

Анонимизиран текст

C-375/21 - 1

Дело C-375/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

17 юни 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Върховен административен съд (България)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 юни 2021 г.

Жалбоподатели в касационното производство:

Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“

„The Green Tank — гражданско сдружение с нестопанска цел“ — Република Гърция

NS

Ответници в касационното производство:

Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция по околна среда

ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

София, 01.06.2021

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение [OMISSIS]:

[OMISSIS]

Производство по чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационни жалби на Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“, гр. София [OMISSIS]; „The Green Tank - гражданско сдружение с нестопанска цел“ - Република Гърция [OMISSIS]; NS, Република Гърция, [OMISSIS] против Решение [OMISSIS] [от] 28.08.2020 г. [OMISSIS] на Административен съд - Стара Загора. Поддържат се оплаквания за неправилност поради нарушение на материалния закон, съществени нарушения на съдопроизводствени правила и необоснованост - касационни основания по чл. 209, т.3 АПК.

Ответниците по касационната жалба - изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС) [OMISSIS] и ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS] изразяват становища за неоснователност на касационното оспорване.

При разглеждане на делото от касационната инстанция с молба от 05.04.2021 г. касаторът заяви искане на основание чл. 629, ал.1 и ал.3 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) във връзка с чл. 144 АПК за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) относно тълкуването на разпоредбите на чл. 15, ал.4 и чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС във връзка с чл. 13 и чл. 23, ал.1, втори подпараграф на Директива 2008/50/ЕС при предоставяне на изключения от Заключениеята за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации (ГГИ), които са разположени в район с наднормено замърсяване.

[OMISSIS] [въпроси относно допустимостта на искането за отправяне на преюдициално запитване, както и на касационната жалба].

Преди произнасянето по оспорването по същество и с оглед правилното разрешаване на спора, настоящият състав на Върховния административен съд намира за необходимо да поиска тълкуване на относимите норми на общностното право и като взе предвид, че разглежда спора като съдебна инстанция, чието решение не подлежи на обжалване, счита че следва да отправи запитване до Съда на Европейския съюз по реда на чл. 267, параграф 3 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).

1.) Страни по делото:

Касатор - Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“, гр. София.

Касатор - „The Green Tank - гражданско сдружение с нестопанска цел“ - Република Гърция.

Касатор - NS, Република Гърция.

Ответник - изпълнителен директор на Изпълнителна агенция по околна среда, гр. София.

Ответник - ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, със седалище с. Ковачево, община Раднево, област Стара Загора.

2.) Предмет на делото:

Производството пред Върховния административен съд е касационно.

Образувано е по касационни жалби на Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“, гр. София, „The Green Tank - гражданско сдружение с нестопанска цел“ - Република Гърция и NS, Република Гърция против Решение [OMISSIS] [от] 28.08.2020 г. [OMISSIS] на Административен съд - Стара Загора, с което е отхвърлена жалбата на първото от сдруженията срещу Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година, издадено от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околната среда, гр. София, с което е актуализирано комплексно разрешително № 50/2005 г., издадено на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS].

3.) Фактическа обстановка:

ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД е най-голямата топлоелектроцентрала от четирите топлоелектрически централи, разположени в енергийния комплекс „Марица-изток“, на територията на Република България, с обща инсталирана мощност от 1602 MW. Изградена е на територията на Община Раднево, на границата с Община Гълъбово, на около 24,5 км по въздушна линия от гр. Гълъбово върху площ от 512 хектара и се състои от осем генериращи блока с изградени сероочистващи инсталации (СОИ).

Горивната инсталация на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, с. Ковачево използва местно твърдо гориво, добивано в басейна на мини „Марица-изток“ ЕАД. Местните лигнитни въглища от Източно-Маришкия басейн се отличават с високо съдържание на сяра, пепел и ниска калоричност. Използваните котли на електроцентралата са проектирани и изградени за изгаряне само на местни лигнитни въглища и по тази причина не могат да изгарят друг вид гориво. Всички технологични възли, от въглеподаването, през приготвящите системи, горивните уредби, шлакоотделянето и т.н., са така проектирани, а след това оптимизирани, че да са съобразени именно със специфичното гориво. Техническите ограничения на съоръженията се изразяват най-вече в невъзможността на металната компоновка на котлите да поеме линейните топлинни разширения, които биха се образували в резултат на употребата на по-високо калорично гориво, с по-ниско съдържание на сяра и пепел, т.е. употребата на друг вид въглища. Централата се определя като един от основните източници на промишлено замърсяване на територията на Община Гълъбово. Там редовно се отчитат превишения на средночасовите и

среднодневни норми на серен диоксид над предвидения алармен праг от 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, съгласно Наредба №12 от 15 юли 2010 г. [[OMISSIS]] за норми за серен диоксид, азотен диоксид, финни прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух. Към днешна дата наказателната процедура срещу Република България за системно и постоянно нарушаване на нормите на серен диоксид на територията на Община Гълъбово е пред Съда на ЕС (дело C-730/19 на CEC).

С Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по околната среда е актуализирал комплексно разрешително № 50/2005 г., издадено на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS] за експлоатация на следните инсталации и съоръжения - 1. Горивна инсталация за производство на електроенергия; 2. Инсталация за производство на водород; 3. Депо за инертни отпадъци, строителни, опасни и неопасни отпадъци (ДИСОНО).

Решението е индивидуален административен акт и е издадено на основание чл. 124, ал.2, т.5 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) във връзка с Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 на Комисията от 31 юли 2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации (ГГИ) съгласно Директива 2010/75/ЕС, публикувано на 17 август 2017 г. (Заключения за НДНТ за ГГИ).

С Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по околната среда е допуснал дерогация, приемайки норми за допустими емисии на SO_2 и Hg, по които емисионни нива страните спорят дали са в съответствие с определените във BAT 21 за SO_2 и BAT 23 за Hg от Решение №2017/1442/ЕС за формулиране на заключения за НДНТ за ГГИ.

Административният орган е приел, че нормите на допустими емисии на серен диоксид и живак могат да бъдат заменени от равностойни показатели или технически мерки, осигуряващи равностойна степен за опазване на околната среда, поради което е допуснал дерогация, определяйки степен на десулфуризация вместо НДНТ-СЕН на основание чл. 123, ал.1, т.1, б.„б“ от Закона за опазване на околната среда, във връзка с чл. 12 от Наредбата за нормите за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации и чл. 31 от Директива 2010/75/ЕС. Позовал се е на два варианта на математическо моделиране (с програмен продукт (Plume) на емисиите на серен диоксид, изпускани в атмосферния въздух при работа на всички разрешени котли на четирите ТЕЦ, разположени в енергиен комплекс „Марица-изток“. Приел е, че определянето на степен на десулфуризация вместо НДНТ - СЕН е в съответствие с изискванията на чл. 123а, ал.3 ЗООС, съобразявайки представената от оператора документация, решенията по протокола от работната група, сформирана съгласно заповед [OMISSIS] [от] 10.08 2018 г.

на министъра на околната среда и водите, която е взела решение за предоставяне на дерогация на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД.

