



Datum van inontvangstneming : 20/09/2021

Zaak C-375/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 juni 2021

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juni 2021

Verzoekende partijen tot cassatie:

Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” e.a.

Grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel „The Green Tank”,
Helleense Republiek

NS

Verwerende partijen in cassatie:

Izpalnitelen direktor na Izpalnitelna agentsia po okolna sreda
(uitvoerend directeur van het uitvoerend milieuagentschap)

TETS „Maritsa-iztok 2” EAD

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieprocedure bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije), waar beroepen in cassatie van Sdruzhenie „Za Zemiata – dostap do pravosadie” (vereniging „Voor de aarde – toegang tot justitie”), Sofia (Bulgarije), grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel „The Green Tank” (burgervereniging van algemeen nut The Green Tank, Griekenland), en NS, Griekenland, aanhangig zijn tegen de beslissing van de Administrativen sad Stara Zagora (bestuursrechter in eerste aanleg Stara Zagora, Bulgarije) van 28 augustus 2020 tot verwerping van het beroep van eerstgenoemde vereniging tegen het besluit van de uitvoerend

directeur van het uitvoerend milieuagentschap (hierna: „uitvoerend directeur van het IAOS”), Sofia, van 21 december 2018 tot bijstelling van de geïntegreerde vergunning nr. 50/2005, die was verleend aan de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD, gezeteld in Kovachevo, gemeente Radnevo, bestuurlijk arrondissement Stara Zagora.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU alsmede de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet nagaan of, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, met inbegrip van de maatregelen in het kader van het betrokken luchtkwaliteitsplan in een bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG, het toestaan van de afwijking een risico kan vormen voor de naleving van milieukwaliteitsnormen?

2) Moeten artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU alsmede de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet afzien van het vastleggen van minder strenge emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, voor zover een dergelijke afwijking in strijd zou zijn met de maatregelen die zijn opgenomen in het kader van het betrokken luchtkwaliteitsplan dat in de bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG werd vastgesteld, en een risico zou kunnen vormen voor het bereiken van het doel om de periode van overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen zo kort mogelijk te houden?

3) Moeten artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU alsmede artikel 13 van richtlijn 2008/50/EU aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU moet nagaan of het vastleggen van minder strengere emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over de milieuverontreiniging, met inbegrip van het cumulatieve effect met andere bronnen van de betreffende verontreinigende stof, zou bijdragen tot overschrijding van de betrokken luchtkwaliteitsnormen die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50/EG in een bepaalde zone of agglomeratie zijn vastgesteld en zo ja, of zij een afwijking die een risico zou vormen voor het naleven van milieukwaliteitsnormen, niet moet toestaan?

Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (hierna: „richtlijn 2010/75”), artikelen 3, 15, 18 en 31

Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: „richtlijn 2008/50”), artikelen 13 en 23

Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties (hierna: „uitvoeringsbesluit 2017/1442”)

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”): zaak C-730/19 (thans aanhangig) (Commissie/Bulgarije), arrest in zaak C-488/15 (Commissie/Bulgarije, EU:C:2017:267)

Nationale bepalingen

Zakon za chistotata na atmosferia vazduh (wet inzake schone buitenlucht: hierna: „ZCHAV”), artikel 27

Zakon za opazvane na okolnata sreda (milieuwet; hierna: „ZOOS”), artikelen 123 en 123a

Naredba za usloviata i reda za izdavane na kompleksni razreshitelni (verordening betreffende de vereisten en de procedure voor de verlening van geïntegreerde vergunningen; hierna: „GV-verordening”), artikel 2

Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prah, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalatsii (verordening betreffende de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofoxiden en stof die door grote stookinstallaties in de atmosfeer vrijkomen; hierna: „verordening betreffende grote stookinstallaties”), artikel 12

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 De thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD is de grootste van de vier op het grondgebied van de Republiek Bulgarije gelegen thermische centrales in het energiecomplex „Maritsa-iztok” (Maritsa-Oost) met een totaal geïnstalleerd nominaal thermisch vermogen van 1602 MW. De thermische centrale is gebouwd op het grondgebied van de gemeente Radnevo, aan de grens met de gemeente Galabovo, hemelsbreed ongeveer 24,5 km van de stad Galabovo, op een oppervlakte van 512 hectare en bestaat uit acht blokken waarin ontzwavelingsinstallaties zijn geplaatst.

