

Predmet C-375/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

17. lipnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. lipnja 2021.

Žalitelji u kasacijskom postupku:

Združenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” i dr.

„The Green Tank – građansko Združenie s nestopanska cel” –
Helenska Republika

NS

Druge stranke u kasacijskom postupku:

Izpalnitelen direktor na Izpalnitelna agencija po okolna sreda
(Izvršni direktor Izvršne agencije za okoliš)

TEC „Marica-iztok 2” EAD

Predmet glavnog postupka

Kasacijski postupak pred Varhoven administrativen sadom (Vrhovni upravni sud, Bugarska) koji se vodi povodom žalbi u kasacijskom postupku koje su podnijeli Združenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” (Udruga „Za zemlju – pristup pravosuđu”), Sofia, „The Green Tank – građansko združenie s nestopanska cel” („The Green Tank – neprofitna udruga građana”, Helenska Republika) i NS, Helenska Republika, protiv presude Administrativen sada Stara Zagora (Upravni sud u Staroj Zagori, Bugarska) od 28. kolovoza 2020. kojom je odbijena tužba prve udruge protiv rješenja izvršnog direktora Izvršne agencije za okoliš (u daljnjem tekstu: IAOS), Sofia, od 21. prosinca 2018. kojim je ažurirana

integrirana dozvola br. 50/2005 izdana za termoelektranu „Marica-iztok 2” EAD sa sjedištem u selu Kovačevo, općina Radnevo, oblast Stara Zagora.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije; članak 267. prva rečenica točka (b) UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 4. stavak 3. UEU-a u vezi s člankom 18. Direktive 2010/75/EU kao i člancima 13. i 23. Direktive 2008/50/EZ tumačiti na način da nadležno tijelo prilikom ispitivanja zahtjeva za izuzeće u skladu s člankom 15. stavkom 4. Direktive 2010/75/EU mora procijeniti može li odobrenje izuzeća, uzimajući u obzir sve relevantne znanstvene podatke o onečišćenju okoliša, uključujući mjere u okviru odgovarajućeg programa za kvalitetu zraka u određenoj zoni ili aglomeraciji u skladu s člankom 23. Direktive 2008/50/EZ, ugroziti poštovanje standarda kvalitete okoliša?

2. Treba li članak 4. stavak 3. UEU-a u vezi s člankom 18. Direktive 2010/75/EU kao i člancima 13. i 23. Direktive 2008/50/EZ tumačiti na način da se nadležno tijelo prilikom ispitivanja zahtjeva za izuzeće u smislu članka 15. stavka 4. Direktive 2010/75/EU mora suzdržati od određivanja manje strogih graničnih vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari u zraku iz postrojenja ako bi takvo izuzeće bilo protivno mjerama utvrđenim u odgovarajućem programu za kvalitetu zraka usvojenom za određenu zonu ili aglomeraciju u skladu s člankom 23. Direktive 2008/50/EZ te može ugroziti postizanje cilja da razdoblje prekoračenja normi kvalitete zraka bude što je kraće moguće?

3. Treba li članak 4. stavak 3. UEU-a u vezi s člankom 18. Direktive 2010/75/EU i člankom 13. Direktive 2008/50/EZ tumačiti na način da nadležno tijelo prilikom ispitivanja zahtjeva za izuzeće u smislu članka 15. stavka 4. Direktive 2010/75/EU mora procijeniti hoće li određivanje manje strogih graničnih vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari u zraku iz postrojenja, uzimajući u obzir sve relevantne znanstvene podatke o onečišćenju okoliša, uključujući kumulativni efekt s drugim izvorima odgovarajuće onečišćujuće tvari, pridonijeti prekoračenju odgovarajućih normi kvalitete zraka koje su u skladu s člankom 13. Direktive 2008/50/EZ utvrđene za određenu zonu ili aglomeraciju, i ako je odgovor potvrđan, mora li se suzdržati od odobrenja izuzeća koje bi ugrozilo postizanje standarda kvalitete okoliša?

Odredbe prava Unije i sudska praksa sudova Unije

Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja): članci 3., 15., 18. i 31.

Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu: članci 13. i 23.

