

Věc C-375/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

17. června 2021

Předkládající soud:

Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. června 2021

Navrhovatelé v řízení o kasačním opravném prostředku:

Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“

„The Green Tank – graždansko sdruženie s nestopanska cel“ –
Řecká republika

NS

Odpůrci v řízení o kasačním opravném prostředku:Izpalnitelen direktor na Izpalnitelna agencija po okolna sreda
(výkonný ředitel Výkonné agentury pro životní prostředí,
Bulharsko)

TEC „Marica-iztok 2“ EAD

Předmět původního řízení

Řízení o kasačním opravném prostředku vedené před Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud), u kterého jsou projednávány kasační opravné prostředky podané Sdruženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ (spolek „Za Zemi – přístup ke spravedlnosti“), Sofie, „The Green Tank – graždansko sdruženie s nestopanska cel“ („The Green Tank – neziskové občanské sdružení“, Řecká republika) a NS, Řecká republika, proti rozsudku Administrativen sad Stara Zagora (správní soud ve Staré Zagoře, Bulharsko) ze dne 28. srpna 2020, kterým byla zamítnuta žaloba prvně uvedeného spolku proti rozhodnutí výkonného

ředitele Výkonné agentury pro životní prostředí (dále jen „IAOS“), Sofie, ze dne 21. prosince 2018, kterým bylo aktualizováno integrované povolení č. 50/2005, které bylo uděleno tepelné elektrárně „Marica-iztok 2“ EAD se sídlem v obci Kovačevo, správní obvod Radnevo, oblast Stara Zagora (Bulharsko).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva; čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice 2010/75/EU, jakož i články 13 a 23 směrnice 2008/50/ES vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU posoudit, zda udělení výjimky může s ohledem na všechna relevantní vědecká data o znečištění životního prostředí, včetně opatření přijatých v rámci příslušného programu kvality ovzduší v dané zóně nebo aglomeraci podle článku 23 směrnice 2008/50/ES ohrozit dodržování norem kvality životního prostředí?
2. Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice 2010/75/EU, jakož i články 13 a 23 směrnice 2008/50/ES vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU upustit od stanovení mírnějších mezních hodnot emisí látek znečišťujících ovzduší pocházejících ze zařízení, pokud by taková odchylka byla v rozporu s opatřeními, která byla stanovena v příslušném programu kvality ovzduší, který byl v dané zóně nebo aglomeraci přijat na základě článku 23 směrnice 2008/50/ES, a mohla by ohrozit dosažení cíle spočívajícího v zajištění toho, aby bylo období překročení norem kvality ovzduší co možná nejkratší?
3. Musí být čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s článkem 18 směrnice 2010/75/EU a článkem 13 směrnice 2008/50/ES vykládán v tom smyslu, že příslušný orgán musí při zkoumání žádosti o povolení odchylky podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU posoudit, zda by stanovení mírnějších mezních hodnot emisí látek znečišťujících ovzduší pocházejících ze zařízení s ohledem na veškerá relevantní vědecká data o znečištění životního prostředí, včetně kumulativního účinku ve spojení s ostatními zdroji dané znečišťující látky přispělo k překročení příslušných norem kvality ovzduší, stanovených v dané zóně nebo aglomeraci v souladu s článkem 13 směrnice 2008/50/ES, a pokud ano, zda musí upustit od udělení výjimky, která by ohrozila dosažení norem kvality životního prostředí?

Ustanovení unijního práva a judikatura unijních soudů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrování prevence a omezování znečištění): články 3, 15, 18 a 31

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu: články 13 a 23

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení;

Judikatura Soudního dvora Evropské unie: věc C-730/19 (dosud projednávaná), rozsudek ve věci C-488/15 (Evropská komise v. Bulharská republika)

Vnitrostátní předpisy

Zakon za čistotata na atmosferijna vazduch (zákon o čistotě vnějšího ovzduší, dále jen „ZČAV“): článek 27

Zakon za opazvane na okolnata sreda (zákon o ochraně životního prostředí, dále jen „ZOOS“): články 123 a 123a