По делото е установено, че прилаганата от оператора техника за пречистване на димните газове постига емисионните нива по показатели хлороводород (HCL) и флуороводород (HF) съгласно BAT 21, но не може да достигне емисионното ниво за SO_x от 320 mg/Nm^3 . В приетия като доказателство пред първоинстанционния съд „Анализ на разходите за постигане на емисионните нива, посочени в Заключението за НДНТ“, извършен от „GE Boiler Deutschland“ GmbH са разгледани техническите мерки, които могат да бъдат приложени, за да се повиши степента на сероочистване от 98.32%, съответстващо на 320 mg/Nm^3 , както и разходите, които са необходими за осъществяването им. Предложените мерки за модификация на сероочистващите инсталации (СОИ) се базират върху подобряване на масообмена между газовата и течната фаза в абсорбера, като предложените технологични промени най-общо включват модификация на съществуващата система за впръскване, инсталиране на пръстени около стените на абсорберите и сулфатен анализатор. Изводите направени от „GE Boiler Deutschland“ GmbH са, че общият размер на инвестицията (капиталови разходи) за достигане на нормите за SO_x , определени в НДНТ възлизат на 108 842 000 лева, а общият размер на експлоатационните разходи за 12-годишен експлоатационен период възлизат на 203 358 000 лева (16 946 500 лева/ годишно) или общо разходите, свързани с осъществяване на техническите мерки за постигане на емисионното ниво от 320 mg/Nm^3 за SO_x съгласно BAT 21, възлизат на 312 200 000 лева.

Повишаването на степента на сероочистване на СОИ на горивната инсталация до 97 % не може да достигне емисионното ниво за SO_x от 320 mg/Nm^3 , но може да намали емисиите. Предварителната оценка на капиталовите разходи при набиелязани мерки за повишаване на степента на сероочистване от 97% възлиза на 38 155 000 лева, а за експлоатационни разходи 186 000 лева - годишно. За 12-годишен експлоатационен период, общите разходи възлизат на 40 000 000 лева.

От приложения към доказателствата анализ на разходите, които операторът трябва да направи спрямо ползите за околната среда, извършен от „Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited“, за постигане на сероочистване от минимум 97 % е налице съпоставимост и получавания коефициент е в референтната граница до 0.7.

При предоставената дерогация от емисионните нива[,] определени в BAT 23 за Hg от Решение № 2017/1442/ЕС за формулиране на заключения за НДНТ за големи горивни инсталации[,] административният орган се е позовал на извършения анализ от „GE Boiler Deutschland“ GmbH за остойностяване на техническите мерки, които е необходимо да бъдат извършени за привеждане инсталацията на оператора в съответствие с изискванията за спазването на

емисионно ниво за живак от $7 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$, но е допуснал дерогация, определяйки емисионна норма за Hg от $30 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$.

Предоставеното изключение от НДНТ за серен диоксид и живак с Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околната среда, с което е актуализирано комплексно разрешително № 50/2005 г., издадено на ТЕЦ „Марица-изток 2“ [OMISSIS] е както следва: (i) Определя се минимална степен на сероочистване не по-ниска от 97 % за СОИ 1/2; 3/4; 7 и 8 и минимална степен на сероочистване не по-ниска от 97,5 за СОИ 5/6. (ii) Определя се емисионна норма за живак от $30 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$. Операторът се задължава да извършва собствени непрекъснати изследвания на емисиите от вредни вещества от отпадъчни газове. Коефициентът на съотношение между постигнатите допълнителни ползи за околната среда спрямо разходите за тяхното постигане е значително под приетата препоръчителна стойност от 0,7, съгласно насоките на информация и кандидатстване за предоставяне на дерогация по реда на чл. 123а, ал.3 от ЗООС, респективно чл. 15, ал.4 на Директива 2010/75/ЕС. Разходите за постигане на емисионни норми по BAT 21 и BAT 23 от Решение 2017/1442 са несъизмерими на очакваните ползи за околната среда.

4.) Първоинстанционно съдебно решение

С решение [OMISSIS] [от] 28.08.2020 г. [OMISSIS] Административен съд - Стара Загора е отхвърлил жалбата на сдружение „За земята - достъп до правосъдие“ срещу Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околната среда, с което е актуализирано комплексно разрешително № 50/2005 г., издадено на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS]. Приел е, че оспореният акт е издаден от компетентен орган, в предвидената форма след спазване на административнопроизводствените правила, при точно прилагане на материалноправните разпоредби и в съответствие с целта на закона.

В мотивите, които имат отношение към заявеното искане за преюдициално запитване първоинстанционният съд отбелязва, че съгласно чл.12,ал.1 от Наредбата за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (Наредбата за ГГИ или Наредбата) в случаите, когато в горивни инсталации се изгаря местно твърдо гориво, което поради своите характеристики не позволява спазването на нормите на допустими емисии (НДЕ) за серен диоксид, определени в чл. 5, могат да бъдат прилагани минималните степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение № 1, в съответствие с правилата, определени в част 6 от приложение № 1. В чл.12, ал.2 от Наредбата е предвидено, че прилагането на изключението по ал. 1 може да бъде разрешено на основание на представена от оператора преди издаване/ преразглеждане на комплексното разрешително (КР) и одобрена от

министъра на околната среда и водите или от упълномощено от него длъжностно лице техническа обосновка за невъзможността за спазване на НДЕ, определени с чл. 5.

Министърът на околната среда и водите преди предоставяне на дерогация дава становище по представената от оператора документация дали изобщо има основание да се допусне изключението по ал.1. Във връзка с това свое правомощие, той е създал работна група, която да прецени основанията за дерогация. Извършено е моделиране с метода Плуме в два варианта, установени са емисиите на замърсителите и са дадени конкретни препоръки да се предостави дерогация за емисиите на серен диоксид за СОИ 1,2,3, 4, 7 и 8 - минимална степен на десулфуризация 97%, а за СОИ 5-6 / ЕК 9-10-минимална степен на десулфуризация 97,5 процента.

Административният съд отказва да обсъди и оцени значението на Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици /ФПЧ₁₀/ и серен диоксид /SO₂/ 2019 - 2023 год. Посочва, че тя е неотнормирана към предмета на оспорване. Обобщава, че в подробно регламентираната процедура за издаването и актуализациите на КР, съдържаща се Наредбата за условията и реда за издаване на комплексните разрешителни (НУРИКР), не се изисква изработването на такава програма като предпоставка за актуализация на което и да е КР, а още по-малко административният орган в лицето на изпълнителния директор на ИАОС следва да съобразява своите актове със съдържанието ѝ.

Първоинстанционният съд приема, че съгласно чл. 123, ал.1, т.1, б. „б“ от ЗООС НДЕ могат да бъдат изпълнени или заменени от равностойни показатели или технически мерки, осигуряващи равностойна степен на опазване на околната среда. Такава възможност е предвидена и в чл.14. 2 от Директива 2010/75/ЕС (Директивата), според която НДЕ могат да бъдат допълнени или заменени от равностойни показатели или технически мерки, осигуряващи равностойна степен на опазване на околната среда. Чл. 15, т.3 от Директивата задължава компетентните органи да определят норми на допустими емисии, които гарантират, че при нормални експлоатационни условия емисиите не надхвърлят емисионните нива, свързани с НДНТ.

Съгласно т.10 от чл. 3 от Директива 2010/75/ЕС „Определения“, „най-добри налични техники (НДНТ)“ означава най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на дейностите и методите за тяхното осъществяване, показващ практическата пригодност на съответните техники за осигуряване на основа за определяне на съответните норми за допустими емисии и други условия на разрешителното, имащи за цел предотвратяването, а в случаите, когато това е практически невъзможно, намаляването на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло:

а) „техники“ включва както използваната технология, така и начина на проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация и извеждане от експлоатация на инсталацията;

б) „налични техники“ означава техники, разработени в мащаб, който позволява прилагането им в съответния промишлен отрасъл, при жизнени в икономически и технически смисъл, условия и отчитане на свързаните с тях разходи и предимства, независимо от това, дали тези техники се използват или създават във въпросната държава - членка, при условие че са достъпни в разумна степен за оператора;

в) „най-добри“ означава най-ефективни с оглед постигането на висока степен на опазване на околната среда като цяло.