Provedbena odluka Komisije (EU) 2017/1442 od 31. srpnja 2017. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT-i) za velike uređaje za loženje u skladu s Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća;

Sudska praksa Suda Europske unije: predmet C-730/19 (trenutno u tijeku), presuda u predmetu C-488/15 (Europska komisija/Republika Bugarska)

Odredbe nacionalnog prava

Zakon za čistotata na atmosfernia vazduh (u daljnjem tekstu: ZCHAV, Zakon o čistom atmosferskom zraku): članak 27.

Zakon za opazvane na okolnata sreda (u daljnjem tekstu: ZOOS, Zakon o zaštiti okoliša): članci 123. i 123.a

Naredba za usloviata i reda za izdavane na kompleksni razrešitelni (Uredba o uvjetima i postupku izdavanja integriranih dozvola): članak 2.

Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prah, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalatsii (GGI) (Uredba o graničnim vrijednostima emisija za sumporov dioksid, dušikove okside i krute čestice koje veliki uređaji za loženje ispuštaju u atmosferu): članak 12.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Termoelektrana „Marica-iztok 2” EAD najveća je od četiri termoelektre koje se nalaze u energetskom kompleksu „Marica-iztok” na državnom području Republike Bugarske ukupne instalirane snage od 1602 MW. Izgrađena je u zoni općine Radnevo, na granici s općinom Galabovo, oko 24,5 km zračne linije od grada Galabovo na površini od 512 hektara te se sastoji od osam blokova s ugrađenim postrojenjima za odsumporavanje.
- 2 Uređaj za loženje termoelektre „Marica-iztok 2” EAD koristi lokalna kruta goriva koja se vade iz rudarskog bazena „Marica-iztok” EAD. Karakteristike lokalnog smeđeg ugljena iz bazena Marica-iztok su visok udio sumpora i pepela te niska kalorijska vrijednost. Kotlovi elektre koncipirani su i izgrađeni samo za sagorijevanje lokalnog smeđeg ugljena te stoga ne mogu sagorijevati druge vrste goriva. Tako su sve tehnološke cjeline, od vađenja ugljena preko sustava obrade, uređaja za sagorijevanje, uklanjanje troske itd., koncipirane i potom optimirane na način da se posebno može uzeti u obzir specifično gorivo. Tehnička ograničenja postrojenja sastoje se uglavnom u tome da metalna struktura kotlova ne može podnijeti linearno toplinsko rastezanje do kojeg bi došlo korištenjem goriva s većom kalorijskom vrijednošću i manjim sadržajem sumpora i pepela, odnosno

korištenjem druge vrste ugljena. Elektrana se smatra jednim od glavnih izvora onečišćenja okoliša prouzročenog djelovanjem industrije u zoni općine Galabovo. U toj se zoni redovito bilježe prekoračenja srednjih dnevnih i satnih graničnih vrijednosti sumporovog dioksida i to iznad praga upozorenja od 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ utvrđenog „Uredbom br. 12 od 15. srpnja 2010. o pravilima za sumporov dioksid, dušikov dioksid, lebdeće čestice, olovo, benzen, ugljikov monoksid i ozon u zraku”. Trenutno se pred Sudom vodi postupak protiv Republike Bugarske zbog povrede obveze i to zbog sustavnog i kontinuiranog prekoračenja graničnih vrijednosti za sumporov dioksid u zoni općine Galabovo (predmet C-730/19).