Naredba za uslovijata i reda za izdavane na kompleksni razrešitelni (nařízení o podmínkách a postupu vydávání integrovaných povolení): článek 2

Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prach, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalacii (nařízení o mezních emisních hodnotách pro oxid siřičitý, oxidy dusíku a tuhé znečišťující látky, které jsou do ovzduší uvolňovány velkými spalovacími zařízeními): článek 12

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Tepelná elektrárna „Marica-iztok 2“ EAD je největší ze čtyř tepelných elektráren nacházejících se na území Bulharské republiky v energetickém komplexu „Marica-iztok“ s celkovým instalovaným výkonem 1 602 MW. Byla vybudována na území správního obvodu Radnevo, u hranice správního obvodu Galabovo, přibližně 24,5 km vzdušnou čarou od města Galabovo, a to na ploše o rozloze 512 hektarů, a sestává z osmi bloků se zabudovanými odsiřovacími zařízeními.
- 2 Spalovací zařízení tepelné elektrárny „Marica-iztok 2“ EAD využívá místní tuhá paliva, která jsou těžena v důlní pánvi společnosti „Marica-iztok“ EAD. Místní hnědé uhlí těžené v pánvi Marica-iztok se vyznačuje vysokým obsahem síry, popela a nízkou výhřevností. Kotle používané v elektrárně byly navrženy a vybudovány pouze za účelem spalování místního hnědého uhlí, a nemohou proto spalovat žádný jiný druh paliva. Všechny technologické jednotky od přepravy uhlí

přes systémy pro jeho úpravu, palivové systémy, separaci strusky atd. jsou proto navrženy a následně optimalizovány tak, aby byly uzpůsobeny zejména specifickému palivu. Technická omezení daných zařízení v podstatě spočívají v tom, že je nemožné, aby kovová konstrukce kotlů odolala lineárnímu tepelnému roztahování, k němuž by docházelo v důsledku použití paliva s vyšší výhřevností a nižším obsahem síry a popela, tj. použití jiného typu uhlí. Daná elektrárna je považována za jeden z hlavních zdrojů průmyslového znečištění životního prostředí na území správního obvodu Galabovo. Pravidelně jsou tam zaznamenávána překročení průměrných hodinových a denních mezních hodnot oxidu siřičitého, a to nad rámec výstražné prahové hodnoty $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ stanovené nařízením č. 12 ze dne 15. července 2010 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, pevné částice, olovo, benzen, oxid uhelnatý a ozon ve vnějším ovzduší. Řízení o nesplnění povinnosti vedené proti Bulharské republice z důvodu systematického a soustavného porušování limitů oxidu siřičitého na území správního obvodu Galabovo se v současnosti nachází ve fázi projednávání před Soudním dvorem (věc C-730/19).

- 3 Rozhodnutím ze dne 21. prosince 2018 výkonný ředitel IAOS aktualizoval integrované povolení č. 50/2005, které bylo tepelné elektrárně „Marica-iztok 2“ EAD uděleno pro provoz následujících zařízení a provozů: 1. spalovací zařízení pro výrobu elektrické energie; 2. zařízení pro výrobu vodíku; 3. skládku inertního, stavebního, nebezpečného a neškodného odpadu.
- 4 Dané rozhodnutí je individuální správní akt a bylo vydáno na základě čl. 124 odst. 2 bodu 5 ZOOS ve spojení s prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení (dále jen „závěry o BAT pro velká spalovací zařízení“), které bylo zveřejněno dne 17. srpna 2017.
- 5 Rozhodnutím ze dne 21. prosince 2018 výkonný ředitel Výkonné agentury pro životní prostředí povolil odchylku spočívající v tom, že ponechal v platnosti mezní emisní hodnoty pro SO_2 a Hg, ohledně kterých se účastníci řízení neshodují na tom, zda jsou v souladu s emisními úrovněmi, které byly rozhodnutím (EU) 2017/1442, kterým se stanoví závěry o BAT pro velká spalovací zařízení, v závěru o BAT 21 stanoveny pro SO_2 a v závěru o BAT 23 pro Hg.
- 6 Správní orgán měl za to, že mezní emisní hodnoty pro oxid siřičitý a rtuť lze nahradit rovnocennými ukazateli nebo technickými opatřeními, jež zaručují rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí, a proto povolil odchylku a místo úrovní emisí spojených s BAT na základě čl. 123 odst. 1 bodu 1 písm. b) ZOOS ve spojení s článkem 12 nařízení o mezních emisních hodnotách pro oxid siřičitý, oxidy dusíku a tuhé znečišťující látky, které jsou do ovzduší uvolňovány velkými spalovacími zařízeními, a článkem 31 směrnice 2010/75/EU stanovil stupeň odsíření. Odkázal na dva způsoby matematického výpočtu (pomocí softwaru PLUME) emisí oxidu siřičitého uvolňovaných do vnějšího ovzduší při provozování všech povolených kotlů čtyř tepelných elektráren nacházejících se v

