



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 maart 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Luchtkwaliteit – Richtlijn 2008/50/EG – Artikelen 13 en 23 – Grenswaarden voor de bescherming van de volksgezondheid – Overschrijding – Luchtkwaliteitsplan – Richtlijn 2010/75/EU – Geïntegreerde preventie en vermindering van verontreiniging – Bijstellen van een vergunning voor het exploiteren van een thermische centrale – Emissiegrenswaarden – Artikel 15, lid 4 – Aanvraag voor een afwijking en vaststelling van minder strenge emissiegrenswaarden – Ernstige verontreiniging – Artikel 18 – Naleving van de milieukwaliteitsnormen – Verplichtingen van de bevoegde autoriteit”

In zaak C-375/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) bij beslissing van 1 juni 2021, ingekomen bij het Hof op 17 juni 2021, in de procedure

Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie”

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

NS

tegen

Izpalnitelen director na Izpalnitelna agentsia po okolna sreda,

„TETS Maritsa-iztok 2” EAD,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl en J. Passer (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Bulgaars.

gelet op de opmerkingen van:

- Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie”, vertegenwoordigd door A. M. Kodzhabashev, R. I. Stoilova, advokati, en F. Logue, solicitor,
- „TETS Maritsa-iztok 2” EAD, vertegenwoordigd door Z. D. Dinchev,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door T. Mitova en L. Zaharieva als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Bozhilova, M. Noll-Ehlers en C. Valero als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 september 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU, de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1, met rectificatie in PB 2009, L 10, blz. 35) alsook artikel 15, lid 4, en artikel 18 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie”, een Bulgaarse vereniging, „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” – Helleense Republiek, een Griekse burgervereniging van algemeen nut, alsmede NS, een Grieks burger, en anderzijds de uitvoerend directeur van het Izpalnitelna agentsia po okolna sreda (uitvoerend milieuagentschap, Bulgarije) (hierna: „uitvoerend directeur”) en „TETS Maritsa-iztok 2” EAD, een exploitant van een thermische centrale, inzake de bijstelling, door de uitvoerend directeur, van de vergunning betreffende TETS Maritsa-iztok 2, een Bulgaarse thermische centrale, voor de exploitatie van een stookinstallatie om elektriciteit te produceren, een installatie om waterstof te produceren en een stortplaats voor inerte afvalstoffen, bouwafval en gevaarlijke alsook ongevaarlijke afvalstoffen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/50

3 Overweging 18 van richtlijn 2008/50 luidt als volgt:

„Er dienen luchtkwaliteitsplannen te worden ontwikkeld voor zones en agglomeraties waar de concentraties van verontreinigde stoffen in de lucht de geldende streefwaarden voor luchtkwaliteit of grenswaarden, verhoogd met tijdelijke overschrijdingsmarges, overschrijden. Stoffen die de lucht verontreinigen komen uit allerlei bronnen en activiteiten. Ter garantie van een goede samenhang tussen de diverse beleidslijnen dienen deze luchtkwaliteitsplannen, waar mogelijk, samenhangend te zijn en te worden geïntegreerd met de plannen en programma's die zijn voorbereid krachtens richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties [(PB 2001, L 309, blz. 1)], richtlijn 2001/81/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB 2001, L 309, blz. 22)] en richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï [(PB 2002, L 189, blz. 12)]. Er zal tevens terdege rekening worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [(PB 2008, L 24, blz. 8)].”

4 Artikel 1 van richtlijn 2008/50 („Toepassingsgebied”) bepaalt:

„Deze richtlijn voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;

[...]”

5 Artikel 2 van deze richtlijn („Definities”) luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

5. „grenswaarde”: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;

[...]

9. ‚streefwaarde’: een niveau dat is vastgesteld met het doel om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt;

[...]”

- 6 Artikel 13 van deze richtlijn („Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”) bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide [(SO₂)], PM₁₀, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1.”

- 7 Artikel 23 van deze richtlijn („Luchtkwaliteitsplannen”) bepaalt in lid 1:

„Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. [...]

[...]”

Richtlijn 2010/75

- 8 Artikel 3 van richtlijn 2010/75 („Definities”) bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

2. ‚verontreiniging’: de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan;

[...]

6. ‚milieukwaliteitsnorm’: alle eisen waaraan op een bepaald moment in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie;

[...]”

9 Artikel 14 van deze richtlijn („Vergunningsvoorwaarden”) luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 11 en 18 nodig zijn.

[...]

2. Voor de toepassing van lid 1, onder a), kunnen de emissiegrenswaarden worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen.

[...]

4. Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken [(BBT)] als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.

[...]”

10 Artikel 15 van deze richtlijn („Emissiegrenswaarden, gelijkwaardige parameters en technische maatregelen”) bepaalt het volgende:

„1. De emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen gelden op het punt waar de emissies de installatie verlaten en worden bepaald zonder rekening te houden met een eventuele voorafgaande verdunning.

[...]

2. Onverminderd artikel 18 zijn de emissiegrenswaarden en de gelijkwaardige parameters en de technische maatregelen, bedoeld in artikel 14, leden 1 en 2, gebaseerd op de [BBT], zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven.