- 3 Rješenjem od 21. prosinca 2018. izvršni direktor IAOS-a ažurirao je integriranu dozvolu br. 50/2005 izdanu za termoelektranu „Marica-iztok 2” EAD za rad sljedećih postrojenja i objekata: 1. spalionice za proizvodnju električne energije; 2. postrojenja za proizvodnju vodika; 3. odlagališta inertnog otpada, građevinskog otpada, opasnog i neopasnog otpada.
- 4 Rješenje je pojedinačni upravni akt donesen na temelju članka 124. stavka 2. točke 5. ZOOS-a u vezi s Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2017/1442 od 31. srpnja 2017. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT-i) za velike uređaje za loženje u skladu s Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća (Zaključci o NRT-ima za velike uređaje za loženje) objavljenom 17. kolovoza 2017.
- 5 Rješenjem od 21. prosinca 2018. izvršni direktor Izvršne agencije za okoliš odobrio je izuzeće na način da je prihvatio granične vrijednosti emisije za SO_2 i Hg, u pogledu kojih između stranaka postoji spor o tome jesu li u skladu s vrijednostima emisije koje su Odlukom (EU) br. 2017/1442 o zaključcima o NRT-u za velike uređaje za loženje bile utvrđene u 21. zaključku o NRT-u za SO_2 i u 23. zaključku o NRT-u za Hg.
- 6 Upravno tijelo je smatralo da su se granične vrijednosti emisije sumporova dioksida i žive mogle zamijeniti ekvivalentnim indikatorima ili tehničkim mjerama koje su osiguravale ekvivalentan standard zaštite okoliša, zbog čega je odobrilo izuzeće i umjesto na razinama emisija povezanih s NRT-ima utvrdilo stopu odsumporavanja na temelju članka 123. stavka 1. podstavka 1. točke b. ZOOS-a u vezi s člankom 12. „Uredbe o graničnim vrijednostima emisija za sumporov dioksid, dušikove okside i krute čestice koje veliki uređaji za loženje ispuštaju u atmosferu” i članka 31. Direktive 2010/75/EU. To se tijelo pozivalo na dvije vrste matematičkog izračuna (pomoću softvera PLUME) emisija sumporovog dioksida ispuštenog u zrak pri radu svih dopuštenih kotlova četiriju termoelektrana koje se nalaze u energetske kompleksu „Marica-iztok”. Ono je smatralo da je utvrđivanje stope odsumporavanja umjesto razina emisije povezanih s najboljim raspoloživim tehnikama u skladu sa zahtjevima iz članka 123.A stavka 3. ZOOS-a, pri čemu je uzelo u obzir dokumentaciju koju mu je na raspolaganje stavio operater, točnije odluke u skladu sa zapisnikom radne skupine osnovane 10. kolovoza 2018. po nalogu ministra okoliša i voda koja je donijela odluku o odobrenju izuzeća za termoelektranu „Marica-iztok 2” EAD.

- 7 U predmetnom je slučaju sigurno to da tehnologija koju operater primjenjuje za tretiranje ispušnih dimnih plinova doseže razine emisija za indikatore klorovodik (HCL) i fluorovodik (HF) u skladu s 21. zaključkom 21 o NRT-u, ali ne može postići razinu emisije od 320 mg/Nm^3 za SO_x . U dokazu provedenim pred prvostupanjskim sudom, „Analiza troškova postizanja razina emisija navedenih u Zaključku o NRT-u” koju je izradilo društvo GE Boiler Deutschland GmbH, raspravlja se o tehničkim mjerama koje se mogu primijeniti u svrhu povećanja stope odsumporavanja na 98,32 %, što odgovara 320 mg/Nm^3 , kao i o neizbježnim troškovima za provedbu tih mjera. Predložene mjere u svrhu rekonstrukcije postrojenja za odsumporavanje temelje se na unaprijedenju izmjene materije između plinske i tekuće faze u apsorberu, pri čemu predložene tehničke izmjene općenito obuhvaćaju izmjenu postojećeg sustava ubrizgavanja, pričvršćivanje prstenova uokolo na stijenke apsorbera te uređaj za analizu sumpora. Prema zaključcima društva GE Boiler Deutschland GmbH, ukupna svota ulaganja (investicijski troškovi) za postizanje razina SO_x utvrđenih u NRT-u iznosi 108 842 000 bugarskih leva (BGN), a ukupna svota općih troškova poslovanja za dvanaestogodišnje razdoblje rada 203 358 000 bugarskih leva (BGN) (16 946 500 bugarskih leva (BGN)/godišnje), odnosno ukupni troškovi za provedbu tehničkih mjera za postizanje razina emisija od 320 mg/Nm^3 za SO_x u skladu sa Zaključkom 21 o NRT-u iznose 312 200 000 bugarskih leva (BGN).
- 8 Povećanjem stope odsumporavanja u uređaju za odsumporavanje spalionice na 97 % ne može se postići razina emisije SO_x -a od 320 mg/Nm^3 , ali se emisije mogu smanjiti. Preliminarna procjena investicijskih troškova u slučaju planiranih mjera za povećanje stope odsumporavanja na 97 % iznosi 38 155 000 bugarskih leva (BGN), a općih troškova poslovanja 186 000 bugarskih leva (BGN) godišnje. Za dvanaestogodišnje razdoblje rada ukupni troškovi iznose 40 000 000 bugarskih leva (BGN).
- 9 Iz analize troškova koje treba snositi operater u pogledu koristi za okoliš, koja se nalazi među dokazima i koju je izradilo društvo Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited, proizlazi da za postizanje odsumporavanja od najmanje 97 % postoji usporedivost i utvrđeni se koeficijent nalazi u okviru referentne vrijednosti od 0,7.
- 10 Kada je riječ o odobrenom izuzeću od razina emisije utvrđenih u zaključku o NRT-u za Hg iz Odluke (EU) 2017/1442, upravno tijelo se pozivalo na analizu koju je društvo GE Boiler Deutschland GmbH provelo u pogledu procjene tehničkih mjera koje se nužno moraju provesti da bi se postrojenje operatera uskladilo sa zahtjevima poštovanja razine emisija za živu od $7 \text{ } \mu\text{g/Nm}^3$, ali je odobrilo izuzeće na način da je odredilo razinu vrijednosti emisija za Hg od $30 \text{ } \mu\text{g/Nm}^3$.
- 11 Rješenjem izvršnog direktora IAOS-a od 21. prosinca 2018. odobreno izuzeće od NRT-a za sumporov dioksid i živu, kojim je ažurirana integrirana dozvola br. 50/2005 izdana za termoelektranu „Marica-iztok 2”, glasi kako slijedi: (i) određuje se minimalna stopa odsumporavanja od 97 % za uređaje za