energetickém komplexu „Marica-iztok“. Měl za to, že stanovení stupně odsíření místo úrovní emisí spojených s BAT je v souladu s požadavky stanovenými článkem 123a odst. 3 ZOOS, přičemž zohlednil podklady, které mu poskytl provozovatel, a to rozhodnutí podle protokolu pracovní skupiny zřízené na základě příkazu ministra životního prostředí a vod ze dne 10. srpna 2018, která přijala rozhodnutí povolit tepelné elektrárně „Marica-iztok 2“ EAD odchylku.

- 7 V projednávané věci je nesporné, že technika použitá provozovatelem pro úpravu spalín pro ukazatele chlorovodík (HCl) a fluorovodík (HF) dosahuje úrovní emisí, které jsou v souladu se závěrem o BAT 21, ale nemůže dosáhnout úrovně emisí pro SO_x ve výši 320 mg/Nm³. V „Analýze nákladů na dosažení úrovní emisí uvedených v závěrech o BAT“ vypracované společností GE Boiler Deutschland GmbH, která byla v řízení před soudem prvního stupně připuštěna jako důkaz, jsou popsána technická opatření, která mohou být použita ke zvýšení stupně odsíření na 98,32 %, což odpovídá [úrovní emisí ve výši] 320 mg/Nm³, jakož i výdaje, které jsou nezbytné k provedení těchto opatření. Navrhovaná opatření týkající se rekonstrukce odsiřovacích zařízení spočívají ve zlepšení přenosu hmoty mezi plynnou a kapalnou fází v absorberu, přičemž navrhované technologické změny obecně vzato zahrnují změnu stávajícího vstřikovacího systému, instalaci prstenců na stěny kolem absorberů a analyzátor síry. Podle závěrů společnosti GE Boiler Deutschland GmbH činí celková částka investice (investiční výdaje) potřebné k dosažení úrovní SO_x stanovených v BAT 108 842 000 BGN a celková částka provozních nákladů za dvanáctileté období provozu 203 358 000 BGN (16 946 500 BGN za rok), resp. celkové náklady na provedení technických opatření k dosažení úrovně emisí SO_x ve výši 320 mg/Nm³ v souladu se závěrem o BAT 21 činí 312 200 000 BGN.
- 8 Zvýšení stupně odsíření dosahovaného odsiřovacími jednotkami spalovacího zařízení na 97 % nemůže vést k dosažení úrovně emisí SO_x ve výši 320 mg/Nm³, ale může snížit emise. Předběžný odhad investičních výdajů v případě provedení plánovaných opatření ke zvýšení stupně odsíření na 97 % činí 38 155 000 BGN a u provozních nákladů 186 000 BGN ročně. Celkové náklady za dvanáctileté období provozu činí 40 000 000 BGN.
- 9 Z analýzy nákladů, které provozovatel musí nést s ohledem na přínosy pro životní prostředí, která byla předložena jako důkaz a kterou vypracovala společnost Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited, vyplývá, že pokud jde o dosažení odsíření na úrovni nejméně 97 %, je zajištěna srovnatelnost a zjištěný koeficient je nižší než referenční hodnota 0,7.
- 10 U povolené odchylky od emisních úrovní stanovených v závěru o BAT pro Hg, obsaženém v rozhodnutí (EU) 2017/1442 odkázal správní orgán na analýzu, kterou společnost GE Boiler Deutschland GmbH provedla s cílem posoudit technická opatření, která musí být bezpodmínečně provedena za účelem uvedení zařízení provozovatele do souladu s požadavky na dodržování úrovně emisí rtuti ve výši 7 µg/Nm³, povolil ale odchylku spočívající v tom, že úroveň emisí pro Hg stanovil na 30 µg/Nm³.