3. De bevoegde autoriteit stelt emissiegrenswaarden vast die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de [BBT] geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, bedoelde besluiten over BBT-conclusies, door:

a) emissiegrenswaarden vast te stellen die niet hoger zijn dan de met de [BBT] geassocieerde emissieniveaus. Die emissiegrenswaarden worden uitgedrukt voor dezelfde of kortere perioden en voor dezelfde referentieomstandigheden als die met de [BBT] geassocieerde emissieniveaus; of

b) emissiegrenswaarden vast te stellen die, wat betreft waarden, perioden en referentieomstandigheden, verschillen van de onder a) bedoelde emissiegrenswaarden.

Wanneer punt b) wordt toegepast, beoordeelt de bevoegde autoriteit ten minste jaarlijks de resultaten van de monitoring van de emissies, teneinde na te gaan of de emissies in normale bedrijfsomstandigheden niet hoger waren dan de met de [BBT] geassocieerde emissieniveaus.

4. In afwijking van lid 3, en onverlet artikel 18, mag de bevoegde autoriteit in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen. Een dergelijke afwijking is enkel toegestaan indien uit een beoordeling blijkt dat het halen van emissieniveaus die samenhangen met de [BBT] zoals beschreven in de BBT-conclusies zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, dit als gevolg van:

- a) de geografische ligging of de plaatselijke milieuomstandigheden van de betrokken installatie; of
- b) de technische kenmerken van de betrokken installatie.

De bevoegde autoriteit zet in een bijlage bij de vergunningsvoorwaarden de redenen uiteen voor de toepassing van de eerste alinea, inclusief het resultaat van de beoordeling en de motivering van de opgelegde voorwaarden.

De overeenkomstig de eerste alinea vastgestelde emissiegrenswaarden mogen echter niet hoger zijn dan de eventueel toepasselijke, in de bijlagen bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden.

De bevoegde autoriteit waarborgt hoe dan ook dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt en dat een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt bereikt.

[...]

Bij iedere toetsing van de vergunningsvoorwaarden overeenkomstig artikel 21 toetst de bevoegde autoriteit opnieuw de toepassing van de eerste alinea.

[...]”

- 11 Artikel 18 van de richtlijn („Milieukwaliteitsnormen”) luidt:

„Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de [BBT] haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.”

- 12 Artikel 31 van richtlijn 2010/75 („Ontzwavelingspercentage”) bepaalt:

„1. Voor stookinstallaties die inheemse vaste brandstoffen stoken en die wegens de kenmerken van die brandstoffen niet aan de in artikel 30, leden 2 en 3, bedoelde emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide kunnen voldoen, kunnen die lidstaten in plaats daarvan de in deel 5 van bijlage V vastgestelde minimumpercentages voor ontzwaveling toepassen, overeenkomstig de in deel 6 van die bijlage vastgestelde voorschriften voor de naleving en na voorafgaande validering door de bevoegde autoriteit van het technische verslag als bedoeld in artikel 72, lid 4, onder a).

2. Voor stookinstallaties die inheemse vaste brandstoffen stoken en afval meeverbranden, en die wegens de kenmerken van de inheemse vaste brandstof niet kunnen voldoen aan de C_{proces} -waarden voor zwaveldioxide zoals bepaald in bijlage VI, deel 4, punt 3.1 of 3.2, kunnen de lidstaten daarentegen de in deel 5 van bijlage V vastgestelde minimumpercentages voor ontzwaveling toepassen, overeenkomstig de in deel 6 van die bijlage vastgestelde nalevingsvoorschriften. Indien lidstaten dit lid toepassen, bedragen de in bijlage VI, deel 4, punt 1, bedoelde $C_{\text{afvalstoffen}}$ 0 mg/Nm³.

3. De Commissie herziet uiterlijk 31 december 2019 de mogelijke toepassing van de in deel 5 van bijlage V vastgestelde minimumpercentages voor ontzwaveling, waarbij met name rekening wordt gehouden met de [BBT] en de voordelen van lagere zwaveldioxide-emissies.”

Uitvoeringsbesluit 2017/1442 van de Commissie

- 13 Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies op grond van richtlijn 2010/75, voor grote stookinstallaties (PB 2017, L 212, blz. 1) bepaalt met name de aan de BBT gerelateerde emissieniveaus voor zwaveldioxide.

Bulgaars recht

Wet inzake schone buitenlucht

- 14 Artikel 6, lid 1, van de Zakon za chistotata na atmosferiya vazduh (wet inzake schone buitenlucht) van 28 mei 1996 (DV nr. 45 van 28 mei 1996), in de voor het hoofdgeding geldende versie (hierna: „wet schone buitenlucht”), luidt als volgt:

„De minister van Milieu en Water en de minister van Volksgezondheid stellen gezamenlijk besluiten vast met nieuwe grenswaarden voor schadelijke (verontreinigende) stoffen in de buitenlucht en voor depositie van schadelijke (verontreinigende) stoffen.”