odsumporavanje 1/2, 3/4, 7 i 8 kao i minimalna stopa odsumporavanja od 97,5 % za uređaje za odsumporavanje 5/6. (ii) Određuje se granična vrijednost emisije za živu od 30 µg/Nm³. Operater se obvezuje kontinuirano provoditi vlastite studije o emisijama onečišćujućih tvari iz ispušnih plinova. Koeficijent korelacije između ostvarenih dodatnih koristi za okoliš u usporedbi s troškovima njihova ostvarenja nalazi se daleko ispod preporučene vrijednosti od 0,7 koja se primjenjuje u skladu sa smjernicama za informacije i prihvatljivost za odobrenje izuzeća u skladu s člankom 123.a stavkom 3. ZOOS-a, odnosno člankom 15. stavkom 4. Direktive 2010/75/EU. Troškovi povezani s postizanjem razina emisija u skladu sa 21. i 23. zaključkom o NRT-u iz Odluke 2017/1442 nisu razmjerni očekivanim koristima za okoliš.

- 12 U prvom je stupnju Administrativen sad – Stara Zagora (Upravni sud u Staroj Zagori) presudom od 28. kolovoza 2020. odbio tužbu udruge „Za zemiata – dostap do pravosadie” protiv rješenja izvršnog direktora IAOS-a od 21. prosinca 2018., kojim je ažurirana integrirana dozvola br. 50/2005 izdana za termoleketranu „Marica-iztok 2”.
- 13 U obrazloženju, koje je povezano s upućenim zahtjevom za prethodnu odluku, prvostupanjski sud naglašava da se u skladu s člankom 12. stavkom 1. „Uredbe o graničnim vrijednostima emisija za sumporov dioksid, dušikove okside i krute čestice koje veliki uređaji za loženje ispuštaju u atmosferu” u slučajevima u kojima se u spalionicama za loženje koristi domaće kruto gorivo, koje zbog svojih karakteristika ne dopušta poštovanje graničnih vrijednosti emisija sumporova dioksida utvrđenih u članku 5., mogu primijeniti minimalne stope odsumporavanja koje su utvrđene u dijelu 5. Priloga br. 1. u skladu s pravilima definiranim u dijelu 6. Priloga br. 1. U članku 12. stavku 2. Uredbe predviđeno je da se odobrenje izuzeća u smislu stavka 1. može dati na temelju tehničkog obrazloženja nemogućnosti poštovanja graničnih vrijednosti emisija utvrđenih u članku 5. koje je operater dostavio prije izdavanja/provjere integrirane dozvole, a odobrio ministar okoliša i voda ili službena osoba koju je on ovlastio.
- 14 Upravni sud je odbio ispitati i ocijeniti značenje dokumenta „Ažuriranje programa za kvalitetu zraka u općini Galabovo izrađenog za onečišćujuće tvari lebdeće čestice (PM₁₀) i sumporov dioksid (SO₂) za razdoblje 2019. – 2023.”; taj sud upućuje na činjenicu da se navedeni dokument ne odnosi na predmet spora. On zaključuje da detaljno uređeni postupak izdavanja i ažuriranja integriranih dozvola, sadržan u „Uredbi o uvjetima i postupku izdavanja integriranih dozvola”, ne zahtijeva izradu takvog programa kao preduvjeta za ažuriranje ikoje integrirane dozvole, a osobito ne zahtijeva da upravno tijelo u obliku izvršnog direktora IAOS-a svoje pravne akte mora uskladiti sa sadržajem takvog programa.
- 15 Prvostupanjski sud smatra da se granične vrijednosti emisija u skladu s člankom 123. stavkom 1. podstavkom 1. točkom (b) ZOOS-a mogu primjenjivati ili zamijeniti ekvivalentnim indikatorima ili tehničkim mjerama koje osiguravaju jednak standard zaštite okoliša. U tom smislu taj sud upućuje na članak 15. stavak

