6. Programmerne vedtages af kommunalbestyrelserne.

[...]

- (4) De i stk. 1 omhandlede programmer omfatter ligeledes: målene, foranstaltningerne, etaperne og de frister, inden for hvilke de skal opfyldes; de organisationer og institutioner, der er ansvarlige for gennemførelsen af programmerne, midlerne til brug for gennemførelsen, ordningen for rapportering og kontrollen med gennemførelsen samt for evaluering af resultaterne.
- (5) Hvis niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider de fastsatte normer, og fristen for overholdelse af disse normer er udløbet, skal de i stk. 1 omhandlede programmer omfatte passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at varigheden af overskridelsen bliver kortest mulig.
- (6) Gennemførelsen af foranstaltningerne i de i stk. 1 omhandlede programmer skal hvert år føre til en nedgang i antallet af overskridelser af normerne for skadelige stoffer og de gennemsnitlige årlige niveauer for forurenende stoffer, hvis disse er højere end de normer, der er fastsat for luftkvalitet, registreret på de kontrolsteder, som indgår i det nationale miljøovervågningssystem på kommunens område.

[...]«

Miljøbeskyttelsesloven

17 Miljøbeskyttelseslovens artikel 123 bestemmer:

- »(1) Den integrerede godkendelse, jf. artikel 117, omfatter:

1. [...] emissionsgrænseværdierne for de stoffer, der er nævnt i bilag 8, og andre forurenende stoffer, der kan udledes i betydelige mængder af det pågældende anlæg:

- a) Ved fastsættelsen af emissionsgrænseværdierne tages der hensyn til stoffernes egenskaber og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljømedium til et andet.
- b) Emissionsgrænseværdierne kan suppleres eller erstattes af tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger, der sikrer et tilsvarende miljøbeskyttelsesniveau.

[...]

4. de relevante betingelser for emissionsovervågning:

[...]

(2) Den kompetente myndighed, jf. artikel 120, stk. 1, fastsætter godkendelsesvilkårene under hensyntagen BAT-konklusionerne.

[...]

(11) [...] I den integrerede godkendelse fastsætter den kompetente myndighed, jf. artikel 120, stk. 1, om nødvendigt yderligere foranstaltninger til opfyldelse af miljøkvalitetsnormerne, der er strengere end dem, der kan opnås ved anvendelse af BAT. Dette berører ikke virkningen af foranstaltninger, der er fastsat for at sikre overensstemmelse med andre miljøkvalitetsnormer. [...]

18 Miljøbeskyttelseslovens artikel 123a fastsætter:

»[...] (1) Emissionsgrænseværdierne som omhandlet i artikel 123, stk. 1, nr. 1, under normale driftsvilkår:

1. må ikke overskride de emissionsniveauer, der er fastsat i BAT-konklusionerne som vedtaget ved afgørelse truffet af Europa-Kommissionen; disse emissionsgrænseværdier vedrører identiske eller kortere tidsrum og de samme referencevilkår som de emissionsniveauer, der er fastsat i afgørelserne, eller

2. er forskellige fra de i nr. 1 nævnte niveauer, men sikrer overholdelse af de emissionsniveauer, der er fastsat i BAT-konklusionerne som vedtaget ved afgørelse truffet af Europa-Kommissionen.

(2) Overholdelse af emissionsniveauerne som omhandlet i stk. 1, nr. 2, sikres gennem emissionsovervågning og evaluering af resultaterne foretaget af tilsynsmyndigheden mindst en gang om året.

(3) [...] Den kompetente myndighed, jf. artikel 120, stk. 1, kan fastsætte emissionsgrænseværdier, der er mindre strenge end dem, der er omhandlet i stk. 1, hvis en vurdering viser, at opnåelse af de emissionsniveauer, der er forbundet med BAT, i overensstemmelse med angivelserne i BAT-konklusionerne som vedtaget ved en afgørelse truffet af Europa-Kommissionen, vil medføre en uforholdsmæssig stigning i omkostningerne i forhold til miljøfordelene på grund af:

1. anlæggets geografiske beliggenhed eller

2. de særlige miljøforhold i det område, hvor anlægget er beliggende, eller

3. anlæggets tekniske karakteristika.

(4) I de i stk. 3 omhandlede tilfælde må emissionsgrænseværdierne ikke medføre en betydelig forurening af miljøet, og de skal gøre det muligt at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau.«

19 I de supplerende bestemmelser til miljøbeskyttelsesloven defineres begreberne »emissionsgrænseværdi«, »miljøkvalitetsnormer«, »integreret godkendelse« og »BAT«.

Bekendtgørelsen om betingelserne og de nærmere regler for tildeling af integrerede godkendelser

20 Artikel 2 i Naredba za usloviata i reda za izdavane na kompleksni razrešitelni (bekendtgørelse om betingelserne og de nærmere regler for tildeling af integrerede godkendelser) af 2. oktober 2009 (DV nr. 80 af 9.10.2009) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, fastsætter betingelserne for tildeling af en integreret godkendelse.

Bekendtgørelsen om emissionsgrænseværdierne for svovldioxid, nitrogenoxider og partikler, der udledes i atmosfæren fra store fyringsanlæg

21 Artikel 12 i Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prach, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalatsii (bekendtgørelse om emissionsgrænseværdierne for svovldioxid, nitrogenoxider og partikler, der udledes i atmosfæren fra store fyringsanlæg) af 28. december 2012 (DV nr. 2 af 8.1.2013) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»(1) Når der i et fyringsanlæg fyres med et indenlandsk fast brændsel, som på grund af dets egenskaber ikke gør det muligt at overholde den emissionsgrænseværdi for svovldioxid, der er fastsat i artikel 5, kan de minimumsafsvovlingssatser, der er fastsat i bilag 1, del 5, anvendes i overensstemmelse med reglerne i bilag 1, del 6.

(2) Anvendelse af dispensationen i stk. 1 kan tillades på grundlag af en teknisk begrundelse for, at det ikke er muligt at overholde de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i artikel 5, hvilken begrundelse skal fremlægges af operatøren, inden den integrerede godkendelse tildeles/revurderes og godkendes af ministeren for miljø og vandforvaltning eller af en tjenestemand, der er bemyndiget af denne.

(3) Med henblik på den årlige rapport, der forelægges Europa-Kommissionen, fremlægger operatørerne af fyringsanlæg inden den 31. marts oplysninger om det foregående år vedrørende følgende for ministeren for miljø og vandforvaltning:

1. indholdet af svovl i det brændsel, der anvendes, og den opnåede afsvovlingssats som månedlige gennemsnitsværdier pr. skorsten eller kedelanlæg, for de anlæg, hvorpå stk. 1 finder anvendelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 TETS Maritsa iztok 2 er det største af de fire varmekraftværker i energikomplekset Maritsa iztok i Bulgarien med en installeret totaleffekt på 1 602 megawatt (MW). Det er opført på Radnevo kommunes område, ca. 24,5 km i fugleflugtslinje fra kommunen Galabovo (Bulgarien), og består af otte blokke med indbyggede afsvovlingsanlæg.

23 Ved afgørelse af 21. december 2018 ajourførte eksekutivdirektøren den integrerede godkendelse, der i 2005 var blevet meddelt TETS Maritsa iztok 2 til drift af de ovennævnte anlæg (herefter »den omtvistede afgørelse«). Denne afgørelse blev truffet i medfør af miljøbeskyttelsesloven, der er vedtaget til gennemførelse af direktiv 2010/75, sammenholdt med gennemførelsesafgørelse 2017/1442.

24 Eksekutivdirektøren var af den opfattelse, at emissionsgrænseværdierne for svovldioxid (SO₂) og kviksølv kunne erstattes af tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger, der sikrer et tilsvarende miljøbeskyttelsesniveau. Hvad angår SO₂ tillod vedkommende således en dispensation ved at fastsætte en afsvovlingssats i medfør af miljøbeskyttelseslovens artikel 123, stk. 1, nr. 1, litra b), sammenholdt med artikel 12 i bekendtgørelsen af 28. december 2012 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, og artikel 31 i direktiv 2010/75.

- 25 Den således godkendte afsvovlingsgrad blev imidlertid under hensyntagen til bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens artikel 123a, stk. 3, undtagelsesvis fastsat til niveauer på 97% og 97,5%. Disse afsvovlingsniveauer, som faktisk ikke gør det muligt at sikre det normalt krævede maksimale emissionsniveau, der er forbundet med BAT, på 320 mg/Nm³ for SO₂, men som kan føre til SO₂-emissioner på 570 mg/Nm³, blev fastsat således, for så vidt som et højere afsvovlingsniveau ville have krævet betydelige investeringer fra den pågældende operatørs side og dermed medført en stigning i omkostningerne, der vurderedes at være uforholdsmæssig i den nævnte bestemmelses forstand.
- 26 Det søgsmål, der blev anlagt af Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie« til prøvelse af den omtvistede afgørelse, blev forkastet ved en dom afsagt af Administrativen sad Stara Zagora (forvaltningsdomstolen i Stara Zagora, Bulgarien) den 28. august 2020.
- 27 Administrativen sad Stara Zagora (forvaltningsdomstolen i Stara Zagora) var af den opfattelse, at i modsætning til, hvad Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie« havde anført, var det ufornuddent at undersøge og vurdere betydningen af ajourføringen af planen for styring af luftkvaliteten i Galabovo kommune, der var justeret for de forurenende stoffer fine partikler (PM₁₀) og svovldioxid (SO₂) 2019-2023, og som var vedtaget af Galabovos kommunalbestyrelse den 30. november 2018 i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50. Forvaltningsdomstolen fandt, at den detaljerede procedure for tildeling og ajourføring af integrerede godkendelser, som er fastsat i bekendtgørelsen af 2. oktober 2009 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, ikke krævede fastlæggelse af en sådan plan som forudgående betingelse for ajourføring af en integreret godkendelse, således at eksekutivdirektøren ikke havde pligt til at holde sig til indholdet af denne plan.
- 28 Følgelig fastslog samme domstol, at de tilladelige emissionsnormer i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens artikel 123, stk. 1, litra b), kunne suppleres eller erstattes af tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger, der sikrer et tilsvarende miljøbeskyttelsesniveau. Den fandt ligeledes, idet den i denne henseende bl.a. henviste til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75, hvis bestemmelser er gennemført i denne lovs artikel 123a, stk. 3 og 4, at dispensationen vedrørende nedsættelse af den afsvovlingsgrad, der kræves for at nå de normalt anvendelige emissionsværdier for SO₂, gyldigt kunne været givet på grundlag af disse bestemmelser og dette direktivs artikel 31.
- 29 Sdruzjenie »Za Zemjata – dostap do pravosadie«, »The Green Tank – grazjdansko sdruzjenie s nestopanska tsel« – Den Helleniske Republik og NS har iværksat kassationsanke ved den forelæggende ret.
- 30 Den forelæggende ret har bl.a. fremhævet, at Galabovo kommunes plan for styring af luftkvaliteten, jf. denne doms præmis 27, omfatter en langsigtet foranstaltning til nedbringelse af SO₂-forureningen med overskriften »Gennemførelse af projekter til ombygning af afsvovlingsanlæg med henblik på opnåelse af et minimumsafsvovlingsniveau på 98% og forbud mod drift af kedelanlæg uden effektive eller fungerende afsvovlingsanlæg«. Den har i denne henseende anført, at de nedsatte afsvovlingssatser, som eksekutivdirektøren godkendte i den omtvistede afgørelse, ikke er i overensstemmelse med denne minimumsafsvovlingssats på 98%.
- 31 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at det er godtgjort, at de godkendte gennemsnitsværdier pr. dag og pr. time for SO₂ på Galabovo kommunes område systematisk overskrides, hvilket bl.a. har ført til vedtagelse og ajourføring af ovennævnte plan og indledning af en traktatbrudsprocedure i sagen Kommissionen mod Bulgarien (C-730/19), der verserer for Domstolen.
- 32 Det fremgår i øvrigt af den nævnte plan, at koncentrationen af SO₂ i timegennemsnit i kommunen stammer fra forskellige andre industrielle og husholdningsmæssige kilder, hvis samspil således bl.a. bidrager til de nævnte overskridelser.
- 33 Således opstår spørgsmålet om, hvorvidt eksekutivdirektøren i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse kunne være forpligtet til at tage hensyn til de forskellige forhold, der er nævnt i denne doms præmis 30-32.
- 34 På denne baggrund har Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i direktiv [2010/75] samt artikel 13 og 23 i direktiv [2008/50], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv [2010/75] skal vurdere, om indrømmelse af dispensationen under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om miljøforurening, herunder foranstaltningerne inden for rammerne af det relevante luftkvalitetsprogram i en given zone eller et givent bymæssigt område som omhandlet i artikel 23 i direktiv [2008/50], kan bringe overholdelsen af miljøkvalitetskravene i fare?
- 2) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i direktiv [2010/75] samt artikel 13 og 23 i direktiv [2008/50], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i direktiv [2010/75] skal undlade at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et anlæg, såfremt en sådan dispensation ville være i strid med de foranstaltninger, der er fastlagt i det relevante luftkvalitetsprogram, som er vedtaget i den givne zone eller det givne bymæssige område som omhandlet i artikel 23 i direktiv [2008/50], og kunne bringe målsætningen om at holde perioden med overskridelse af luftkvalitetsnormerne så kort som muligt i fare?
- 3) Skal artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 18 i direktiv [2010/75] og artikel 13 i direktiv [2008/50], fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation som omhandlet i artikel 15, stk. 4, i direktiv [2010/75] skal vurdere, om fastsættelsen af mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et anlæg under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om miljøforurening, herunder den kumulative effekt med andre kilder til det pågældende forurenende stof, vil bidrage til, at de relevante luftkvalitetsnormer, der i henhold til artikel 13 i direktiv [2008/50] er fastlagt for en given zone eller et givent bymæssigt område, overskrides, og om den i bekræftende fald skal undlade at give den dispensation, som ville true opfyldelsen af miljøkvalitetskravene?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 35 Indledningsvis bemærkes for det første, at selv om de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bl.a. vedrører artikel 4, stk. 3, TEU, indeholder forelæggelsesafgørelsens begrundelse ingen redegørelse for, hvorfor en fortolkning af denne bestemmelse i EU-traktaten er nødvendig i forbindelse med den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe i hovedsagen, idet der i selve den afsluttende præmis i forelæggelsesafgørelsen, før formuleringen af de præjudicielle spørgsmål, i øvrigt henvises til behovet for at anmode Domstolen om en fortolkning af alene de relevante bestemmelser i direktiv 2008/50 og 2010/75.
- 36 Under disse omstændigheder synes det ufornuddent at tage stilling til fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU med henblik på at besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst i denne sag.
- 37 Henset til det ovenstående må det lægges til grund, at den forelæggende ret med de forelagte spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75, sammenholdt med artikel 18 heri og med artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50, skal fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation i henhold til nævnte artikel 15, stk. 4, under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om forurening, herunder den kumulative effekt med andre kilder til det omhandlede forurenende stof samt de foranstaltninger, der er fastsat i den relevante luftkvalitetsplan, som er opstillet for de omhandlede zoner eller bymæssige områder i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50, skal afslå en sådan dispensation, når den kan bidrage til overskridelsen af de luftkvalitetsnormer, som er fastsat i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50, eller modvirke de foranstaltninger, som denne plan omfatter med henblik på at sikre overholdelsen af disse normer og begrænse varigheden af overskridelsen af disse til den kortest mulige periode.
- 38 Hvad angår direktiv 2008/50 bemærkes, at dette ifølge artikel 1, nr. 1), heri fastsætter foranstaltninger med henblik på at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed. I denne forbindelse fastsætter dette direktivs artikel 13, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne skal sikre, at luftens indhold af bl.a. SO₂ i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI

til dette direktiv (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂), C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 62).

- 39 Som Domstolen har bemærket, indfører artikel 23 i direktiv 2008/50 i øvrigt en direkte forbindelse mellem på den ene side overskridelse af de grænseværdier for SO₂, der er fastsat ved dette direktivs artikel 13, stk. 1, sammenholdt med bilag XI hertil, og på den anden side udarbejdelse af luftkvalitetsplaner (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂), C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50, skal en konstatering af en sådan overskridelse i bestemte zoner eller bymæssige områder nemlig føre til vedtagelse af en sådan plan.
- 40 Hvad angår udarbejdelsen af disse planer har Domstolen ligeledes præciseret, at det følger af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal de under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvori de fastsatte grænseværdier for det pågældende forurenende stof overskrides, bliver kortest mulig (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂), C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Domstolen for nylig har fastslået, at Republikken Bulgarien siden 2007, for så vidt angår zone BG 0006 (det sydøstlige Bulgarien), hvor kommunen Galabovo og TETS Maritsa iztok 2 ligger, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 som følge af overskridelsen af grænseværdierne for luftkvalitet for SO₂ og utilstrækkelige luftkvalitetsplaner (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂), C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 21, 23, 29 og 149).
- 42 Hvad angår den mulige forbindelse mellem direktiv 2008/50 og direktiv 2010/75 skal det indledningsvis fremhæves, at det i 18. betragtning til direktiv 2008/50 udtrykkeligt er anført, at der vil blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med direktiv 2008/1, som i mellemtiden er blevet erstattet af direktiv 2010/75, hvorved der er foretaget en omarbejdning af forskellige direktiver, som indtil da fandt anvendelse på området.
- 43 Hvad angår direktiv 2010/75 bemærkes, at den konkrete fastsættelse af emissionsgrænseværdier for et anlæg som det i hovedsagen omhandlede kraftværk er reguleret af dette direktiv, navnlig dets artikel 15, stk. 3, hvorefter den kompetente myndighed fastsætter emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med BAT som fastlagt i de afgørelser om BAT-konklusionerne, der er omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 5.
- 44 Den kompetente myndighed kan i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75 dispensere fra direktivets artikel 15, stk. 3, og fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier, hvis opnåelsen af emissionsniveauer, der er forbundet BAT, medfører uforholdsmæssigt store omkostninger sammenlignet med miljøfordelene som følge af dette anlægs placering eller tekniske egenskaber.
- 45 Det fremgår imidlertid af dette direktivs artikel 15, stk. 4, at en sådan dispensation kun kan gives, hvis de øvrige betingelser, som er fastsat ved denne bestemmelse, er overholdt, og at dispensationsmuligheden desuden gælder med forbehold af artikel 18 i direktiv 2010/75.
- 46 Det bemærkes således i første række, at den kompetente myndighed i henhold til artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75 under alle omstændigheder skal sikre, at indrømmelse af en dispensation ikke forårsager »væsentlig forurening«, og at der opnås et »højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed«.
- 47 Dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75 skal derfor ikke gives i alle tilfælde, hvor overholdelse af de generelle emissionsgrænseværdier medfører uforholdsmæssigt store omkostninger for operatøren af et anlæg. En sådan dispensation kan nemlig kun gives, hvis mindre strenge emissionsgrænseværdier ikke forårsager »væsentlig forurening«, og der på trods af denne dispensation opnås et »højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed«.