Според т. 13 от чл.3 „определения“ свързаните с най-добрите налични техники емисионни нива означава емисионни нива, получени при нормални експлоатационни условия при използване на НДНТ или комбинация от НДНТ, съгласно описанието в заключенията на НДНТ, изразени в средни стойности и за определен период от време и при определени референтни условия /НДНТ-СЕН/.

Според първоинстанционния съд в чл.15, т.4 от Директивата е предвидена възможност чрез дерогация на параграф 3 и без да се засяга член 18 в особени случаи компетентният орган да определи не толкова строги мерки за допустими емисии. Подобна дерогация може да бъде предоставена само когато оценката покаже, че постигането на емисионни нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията на НДНТ би довело до разходи, които са несъразмерно високи с оглед ползите за околната среда поради: а/ географското положение на съответната инсталация или местните екологични условия или б/ техническите характеристики на съответната инсталация, но съответният орган, допускащ дерогация следва да гарантира, че не се причинява значително замърсяване на околната среда и че се постига висока степен на опазване на околната среда. Тези норми са транспонирани в ЗООС - чл.123а,ал.3 и чл. 123а, ал.4 от ЗООС.

Съгласно първата разпоредба компетентният орган по чл. 120, ал. 1 може да определи не толкова строги емисионни норми спрямо нормите по ал. 1, когато оценка покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда поради: 1. географското положение на инсталацията, или 2. характеристиките на околната среда в района на площадката, или 3. техническите характеристики на инсталацията.

Съгласно чл. 123а, ал.4 от ЗООС в случаите по ал. 3 емисионните норми не трябва да водят до значително замърсяване на околната среда и трябва да осигуряват постигане на висока степен на опазване на околната среда.

Според съображение 16 от Директивата, за да бъдат отчетени някои специфични обстоятелства, когато прилагането на емисионни нива, свързани с НДНТ би довело до несъразмерно високи разходи в сравнение с ползите за околната среда[,] компетентните органи следва да могат да определят НДЕ, които се отклоняват от тези нива. Тези отклонения трябва да се правят въз основа на оценка, при която се вземат предвид ясно определени критерии. От тази законова регламентация е видно, че изпълнителният директор на ИАОС може да допусне дерогация въз основа на оценка, но нито в Директивата, нито в ЗООС са дадени указания по каква методика, респективно с какъв програмен продукт следва да се направи оценката - отбелязва първоинстанционният съд.

За доказване, че с допуснатата дерогация се осигурява равностойна степен на опазване на околната среда в процедурата по актуализиране на КР на ТЕЦ "Марица-изток 2" е извършено математическо моделиране с програмен продукт Плуме на емисиите от серен диоксид, изпускан от четирите топлоелектрически централи, разположени в енергиен комплекс „Марица-изток” в два варианта.

Със заповед [OMISSIS] от 13.12.2012 г. на министъра на околната среда и водите на основание чл.11, ал.1, т.5 от ЗООС и § 3 от ЗР на НУРИКР е утвърдена Методика за определяне на НДНТ. Изпълнението на условието по т.3.1.1 от тази методика се доказва чрез дисперсионно моделиране с методика на Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на земеделието за изчисляване височината на изпускащите устройства, разсейването и очакваните концентрации на замърсяващи вещества в приземния слой по чл. 11 от Закона за чистотата на атмосферния въздух. Именно в изпълнение на двете методики е извършено изследване на емисионните нива на замърсителите, изпускани от оператора ТЕЦ „Марица-изток 2” ЕАД.

Според чл. 1.1 от Методиката за изчисляване височината на изпускащите устройства, разсейването и очакваните концентрации на замърсяващи вещества в приземния слой тя се използва при изчисляването разпространението в атмосферата на вредни вещества, съдържащи се в изходящите отпадъчни газове от неподвижни източници (промишлени предприятия, топлоелектрически централи и други). Според т. 2.1 от Методиката тя е основана на гаусов струен модел, а според т. 2.2 височината/ параметрите на изпускащите устройства и очакваните концентрации на вредни вещества се изчисляват, като се използва програмен продукт „Плуме”. Административният съд е приема, че тази методика е задължителна за изпълнителния директор на ИАОС според чл. 11, ал.3 от Закона за чистота на атмосферния въздух. Тя игнорира други модели и програмни продукти от гледна точка на целесъобразност на изследване на емисионните нива на замърсителите, съответно замърсяването на околната среда и качеството на атмосферния въздух.

От друга страна съгласно чл. 12, ал.2 от Наредбата за ГГИ в случаите, когато в горивни инсталации се изгаря местно твърдо гориво, което поради своите характеристики не позволява спазването на НДЕ за серен диоксид, определени в чл. 5, могат да бъдат прилагани минималните степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение № 1, в съответствие с правилата, определени в част 6 от приложение № 1. Тази разпоредба е приета с оглед [на] чл. 31 от Директива 2010/75/ЕС, която дава възможност, ако при горивни инсталации, използващи местно произведено твърдо гориво, които поради характеристиките на съответното гориво не могат да спазят НДЕ за серен диоксид[,] вместо тях да се прилага[т] минимални степени на десулфуризация, определени в част 5, от приложение № 5. За да се допусне дерогация за замърсителя серен диоксид следва да са налице следните условия: 1. операторът на ГГИ да използва местно твърдо гориво, 2. то да има такива характеристики, които не позволяват да се спазва НДЕ на серен диоксид.

Съгласно т. 27, чл.3 от Директивата „местно произведено гориво” означава срещаното в естествени условия твърдо гориво, което се изгаря в специално конструирани за това горивни инсталации и което се добива на местно ниво.

Приетата по делото „Оценка на технологиите за оползотворяване на местни лигнитни въглища от Мини Марица-изток в ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, изготвена от „Технически университет - София - Технологии“ ЕООД сочи, че използването на друг вид гориво ще бъде изключително трудно. Това се дължи на особеностите на въглищата, които са с високо съдържание на баласт - влага/минерални примеси и сяра и до момента не съществува промишлено проверена технология за изгаряне на въглища с такива характеристики. Всички технологични възли на инсталацията са така проектирани, а след което и оптимизирани, за да се използват източнобългарските лигнитни въглища. В техническата обосновка за невъзможността за спазване на някои НДЕ, формулирани като НДНТ са посочени причините за тази невъзможност да се използва друг вид гориво. Конструктивните ограничения се дължат на невъзможността на металната компоновка на котлите да поеме линейни топлинни разширения, които биха се образували в резултат на употреба на по-калорично гориво с по-ниско съдържание на сяра и пепел.

С използваното гориво не може да се достигне емисионното ниво за серен диоксид от 320 mg/Nm³, определени в БАТ 21 от Решение № 2[0]17/1442/ЕС. В тези случаи се прилагат минимални степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение V.

Първоинстанционният съд намира, че в случая следва да се приложат чл.12 от Наредбата за ГГИ и чл. 31 от Директивата. БАТ 21 предвижда изключение от НДЕ за серен диоксид от 320 mg/Nm³ за инсталации с обща номинална стойност над 300 MW, които са специално проектирани да изгарят местни лигнитни въглища и за които може да се докаже, че не са в

състояние да постигнат стойностите на НДНТ-СЕН, посочени в таблица поради технически и икономически причини.