- 15 Artikel 9 („Emissies uit stationaire bronnen”) van deel I, hoofdstuk 3 („Emissiebeperking”), van de wet schone buitenlucht bepaalt het volgende:

„(1) De minister van Milieu en Water en de overige betrokken ministers stellen gezamenlijk besluiten vast met emissiegrenswaarden voor schadelijke (verontreinigende) stoffen in de buitenlucht uit stationaire installaties en activiteiten.

(2) De emissiegrenswaarden worden opgesteld om een luchtkwaliteit te waarborgen overeenkomstig de nieuwe grenswaarden voor schadelijke (verontreinigende) stoffen zoals bedoeld in artikel 6.

(3) De emissiegrenswaarden zijn bindend voor alle installaties en activiteiten, behalve in de door artikel 3, lid 2, en artikel 10a, bedoelde gevallen.

(4) De emissiegrenswaarden worden berekend op basis van:

1. bij besluit van de Europese Commissie vastgestelde [BBT]-conclusies in de zin van punt 42c van de aanvullende bepalingen van de Zakon za opazvane na okolnata sreda [(milieuwet) (DV nr. 91 van 25 september 2002), in de voor het hoofdgeding geldende versie (hierna: 'milieuwet')];
2. de nieuwste technische en technologische ontwikkelingen, wetenschappelijke ontdekkingen en resultaten van de praktijktoepassing van die ontdekkingen.

(5) Afhankelijk van de omstandigheden op het grondgebied van een bepaalde gemeente kunnen in bepaalde gemeenten, zones of agglomeraties strengere emissiegrenswaarden voor installaties en activiteiten worden vastgesteld dan in de besluiten zoals bedoeld in lid 1 en in de artikelen 9a tot en met 9d.

[...]"

16 Artikel 27 van de wet schone buitenlucht luidt:

„(1) Indien in een bepaalde zone de totale emissies de normen voor schadelijke (verontreinigende) stoffen in de lucht en de depositienormen overschrijden, stellen de burgemeesters van de betreffende gemeenten programma's op en voeren deze uit teneinde het gehalte vervuilende stoffen terug te dringen en de vastgestelde normen na te leven in de zin van artikel 6. De programma's worden vastgesteld door de gemeenteraden.

[...]

(4) De in lid 1 bedoelde programma's omvatten tevens: de doelstellingen, de maatregelen, de mijlpalen en de termijnen waarbinnen deze moeten worden bereikt; de organisaties en instellingen die ze moeten uitvoeren; de middelen om de tenuitvoerlegging te verzekeren, alsook de wijze van verslaglegging en toezicht op de uitvoering en de wijze van beoordeling van de resultaten.

(5) Wanneer een of meerdere vervuilende stoffen de vastgestelde grenswaarden overschrijden en de termijn om aan deze waarden te voldoen is verstreken, bevatten de in lid 1 bedoelde programma's passende maatregelen waarmee wordt gezorgd dat de overschrijding zo kort mogelijk duurt.

(6) De uitvoering van de in lid 1 bedoelde programma's moet ieder jaar leiden tot een daling van het aantal overschrijdingen van de normen voor schadelijke stoffen en de gemiddelde jaarlijkse waarden van vervuilende stoffen, wanneer die bij registratie op de controlepunten van het nationale milieubewakingssysteem in de gemeente hoger zijn dan de vastgestelde luchtkwaliteitsnormen.

[...]"

Milieuwet

17 Artikel 123 van de milieuwet bepaalt:

„(1) De geïntegreerde vergunning in de zin van artikel 117 omvat:

1. [...] de emissiegrenswaarden van de in bijlage 8 bedoelde stoffen en andere vervuilende stoffen die de betrokken installatie mogelijk in aanzienlijke hoeveelheden loost of uitstoot:
 - a) bij de bepaling van de emissiegrenswaarden wordt rekening gehouden met de eigenschappen van de stoffen en het risico dat zij verontreiniging van het ene naar het andere milieu brengen;
 - b) de emissiegrenswaarden kunnen worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen;

[...]

4. de passende voorwaarden voor emissietoezicht;

[...]

(2) De bevoegde autoriteit in de zin van artikel 120, lid 1, bepaalt de voorwaarden voor vergunningverlening en neemt daarbij de BBT-conclusies in acht.

[...]

(11) [...] In de geïntegreerde vergunning bepaalt de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 120, lid 1, indien nodig aanvullende maatregelen om te voldoen aan milieukwaliteitsnormen die strenger zijn dan wat met toepassing van de BBT kan worden bereikt. Dit geldt onverminderd het effect van de voorgeschreven maatregelen om te voldoen aan andere milieukwaliteitsnormen. [...]

18 Artikel 123a van de milieuwet luidt als volgt:

„[...] (1) De in artikel 123, lid 1, punt 1, bedoelde emissiegrenswaarden zijn in normale exploitatieomstandigheden:

1. niet hoger dan de emissiewaarden volgens de bij besluit van de Europese Commissie vastgestelde BBT-conclusies; deze emissiegrenswaarden betreffen identieke of kortere tijdvakken en dezelfde referentieomstandigheden als de emissiewaarden die in de besluiten zijn bepaald, of
2. anders dan de in punt 1 bedoelde waarden, maar waarborgen de naleving van de emissiewaarden volgens de bij besluit van de Europese Commissie vastgestelde BBT-conclusies.

