

РЕШЕНИЕ

№ 2730

гр. София, 24.04.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 41 състав,
в публично заседание на 11.04.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Луиза Христова

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **2156** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК. Образувано е по жалба на „Топлофикация София“ ЕАД, със седалище и адрес на управление в [населено място], чрез адв. Д., срещу решение № 36-Н0-И0-А1 от 22.07.2021г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околна среда, с което е актуализирано Комплексно Разрешително № 36/2005 г. на жалбоподателя за площадка ОЦ „Л.“, [населено място], [улица], в частта за условие 2.1 и условие 9.2 относно въведени условия за норми за допустими емисии по показател NOx, с определени стойности от 100 mg/Nm³, и в частта, с която е отказано допускане на дерогация по показател NOx съгласно разпоредбите на чл. 123а, ал. 3 на ЗООС. Жалбоподателят посочва, че административният орган не е изяснил фактическа обстановка по случая, като не е взел предвид последиците от поставените условия за дейността на дружеството, за потребителите на топлинна енергия, за околната среда и чистотата на атмосферния въздух. Не са взети предвид ползите от експлоатацията на инсталациите на „Топлофикация София“ ЕАД за околната среда в сравнение с битовите горивни уредби. Не е съобразен и принципа за бързина в производството, тъй като искането за допускане на дерогация е подадено през 2018г., а решението е от 2021г. По този начин последното е основано на непълен анализ от 2018г., който е загубил валидност. Изчисленият коефициент между ползи и разходи за ОЦ „Л.“ е 0,63, което прави посоченото решение несъразмерно. Не е съобразено, че чл. 123а, ал.3 от ЗООС е специална разпоредба по отношение на чл. 123, ал.10 от ЗООС, както и че отказът да се допусне дерогация три години след подаденото искане води до

невъзможност жалбоподателят да предприеме никакви мерки и спира дейността му. Не е съобразено, че искането е за дерогация, а не за актуализиране на комплексното разрешително по приетите НДНТ. Въпреки грешките в ПНП по отношение на мерките спрямо ОЦ „Л.“, дружеството е предприело действия за спазване на Н. от 100 mg/nm^3 . Проведени са консултации с водещи фирми, при които е установено, че с такива котли не могат да бъдат постигнати Н. в съответствие с директива 2010/75/ЕО. Същевременно дружеството реализира проект за изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия с оползотворяване на RDF отпадък, което ще замени част от амортизираните парогенератори, не покриващи изискванията на НДИ. В резултат ще се намалят вредните вещества до по-ниски от предвидените в директивата нива. В ход е и обследване за оказване на техническа помощ на дружеството за изготвяне на анализ на възможностите за оздравяване и модернизация на топлогенериращите мощности. Всички тези обстоятелства не са съобразени при постановяване на процесното решение. Поради това се претендира от съда неговата отмяна и присъждане на разноските по делото по списък. Подробни съображения излага в писмени бележки по съществуващото на спора.

Ответникът - изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околна среда, в отговор от 17.11.2021г. оспорва жалбата. Посочва, че процесното решение е издадено след като са изтекли сроковете по ПНП до 30.06.2020г. и поради неизпълнение от страна на жалбоподателя на задължението да представи мерки за постигане на съответствие с емисионни нива, съответстващи на НДНТ и Н. за азотни оксиди след тази дата. Представените от дружеството доказателства за предприети мерки са неясни, а справка за спазване на ПНП показва превишаване на средногодишната норма от 100 mg/nm^3 за азотни оксиди, т.е. не спазен чл. 123, ал.10 от ЗООС. Не е изградена и заявената от жалбоподателя когенираща инсталация с парогазов модул с мощност 116MW, с цел намаляване на посочените емисии. Поради това не е имало основание за допускане на исканата дерогация. При постановяване на решението е взет предвид факта, че дейността му го определя като обект с национално значение. Целта не е преустановяване на дейността му, а спазване на изискванията на европейското и българското законодателство по отношение емисионните норми за NOx. Административният орган е бил длъжен да преразгледа КР в срок от 4 год. от публикуване на решение за изпълнение (ЕС) № 2017/1442, което е сторил въз основа на цялостна оценка на информацията от оператора и становищата на РИОСВ, БД, МОСВ, МЕ и МИ. Относно коефициента 0,63 за ОЦ „Л.“, същият изразява съотношението на общата стойност на ползите за околната среда към общата стойност на разходите за постигането им. Той е изчислен въз основа на анализ, представен от оператора, като 0,7 е референтна гранична стойност. Същият не е ангажиращ, защото наличие на несъразмерност може да се твърди и при по-малка стойност от референтната. Твърдението, че жалбоподателят е предприел мерки за намаляване на емисиите не може да се сподели, защото преди издаване на процесното решение не е представил такива, които да бъдат записани в самото разрешително, въпреки че са му поискани. Бъдещите планове и проекти не могат да бъдат взети предвид, защото реализацията им не е настъпила преди влизане на посоченото по-горе решение на 17.08.2021г. Поради това ответникът моли за отхвърляне на жалбата като неоснователна и присъждане на разноските по делото. Прави възражение за прекомерност на адвокатския хонорар на пълномощника на жалбоподателя. Подробни съображения излага в писмени бележки по съществуващото на спора.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните, прецени събраните по делото доказателства и намери за установено следното от фактическа страна:

„Топлофикация София“ ЕАД притежава Комплексно разрешение № 36/2005 г., издадено от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС), което се отнася до експлоатацията на горивна инсталация с номинална топлинна мощност 607,6 MW – производство на топлоенергия, включваща 5 бр. водогрейни котли и 3 броя парни котли, намиращи се на площадка ОЦ „Л.“, [населено място], [улица]. С писма № 05-08-1147/10.04.2014 г., № 05-08-1147/23.06.2015 г., № 26-00-2947/15.12.2015 г. на МОСВ са дадени указания на жалбоподателя за предприемане на действия за преразглеждане на КР № 36/2005г. във връзка със съобразяване с Наредбата за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (ННДЕСДАОПИАГГИ). С писмо вх. № КР-4431 /26.09.2016 г. на „Топлофикация-София“ ЕАД, адресирано до ИАОС, са представени документи по Приложение № 6 от Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (НУРИКР) и оценка за прилагането на най - добри налични техники (НДНТ) за преразглеждане на КР № 36 /2005г. във връзка със съобразяване с Наредбата за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (ННДЕСДАОПИАГГИ). С писмо изх. № КР-218/23.01.2017 г. на ИАОС са дадени указания на „Топлофикация-София“ ЕАД за преработване и допълване на информацията по Приложение № 6 от НУРИКР, във връзка с предложените от оператора мерки за постигане на съответствие с изискванията на ННДЕСДАОПИАГГИ, различни от одобрените с Преходния национален план (ПНП). Изисканата информацията от „Топлофикация-София“ ЕАД е представена с писмо вх. № КР-1597 /31.01.2017 г.

Последвала кореспонденция между ИАОС, МОСВ и жалбоподателя е относно възможността планираните от оператора мерки да се заменят с утвърдените в ПНП такива, както и за необходимостта от актуализиране на комплексното разрешение по повод публикувано Решение № 2017/1442/ЕС, касаещо заключение за НДНТ при големи горивни инсталации. С писмо изх. № КР-3059/03.11.2017 г. на ИАОС е изискано от оператора да представи оценка на съответствието за всяка избрана от него нова мярка за намаляване на емисиите на азотни оксиди с изискванията на НДНТ и Решение за изпълнение (ЕС) № 2017/1442 за формулиране на заключения за най - добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации (Решение № 2017/1442/ЕС) (в случай, че желае преразглеждането на КР по подадените документи да бъде съвместено с преразглеждане във връзка с Решение № 2017/1442/ЕС). С писма вх. № КР-5417/17.10.2018 г., вх. № КР-5561/25.10.2018 г. и вх. № КР-5774/06.11.2018 г. от „Топлофикация-София“ ЕАД са представени документи за преразглеждане във връзка с публикувано Решение за изпълнение (ЕС) № 2017/1442 за формулиране на заключения за най-добри налични техники за големи горивни инсталации и мотивирано искане за допускане на дерогация по показател NOx, съгласно чл. 123а, ал. 3 от ЗООС. С писмо изх. № КР-941/15.04.2020 г. на ИАОС са дадени указания на жалбоподателя да предостави допълнителна и разяснителна информация, свързана с реализираните към момента мерки според ПНП. С писмо вх. № КР-3347/05.05.2020 г. на „Топлофикация София“ ЕАД е внесена допълнителната информация, след което на основание чл. 124, ал. 2, т. 4 и т. 5 от ЗООС, в

съответствие с разпоредбата на чл.18а, ал. 1, т. 3, б. „б” и б. „в” и сл. от Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни, е започната процедура по преразглеждане на КР № 36/2005 г. за ОЦ „Л.“.