- 11 Odchylka od BAT pro oxid siřičitý a rtuť, povolená rozhodnutím výkonného ředitele IAOS ze dne 21. prosince 2018, kterým bylo aktualizováno integrované povolení č. 50/2005 udělené tepelné elektrárně „Marica-iztok 2“, zní takto: i) Stanoví se minimální stupeň odsíření ve výši 97 % pro odsiřovací zařízení 1/2, 3/4, 7 a 8 a minimální stupeň odsíření ve výši 97,5 % pro odsiřovací zařízení 5/6. (ii) Stanoví se mezní hodnota emisí rtuti ve výši 30 µg/Nm³. Provozovatel se zavazuje, že bude provádět své vlastní průběžné studie emisí znečišťujících látek pocházejících z odpadních plynů. Koeficient korelace získaných dodatečných přínosů pro životní prostředí ve vztahu k nákladům na jejich dosažení je mnohem nižší než doporučená hodnota 0,7, ze které se vychází v souladu s pokyny pro poskytování informací a posuzování možnosti udělit výjimku podle čl. 123a odst. 3 ZOOS, resp. čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU. Náklady spojené s dosažením úrovně emisí stanovenými závěry o BAT 21 a 23 obsaženými v rozhodnutí 2017/1442 nejsou přiměřené očekávaným přínosům pro životní prostředí.
- 12 Administrativen sad – Stara Zagora (správní soud ve Staré Zagoře) žalobu spolku „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ proti rozhodnutí výkonného ředitele IAOS ze dne 21. prosince 2018, kterým bylo aktualizováno integrované povolení č. 50/2005 udělené tepelné elektrárně „Marica-Iztok 2“, v prvním stupni zamítl rozsudkem ze dne 28. srpna 2020.
- 13 V odůvodnění, které je relevantní z hlediska předložené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, soud prvního stupně zdůrazňuje, že podle čl. 12 odst. 1 nařízení o mezních emisních hodnotách pro oxid siřičitý, oxidy dusíku a tuhé znečišťující látky, které jsou do ovzduší uvolňovány velkými spalovacími zařízeními, lze v případech, kdy je ve spalovacích zařízeních spalováno místní tuhé palivo, které s ohledem na své vlastnosti neumožňuje dodržení mezních hodnot emisí oxidu siřičitého stanovených v článku 5, použít minimální stupeň odsíření, které jsou v souladu s pravidly vymezenými v části 6 přílohy č. 1 stanoveny v části 5 přílohy č. 1. V článku 12 odst. 2 tohoto nařízení je stanoveno, že udělení výjimky ve smyslu odstavce 1 lze povolit na základě technického zdůvodnění nemožnosti dodržet mezní hodnoty emisí stanovené v článku 5, které provozovatel předložil před vydáním/přezkoumáním integrovaného povolení a které schválil ministr životního prostředí a vod nebo jím zmocněná úřední osoba.
- 14 Správní soud odmítl prozkoumat a posoudit význam „Aktualizace programu kvality ovzduší ve správním obvodu Galabovo, který byl pro období let 2019 – 2023 vypracován pro znečišťující látky pevné částice (PM₁₀) a oxid siřičitý (SO₂)“: Poukazuje na to, že se tento dokument netýká předmětu sporu. Dospívá k závěru, že podrobně upravený postup udělování a aktualizace integrovaných povolení, který je obsažen v nařízení o podmínkách a postupu vydávání integrovaných povolení, nevyžaduje vypracování takového programu jako předběžnou podmínku pro aktualizaci jakýchkoli integrovaných povolení, natož aby správní orgán ztělesněný výkonným ředitelem IAOS musel své právní akty přizpůsobit obsahu takového programu.