Индивидуалният административен акт в частта относно размера на ползите за околната среда, се основава на анализ, изготвен от Amec Foster Wheeler, в който са използвани два подхода за количествено определяне на ползите за обществото, във връзка с намаляването на емисиите от замърсители: подход за разходите за щети и подход на пътя за въздействието. Първият изразява предимствата като парична стойност на тон избегнати емисии. Той осигурява сравнителна бърза и проста първоначална преценка на ползите за обществото от намаляване на тон емисии, които следва да се разглеждат като ориентировъчни. Според този подход съответните парични стойности са извлечени от представително моделиране на дисперсията и експозицията за да се достигнат типични/средни стойности на щети, причинени от количеството замърсител, излъчван от типичен/среден обект. Като такива те приемат средното въздействие върху средната популация и не отчитат характеристиките на площадката. Освен това стойностите, оценени от различни групи за един и същ замърсител[,] могат да се различават значително. Според автора този подход трябва да се разглежда като приблизителен, тъй като би могъл да надцени щетите от замърсителите. Резултатите му са в широки граници и несигурни. По отношение на този метод при спазване на BAT 21 се очаква намаление на емисиите с 4 736 тона, като ползите за околната среда възлизат на 725 милиона евро.

Оценката по пътя на въздействието позволява да се извърши анализ, който е съобразен със спецификата на обекта. Тя е по-фокусирана оценка. Този подход има съответните предимства и е предпочетен от Amec Foster Wheeler. Той се базира на дисперсионното моделиране и оценка на експозицията на населението, за което е използван дисперсионния метод Аермод. С този метод консултантът е изчислил, че общата стойност на ползите за околната среда и човешкото здраве при спазване на емисионни нива за серен диоксид от 320 mg/m³ е 15,2 милиона лева. Ползите от намаляването на емисиите се разглеждат във връзка потенциално избегнатите щети за човешкото здраве, местните земеделски добиви, екосистеми и сградите, в близост до обекта.

Първоинстанционният съд приема, че след като замърсяването на околната среда от инсталациите на оператора се оценява само до 45 км поради възможностите на метода Аермод, то изготвеният анализ от Amec Foster Wheeler е обоснован защото над 45-тия километър прякото въздействие върху здравето, свързано със серния диоксид ще бъде незначително. Пзовава се на назначена по делото тройна съдебно-техническа експертиза, която дава заключение, че този метод не отчита вторичното замърсяване, но това е много сложна и трудна задача и че обикновено при този вид анализи за промишлени предприятия вторично замърсяване не се изследва.

По отношение на предоставената дерогация на емисионно ниво за живак по BAT 23 от Решение № 2017/1442/ЕС при съпоставка на ползите с разходите,

Административен съд - Стара Загора приема, че полученият коефициент дава основание на административния орган да приеме, че са налице основанията за предоставяне на дерогация и вместо НДЕ от $7 \mu/m^3$ да определи $30 \mu/m^3$. Назначените по делото експертизи установяват, че при допусната дерогация операторът няма да наруши НДЕ за живак съгласно Наредба № 14 от 23.07.1997 г. за норми на пределно допустими концентрации на вредни вещества в атмосферния въздух на населените места.

5. Право на Европейския съюз

Приложимо законодателство на Европейския съюз:

Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването)

Член 3 Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

6. „стандарт за качество на околната среда“ означава определен от правото на Съюза набор от изисквания, на които трябва да отговаря в определен момент определена околна среда или обособена част от нея;

Член 15 Норми за допустими емисии, равностойни показатели и технически мерки

3. Компетентният орган определя норми за допустими емисии, които гарантират, че при нормални експлоатационни условия емисиите не надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники съгласно заключенията за НДНТ, посочени в член 13, параграф 5, по един от следните начини:

а) като определя нормите за допустими емисии, които не надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники. Тези норми за допустими емисии се отнасят за същите или за по-кратки периоди от време и за същите референтни условия като емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники; или

(...)

4. Чрез дерогация от параграф 3 и без да се засяга член 18, в особени случаи компетентният орган може да определи не толкова строги норми за допустими емисии. Подобна дерогация може да бъде приложена само когато

оценката покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники, посочени в заключенията за НДНТ, би довело до разходи, които са несъразмерно високи с оглед ползите за околната среда поради:

а) географското положение на съответната инсталация или местните екологични условия; или

б) техническите характеристики на съответната инсталация.

Компетентният орган документира в приложение към условията и разрешителното причините за прилагането на първа алинея, в това число резултатите от оценката и обосновка за наложените условия. Въпреки това нормите за допустими емисии, определени в съответствие с първа алинея, не може да бъдат по-високи от нормите за допустими емисии, определени в приложенията към настоящата директива, когато е приложимо. Компетентният орган във всички случаи гарантира, че не се причинява значително замърсяване и че се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло. Въз основа на информацията, предоставена от държавите-членки в съответствие с член 72, параграф 1, по-специално относно прилагането на настоящия параграф, Комисията може при необходимост да оцени и допълнително да поясни, посредством насоки, критериите, които да се вземат предвид за прилагането на настоящия параграф. Компетентните органи извършват повторна оценка на прилагането и първа алинея като част от всяко преразглеждане на условията и разрешителното съгласно член 21.

Член 18

Стандарти за качество на околната среда

Когато даден стандарт за качество на околната среда изисква по-строги условия от тези, постижими чрез използването на най-добрите налични техники, в разрешителното се включват допълнителни мерки, без да се засяга действието на други мерки, които може да бъдат взети с цел спазване на стандартите за качество на околната среда

Член 31

Степен на десулфуризация

1. За горивните инсталации, използващи местно произведено твърдо гориво, които поради характеристиките на съответното гориво не могат да спазят нормите за допустими емисии за серен диоксид, посочени в член 30, параграфи 2 и 3, държавите-членки могат вместо тях да прилагат минималните степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение V, в съответствие с правилата за съответствие, предвидени в част 6 от това приложение, и с предварителното одобрение от компетентния орган на техническия доклад, посочен в член 72, параграф 4, буква а).

2. За горивни инсталации, използващи местно произведено твърдо гориво, които съвместно изгарят отпадъци и които, поради характеристиките на местно произведеното твърдо гориво, не могат да спазят стойностите $C_{\text{процес}}$ за серен диоксид, определени в част 4, точка 3.1 или 3.2 от приложение VI, държавите-членки могат вместо тях да прилагат минималните степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение V, в съответствие с правилата за съответствие, предвидени в част 6 от това приложение. Ако държавите-членки изберат да прилагат настоящата алинея, стойността $C_{\text{отпадъци}}$, посочена в част 4, точка 1 от приложение VI, е равна на 0 mg/Nm^3 .

3. До 31 декември 2019 г. Комисията разглежда възможността за прилагане на минималните степени за десулфуризация, определени в част 5 от приложение V, като взема предвид по-специално най-добрите налични техники и ползите, получени от намаляването на емисиите на серен диоксид.

Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа

Член 13

Пределно допустими стойности и алармени прагове за опазване на човешкото здраве

1. Държавите-членки гарантират, че в техните зони и агломерации нивата на серен диоксид, ПЧ10, олово и въглероден оксид в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI.

(...)

2. Алармените прагове за концентрации на серен диоксид и азотен диоксид в атмосферния въздух са тези, определени в раздел А от приложение XII.

Член 23

Планове за качество на въздуха

1. Когато в определени зони или агломерации нивата на замърсителите в атмосферния въздух превишават която и да е пределно допустима стойност или целева стойност, увеличени с което и да е съответстващо допустимо отклонение за всеки от случаите, държавите-членки гарантират създаването на планове за качество на въздуха за тези зони и агломерации, за да се постигне съответната пределно допустима стойност или целева стойност, посочена в приложения XI и XIV.

