

КАКВО ПРОМЕНИ РЕШЕНИЕТО ПО ДЕЛО С-375/21 НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО ИЗДАВАНЕ НА РАЗРЕШИТЕЛНИ ЗА ПРОМИШЛЕНИ ИН-  
СТАЛАЦИИ?

Регина Стоилова

WHAT CHANGES IN THE INTEGRATED PERMITTING PROCEDURES CAN BE  
EXPECTED FROM THE JUDGMENT IN CASE C-375/21  
OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION?

Regina Stoilova

**Abstract:** *The article discusses a recent judgement of the Court of Justice of the European Union in Case C-375/21. The preliminary reference from the Bulgarian Supreme Administrative Court concerns an integrated permit allowing the biggest thermal power plant in Bulgaria to emit sulphur dioxide in violation of the new emission standards. The paper also provides a summary of the key messages of the judgment and analyzes the links between two European legislative acts on air quality – the Air Quality Directive and the Industrial Emissions Directive. Finally, conclusions are drawn on the expected impact of the judgment in the national legal system.*

**Keywords:** *environmental law; air pollution; industrial pollution; air quality plan; sulphur dioxide; integrated permit; integrated pollution prevention and control; Air Quality Directive; Industrial Emissions Directive; judgment; Court of Justice of the European Union.*

На 9 март 2023 г. Съдът на Европейския съюз („Съдът на ЕС“) постанови решение по преюдициално запитване от българския Върховен административен съд („ВАС“) по дело С-375/21, *Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ и др.* Решението даде насоки по приложението на две директиви от правото на ЕС в процедурите по издаване на разрешителни на експлоатация на промишлени инсталации – Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („ДКАВ“) и Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) („ДЕП“). ДКАВ установява нормативните изисквания за съдържание на вредни вещества в атмосферния въздух, които целят опазване на човешкото здраве и окол-

ната среда. ДЕП е основният законодателен акт на Европейския съюз („ЕС“), който регулира промишленото замърсяване и определя максимално допустимите нива за емисии във въздуха от промишлени инсталации. Спорът, породил запитването на българския съд, касае разрешителното за експлоатация на най-голямата топлоелектроцентрала в България – „ТЕЦ Марица изток 2“, което ѝ позволи да работи без да спазва новите нива за емисии от серен диоксид в атмосферата. Ключов факт по делото е, че централата се намира в район с историческо и системно наднормено замърсяване по този замърсител. Съдът на ЕС реши, че при разглеждане на подобно искане, наред с правилата на ДЕП, компетентният орган трябва да съобрази дали ще бъдат постигнати нормите за опазване на човешкото здраве спо-

ред ДКАВ. Въз основа на решението на Съда на ЕС, на 15 март 2024 г. първоинстанционният съд в Стара Загора отмени разрешителното на централата.<sup>1</sup> Тълкуването на Съда на ЕС ще наложи промени в националните процедури за издаване на разрешителни на промишлени инсталации, които да гарантират правилното прилагане на законодателството на ЕС и постигане на висока степен на опазване на човешкото здраве и околната среда.

Тази статия прави кратък обзор на приложимото законодателство на ЕС и на основните факти, с оглед на които е направено запитването до Съда на ЕС. След това статията изследва ключовите послания на решението на Съда на ЕС от 9 март 2023 г. и прави заключенията относно последиците, които решението може да има върху националното законодателство.

### 1. Двете директиви

ДЕП и ДКАВ полагат основите на правната рамка на ЕС относно качеството на атмосферния въздух. Директивите прилагат различни регулаторни механизми за постигане на общата цел да предотвратят и намалят вредното въздействие на замърсяването на въздуха върху човешкото здраве.

#### 1.1. Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за чист въздух за Европа („ДКАВ“)

За определени вредни вещества ДКАВ определя „пределно допустима стойност“ („ПДС“)<sup>2</sup> – ниво на концентрация, „определено на основата на научни познания, с цел да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло.“<sup>3 4</sup> ДКАВ определя срокове за постигане на съответствие, като срокът на България да постигне съответствие по ПДС за серен диоксид е изтекъл на датата ѝ на присъединяване към ЕС - 1 януари 2007 г.<sup>5</sup> В момента тече процес на ревизия на ДКАВ, който цели да доближи ПДС до препоръките на Световната здравна организация („СЗО“).<sup>6</sup> За сравнение сега действащата дневна ПДС за серен диоксид е 125 µg/m<sup>3</sup>, докато препоръчаното от СЗО ниво е едва 40 µg/m<sup>3</sup>.<sup>7</sup>

Държавите членки трябва да осигурят спазване на ПДС „по всяко време на всяко място в Съюза“.<sup>8</sup> В случай на превишение се изготвя план за качеството на въздуха, посредством чиито мерки да се постигне съответствие.<sup>9</sup> Ако крайният срок за постигане на ПДС е изтекъл, планът трябва да включва „подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Решение № 918 от 15.03.2024 по адм. дело № 478/2023 г. на Административен съд - Стара Загора. Към момента на предаване на тази статия в редакцията на списание „De Jure“ няма публична информация дали решението е оспорено.

