

C-375/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. június 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Varhoven administrativen sad (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. június 1.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felek:

Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” és társai

„The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” –
Görög Köztársaság

NS

A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű felek:

Izpalnitelen direktor na Izpalnitelna agentsia po okolna sreda (a
környezetvédelmi végrehajtó hivatal ügyvezető igazgatója)

TETS „Maritsa-iztok 2” EAD

Az alapeljárás tárgya

A Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt a Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” („A Földért – az igazságszolgáltatáshoz való jog” egyesület, Szófia), a „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” („The Green Tank – közhasznú polgári egyesület, Görög Köztársaság) és NS (Görög Köztársaság) által az Administrativen sad Stara Zagora (Stara Zagora-i közigazgatási bíróság, Bulgária) 2020. augusztus 28-i ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmek alapján folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás, amely ítélettel elutasították az első egyesület által a környezetvédelmi végrehajtó hivatal (a továbbiakban: IAOS,

Szófia) ügyvezető igazgatójának 2018. december 21-i határozata ellen indított keresetét, amely határozattal aktualizálták a Kovachevo faluban, Radnevo településen, Stara Zagora közigazgatási körzetben székhellyel rendelkező „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű részére kiadott, 50/2005. sz. integrált engedélyt.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése; az EUMSZ 267. cikk első mondatának b) pontja

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését a 2010/75/EU irányelv 18. cikkével, valamint a 2008/50/EK irányelv 13. és 23. cikkével összefüggésben, hogy a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak értékelnie kell, hogy az eltérés engedélyezése – a környezetszennyezéssel kapcsolatos valamennyi releváns tudományos adat, többek között a 2008/50/EK irányelv 23. cikke szerinti, az adott zónára vagy agglomerációra vonatkozó megfelelő levegőminőségi terv keretében elfogadott intézkedések figyelembevételével – veszélyeztetheti-e a környezetminőségi szabványok betartását?

2. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését a 2010/75/EU irányelv 18. cikkével, valamint a 2008/50/EK irányelv 13. és 23. cikkével összefüggésben, hogy a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak el kell tekintenie a valamely létesítmény által kibocsátott légszennyező anyagokra vonatkozó kevésbé szigorú kibocsátási határértékek megállapításától, amennyiben az ilyen eltérés ellentétes lenne azon intézkedésekkel, amelyeket az adott zónában vagy agglomerációban a 2008/50/EK irányelv 23. cikke szerint elfogadott, megfelelő levegőminőségi tervben megállapítottak, és ez az eltérés veszélyeztethetné azon cél elérését, hogy a levegőminőségi szabványok túllépésének időtartama a lehető legrövidebb legyen?

3. Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését a 2010/75/EU irányelv 18. cikkével, valamint a 2008/50/EK irányelv 13. cikkével összefüggésben, hogy a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóságnak értékelnie kell, hogy a valamely létesítmény által kibocsátott légszennyező anyagokra vonatkozó kevésbé szigorú kibocsátási határértékek megállapítása – a környezetszennyezéssel kapcsolatos valamennyi releváns tudományos adat, többek között az adott szennyező anyag más forrásaival együtt kifejtett kumulatív hatás figyelembevételével – hozzájárulna-e a 2008/50/EK irányelv 13. cikke szerint az adott zónában vagy agglomerációban megállapított megfelelő levegőminőségi szabványok túllépéséhez, és ha igen, e hatóságnak el kell-e tekintenie a környezetminőségi szabványok elérését veszélyeztető eltérés engedélyezésétől?

Uniós jogszabályok és az uniós bíróságok ítélezési gyakorlata

Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv: 3., 15., 18. és 31. cikk

A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: 13. és 23. cikk

A 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a nagy tüzelőberendezések tekintetében történő meghatározásáról szóló, 2017. július 31-i (EU) 2017/1442 bizottsági végrehajtási határozat

Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata: a (jelenleg folyamatban lévő) C-730/19. sz. ügy, a C-488/15. sz. Európai Bizottság kontra Bolgár Köztársaság ügyben hozott ítélet

Nemzeti rendelkezések

Zakon za chistotata na atmosferania vazduh (ZCHAV, a tiszta környezeti levegőről szóló törvény): 27. cikk

Zakon za opazvane na okolnata sreda (ZOOS, a környezetvédelemről szóló törvény): 123. és 123a. cikk