4. Direktive 2010/75/EU, čije su odredbe prenesene u nacionalno zakonodavstvo odredbama članka 123.a stavka 3. i članka 123.a stavka 4. ZOOS-a.

- 16 Prema shvaćanju prvostupanjskog suda, u predmetnom se slučaju primjenjuju članak 12. Uredbe o velikim uređajima za loženje i članak 31. Direktive 2010/75/EU.
- 17 U pogledu odobrenog izuzeća za graničnu vrijednost emisija žive u skladu s 23. zaključkom o NRT-u Odluke (EU) 2017/1442, Administrativen sad – Stara Zagora (Upravni sud u Staroj Zagori) smatrao je na temelju usporedbe koristi i troškova da utvrđeni koeficijent upravnom tijelu dopušta pretpostavku da postoje razlozi za odobrenje izuzeća i da umjesto graničnih vrijednosti emisija u visini od $7 \mu/m^3$ odredi granične vrijednosti u visini od $30 \mu/m^3$.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 18 Žalitelji u kasacijskom postupku, „The Green Tank – građansko sruženie s nestopanska cel” i NS, oba iz Helenske Republike, smatraju zahtjev za prethodnu odluku utemeljenim. U tom pogledu oni navode da je taj zahtjev relevantan s obzirom na prekogranično važenje osporavane integrirane dozvole.
- 19 Druga stranka u kasacijskom postupku pod 1., izvršni direktor IAOS-a, smatra da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten i upućuje na to da ima namjeru predložiti izvođenje dokaza relevantnih za donošenje odluke o sporu. Cilj je dokazati zakonske norme koje ne podliježu dokazivanju. Podredno, ta se stranke očituje i o nedostatnom obrazloženju zahtjeva za prethodnu odluku. Odredbe čije se tumačenje traži prema njezinu su mišljenju prenesene u bugarsko pravo i do sada su uspješno primjenjivane, a da nacionalni suci pritom nisu imali objektivnih teškoća.
- 20 Druga stranka u kasacijskom postupku pod 2., termoelektrana „Marica-iztok 2” EAD, zahtjev za prethodnu odluku smatra neutemeljenim. Značenje i smisao odredaba čije se tumačenje traži prema njezinu su mišljenju jasni i ne ostavljaju prostora za sumnju. Ta stranka smatra da je, s obzirom na zahtjev za prethodnu odluku, pogrešno protumačeno značenje programa općine Galabovo kojim nije moguće promijeniti uvjete za integrirane dozvole izdane operaterima velikih uređaja za loženje.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 21 Pojedinačni upravni akt koji se pobija pred Administrativen sadom – Stara Zagora (Upravni sud u Staroj Zagori), rješenje izvršnog direktora IAOS-a od 21. prosinca 2018., donesen je na temelju članka 124. stavka 2. točke 5. ZOOS-a u vezi s Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2017/1442. U skladu s člankom 21. stavkom 3. Direktive 2010/75/EU, u roku od četiri godine od objavljivanja te odluke, odnosno do 17. kolovoza 2021., moraju se preispitati i po potrebi ažurirati

svi uvjeti dozvole za velike uređaje za loženje kako bi se osigurala sukladnost sa Zaključcima o NRT-u za velike uređaje za loženje.