В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановите за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Плановите за качеството на въздуха могат

допълнително да включват конкретни мерки, насочени към защитата на чувствителни групи от населението, включително деца.

б. Национално право

Приложимо национално законодателство:

Закон за чистотата на атмосферния въздух

Обн., ДВ, бр. 45 от 28.05.1996 г., в сила от 29.06.1996 г. [OMISSIS]

Чл. 27. [OMISSIS]

(1) В случаите, когато в даден район общата маса на емисиите довежда до превишаване на нормите за вредни вещества (замърсители) в атмосферния въздух и на нормите за отлагания, кметовете на общини разработват и изпълняват програми за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми по чл. 6. Програмите се приемат от общинските съвети.

(2) Кметовете на общини ежегодно до 31 март внасят в общинските съвети отчет за изпълнението на програмите по ал. 1 за предходната календарна година. Екземпляр от отчета се представя в съответната РИОСВ.

(3) Отчетът по ал. 2 се публикува на интернет страницата на общината след одобрение от общинския съвет.

(4) Програмите по ал. 1 включват и: целите, мерките, етапите и сроковете за тяхното постигане; организациите и институциите, отговорни за тяхното изпълнение, средствата за обезпечаване на програмата, системата за отчет и контрол за изпълнението и системата за оценка на резултатите.

(5) В случаите, когато нивата на един или няколко замърсителя превишават установените норми, за които крайният срок за постигане е изтекъл, програмите по ал. 1 включват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

(6) Изпълнението на мерките от програмите по ал. 1 следва да доведе до ежегодно намаление на броя на превишенията на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите в случаите, когато те са над определените норми за качество на атмосферния въздух, регистрирани в пунктовете за мониторинг - част от Националната система за мониторинг на околната среда на територията на общината.

(7) Намалението по ал. 6 се оценява за предходната календарна година на база средната стойност на регистрирания брой превишения на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите за

последните три календарни години. Оценката се извършва от РИОСВ за всеки отделен пункт за мониторинг в срок до 30 април на текущата година.

(8) Изискването по ал. 6 се счита за изпълнено, когато ежегодното намаление е регистрирано във всеки отделен пункт за мониторинг на територията на общината.

(9) [OMISSIS] В случаите, когато изискването по ал. 6 не е изпълнено и не е постигнато намаление на броя на превишения на нормите за вредни вещества и на средногодишните нива на замърсителите, директорът на РИОСВ налага глоба, с изключение на случаите, когато неизпълнението е поради дейност на трето лице.

(10) Програмите по ал. 1 може да се коригират в случаите, когато са се променили условията, при които са съставени.

Закон за опазване на околната среда

Обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г. [OMISSIS]

Чл. 123. [OMISSIS]

(1) Комплексното разрешително по чл. 117 съдържа:

1. [OMISSIS] нормите за допустими емисии на веществата по приложение № 8 и на други замърсяващи вещества, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества:

а) при определяне на нормите за допустими емисии се вземат предвид свойствата и способността на веществата да пренасят замърсяване от един компонент на околната среда в друг;

б) нормите за допустими емисии могат да бъдат допълнени или заменени от равностойни показатели или технически мерки, осигуряващи равностойна степен на опазване на околната среда;

2. приложимите условия за опазване на почвата и подземните води;

3. приложимите условия за наблюдение и управление на образуванията от инсталацията отпадъци;

4. съответните условия за мониторинг на емисиите:

а) определящи метода на изпитване, минималната честотата и процедурата за оценка;

б) когато се прилагат изискванията на чл. 123а, ал. 1, т. 2, доказващи, че резултатите от емисионния мониторинг са налични за същите периоди и при

същите референтни условия като тези за емисионните нива, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия;

в) основаващи се на заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, освен ако не противоречат на националната нормативна уредба по околна среда;

5. условията за предоставяне на контролния орган най-малко веднъж годишно:

а) на информация за резултатите от мониторинга на емисиите по т. 4 и други данни, необходими на контролния орган за проверка на изпълнението на условията на разрешителното;

б) когато се прилага чл. 123а, ал. 1, т. 2 - на информация за резултатите от мониторинга на емисиите, достатъчна за сравнение с емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия;

6. условията, осигуряващи изпълнението на мерките по т. 2 и наблюдение на резултатите от прилагането им;

7. съответните условия за периодичен мониторинг на почвата и подземните води, съобразен със съответните опасни вещества, които е възможно да бъдат открити на площадката, както и с вероятността от замърсяване на почвата и подземните води на площадката, на която е разположена инсталацията; минималната честота на мониторинг за подземни води е веднъж на 5 години, а за почви - на 10 години; друга честота може да бъде обоснована от оператора въз основа на системна оценка на риска от замърсяване;

8. условията за предприемане на действия - при отклонение от нормалните експлоатационни условия, включително пускане и спиране на инсталацията, неразрешено изтичане на течности или газове, повреди или аварии, внезапни спирания и окончателно прекратяване на експлоатацията;

9. условията за свеждане до минимум замърсяването на далечно разстояние или трансграничното замърсяване;

10. условията за оценка на съответствието с нормите за допустими емисии по т. 1 или с други условия за контрол на емисиите;

11. условията за изпълнение на чл. 121, т. 8;

12. условията за изпълнение на чл. 123а, ал. 5 - при необходимост;

13. условията за изпълнение на чл. 125, ал. 2 и 3.

(2) Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 определя условията на разрешителното, като взема предвид заключенията за НДНТ.

(3) При необходимост компетентният орган поставя по-строги стойности на показателите, описващи прилаганата техника, от тези, определени в заключенията за НДНТ.

(4) Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 поставя условия в разрешителното, като взема предвид НДНТ, определени съгласно критериите, по наредбата по чл. 119 след предварителни консултации с оператора в случаите, когато:

1. дадена дейност или производствен процес, осъществявани в инсталацията, не са включени в нито едно от заключенията за НДНТ, или

2. приложимите заключения не се отнасят до всички възможни въздействия от тази дейност или процес върху околната среда.

(5) Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 може да постави условията в комплексното разрешително и въз основа на НДНТ, която не е описана в нито едно приложимо заключение за НДНТ, в случай че:

1. техниката е определена в съответствие с критериите за НДНТ по наредбата по чл. 119;

2. изискванията на ал. 7, 8 и 9 и чл. 123а, ал. 1, 3, 4 и 5 са спазени;

3. с условията на комплексното разрешително е осигурена степен на опазване на околната среда, равностойна на постигнатата посредством НДНТ, описани в заключения за НДНТ - в случаите, когато заключенията за НДНТ не съдържат емисионни нива.

(...)

(7) Нормите за допустими емисии се прилагат към емисиите на вредни и опасни вещества в точката на тяхното изпускане от инсталацията и при определянето им всяко разреждане преди тази точка трябва да бъде изключено.

(...)

(9) Нормите и мерките по ал. 1, т. 1 за инсталациите и съоръженията по приложение № 4 се основават на прилагането на НДНТ, без да се предписва използването на определена техника или технология.

(10) Нормите по ал. 1, т. 1 не могат да бъдат по-високи от нормативно определените норми за допустими емисии.

(11) [OMISSIS] Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 поставя в разрешителното при необходимост допълнителни по-строги мерки за съответствие с нормите/ стандартите за качество на околната среда от тези, постижими чрез прилагането на НДНТ. При това не се засяга действието на мерки, определени за постигане на съответствие с други норми/стандарты за качество на околната среда.

(...)