- 15 Soud prvního stupně má za to, že mezní hodnoty emisí mohou být na základě čl. 123 odst. 1 bodu 1 písm. b) ZOOS dosaženy nebo nahrazeny rovnocennými ukazateli nebo technickými opatřeními, jež zaručují rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí. V tomto ohledu odkazuje na čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU, jehož ustanovení byla provedena čl. 123a odst. 3 a čl. 123a odst. 4 ZOOS.
- 16 Podle názoru soudu prvního stupně je v projednávané věci třeba použít článek 12 nařízení pro velká spalovací zařízení a článek 31 směrnice 2010/75/EU.
- 17 Pokud jde o výjimku, která byla na základě porovnání přínosů a nákladů udělena ohledně mezní hodnoty emisí rtuti stanovené v souladu se závěrem o BAT 23 obsaženém v rozhodnutí (EU) 2017/1442, měl Administrativen sad – Stara Zagora (správní soud ve Staré Zagoře) za to, že zjištěný koeficient opravňuje správní orgán k tomu, aby se domníval, že existují důvody pro povolení odchylky, a místo mezních hodnot emisí ve výši $7 \mu\text{m}^3$ tyto hodnoty stanovil ve výši $30 \mu\text{m}^3$.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 18 Navrhovatelé v řízení o kasačním opravném prostředku – „The Green Tank – graždansko sdruženie s nestopanska cel“ a NS, oba z Řecké republiky, považují žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za opodstatněnou. V tomto ohledu uvádějí, že je relevantní ve vztahu k přeshraničním účinkům napadeného integrovaného povolení.
- 19 První odpůrce v řízení o kasačním opravném prostředku, výkonný ředitel IAOS, považuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřipustnou a poukazuje na to, že jejím cílem je shromáždění důkazů, které jsou relevantní pro řešení sporu. Podstatou je snaha získat důkaz o právních normách, které nepodléhají dokazování. Podpůrně se rovněž vyjadřuje k neopodstatněnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Ustanovení, jejichž výklad je požadován, byla provedena do bulharského práva a až doposud byla úspěšně uplatňována, aniž se vnitrostátní soudy potýkaly s objektivními obtížemi.
- 20 Druhá odpůrkyně v řízení o kasačním opravném prostředku, tepelná elektrárna „Marica-iztok 2“ EAD, považuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za neopodstatněnou. Dosah a smysl ustanovení, jejichž výklad je požadován, jsou jasné a neponechávají žádný prostor pro pochybnosti. Tepelná elektrárna má za to, že pokud jde o žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, byl nesprávně vyložen význam programu správního obvodu Galabovo, který nemůže vést ke změně podmínek integrovaných povolení udělených provozovatelům velkých spalovacích zařízení.