<sup>2</sup> Понятието ПДС е транспонирано в българското право като „норма за качество на атмосферния въздух“ (§ 1, т. 3. ДР от Наредба № 12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух).

<sup>3</sup> Чл. 2, пар. 5 ДКАВ.

<sup>4</sup> В зависимост от поставените цели и тяхната задължителност ДКАВ определя и други нива за замърсители във въздуха като целеви норми и критични нива. Тази статия се фокусира само върху ПДС за серен диоксид, доколкото те са предмет на разглежданото решение на Съда на ЕС по дело С-375/21.

<sup>5</sup> Съгласно ДКАВ срокът за постигане на ПДС за серен диоксид е 1 януари 2005 г.

<sup>6</sup> Европейски зелен пакт COM(2019) 640.

<sup>7</sup> Световна здравна организация (2021), Глобални насоки на СЗО за качеството на въздуха: прахови частици (PM<sub>2,5</sub> и PM<sub>10</sub>), озон, азотен диоксид, серен диоксид и въглероден оксид. Световна здравна организация, стр. 154; <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Последно посетен на 18 март 2024 г.

<sup>8</sup> Чл. 13 ДКАВ и Решение от 9 март 2023 г., Sdruzhenie „Za Zemyata - dostap do pravosadie“ и др., С-375/21, ECLI:EU:C:2023:173, т. 59, т. 60.

<sup>9</sup> Чл. 23, пар. 1 ДКАВ; Българското законодателство възприема понятието „програма за качество на атмосферния въздух (чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух). За целите на тази статия се използва терминологията от ДКАВ.

<sup>10</sup> Чл. 23, пар. 1, ал. 2 ДКАВ и Решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, т. 57.

ДКАВ не предписва конкретни мерки, които да бъдат включени в плана, но преценката на държавите членки е ограничена от изискването на чл. 23, пар. 1, ал. 2 ДКАВ периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Константната практика на Съда на ЕС потвърди, че принципи и цели, различни от преследваните от ДКАВ, не могат да имат превес спрямо действието на тази разпоредба. Нито трудности от социално-икономически и бюджетен характер, нито принципите на пропорционалност, субсидиарност и баланс между обществени и частни интереси могат да оправдаят забавяне в постигането на ПДС за опазване на човешкото здраве.<sup>11</sup>

## 1.2. Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) („ДЕП“)

ДЕП урежда процедурите по издаване на разрешителни за експлоатация и условията за работа на промишлени инсталации, както и реда за упражняване на контрол спрямо тях. Директивата се основава на принципа на комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, който изисква да се вземе предвид цялостното въздействие на инсталацията върху околната среда. Исторически доказано е, че ако се адресира само един компонент на околната среда, може да се стигне до „преместване на замърсяването“<sup>12</sup>. Например забрана да се изгарят отпадъци може да доведе до изхвърлянето им във водно тяло. В приложение на този принцип, на промишлените инсталации се издава единно екологично разрешително, наречено комплексно разрешително, което отчита всички екологични показатели на дейността – емисии във въздуха, водата и почви-

те, изисквания спрямо генериране на отпадъци, използване на суровини, енергийна ефективност, шум и други<sup>13</sup>.

Основна цел на законодателството за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването е да се „предотврати, намали и, доколкото това е възможно, премахне замърсяването, произтичащо от промишлени дейности“.<sup>14</sup> ДЕП постига тази цел чрез прилагане на най-добрите налични техники („НДНТ“), които по нормативна дефиниция са най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на промишлените дейности.<sup>15</sup> НДНТ се определят в резултат от обмен на информация между държавите членки, съответните промишлени отрасли, екологични неправителствени организации и Комисията на ЕС.<sup>16</sup> Въз основа на НДНТ се установяват емисионни нива за широко разпространени замърсители, които инсталациите трябва да спазват, т.нар. емисионни нива, съответстващи на най-добрите налични техники („НДНТ-СЕН“). Нормите за допустими емисии в комплексното разрешително на всяка инсталация трябва да са определени така, че при нормални експлоатационни условия емисиите от инсталацията да не надхвърлят НДНТ-СЕН.<sup>17</sup>

Изключение от това изискване е възможно при условията на чл. 15, пар. 4 ДЕП („дерогация“), които включват икономически съображения и т.нар. „предпазни мерки“ с цел опазване на околната среда.<sup>18</sup> За да докаже икономическата целесъобразност на дерогацията, операторът трябва да представи оценка, че постигането на НДНТ-СЕН би довело до несъразмерно високи разходи в сравнение с ползите за околната среда. Приложението на икономическите съображения е ограничено от изискванията дерогацията да не се причи-

<sup>11</sup> Решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, ECLI:EU:C:2017:267, т. 75-77; и Решение от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Valeurs limites – PM10), С-644/18, т.152-153.