Чл. 123а. [OMISSIS] (1) Емисионните норми по чл. 123, ал. 1, т. 1 при нормални експлоатационни условия:

1. не надхвърлят емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия; тези емисионни норми се отнасят за същите или за по-кратки периоди от време и за същите референтни условия като емисионните нива, определени в решенията, или

2. се различават от нивата по т. 1, но осигуряват съответствието на емисиите с емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия.

(2) Съответствието по ал. 1, т. 2 се гарантира чрез извършване на мониторинг на емисиите и оценка на резултатите от контролния орган най-малко веднъж годишно.

(3) [OMISSIS] Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 може да определи не толкова строги емисионни норми спрямо нормите по ал. 1, когато оценка покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда поради:

1. географското положение на инсталацията, или

2. характеристиките на околната среда в района на площадката, или

3. техническите характеристики на инсталацията.

(4) В случаите по ал. 3 емисионните норми не трябва да водят до значително замърсяване на околната среда и трябва да осигуряват постигане на висока степен на опазване на околната среда.

(5) Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 може да разреши да не се прилагат разпоредбите на ал. 1 и 2, чл. 121, т. 1 и чл. 123, ал. 9 при изпитване и прилагане на най-нови техники за общ срок до 9 месеца. След изтичане на определения в разрешителното срок прилагането на техниката се прекратява или емисиите от дейността се привеждат в съответствие с емисионните нива съгласно определената НДНТ.

Допълнителни разпоредби от Закона за опазване на околната среда

§ 1. По смисъла на този закон:

37. **"Норма за допустими емисии"** е определена стойност за маса на дадено вещество, изразена чрез съответните специфични параметри, като концентрация и/или ниво на емисиите, която не може да бъде превишавана по време на един или повече предварително зададени периоди. Нормите за допустими емисии могат да се определят и за определени групи, класове или категории вещества.

38. **"Норми за качество на околната среда"** са определените в нормативните актове по околната среда специфични изисквания, които следва да бъдат изпълнени в определен момент в околната среда, като норми за съдържание на вредни вещества в атмосферния въздух, норми на качество на водите във водните обекти, норми за качеството на другите компоненти на околната среда и норми за допустимите стойности на факторите, които замърсяват или увреждат околната среда.

39. [OMISSIS] **"Комплексно разрешително"** е индивидуален административен акт, предоставящ разрешение за експлоатация на определена инсталация или на дадена част от нея при определени условия, които гарантират съответствието на инсталацията с изискванията на глава седма. Едно разрешително може да се отнася до една или повече инсталации (или до части от различни инсталации), които са разположени на една и съща площадка, са експлоатирани от един и същ оператор и някои от които могат да не попадат в обхвата на приложение №4.

40. [OMISSIS]

(...)

42. [OMISSIS] **"Най-добри налични техники (НДНТ)"** е най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на дейностите и методите за тяхното осъществяване, показващ практическата пригодност на съответните техники за осигуряване на основа за определяне на съответните норми за допустими емисии и други условия на разрешителното, имащи за цел предотвратяването, а в случаите, когато това е практически невъзможно - намаляването на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло:

а) "техники" включва както използваната технология, така и начина на проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация и извеждане от експлоатация на инсталацията;

б) "налични техники" са техники, разработени в мащаб, който позволява прилагането им в съответния промишлен отрасъл, при жизнени в икономически и технически смисъл условия и отчитане на свързаните с тях

разходи и предимства, независимо от това, дали тези техники се използват, или се създават във въпросната държава членка, при условие че са достъпни в разумна степен за оператора;

в) "най-добри" са най-ефективни с оглед постигането на висока степен на опазване на околната среда като цяло.

Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни

Приета с ПМС № 238 от 2.10.2009 г. [OMISSIS]

Чл. 2. (1) Комплексно разрешително се издава при спазване на следния ред:

1. подаване на заявление за издаване на комплексно разрешително;
2. разглеждане и проверка на постъпилото заявление, допълване на заявлението, при необходимост, и осигуряване достъп на заинтересуваните лица до заявлението, включително в държавите, засегнати от дейността на инсталациите в случай на трансграничен пренос;
3. издаване на комплексното разрешително и осигуряване достъп на заинтересуваните лица до разрешителното, включително в държавите, засегнати от дейността на инсталациите в случай на трансграничен пренос.

(2) [OMISSIS] При разглеждане на постъпилото заявление компетентният орган по чл. 120, ал. 1 ЗООС извършва проверка дали операторът е планирал/осъществил необходимите мерки за предотвратяване и контрол на замърсяването съгласно изискванията на наредбата, като обръща внимание на следните критерии:

1. оценка на възможностите за намаляване потреблението на енергия, вода и суровини;
2. оценка на мерките за оптимизиране на производствения процес;
3. оценка на мерките за предотвратяване образуването на отпадъци, а където това е невъзможно - на потенциала за тяхното оползотворяване.

(3) [OMISSIS] Компетентният орган по чл. 120, ал. 1 от ЗООС издава комплексното разрешително, след като с проверката по ал. 2 установи, че:

1. [OMISSIS] операторът е планирал/осъществил необходимите мерки за предотвратяване и контрол на замърсяването чрез прилагане на най-добрите налични техники по смисъла на ЗООС;
2. експлоатацията на инсталациите и съоръженията няма да предизвика нарушаване на нормите за качество на околната среда.

(4) [OMISSIS] Компетентният орган или оправомощено от него длъжностно лице изисква от съответните органи служебно създадена информация и/или документация за провеждане на съответната процедура по реда на наредбата.

(5) [OMISSIS] Компетентният орган или оправомощено от него длъжностно лице предоставя на съответните органи информация и/или документация при обоснована необходимост.

Наредбата за нормите за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации

В сила от 08.01.2013 г. [OMISSIS]

Чл. 12. (1) В случаите, когато в горивни инсталации се изгаря местно твърдо гориво, което поради своите характеристики не позволява спазването на НДЕ за серен диоксид, определени в чл. 5, могат да бъдат прилагани минималните степени на десулфуризация, определени в част 5 от приложение № 1, в съответствие с правилата, определени в част 6 от приложение № 1.

(2) Прилагането на изключението по ал. 1 може да бъде разрешено на основание на представена от оператора преди издаване/ преразглеждане на КР и одобрена от министъра на околната среда и водите или от упълномощено от него длъжностно лице техническа обосновка за невъзможността за спазване на НДЕ, определени с чл. 5.

(3) За целите на ежегодното докладване пред ЕК операторите на горивни инсталации представят до 31 март пред министъра на околната среда и водите информация за предходната година за:

1. съдържанието на сяр в използваното гориво и постигнатата степен на десулфуризация, определени като средномесечни стойности по комини или по котли - за инсталации, за които се прилага ал. 1 ;

2. броя на експлоатационните часове - за инсталации, които не работят повече от 1500 експлоатационни часа, определени като плаваща средна стойност, за период 5 години.

7. Доводи и правни изводи на страните

Преюдициалното запитване се прави по искане на касатора и жалбоподател в първоинстанционното производство - Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“ - гр. София и с оглед на това, развитите от Върховния административен съд доводи и съображения при постановяване на настоящото определение се припокриват в голяма степен със становищата и правните изводи на тази страна.

Касационните жалбоподатели - „The Green Tank - гражданско сдружение с нестопанска цел“ и NS, и двамата от Република Гърция изразяват становища за основателност на искането за преюдициално запитване. Развиват доводи за неговото значение във връзка с трансграничното действие на оспореното комплексно разрешително.

Ответникът - изпълнителен директор на Изпълнителна агенция по околна среда, гр. София изразява становище за недопустимост на искането за преюдициално запитване, посочвайки че с него се цели събиране на доказателства, които биха имали значение за решаване на спора. Посочва, че се търси доказване на правни норми, които не подлежат на доказване. При условията на евентуалност, изразява становище и за неоснователност на искането за преюдициално запитване. Отбелязва, че разпоредбите, чието тълкуване се иска[,] са транспонирани в българското законодателство и до момента са успешно прилагани без националните съдии да са изпитвали обективни затруднения.

Ответник[ът] - ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS] изразява становище за неоснователност на искането за преюдициално запитване. Посочва, че значението и смисълът на разпоредбите, чието тълкуване се иска са ясни и не будят никакво съмнение. За нуждите на процесуалното действие по чл. 629 ГПК вр. с чл. 144 АПК неправилно се интерпретира значението на Програмата на Община - Гълъбово, която не може да промени условията на издадените комплексни разрешителните на операторите на големи горивни инсталации.

8. Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване

Оспореният пред Административен съд - Стара Загора индивидуален административен акт –Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околната среда, с което е актуализирано комплексно разрешително № 50/2005 г. на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД [OMISSIS] за експлоатация на следните инсталации и съоръжения - 1. Горивна инсталация за производство на електроенергия; 2. Инсталация за производство на водород; 3. Депо за инертни отпадъци, строителни, опасни и неопасни отпадъци (ДИСОНО) е издаден на основание чл. 124, ал.2, т.5 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) във връзка с Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 на Комисията от 31.07.2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации съгласно Директива 2010/75/ЕС, публикувано на 17.08.2017 г. (Заключения за най-добри налични техники за ГГИ). Съгласно чл. 21, ал.3 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването)(Директива 2010/75/ЕС) в срок от 4 години от публикуването на това решение, т.е. до 17.08.2021 година, всички условия в разрешителните на големи горивни инсталации (ГГИ) следва да се преразгледат и при необходимост,

актуализират, за да се гарантира съответствие със Заключенията за НДНТ за ГГИ. В изпълнение на горното, Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (Наредбата за КР или НУРИКР) изисква операторите да представят пред Изпълнителната агенция за околна среда информация по Приложение № 6 и/или доказателства за прилагането на НДНТ в срок от 9 месеца от публикуването на Решението за приемане на Заключенията за НДНТ за ГГИ в „Официален вестник“ на Европейския съюз (чл. 18а от Наредбата за КР(предишен чл. 16 от Наредбата за КР)).

Съгласно чл. 123а, ал.1 ЗООС определените в комплексното разрешително емисионни норми не следва да надхвърлят емисионните нива, съответстващи на най-добрите налични техники, определени в Заключенията за НДНТ за ГГИ (НДНТ-СЕН). Изключение от това правило може да се допусне при спазване на условията в чл. 123а, ал.3 ЗООС, респективно чл. 15, ал.4 от Директива 2010/75/ЕС - когато оценката покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда поради: 1. географското положение на инсталацията, или 2. характеристиките на околната среда в района на площадката, или 3. техническите характеристики на инсталацията.

В изпълнение на чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ) и чл. 23 от Директива 2008/50/ЕО, на територията на Община Гълъбово е приета програма за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми по показател серен диоксид за периода 2019 - 2023 г. - „Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ₁₀) и серен диоксид (SO₂)“, приета с Решение [OMISSIS] [от] 30.11.2018 година на Общински съвет - Гълъбово (наричана по-долу Програмата). Програмата посочва като основни източници на замърсяване със серен диоксид четирите топлоелектрически централи в района, включително ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, както и битовото отопление.

В програмата е заложена дългосрочна мярка за намаляване на замърсяването от серен диоксид „Изпълнение на проекти за реконструкция на СОИ и достигане на минимална степен на десулфуризация (сериозно почистване) от 98% и недопускане на работа на котлоагрегати без изправни и неработещи СОИ“.

Фактите сочат, че изпълнителният директор на Изпълнителна дирекция по околна среда е заложил в Решение [OMISSIS] [от] 21.12.2018 година степен на десулфуризация, различна от Програмата на Община Гълъбово. В оспорения пред първоинстанционния съд индивидуален административен акт е предвидена минимална степен на сериозно почистване от 97% за СОИ 1/2; 3/4; 7 и 8 и минимална степен за сериозно почистване не по-ниска от 97,5% за СОИ 5/6, което е в нарушение на предвидената мярка от Програмата на Община -

Гълъбово, предвиждаща минимум 98% степен на десулфуризация. Първоинстанционният съд е отказал да коментира посочените несъответствия, приемайки че при актуализирането на комплексното разрешително в административнопроизводствения ред, предвиден от Наредбата за условията и реда за издаване на комплексните разрешителни[,] не се изисква изработването или съобразяването на вече изработена такава програма, като предпоставка за издаване на оспорения акт.

От Програмата на Община - Гълъбово е видно, че битовото горене формира между 10.1% до 79% от средночасовите концентрации на серен диоксид в различните населени места на територията на общината. Преценката дали заложените в решението на изпълнителния директор на ИАОС условия ще доведат до спазване или нарушаване на нормите за качеството на атмосферния въздух се основава на математическо моделиране на замърсяването, извършено от оператора с модела PLUME, което сравнява концентрациите във въздуха от очакваните емисии от ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД с нормите за качеството на атмосферния въздух, без да оцени въздействието на другите промишлени източници в района и битовото отопление.

Директива 2010/75/ЕС определя като правило нормите за допустими емисии в комплексното разрешително да не надхвърлят НДНТ-СЕН за серен диоксид за централи с капацитет над 300 MW до 160 mg/Nm³, като за централи, които изгарят местни лигнитни въглища, нормата е до 320 mg/Nm³ (ВАТ 21, т.2.1.4, Таблица 4 от Заключенията за НДНТ за ГГИ), а за живак е 1-7 µg/m³ (ВАТ 23). Разрешената с комплексното разрешително дерогация за серен диоксид е 97% степен на сероочистване, които се равняват на 570 mg/Nm³, а разрешената от административния орган дерогация за живак е до 30 µg/m³.

Възможността за дерогация е предвидена в чл. 15, ал.4 от Директива 2010/75/ЕС (транспонирана в чл. 123а, ал.4 ЗООС), а с разпоредбата на чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС е създадено правилото, че нормите за допустими емисии, заложи в комплексното разрешително на ГГИ, не следва да водят до нарушаване на стандартите за качеството на околната среда. Българското законодателство използва понятието „норма за качество на околната среда“ (§1, т.8 от ДР на ЗООС). Когато прилагането на НДНТ не може да доведе до спазването на тези стандарти, то допълнителни мерки следва да се предвидят в комплексното разрешително. Нормите за качеството на атмосферния въздух съгласно Директива 2008/50/ЕО, включително среднодневните и средночасовите норми за серен диоксид са именно такъв стандарт (виж заключението на генералния адвокат J.Kokott по съединени дела C-165/09, C-166/09 и C-167/09, параграф 62). Възможно е заключението, че дерогация съгласно чл. 15, ал.4 от Директива 2010/75/ЕС може да се предостави, при условие че не засяга действието на чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС, т.е. само ако това не води до нарушаване на нормите за качеството на околната среда.