Naredba za usloviata i reda za izdavane na kompleksni razreshitelni (az integrált engedélyek kiadásának feltételeiről és az erre vonatkozó eljárásról szóló rendelet): 2. cikk

Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prah, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalatsii (GGI, a nagy tüzelőberendezések által a légkörbe juttatott kén-dioxidra, nitrogén-oxidokra és porra vonatkozó kibocsátási határértékekről szóló rendelet): 12. cikk

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű 1602 MW beépített összteljesítményével a legnagyobb a „Maritsa-iztok” energiakomplexumban a Bolgár Köztársaság területén található négy hőerőmű közül. E hőerőművet Radnevo település területén, Galabovo település határában, Galabovo várostól légvonalban körülbelül 24,5 kilométer távolságra egy 512 hektáros területen létesítették, és beépített kéntelenítő berendezésekkel rendelkező nyolc blokkból áll.
- 2 A „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű tüzelőberendezése a „Maritsa-iztok” EAD bányáinak medencéjéből származó helyi szilárd tüzelőanyagokat használ. A

Maritsa-iztok medencéjének helyi barnaszénjét magas kén- és hamutartalom, valamint alacsony fűtőérték jellemzi. Az erőmű kazánjait kizárólag helyi barnaszén égetésére tervezték és gyártották, ezért azok nem tudnak más típusú tüzelőanyagot elégetni. Így valamennyi technológiai egységet – a szénkitermeléstől a feldolgozó rendszereken, a tüzelőanyag-berendezéseken, a salak eltávolításán stb. keresztül – úgy tervezték, majd optimalizálták, hogy azok különösen a speciális tüzelőanyagot veszik figyelembe. A létesítmények műszaki korlátai lényegében abban nyilvánulnak meg, hogy a kazánok fém felépítése nem képes ellenállni a magasabb fűtőértékű és alacsonyabb kén- és hamutartalmú fűtőanyag felhasználása, azaz egy másik széntípus felhasználása következtében keletkező lineáris hőkiterjedésnek. E hőerőművet a Galabovo település területén bekövetkező ipari környezetszennyezés egyik fő forrásának tekintik. E településen rendszeresen feljegyzik a kén-dioxidra vonatkozó határértékek óránkénti és napi átlagban történő túllépését, mégpedig „a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra, finomporrészecskékre, ólomra, benzolra, szén-monoxidra és ózonra vonatkozó előírásokról szóló, 2010. július 15-i 12. sz. rendelet” által meghatározott 500 µg/m³ riasztási küszöbértéket meghaladó mértékben. Jelenleg a kén-dioxidra vonatkozó szabványok Galabovo település területén történő szisztematikus és folyamatos megsértése miatt a Bolgár Köztársaság ellen indított kötelezettségszegési eljárás a Bíróság előtt van folyamatban (C-730/19. sz. ügy).

- 3 A 2018. december 21-i határozattal az IAOS ügyvezető igazgatója aktualizálta a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű részére a következő berendezések és létesítmények üzemeltetéséhez kiadott, 50/2005. sz. integrált engedélyt: 1. villamos energia előállítására szolgáló égetőmű; 2. hidrogén előállítására szolgáló létesítmény; 3. inert hulladékot, építési hulladékot, veszélyes és nem veszélyes hulladékot fogadó lerakó.
- 4 E határozat egyedi közigazgatási aktusnak minősül, és azt a ZOOS-nek a 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a nagy tüzelőberendezések tekintetében történő meghatározásáról szóló, 2017. augusztus 17-én közzétett, 2017. július 31-i (EU) 2017/1442 bizottsági végrehajtási határozattal (a továbbiakban: a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-tal kapcsolatos következtetések) összefüggésben értelmezett 124. cikke (2) bekezdésének 5. pontja alapján fogadták el.
- 5 A 2018. december 21-i határozattal a környezetvédelmi végrehajtó hivatal ügyvezető igazgatója eltérést engedélyezett azáltal, hogy az SO₂ és a Hg tekintetében olyan kibocsátási határértékeket alkalmazott, amelyekkel kapcsolatban a felek nem értenek egyet abban, hogy azok megfelelnek-e a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-tal kapcsolatos következtetésekről szóló (EU) 2017/1442 határozattal az SO₂-re vonatkozó 21. BAT-következtetésben és a Hg-ra vonatkozó 23. BAT-következtetésben megállapított kibocsátási határértékeknek.