- 2 De stookinstallatie van de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD gebruikt plaatselijke vaste brandstoffen die worden gewonnen in het mijnbekken van Maritsa-iztok EAD. De plaatselijke bruinkool van het bekken van Maritsa-iztok wordt gekenmerkt door een hoog as- en zwavelgehalte en een lage calorische waarde. De ketels van de centrale zijn uitsluitend voor de verbranding van plaatselijke bruinkool ontworpen en gebouwd en kunnen dus niet op andere soort brandstof worden gestookt. Alle technische eenheden, van de kolenwinning tot verwerkingsystemen, brandstofinstallaties en slakkenverwijdering enz. zijn zodanig ontworpen en vervolgens geoptimaliseerd dat met name rekening wordt gehouden met de specifieke brandstof. De technische beperkingen van de installaties bestaan er in wezen in dat het metalen samenstel van de ketels in geen geval bestand is tegen lineaire thermische uitzettingen die zouden ontstaan als gevolg van het gebruik van een brandstof met een hogere calorische waarde en een lager as- en zwavelgehalte, oftewel het gebruik van een ander type kolen. De centrale wordt beschouwd als een van de belangrijkste bronnen van industriële verontreiniging op het grondgebied van de gemeente Galabovo. Regelmatig worden daar overschrijdingen van de uur- en daggrenswaarde voor zwaveldioxide vastgesteld, namelijk meer dan de alarmdrempel van $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ die is vastgelegd in „verordening nr. 12 van 15 juli 2010 betreffende voorschriften voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, fijnstof, lood, benzeen, koolmonoxide en ozon in de buitenlucht”. Thans is bij het Hof de inbreukprocedure aanhangig tegen de Republiek Bulgarije wegens systematische en voortdurende schending van de zwaveldioxidenormen in het gebied van de gemeente Galabovo (zaak C-730/19).
- 3 Bij besluit van 21 december 2018 heeft de uitvoerend directeur van het IAOS geïntegreerde vergunning nr. 50/2005 bijgesteld die was verleend aan de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD voor de exploitatie van de volgende installaties en voorzieningen: 1. stookinstallatie voor de productie van elektrische energie; 2. installatie voor de productie van waterstof; 3. stortplaats voor inert afval, bouwafval, gevaarlijk en ongevaarlijk afval.
- 4 Het besluit is een individuele administratieve handeling die is vastgesteld op grond van artikel 124, lid 2, punt 5, ZOOS, gelezen in samenhang met het op 17 augustus 2017 gepubliceerde uitvoeringsbesluit 2017/1442 [conclusies over de best beschikbare technieken (BBT) voor grote stookinstallaties].
- 5 Bij besluit van 21 december 2018 heeft de uitvoerend directeur een afwijking toegestaan waarbij hij emissiegrenswaarden voor SO_2 (zwaveldioxide) en Hg (kwik) aanvaardde ten aanzien waarvan partijen twisten over het antwoord op de vraag of deze overeenstemmen met de emissiewaarden die zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluit 2017/1442, namelijk voor SO_2 in BBT-conclusie 21 en voor Hg in BBT-conclusie 23.
- 6 De administratieve autoriteit ging ervan uit dat de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide en kwik zouden kunnen worden vervangen door gelijkwaardige indicatoren of technische maatregelen die eenzelfde niveau van milieubescherming waarborgden, zodat zij de afwijking heeft toegestaan en, op