- 48 Hvad for det første angår betingelsen om, at der ikke forårsages »væsentlig forurening«, bemærkes, at henset til dels definitionen af begrebet »forurening« i artikel 3, nr. 2), i direktiv 2010/75, der bl.a. omhandler udledning af stoffer i luftmiljøet, der kan skade menneskers sundhed eller miljøets kvalitet, dels indholdet af direktiv 2008/50, hvorved grænseværdierne for luftkvalitet for SO₂ er fastsat, udgør enhver udledning af dette stof i luften en forurening som omhandlet i artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75.
- 49 Desuden er det, således som det fremgår af denne doms præmis 41, fastslået, at de grænseværdier for luftkvalitet, der er fastsat for SO₂ ved direktiv 2008/50, skal anses for at være overskredet i det i hovedsagen omhandlede kraftværks område.
- 50 Som generaladvokaten har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, kan en sådan overskridelse af grænseværdierne for luftkvalitet for SO₂ ikke anses for en uvæsentlig forurening, men må nødvendigvis anses for en »væsentlig forurening« som omhandlet i artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75, henset til både de mål, der forfølges med direktiv 2008/50, jf. denne doms præmis 38, og den omstændighed i øvrigt, at EU-lovgiver, hvad angår SO₂, ikke har fastsat en mulighed for at udsætte datoen for, hvornår grænseværdierne for luftkvaliteten skal være overholdt.
- 51 Hvad for det andet angår den begrænsning af muligheden for dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75, som følger af kravet om, at der opnås et »højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed«, bemærkes, at de regler, der er fastsat i direktiv 2008/50, konkretiserer EU's forpligtelser på området for miljøbeskyttelse og den offentlige sundhed, som bl.a. følger af artikel 3, stk. 3, TEU, og af artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF, hvorefter EU's politik på miljøområdet tilsigter en høj miljøbeskyttelse under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i EU, og bl.a. er støttet på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats (dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Der kan derfor ikke gives dispensation på grundlag af artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75, hvis en sådan dispensation kan bidrage til overskridelse af de grænseværdier for luftkvaliteten, der er fastsat for SO₂ ved direktiv 2008/50.
- 53 I denne henseende skal det desuden præciseres, at i henhold til forsigtighedsprincippet kan der ikke gives dispensation, hvis der er usikkerhed med hensyn til, om mindre strenge emissionsgrænseværdier vil eller ikke vil medføre en »væsentlig forurening« som omhandlet i artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75 (jf. i denne retning dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 66).
- 54 I samme forbindelse kræver indrømmelse af en dispensation i henhold til artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75 en samlet vurdering, der tager hensyn til alle forureningskilderne og deres kumulerede virkning, således at det sikres, at de samlede emissioner fra disse kilder, selv om der gives dispensation for én disse, ikke medfører en overskridelse af grænseværdierne for luftkvaliteten som fastsat ved direktiv 2008/50.
- 55 I anden række bemærkes, at den i artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75 omhandlede dispensation gælder med forbehold af dette direktivs artikel 18. Artikel 18 fastsætter, at hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af BAT, fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.
- 56 I artikel 3, nr. 6), i direktiv 2010/75 er begrebet »miljøkvalitetsnorm« defineret som den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen.
- 57 Som det fremgår af Domstolens praksis, vedrører disse normer konkrete krav af kvalitativ karakter vedrørende koncentrationer af forurenende stoffer, der skal være opfyldt på et givet tidspunkt i det omhandlede særlige miljø (jf. i denne retning dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 62).