Процедурата е във връзка със:

- съобразяване на условията в КР с изискванията на ННДЕСДАОПИАГГИ предвид изтичането на срока на ПНП, предоставил временна дерогация, освобождаваща операторите на определени големи горивни инсталации (ГГИ) от задължението за спазване на посочените в чл. 30, §2 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (Директива 2010/75/ЕС), Н. на замърсителите, за които се прилага планът;

- публикувано Решение за изпълнение (ЕС) № 2017/1442 за формулиране на заключения за НДНТ за големи горивни инсталации с искане за предоставяне на дерогация по показател NOx, съгласно разпоредбите на чл. 123а, ал. 3 на ЗООС, във връзка с прилагането на Решение 2017/1442/ЕС, както и за съобразяване на условията на КР с изискванията на нормативни и административни актове, влезли в сила или променени след издаването му.

В изпълнение на разпоредбата чл. 18а, ал. 4 и ал. 5 от Наредбата за КР са изискани становища от компетентните структури, както и конкретни предложения за промяна и допълване на условията на издаденото комплексното разрешение. Постъпило е становище вх. № КР-4371/02.07.2020 г. от Б. дирекция „Д. район“, с което не се възразява за издаването на комплексното разрешение, тъй като липсва промяна в годишната консумация на вода за производствени нужди и не се предвиждат промени в емисиите на отпадъчните води, както и в опазването на подземните води. РИОСВ – С. е подало становище вх. № КР-6454/26.10.2020 г., с което се дава информация за извършени проверки за спазване на Н. и резултати от тях, отнасящи се за площадката „С. – И.“. Дирекция „Национална служба за защита на природата“ (НСЗП) към МОСВ е подало становище изх. № 12-00-625/08.06.2021 г., с което се предлага да се извърши оценка за въздействието върху близко разположените защитени зони. С второ становище изх. № 12-00- 690/21.06.2021 г. посочва, че няма препоръки по искането за дерогация. Дирекция „Опазване чистотата на въздуха“ (ОЧВ) към МОСВ е подало становище изх. № 12-00-625/10.06.2021 г., с което посочва, че следва да се спазват Н. NOx 100 mg/Nm³, отразени в Приложение № 1 към чл. 5 от ННДЕСДАОПИАГГИ. Изразява отрицателно становище срещу исканата дерогация, тъй като противоречи на чл. 123, ал. 10 ЗООС. Пояснява, че исканите с дерогацията нива на емисии са два пъти по – високи от нормативните, а реалните (измерени) до 3 пъти надвишаващи допустимото. С второ становище изх. № 12-00- 690/22.06.2021 г. се дават конкретни препоръки.

Дирекция „Екологична оценка, оценка на въздействието върху околната среда и предотвратяване на замърсяването“ (ЕООВОСПЗ) към МОСВ е депозирало становище изх. № 12-00-625/11.06.2021 г., с което посочва, че оценката на оператора, свързана с постигане на нивата на емисии на NOx не обосновава еднозначно поради наличието на кое/и обстоятелства по чл. 123а, ал. 3 ЗООС е породена непропорционалност на разходите спрямо ползите за околната среда. С второ становище изх. № 12-00- 690/23.06.2021 г. се прави предложение за неприемане на исканата дерогация. Министерство на енергетиката е представило становище изх. № Е-12-00- 207/11.06.2021 г., с което се цитират условията за исканата дерогация, както

и че е отменено Решение 2017/1442/ЕС, за което е постановено решение на Общия съд на ЕО по дело Т-699/17. Пояснява се, че със съдебното решение е дадена възможност да се запазят НДНТ до влизането в сила на нов акт, който да го замени, но за не повече от 12 месеца. Министерство на икономиката с писмо вх. № 14169/14.06.2021 г. заявява, че няма бележки и предложения.