(2) De naleving in de zin van lid 1, punt 2, wordt gewaarborgd door toezicht op de emissies en minstens eenmaal per jaar vindt er een beoordeling van de resultaten plaats door de toezichthoudende autoriteit.

(3) [...] De bevoegde autoriteit in de zin van artikel 120, lid 1, kan minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen dan in lid 1, indien uit een beoordeling blijkt dat het bereiken van met de BBT geassocieerde emissiewaarden, overeenkomstig de aanwijzingen in de BBT-conclusies die zijn vastgesteld bij besluit van de Europese Commissie, tot onevenredig hoge kosten in vergelijking met de milieuvoordelen zou leiden, vanwege:

1. de geografische ligging van de installatie, of
2. de plaatselijke milieukenmerken, of
3. de technische kenmerken van de installatie.

(4) In de gevallen bedoeld in lid 3 mogen de emissiegrenswaarden geen ernstige milieuverontreiniging veroorzaken en moeten zij een hoog niveau van bescherming van het milieu mogelijk maken.”

- 19 In de aanvullende bepalingen van de milieuwet worden de begrippen emissiegrenswaarde, milieukwaliteitsnormen, geïntegreerde vergunning en BBT gedefinieerd.

Besluit betreffende de vereisten en de procedure voor de verlening van geïntegreerde vergunningen

- 20 Artikel 2 van de Naredba za usloviyata i reda za izdavane na kompleksni razreshitelni (besluit betreffende de vereisten en de procedure voor de verlening van geïntegreerde vergunningen) van 2 oktober 2009 (DV nr. 80 van 9 oktober 2009) bepaalt in de voor het hoofdgeding geldende versie de voorwaarden waaronder een geïntegreerde vergunning wordt verleend.

Besluit betreffende de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxiden en deeltjes die door grote stookinstallaties in de atmosfeer vrijkomen

- 21 Artikel 12 van de Naredba za normite za dopustimi emisii na seren dioksid, azotni oksidi i prah, izpuskani v atmosferata ot golemi gorivni instalatsii (besluit betreffende de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxiden en deeltjes die door grote stookinstallaties in de atmosfeer vrijkomen) van 28 december 2012 (DV nr. 2 van 8 januari 2013) bepaalt in de versie die geldt voor het hoofdgeding:

„(1) Wanneer een stookinstallatie inheemse vaste brandstof gebruikt die wegens de kenmerken ervan niet kan voldoen aan de in artikel 5 bepaalde waarden voor zwaveldioxide, kunnen de in deel 5 van bijlage V vastgestelde minimumpercentages voor ontzwaveling worden toegepast overeenkomstig de in deel 6 van bijlage 1 vastgestelde voorschriften.

(2) De in lid 1 bepaalde afwijking kan worden toegestaan op basis van door de minister van Milieu en Water of een door hem aangewezen functionaris goedgekeurde technische bewijsstukken die de exploitant vóór de afgifte/herziening van de geïntegreerde vergunning heeft ingediend en waaruit blijkt dat het technisch onmogelijk is om de emissiegrenswaarden overeenkomstig artikel 5 na te leven.

(3) Met het oog op het jaarverslag aan de Europese Commissie lichten de exploitanten van stookinstallaties voor 31 maart de minister van Milieu en Water in over het voorgaande jaar, met betrekking tot:

1. het zwavelgehalte van de gebruikte brandstof en het bereikte ontzwavelingspercentage, in gemiddelde maandelijkse waarden per schoorsteen of per ketel, voor de installaties waarop lid 1 van toepassing is [...].”.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 22 TETS Maritsa-iztok 2 is de grootste van de vier thermische centrales van het energiecomplex Maritsa-iztok in Bulgarije, met een totaal geïnstalleerd vermogen van 1 602 megawatt (MW). De centrale is gebouwd op het grondgebied van de gemeente Radnevo (Bulgarije), hemelsbreed ongeveer 24,5 km van de gemeente Galabovo (Bulgarije), en bestaat uit acht blokken waarin ontzwavelingsinstallaties zijn geplaatst.
- 23 Bij besluit van 21 december 2018 heeft de uitvoerend directeur de in 2005 verleende geïntegreerde vergunning voor de exploitatie van de bovengenoemde installaties van TETS Maritsa-iztok 2 bijgesteld (hierna: „litigieus besluit”). Dit besluit is vastgesteld op grond van de milieuwet die is aangenomen ter omzetting van richtlijn 2010/75, gelezen in samenhang met uitvoeringsbesluit 2017/1442.
- 24 Volgens de uitvoerend directeur konden de grenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂) en kwik worden vervangen door gelijkwaardige technische parameters of maatregelen, waardoor hetzelfde milieubeschermingsniveau wordt verkregen. Voor SO₂ heeft hij zo een afwijking toegestaan door een ontzwavelingspercentage vast te stellen op grond van artikel 123, lid 1, punt 1, onder b), van de milieuwet junctis artikel 12 van het besluit van 28 december 2012, in de op het hoofdgeding van toepassing zijnde versie, en artikel 31 van richtlijn 2010/75.
- 25 Het aldus toegestane ontzwavelingspercentage is evenwel overeenkomstig artikel 123a, lid 3, van de milieuwet bij wijze van afwijking vastgesteld op 97 en 97,5 %. Met deze ontzwavelingspercentages kan namelijk niet het normaal gesproken verplichte maximale BBT-emissieniveau van 320 mg/Nm³ voor SO₂ worden gewaarborgd; deze percentages leiden tot SO₂-emissies van 570 mg/Nm³. Zij zijn zo vastgesteld omdat de betrokken exploitant voor een hoger ontzwavelingspercentage aanzienlijke investeringen had moeten doen, waardoor de kosten in de zin van die bepaling buitensporig zouden stijgen.
- 26 Het beroep van Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” tegen het litigieuze besluit is bij vonnis van 28 augustus 2020 verworpen door de Administrativen sad Stara Zagora (bestuursrechter in eerste aanleg Stara Zagora, Bulgarije).
- 27 Deze rechter heeft geoordeeld dat, anders dan Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” betoogde, niet hoefde te worden getoetst en beoordeeld of belang moest worden gehecht aan de bijstelling van het luchtkwaliteitsplan in de gemeente Galabovo, dat is uitgewerkt met betrekking tot de verontreinigende stoffen zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM₁₀) voor de periode 2019-2023, welke bijstelling op 30 november 2018 is vastgesteld door de gemeenteraad van Galabovo ter uitvoering van artikel 23 van richtlijn 2008/50. De rechter heeft geoordeeld dat de gedetailleerde procedure voor het verlenen en bijstellen van geïntegreerde vergunningen volgens het besluit van