grond van artikel 123, lid 1, punt 1, onder b), ZOOS, junctis artikel 12 van de verordening betreffende grote stookinstallaties alsmede artikel 31 van richtlijn 2010/75, het ontzwavelingspercentage heeft toegepast in plaats van de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Zij beriep zich op twee soorten wiskundige berekeningswijzen (door middel van de software PLUME) van zwaveldioxide-emissies die in de buitenlucht vrijkomen indien alle toegestane ketels van de vier thermische centrales die zich in het energiecomplex Maritsa-iztok bevinden, in werking zijn. Zij was van oordeel dat het vastleggen van het ontzwavelingspercentage in plaats van de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus verenigbaar is met de vereisten van artikel 123a, lid 3, ZOOS, waarbij zij rekening heeft gehouden met de door de exploitant beschikbaar gestelde documenten, namelijk de besluiten als bedoeld in de notulen van de op aanwijzing van de Minister van Milieu en Waterstaat van 10 augustus 2018 opgerichte werkgroep, die heeft beslist om ten aanzien van de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD een afwijking toe te staan.

- 7 In het onderhavige geval staat vast dat de door de exploitant toegepaste techniek voor de behandeling van rookgassen wel de emissieniveaus haalt voor de indicatoren waterstofchloride (HCL) en waterstoffluoride (HF) overeenkomstig BBT-conclusie 21, maar dat het emissieniveau voor SO_x van 320 mg/Nm^3 niet kan worden behaald. In het bij de rechter in eerste aanleg, de Administrativen sad Stara Zagora, overgelegde bewijsmiddel met de titel „Kostenanalyse voor het behalen van de in de BBT-conclusie aangegeven emissieniveaus”, die is opgesteld door GE Boiler Deutschland GmbH, wordt ingegaan op de technische maatregelen die kunnen worden toegepast om het ontzwavelingspercentage te verhogen naar 98,32 %, wat overeenkomt met 320 mg/Nm^3 , alsmede op de uitgaven die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van deze maatregelen. De voorgestelde maatregelen voor het ombouwen van de ontzwavelingsinstallaties behelzen de verbetering van de uitwisseling van stoffen tussen de gasvormige en de vloeibare fase in de absorber, waarbij de aangedragen technologische wijzigingen in het algemeen een wijziging van het bestaande injectiesysteem, het rondom aanbrengen van ringen aan de wanden van de absorber en een apparaat voor zwavelanalyse betreffen. Volgens de conclusies van GE Boiler Deutschland GmbH belooft het totale bedrag van de investering (investeringsuitgaven) voor het behalen van de in de BBT vastgelegde SO_x -emissies 108 842 000 BGN en het totale bedrag van de exploitatiekosten voor een periode van 12 jaar 203 358 000 BGN (16 946 500 BGN per jaar) dan wel de totale kosten voor de uitvoering van de technische maatregelen voor het behalen van het emissieniveau van 320 mg/Nm^3 voor SO_x overeenkomstig BBT-conclusie 21, 312 200 000 BGN.
- 8 Door de verhoging van het ontzwavelingspercentage van de ontzwavelingsinstallaties van de stookinstallatie naar 97 % kan het SO_x -emissieniveau van 320 mg/Nm^3 niet worden behaald, maar kunnen de emissies wel worden verminderd. De voorlopige raming van de investeringsuitgaven in het geval van geplande maatregelen om het ontzwavelingspercentage te verhogen naar 97 % belooft 38 155 000 BGN en de exploitatiekosten 186 000 BGN per

jaar. Voor een exploitatieperiode van 12 jaar bedragen de totale kosten 40 000 000 BGN.