На територията на Община - Гълъбово е налице системно нарушаване на среднодневните и средночасовите норми на серен диоксид, което е установено и е предмет на висящото към момента дело C-730/2019 пред Съда на ЕС. Съгласно чл. 23, ал.1, подпараграф 2 от Директива 2008/50/ЕО когато са нарушени нормите за качество на атмосферния въздух, за които крайният срок за постигане е изтекъл, планове за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Срокът[,] предвиден за постигане нормите за серен диоксид[,] е изтекъл много преди издаване на оспореното пред първоинстанционния съд комплексно разрешително, поради което визираната разпоредба се прилага към настоящия спор (Приложение XI на Директива 2008/50/ЕО). Съдът на ЕС вече е тълкувал разпоредбата на чл. 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50/ЕО като в решението по дело C-488/2015 (Европейската комисия срещу България) посочва, че макар държавите членки да разполагат с известна свобода на преценка при определянето на мерките, които следва да се приемат, последните трябва при всички случаи да позволяват периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък ([т. 109 от решението по дело C-488/15]).

Програмата на Община - Гълъбово за качеството на атмосферния въздух е изготвена в изпълнение на чл. 23 от Директива 2008/50/ЕО и предвижда конкретни мерки спрямо топлоелектроцентралите в района, включително и ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД. Тя не е съобразена от административния орган и първоинстанционния съд, приемайки предпоставки за дерогация по показателя серен диоксид[,] различни от предвидените в нея. Налице е колизия на норми от вторичното право на ЕС, при която чл. 15, ал.4 във връзка с чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС се прилагат без да вземат предвид разпоредбите на чл. 13 и чл. 23, ал.1, втори подпараграф на Директива 2008/50/ЕО. Възниква въпросът дали при разглеждане на искане за предоставяне на дерогация от Заключенията за НДНТ, решаващият орган е задължен да вземе предвид приложимите научни данни за замърсяването на района, голяма част от които по правило се обобщават в аналитичната част на съответната програма за качеството на въздуха в дадена зона или агломерация, изготвена на основание чл. 23 от Директива 2008/50/ЕО, включително мерките за постигане на нормите на качество на атмосферния въздух, предвидени в програмата, както и да оцени дали предоставянето на дерогация на основание чл. 15, ал.4 от Директива 2010/75/ЕС може да застраши спазването на нормите за качество на атмосферния въздух.

От една страна чл. 15, ал.4 и чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС позволяват при определени условия да се предостави изключение от НДНТ - СЕН, но препращат и към чл. 13 от Директива 2008/50/ЕО, съгласно която нормите за качество на въздуха, каквито са средночасовата и среднодневната норма за серен диоксид, не следва да се превишават. Наред с това, при превишаване на нормите на качество на атмосферния въздух, за които срокът за постигане е изтекъл, съгласно чл. 23, ал.1 от Директива 2008/50/ЕО програмите за

качеството на въздуха следва да предвидят мерки, така че нормите за качество на атмосферния въздух да бъдат постигнати в най-кратък срок. Тези изводи детерминират въпроса дали изпълнителният директор на ИАОС е имал правната възможност да предостави изключение от НДНТ-СЕН в процесния случай, ако това може да застраши постигането на нормите за серен диоксид на територията на Община - Гълъбово в най-кратък срок и/или е в нарушение на мерките, предвидени в Програмата на Община - Гълъбово.

Съгласно чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС при издаване и актуализация на комплексни разрешителни, решаващият орган следва да направи оценка дали заложените в разрешителното емисионни стойности ще доведат до нарушаване на нормите на качество на атмосферния въздух (КАВ). Доколкото нормите на КАВ се прилагат спрямо концентрациите на замърсител на определена територия, може да се заключи, че следва да се направи оценка на въздействието от емисиите на всички източници, които допринасят към формирането на концентрации от дадения замърсител. В случая административният орган е основал оценката си на моделиране, изготвено от оператора с модела PLUME. Въпрос на практическо правоприлагане по делото е дали е изследвано въздействието върху нормите на качество на атмосферния въздух от четирите ТЕЦ в района, както и въздействието от битовото горене, като отправни точки в изследване въздействието съгласно Програмата на Община - Гълъбово.

Налице е колизия на норми от вторичното право на ЕС, при която административният съд е прилагал чл.15, параграф 4 във връзка с чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС без да се вземат предвид разпоредбите на чл. 13 и чл. 23, ал.1, втори подпараграф на Директива 2008/50/ЕО. Взаимовръзката на изброените разпоредби поставя въпросът дали при разглеждане на искане за изключение от НДНТ-СЕН, решаващият орган е задължен да извърши оценка на въздействието от всички източници, които допринасят за концентрациите на дадения замърсител в района и при условие, че емисиите на ТЕЦ“Марица- изток 2“ ЕАД допринасят за нарушаването на нормите на качество на атмосферния въздух[,] дали административният орган е имал правна възможност да предостави изключение от НДНТ-СЕН.

Изложените мотиви предполагат различни тълкувания и са от ключово значение за правилното решаване на спора. Отговорът на поставените въпроси не произтича ясно и недвусмислено от предишно решение на Съда на ЕС и значението и смисълът на подлежащите на тълкуване разпоредби не са толкова ясни, че да не будят никакво съмнение.

Мотивиран от горното и на основание чл. 144 АПК във връзка с чл. 629 ГПК, настоящият състав на Върховния административен съд намира за необходимо да отправи до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване по искане на Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“ [OMISSIS] относно тълкуване на разпоредбите на чл. 15, ал.4 и

чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС във връзка с чл. 13 и чл. 23, ал.1, втори параграф на Директива 2008/50/ЕО при предоставяне на изключения от Заключенията за най-добри налични техники за големи горивни инсталации, които са разположени в район с наднормено замърсяване, поради което

ОПРЕДЕЛИ:

ОТПРАВЯ преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз съгласно чл. 267, първи параграф, буква “б” от Договора за функционирането на Европейския съюз със следните въпроси:

1.) Член 4, параграф 3 от ДЕС, във връзка с чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС и членове 13 и 23 от Директива 2008/50/ЕО, следва ли да се тълкува в смисъл, че при разглеждане на искане за дерогация съгласно чл. 15, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС, компетентният орган трябва да оцени, като вземе предвид всички съответни научни данни за замърсяването, включително мерките в съответната програма за качество на въздуха в дадена зона или агломерация съгласно член 23 от Директива 2008/50/ЕО, дали предоставянето на дерогация може да застраши спазването на стандартите за качество на околната среда?

2.) Член 4, параграф 3 от ДЕС, във връзка с чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС и членове 13 и 23 от Директива 2008/50/ЕО, следва ли да се тълкува в смисъл, че при разглеждане на искане за дерогация по чл. 15, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС, компетентният орган трябва да се въздържа от определяне на не толкова строги емисионни норми на замърсители във въздуха от инсталация, при условие че такава дерогация би била в противоречие с мерките, определени в съответната програма за качество на въздуха, приета в дадената зона или агломерация, съгласно член 23 от Директива 2008/50/ЕО и би могла да застраши постигането на целта да се запази възможно най-кратък периодът на превишаване на нормите за качество на въздуха?

3.) Член 4, параграф 3 от ДЕС, във връзка с чл. 18 от Директива 2010/75/ЕС и член 13 от Директива 2008/50/ЕО, следва ли да се тълкува в смисъл, че при разглеждане на искане за дерогация по чл. 15, параграф 4 от Директива 2010/75/ЕС, компетентният орган трябва да прецени, като вземе предвид всички относими научни данни за замърсяването, включително кумулативния ефект с други източници на съответния замърсител, дали определянето на по-малко строги норми за емисии на замърсители на въздуха от инсталация, би допринесло за превишаването на съответните норми за качество на въздуха, определени съгласно чл. 13 от Директива 2008/50/ЕО в дадена зона или агломерация, и ако това е така, дали трябва да се въздържа от предоставяне на дерогация, която би застрашила постигането на стандартите за качество на околната среда?

[OMISSIS] [заклучителна формулировка; подписи]