2 oktober 2009, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, niet vereiste dat een dergelijk plan werd opgesteld als voorwaarde om een geïntegreerde vergunning bij te stellen, zodat de uitvoerend directeur niet gebonden was aan de inhoud van het plan.

- 28 Daarom heeft de rechter in eerste aanleg geoordeeld dat de normen voor toegestane emissies overeenkomstig artikel 123, lid 1, onder b), van de milieuwet konden worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of technische maatregelen waardoor een gelijkwaardig niveau van milieubescherming werd gewaarborgd. Tevens heeft deze rechter – in dit verband met name onder verwijzing naar artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75, dat is omgezet in artikel 123a, leden 3 en 4, van deze wet – geoordeeld dat de afwijking betreffende de verlaging van het ontzwavelingspercentage dat nodig was om de normaal gesproken geldende SO₂-emissiewaarden te verkrijgen, rechtsgeldig kon worden verleend op grond van die bepalingen en van artikel 31 van deze richtlijn.
- 29 Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie”, „The Green Tank – grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel” – Helleense Republiek alsook NS hebben bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld.
- 30 Deze laatste rechter benadrukt met name dat het in punt 27 van dit arrest genoemde plan van de gemeente Galabovo een langetermijnmaatregel bevat om SO₂-verontreiniging terug te dringen, onder het opschrift „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”. Deze rechter merkt in dit verband op dat de lagere ontzwavelingspercentages die de uitvoerend directeur in het litigieuze besluit heeft toegestaan, niet overeenstemmen met deze minimale ontzwaveling van 98 %.
- 31 Volgens de verwijzende rechter staat ook vast dat de toegestane gemiddelde waarden SO₂ per dag en per uur in de gemeente Galabovo stelselmatig worden overschreden, hetgeen met name heeft geleid tot de vaststelling en bijstelling van het bovengenoemde plan en aanleiding heeft gegeven tot de inleiding van een niet-nakomingsprocedure in de zaak Commissie/Bulgarije (C-730/19), die aanhangig is bij het Hof.
- 32 Bovendien blijkt uit dit plan dat de uurgemiddelde concentraties SO₂ in die gemeente worden veroorzaakt door verschillende andere industriële en huishoudelijke bronnen, die er gezamenlijk voor zorgen dat de bovengenoemde waarden worden overschreden, aldus de verwijzende rechter.
- 33 De vraag rijst dus in welke mate de uitvoerend directeur bij de vaststelling van het litigieuze besluit rekening had moeten houden met de verschillende in de punten 30 tot en met 32 van dit arrest genoemde factoren.
- 34 In deze omstandigheden heeft de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn [2010/75] en de artikelen 13 en 23 van richtlijn [2008/50] 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] moet nagaan of het toestaan van de afwijking een risico kan vormen voor de naleving van de milieukwaliteitsnormen, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens

over milieuverontreiniging, daaronder begrepen de maatregelen in het kader van het betreffende luchtkwaliteitsplan in een bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn [2008/50]?