<sup>12</sup> Dryzek, J. The politics of the earth, Oxford University Press, 1997, с. 80.

<sup>13</sup> Чл. 14 ДЕП.

<sup>14</sup> Съображение 2 от ДЕП.

<sup>15</sup> Чл. 3, пар. 10 от ДЕП.

<sup>16</sup> Чл. 13 ДЕП.

<sup>17</sup> Чл. 15, ал. 3 ДЕП.

<sup>18</sup> Главна дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия, Прилагане на дерогациите по чл. 15 пар. 4 ДЕП, Окончателен доклад, март 2018 г., стр. 78

[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf), Последно посетен на 18 март 2024 г.

нява значително замърсяване, да бъде постигната висока степен на опазване на околната среда като цяло и да се спазват стандартите за качество на околната среда.

### 1.3. Разлика между нивата на замърсители, определени в ДКАВ и ДЕП

Двете директиви определят нива за концентрацията на замърсители в атмосферния въздух, които имат различно съдържание и цели. Разграничаването им е ключово за прочита на решението на Съда на ЕС по дело C-375/21. Нивата съгласно ДКАВ определят целеното състояние на атмосферния въздух. Поради това дали те ще бъдат постигнати зависи от въздействието на всички източници на дадено вредно вещество. Пример за тези нива са ПДС. ДЕП определя нива на концентрация на замърсители, които трябва да се спазват при източника на замърсяване, например при комина за отвеждане на емисиите във въздуха от промишлена инсталация. Тези нива са наричат емисионни норми или норми при източника. Пример за такава норма е НДНТ-СЕН. Спазването на емисионните норми е отговорност на оператора на съответната инсталация.

В теорията се изтъква, че емисионните норми биха имали ограничен ефект в регулирането на замърсяването на въздуха, ако правната уредба не установява и нива от типа на ПДС. Mark Wilde изтъква, че нивата от типа на ПДС се фокусират върху кумулативния ефект от всички източници на замърсяване и поради това формират жизненоважен елемент в правна уредба на атмосферното замърсяване. За да подсили позицията си, той дава пример със Закона за химичните основи в Англия от 1863 г., който урежда задължителни емисионни норми за промишлеността.<sup>19</sup> Първоначално този закон имал много силен положителен ефект, тъй като индустриалните предприятия трябвало да намалят емисиите си. С увеличаване на броя на предприятията, обаче, положителният ефект върху околната среда се неутрализира поради големия брой източници на замърсяване. Този пример показва зна-

чението на нормите от типа на ПДС, за да се гарантира, че качеството на въздуха не излага на риск човешкото здраве и околната среда.

### 1.4. Нормативна основа за приложението на ДКАВ е процедурите по издаване на разрешителни

Връзката между двете директиви е установена на нормативно ниво. Съображение 18 от ДКАВ изисква при издаване на разрешително за промишлени дейности „изцяло“ да се вземат под внимание целите, свързани с качеството на атмосферния въздух, предвидени в ДКАВ. Задължението е конкретизирано в чл. 18 от ДЕП, съгласно който в разрешителното трябва да се включват допълнителни мерки, когато „стандарт за качество на околната среда изисква по-строги условия от тези, постижими чрез използването на най-добрите налични техники, (...)“. Константната практика на Съда на ЕС приема, че ПДС съгласно ДКАВ представляват стандарт за качество на околната среда по смисъла на чл. 18 ДЕП.<sup>20</sup> Именно разпоредба на чл. 18 ДЕП отваря входната врата за приложението на ДКАВ в процедурите по издаване на комплексни разрешителни. С дискутираното тук решение Съдът на ЕС доразви изискванията спрямо процедурата по издаване на комплексни разрешителни, така че условията за експлоатация на промишлените централи да не допринасят за нарушаването на ПДС.

## 2. Преюдициалния спор

Спорът, по който ВАС отправи запитване до Съда на ЕС, касае комплексното разрешително на „ТЕЦ Марица Изток 2“ ЕАД, което позволи централата да работи без да спазва НДНТ-СЕН за серен диоксид и живак. Решението на Съда на ЕС има за предмет само замърсяването със серен диоксид, защото правото на ЕС не определя ПДС за живак. ВАС представи следните факти на Съда на ЕС:

– „ТЕЦ Марица изток 2“ се намира в близост до община Гълъбово, където се на-

<sup>19</sup> Mark Wilde, The New Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe, *Environmental Law Review*, 2010, с. 282.