- 9 Uit de door Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited uitgevoerde analyse van de door de exploitant te dragen kosten met het oog op de milieuvoordelen, welke analyse deel uitmaakt van de bewijsmiddelen, blijkt dat er sprake is van vergelijkbaarheid met betrekking tot het bereiken van een ontzwavelingspercentage van ten minste 97 % en dat de berekende coëfficiënt binnen de referentiewaarde van 0,7 ligt.
- 10 Bij de toegestane afwijking van de emissiewaarden die in de BBT-conclusie voor Hg van uitvoeringsbesluit 2017/1442 zijn vastgelegd, heeft de administratieve autoriteit zich beroepen op de analyse van GE Boiler Deutschland GmbH met betrekking tot de beoordeling van de technische maatregelen die in ieder geval moeten worden uitgevoerd om de installatie van de exploitant in overeenstemming te brengen met de vereisten om te voldoen aan een emissieniveau voor Hg (kwik) van 7 µg/Nm³, maar stond zij een afwijking toe door voor Hg een emissieniveau van 30 µg/Nm³ vast te leggen.
- 11 De bij besluit van de uitvoerend directeur van het IAOS van 21 december 2018 toegestane afwijking van de BBT voor zwaveldioxide en kwik, waarbij de aan de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD verleende geïntegreerde vergunning nr. 50/2002 is bijgesteld, luidt als volgt: (i) Voor de ontzwavelingsinstallaties 1/2, 3/4, 7 en 8 wordt een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97 % vastgelegd en voor de ontzwavelingsinstallaties 5/6 een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97,5 %. (ii) Voor kwik wordt een emissiegrenswaarde van 30 µg/Nm³ vastgelegd. De exploitant verbindt zich ertoe om zelf voortdurend onderzoek te verrichten naar de emissies van verontreinigende stoffen uit verbrandingsgassen. De correlatiefactor tussen de verkregen extra milieuvoordelen en de kosten voor de verwezenlijking ervan ligt ver beneden de aanbevolen waarde van 0,7 die overeenkomstig de richtsnoeren inzake informatie en de voorwaarden voor het toestaan van een afwijking op grond van artikel 123a, lid 3, ZOOS dan wel artikel 15, lid 4, richtlijn 2010/75 als basis wordt genomen. De kosten voor het behalen van de emissieniveaus als bedoeld in BBT-conclusies 21 en 23 van uitvoeringsbesluit 2017/1442 staan in geen enkele verhouding tot de verwachte voordelen voor het milieu.
- 12 De Administrativen sad Stara Zagora heeft in eerste aanleg het door vereniging „Za zemiata – dostap do pravosadie” ingestelde beroep tegen het besluit van de uitvoerend directeur van het IAOS van 21 december 2018, waarbij de aan de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD verleende geïntegreerde vergunning nr. 50/2005 was bijgesteld, bij beslissing van 28 augustus 2020 verworpen.
- 13 In zijn motivering, die verband houdt met het ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing, benadrukt de rechter in eerste aanleg dat overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de verordening betreffende grote stookinstallaties, in gevallen waarbij in de verbrandingsinstallaties een plaatselijke vaste brandstof wordt

verbrand waarvan de kenmerken het niet mogelijk maken om de in artikel 5 vastgelegde emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide na te leven, de minimumpercentages voor ontzwaveling kunnen worden toegepast, die in overeenstemming met de in deel 6 van bijlage 1 vastgestelde regels in deel 5 van bijlage 1 zijn vastgelegd. Artikel 12, lid 2, van die verordening bepaalt dat de afwijking in de zin van lid 1 kan worden toegestaan op grond van de technische motivering van de onmogelijkheid om de in artikel 5 vastgelegde emissiegrenswaarden na te leven, die vóór de verlening/bijstelling van de geïntegreerde vergunning door de exploitant is toegestuurd en door de Minister van Milieu en Waterstaat of door een door hem gemachtigde ambtenaar is goedgekeurd.