- 6 A közigazgatási hatóság abból indult ki, hogy a kén-dioxidra és a higanyra vonatkozó kibocsátási határértékeket egyenértékű mutatókkal vagy a környezet azonos szintű védelmét biztosító műszaki intézkedésekkel helyettesíteni lehet, ezért engedélyezte az eltérést, és a kéntelenítési fokot az elérhető legjobb technikához kapcsolódó kibocsátási szintek (BAT-AEL-ek) helyett a ZOOS-nek „a nagy tüzelőberendezések által a légkörbe juttatott kén-dioxidra, nitrogén-oxidokra és porra vonatkozó kibocsátási határértékekről szóló rendelet” 12. cikkével és a 2010/75/EU irányelv 31. cikkével összefüggésben értelmezett 123. cikke (1) bekezdése 1. pontjának b) alpontja alapján állapította meg. A hatóság a „Maritsa-iztok” energia-komplexumban található négy hőerőmű valamennyi engedélyezett kazánjának üzemeltetése során a környezeti levegőbe juttatott kén-dioxid-kibocsátások (egy szoftver, a PLUME segítségével végzett) matematikai számításának két módjára hivatkozott. Abból indult ki, hogy a kéntelenítési foknak a BAT-AEL-ek helyett történő meghatározása összhangban áll a ZOOS 123A. cikkének (3) bekezdésében előírt követelményekkel, mindamelllett figyelembe vette az üzemeltető által rendelkezésre bocsátott dokumentumokat, nevezetesen a környezetvédelmi és vízügyi miniszter 2018. augusztus 10-i rendelete alapján létrehozott munkacsoport jegyzőkönyve szerinti határozatokat, amely munkacsoport eltérést engedélyező határozatot hozott a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű tekintetében.
- 7 A jelen ügyben nem vitatott, hogy az üzemeltető által a füstgázok kezelésére használt módszer eléri a hidrogén-klorid (HCL) és a hidrogén-fluorid (HF) mutatókra vonatkozó, a 21. BAT-következtetés szerinti kibocsátási szinteket, az SO_x tekintetében azonban nem képes elérni a 320 mg/Nm^3 kibocsátási szintet. Az elsőfokú bíróság előtt elfogadott, a „GE Boiler Deutschland” GmbH által készített, „A BAT-következtetésben megjelölt kibocsátási szintek eléréséhez szükséges költségek elemzése” című bizonyítékban kifejtik azokat a műszaki intézkedéseket, amelyek a kéntelenítési fok 98,32%-ra való növelése – ami 320 mg/Nm^3 -nek felel meg – érdekében alkalmazhatók, valamint az ezen intézkedések végrehajtásához elengedhetetlen kiadásokat. A kéntelenítő berendezések átalakítása érdekében javasolt intézkedések az abszorber gáz halmazállapotú és folyékony fázisa közötti anyagcsere javításán alapulnak, és a javasolt technológiai módosítások általában a meglévő injektáló rendszer módosítását, gyűrűknek körben az abszorberek falain történő elhelyezését és egy kénelemző berendezést foglalnak magukban. A „GE Boiler Deutschland” GmbH következtetései szerint a BAT-ban meghatározott SO_x -szintek eléréséhez szükséges beruházás (beruházási kiadások) teljes összege 108 842 000 BGN, a tizenkét éves üzemeltetési időszakra vonatkozó teljes üzemeltetési költség pedig 203 358 000 BGN (16 946 500 BGN/év), illetve az SO_x tekintetében a 21. BAT-következtetésben előírt 320 mg/Nm^3 kibocsátási szint elérését lehetővé tevő műszaki intézkedések végrehajtásának teljes költsége 312 200 000 BGN.
- 8 Az égetőmű kéntelenítő berendezései kéntelenítési fokának 97%-ra való növelése nem képes elérni az SO_x tekintetében előírt 320 mg/Nm^3 kibocsátási szintet, azonban csökkenteni tudja a kibocsátásokat. A beruházási kiadások előzetesen becsült összege a kéntelenítési fok 97%-ra való növelése érdekében tervezett

intézkedések esetében 38 155 000 BGN, a működési költségek tekintetében pedig évi 186 000 BGN. A tizenkét éves üzemeltetési időszakra a teljes költség 40 000 000 BGN.