<sup>20</sup> Решение по дело C-375/21, т. 59, и Заключение на Генералния адвокат по Stichting Natuur en Milieu и др., съединени дела C-165/09 и др., ECLI:EU:C:2010:775, т. 62.

блюдават системни превишения на ПДС за серен диоксид.

– Централата „ТЕЦ Марица изток 2“ е един от основните източници на промишлено замърсяване на територията на Община Гълъбово.

– Разрешеното ниво за емисии от серен диоксид значително надвишава НДНТ-СЕН за инсталации от типа на „ТЕЦ Марица изток 2“.

– В изпълнение на чл. 23 ДКАВ, Общинският съвет на Гълъбово е приел план за качество на въздуха, която предвижда топло-електроцентралите в района да работят със степен на сероочистване от поне 98%. В разрешителното на „ТЕЦ Марица изток 2“ е заложена в степен, по-ниска от предвидената в плана, т.е. разрешителното нарушава мярка в плана на община Гълъбово.

- Органът, издал разрешителното, е оценил очакваните емисии от серен диоксид от централата на „ТЕЦ Марица изток 2“, но не и приноса на други източници.

- Първоинстанционният съд отказва да обсъди значението на плана на община Гълъбово, тъй като националната нормативна уредба не предвижда задължение за това.<sup>21</sup>

ВАС мотивира запитването си с „*колизия на норми от вторичното право на ЕС*“, при която ДЕП позволява при определени условия да се предостави изключение от НДНТ – СЕН, а ДКАВ изисква ПДС да не се превишават. ВАС пита дали органът по издаване на комплексното разрешително е имал правната възможност да предостави дерогация от НДНТ-СЕН, ако това може да застраши постигането на ПДС за серен диоксид на територията на община Гълъбово в най-кратък срок или да бъде в нарушение на мерките, предвидени в плана по чл. 23 ДКАВ. Наред с това, ВАС пита дали при разглеждане на такова искане органът трябва да вземе предвид „*всички относими научни данни за замърсяването, включително кумулативния ефект с други източници на съответния замърсител*“, както и мерките в програмата по чл. 23 ДКАВ.

### 3. Решението на Съда на ЕС от 9 март 2023 г.

Съдът на ЕС извлече по тълкувателен път приложението на ДКАВ в процедурата по разглеждане на искане за дерогация от НДНТ-СЕН по чл. 15, пар. 4 ДЕП, като се позова на разпоредбите на чл. 15, пар. 4, ал. 4 ДЕП, чл. 18 ДЕП и чл. 13 и чл.23 ДКАВ. Основните моменти от тълкуването на цитираните разпоредби са изложени по-долу.

Наред с това, Съдът уточни, че спазването на условия от икономически характер не може само по себе си да бъде основание за предоставяне на дерогация, ако не са спазени „предпазните мерки“, които целят опазване на човешкото здраве и околната среда. По думите на Съда дерогацията по чл. 15, пар. 4 ДЕП не е предвидена за всички случаи, когато разходите за съответствие с НДНТ-СЕН са несъразмерно високи. Дерогация може да се предостави само ако по-малко строгите норми за допустими емисии не водят до „значително замърсяване“ и ако въпреки нея се постига „висока степен на опазване на околната среда като цяло“.<sup>22</sup>

#### 3.1. Непричиняване на значително замърсяване и постигане на висока степен на опазване на околната среда като цяло (чл. 15, пар. 4, ал. 4 ДЕП)

Непричиняването на значително замърсяване и постигането на висока степен на опазване на околната среда са основополагащи принципи на европейското законодателство за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването. Те са измежду условията за предоставяне на дерогация от НДНТ-СЕН. Въпреки това в нормативната уредба на ЕС не са определени прагове, над които замърсяването се счита значително, нито такива, които да гарантират висока степен на опазване на околната среда като цяло.

С решението си по дело С-375/21, Съдът на ЕС даде ясни указания относно прилагането на двата принципа. Значително е замърсяването при превишение на ПДС за опазване на човешкото здраве. Съдът посочи, че преви-

<sup>21</sup> Определение по хода на адм. дело № 239/2021 от 01.06.2021 г. ВАС.

<sup>22</sup> Решение по дело С-375/21, т. 47.

шаването на ПДС за серен диоксид в района на въздействие<sup>23</sup> на централата на „ТЕЦ Марица изток 2“ не може да се смята за „незначително замърсяване, а непременно трябва да се счита за „значително замърсяване“.<sup>24</sup> Този извод се основава на решение по дело C-730/19, *Комисия/България (Valeurs limites – SO<sub>2</sub>)*, съгласно което България нарушава задълженията си по ДКАВ, като е допуснала „систематично и постоянно“ нарушаване на ПДС за серен диоксид в района на гр. Гълъбово<sup>25</sup>. Така с решението си по дело C-375/21 СЕС потвърди, че превишаване на ПДС за опазване на човешкото здраве, установени с ДКАВ, представлява значително замърсяване по смисъла на ДЕП.