В съответствие с изискванията на чл. 18а, ал. 7 от НУРИКР и в изпълнение на Заповед № 196/13.07.2021 г. на изпълнителния директор на ИАОС, на 15.07.2021 г. на заседание на специализиран състав на Експертния екологичен съвет е проведена консултация с оператора „Топлофикация София“ ЕАД. По време на консултацията са обсъдени и приети промени в условия 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 от КР № 30/2005 г. Взето е решение за необходимостта от актуализиране на условията в разрешителното. Изготвеният протокол от срещата е подписан от представител на „Топлофикация София“ ЕАД с особено мнение срещу изложените мотиви за недопускане на дерогация по показател NOx, съгласно разпоредбите на чл. 123а, ал. 3 от ЗООС, във връзка с прилагането на Решението 2017/1442/ЕС. Към преписката липсва излагане от оператора на конкретни мотиви, въз основа на които е подписал протокола с особено мнение. От страна на ИАОС е било обърнато внимание, че сроковете за привеждане в съответствие на инсталацията са изтекли и нормативната уредба по околна среда не предвижда нови такива. Приложимата норма за допустими емисии на NOx за горивните инсталации на „Топлофикация София“ ЕАД е 100 mg/Nm³, съгласно Решение 2017/1442/ЕС и съгласно ННДЕСДАОПИАГГИ. Във връзка с проведената консултация с оператора по процедурата по преразглеждане на КР с писмо на ИАОС с изх. № КР-2000/16.07.2021 г. е било изискано предоставяне на допълнителна информация. Такава е внесена с писмо вх. №14829/16.07.2021г. на „Топлофикация София“ ЕАД. С писмо изх. № КР-2010/19.07.2021 г. на ИАОС е изискано допълнително становище от Дирекция „Опазване чистотата на въздуха“ (ОЧВ) към МОСВ. Т. е постъпило с писмо вх. № 14886/20.07.2021 г., с което се дава информация за периодите на пускане и спиране на инсталацията. С писмо изх. № КР-2031/20.07.2021 г. на ИАОС е изискана допълнителна информация от жалбоподателя, която е представена с писмо от 21.07.2021 г. В писмо изх. № КР-2052/21.07.2021 г. на изпълнителния директор на ИАОС до оператора е посочено, че на основание чл. 18а, ал. 10 от НУРИКР е приключена процедурата по преразглеждане на КР № 36 /2005 г. за площадка ОЦ „Л.“, както и че е необходимо актуализиране на условия 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 от КР № 36/2005 г. На основание чл. 120, ал. 1, предложение четвърто, във връзка с чл. 18б, ал. 1 от Наредбата за КР, е издадено Решение № 36-НО-ИО-А1/2021 г. за актуализиране на КР № 36/2005 г., издадено на „Топлофикация София“ ЕАД, отнасящо се за площадка ОЦ „Л.“. С оспорвания акт са постановени Условия 2.1 и Условие 9.2 в комплексното разрешение, с което на оператора се разрешава експлоатацията на инсталацията (Водогрейни котли от № 1 до № 5) при спазване на норми за допустими емисии (Н.) по показател NOx, като е определена стойност 100 mg/Nm³. Органът е определил стойностите от 100 mg/Nm³ по показател NOx, позовавайки се на Приложение № 1, част 1 към чл. 5, ал. 1 от Наредбата за норми за допустими емисии на серен диоксид, азотни оксиди и прах, изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (ННДЕСДАОПИАГГИ). Позовава се още, че същите стойности са определени в таблица 25 от Решение 2017/1442/ЕС. С оспорваното решение е отказано искането на „Топлофикация София“ ЕАД за допускане на дерогация по показател NOx съгласно

разпоредбите на чл. 123а, ал. 3 на ЗООС. В мотивите за отказа органът е приел, че допускането на дерогация е в противоречие с чл. 123, ал. 10 ЗООС, изискващ нормите в КР да не бъдат по – високи от нормативно определените, а именно в Приложение № 1, част 1 към чл. 5, ал. 1 от ННДЕСДАОПИАГГИ - 100 mg/Nm³. Допълнително е посочил, че не са налице условията на чл. 123а, ал. 3 на ЗООС, тъй като очакваните разходи за постигане на процесните емисионни нива са съразмерни с очакваните ползи за околната среда. В изпълнение на разпоредбата на чл. 127, ал. 1 от ЗООС, на 26.07.2021 г. Решение № 30-НО-ИО-А2/2021 г. за актуализиране на КР № 36/2005 г., е оповестено в средствата за масово оповестяване. Решението на изпълнителния директор на ИАОС е обжалвано от „Топлофикация София“ ЕАД пред министъра на околната среда и водите, който е отхвърлил жалбата, за което е постановил Решение № 192/27.08.2021 г. По – горестоящият орган е приел, че нормата на чл. 123, ал. 10 ЗООС забранява надвишаване на нормативно установените емисионните нива при дерогация по реда на чл. 123а, ал. 3 на ЗООС. Поради това първоначалният акт е оспорен пред съда с жалба от 08.09.2021г.