- 14 De Administrativen sad Stara Zagora heeft geweigerd om het belang van de „Bijstelling van het luchtkwaliteitsplan in de gemeente Galabovo, dat is ontwikkeld voor de verontreinigende stoffen fijnstof (PM₁₀) en zwaveldioxide (SO₂) voor 2019–2023” te toetsen en te beoordelen. Hij merkt op dat dit document geen betrekking heeft op het voorwerp van het geding. Hij vat samen dat de gedetailleerde procedure voor de verlening en de bijstelling van geïntegreerde vergunningen die is opgenomen in de GV-verordening, de uitwerking van een dergelijk plan niet als voorwaarde stelt voor de bijstelling van geïntegreerde vergunningen en, a fortiori, evenmin dat de administratieve autoriteit in de hoedanigheid van uitvoerend directeur van het IAOS zijn rechtshandelingen moet aanpassen aan de inhoud van een dergelijk plan.
- 15 De Administrativen sad Stara Zagora is van oordeel dat de emissiegrenswaarden als bedoeld in artikel 123, lid 1, punt 1, onder b), ZOOS zouden kunnen worden omgezet of vervangen door equivalente indicatoren of technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming waarborgen. Hij verwijst in zoverre naar artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75, waarvan de bepalingen in artikel 123a, leden 3 en 4, ZOOS zijn omgezet.
- 16 Volgens de Administrativen sad Stara Zagora moeten in het onderhavige geval artikel 12 van de verordening voor grote stookinstallaties en artikel 31 van richtlijn 2010/75 worden toegepast.
- 17 Met betrekking tot de toegestane afwijking van een emissiegrenswaarde voor kwik overeenkomstig BBT-conclusie 23 van uitvoeringsbesluit 2017/1442, waarbij de voordelen en de kosten tegen elkaar worden afgezet, was de Administrativen sad Stara Zagora van oordeel dat de administratieve autoriteit op grond van de berekende coëfficiënt ervan mocht uitgaan dat er redenen bestonden voor het toestaan van een afwijking en voor het vaststellen van emissiegrenswaarden van 30 µ/m³ in plaats van 7 µ/m³.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 18 De verzoekers tot cassatie, te weten grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel „The Green Tank” en NS, allebei uit Griekenland, achten het verzoek om een

prejudiciële beslissing gegrond. Zij voeren aan dat het verzoek relevant is in verband met de grensoverschrijdende werking van de bestreden geïntegreerde vergunning.

- 19 De eerstgenoemde verweerder in cassatie, de uitvoerend directeur van het IAOS, acht het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk en merkt op dat het strekt tot verkrijging van bewijs dat relevant is voor de beslechting van het geding. Gestreefd wordt naar een bewijs van rechtsnormen die niet voor bewijs vatbaar zijn. Subsidiair neemt hij tevens een standpunt in over de ongegrondheid van de verwijzingsbeslissing. De bepalingen waarvan de uitlegging wordt verzocht zijn in Bulgaars recht omgezet en tot dusver met succes toegepast zonder dat de nationale rechters daarbij objectieve problemen hebben ondervonden.
- 20 De tweede verweerder in cassatie, de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD acht het verzoek om een prejudiciële beslissing ongegrond. De strekking en betekenis van de bepalingen waarvan de uitlegging wordt verzocht zijn duidelijk en laten geen ruimte voor twijfel. Hij is van mening dat de betekenis van het plan van de gemeente Galabovo, waarbij de vereisten voor de aan de exploitanten van grote stookinstallaties verleende geïntegreerde vergunningen niet kunnen worden gewijzigd, met het oog op het verzoek om een prejudiciële beslissing onjuist is uitgelegd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 21 De bij de Administrativen sad Stara Zagora aangevochten individuele administratieve handeling, te weten het besluit van de uitvoerend directeur van het IAOS van 21 december 2018, is vastgesteld op grond van artikel 124, lid 2, punt 5, ZOOS gelezen in samenhang met uitvoeringsbesluit 2017/1442. Artikel 21, lid 3, van richtlijn 2010/75 bepaalt dat binnen vier jaar na de bekendmaking van dit besluit, dat wil zeggen uiterlijk op 17 augustus 2021, alle vergunningsvoorwaarden voor de betrokken stookinstallatie worden getoetst en, indien noodzakelijk, geactualiseerd om ervoor te zorgen dat de BBT-conclusies betreffende grote stookinstallaties worden nageleefd.

Met betrekking tot de uitvoering van het bovenstaande legt de GV-verordening de exploitanten de verplichting op om binnen negen maanden na de bekendmaking van het besluit over de BBT-conclusies betreffende grote stookinstallaties in het Publicatieblad van de Europese Unie, informatie als bedoeld in bijlage 6 en/of bewijzen van de toepassing van de BBT toe te sturen aan het milieuagentschap IAOS (artikel 18a GV-verordening, voorheen artikel 16 GV-verordening).