- 2) Moet artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn [2010/75] en de artikelen 13 en 23 van richtlijn [2008/50] 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] moet afzien van de vaststelling van minder strenge emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, indien deze afwijking in strijd is met de maatregelen die zijn opgenomen in het kader van het betreffende luchtkwaliteitsplan dat in de bepaalde zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn [2008/50] is vastgesteld, en een risico kan vormen voor het bereiken van het doel om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden?
- 3) Moet artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 18 van richtlijn [2010/75] en artikel 13 van richtlijn [2008/50] 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] moet nagaan of de vaststelling van minder strengere emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen uit een installatie, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, daaronder begrepen het cumulatieve effect met andere bronnen van de verontreinigende stof in kwestie, zou bijdragen tot overschrijding van de betreffende grenswaarden voor de luchtkwaliteit die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn [2008/50] in een bepaalde zone of agglomeratie zijn vastgesteld, en, indien tot die overschrijding wordt bijgedragen, moet afzien van een afwijking die een risico zou vormen voor het naleven van de milieukwaliteitsnormen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 35 Vooraf zij opgemerkt dat de vragen aan het Hof onder andere artikel 4, lid 3, VEU betreffen maar dat de motivering van de verwijzingsbeslissing niet toelicht waarom een uitlegging van die bepaling van het VEU nodig is voor de beslissing die de verwijzende rechter in het hoofdgeding moet wijzen. Het aan deze vragen voorafgaande, afsluitende punt van de verwijzingsbeslissing vermeldt zelf overigens slechts dat het Hof moet worden bevraagd over de uitlegging van de betrokken bepalingen in de richtlijnen 2008/50 en 2010/75.
- 36 Om de vragen van de verwijzende rechter in deze zaak te beantwoorden is het dus niet nodig om artikel 4, lid 3, VEU uit te leggen.
- 37 Gelet op het voorgaande wenst de verwijzende rechter met zijn tezamen te behandelen vragen in wezen te vernemen of artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 junctis artikel 18 ervan en de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in dat artikel 15, lid 4, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, met inbegrip van het cumulatieve effect met andere bronnen van de betreffende verontreinigende stof, en met de maatregelen in het voor de betrokken zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50 vastgestelde luchtkwaliteitsplan, die afwijking moet weigeren wanneer zij kan bijdragen aan een overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen die op grond van

artikel 13 van richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld of wanneer zij in strijd is met de in dat plan opgenomen maatregelen om de naleving van die normen te waarborgen en de overschrijding zo kort mogelijk te laten duren.

- 38 Richtlijn 2008/50 voorziet volgens artikel 1, punt 1, ervan in maatregelen die erop gericht zijn doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen. In dit kader bepaalt artikel 13, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat de niveaus van met name SO₂ in de lucht in het geheel van hun zones en agglomeraties de in bijlage XI bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden niet overschrijden [arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO₂), C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 62].
- 39 Het Hof heeft er bovendien reeds op gewezen dat artikel 23 van richtlijn 2008/50 een rechtstreeks verband legt tussen de overschrijding van de SO₂-grenswaarden die zijn vastgesteld in artikel 13, lid 1, van deze richtlijn juncto bijlage XI bij die richtlijn, en de opstelling van luchtkwaliteitsplannen [arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO₂), C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 129 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Blijkens artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 moet de constatering dat er in bepaalde zones of agglomeraties sprake is van een dergelijke overschrijding, namelijk leiden tot de vaststelling van een luchtkwaliteitsplan.
- 40 Wat de inhoud van die plannen betreft, heeft het Hof tevens verklaard dat uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 volgt dat de lidstaten weliswaar over een zekere beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, maar dat deze hoe dan ook van dien aard moeten zijn dat de periode van overschrijding van de vastgestelde grenswaarden voor de betreffende verontreinigende stof daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden [arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO₂), C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 41 Het Hof heeft in dit verband recentelijk geoordeeld dat de Republiek Bulgarije sinds 2007 in zone BG0006 (Zuidoost-Bulgarije), waar de gemeente Galabovo en de centrale TETS Maritsa-iztok 2 gelegen zijn, wegens overschrijding van de grenswaarden voor SO₂ en ontoereikende luchtkwaliteitsplannen was tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 [arrest van 12 mei 2022, Commissie/Bulgarije (Grenswaarden – SO₂), C-730/19, niet gepubliceerd, EU:C:2022:382, punten 21, 23, 29 en 149].
- 42 Aangaande de verbanden die tussen de richtlijnen 2008/50 en 2010/75 kunnen bestaan, zij er om te beginnen op gewezen dat overweging 18 van richtlijn 2008/50 uitdrukkelijk aangeeft dat er terdege rekening moet worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze laatste richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge richtlijn 2008/1, die inmiddels is vervangen door richtlijn 2010/75 waarbij verschillende tot dan toe ter zake geldende richtlijnen zijn herschikt.
- 43 De concrete vaststelling van emissiegrenswaarden voor een installatie als de centrale in casu wordt geregeld door richtlijn 2010/75, met name artikel 15, lid 3, volgens hetwelk de bevoegde autoriteit emissiegrenswaarden vaststelt die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de BBT geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, van deze richtlijn bedoelde besluiten over BBT-conclusies.

- 44 In afwijking van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2010/75 mag de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 15, lid 4, van deze richtlijn minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen indien het halen van emissieniveaus die samenhangen met de BBT zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, als gevolg van de geografische ligging of de technische kenmerken van de betrokken installatie.
- 45 Uit dat artikel 15, lid 4, volgt evenwel dat die afwijking enkel kan worden toegestaan met inachtneming van de andere voorwaarden in die bepaling en dat de mogelijkheid om die afwijking toe te staan bovendien artikel 18 van richtlijn 2010/75 onverlet laat.
- 46 In de eerste plaats moet de bevoegde autoriteit op grond van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75 dus hoe dan ook waarborgen dat er door het toestaan van een afwijking geen „aanzienlijke verontreiniging” wordt veroorzaakt en dat „een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel” wordt bereikt.
- 47 Derhalve is de afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 niet bedoeld voor alle situaties waarin de naleving van de algemene emissiegrenswaarden gepaard gaat met buitensporig hoge kosten voor de exploitant van een installatie. Deze afwijking mag namelijk enkel worden toegestaan wanneer de minder strenge emissiegrenswaarden geen „aanzienlijke verontreiniging” veroorzaken en er ondanks de afwijking een „hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel” wordt bereikt.
- 48 Wat ten eerste de voorwaarde betreft dat er geen aanzienlijke verontreiniging wordt veroorzaakt, zij opgemerkt dat, gelet op de definitie van „verontreiniging” in artikel 3, punt 2, van richtlijn 2010/75 – die onder andere betrekking heeft op de inbreng van stoffen in de lucht die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten – en gelet op richtlijn 2008/50 waarbij SO₂-grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn vastgesteld, iedere inbreng van SO₂ in de lucht een verontreiniging is in de zin van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75.
- 49 Bovendien staat vast, zoals blijkt uit punt 41 van het onderhavige arrest, dat de door richtlijn 2008/50 bepaalde SO₂-grenswaarden voor luchtkwaliteit binnen de impactzone van de centrale in casu als overschreden moeten worden beschouwd.
- 50 Zoals de advocaat-generaal in punt 57 van haar conclusie heeft uiteengezet, kan die overschrijding van de SO₂-grenswaarden voor luchtkwaliteit niet als verwaarloosbare verontreiniging worden gezien, maar moet zij worden beschouwd als „aanzienlijke verontreiniging” in de zin van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75, gelet op zowel de doelstellingen van richtlijn 2008/50, waarnaar punt 38 van dit arrest verwijst, als de omstandigheid dat de Uniewetgever voor SO₂ niet in de mogelijkheid heeft voorzien om de termijn voor de naleving van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit te verlengen.
- 51 Ten tweede moet met betrekking tot de omstandigheid dat het toestaan van de afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 wordt beperkt door de eis van een „hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel”, worden vastgesteld dat de in richtlijn 2008/50 vastgestelde regels de concretisering vormen van de verplichtingen van de Unie inzake de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, die voortvloeien uit met name artikel 3, lid 3, VEU en artikel 191, leden 1 en 2, VWEU, die bepalen dat het beleid van de Unie op milieugebied streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de

uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie, en met name berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 52 Derhalve kan een afwijking niet worden toegestaan op grond van artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 indien daarmee wordt bijgedragen aan de overschrijding van de SO₂-grenswaarden voor de luchtkwaliteit die in richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld.
- 53 Dienaangaande moet bovendien worden verduidelijkt dat uit het voorzorgsbeginsel volgt dat indien onzekerheid blijft bestaan over de vraag of minder strenge emissiegrenswaarden al of niet leiden tot „aanzienlijke verontreiniging” in de zin van artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75, geen afwijking kan worden toegestaan (zie in die zin arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, punt 66).
- 54 In deze context vereist het toestaan van een afwijking op grond van artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 een totaalbeoordeling met inachtneming van alle bronnen van verontreinigende stoffen en hun gecumuleerde effect, zodat wordt gewaarborgd dat ook het toestaan van een afwijking voor een van die bronnen per saldo geen overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit overeenkomstig richtlijn 2008/50 meebrengt.
- 55 In de tweede plaats laat de afwijking als bedoeld in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 de toepassing van artikel 18 ervan onverlet. Dit artikel 18 bepaalt dat, indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de BBT haalbaar zijn, in de vergunning extra voorwaarden moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.
- 56 Artikel 3, punt 6, van richtlijn 2010/75 omschrijft het begrip „milieukwaliteitsnorm” als alle eisen waaraan op een bepaald moment in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie.
- 57 Blijkens de rechtspraak van het Hof verwijzen dergelijke normen naar concrete kwalitatieve eisen in verband met de concentraties van verontreinigende stoffen, waaraan op een gegeven ogenblik in een specifiek milieu moet worden voldaan (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 62).
- 58 Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is benadrukt, geeft overweging 18 van richtlijn 2008/50 daarnaast uitdrukkelijk aan dat er terdege rekening moet worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen worden verleend voor industriële activiteiten zoals die waar richtlijn 2010/75 betrekking op heeft.
- 59 Gelet op het voorgaande moeten, zoals de advocaat-generaal in de punten 82 en volgende van haar conclusie heeft opgemerkt, de grenswaarden voor de luchtkwaliteit die in artikel 13 van en bijlage XI bij richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld voor bepaalde verontreinigende stoffen, worden beschouwd als „milieukwaliteitsnormen” in de zin van artikel 18 van richtlijn 2010/75.