Този извод хармонира с буквата и духа на законодателството за чистота на атмосферния въздух. Замърсяване на въздуха е постъпването на „вещества, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда“. Съдът на ЕС поясни, че всяко „всяко постъпване на това вещество във въздуха“ представлява замърсяване по смисъла на ДЕП<sup>26</sup>. ПДС са определени, за да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве, от което следва, че превишаването им предполага риск за човешкото здраве.<sup>27</sup> Не се предвижда възможност за удължаване на срока за постигане на ПДС за серен диоксид, което на собствено основание показва значимостта за своевременното им постигане.

По отношение на изискването да се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло, Съдът отбелязва, че правилата на ДКАВ конкретизират задълженията на

Съюза в областта на опазването на околната среда и общественото здраве, а политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия<sup>28</sup>. Генералният адвокат Кокот допълва, че правилата в ДКАВ са в изпълнение на задължението на Съюза да осигури защита на основното право на живот<sup>29</sup>. Въз основа на тези съображения, Съдът на ЕС заключава, че по силата на изискването да не се причинява значително замърсяване и да се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло компетентният орган не може да предостави дерогация по чл. 15, пар. 4 ДЕП, ако тя би допринесла за превишаването на ПДС за серен диоксид, определени с ДКАВ<sup>30</sup>.

СЕС допълва, че „по силата на принципа на предпазните мерки, ако все още има неясноти по въпроса дали не толкова строги норми за допустими емисии водят или не до „значително замърсяване“ по смисъла на член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директива 2010/75, дерогация не може да се предостави“<sup>31</sup>. Следователно, принципът за постигане на висока степен на опазване на околната среда като цяло предвижда по-висока степен на защита, като налага отказ на дерогация от НДНТ-СЕН и в случаите, когато нарушаването на нормите за КАВ е възможно или вероятно.

**3.2. В разрешителното да се включат допълнителни мерки, ако стандарт за качество на околната среда изисква това (чл. 18 ДЕП)**

<sup>23</sup> Според Генералния адвокат по дело C-375/21, район на въздействие е „зоната, в която са осезаеми емисиите от електроцентралата, и по-конкретно в община Гълъбово.“ (т. 37 от Заключението, ECLI:EU:C:2022:713).

<sup>24</sup> Решение по дело C-375/21, т. 50.

<sup>25</sup> Решение от 12 май 2022 г., *Комисия/България (Valeurs limites – SO<sub>2</sub>)*, C-730/19, ECLI:EU:C:2022:382.

<sup>26</sup> Решение по дело C-375/21, т. 48.

<sup>27</sup> Чл. 2, пар. 5 ДКАВ.

<sup>28</sup> Решение по дело C-375/21, т. 51, и Решение от 26 юни 2019 г., *Craeynest и др.*, C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533, т. 33.

<sup>29</sup> Заключение на Генералния адвокат по дело C-723/17, ECLI:EU:C:2019:168, т. 53.

<sup>30</sup> Решение по дело C-375/21, т. 52.

<sup>31</sup> Решение по дело C-375/21, т. 53.

Изключение от НДНТ-СЕН може да се допусне само при съответствие с чл. 18 ДЕП. Българският и френският варианти на чл. 15, пар. 4 ДЕП използват изразите „без да се засяга“ и „sans prejudice“ чл. 18 ДЕП, което означава „без да се накърнява“ приложението на цитираната разпоредба. Следователно, дори да са спазени другите изисквания на чл. 15, пар. 4 ДЕП, дерогация може да се предостави само при спазване на чл. 18 ДЕП.

Съгласно чл. 18, когато „*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(...)*“. По дефиниция стандарт за качество на околната среда е набор от изисквания, на които определена околна среда трябва да отговаря в определен момент.<sup>32</sup> Съдът на ЕС уточнява, че „*става въпрос за изисквания за качествени характеристики (...), които следва да бъдат изпълнени в определен момент за съответната околна среда (...)*“.<sup>33</sup> Константната практика приема, че ПДС съгласно ДКАВ представляват стандарти за качество на околната среда по смисъла на чл. 18 ДЕП.<sup>34</sup> Генералният адвокат по дело С-375/21 отхвърли аргумента, че ПДС за серен диоксид не са такъв стандарт поради постоянния си характер. Този аргумент почива на неясната логика, че определена околна среда трябва да отговаря на стандарт за качество „*в определен момент*“, докато ПДС трябва да се спазват постоянно. Генералният адвокат посочи, че стандартите от типа на ПДС „*на още по-голямо основание са стандарти за качество на околната среда, защото се прилагат във всеки определен момент*“.<sup>35</sup>

Местоположението на разпоредбата на чл. 18 в рамките на ДЕП и препратките на други разпоредби към нея навеждат на извода, че спазването на стандарт за качество на окол-

ната среда като ПДС има превес над емисионните норми като НДНТ при определяне на допустимите емисии в разрешителното на дадена инсталация. Разпоредбата се прилага спрямо всички инсталации и процедури, уредени в ДЕП, тъй като е измежду общите разпоредби на Глава първа в директивата. Комплексните разрешителни на големи горивни инсталации, каквато е централата на „ТЕЦ Марица изток 2“, трябва да включват необходимите мерки за спазване на изискванията на чл. 18 ДЕП.<sup>36</sup> Дерогация по чл. 15, пар. 4 ДЕП и други отклонения от правилата за определяне на допустимите емисии в разрешителното също се прилагат при спазване действието на чл. 18 ДЕП.<sup>37</sup> Нещо повече. Нормативната уредба изрично изключва приложението на чл. 18 ДЕП спрямо целевите стойности съгласно Директива 2004/107/ЕО относно съдържанието на арсен, кадмий, никел и полициклични ароматни въглеводороди, за които изрично е уточнено, че не представляват стандарт за качество на околната среда.<sup>38</sup> По аргумент от противното, стандартите за качество на околната среда като общо правило имат превес над НДНТ съгласно ДЕП.

В решението си по дело С-375/21 Съдът на ЕС заключи, че чл. 18 ДЕП потвърждава тълкуването на предпазната мярка да не се причинява значително замърсяване и да се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло. Според Съда компетентния орган, сезиран с искане за дерогация по чл. 15, ал. 4 ДЕП, трябва да „*прецени дали определянето на не толкова строги норми за допустими емисии на замърсители на въздуха от дадена инсталация би допринесло за превишаването на пределно допустимите стойности за качество на атмосферния въздух, и ако това е така – да откаже предоставянето на дерогация*“.

<sup>32</sup> Чл. 3, пар. 6 ДЕП.

<sup>33</sup> Решение по дело С-375/21, т. 57.

<sup>34</sup> Решение по дело С-375/21, пар. 59 и Заключение на генерален адвокат Кокот по съединени дела С-165/09 и др., т. 62.

<sup>35</sup> Заключение на генерален адвокат Кокот по дело С-375/21, т. 83.

<sup>36</sup> Чл. 14, пар. 1 ДЕП.

<sup>37</sup> Чл. 14, пар. 4, чл. 15, пар. 2 и чл. 15, пар. 4 ДЕП

<sup>38</sup> Съображения 5 и 6 Директива 2004/107/ЕО.

### 3.3. Да се постигне ПДС и да се приеме план за качество на въздуха (чл. 13 и чл.23 ДКАВ)

Съгласно принципа на лоялното сътрудничество при прилагане на акт на Съюза държавите членки трябва да не застрашават постигането на целите на други актове на ЕС.<sup>39</sup> Макар преюдициалното запитване по дело С-375/21 да включва препратка към този принцип, Съдът на ЕС не обсъди действието му. Съдът разгледа правилата от ДКАВ като директно приложими в процедурите по издаване на комплексни разрешителни.

Решението от 9 март 2023 г. заключи, че когато ПДС е превишена в района на въздействие на промишлена инсталация, при разглеждане на искането ѝ за дерогация по чл. 15, пар. 4 ДЕП компетентният орган трябва да вземе предвид мерките, определени в план по чл. 23 ДКАВ. Органът трябва да откаже дерогация, когато тя може да е в разрез с мерките от този план. Този извод хармонира с извода дерогацията да бъде отказана, ако може да допринесе за нарушаване на ПДС за опазване на човешкото здраве. Мерките в плана по чл. 23 ДКАВ са основният инструмент за постигане на ПДС. Поради това незначителното им при определяне на условията за експлоатация на промишлена инсталация би изложило на риск спазването на ПДС в района на въздействие на централата.

Генералният адвокат по делото допълва, че в райони с наднормено замърсяване, планът по чл. 23 ДКАВ не просто трябва да бъде спазен при предоставяне на дерогация от НДНТ-СЕН, но представлява условие за предоставяне на такава дерогация. Според Генералния адвокат Кокот именно в плана по чл. 23 ДКАВ трябва да се определят нивата на допустимите емисии за всички източници на даден замърсител. За разлика от комплексното разрешително, планът по чл. 23 ДКАВ осигурява равновесие между целта от постигане на ПДС и различните засегнати обществени и частни интереси. Само чрез спазване на мерките в плана по чл. 23 ДКАВ може да се гарантира, че предоставянето на дерогация

за един от източниците няма да доведе до превишаване на ПДС за опазване на човешкото здраве.<sup>40</sup>

Предвид изложените съображения логичен и обоснован е изводът на Генералния адвокат, че наличието на недостатъци на плана не означава, че е „допустимо да се предвиди дерогация в противоречие с изискванията му, а напротив — означава, че не е налице едно от условията за разрешаване на дерогация.“<sup>41</sup>

<sup>41</sup> В практически контекст това означава, че евентуални пороци в плана по чл. 23 ДКАВ, с чиито мерки не е съобразена дерогацията по чл. 15, пар. 4 ДЕП, биха подкрепили тезата за незаконосъобразност на дерогацията от НДНТ-СЕН, а не обратното.

### 3.4. Процедурни изисквания при разглеждане на искане по чл. 15, пар. 4 ДЕП

Решението на Съда на ЕС даде конкретни указания относно протичането на процедурата по разглеждане на искане за дерогация, които да гарантират спазване на изискванията по т. 3.1. до т. 3.3. по-горе. Отличават се процедурните задължения органът да вземе предвид всички относими научни данни, кумулативния ефект с други източници на съответния замърсител и мерките в плана по чл. 23 ДКАВ.

Съдържанието на понятието „вземе предвид“ трябва да се тълкува в смисъла, вложен в чл. 6, пар. 8 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда („Орхуската конвенция“). Съгласно посочената разпоредба органът трябва да се вземе „под внимание“ резултатът от проведеното обществено обсъждане. ДЕП предвижда аналогично изискване за процедурите по издаване на разрешителни на промишлени инсталации.<sup>42</sup>

В препоръките по комуникация АССС/С/2008/24 (Испания), Комитетът към Орхуската конвенция посочва, че „да вземе под внимание“ означава компетентният орган „сериозно да разгледа всички получени коментари“. Задължението „следва да се тълкува

<sup>39</sup> Чл. 4, пар. 3, ал. 3 Договор на Европейския съюз.

<sup>40</sup> Заключение на Генералния адвокат по дело С-375/21, т. 63 и 64.

<sup>41</sup> Заключение на Генералния адвокат по дело С-375/21, т. 72.

<sup>42</sup> Приложение IV ДЕП, т. 4.



като задължение писменото мотивирано решение да включва обсъждане на начина, по който е взето предвид участието на обществеността.<sup>43</sup> В контекста на решението по дело С-375/21 задължението да „вземе предвид“ посочените данни и мерки трябва да се разбира в смисъл, че органът трябва да разгледа данните и мерките и в мотивите към крайния акт трябва да обоснове причините, поради които се е съобразил или не с тях. Тъй като условието решаващият орган да вземе предвид мерките в плана по чл. 23 ДКАВ бе обсъдено по-горе, тук ще се дискутира само съдържанието на понятията „всички относими научни данни“ и „кумулятивния ефект с други източници на съответния замърсител“.

#### а) Всички относими научни данни

Решението по дело С-375/21 не дава указания относно съдържанието на понятието „всички относими научни данни“. Позоваването на научни данни е принцип, заложен в ДЕП и ДКАВ. Един от основните критерий за определяне на НДНТ съгласно ДЕП е технологичният напредък и развитието на научните знания.<sup>44</sup> ДКАВ изисква компетентните органи да включват научни данни в плановете за качество на въздуха, както и да оценят концентрациите на замърсители и да проектират системата за мониторинг за качеството на въздуха въз основа на научни данни<sup>45</sup>.

По дело С-723/17 *Craeynest и др.*, Съдът на ЕС прие, че решенията относно разполагането на станциите за мониторинг на качеството на въздуха трябва да се основават на „надеждни научни данни“ и че неспазването на това изискване ще застраши ефикасното прилагане на правото на ЕС.<sup>46</sup> Тези изводи на Съда се прилагат аналогично спрямо техническите и научните оценки, които се извършват от органите по комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, тъй като двете директиви преследват общи цели и се допълват.

Понятията „относими“ и „всички“ следва да се тълкуват в общоупотребявания им смисъл. Относими са научните данни, които доказват фактите, очертаващи приложението на съответната правна разпоредба. Така например, за да прецени дали заявените от оператора норми за допустими емисии ще причинят значително замърсяване, решаващият орган трябва да вземе предвид факти относно концентрациите на замърсителя, за който се иска дерогация; източниците на този замърсител; приносът на инсталацията и очакваните нива на замърсяване, ако бъде допусната дерогация. По-голямата част от данните, които компетентният орган трябва да вземе предвид, би трябвало по правило да бъдат включени в плана по чл. 23 ДКАВ, приет за района на въздействие на централата.<sup>47</sup> С оглед на това логичен и очакван е изводът на старозагорския съд по делото за дерогацията на „ТЕЦ Марица изток 2“, че програмата за качество на въздуха на гр. Гълъбово включва относими научни данни.<sup>48</sup>

Уточнението „всички“ трябва да се разбира в смисъл, че органът трябва да вземе предвид не само данните, представени от оператора, но и тези, представени от обществеността, както и данните, с които може разумно да се очаква компетентният орган да е запознат. В този смисъл интересно е заключението на старозагорския съд, че компетентният орган е трябвало да вземе предвид доклад на орган на ЕС, който не е бил представен по административната преписка, но въз основа на който е изготвена икономическата оценка по чл. 15, пар. 4 ДЕП.

#### б) Кумулативния ефект с другите източници на замърсяване

За да се гарантира, че дерогация от НДНТ-СЕН няма да допринесе за превишаване на ПДС, трябва да се извърши „цялостна оценка, която да отчита всички източници на

<sup>43</sup> Констатации и препоръки по отношение на комуникация АССС/С/2008/24 относно съответствието от страна на Испания, ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/8/Add.1, т. 99-100.

<sup>44</sup> Приложение III, т. 5 ДЕП

<sup>45</sup> Приложения III, VI и XV ДКАВ.

<sup>46</sup> Решение по дело С-723/17, т. 51.

<sup>47</sup> Приложение XV ДКАВ.

<sup>48</sup> Решение № 918 от 15.03.2024 по адм. дело № 478 /2023 г. на Административен съд - Стара Загора.

замърсители и техният кумулативен ефект“.<sup>49</sup> Според Генералният адвокат Кокот, ако не се вземат предвид емисиите от други източници и ако всеки източник на замърсители се разглежда независимо от другите източници, „би било почти изключено да се постигне спазване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха.“<sup>50</sup> Този извод почива на факта, че ПДС се прилагат спрямо концентрациите на замърсител на определена територия, които се формират от емисиите на всички източници на този замърсител.

#### **4. Приложение на решението по дело С-375/21 откъдето искане за дерогация**

Въз основа на тълкуването, дадено от Съда на ЕС, току-що постановеното решение на съда в Стара Загора посочи конкретните пороци на дерогацията на „ТЕЦ Марица изток 2.“<sup>51</sup> На първо място, при предоставянето на разрешителното не е отчетено кумулативното въздействие на всички източници на серен диоксид в района. Не са взети предвид данните относно на замърсяването с този замърсител и източници му, включени в плана на община Гълъбово. Наред с това, разрешените условия за експлоатация на централата нарушават мярка от плана на община Гълъбово, приет в изпълнение на чл. 23 ДКАВ.

Тези пропуски в дейността на органа по комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването могат да се обяснят с липсата на конкретни процедурни изисквания в националната нормативна уредба. Наредбата за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни и методиките на Изпълнителна агенция по околна среда по приложението ѝ не предвиждат изискване за събиране на факти, които да способстват спазването на ПДС и мерките от плана по чл. 23 ДКАВ.<sup>52</sup> Наред с това, много вероятно е събирането на изискваните от Съда на ЕС данни и провеждането на нужните оценки да е непосилно в сроковете за отделните фази на процедурите съгласно съществуващата нормативна рамка.

На следващо място е важно да се отбележи, че указанията на Съда на ЕС имат приложение в процедурите по издаване и актуализация на разрешителни на промишлени инсталации изобщо, а не само в тесния контекст на искане за дерогация по чл. 15, пар. 4 ДЕП. Това е така, тъй като непричиняване на значително замърсяване и постигане на висока степен на опазване на околната като цяло са общи принципи на законодателството за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, а чл. 18 ДЕП има приложение спрямо всички процедури и инсталации, регулирани в ДЕП. Наред с това, правилата на ДКАВ се прилагат спрямо директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването като цяло, а не само спрямо определена процедура по нея.

#### **Заключение**

Решението на Съда на ЕС по дело С-375/21 даде указания, които са нови за националните процедурни правила по комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването. Тези указания имат приложение не само в контекста на конкретната процедура по дерогация от НДНТ-СЕН, но и в други процедури по издаване и актуализация на разрешителни на промишлени инсталации. Това налага преразглеждане и промяна на националната подзаконова нормативна уредба, така че да се гарантира спазване целите на законодателството и опазване на човешкото здраве и околната среда.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES**

1. Dryzek, J. The politics of the earth, Oxford University Press, 1997
2. Mark Wilde, The New Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe, Environmental Law Review, 2010

<sup>49</sup> Решение по дело С-375/21, т. 54.

<sup>50</sup> Заключение на Генералния адвокат по дело С-375/21, т. 62.

<sup>51</sup> Решение № 918 от 15.03.2024 по адм. дело № 478 /2023 г. на Административен съд – Стара Загора.

<sup>52</sup> Обн. ДВ, бр. 80 от 2009 г.