- 22 Volgens artikel 123a, lid 1, van die verordening mogen de in de geïntegreerde vergunning vastgelegde emissienormen niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus die in de BBT-conclusies betreffende stookinstallaties zijn gedefinieerd (BBT-geassocieerde emissieniveaus). Van deze regel kan, met inachtneming van de voorwaarden in

artikel 123a, lid 3, ZOOS dan wel artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75, worden afgeweken indien uit de beoordeling blijkt dat het behalen van emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken en waarop de bij besluit van de Europese Commissie aangenomen BBT-conclusies betrekking hebben, zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen als gevolg van: 1. de geografische ligging van de installatie, of 2. milieuomstandigheden in het gebied van de vestigingsplaats, of 3. technische kenmerken van de installatie.

- 23 Krachtens artikel 27 ZCHAV en artikel 23 van richtlijn 2008/50 is ten aanzien van het gebied van de gemeente Galabovo voor de verlaging van de emissies van verontreinigende stoffen en het behalen van de voor de periode 2019-2023 vastgelegde grenswaarden voor zwaveldioxide, bij besluit van de gemeenteraad Galabovo van 30 november 2018 een plan vastgesteld met de benaming „Bijstelling van het luchtkwaliteitsplan in de gemeente Galabovo met betrekking tot de verontreinigende stoffen fijnstof (PM₁₀) en zwaveldioxide (SO₂)” (hierna: „plan”). In dit plan zijn de vier thermische centrales in de regio, waaronder de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD, en de verwarming van woningen als belangrijkste bronnen van verontreiniging door zwaveldioxide genoemd.
- 24 Dit plan voorzag in een langetermijnmaatregel voor de vermindering van de verontreiniging door zwaveldioxide: „de uitvoering van projecten voor het ombouwen van ontzwavelingsinstallaties en het behalen van een minimumpercentage voor ontzwaveling van 98 % alsmede het verbod op de exploitatie van ketelaggregaten zonder functionerende ontzwavelingsinstallaties”.
- 25 Uit de feiten blijkt dat de uitvoerend directeur van het IAOS bij besluit van 21 december 2018 een ander ontzwavelingspercentage heeft vastgelegd dan het percentage dat is vermeld in het plan van de gemeente Galabovo. De bij de Administrativen sad Stara Zagora aangevochten individuele administratieve handeling voorziet in een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97 % voor de ontzwavelingsinstallaties 1/2, 3/4, 7 en 8, en een minimumpercentage voor ontzwaveling van 97,5 % voor de ontzwavelingsinstallaties 5/6, hetgeen in strijd is met de maatregel in het plan van de gemeente Galabovo dat een minimumpercentage voor ontzwaveling van 98 % bepaalt. De Administrativen sad Stara Zagora heeft geweigerd een standpunt in te nemen over de aangevoerde incoherenties door te verklaren dat bij de bijstelling van de geïntegreerde vergunning in de volgens de GV-verordening geregelde administratieve procedure, de uitwerking of de aanpassing van een dergelijk plan geen voorwaarde is voor de vaststelling van de bestreden handeling.
- 26 Uit het plan van de gemeente Galabov blijkt dat de verwarming van woningen tussen 10,1 % en 79 % van de uurgrenswaarde van de concentratie zwaveldioxide in de verschillende woongebieden van de gemeente beslaat. De beantwoording van de vraag of de voorwaarden in het besluit van de uitvoerend directeur van het IAOS tot naleving of schending van de luchtkwaliteitsnormen zullen leiden, is gebaseerd op een door de exploitant met het model PLUME gemaakte wiskundige berekening van de verontreiniging, waarbij de concentratie in de lucht van de

verwachte emissies van de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD worden vergeleken met de luchtkwaliteitsnormen zonder dat rekening wordt gehouden met de gevolgen van andere industriële bronnen in het gebied en de verwarming van woningen.