- 60 De grenswaarden voor de luchtkwaliteit moeten namelijk in beginsel te allen tijde in de gehele Unie worden nageleefd [zie in die zin arresten van 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punten 73 en 74, en 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden – PM₁₀), C-644/18, EU:C:2020:895, punten 96 en 97].
- 61 Het feit dat de definitie van milieukwaliteitsnormen verwijst naar een reeks eisen waaraan slechts „op een bepaald moment” moet worden voldaan, sluit niet uit dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit, die nooit mogen worden overschreden, binnen die definitie vallen. Hoewel in deze definitie eisen kunnen worden opgenomen die niet permanent hoeven te worden nageleefd, zijn permanente eisen namelijk a fortiori „milieukwaliteitsnormen” in de zin van die definitie omdat zij op ieder moment gelden.
- 62 Artikel 18 van richtlijn 2010/75 bevestigt dus de uitlegging van artikel 15, lid 4, van die richtlijn dat de bevoegde autoriteit moet beoordelen of het feit dat minder strenge emissiegrenswaarden worden vastgesteld voor luchtverontreinigende stoffen uit een bepaalde installatie zou bijdragen aan de overschrijding van de vastgestelde grenswaarden voor luchtkwaliteit voor wat betreft de concentraties van die vervuilingsbronnen in de betreffende zone of agglomeratie overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50, en in voorkomend geval geen afwijking mag toestaan die de naleving van milieukwaliteitsnormen in gevaar zou brengen.
- 63 In de derde plaats kan, wanneer in de impactzone van een bepaalde installatie de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden, een dergelijke afwijking van de emissiegrenswaarden uitsluitend worden toegestaan indien wordt voldaan aan de voorschriften van de luchtkwaliteitsplannen in de zin van artikel 23 van richtlijn 2008/50, die bij die overschrijding moeten zijn vastgesteld.
- 64 Ten eerste staat het, gelet op wat in punt 40 van dit arrest is aangehaald en zoals de advocaat-generaal in punt 67 van haar conclusie heeft opgemerkt, de lidstaten namelijk vrij om de bevoegdheden van hun autoriteiten zodanig te organiseren dat het betreffende luchtkwaliteitsplan bestaat uit verschillende handelingen van onderscheiden autoriteiten, maar zij moeten er wel voor zorgen dat deze handelingen in hun geheel voldoen aan de in artikel 23 van richtlijn 2008/50 neergelegde vereisten en gezamenlijk de doelstelling inzake de naleving van de grenswaarden voor luchtkwaliteit bereiken.
- 65 Ten tweede kan, zoals blijkt uit de punten 46 tot en met 50 van dit arrest, een afwijking van de emissiegrenswaarden krachtens artikel 15, lid 4, vierde alinea, van richtlijn 2010/75 niet worden toegestaan wanneer deze kan bijdragen aan een „aanzienlijke verontreiniging” in de zin van die bepaling en met name aan een overschrijding van de overeenkomstig richtlijn 2008/50 vastgestelde SO₂-grenswaarden voor luchtkwaliteit. De door de luchtkwaliteitsplannen gestelde eisen beogen juist dergelijke overschrijdingen tegen te gaan door de overschrijdingsperioden zo kort mogelijk te laten duren.
- 66 De voor het toestaan van een dergelijke afwijking bevoegde autoriteit mag derhalve evenmin minder strenge emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen uit een installatie vaststellen indien die afwijking strijdig zou zijn met de maatregelen in het luchtkwaliteitsplan dat overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50 voor de betrokken zone of agglomeratie is vastgesteld, met name de maatregelen waarbij – zoals in casu – naleving van

ontzwavelingspercentages wordt voorgeschreven, en die afwijking de verwezenlijking van de doelstelling om de overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te laten duren, in gevaar zou brengen.

- 67 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75 junctis artikel 18 ervan en de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in dat artikel 15, lid 4, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, met inbegrip van het cumulatieve effect met andere bronnen van de betreffende verontreinigende stof, en met de maatregelen in het voor de betrokken zone of agglomeratie op grond van artikel 23 van richtlijn 2008/50 vastgestelde luchtkwaliteitsplan, die afwijking moet weigeren wanneer zij kan bijdragen aan een overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld of wanneer zij in strijd is met de in dat plan opgenomen maatregelen om de naleving van die normen te waarborgen en de overschrijding zo kort mogelijk te laten duren.

Kosten

- 68 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 15, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) junctis artikel 18 ervan en de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

moet aldus worden uitgelegd dat

de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van een aanvraag voor een afwijking als bedoeld in dat artikel 15, lid 4, rekening houdend met alle relevante wetenschappelijke gegevens over milieuverontreiniging, met inbegrip van het cumulatieve effect met andere bronnen van de betreffende verontreinigende stof, en met de maatregelen in het voor de betrokken zone of agglomeratie op grond van artikel 23 van richtlijn 2008/50 vastgestelde luchtkwaliteitsplan, die afwijking moet weigeren wanneer zij kan bijdragen aan een overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld of wanneer zij in strijd is met de in dat plan opgenomen maatregelen om de naleving van die normen te waarborgen en de overschrijding zo kort mogelijk te laten duren.

ondertekeningen