Pri provedbi prethodno navedenog, „Uredba o uvjetima i postupku izdavanja integriranih dozvola” (u daljnjem tekstu: Uredba o integriranim dozvolama) obvezuje operatere da u roku od devet mjeseci od objavljivanja odluke o zaključcima o NRT-u za velike uređaje za loženje u Službenom listu Europske unije IAOS-u dostavi informacije u skladu s Prilogom 6. i/ili dokaze za primjenu NRT-a (članak 18.a Uredbe o integriranim dozvolama, prijašnji članak 16. Uredbe o integriranim dozvolama).

- 22 Prema članku 123.a stavku 1., u integriranoj dozvoli određene norme emisija ne smiju prekoračiti razine emisija koje odgovaraju najboljim raspoloživim tehnikama definiranim u Zaključcima o NRT-u za velike uređaje za loženje (razine emisije povezane s najboljim raspoloživim tehnikama). Od tog se pravila može odstupiti poštujući uvjete predviđene u članku 123.a stavku 3. ZOOS-a, odnosno u članku 15. stavku 4. Direktive 2010/75/EU ako procjena pokaže da bi postizanje razine emisija koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama na koje se pozivaju Odlukom Europske komisije prihvaćeni zaključci o NRT-u dovelo do troškova koji su iz sljedećih razloga nesrazmjerno visoki u usporedbi s koristima za okoliš: 1. geografski položaj postrojenja ili 2. karakteristike okoliša u zoni lokacije postrojenja ili 3. tehničke karakteristike postrojenja.
- 23 Primjenom članka 27. ZCHAV-a i članka 23. Direktive 2008/50/EZ, u zoni općine Galabovo odlukom vijeća općine Galabovo od 30. studenoga 2018. usvojen je program smanjenja vrijednosti onečišćujućih tvari i postizanja graničnih vrijednosti sumporova dioksida određenih za razdoblje 2019.-2023. pod nazivom „Ažuriranje programa za kvalitetu zraka u općini Galabovo izrađenog za onečišćujuće tvari lebdeće čestice (PM₁₀) i sumporov dioksid (SO₂) za razdoblje 2019. – 2023.” (u daljnjem tekstu: Program). U tom su programu kao glavni izvori onečišćenja okoliša sumporovim dioksidom navedene četiri termoelektrane iz regije, među njima termoelektrana „Marica-iztok 2” EAD kao i grijanje stambenih prostora.
- 24 Taj je program predviđao dugoročnu mjeru u svrhu smanjenja onečišćenja okoliša sumporovim dioksidom: „Provođenje projekata za rekonstrukciju uređaja za odsumporavanje i postizanje minimalne stope odsumporavanja od 98 % kao i zabranu rada agregata za kotlove koji nemaju funkcionalne uređaje za odsumporavanje”.
- 25 Iz činjeničnog stanja proizlazi da je izvršni direktor IAOS-a u rješenju od 21. prosinca 2018. odredio drugu stopu odsumporavanja od one određene Programom općine Galabovo. Pojedinačnim upravnim aktom pobijanim pred prvostupanjskim sudom predviđena je minimalna stopa odsumporavanja od 97 % za uređaje za odsumporavanje 1/2, 3/4, 7 i 8 kao i stopa minimalnog odsumporavanja od 97,5 % za uređaje za odsumporavanje 5/6, čime se povrjeđuje Programom općine Galabovo predviđena mjera koja pak predviđa minimalnu stopu odsumporavanja

od 98 %. Prvostupanjski sud odbio je zauzeti stajalište o navedenim odstupanjima tako što je naveo da se pri ažuriranju integriranih dozvola u upravnom postupku predviđenom Uredbom o integriranim dozvolama ne zahtjeva izrada ili usklađivanje takvog programa u smislu preduvjeta za donošenje pobijanog pravnog akta.

- 26 Iz Programa općine Galabovo razvidno je da grijanje stambenih prostora čini između 10,1 % i 79 % koncentracije sumporova dioksida srednje satne vrijednosti u različitim naseljima općine. Procjena pitanja, hoće li uvjeti određeni rješenjem izvršnog direktora IAOS-a rezultirati poštovanjem ili povrjeđivanjem normi kvalitete zraka, temelji se na matematičkom izračunu onečišćenja okoliša koji je izradio operater pomoću modela PLUME, u kojem se koncentracije zraka s očekivanim emisijama termoelektrane „Marica-iztok 2” EAD uspoređuju s normama za kvalitetu zraka, a da se pritom ne ocjenjuju učinci drugih industrijskih izvora u zoni grijanja stambenih prostora.
- 27 Direktiva 2010/75/EU kao pravilo određuje da granične vrijednosti emisija u integriranoj dozvoli načelno ne prekoračuju razine emisija povezanih s najboljim raspoloživim tehnikama za sumporov dioksid od najviše 160 mg/Nm³ za postrojenja s kapacitetom većim od 300 MW, pri čemu je norma za postrojenja koja za loženje koriste domaći smeđi ugljen najviše do 320 mg/Nm³ (21. zaključak o NRT-u, točka 2.1.4, tablica 4. Zaključaka o NRT-u za velike uređaje za loženje) i za živu 1-7 µg/Nm³ (23. zaključak o NRT-u). Izuzeće koje je integriranom dozvolom odobreno za sumporov dioksid iznosi 97 % stope odsumporavanja, što odgovara 570 mg/Nm³, a izuzeće koje je odobrilo upravno tijelo za živu iznosi najviše 30 µg/m³.
- 28 Mogućnost odstupanja predviđena je u članku 15. stavku 4. Direktive 2010/75/EU (preneseno člankom 123.a stavkom 4. ZOOS-a), a članak 18. Direktive 2010/75/EU propisuje pravilo da granične vrijednosti emisija za velike uređaje za loženje utvrđene u integriranoj dozvoli ne smiju dovesti do povrede standarda za zaštitu okoliša [u bugarskoj jezičnoj verziji doslovno: „standard kvalitete okoliša”]. Bugarsko pravo koristi pojam „standard kvalitete okoliša” (članak 1. točka 8. Dopalnitelnite rasporedbi na ZOOS, Dodatne odredbe ZOOS-a). Ako primjena NRT-a ne može dovesti do poštovanja tih standarda, u integriranoj se dozvoli trebaju predvidjeti dodatne mjere. Norme kvalitete zraka prema Direktivi 2008/50/EZ, uključujući granične srednje satne i dnevne vrijednosti sumporova dioksida upravo su takva jedna norma (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u spojenim predmetima C-165/09, C-166/09 i C-167/09, t. 62.). Iz toga se može zaključiti da izuzeće u skladu s člankom 15. stavkom 4. Direktive 2010/75/EU može biti odobreno samo pod uvjetom da to izuzeće ne utječe na učinak članka 18. Direktive 2010/75/EU, odnosno samo ako to ne dovodi do povrede standarda kvalitete okoliša.
- 29 U zoni općine Galabovo postoji sustavno prekoračenje granične srednje satne i dnevne vrijednosti sumporova dioksida koje je utvrđeno i sada je predmet postupka C-730/19 koji se vodi pred Sudom Europske unije. Prema članku 23.

stavku 1. podstavku 2. Direktive 2008/50/EZ, u slučaju prekoračenja onih graničnih vrijednosti za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, u planovima za kvalitetu zraka utvrđene su odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće. Rok za postizanje graničnih vrijednosti sumporova dioksida prošao je već puno prije izdavanja integrirane dozvole pobijane u prvom stupnju tako da je odredba o kojoj je riječ primjenjiva na predmetni spor (Prilog XI. Direktive 2008/50/EZ). Sud je već protumačio članak 23. stavak 1. podstavak 2. Direktive 2008/50/EZ na način da je u t. 109. presude [od 5. travnja 2017., Europska komisija/Republika Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267)] uputio na to da iako države članice imaju određenu marginu prosudbe za određivanje mjera koje treba usvojiti, one u svakom slučaju moraju dopustiti da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće.

- 30 Program općine Galabovo za kvalitetu zraka izrađen je u okviru provedbe članka 23. Direktive 2008/50/EZ i sadrži konkretne mjere za termoelektrane u zoni, među ostalim i za termoelektranu „Marica-iztok 2” EAD. Upravno tijelo i prvostupanjski sud nisu uzeli u obzir, odnosno polazili su od drugih uvjeta za izuzeće u pogledu indikatora sumporova dioksida od onih koji su tim programom predviđeni. Riječ je o koliziji normi sekundarnog prava Europske unije, pri kojoj se primjenjuje članak 15. stavak 4. u vezi s člankom 18. Direktive 2010/75/EU, a da pritom nisu uzeti u obzir članak 13. i članak 23. stavak 1. podstavak 2. Direktive 2008/50/EZ. Postavlja se pitanje, je li nadležno tijelo u okviru ispitivanja zahtjeva za odobrenje izuzeća od zaključaka o NRT-u obvezno uzeti u obzir znanstvene podatke relevantne za onečišćenje okoliša u zoni od kojih je jedan velik dio obuhvaćen u analitičkom dijelu programa za kvalitetu zraka izrađenom na temelju članka 23. Direktive 2008/50/EZ u određenoj zoni ili aglomeraciji, uključujući mjere za poštovanje normi kvalitete zraka predviđenih programom i je li to tijelo obvezno i procijeniti može li odobrenje izuzeća na temelju članka 15. stavka 4. Direktive 2010/75/EU ugroziti poštovanje normi kvalitete zraka.
- 31 S jedne strane, člankom 15. stavkom 4. i člankom 18. Direktive 2010/75/EU pod određenim je uvjetima dopušteno odobriti izuzeće od razina emisija koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama, međutim, njima se upućuje i na članak 13. Direktive 2008/50/EZ, prema kojem norme kvalitete zraka poput granične srednje satne i dnevne vrijednosti sumporova dioksida ne smiju biti prekoračene. Osim toga, u slučaju prekoračenja normi za kvalitetu zraka, za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, planovima za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50/EZ moraju se predvidjeti mjere kako bi se norme za kvalitetu zraka postigle što je prije moguće. O tim zaključcima ovisi odgovor na pitanje je li izvršni direktor IAOS-a imao pravnu mogućnost da u predmetnom slučaju odobri izuzeće od razina emisija koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama ako to ugrožava što je brže moguće postizanje graničnih vrijednosti sumporova dioksida u zoni općine Galabovo i/ili povrjeđuje mjere predviđene Programom općine Galabovo.

- 32 Prema članku 18. Direktive 2010/75/EU, nadležno tijelo prilikom izdavanja i ažuriranja integrirane dozvole procjenjuje dovode li dozvolom predviđene razine emisija do povrede normi kvalitete zraka. Budući da norme kvalitete zraka vrijede za koncentracije onečišćujuće tvari u određenoj zoni, može se zaključiti da je potrebno provesti procjenu učinka emisija iz svih izvora koje pridonose stvaranju koncentracija te onečišćujuće tvari. U predmetnom slučaju upravno tijelo svoju procjenu temeljilo je na izračunu koji je izradio operater pomoću modela PLUME. U pogledu praktične primjene prava u predmetu postavlja se pitanje jesu li kao polazne točke u procjeni učinaka u okviru programa općine Galabovo istraženi učinci četiriju termoelektrana u zoni u pogledu normi kvalitete zraka kao i učinci grijanja stambenih prostora.
- 33 Postoji kolizija normi sekundarnog prava Europske unije, pri čemu je Upravni sud primijenio članak 15. stavak 4. u vezi s člankom 18. Direktive 2010/75/EU, a da nije u obzir uzeo članak 13. i članak 23. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2008/50/EZ. Povezanost navedenih odredbi otvara pitanje, je li nadležno tijelo prilikom ispitivanja zahtjeva za izuzeće od razine emisija koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama obvezno provesti procjenu učinaka iz svih izvora koji pridonose koncentracijama određene onečišćujuće tvari u zoni te se, ako emisije iz termoelektrane „Marica-iztok 2” EAD pridonose povredi normi kvalitete zraka, postavlja pitanje je li upravno tijelo imalo pravnu mogućnost odobriti izuzeće od razine emisija koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama.
- 34 Navedeni razlozi impliciraju različita tumačenja i od presudne su važnosti za donošenje odluke o sporu. Odgovor na prethodna pitanja ne proizlazi jasno i nedvojbeno iz neke ranije presude Suda Europske unije te važnost i značenje odredaba koje je potrebno protumačiti nisu tako jasni da ne ostavljaju mjesta sumnji.