- 27 Richtlijn 2010/75 bepaalt dat de emissiegrenswaarden in de geïntegreerde vergunning in beginsel de BBT-geassocieerde emissieniveaus voor zwaveldioxide van maximaal 160 mg/Nm³ voor installaties met een vermogen van meer dan 300 MW niet overschrijden, waarbij voor installaties die plaatselijke bruinkool verbranden de norm bij maximaal 320 mg/Nm³ ligt (BBT-conclusie 21, punt 2.1.4, tabel 4 van de BBT-conclusies voor grote stookinstallaties) en voor kwik bij 1-7 µg/Nm³ (BBT-conclusie 23). De bij de geïntegreerde vergunning toegestane afwijking voor zwaveldioxide bevat een ontzwavelingspercentage van 97 %, wat overeenkomt met 570 mg/Nm³, en de door de administratieve autoriteit goedgekeurde afwijking voor kwik ligt bij maximaal 30 µg/m³.
- 28 De mogelijkheid om hiervan af te wijken is geregeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 (omgezet in artikel 123a, lid 4, ZOOS). Artikel 18 van die richtlijn bepaalt dat de in de geïntegreerde vergunning voor grote stookinstallaties vastgelegde emissiegrenswaarden niet als gevolg mogen hebben dat niet wordt voldaan aan milieukwaliteitsnormen [in de Bulgaarse taalversie woordelijk: „milieukwaliteitsstandaards”]. Het Bulgaarse recht hanteert het begrip „milieukwaliteitsnorm” (§ 1, punt 8, van de Dopalnitelnite razporedbi na ZOOS; aanvullende bepalingen bij de ZOOS). Wanneer de toepassing van de BBT ertoe kan leiden dat deze normen niet worden nageleefd, moeten in de geïntegreerde vergunning extra maatregelen worden vastgesteld. De normen inzake de kwaliteit van de buitenlucht als bedoeld in richtlijn 2008/50 met inbegrip van de uur- en daggrenswaarden voor zwaveldioxide zijn echter juist een dergelijke norm (zie de conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 16 december 2010 bij de gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 en C-167/09, Stichting Natuur en Milieu e.a., EU:C:2010:775, punt 62). Daaruit kan worden afgeleid dat een afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 kan worden toegestaan op voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan de werking van artikel 18 van die richtlijn, dat wil zeggen alleen wanneer dit niet leidt tot schending van milieukwaliteitsnormen.
- 29 Op het grondgebied van de gemeente Galabovo is er sprake van een systematische overschrijding van de uur- en daggrenswaarden voor zwaveldioxide. Dit is vastgesteld en thans voorwerp van zaak C-730/19 die bij het Hof aanhangig is. Artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 bepaalt dat in geval luchtkwaliteitsnormen zijn overschreden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen worden opgenomen, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Het uiterste tijdstip voor naleving van de grenswaarden voor zwaveldioxide is geruime tijd vóór de verlening van de in eerste aanleg bestreden geïntegreerde vergunning verstreken, zodat de litigieuze bepaling van toepassing is op het onderhavige geding (bijlage XI van richtlijn 2008/50). Het Hof heeft

artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 reeds uitgelegd doordat het in punt 109 van zijn arrest van 5 april 2017 in de zaak Commissie/Bulgarije (C-488/15, EU:C:2017:267) erop heeft gewezen dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, doch dat deze maatregelen hoe dan ook van dien aard moeten zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden.