Допълнително по делото са представени: Споразумение от април 2021г. между Столична община и американска агенция за търговия и развитие за предоставяне на безвъзмездна помощ за разработване на пътна карта за надграждане на „Топлофикация София“ ЕАД, препоръки за цялостно преустройство на експлоатацията, финансовото състояние и правната и управленската структура на дружеството. Споразумението е за срок от 1 год. от подписването; Анализ на ползите за околната среда при постигане на емисионни нива за NO_x, съгласно НДНТ и разходи за постигане на тези нива от 2022г.

За установяване на релевантните за делото обстоятелства е допусната и приета комплексна съдебно-техническа експертиза (СТЕ). Според заключенията на вещите лица изпусканияте замърсители от инсталацията в голяма степен не водят до нарушаване качеството на атмосферния въздух, съгласно изискванията на Наредба № 12 от 30.07.2010 г. за норми на серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух и Наредба № 14 от 23.09.1997 г. за норми на пределно допустимите концентрации на вредни вещества в атмосферния въздух на населените места. За постигане на Н. от 100 mg/Nm³, в обект ОЦ „Л.“ е необходима пълна модернизация и подмяна на съществуващите съоръжения, както и разходи за реконструкцията на сградния фонд. Това води до огромни разходи, които са несъразмерно по- високи от ползите за околната среда. Можело да се приемат за верни изчисленията направени от Консултанта и стойността на К от 0.379. Инвестицията за постигане на нормата не осигурявала съществен здравен, екологичен или социален ефект. Експертите сочат, че е напълно възможен негативен ефект за околната среда и здравето на населението от евентуално преминаване към високоемисионни горива за отопление от страна на населението, ако се спре дейността на жалбоподателя. Практиката в България показва, че преобладаващият източник на топлина за домакинствата извън мрежата на централно отопление, са твърдите горива. При изгарянето на твърдо гориво в битова горивна уредба се отделяли пет пъти повече емисии на азотни оксиди (изразено в kg емисия на GJ топлина) в сравнение с големите горивни

инсталации изгарящи природен газ. Експертите поясняват, че основен източник на ФПЧ 10 в Столична община е битовото отопление с 55.97%, следвано от ресуспендираните частици от площни източници - 31.50% и автотранспорта- 10.78%. Последните два източника са свързани, тъй като ресуспендирането се предизвиква както от движещите се автомобили, така и от вятъра, при което е невъзможно да се определи делът им. За ФПЧ2.5 основен източник е битовото отопление с 73.28%, следвано от ресуспендираните частици от площни източници 14.10% и автотранспорта 11.13%. Казаното за ресуспендираните частици по отношение на ФПЧ 10 важи и за ФПЧ2.5. Относно Азотни оксиди (NOx) за Столична община главен замърсител се явява автотранспортът с най-големия дял (78.73%), следван от промишлеността с 15.55% и битовото отопление с 5.72%. Всички данни савзети от „Комплексна програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026, утвърдена с Решение на СОС № 204 от 22 април 2021 г. При обхода на експертите е констатирано, че основното гориво в обекта е природен газ. От представени архивирани копия на протоколи от собствени непрекъснати измервания на вредни вещества, изпускани в атмосферния въздух от неподвижни източници, се установява, че няма превишения на нормите по показател общ прах. Азотните оксиди се считат за прекурсор на ФПЧ, но без ясна обосновка. Няма количествени данни за пряката зависимост между това какво количество азотни оксиди се отделят от обекта и какво количество се преобразуват във ФПЧ, т. е. не е ясно какво е количеството прах, което се образува от 1 тон отделен азотен оксид. По отношение на замърсяване на въздуха с вредни вещества експертизата установява, че Т. е системен генератор на атмосферно замърсяване, което е индикация за потенциална здравна опасност. Отделяните наднормени емисии от обекта /обектите реално увеличават концентрацията на въглероден оксид (СО) и прах в атмосферния въздух в района, като с това допринасят за по-високо ниво на експозиция и съответно повишаване на здравния риск от въздействие на атмосферните замърсители.

При тази фактическа обстановка е постановено решение № 4081 от 17.06.2022г. по адм. дело № 8975/2021г. на АССГ, 37 с-в, с което жалбата е отхвърлена като неоснователна. Това решение е отменено с решение № 2020 от 21.02.2024г. на ВАС, VI-то отд-е по адм. дело № 7563/2022г. и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на същия съд с указание съдът да прецени и анализира всички годни и относими доказателства и да установи всички значими за спора факти и обстоятелства, като изложи аргументи дали кредитира заключението на вещите лица или не и в кои части, да обсъди приетите по делото анализ на ползите за ОС при постигане на емисионни нива за NOx и анализ на ползите за „Топлофикация София“ ЕАД, да извърши преценка на условията за допускане на дерогация по чл. 123а, ал.3 от ЗООС, както и на възражението за несъразмерност.