- 9 A bizonyítékok között található, az üzemeltető által a környezeti előnyökre tekintettel viselendő költségekre vonatkozó, az „Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited” által készített elemzésből kitűnik, hogy a legalább 97%-os kéntelenítés elérése tekintetében összehasonlíthatóság áll fenn, és hogy a kiszámított együttható a 0,7-es referenciaértéken belül helyezkedik el.
- 10 Az (EU) 2017/1442 határozat Hg-ra vonatkozó BAT-következtetésében megállapított kibocsátási szintektől való engedélyezett eltérés esetében a közigazgatási hatóság a „GE Boiler Deutschland” GmbH által végzett, azon műszaki intézkedések értékelésére vonatkozó elemzésre hivatkozott, amelyeket feltétlenül végre kell hajtani annak érdekében, hogy az üzemeltető létesítménye megfeleljen a higanyra vonatkozó $7 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ kibocsátási szint betartásával kapcsolatos követelményeknek, azonban a hatóság eltérést engedélyezett azáltal, hogy $30 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ kibocsátási szintet állapított meg a Hg-ra vonatkozóan.
- 11 Az IAOS ügyvezető igazgatójának a „Maritsa-iztok 2” hőerőmű részére kiadott, 50/2005. sz. integrált engedélyt aktualizáló 2018. december 21-i határozatával engedélyezett, a kén-dioxidra és a higanyra vonatkozó BAT-tól való eltérés szövege a következő: (i) Az 1/2., a 3/4., a 7. és a 8. kéntelenítő berendezésre vonatkozóan 97%-os minimális kéntelenítési fok, az 5/6. kéntelenítő berendezésre vonatkozóan pedig 97,5%-os minimális kéntelenítési fok kerül megállapításra. (ii) A higanyra vonatkozóan $30 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ kibocsátási határérték kerül megállapításra. Az üzemeltető kötelezettséget vállalt arra, hogy folyamatosan saját vizsgálatokat végez a füstgázokból származó szennyezőanyag-kibocsátásokról. Az elért környezeti előnyök és a megvalósításuk költségei közötti korrelációs tényező jóval alacsonyabb, mint az ajánlott 0,7-es érték, amelyet a ZOOS 123a. cikkének (3) bekezdése, illetve a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés engedélyezésével kapcsolatos információkra és az ezen eltérésre való jogosultságra vonatkozó iránymutatás szerint alapul kell venni. A 2017/1442 határozat 21. és 23. BAT-következtetése szerinti kibocsátási szintek elérésével kapcsolatos költségek nem állnak arányban a várható környezeti előnyökkel.
- 12 Első fokon az Administrativen sad Stara Zagora (Stara Zagora-i közigazgatási bíróság) a 2020. augusztus 28-i ítéletével elutasította a „Za zemiata – dostap do pravosadie” egyesület által az IAOS ügyvezető igazgatójának a „Maritsa-iztok 2” hőerőmű részére kiadott, 50/2005. sz. integrált engedélyt aktualizáló 2018. december 21-i határozata ellen indított keresetet.
- 13 Az indokolásban, amely kapcsolódik az előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez, az elsőfokú bíróság hangsúlyozza, hogy „a nagy tüzelőberendezések által a légkörbe juttatott kén-dioxidra, nitrogén-oxidokra és porra vonatkozó kibocsátási határértékekről szóló rendelet” 12. cikkének (1) bekezdése szerint

abban az esetben, ha az égetőművekben olyan helyi szilárd tüzelőanyagot égetnek el, amely jellegénél fogva nem teszi lehetővé a kén-dioxidra vonatkozóan az 5. cikkben megállapított kibocsátási határértékek betartását, az 1. melléklet 6. részében meghatározott szabályoknak megfelelően az 1. melléklet 5. részében megállapított minimális kéntelenítési fokok alkalmazhatók. A rendelet 12. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az (1) bekezdés szerinti eltérés az 5. cikkben megállapított kibocsátási határértékek betartásának lehetetlenségét igazoló műszaki indokolás alapján engedélyezhető, amelyet az üzemeltető az integrált engedély kiadása/felülvizsgálata előtt megküldött, és amelyet a környezetvédelmi és vízügyi miniszter vagy az általa meghatalmazott tisztviselő jóváhagyott.

- 14 A közigazgatási bíróság elutasította a „Galabovo településen a finompor-részecskék (PM₁₀) és a kén-dioxid (SO₂) tekintetében a 2019 és 2023 közötti időszakra kidolgozott levegőminőségi terv aktualizálása” jelentőségének vizsgálatát és értékelését: a bíróság rámutat arra, hogy e dokumentum nem a jogvita tárgyára vonatkozik. Összefoglalja, hogy az integrált engedélyek kiadására és aktualizálására irányuló, „az integrált engedélyek kiadásának feltételeiről és az erre vonatkozó eljárásról szóló rendeletben” szereplő, részletesen szabályozott eljárás nem követeli meg ilyen terv kidolgozását minden integrált engedély aktualizálásának előfeltételeként, és azt sem, hogy az IAOS közigazgatási hatóságként eljáró ügyvezető igazgatójának egy ilyen terv tartalmához kell igazítania a jogi aktusait.
- 15 Az elsőfokú bíróság úgy véli, hogy a ZOOS 123. cikke (1) bekezdése 1. pontjának b) alpontja szerinti kibocsátási határértékek felcserélhetők vagy helyettesíthetők a környezetvédelem azonos szintjét biztosító egyenértékű mutatókkal vagy műszaki intézkedésekkel. E tekintetben az elsőfokú bíróság a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdésére hivatkozik, amelynek rendelkezéseit a ZOOS 123a. cikkének (3) bekezdése és 123a. cikkének (4) bekezdése ültette át.
- 16 Az elsőfokú bíróság véleménye szerint a jelen ügyben alkalmazni kell a nagy tüzelőberendezésekről szóló rendelet 12. cikkét és a 2010/75/EU irányelv 31. cikkét.
- 17 A higanyra vonatkozó, az (EU) 2017/1442 határozat 23. BAT-következtetése szerinti kibocsátási határérték tekintetében engedélyezett eltérést illetően az Administrativen sad Stara Zagora (Stara Zagora-i közigazgatási bíróság) az előnyök és a költségek összevetése alapján úgy vélte, hogy a megállapított együttható lehetővé teszi a közigazgatási hatóság számára, hogy abból induljon ki, hogy fennállnak az eltérés engedélyezésének indokai, és hogy a 7 µ/m³ kibocsátási határértékek helyett 30 µ/m³ kibocsátási határértékeket állapítson meg.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 18 A „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” és NS, – mindketten görög köztársaságbeli – felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felek úgy

vélik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolt. E tekintetben kifejtik, hogy e kérelem releváns a vitatott integrált engedély határokon átnyúló hatályával összefüggésben.

- 19 A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű első fél, az IAOS ügyvezető igazgatója elfogadhatatlannak tartja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, és rámutat arra, hogy e kérelem a jogvita eldöntése szempontjából releváns bizonyításfelvételre irányul. Olyan jogszabályok bizonyítására törekednek, amelyekre nem terjed ki a bizonyítás. Másodlagosan állást foglal az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokoltságának hiányával kapcsolatban is. Az értelmezni kért rendelkezéseket átültették a bolgár jogba, és mostanáig eredményesen alkalmazták, anélkül hogy a nemzeti bíróságok objektív nehézségekkel szembesültek volna.
- 20 A felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű második fél, a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű indokolatlannak tartja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Az értelmezni kért rendelkezések jelentése és értelme egyértelmű, és minden kétséget kizár. A hőerőmű úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekintetében tévesen értelmezték a Galabovo településre vonatkozó terv jelentőségét, amely terv nem módosíthatja a nagy tüzelőberendezések üzemeltetői részére kiadott integrált engedélyek feltételeit.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 21 Az Administrativen sad Stara Zagora (Stara Zagora-i közigazgatási bíróság) előtt megtámadott egyedi közigazgatási aktust, nevezetesen az IAOS ügyvezető igazgatójának 2018. december 21-i határozatát a ZOOS-nek az (EU) 2017/1442 bizottsági végrehajtási határozattal összefüggésben értelmezett 124. cikke (2) bekezdésének 5. pontja alapján fogadták el. A 2010/75/EU irányelv 21. cikkének (3) bekezdése szerint az e határozat közzétételétől számított négy éven belül, azaz 2021. augusztus 17-ig a nagy tüzelőberendezésre vonatkozó engedélyben foglalt valamennyi feltételt újra kell értékelni, és ezeket szükség esetén frissíteni kell a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-következtetéseknek való megfelelés érdekében.

A fentiek végrehajtása céljából „az integrált engedélyek kiadásának feltételeiről és az erre vonatkozó eljárásról szóló rendelet” (a továbbiakban: az integrált engedélyekről szóló rendelet) arra kötelezi az üzemeltetőt, hogy a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-következtetésekről szóló határozatnak az *Európai Unió „Hivatalos Lapjában”* történő közzétételétől számított kilenc hónapon belül küldje meg az IAOS részére a 6. sz. melléklet szerinti információkat és/vagy a BAT alkalmazására vonatkozó bizonyítékokat (az integrált engedélyekről szóló rendelet 18a. cikke, korábban az integrált engedélyekről szóló rendelet 16. cikke).

- 22 A 123a. cikk (1) bekezdése szerint az integrált engedélyben megállapított kibocsátási szabványok nem haladhatják meg a nagy tüzelőberendezésekre

vonatkozó BAT-következtetésekben meghatározott elérhető legjobb technikáknak megfelelő kibocsátási szinteket (BAT-AEL-ek). E szabálytól a ZOOS 123a. cikkének (3) bekezdésében, illetve a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében előírt feltételek betartásával lehet eltérni, amennyiben az értékelés azt mutatja, hogy a BAT-hoz kapcsolódó azon kibocsátási szintek elérése, amelyekre az Európai Bizottság határozatával elfogadott BAT-következtetések vonatkoznak, olyan költségeket eredményezne, amelyek a következő okok miatt aránytalanul magasak a környezeti előnyökhöz képest: 1. a létesítmény földrajzi helyzete vagy 2. a környezet jellemzői a létesítmény területén vagy 3. a létesítmény műszaki jellemzői.

- 23 A ZHAV 27. cikkének és a 2008/50/EK irányelv 23. cikkének alkalmazásával Galabovo település területén – Galabovo település képviselőtestületének 2018. november 30-i határozatával – elfogadták a szennyező anyagok szintjének csökkentésére és a 2019 és 2023 közötti időszakra a kén-dioxid tekintetében megállapított határértékek elérésére irányuló, a „Szennyező anyagok, nevezetesen a finompor (PM₁₀) és a kén-dioxid (SO₂) tekintetében Galabovo településre vonatkozóan kidolgozott levegőminőségi terv aktualizálása” elnevezésű tervet (a továbbiakban: terv). Ez a terv a régió négy hőerőművét, köztük a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőművet, valamint a lakóhelyiségek fűtését jelölte meg a kén-dioxiddal történő környezetszennyezés fő forrásaiként.
- 24 E terv hosszú távú intézkedést írt elő a kén-dioxiddal történő környezetszennyezés csökkentése érdekében: „A kéntelenítő berendezések átépítésére irányuló projektek végrehajtása és 98%-os minimális kéntelenítési fok elérése, valamint a működő kéntelenítő berendezések nélküli kazánok üzemeltetésének megtiltása”.
- 25 A tényállásból megállapítható, hogy az IAOS ügyvezető igazgatója egy 2018. december 21-i határozatban a Galabovo település tervében meghatározottól eltérő kéntelenítési fokot állapított meg. Az elsőfokú bíróság előtt megtámadott egyedi közigazgatási aktus az 1/2., a 3/4., a 7. és a 8. kéntelenítő berendezés esetében 97%-os minimális kéntelenítési fokot, az 5/6. kéntelenítő berendezés esetében pedig 97,5%-os minimális kéntelenítési fokot ír elő, ami ellentétes a Galabovo település tervében előírt, 98%-os minimális kéntelenítési fokot megállapító intézkedéssel. Az elsőfokú bíróság megtagadta a jelzett ellentmondásokkal kapcsolatos állásfoglalást, kifejtve, hogy az integrált engedély aktualizálása során az integrált engedélyekről szóló rendelet szerint előírt közigazgatási eljárásban nem követelik meg ilyen terv kidolgozását vagy kiigazítását a megtámadott jogi aktus elfogadásának előfeltételeként.
- 26 Galabovo település tervéből kitűnik, hogy a település területének különböző lakott területein a lakóhelyiségek fűtése óránkénti átlagban a kén-dioxid koncentráció 10,1% és 79% közötti részét teszi ki. Annak a kérdésnek az értékelése, hogy az IAOS ügyvezető igazgatójának határozatában megállapított feltételek a levegőminőségi szabványok betartását vagy megsértését eredményezik-e, a környezetszennyezésnek az üzemeltető által a PLUME modellel végzett matematikai számításán alapul, amely a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű várható

kibocsátásának légköri koncentrációját hasonlítja össze a levegőminőségi szabványokkal, anélkül hogy értékelné a területen található egyéb ipari forrásoknak és a lakóhelyiségek fűtésének a hatásait.

- 27 A 2010/75/EU irányelv szabályként határozza meg, hogy az integrált engedélyben előírt kibocsátási határértékek a több mint 300 MW kapacitású létesítmények esetében főszabály szerint nem haladják meg a kén-dioxidra vonatkozó, legfeljebb 160 mg/Nm^3 BAT-AEL-eket, mindamellett a helyi barnaszenet égető létesítmények esetében a szabvány legfeljebb 320 mg/Nm^3 (21. BAT-következtetés, 2.1.4. pont, a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó BAT-következtetések 4. táblázata), a higany esetében pedig $1\text{--}7 \text{ }\mu\text{g/Nm}^3$ (23. BAT-következtetés). Az integrált engedélyben a kén-dioxid tekintetében engedélyezett eltérés 97%-os kéntelenítési fokra vonatkozik, ami 570 mg/Nm^3 -nek felel meg, a higany tekintetében a közigazgatási hatóság által engedélyezett eltérés pedig legfeljebb $30 \text{ }\mu\text{g/m}^3$.
- 28 Az eltérés lehetőségét a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése írja elő (a ZOOS 123a. cikkének (4) bekezdése ültette át), és a 2010/75/EU irányelv 18. cikke rögzíti azt a szabályt, hogy a nagy tüzelőberendezések integrált engedélyében meghatározott kibocsátási határértékek nem eredményezhetik a környezetminőségi szabványok [a bolgár nyelvi változatban szó szerint: „környezetminőségi előírások”] megsértését. A bolgár jog a „környezetminőségi szabvány” fogalmat használja (a Dopalnitelnite razporedbi na ZOOS [a ZOOS kiegészítő rendelkezései] 1. §-ának 8. pontja). Amennyiben a BAT alkalmazásával nem biztosítható e szabványok betartása, az integrált engedélyben további intézkedéseket kell előírni. A környezeti levegő minőségére vonatkozó, a 2008/50/EK irányelv szerinti előírások – beleértve a kén-dioxidra vonatkozóan óránkénti és napi átlagban megállapított határértékeket – azonban éppen ilyen szabványnak minősülnek (lásd: J. Kokott főtanácsnok C-165/09., C-166/09. és C-167/09. sz. egyesített ügyekre vonatkozó indítványa, 62. pont). Ebből arra lehet következtetni, hogy a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szerinti eltérés azzal a feltétellel engedélyezhető, hogy az nem sérti a 2010/75/EU irányelv 18. cikkének hatályát, azaz csak akkor, ha nem eredményezi a környezetminőségi szabványok megsértését.
- 29 Galabovo település területén napi és óránkénti átlagban rendszeresen túllépi a kén-dioxidra vonatkozó határértékeket, ami megállapításra került, és ami a jelenleg az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő C-730/19. sz. ügy tárgyát képezi. A 2008/50/EK irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint azon levegőminőségi szabványok túllépésekor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. A kén-dioxidra vonatkozó határértékek elérésére előírt határidő jóval az első fokon megtámadott integrált engedély kiadása előtt lejárt, így a szóban forgó rendelkezés alkalmazandó a jelen jogvitára (a 2008/50/EK irányelv XI. melléklete). A Bíróság már értelmezte a 2008/50/EK irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdését azáltal,

hogy a [2017. április 5-i Európai Bizottság kontra Bolgár Köztársaság] ítélet [(C-488/15, EU:C:2017:267)] 109. pontjában rámutatott arra, hogy jóllehet a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a megteendő intézkedések terén, ezen intézkedéseknek mindenképpen lehetővé kell tenniük, hogy a határértékek túllépésének időtartama a lehető legrövidebb legyen.

- 30 Galabovo település levegőminőségi tervét a 2008/50/EK irányelv 23. cikkének végrehajtása céljából dolgozták ki, és az konkrét intézkedéseket tartalmaz a zónában található hőerőművekre, köztük a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőműre vonatkozóan is. E tervet a közigazgatási hatóság és az elsőfokú bíróság, amelyek az e tervben előírt feltételektől eltérő feltételekből indultak ki a kén-dioxid-mutatóra vonatkozó eltérés tekintetében, nem vették figyelembe. Az Európai Unió másodlagos jogi normáinak kollíziójáról van szó, amelynek során a 2010/75/EU irányelv 18. cikkével összefüggésben értelmezett 15. cikkének (4) bekezdését kell alkalmazni, anélkül hogy figyelembe kellene venni a 2008/50/EK irányelv 13. cikkét és 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdését. Felmerül a kérdés, hogy az illetékes hatóság a BAT-következtetésektől való eltérés engedélyezése iránti kérelem vizsgálata keretében köteles-e figyelembe venni a zónát érintő környezetszennyezésre vonatkozó releváns tudományos adatokat – amelyek nagy részét a 2008/50/EK irányelv 23. cikke alapján az adott zónában vagy agglomerációban kidolgozott levegőminőségi terv elemző része tartalmazza –, beleértve a tervben előírt levegőminőségi szabványok betartását célzó intézkedéseket, és hogy e hatóság köteles-e azt is értékelni, hogy az eltérésnek a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése alapján történő engedélyezése veszélyeztetheti-e a levegőminőségi szabványok betartását.
- 31 Egyrészt a 2010/75/EU irányelv 15. cikkének (4) bekezdése és 18. cikke bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi a BAT-AEL-ektől való eltérés engedélyezését, e rendelkezések azonban utalnak a 2008/50/EK irányelv 13. cikkére is, amely szerint a levegőminőségi szabványokat, mint amilyen a kén-dioxidra vonatkozó határérték, óránkénti és napi átlagban nem szabad túllépni. Ezenkívül azon levegőminőségi szabványok túllépése esetén, amelyek elérésére vonatkozóan már lejárt a határidő, a levegőminőségi terveknek a 2008/50/EK irányelv 23. cikkének (1) bekezdése szerint intézkedéseket kell előírniuk annak érdekében, hogy a levegőminőségi szabványokat a lehető legrövidebb időn belül betartsák. E következtetésektől függ az a kérdés, hogy az IAOS ügyvezető igazgatójának volt-e jogi lehetősége arra, hogy a jelen ügyben a BAT-AEL-ektől való eltérést engedélyezze, amennyiben ez veszélyezteti Galabovo település területén a kén-dioxidra vonatkozó határértékeknek a lehető legrövidebb időn belül történő elérését és/vagy ellentétes a Galabovo település tervében előírt intézkedésekkel.
- 32 A 2010/75/EU irányelv 18. cikke értelmében az illetékes hatóság az integrált engedélyek kiadása és aktualizálása során értékeli, hogy az engedélyben előírt kibocsátási szintek a levegőminőségi szabványok megsértését eredményezik-e. Mivel a levegőminőségi szabványok valamely szennyező anyagnak egy adott zónában fennálló koncentrációira vonatkoznak, arra lehet következtetni, hogy el

kell végezni az érintett szennyező anyag koncentrációinak kialakulásához hozzájáruló valamennyi forrás kibocsátásainak hatásvizsgálatát. A jelen ügyben a közigazgatási hatóság értékelését az üzemeltető által a PLUME modell alkalmazásával végzett számításra alapozta. Az ügyben végzett gyakorlati jogalkalmazást illetően felmerül a kérdés, hogy a Galabovo település terve keretében végzett hatásvizsgálat kiindulópontjaként vizsgálták-e a zónában található négy hőerőműnek a levegőminőségi szabványokra gyakorolt hatását, valamint a lakóhelyiségek fűtésének hatását.

- 33 Az Európai Unió másodlagos jogi normái között kollízió áll fenn, amelynek esetében a közigazgatási bíróság a 2010/75/EU irányelv 18. cikkével összefüggésben értelmezett 15. cikkének (4) bekezdését alkalmazta, anélkül hogy figyelembe vette volna a 2008/50/EK irányelv 13. cikkét és 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdését. A hivatkozott rendelkezések összefüggése azt a kérdést veti fel, hogy a BAT-AEL-ektől való eltérés iránti kérelem vizsgálata során az illetékes hatóság köteles-e egy adott szennyezőanyag valamely zónában fennálló koncentrációjához hozzájáruló valamennyi forrás hatását értékelni, és amennyiben a „Maritsa-iztok 2” EAD hőerőmű kibocsátásai hozzájárulnak a levegőminőségi szabványok megsértéséhez, felmerül a kérdés, hogy a közigazgatási hatóságnak volt-e jogi lehetősége arra, hogy engedélyezze a BAT-AEL-ektől való eltérést.
- 34 A kifejtett indokok különböző értelmezésekre utalnak, és relevánsak a jogvita helyes eldöntése szempontjából. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasz nem tűnik ki világosan és egyértelműen az Európai Unió Bíróságának korábbi ítéleteiből, és az értelmezendő rendelkezések jelentése és értelme nem elég egyértelmű ahhoz, hogy minden kétséget kizárjon.