



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 22 септември 2022 година¹

Дело C-375/21

Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Върховен административен съд (България))

„Преюдициално запитване — Директива 2010/75/ЕС — Емисии от промишлеността — Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването — Определяне на не толкова строги норми за допустими емисии — Спазване на стандартите за качество на околната среда — Задължения на компетентните органи — Директива 2008/50/ЕО — Качество на атмосферния въздух — Пределно допустими стойности за качество на въздуха, установени с цел опазване на човешкото здраве — Превिшаване — План за качество на въздуха“

I. Въведение

1. Предмет на разглежданото тук преюдициално запитване е връзката между два различни вида пределно допустими стойности и между директивите, от които те произтичат. Съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността² по отношение на промишлените инсталации се определят *норми за допустими емисии*. Директивата относно качеството на атмосферния въздух³ пък предвижда *пределно допустими стойности за качество на въздуха*. Двата правни режима гарантират високо ниво на опазване на околната среда в областта на качеството на въздуха, но действат на различни равнища. Нормите за допустими емисии съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността се прилагат пряко към източника на атмосферни замърсители, така да се каже — към комина. За разлика от тях, пределно допустимите стойности за качество на въздуха съгласно Директивата относно качеството на атмосферния въздух се отнасят до общия резултат от всички източници на замърсители на атмосферния въздух, т.е. на въздуха, който хората дишат. Очевидно е обаче, че двата правни режима трябва да се прилагат координирано.

2. Делото в главното производство започва във връзка с това, че съществуващото разрешително на работеща с лигнитни въглища електроцентраля е било актуализирано въз основа на Директивата относно емисиите от промишлеността. Понеже спазването на

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² 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) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

³ 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 (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1), изменена с Директива (ЕС) 2015/1480 на Комисията от 28 август 2015 г. (ОВ L 226, 2015 г., стр. 4).

приложимите съгласно тази директива норми за допустими емисии на серен диоксид би наложило несъразмерно високи разходи, са определени не толкова строги норми за допустими емисии, което по принцип е позволено със съответна дерогационна разпоредба на Директивата.

3. В района на въздействие на електроцентрала обаче се превишават пределно допустимите стойности за серен диоксид, предвидени в Директивата относно качеството на атмосферния въздух, а приетият по тази причина план за качество на въздуха с цел спазването на тези пределно допустими стойности предвижда по-строги изисквания за емисиите на електроцентрала, които не са съобразени при актуализирането на разрешителното.

4. Ето защо следва по-специално да се изясни дали може да се предоставя дерогация от принципно приложимите съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността норми за допустими емисии, въпреки че са нарушени предвидените в Директивата относно качеството на атмосферния въздух пределно допустими стойности на съответния замърсител и въпреки че плановете за качество на въздуха предвиждат по-строги изисквания. Освен това преюдициалните въпроси целят да се установи дали в такъв случай следва да се определят дори по-строги изисквания в сравнение с нормите за допустими емисии, които би трябвало по принцип да се прилагат съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността. И по двете точки ще покаже, че планът за качество на въздуха съгласно Директивата относно качеството на атмосферния въздух е подходящото средство за координиране на прилагането на двете директиви.

II. Правна уредба

A. Директивата относно емисиите от промишлеността

5. Съображение 16 от Директивата относно емисиите от промишлеността разяснява възможността да се определят не толкова строги норми за допустими емисии:

„За да бъдат отчетени някои специфични обстоятелства, когато прилагането на емисионни нива, свързани с най-добрите налични техники, би довело до несъразмерно високи разходи в сравнение с ползите за околната среда, компетентните органи следва да могат да определят норми за допустими емисии, които се отклоняват от тези нива. Тези отклонения следва да се правят въз основа на оценка, при която се вземат предвид ясно определени критерии. Нормите за допустими емисии, посочени в настоящата директива, не следва да се надвишават[.] Във всеки случай не следва да се допуска никакво значително замърсяване и следва да се постигне висока степен на опазване на околната среда като цяло“.

6. Член 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността дефинира различни понятия:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

2. „замърсяване“ означава всяко пряко или косвено постъпване във въздуха, водите или земята на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в резултат от човешка дейност, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда, да предизвикат увреждане на материалните блага, да ограничат или предотвратят възможностите за използване на полезните качества на околната среда и останалите нейни законосъобразни ползвания;

[...]

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;

[...]“.

7. Член 13 от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда, че Комисията заедно с представители на държавите членки, съответните промишлени отрасли и неправителствените организации, съдействащи за опазването на околната среда, излага най-добрите налични техники (НДНТ) в референтни документи за НДНТ и в заключения за НДНТ и редовно актуализира тези документи. Спорната инсталация — електроцентрала на лигнитни въглища, попада в обхвата на Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации⁴.

8. Основните изисквания за разрешителните следват от член 14, параграф 1 от Директивата относно емисиите от промишлеността:

„Държавите членки гарантират наличието в съответното разрешително на необходимите мерки за спазване на изискванията на членове 11 и 18.

[...]“.

9. Съгласно член 14 от Директивата относно емисиите от промишлеността и приложение II към нея в разрешителното на дадена инсталация се определят в частност норми за допустими емисии на серен диоксид.

⁴ Решение за изпълнение на Комисията от 31 юли 2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации съгласно Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (Заключения за НДНТ за големи горивни инсталации) (ОВ L 212, 2017 г., стр. 1).

10. Член 15, параграфи 3 и 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността съдържа релевантните тук разпоредби относно определянето на норми за допустими емисии:

„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
- б) като определя норми за допустими емисии, различни от посочените в буква а) по отношение на нормите, периодите от време и референтните условия.

Когато се прилага буква б), компетентният орган извършва най-малко веднъж годишно оценка на резултатите от мониторинга на емисиите, за да се гарантира, че емисиите при нормални експлоатационни условия не са надвишили емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники.

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 на 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.

[...]“.

11. Член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда допълнителни мерки с цел спазване на стандартите 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“.

Б. Директивата относно качеството на атмосферния въздух

12. Първите две съображения от Директивата относно качеството на атмосферния въздух описват всеобхватните ѝ цели:

„(1) Шестата програма за действие на Общността за околната среда [...] предвижда, че е необходимо да се намали замърсяването до нива, които да сведат до минимум вредното му въздействие върху човешкото здраве, като обръща специално внимание на чувствителните райони и на околната среда като цяло, за да се подобрят наблюдениято и оценката на качеството на въздуха, включително на отлагането на замърсители, както и да се предоставя информация на обществеността.

(2) За опазване човешкото здраве и околната среда като цяло от особено значение е борбата с емисиите от замърсители при самия им източник, както и определянето и изпълнението на най-ефективните мерки за намаляване на емисиите на местно, национално и общностно равнище. Затова следва да се избягват, предотвратяват и намаляват емисиите от вредни замърсители на въздуха и да се поставят подходящи цели за качеството на атмосферния въздух, като се вземат предвид съответните стандарти, насоки и програми на Световната здравна организация“.

13. В съображение 18 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух се изяснява връзката ѝ с други директиви:

„[...] При издаване на разрешителни за промишлени дейности съгласно Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването^[5] изцяло ще се вземат под внимание и целите, свързани с качеството на атмосферния въздух, предвидени в настоящата директива“.

14. Позоваванията на Директива 2008/1 се считат за позовавания на Директивата относно емисиите от промишлеността съгласно член 81, параграф 3 от същата, доколкото съгласно съображение 1 от последно посочената директива тя изменя по-специално Директива 2008/1.

⁵ ОВ L 24, 2008 г., стр. 8.

15. Член 1, точка 1 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух съдържа изложение на основните ѝ цели:

„Настоящата директива установява мерки, целящи следното:

1. определяне и въвеждане на цели за качеството на атмосферния въздух, предназначени за избягване, предпазване от или намаляване на вредното въздействие върху човешкото здраве и върху околната среда като цяло;
2. [...]“.

16. В член 2, точка 5 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух понятието „пределно допустима стойност“ е дефинирано като „ниво, 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, което трябва да се постигне в рамките на определен период и след което не трябва да бъде превишавано“.

17. Член 13, параграф 1 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух предвижда задължение за спазването на различни пределно допустими стойности за качество на въздуха:

„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.

По отношение на азотния диоксид и бензена пределно допустимите стойности, определени в приложение XI, не могат да бъдат по-високи от стойностите, посочени в него.

Съобразяването с тези изисквания се оценява в съответствие с приложение III.

[...]“.

18. Съгласно раздел Б от приложение XI средночасовата пределно допустима стойност за серен диоксид от $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$ не бива да се превишава повече от 24 пъти за една календарна година, а среднодневната пределно допустима стойност от $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ не бива да се превишава повече от 3 пъти за една календарна година. Тези пределно допустими стойности за качество на въздуха се прилагат в България съгласно Директива 99/30⁶ от присъединяването на тази държава членка към Съюза на 1 януари 2007 г.⁷

⁶ Директива 1999/30/ЕО на Съвета от 22 април 1999 година относно пределно допустимите стойности за серен диоксид, азотен диоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, 1999 г., стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 46).

⁷ Решение от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382, т. 17).

19. Член 23, параграф 1 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух предвижда, че при превишаване на пределно допустимите стойности за качеството на атмосферния въздух в определени зони или агломерации трябва да се създават планове за качество на въздуха, за да се постигнат съответните стойности:

„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, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. [...]

Тези планове за качеството на въздуха включват най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV [...]. Тези планове се съобщават на Комисията без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване.

[...]“.

20. Освен това съгласно член 19 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух в случай на превишаване на алармен праг се информира обществеността. Съгласно раздел А от приложение XII аларменият праг за серен диоксид е $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$, измерен в продължение на три последователни часа. Съгласно член 24 при превишаване на алармения праг за серен диоксид освен предупрежденията държавите членки трябва да предприемат краткосрочни действия.

III. Фактите и преюдициалното запитване

21. ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД е най-голямата 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 около 24,5 km по въздушна линия от град Гълъбово и се състои от осем генериращи блока с изградени сероочистващи инсталации.

22. Горивната инсталация на ТЕЦ „Марица-изток 2“ използва местни лигнитни въглища, които се отличават с високо съдържание на сяра и пепел и с ниска калоричност. Използваните котли на електроцентралата са проектирани за изгаряне само на местни лигнитни въглища и по тази причина не могат да изгарят друг вид 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.

23. Централата се определя като един от основните източници на промишлено замърсяване на територията на община Гълъбово. Там редовно се отчитат превишения на средночасовите и среднодневните норми на серен диоксид над предвидения алармен праг от 500 µg/m³.

24. Ето защо неотдавна и Съдът постанови, че в зона BG0006 (Югоизточна), където се намират община Гълъбово и ТЕЦ „Марица-изток 2“⁸, от 2007 г. поради превишаването на установените за серния диоксид пределно допустими стойности за качество на въздуха и поради недостатъчните планове за качество на въздуха България не изпълнява задълженията си по членове 13 и 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух⁹.

25. На 30 ноември 2018 г. в изпълнение на член 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух общинският съвет на Гълъбово приема програма за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми по показател серен диоксид за периода 2019—2023 г.¹⁰ Като основни източници на замърсяването със серен диоксид програмата посочва четирите топоектрически централи в района, включително ТЕЦ „Марица-изток 2“, както и битовото отопление.

26. В програмата е заложена в частност следната мярка за намаляване на замърсяването със серен диоксид: „Изпълнение на проекти за реконструкция на [сероочистващите инсталации, СОИ] и достигане на минимална степен на десулфуризация (сероочистване) от 98 % и недопускане работа на котлоагрегати без изправни и неработещи СОИ“¹¹.

27. С решение от 21 декември 2018 г. изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околната среда (наричана по-нататък „ИАОС“) актуализира комплексното разрешително на ТЕЦ „Марица-изток 2“. Решението е издадено на основание на българските разпоредби, които транспонират Директивата относно емисиите от промишлеността, във връзка с Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442.

28. С решението си изпълнителният директор наред с останалото определя минимална степен на сероочистване, не по-ниска от 97 % за сероочистващи инсталации 1/2, 3/4, 7 и 8, което съответства на емисии на SO_x от 570 mg/Nm³, както и минимална степен на сероочистване, не по-ниска от 97,5 % за сероочистващи инсталации 5/6. За да се постигне принципно предвидената норма за допустими емисии от 320 mg/Nm³ на SO_x обаче, би трябвало да се приложи минимална степен на сероочистване от 98,32 %.

29. Сдружение „За земята — достъп до правосъдие“ подава жалба до Административен съд Стара Загора (България), който я отхвърля с решение от 28 август 2020 г. Този административен съд в частност отказва да обсъди и оцени значението на плана за качество на въздуха на община Гълъбово.

⁸ Решение от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (С-730/19, непубликувано, ЕУ:С:2022:382, т. 21, 23 и 29).

⁹ Решение от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (С-730/19, непубликувано, ЕУ:С:2022:382).

¹⁰ 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 г. (https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf).

¹¹ Мярка Gl_Lt_Pr_t_4, стр. 287 от програмата.

30. Първоинстанционният съд наред с другото приема, че минимална степен на сероочистване от 98,32 % би довела до разходи в размер на 312 200 000 лева (BGN) (около 156 000 000 EUR). При минимална степен на сероочистване от 97 % обаче разходите за 12-годишен експлоатационен период възлизат на 40 000 000 BGN (около 20 000 000 EUR).

31. Сдружение „За земята — достъп до правосъдие“, София (България), „The Green Tank — гражданско сдружение с нестопанска цел“ (Република Гърция), и NS (Република Гърция) обжалват това решение.

32. Във връзка с това Върховен административен съд (България) отправя до Съда 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?“.

33. Писмени становища представят жалбоподателят — сдружение „За земята — достъп до правосъдие“, операторът на електроцентралата — дружеството ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, Република България, Италианската република и Европейската комисия. Съдебно заседание не е проведено, тъй като Съдът приема, че делото е достатъчно изяснено.

IV. Правен анализ

34. Преюдициалното запитване цели да се изясни връзката между разпоредбите относно разрешителните за промишлени инсталации съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността и изискванията за качество на въздуха съгласно Директивата относно качеството на атмосферния въздух.

35. В член 13 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух и приложение XI към нея са определени пределно допустими стойности за определени замърсители в атмосферния въздух (пределно допустими стойности за качество на въздуха). Те се отнасят до количеството замърсители, които се намират в атмосферния въздух, като съответно концентрациите на тези замърсители се измерват на пунктове за вземане на проби, разположени на места, които са представителни за замърсяването¹².

36. В преюдициалното запитване се споменава и живакът, който е посочен като атмосферен замърсител в Директива 2004/107/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2004 година относно съдържанието на арсен, кадмий, живак, никел и полициклични ароматни въглеводороди в атмосферния въздух¹³, но по отношение на концентрацията на това вещество в атмосферния въздух Съюзът все още не е определил отделна пределно допустима стойност за качество на въздуха. Поради това живачните емисии на спорната електроцентрала не са от значение за преюдициалното запитване.

37. За разлика от това, в член 13 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух и приложение XI към нея законодателят на Съюза е определил пределно допустими стойности за качество на въздуха за серния диоксид, като според преюдициалното запитване тези стойности се превишават в района на въздействие на ТЕЦ „Марица-изток 2“, т.е. в зоната, в която са осезаеми емисиите от електроцентралата, и по-конкретно в община Гълъбово. Неотдавна и Съдът установи същото¹⁴. Видимо това е единствената зона в Съюза, в която се превишават пределно допустимите стойности на серен диоксид¹⁵.

38. Поради това община Гълъбово приема план за качество на въздуха, който в частност предвижда, че ТЕЦ „Марица-изток 2“ трябва да постигне степен на сероочистване от 98 %.

39. Конкретното определяне на норми за допустими емисии за инсталации като посочената електроцентрала се основава на Директивата относно емисиите от промишлеността, и по-специално на член 15. По своето естество нормите за допустими емисии се различават от пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Те се отнасят до количеството замърсители, които дадена инсталация изпуска за определен период от време и които се измерват на точката на изпускането или емисията. Впоследствие изпуснатите замърсители се разнасят в атмосферния въздух и по този начин се отразяват на измерваните стойности на пунктовете за вземане на проби съгласно Директивата относно качеството на атмосферния въздух.

¹² Вж. по този въпрос решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 37 и сл.).

¹³ ОВ L 23, 2005 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 13, стр. 124 и поправка в ОВ L 120, 2015 г., стр. 62.

¹⁴ Решение от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382).

¹⁵ Европейска агенция за околна среда, Air quality in Europe — 2020 report, EEA Report No 09/2020, p. 86 (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file).

40. Съгласно член 15, параграф 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността нормите за допустими емисии на инсталациите трябва по принцип да съответстват на най-добрите налични техники, но когато тези норми биха довели до несъразмерно високи разходи, член 15, параграф 4 позволява да се определят не толкова строги норми.

41. Видно от преюдициалното запитване, компетентният орган прилага тази дерогация, когато определя нормите за допустими емисии на серен диоксид в спорното разрешително на ТЕЦ „Марица-изток 2“. Поради това за някои от сероочистващите инсталации на електроцентралата той определя минимална степен на сероочистване от 97 %, а за други — минимална степен на сероочистване от 97,5 %. Увеличаването на степента на сероочистване до 98 %, както предвижда планът за качество на въздуха, би намалило емисиите на серен диоксид с една трета и съответно с една пета. Според преюдициалното запитване, за да се постигне съответстващата на най-добрите налични техники норма за допустими емисии, би била необходима дори още по-висока степен на сероочистване — от 98,32 %.

42. Независимо дали е предоставена дерогация по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността, член 18 от тази директива все пак изисква да се определят допълнителни мерки към постижимите чрез използването на най-добрите налични техники, когато са необходими по-строги условия, за да се спази даден стандарт за качество на околната среда.

43. В този контекст с трите си въпроса Върховният административен съд иска да установи дали прилагането на дерогацията по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността в спорното разрешително е изключено още поради превишаването на установените за серния диоксид пределно допустими стойности за качество на въздуха по Директивата относно качеството на атмосферния въздух (въпроси 1 и 3) или най-малкото въз основа на плана за качество на въздуха (въпрос 2).

44. Не ми се струва логично обаче да разгледам въпросите така, както са поставени. Вместо това, по-нататък ще анализирам — от гледна точка на пределно допустимите стойности за качество на въздуха и от гледна точка на плана за качество на въздуха — най-напред условията за дерогация по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността (по този въпрос вж. раздел А), а след това, в допълнение — и изискванията, произтичащи от член 18 от тази директива (по този въпрос вж. раздел Б).

А. Член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността

1. Нормативният контекст на член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността

45. Член 15, параграф 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността изисква за промишлените инсталации да се определят норми за допустими емисии, които да гарантират, че емисиите няма да надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники, определени в заключенията за НДНТ.

46. Чрез дерогация от член 15, параграф 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността член 15 параграф 4, първа алинея, първо изречение позволява в особени случаи компетентният орган да определи не толкова строги норми за допустими емисии. Упражняването на това правомощие не бива да засяга член 18, който ще разгледам

по-късно¹⁶.

47. Член 15, параграф 4, първа алинея, второ изречение от Директивата относно емисиите от промишлеността уточнява, че дерогация по смисъла на първо изречение може да бъде приложена само когато оценката покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники, би довело до разходи, които са несъразмерно високи с оглед ползите за околната среда поради определени причини. Тези причини трябва да са свързани с географското положение на съответната инсталация или местните екологични условия или с техническите ѝ характеристики.

48. Следователно предоставянето на дерогация предполага да се претеглят тези фактори.

49. Член 15, параграф 4, трета алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността ограничава възможността за определяне на по-високи норми за допустими емисии, като предвижда, че все пак трябва да се спазват нормите за допустими емисии, евентуално определени в приложенията към тази директива.

50. Според преюдициалното запитване прилагането на тези условия не повдига въпроси в главното производство.

2. Член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността — изискването да не се причинява значително замърсяване на околната среда

51. Член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността обаче съдържа допълнително условие, което би могло да е пречка за допускането на дерогация в случая по главното производство. Съгласно тази разпоредба 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. В последното изречение на съображение 16 също се отбелязва, че *във всеки случай* не следва да се допуска никакво значително¹⁷ замърсяване и следва да се постигне висока степен на опазване на околната среда като цяло.

52. Следователно дерогацията по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността не е предвидена за всички случаи, при които спазването на общите норми за допустими емисии е свързано с особено високи разходи. Всъщност тази дерогация може да се прилага само ако не толкова строгите норми за допустими емисии не причиняват значително замърсяване и ако въпреки дерогацията се постига висока степен на опазване на околната среда като цяло.

53. Съгласно член 3, точка 2 от Директивата относно емисиите от промишлеността „замърсяване“ означава всяко пряко или косвено постъпване във въздуха, водите или земята на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в резултат от човешка дейност, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда, да предизвикат увреждане на материалните блага, да ограничат или предотвратят възможностите за използване на полезните качества на околната среда и останалите нейни законосъобразни ползвания.

¹⁶ Вж. по-нататък, точка 77 и сл.

¹⁷ [Бележката под линия е без значение за текста на български език.]

54. В този смисъл всяко изпускане на серен диоксид във въздуха представлява замърсяване. Всъщност от заглавието на приложение XI към Директивата относно качеството на атмосферния въздух личи, че законодателят на Съюза е определил пределно допустимите стойности за качество на въздуха за серния диоксид с цел опазване на човешкото здраве. Следователно те сочат, че изпускането на серен диоксид може да окаже вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда¹⁸.

55. В Директивата относно емисиите от промишлеността обаче не е посочено кога дадено замърсяване следва да се счита за *значително*. Не се уточнява и какво означава висока степен на опазване на околната среда като цяло. В настоящото производство обаче не е необходимо всестранно да се изяснява значението на тези понятия.

56. Всъщност съгласно преюдициалното запитване и съгласно неотдавнашното решение на Съда¹⁹ следва да се приеме, че в района на въздействие на спорната електроцентраля се превишават предвидените в Директивата относно качеството на атмосферния въздух пределно допустими стойности за серен диоксид. Съгласно съображение 18 от тази директива при издаване на разрешителни за промишлени дейности съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността трябва *изцяло* да се вземат под внимание целите, свързани с качеството на атмосферния въздух, предвидени в първата посочена директива.