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 21 Individuální správní akt napadený u Administrativen sad – Stara Zagora (správní soud ve Staré Zagoře) – rozhodnutí výkonného ředitele IAOS ze dne 21. prosince 2018 – byl vydán na základě čl. 124 odst. 2 bodu 5 ZOOS ve spojení s prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2017/1442. Podle čl. 21 odst. 3 směrnice 2010/75/EU musí být do čtyř let od zveřejnění tohoto rozhodnutí, tj. do 17. srpna 2021, přezkoumány a v případě nutnosti aktualizovány všechny podmínky povolení pro dané velké spalovací zařízení s cílem zajistit dodržování závěrů o BAT pro velká spalovací zařízení. Na základě výše uvedeného ukládá nařízení o podmínkách a postupu vydávání integrovaných povolení (dále jen „nařízení o IP“) provozovatelům povinnost, aby do devíti měsíců od zveřejnění rozhodnutí o závěrech o BAT pro velká spalovací zařízení v Úředním věstníku Evropské unie poskytli IAOS informace uvedené v příloze č. 6 nebo důkazy o používání BAT (článek 18a nařízení o IP, dřívější článek 16 nařízení o IP).
- 22 Podle čl. 123a odst. 1 ZOOS nemohou emisní normy stanovené v integrovaném povolení překročit úroveň emisí odpovídající nejlepším dostupným technikám, které jsou vymezeny v závěrech o BAT pro velká spalovací zařízení (úroveň emisí spojené s BAT – BAT-AEL). Od tohoto pravidla se lze odchýlit za dodržení podmínek stanovených v čl. 123a odst. 3 ZOOS, resp. v čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU, pokud posouzení prokáže, že dosažení úrovně emisí spojených s BAT, na které odkazují závěry o BAT přijaté rozhodnutím Evropské komise, by vedlo k nákladům, které jsou v porovnání s přínosy pro životní prostředí nepřiměřeně vysoké, a to z důvodů: 1. zeměpisné polohy daného zařízení nebo 2. charakteristik životního prostředí na území, kde se nachází, nebo 3. technické charakteristiky zařízení.
- 23 Na základě článku 27 ZČAV a článku 23 směrnice 2008/50/ES byl usnesením rady správního obvodu Galabovo ze dne 30. listopadu 2018 přijat program ke snížení úrovně znečišťujících látek a k dosažení mezních hodnot oxidu siřičitého stanovených pro období let 2019 – 2023, nazvaný „Aktualizace programu kvality ovzduší ve správním obvodu Galabovo, který byl vypracován pro znečišťující látky pevné částice (PM₁₀) a oxid siřičitý (SO₂)“ (dále jen „program“). V tomto programu byly jako hlavní zdroje znečištění životního prostředí oxidem siřičitým uvedeny čtyři tepelné elektrárny nacházející se v dané oblasti, mezi nimi i tepelná elektrárna „Marica-iztok 2“ EAD, a vytápění bytových prostor.
- 24 Tento program stanovil dlouhodobé opatření směřující ke snížení znečištění životního prostředí oxidem siřičitým, a to: „Provedení projektů rekonstrukce odsiřovacích zařízení a dosažení minimálního stupně odsíření ve výši 98 %, jakož i zákaz provozu kotlových agregátů bez funkčních odsiřovacích zařízení“.
- 25 Ze skutkových okolností projednávané věci vyplývá, že výkonný ředitel IAOS v rozhodnutí ze dne 21. prosince 2018 stanovil jiný stupeň odsíření než program správního obvodu Galabovo. Individuální správní akt napadený před soudem prvního stupně stanoví minimální stupeň odsíření ve výši 97 % pro odsiřovací