Пред настоящата инстанция са представени: решение № 760 от 25.11.2021г. на СОС, с което на жалбоподателя е възложено да предприеме необходимите действия по изпълнение на препоръките от плана за модернизация, изготвен в изпълнение на извършеното консултиране за оказване на техническа помощ

на дружеството за изготвяне на анализ на възможностите за оздравяване и модернизация на топлогенериращите мощности; уведомление от 21.01.2022г. до РИОСВ- С. за инвестиционно предложение „Изграждане на парогазова инсталация в Т. „С. изток“; решение № 499 от 07.07.2022г. на СОС, с което е възложено на УС на „Топлофикация София“ ЕАД да възложи обществена поръчка за строителство на енергийни мощности и консултантски услуги.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София-град обуславя следните правни изводи:

Жалбата срещу процесното решение е подадена в срок, срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт и от легитимирана страна – адресат на акта, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл. 120, ал. 1, предл. четвърто и чл. 124, ал. 2 ЗООС изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по околна среда е компетентният орган да актуализира комплексно разрешително по чл. 117 от ЗООС за експлоатация на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение 4 от закона (в случая големи горивни инсталации). Актът е надлежно мотивиран от фактическа и правна страна, като отговаря по форма на общите правила по чл. 59, ал. 2 АПК. Налице са ясни и конкретни мотиви и разпоредителна част. Комплексното разрешение има необходимото съдържание по чл. 123, ал. 1 ЗООС.

При извършената служебна проверка на процедурата по издаването на оспорения индивидуален административен акт, съдът установи съществени нарушения на процесуалните правила, представляващи отменително основание по чл. 146, т. 3 АПК. Разпоредбата на чл. 7 АПК предвижда, че административните актове се основават на действителните факти по случая, а нормата на чл. 9, ал. 2 АПК задължава административният орган да събира всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица. На посочените принципи кореспондира нормата на чл. 35 АПК, според която индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации, ако такива са дадени, съответно направени. В настоящия случай административният орган не е събрал доказателства, отнасящи се до всички елементи от фактическия състав на чл. 123а, ал. 3 ЗООС като е приел, че същата не се прилага поради ограничението на чл. 123, ал.10 от ЗООС. Това е довело до неправилно приложение на материалния закон по изложените по-долу съображения.

Съгласно чл. 117, ал. 1 ЗООС експлоатацията на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение №4 се разрешава след издаването на комплексно разрешително съгласно разпоредбите на този раздел. В т. 1. 1 от приложение № 4 са включени горивни инсталации с обща номинална входяща топлинна мощност, равна или по-голяма от 50 MW, т. е. големи горивни инсталации, каквато е настоящата. Оспорващата страна е оператор по смисъла на т. 43 от § 1 към ДР на ЗООС, т. е. същата е титуляр на комплексното разрешение. Съгласно чл. 124, ал. 2, т. 4 и т. 5 ЗООС комплексното разрешение се актуализира, когато: са