- 58 Det bemærkes ligeledes, at det, således som det er blevet fremhævet i denne doms præmis 42, udtrykkeligt er anført i 18. betragtning til direktiv 2008/50, at der vil blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til former for industrivirksomhed såsom dem, der er omfattet af direktiv 2008/75.
- 59 Henset til det ovenstående, og således som generaladvokaten har anført i punkt 82 ff. i forslaget til afgørelse, skal det fastslås, at de grænseværdier for luftkvalitet, som er fastsat for visse forurenende stoffer i artikel 13 og i og bilag XI til direktiv 2008/50, udgør sådanne »miljøkvalitetsnormer«, som omhandlet i artikel 18 i direktiv 2010/75.
- 60 Grænseværdierne for luftkvalitet skal nemlig principielt overholdes til enhver tid og på alle steder i Unionen (jf. i denne retning dom af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM10), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 73 og 74, og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier - PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 96 og 97).
- 61 Den omstændighed, at der i definitionen af »miljøkvalitetsnorm« henvises til en række krav, som kun skal være opfyldt på »et bestemt tidspunkt«, udelukker ikke, at de grænseværdier for luftkvaliteten, som vedvarende skal overholdes, er omfattet af denne definition. Selv om den nævnte definition gør det muligt at medtage krav, som ikke skal overholdes vedvarende, er vedvarende krav så meget desto mere »miljøkvalitetsnormer« som omhandlet i samme definition, idet de gælder til enhver tid.
- 62 Artikel 18 i direktiv 2010/75 bekræfter således den fortolkning af dette direktivs artikel 15, stk. 4, hvorefter den kompetente myndighed skal vurdere, om fastsættelse af mindre strenge emissionsgrænseværdier for luftforurenende stoffer fra et bestemt anlæg bidrager til overskridelsen af de fastsatte grænseværdier for luftkvaliteten for så vidt angår koncentrationerne af sådanne forureningskilder i de omhandlede zoner eller bymæssige områder i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50, og, såfremt dette er tilfældet, afholde sig fra at give en dispensation, som ville bringe overholdelsen af miljøkvalitetsnormerne i fare.
- 63 I tredje række skal det desuden præciseres, at når grænseværdierne for luftkvaliteten er overskredet i et bestemt anlægs område, kan en eventuel indrømmelse af en sådan dispensation fra emissionsgrænseværdierne kun foretages under overholdelse af forskrifterne i de luftkvalitetsplaner, jf. artikel 23 i direktiv 2008/50, der skal være opstillet i en sådan situation med overskridelse.
- 64 For det første skal medlemsstaterne, henset til det anførte i denne doms præmis 40, og således som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, selv om de frit kan tilrettelægge deres myndigheders kompetencer og fastsætte, at den omhandlede luftkvalitetsplan følger af forskellige retsakter vedtaget af forskellige myndigheder, nemlig ikke desto mindre sikre sig, at disse retsakter som helhed overholder forskrifterne i artikel 23 i direktiv 2008/50 og samlet set når målet om overholdelse af grænseværdierne for luftkvaliteten.
- 65 For det andet kan der, således som det fremgår af denne doms præmis 46-50, ikke gives dispensation fra emissionsgrænseværdierne i henhold til artikel 15, stk. 4, fjerde afsnit, i direktiv 2010/75, når en sådan dispensation kan bidrage til en »væsentlig forurening« som omhandlet i denne bestemmelse og navnlig til en overskridelse af de grænseværdier for luftkvaliteten for SO₂, som er indført i henhold til direktiv 2008/50. Kravene i luftkvalitetsplanerne tager netop sigte på at bekæmpe sådanne overskridelser og sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 66 Den myndighed, der har kompetence til at indrømme en sådan dispensation, skal derfor ligeledes afholde sig fra at fastsætte mindre strenge emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer fra et anlæg, når en sådan dispensation ville være i strid med de foranstaltninger, der er fastsat i den luftkvalitetsplan, der er opstillet for den pågældende zone eller det pågældende bymæssige område i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50, herunder foranstaltninger, der – som i det foreliggende tilfælde – foreskriver overholdelse af afsvovlingsloven, og bringe virkeliggørelsen af målet om at sikre, at perioden, hvori grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig, i fare.
- 67 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 4, i direktiv 2010/75, sammenholdt med artikel 18 heri og med artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50,

skal fortolkes således, at den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation i henhold til nævnte artikel 15, stk. 4, under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om forurening, herunder den kumulative effekt med andre kilder til det omhandlede forurenende stof samt de foranstaltninger, der er fastsat i den relevante luftkvalitetsplan, som er opstillet for de omhandlede zoner eller bymæssige områder i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50, skal afslå en sådan dispensation, når den kan bidrage til overskridelsen af de luftkvalitetsnormer, som er fastsat i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50, eller modvirke de foranstaltninger, som denne plan omfatter med henblik på at sikre overholdelsen af disse normer og begrænse varigheden af overskridelsen af disse til den kortest mulige periode.

Sagsomkostninger

- 68 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 15, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), sammenholdt med artikel 18 heri og med artikel 13 og 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa,

skal fortolkes således, at

den kompetente myndighed ved behandlingen af en ansøgning om dispensation i henhold til nævnte artikel 15, stk. 4, under hensyntagen til alle relevante videnskabelige oplysninger om forurening, herunder den kumulative effekt med andre kilder til det omhandlede forurenende stof samt de foranstaltninger, der er fastsat i den relevante luftkvalitetsplan, som er opstillet for de omhandlede zoner eller bymæssige områder i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50, skal afslå en sådan dispensation, når den kan bidrage til overskridelsen af de luftkvalitetsnormer, som er fastsat i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50, eller modvirke de foranstaltninger, som denne plan omfatter med henblik på at sikre overholdelsen af disse normer og begrænse varigheden af overskridelsen af disse til den kortest mulige periode.

Underskrifter

* Processprog: bulgarsk.