zařízení 1/2, 3/4, 7 a 8 a minimální stupeň odsíření ve výši 97,5 % pro odsiřovací zařízení 5/6, což je v rozporu s opatřením stanoveným v programu správního obvodu Galabovo, které stanoví minimální stupeň odsíření ve výši 98 %. Soud prvního stupně odmítl k uvedeným nesrovnalostem zaujmout stanovisko, když uvedl, že při aktualizaci integrovaného povolení se ve správním řízení zavedeném nařízením o IP jako předběžná podmínka pro vydání napadeného aktu nevyžaduje vypracování ani úprava takového programu.

- 26 Z programu správního obvodu Galabovo je zřejmé, že vytápění bytových prostor tvoří v různých sídelních oblastech na území tohoto správního obvodu mezi 10,1 % a 79 % průměrné hodinové koncentrace oxidu siřičitého. Posouzení otázky, zda podmínky stanovené v rozhodnutí výkonného ředitele IAOS povedou k dodržení, nebo porušení norem kvality ovzduší, vychází z matematického výpočtu znečištění životního prostředí, který byl provozovatelem proveden pomocí modelu PLUME a v jehož rámci jsou koncentrace očekávaných emisí vyprodukovaných tepelnou elektrárnou „Marica-iztok 2“ EAD v ovzduší porovnávány s normami kvality ovzduší, aniž je vyhodnocen dopad ostatních průmyslových zdrojů znečištění v dané oblasti a vytápění bytových prostor.
- 27 Směrnice 2010/75/EU jako pravidlo stanoví, že mezní hodnoty emisí stanovené v integrovaném povolení v zásadě nepřekročí úroveň emisí spojené s BAT pro oxid siřičitý, které pro zařízení s výkonem nad 300 MW činí maximálně 160 mg/Nm³, přičemž pro zařízení, která spalují místní hnědé uhlí, norma činí maximálně 320 mg/Nm³ (závěr o BAT 21 bod 2.1.4 tabulka 4 závěrů o BAT pro velká spalovací opatření) a pro rtuť 1-7 µg/Nm³ (závěr o BAT 23). Výjimka, která byla integrovaným povolením udělena pro oxid siřičitý, uvádí stupeň odsíření 97 %, což odpovídá 570 mg/Nm³, a výjimka, kterou správní orgán povolil pro rtuť, činí maximálně 30 µg/m³.
- 28 Možnost odchýlit se je stanovena v čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU (provedeném v čl. 123a odst. 4 ZOOS) a článek 18 směrnice 2010/75/EU zakotvuje pravidlo, že mezní hodnoty emisí stanovené v integrovaném povolení pro velká spalovací zařízení nesmí vést k porušení norem kvality životního prostředí [v bulharském jazykovém znění doslova: „standardů kvality životního prostředí“]. Bulharské právo používá pojem „norma kvality životního prostředí“ [§ 1 bod 8 Doplnitelnite razporedbi na ZOOS (doplňující ustanovení k ZOOS)]. Pokud k dodržení těchto norem nemůže vést použití BAT, měla by být v integrovaném povolení stanovena dodatečná opatření. Právě takovými normami jsou ale normy kvality vnějšího ovzduší podle směrnice Rady 2008/50/ES včetně průměrných hodinových a denních mezních hodnot pro oxid siřičitý (viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech C-165/09, C-166/09 a C-167/09, bod 62). Z toho lze vyvodit, že odchylku podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU lze povolit za podmínky, že nenarušuje účinek článku 18 směrnice 2010/75/EU, tj. pouze v případě, že to nevede k porušení norem kvality životního prostředí.

- 29 Na území správního obvodu Galabovo dochází k systematickému překračování průměrných denních a hodinových mezních hodnot oxidu siřičitého, které bylo zjištěno a je předmětem věci C-730/19, která je v současnosti projednávána Soudním dvorem Evropské unie. Podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50/ES stanoví plány kvality ovzduší v případě překročení norem kvality ovzduší, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba tyto normy dodržovat, náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Lhůta pro dosažení mezních hodnot oxidu siřičitého uplynula dávno před udělením integrovaného povolení napadaného v prvním stupni, takže dotčené ustanovení je použitelné na projednávaný spor (příloha XI směrnice 2008/50/ES). Soudní dvůr čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50/ES již vyložil, když v bodě 109 rozsudku [ze dne 5. dubna 2017, Evropská komise v. Bulharská republika (C-488/15, EU:C:2017:267)] poukázal na to, že i když členské státy mají při určení opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší.
- 30 Program správního obvodu Galabovo pro kvalitu ovzduší byl vypracován na základě článku 23 směrnice 2008/50/ES a obsahuje konkrétní opatření týkající se tepelných elektráren v dané oblasti, mimo jiné i tepelné elektrárny „Marica-iztok 2“ EAD. V potaz nebyl vzat správním orgánem ani soudem prvního stupně, které vycházely z jiných podmínek pro povolení odchylky týkající se ukazatele oxid siřičitý, než podmínek, které jsou v něm stanoveny. Jedná se o kolizi norem sekundárního práva Evropské unie, kdy se použije čl. 15 odst. 4 ve spojení s článkem 18 směrnice 2010/75/EU, aniž se zohlední článek 13 a čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50/ES. Vystává otázka, zda je příslušný orgán v rámci zkoumání žádosti o povolení odchylky od závěrů o BAT povinen zohlednit vědecká data týkající se znečištění životního prostředí dané oblasti, jejichž velká část je uvedena v analytické části programu kvality ovzduší v dané zóně nebo aglomeraci, vypracovaného na základě článku 23 směrnice 2008/50/ES, včetně opatření směřujících k zajištění dodržování norem kvality ovzduší stanovených v daném programu, a zda je rovněž povinen posoudit, zda povolení odchylky na základě čl. 15 odst. 4 směrnice 2010/75/EU může ohrozit dodržení norem kvality ovzduší.
- 31 Článek 15 odst. 4 a článek 18 směrnice 2010/75/EU na jednu stranu za určitých podmínek umožňují povolení odchylky od úrovně emisí spojených s BAT, odkazují ale i na článek 13 směrnice 2008/50/ES, podle kterého takové normy kvality ovzduší, jako je průměrná hodinová a denní mezní hodnota oxidu siřičitého, nesmí být překročeny. Mimoto musí plány kvality ovzduší v případě překročení norem kvality ovzduší, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba tyto normy dodržovat, na základě čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50/ES stanovit taková opatření, aby byly normy kvality ovzduší co nejdříve dodržovány. Na těchto závěrech závisí odpověď na otázku, zda měl výkonný ředitel IAOS právní možnost povolit v projednávané věci odchylku od úrovně emisí spojených s BAT, pokud to ohrožuje co nejdřívejší dosažení mezních norem oxidu siřičitého na

území správního obvodu Galabovo, nebo to je v rozporu s opatřeními stanovenými v programu správního obvodu Galabovo.

- 32 Podle článku 18 směrnice 2010/75/EU příslušný orgán při udělování a aktualizaci integrovaných povolení posuzuje, zda úrovně emisí stanovené v povolení vedou k porušení norem kvality ovzduší. Vzhledem k tomu, že se normy kvality ovzduší vztahují na koncentrace znečišťující látky na určitém území, lze dospět k závěru, že je třeba posoudit dopady emisí ze všech zdrojů, které přispívají k vytváření koncentrací dotyčné znečišťující látky. V projednávané věci správní orgán své posouzení založil na výpočtu, který provozovatel provedl pomocí modelu PLUME. Pokud jde o praktické uplatňování práva v dané věci, vyvstává otázka, zda byly v posouzení dopadů provedeném v rámci programu správního obvodu Galabovo jako východiska prozkoumány dopady, které z hlediska norem kvality ovzduší mají čtyři tepelné elektrárny v dané oblasti, jakož i dopady, které má vytápění bytových prostor.
- 33 Jedná se o kolizi norem sekundárního práva Evropské unie, kdy správní soud použil čl. 15 odst. 4 ve spojení s článkem 18 směrnice 2010/75/EU, aniž zohlednil článek 13 a čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50/ES. Vztah uvedených ustanovení vyvolává otázku, zda je příslušný orgán při zkoumání žádosti o povolení odchylky od úrovně emisí spojených s BAT povinen provést posouzení dopadů všech zdrojů, které přispívají ke koncentracím určité znečišťující látky v určité oblasti, a pokud emise tepelné elektrárny „Marica-iztok 2“ EAD přispívají k porušování norem kvality ovzduší, vyvstává otázka, zda měl správní orgán právní možnost povolit odchylku od úrovně emisí spojených s BAT.
- 34 Výše uvedené úvahy naznačují různé výklady a mají rozhodující význam pro správné vyřešení tohoto sporu. Odpověď na předběžné otázky jasně a jednoznačně nevyplývá z předchozích rozsudků Soudního dvora Evropské unie a dosah a smysl ustanovení, která je třeba vyložit, nejsou natolik jasné, že není ponechán žádný prostor pro pochybnosti.