настъпили промени в нормативната уредба по околна среда по отношение на въвеждане на нови или преразглеждане на норми за качество на компоненти или фактори на околната среда (т. 4) и е публикувано заключение за НДНТ, прието с решение на Европейската комисия, свързано с основната дейност на дадена инсталация (т. 5). В настоящия случай са налице двете условия по чл. 124, ал. 2, т. 4 и т. 5 ЗООС, тъй като в Приложение № 1, част 1 към чл. 5, ал. 1 от ННДЕСДАОПИАГГИ са предвидени норми за допустими емисии от 100 mg/Nm³ за NO_x. Тази наредба е приета на основание чл. 9в от Закона за чистотата на атмосферния въздух, според който Нормите за допустими емисии на вредни вещества - замърсители (серен диоксид, азотни оксиди и прах), изпускани в атмосферата от големи горивни инсталации (ГГИ), се определят с наредба на Министерския съвет. Същите стойности са дадени и в таблица 25 от Решение 2017/1442/ЕС за формулиране на заключения за НДНТ при големите горивни инсталации, което е прието във връзка с чл. 13, пар. 5 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването). Посоченото решение е отменено, за което е постановено решение на Общия съд на ЕО по дело T-699/17, но със съдебния акт е дадена възможност да се запазят НДНТ до влизането му в сила. В тази връзка е прието Решение за изпълнение (ЕС) 2021/2326 на Комисията от 30 ноември 2021 г. за формулиране на заключения за НДНТ за големи горивни инсталации, в които са заложили същите стойности - 100 mg/Nm³ за NO_x. Съгласно чл. 123, ал. 1, т. 1 ЗООС комплексното разрешително съдържа нормите за допустими емисии на веществата по приложение № 8 (сред които попада NO_x) и на други замърсяващи вещества, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества. Според чл. 123, ал. 2 ЗООС компетентният орган определя условията на разрешителното, като взема предвид заключенията за НДНТ. В чл. 123, ал. 10 ЗООС се поставя изискване, че нормите по ал. 1, т. 1 не могат да бъдат по-високи от нормативно определените норми за допустими емисии. Съгласно чл. 123а, ал. 1 от ЗООС емисионните норми по чл. 123, ал. 1, т. 1 при нормални експлоатационни условия не надхвърлят емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия; тези емисионни норми се отнасят за същите или за по-кратки периоди от време и за същите референтни условия като емисионните нива, определени в решенията, или се различават от нивата по т. 1, но осигуряват съответствието на емисиите с емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия. В ал.3 на същата разпоредба е предвидено, че компетентният орган по чл. 120, ал. 1 може да определи не толкова строги емисионни норми спрямо нормите по ал. 1, когато оценка покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда поради: географското положение на инсталацията; характеристиките на околната среда в района на площадката; техническите характеристики на инсталацията. Следователно спорният въпрос по делото е дали дерогацията

по чл. 123а, ал. 3 ЗООС се прилага, когато новите емисионни норми надвишават нормативно определените норми за допустими емисии, т. е. дерогацията изключва ли забраната по чл. 123, ал. 10 ЗООС. Съдът намира, че отговорът на този въпрос е положителен. Ограничението по чл. 123, ал.10 от ЗООС се прилага за нормите за допустими емисии, които се посочват в комплексното разрешително, като не допуска посочване на по-високи норми от нормативно определените. Тези норми в нормални експлоатационни условия не надхвърлят емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, или ако ги надхвърлят, осигуряват съответствието на емисиите с емисионните нива, определени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия. В настоящия случай са определени еднакви емисионни норми и в двата акта – ННДЕСДАОПИАГГИ и Решение 2017/1442/ЕС за формулиране на заключения за НДНТ при големите горивни инсталации (отменено, но със същите показатели според Решение за изпълнение (ЕС) 2021/2326). Т.е. двете хипотези на чл. 123а, ал.1 практически се свеждат до една хипотеза. Дерогацията по ал.3 на същата разпоредба дава възможност на органът по чл. 120, ал.1 от ЗООС да определи не толкова строги емисионни норми спрямо нормите по ал. 1, когато оценка покаже, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда. В случая административният орган въобще не е извършил такава оценка. Не е събрал необходимите доказателства и не е обсъдил представените такива от жалбоподателя. За първи път такива са събрани в съдебното производство, а именно: анализ на разходите и ползите, заключение на СТЕ и др. От тях става ясно, че ОЦ „Л.“ се намира до околновръстния път в западния край на С. в близост до ж.к. „О.. Построена е през 1977г. като е на разстояние над 10 км от жилищната част и изпускащите устройства биха имали пренебрежими преки ефекти върху човешкото здраве и растителността от прякото излагане на NOx. Единственият вариант за постигане на норма на Н. от 100 mgNm³ е цялостна промяна и подобряване на работа на съоръженията. Това означава пълна модернизация и подмяна на съществуващите съоръжения, което води до огромни разходи. Същевременно ползите за околната среда са несъществени доколкото изпусканите замърсители в голяма степен не водят до нарушаване на качеството на атмосферния въздух съгласно изискванията на Наредба № 12 от 30.07.2010г. Още повече, че при такава инвестиция от страна на жалбоподателя е възможен отлив на потребители от топлопреносната мрежа и преминаването им към локални битови отоплителни уреди. Преобладаващият източник на топлина в такива случаи е твърдото гориво, при изгарянето на което се отделят пет пъти повече емисии на азотни оксиди в сравнение с големите горивни инсталации, изгарящи природен газ. Ако не се отопляват на твърдо гориво, потребителите ще използват електроенергия в количества, които електроразпределителната мрежа няма да може да осигури през студените месеци на годината. На следващо място вещите лица поясняват, че относно NOx за Столична община главен замърсител е автотранспорта, а не Т.. Същото се отнася и по отношение на ФПЧ, които не се отделят при нормалната експлоатация на съоръженията. В таблица на л. 48 от