- 30 Het luchtkwaliteitsplan van de gemeente Galabovo is uitgewerkt ter uitvoering van artikel 23 van richtlijn 2008/50 en omvat concrete maatregelen voor thermische centrales in het gebied, waaronder dus ook voor de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD. De administratieve autoriteit en de rechter in eerste aanleg hebben dit buiten beschouwing gelaten en zijn uitgegaan van andere dan de daarin geregelde voorwaarden voor de afwijking met betrekking tot de indicator zwaveldioxide. Er is sprake van een conflict tussen normen van afgeleid Unierecht, waarbij artikel 15, lid 4, juncto artikel 18 van richtlijn 2010/75 worden toegepast zonder dat artikel 13 en artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 in aanmerking worden genomen. De vraag rijst of de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking van BBT-conclusies rekening moet houden met de relevante wetenschappelijke gegevens betreffende de verontreiniging van het gebied, waarvan een groot deel is vastgelegd in het analytische gedeelte van het op grond van artikel 23 van richtlijn 2008/50 uitgewerkte luchtkwaliteitsplan in een bepaalde zone of agglomeratie met inbegrip van maatregelen ter naleving van de in het plan vastgelegde luchtkwaliteitsnormen, en of zij tevens verplicht is te beoordelen of het toestaan van de afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 een risico kan vormen voor de naleving van de luchtkwaliteitsnormen.
- 31 Enerzijds laten artikel 15, lid 4 en artikel 18 van richtlijn 2010/75 onder bepaalde voorwaarden toe dat een afwijking van de BBT-geassocieerde emissieniveaus wordt toegestaan. Anderzijds verwijzen zij echter ook naar artikel 13 van richtlijn 2008/50 op grond waarvan de luchtkwaliteitsnormen zoals de uur- en daggrenswaarde voor zwaveldioxide niet mag worden overschreden. Bovendien moeten in het geval van overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, op grond van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 in de luchtkwaliteitsplannen maatregelen zijn vastgelegd zodat de luchtkwaliteitsnormen zo snel mogelijk worden nageleefd. Uit deze conclusies vloeit de vraag voort of de uitvoerend directeur van het IAOS de juridische mogelijkheid had om in het onderhavige geval een afwijking van de BBT-geassocieerde emissieniveaus toe te staan, wanneer dit eraan in de weg zou staan dat de grenswaarden voor zwaveldioxide op het grondgebied van de gemeente zo snel mogelijk worden behaald en/of wanneer dit een schending vormt van de maatregelen in het plan van de gemeente Galabovo.
- 32 Volgens artikel 18 van richtlijn 2010/75 beoordeelt de bevoegde autoriteit bij de verlening en bijstelling van geïntegreerde vergunningen of de in de vergunning vastgestelde emissieniveaus leiden tot een inbreuk op de luchtkwaliteitsnormen.

Aangezien de luchtkwaliteitsnormen gelden voor de concentraties van een verontreinigende stof in een bepaald gebied, kan worden geconcludeerd dat een effectbeoordeling moet plaatsvinden van de emissies van alle bronnen die bijdragen tot de vorming van concentraties van die verontreinigende stof. In het onderhavige geval heeft de administratieve autoriteit haar beoordeling gebaseerd op een berekening die de exploitant met behulp van het model PLUME heeft gemaakt. Wat de praktische rechtstoepassing in deze zaak betreft rijst de vraag of de effecten van de vier thermische centrales in het gebied op de luchtkwaliteitsnormen evenals de effecten van het verwarmen van woningen zijn onderzocht als uitgangspunten van de effectbeoordeling in het kader van het plan van de gemeente Galabovo.

- 33 Er is sprake van een conflict tussen normen van afgeleid Unierecht, waarbij de bestuursrechter, de Administrativen sad Stara Zagora, artikel 15, lid 4, juncto artikel 18 van richtlijn 2010/75 heeft toegepast zonder daarbij artikel 13 en artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 in aanmerking te hebben genomen. Door de samenhang tussen de aangevoerde bepalingen rijst de vraag of de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van de aanvraag voor een afwijking van de BBT-conclusies verplicht is om de effecten te beoordelen van alle bronnen die bijdragen tot concentraties van een specifieke verontreinigende stof in een gebied. Indien de emissies van de thermische centrale Maritsa-iztok 2 EAD bijdragen tot een inbreuk op de luchtkwaliteitsnormen doet zich de vraag voor of de administratieve autoriteit de juridische mogelijkheid had om de afwijking van de BBT-geassocieerde emissieniveaus toe te staan.
- 34 De uiteengezette motivering impliceert verschillende interpretaties en is van doorslaggevend belang voor de juiste beslechting van het geding. De beantwoording van de prejudiciële vragen blijkt niet duidelijk en eenduidig uit een eerder arrest van het Hof en evenmin zijn de betekenis en strekking van de bepalingen die moeten worden uitgelegd, zo evident dat geen ruimte voor twijfel bestaat.