57. Както казах, законодателят на Съюза е приел пределно допустимите стойности за качество на въздуха с цел опазване на човешкото здраве, а задължението за постигането им се прилага на цялата територия на държавите членки²⁰ постоянно и без изключение²¹. За разлика от предвиденото за други замърсители, за серния диоксид тази директива дори не предвижда възможност за удължаване на сроковете за постигане на пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Следователно превишаването на тези пределно допустими стойности за серния диоксид не може да се смята за незначително замърсяване, а непременно е значително.

58. Същевременно с пределно допустимите стойности за качество на въздуха законодателят на Съюза е определил какво означава висока степен на опазване на околната среда, що се отнася до дела на замърсителите в атмосферния въздух.

59. Дерогацията, предвидена в член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността, не може да оправдае превишаването на пределно допустимите стойности за качество на въздуха и по този начин да вземе превес над значимостта на замърсяването. Всъщност още от текста ѝ личи, че тази разпоредба позволява само дерогация от нормите за допустими емисии, които принципно се прилагат за промишлените инсталации съгласно тази директива. Предвиденото в нея претегляне на разходите за спазване на нормите спрямо ползите за околната среда се отнася само до

¹⁸ Вж. също първо и четвърто съображение от Директива 80/779/ЕИО на Съвета от 15 юли 1980 година относно пределно допустимите емисии по качество на въздуха и ориентировъчните стойности за серен двуоксид и суспендирани частици (ОВ L 229, 1980 г., стр. 30)

¹⁹ Решение от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382, по-специално т. 23 и 29).

²⁰ В този смисъл решения от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀) (C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 73 и 74), и от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 96 и 97).

²¹ В този смисъл решения от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия (PM10) (C-68/11, EU:C:2012:815, т. 64 и 65), от 19 ноември 2014 г., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 42), от 5 април 2017 г., Комисия/България (ПЧ₁₀) (C-488/15, EU:C:2017:267, т. 70), от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 78—81), и от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382, т. 76 и 78).

разходите на съответната инсталация. За сметка на това, както ще покажа по-нататък, дерогацията от пределно допустимите стойности за качество на въздуха поради по-висши интереси може да се допусне — в много тесни граници и временно — единствено въз основа на Директивата относно качеството на атмосферния въздух, и по-точно при въвеждането на планове за качество на въздуха²².

3. Член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността — причиняване на значително замърсяване

60. От преюдициалното запитване следва, че прилагането на спорната дерогация не е единствената причина за превишаване на установените за серния диоксид пределно допустими стойности за качество на въздуха. Всъщност това превишаване се дължи на емисиите от четири различни електроцентрали заедно с емисиите от битовото отопление. Съгласно плана за качество на въздуха на община Гълъбово последното допринася за 10,1 % до 79 % от средночасовите концентрации на серен диоксид в различните населени места на територията на общината²³.

61. Следователно би могло да се смята за съмнително, че дерогацията само за един от тези източници на замърсители причинява значителното замърсяване по смисъла на член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността.

62. Съгласно член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността обаче компетентният орган *във всички случаи гарантира*, че не се причинява значително замърсяване, т.е. че дерогацията не води до превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Ако обаче при предоставянето на дерогацията не се вземат предвид емисиите от други източници, би могло да има случаи, при които значителното замърсяване най-малкото е съпричинено. Освен това би било почти изключено да се постигне спазване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха, ако всеки източник на замърсители се разглежда независимо от другите източници.

63. Ето защо дерогацията по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността предполага да се определят всеобхватни изисквания за допустимите емисии от *всички* източници на замърсители, така че да се гарантира, че и при предоставянето на дерогацията за един от източниците няма да се стигне в крайна сметка до превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха.

64. Инструментът за определянето на тези изисквания е планът за качество на въздуха, който компетентните органи са длъжни да изготвят съгласно член 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух, тоест въз основа на друга директива. При превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха държавите членки трябва именно да гарантират създаването на такъв план, а в него трябва да се посочат подходящи мерки, така че периодът на превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха да бъде възможно най-кратък. С други думи, планът за качество на въздуха трябва да определи мерките, които са необходими, за да се постигнат

²² Вж. по-нататък, точка 64 и сл.

²³ В това отношение преюдициалното запитване може би се опира на фигура № VI.2.7 на стр. 256 от плана за качество на въздуха (посочен в бележка под линия 10).

пределно допустимите стойности за качеството на въздуха възможно най-скоро. По същество това са мерки за намаляване на изпускането на релевантните замърсители, например по-строги норми за допустими емисии за определени източници.

65. За разлика от разрешителното за отделни инсталации и дейности, този план може да е средството за осигуряване на равновесие между целта за постигане на пределно допустимите стойности за качество на въздуха и различните засегнати обществени и частни интереси²⁴. Това предполага всички интереси, свързани със съответните източници, да се оценят заедно и помежду си и да се претеглят спрямо целта за постигане на пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Така може да се вземе решение за кои източници на емисии трябва да се наложат по-строги ограничения и в каква степен трябва да се забавят мерките за преустановяване на превишението, ако по-бързото ограничаване на емисиите би довело до несъразмерно засягане на по-висши интереси. При все това Директивата относно качеството на атмосферния въздух не предвижда никакви отстъпки от целта за постигане на пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Известна гъвкавост има само по отношение на периода на превишаване, но и той трябва да е възможно най-кратък²⁵ и в никакъв случай не може да бъде удължаван *sine die*²⁶.

66. България и операторът на електроцентрала наистина възразяват, че в плана си за качество на въздуха община Гълъбово не може да определя изисквания за емисиите на спорната електроцентрала, понеже същата е разположена на територията на друга община. Планът за качество на въздуха обаче може да гарантира постигането на пределно допустимите стойности за качество на въздуха само ако в него може да се определят изисквания за всички релевантни източници на емисии, т.е. и за източниците, които се намират извън засегнатата от превишаването на емисиите зона.

67. Това не означава, че планът за качество на въздуха трябва да се въвежда с един-единствен правен акт или от един-единствен орган. Държавите членки са свободни да организират правомощията на компетентните органи така, че планът за качество на въздуха да произтича от различни правни актове на различни органи. Държавите членки обаче трябва да гарантират, че тези правни актове, взети заедно, отговарят на условията по член 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух. Следователно те трябва в частност да следят различните органи да съгласуват мерките си, за да постигнат заедно тази цел.

68. Само ако от така определените изисквания следва, че пределно допустимите стойности за качество на въздуха ще са спазени включително при определянето на по-високи норми за допустими емисии, ще е гарантирано, че при всички случаи с дерогацията по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността няма да се причинява значително замърсяване. Следователно при превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха в района на въздействие на дадена инсталация предоставянето на дерогация за допълнителни емисии предполага да е гарантирано с един или няколко плана за качество на въздуха по член 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух, че периодът на превишаване в целия район на въздействие ще бъде

²⁴ Решения от 25 юли 2008 г., Janeczek (C-237/07, EU:C:2008:447, т. 45 и 46), от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 134), и от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382, т. 130).

²⁵ Решения от 5 април 2017 г., Комисия/България (C-488/15, EU:C:2017:267, т. 109), от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 136), и от 12 май 2022 г., Комисия/България (Пределно допустими стойности — SO₂) (C-730/19, непубликувано, EU:C:2022:382, т. 132).

²⁶ Решение от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 154).

възможно най-кратък, а дерогацията да е в съответствие с изискванията на тези планове за качество на въздуха. Ако обаче се предостави дерогация, без да са налице тези планове, ще има опасност тя да се окаже свършен факт, който впоследствие би затруднил или осуетил възможно най-бързото постигане на пределно допустимите стойности за качество на въздуха.

69. Съгласно принципа на предпазните мерки, на който се основава политиката на Съюза в областта на околната среда в съответствие с член 191, параграф 2 ДФЕС, за да е гарантирано във всички случаи, че няма да бъде причинено значително замърсяване, трябва да е изключено всяко разумно съмнение от научна гледна точка, че това може да се случи²⁷. Следователно определените в плановете за качество на въздуха изисквания трябва да отговарят именно на този критерий, ако ще допускат дерогация по член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността.

70. Освен това този — безспорно строг — критерий съответства на принципа за стриктно тълкуване на изключенията от общи правила²⁸. Той не засяга и действието на член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността²⁹, защото тази дерогация пак ще може да се прилага, ако в района на въздействие на въпросните емисии не се превишават пределно допустимите стойности за качество на въздуха. През 2019 г. обаче районът около спорната електроцентрала видимо е единственото място в Съюза, където се превишават установените за серния диоксид пределно допустими стойности за качество на въздуха.

71. Съгласно това тълкуване на член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността въпросът в крайна сметка не е в това дали изискванията в плана за качество на въздуха на община Гълъбово са задължителни при изготвянето на спорното разрешително. Всъщност съгласно горните съображения поради констатираното превишаване на установените за серния диоксид пределно допустими стойности за качество на въздуха в района на въздействие на електроцентралата дерогацията е допустима *само* ако съществува план за качество на въздуха, който съдържа изисквания за релевантните източници на емисии.

72. Наличието на недостатъци на плана за качество на въздуха 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.

73. Освен това за предоставянето на дерогация по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността не е достатъчно тази дерогация да е в съответствие с план за качество на въздуха, който определя необходимите мерки за постигането на пределно допустимите стойности за качество на въздуха за част от района на въздействие

²⁷ Относно Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109) вж. решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 58), и от 10 октомври 2019 г., Luopponsojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 66), а относно правото в областта на отпадъците вж. решение от 24 октомври 2019 г., Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, т. 58). Вж. също *Sobotta*, C. Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU — a new yardstick in EU environmental decision making? — ERA Forum 2020, 723.

²⁸ Вж. решения от 12 септември 2000 г., Комисия/Ирландия (C-358/97, EU:C:2000:425, т. 55), от 4 октомври 2011 г., Football Association Premier League и др. (C-403/08 и C-429/08, EU:C:2011:631, т. 162), и от 14 юли 2022 г., Porsche Inter Auto und Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572, т. 61).

²⁹ Вж. решения от 18 ноември 2004 г., Temco Europe (C-284/03, EU:C:2004:730, т. 17), от 14 юни 2007 г., Horizon College (C-434/05, EU:C:2007:343, т. 16), и от 13 януари 2022 г., Termas Sulfurosas de Alcafache (C-513/20, EU:C:2022:18, т. 25)

на инсталацията. Напротив, компетентните органи трябва да гарантират, че пределно допустимите стойности за качество на въздуха ще се спазват навсякъде в района на въздействие.

74. Планът за качество на въздуха на община Гълъбово обаче съдържа данни, че дори след постигането на изискваната в плана степен на сероочистване от 98 % спорната електроцентраля заедно с останалите промишлени източници ще допринасят за значително превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха и на алармените прагове извън територията на общината³⁰. В това отношение явно не са взети предвид други източници, например битовото отопление.

75. Ако това е вярно, което националните съдилища следва да проверят, дерогацията по член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността не би била допустима дори ако е в съответствие с плана за качество на въздуха на община Гълъбово. Всъщност при предоставянето на дерогацията компетентният орган не би могъл да гарантира, че няма да настъпи значително замърсяване на местата, на които според плана за качество на въздуха ще се превишават пределно допустимите стойности за качество на въздуха.

4. Междинно заключение

76. Следователно съгласно член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността трябва да са изпълнени две условия, за да се предостави дерогация по член 15, параграф 4 от тази директива по отношение на изпускането на атмосферен замърсител, за който се превишава пределно допустимата стойност за качество на въздуха по член 13 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух и приложение XI към нея. Първо, един или няколко плана за качество на въздуха по член 23 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух трябва да гарантират извън всяко разумно съмнение от научна гледна точка, че периодът на превишаване в целия район на въздействие ще бъде възможно най-кратък. Второ, дерогацията трябва да е в съответствие с изискванията на тези планове за качество на въздуха.

Б. Член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността

77. Действително изглежда вероятно решението в главното производство да може съгласно изложените по-горе съображения да се постанови само въз основа на член 15, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността, без да се взема предвид член 18. Последно посочената разпоредба обаче е изрично спомената в преюдициалното запитване, а страните подробно я обсъждат. Това е логично, понеже прилагането на член 15, параграф 4 е вече съвсем изключено в хипотезите на прилагане на член 18, както правилно отбелязва Комисията. Това личи в частност от уговорката, че член 15, параграф 4 се прилага, без да се засяга член 18. Ето защо по-нататък ще разгледам изискванията на член 18.

78. Член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността се прилага, когато даден стандарт за качество на околната среда изисква по-строги условия от тези, постижими чрез използването на най-добрите налични техники. В такъв случай в разрешителното трябва да

³⁰ Стр. 304 и сл. от плана за качество на въздуха (посочен в бележка под линия 10), и по-специално фигури VIII.4.3.1—VIII.4.3.3.

се включат 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. В съответствие с това член 14, параграф 1, първа алинея изисква в разрешителното на инсталацията да са налице необходимите мерки за спазване на изискванията на член 18.

79. Ето защо следва да се изясни най-напред дали установените за определени замърсители пределно допустими стойности за качество на въздуха трябва да се считат за стандарти за качество на околната среда (по този въпрос вж. подраздел 1), а след това — дали те изискват по-строги условия от определените в спорната правна уредба (по този въпрос вж. подраздел 2).

1. Понятието за стандарт за качество на околната среда

80. В член 3, точка 6 от Директивата относно емисиите от промишлеността понятието за стандарт за качество на околната среда е дефинирано като определен от правото на Съюза набор от изисквания, на които трябва да отговаря в определен момент определена околна среда или обособена част от нея. Съдът разбира това понятие като конкретни изисквания за качествени характеристики — що се отнася до концентрациите на замърсители — които следва да бъдат изпълнени в определен момент за тази околна среда³¹.

81. Вярно е, че Директивата относно емисиите от промишлеността не посочва изрично Директивата относно качеството на атмосферния въздух, но все пак, противно на мнението на България, в член 3, точка 6 и член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността очевидно се имат предвид, най-малкото имплицитно, правила като установените за някои замърсители пределно допустими стойности за качество на въздуха.

82. Всъщност пределно допустимите стойности за качество на въздуха трябва по принцип да се спазват по всяко време на всяко място в Съюза³². Следователно те са определени от правото на Съюза изисквания, на които трябва да отговаря в определен момент определена околна среда или обособена част от нея, или, по думите на Съда, конкретни изисквания за качествени характеристики — що се отнася до концентрациите на замърсители — които следва да бъдат изпълнени в определен момент за определена околна среда³³. Ето защо, както вече посочих преди време, те са стандарти за качество на околната среда по смисъла на член 3, точка 6 и член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността³⁴.

83. Противно на мнението на България, в това отношение не е от значение и обстоятелството, че пределно допустимите стойности за качество на въздуха трябва да се спазват постоянно, докато в определението за стандарти за качество на околната среда става въпрос само за определен момент. Това определение просто сочи, че стандартите за качество на околната среда включват и изисквания, които не трябва да се спазват постоянно, а само в един (или повече) определени моменти. Такива биха могли да са например изискванията, свързани с миграцията на птиците или с определени условия на

³¹ Решение от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 62).

³² В този смисъл решения от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превिшаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀) (C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 73 и 74), и от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 96 и 97).

³³ Решение от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 62).

³⁴ Заключение по съединени дела Stichting Natuur en Milieu и др. (C-165/09—C-167/09, EU:C:2010:775, т. 62).

околната среда, които се променят с времето. Постоянните изисквания обаче на още по-голямо основание са стандарти за качество на околната среда, защото се прилагат във всеки определен момент.

84. Освен това България счита, че само специално определените съгласно българското право норми за допустими емисии на определени инсталации са стандарти за качество на околната среда. Това мнение обаче не е убедително, тъй като в член 3, точка 6 от Директивата относно емисиите от промишлеността изрично се говори за изисквания на правото на Съюза.

85. Изводът, че пределно допустимите стойности за качество на въздуха представляват стандарти за качество на околната среда, се потвърждава по аргумент на противното от концепцията за т.нар. „целеви стойности“ за някои други замърсители в атмосферния въздух. Тази концепция е въведена с Директива 2004/107³⁵, като Директивата относно качеството на атмосферния въздух също определя целеви стойности за качество на въздуха по отношение на озона³⁶, а временно — и по отношение на праховите частици ПЧ_{2,5}³⁷. Докато пределно допустимите стойности за качество на въздуха по член 2, точка 5 от последно посочената директива трябва да бъдат постигнати без ограничения след влизането им в сила, целевите стойности по член 2, точка 9 следва да бъдат постигнати само когато това е възможно. Освен това в съображение 6 от Директива 2004/107 изрично се посочва, че целевите стойности не трябва да се считат за стандарти за качество на околната среда, а съгласно съображение 5 по отношение на промишлените инсталации не се предвижда въвеждането на други допълнителни мерки освен тези, свързани с прилагането на най-добрите съществуващи техники.

86. Следователно установените за определени замърсители пределно допустими стойности за качество на въздуха по член 13 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух и приложение XI към нея представляват стандарти за качество на околната среда по смисъла на член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността.

87. При това тълкуване член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността конкретизира основното задължение съгласно член 11, буква в) да не се допуска значително замърсяване при експлоатацията на инсталациите. Тъй като, както вече казах³⁸, превишаването на пределно допустимите стойности за качество на въздуха представлява такова замърсяване, трябва да има инструменти, за да се гарантира, че тези пределно допустими стойности изобщо ще могат да се постигнат в района на въздействие на инсталациите. Всъщност в противен случай би съществувала опасност някои инсталации да отговарят на критерия за най-добрите налични техники, но въпреки това да допринасят за нарушаването на посочените пределно допустими стойности.

2. Необходимост от по-строги условия

88. По въпроса за необходимостта от по-строги условия, както и по вече разгледания въпрос за причиняването на значително замърсяване решаващо значение имат различните причини за превишаването на пределно допустимите стойности за качество на въздуха. Тъй

³⁵ Посочена в точка 36.

³⁶ Член 17 и раздел Б от приложение VII.

³⁷ Член 16, параграф 1 и раздел Г от приложение XIV.

³⁸ Вж. по-горе, точка 56.

като има много причинители, а именно четири електроцентрали и битовото отопление, въз основа на член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността, включително във връзка с Директивата относно качеството на атмосферния въздух, не може директно да определи в каква степен различните източници трябва да намалят емисиите си от серен диоксид. Вместо това решението принадлежи на компетентните български органи.

89. Както в контекста на член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността, това е възможно само въз основа на план за качество на въздуха (или няколко съгласувани плана), в който да се определят допустимите емисии за всички източници. От него трябва да е видно дали определените за съответната инсталация норми за допустими емисии са достатъчни, или са необходими допълнителни мерки.

90. Ето защо при прилагането на член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността по отношение на пределно допустимите стойности за качество на въздуха планът за качество на въздуха е условие за издаването на разрешително. Всъщност съгласно член 14, параграф 1, първа алинея в разрешителното трябва да са налице необходимите мерки за спазване на изискванията на член 18. В случай на превишаване на пределно допустимите стойности за качество на въздуха обаче по принцип не е възможно без план за качество на въздуха да се определи какви допълнителни мерки са необходими за конкретен източник на емисии, за да се подобри в достатъчна степен качеството на въздуха.

91. За разлика от предвиденото в контекста на предоставянето на дерогация обаче, при определянето на допълнителни мерки Директивата относно качеството на атмосферния въздух не изисква компетентният орган във всички случаи да гарантира постигането на стандарта за качество на околната среда. Ето защо не е нужно да е изключено всяко разумно съмнение от научна гледна точка, че допълнителните мерки са достатъчни. Напротив, достатъчно е изискванията на плана за качество на въздуха да се основават на защитното убеждение на компетентните органи, че с предвидените мерки периодът на превишаване ще бъде възможно най-кратък.

3. Междинно заключение

92. На две условия трябва да отговаря и разрешителното за промишлена инсталация, за която съгласно членове 11, 14, 15 и 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността трябва да се определят норми за допустимо изпускане на атмосферен замърсител, за който в района на въздействие на това изпускане се превишава пределно допустимата стойност за качество на въздуха по член 13 от Директивата относно качеството на атмосферния въздух и приложение XI към нея. Първо, един или няколко плана за качество на въздуха по член 23 от тази директива трябва да гарантират, че периодът на превишаване ще бъде възможно най-кратък. Второ, разрешителното трябва да е в съответствие с изискванията на тези планове за качество на въздуха.

V. Заключение

93. Ето защо предлагам на Съда да постанови следното:

- „1) Съгласно член 15, параграф 4, четвърта алинея от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността трябва да са изпълнени две условия, за да се предостави дерогация по член 15, параграф 4 от тази директива по отношение на изпускането на атмосферен замърсител, за който в района на въздействие на това изпускане се превишава пределно допустимата стойност за качество на въздуха по член 13 от Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа и приложение XI към нея. Първо, един или няколко плана за качество на въздуха по член 23 от Директива 2008/50 трябва да гарантират извън всяко разумно съмнение от научна гледна точка, че периодът на превишаване в целия район на въздействие ще бъде възможно най-кратък. Второ, дерогацията трябва да е в съответствие с изискванията на тези планове за качество на въздуха.
- 2) На две условия трябва да отговаря и разрешителното за промишлена инсталация, за която съгласно членове 11, 14, 15 и 18 от Директива 2010/75 трябва да се определят норми за допустимо изпускане на атмосферен замърсител, за който в района на въздействие на това изпускане се превишава пределно допустимата стойност за качество на въздуха по член 13 от Директива 2008/50 и приложение XI към нея. Първо, един или няколко плана за качество на въздуха по член 23 от Директива 2008/50 трябва да гарантират, че периодът на превишаване ще бъде възможно най-кратък. Второ, разрешителното трябва да е в съответствие с изискванията на тези планове за качество на въздуха“.