заклучението е посочена стойността на ползите от 449 101 254лв. и на разходите от 1 139 893 439 лв., при които може да се достигне норма на Н. от 100 mgNm³. По този начин коефициентът на съотношение на ползи към разходи е 0,39 при референтна граница от 0,7 съгласно Насоки за подготовка на информация и кандидатстване за представяне на дерогации по реда на чл. 123а, ал.3 от ЗООС (НПИКПДР). Към тези разходи обаче следва да се добавят и разходите за реконструкция и укрепване на сградния фонд, с което общото число на разходите става 1 188 098 555, 70лв., а коефициентът се променя на 0,379. От изложеното следва, че постигането на емисионните нива, свързани с НДНТ, посочени в заключенията за НДНТ, приети с решение на Европейската комисия, би довело до разходи, които са несъразмерно високи в сравнение с ползите за околната среда.

При горния извод е налице и нарушение на принципа на съразмерността в чл. 6 АПК, според който при издаване на акта не могат да се засягат права и законни интереси в по - голяма степен от най-необходимите за целта и че когато се налага такова засягане това следва да става с мерки, които са по-благоприятни за гражданите. След като според заключението на вещите лица ползите са пренебрежими в сравнение с разходите, то отказът от прилагане на дерогация поставя жалбоподателят в ситуация, в която за да осигури бърза и качествена модернизация на съоръженията си, които да съответстват на посочените по-горе емисионни норми, следва да приложи съответно увеличение на цената на изходния продукт. Това обаче от една страна няма да осигури значително по-добра околна среда и качество на атмосферния въздух, а от друга ще постави потребителите пред необходимостта да търсят алтернативни по-евтини източници на отопление. Последното не само че ще доведе до сериозни загуби от страна на жалбоподателя, но ще създаде предпоставки за ново замърсяване на атмосферния въздух – прим. чрез използване на отопляеми източници на твърдо гориво.

На следващо място от представените в настоящото производство доказателства се установява, че „Топлофикация София“ ЕАД е предприела действия по подготовка на процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство на енергийни мощности, с които да приведе в съответствие изпусканите газове при дейността ѝ с посочените по-горе емисионни норми. Поради това е налице както правно, така и фактическо основание да се приложи исканата дерогация, отказана с процесното решение.

Горното води до извод за основателност на жалбата, и незаконосъобразност на процесното решение в оспорената част, поради което на основание чл. 172, ал. 2 от АПК в тази част следва да бъде отменено. Делото следва да бъде върнато на административния орган за ново произнасяне като същият се произнесе по искането за дерогация в съответствие с дадените в мотивите указания.

С оглед изхода на делото и разпоредбите на чл. 143, ал. 1 от АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя направените разноски за държавни такси, възнаграждение на вещи лица и адвокатско възнаграждение за осъщественото процесуално представителство пред три съдебни инстанции. Основателно е възражението на ответника за неговата прекомерност, като с

оглед средната фактическата и правна сложност на делото, разглеждането му общо в 5 съдебни заседания в три съдебни инстанции със събиране на нови доказателства и изслушване на СТЕ, същото следва да бъде намалено до размер около пет пъти над минималния, посочен в чл.8, ал.3 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за първоначалното разглеждане на делото – 5000лв., и два пъти и половина над минималния за касационната инстанция и повторното разглеждане на делото пред първоинстанционния съд – по 2500лв.

По изложените съображения и на основание и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София – град

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на “Топлофикация София“ ЕАД Решение № 36-НО-ИО-А1/2021 г. от 22.07.2021 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околна среда, с което е актуализирано Комплексно Разрешително № 36/2005 г. на оператора „Топлофикация София“ ЕАД за площадка ОЦ „Л.“, [населено място], [улица], в частта за условие 2.1 и условие 9.2 относно въведените условия за норми за допустими емисии по показател NOx, с определени стойности от 100 mg/Nm³ и в частта, с която е отказано допускане на дерогация по показател NOx съгласно разпоредбите на чл. 123, ал. 3 на ЗООС.

ВРЪЩА преписката на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по околна среда за ново произнасяне по искането на “Топлофикация София“ ЕАД за допускане на дерогация по показател NOx, съгласно чл. 123а, ал. 3 от ЗООС.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция по околна среда да заплати на “Топлофикация София“ ЕАД сумата в размер на 12420 лева, представляваща направените разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване пред Върховен административен съд на Република България в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

Съдия: