



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 14. prosince 2023¹

Věc C-626/22

C. Z. a další

proti

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Milano (soud v Miláně, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2010/75 – Průmyslové emise – Integrovaná prevence a omezování znečištění – Přezkoumání a aktualizace podmínek povolení – Opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví“

I. Úvod

1. Ocelárna Ilva v Tarantu, Itálie, je na jednu stranu jedním z největších zařízení tohoto druhu v Evropě a důležitý hospodářský faktor. Na druhou stranu podle zjištění ESLP způsobuje významné nepříznivé dopady na životní prostředí a ohrožuje zdraví obyvatel².
2. Požadavky, které na takové zařízení klade unijní právo, jsou v podstatě stanoveny ve směrnici o průmyslových emisích³, jakož i v aktech o nejlepších dostupných technikách, takzvaných závěrech o BAT, které Komise vypracovala společně se zúčastněnými subjekty a zástupci členských států.
3. Soudní dvůr je v rámci sporu o to, zda je ocelárna Ilva provozována v souladu s těmito požadavky, dotazován, jaký význam mají určité informace týkající se dopadů ocelárny na lidské zdraví a jaké emise je třeba zohlednit. Mimoto byla vznesena otázka, zda je přípustné stále znovu prodlužovat lhůtu pro splnění určitých podmínek povolení.
4. Je pravda, že Soudní dvůr některé otázky týkající se stanovení mezních hodnot při povolování zařízení zkoumal již v nedávné době⁴. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce mu však skýtá příležitost intenzivněji se zabývat obecnými požadavky na povolení uvedenými ve směrnici o průmyslových emisích.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Rozsudky ESLP ze dne 24. ledna 2019, Cordella a další v. Itálie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), jakož i ze dne 5. května 2022, Ardimento a další v. Itálie (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

⁴ – Rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Směrnice o průmyslových emisích přepracovala směrnici 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění⁵, která aniž došlo k obsahovým změnám, kodifikovala směrnici 96/61/ES⁶ o integrované prevenci a omezování znečištění. Mnohá ustanovení uvedených tří směrnic jsou však totožná nebo alespoň velmi podobná.

6. Předkládající soud sice ve svých otázkách odkazuje na mnohé body odůvodnění a ustanovení směrnice o průmyslových emisích, relevantní však jsou pouze následující ustanovení.

7. Článek 3 směrnice o průmyslových emisích definuje různé pojmy:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

2) ‚znečištěním‘ lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví, nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit hodnotu životního prostředí a další zákonné způsoby využití životního prostředí;

3) ‚zařízením‘ stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I nebo v části 1 přílohy VII⁷ a jakékoli další s nimi přímo spojené činnosti na tomtéž místě, které po technické stránce souvisejí s činnostmi uvedenými ve zmíněných přílohách a mohly by ovlivnit emise a znečištění;

[...]

5) ‚mezni hodnotou emisí‘ objem vyjádřený pomocí určitých specifických parametrů, koncentrace nebo hladiny určité emise, který nesmí být během jednoho či více časových úseků překročen;

[...]

10) ‚nejlepšími dostupnými technikami‘ nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí a dalších podmínek povolení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není proveditelné, tyto emise omezit, a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek, přičemž

a) ‚technikami‘ se rozumí jak používaná technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, budováno, udržováno, provozováno a vyřazováno z činnosti;

⁵ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. ledna 2008 (Úř. věst. 2008, L 24, s. 8).

⁶ – Směrnice Rady ze dne 24. září 1996 (Úř. věst. 1996, L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80).

⁷ – Různé průmyslové činnosti související s ocelí a železem jsou uvedeny v bodech 2.2 až 2.4 přílohy I.

- b) „dostupnými“ technikami se rozumějí techniky, které byly vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, bez ohledu na to, zda jsou tyto techniky v dotyčném členském státě používány či vyráběny, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné;
- c) „nejlepšími“ technikami se rozumějí techniky nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku“.

8. Článek 4 odst. 1 směrnice o průmyslových emisích stanoví výhradu povolení:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné zařízení, spalovací zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu není provozováno bez povolení.

[...]“

9. Článek 5 [odst. 1] směrnice o průmyslových emisích, pokud jde o podmínky udělení povolení, odkazuje na tuto směrnici:

„Aniž jsou dotčeny jiné požadavky stanovené ve vnitrostátním právu nebo v právu Unie, udělí příslušný orgán povolení, pokud zařízení vyhovuje požadavkům této směrnice.“

10. Vymáhání plnění podmínek povolení je upraveno v článku 8 směrnice o průmyslových emisích:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění, aby byly dodržovány podmínky povolení.

2. Pokud jsou podmínky povolení porušeny, členské státy zajistí, aby

- a) provozovatel ihned informoval příslušný orgán;
- b) provozovatel ihned přijal opatření, která zajistí nápravu v nejkratší možné době;
- c) příslušný orgán vyžadoval od provozovatele přijetí veškerých vhodných doplňujících opatření, jež tento orgán považuje za nezbytné k zajištění nápravy.

Pokud porušení podmínek povolení představuje bezprostřední ohrožení lidského zdraví nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, a není-li zjednána náprava podle prvního pododstavce písm. b) a c), je provozování zařízení, spalovacího zařízení, zařízení na spalování odpadu, zařízení na spoluspalování odpadu nebo jejich příslušné části pozastaveno.“

11. Článek 10 směrnice o průmyslových emisích upravuje oblast působnosti kapitoly II:

„Tato kapitola se vztahuje na činnosti uvedené v příloze I, které dosahují kapacitních prahových hodnot uvedených ve zmíněné příloze, jsou-li stanoveny.“

12. Článek 11 směrnice o průmyslových emisích obsahuje obecné zásady základních povinností provozovatele. Zdůraznit je třeba písmena a) až c):

„a) jsou učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování;

b) jsou použity nejlepší dostupné techniky;

c) nedochází k významnému znečišťování“.

13. Obsah žádosti o povolení je předmětem článku 12 směrnice o průmyslových emisích. Podle odst. 1 písm. f) a g) v ní mají být popsány emise a technologie:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby žádost o povolení obsahovala popis

[...]

f) povahy a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i určení významných účinků těchto emisí na životní prostředí;

g) navrhované technologie a dalších metod určených pro předcházení, nebo pokud to není možné, ke snížení emisí ze zařízení“.

14. Článek 13 směrnice o průmyslových emisích obsahuje ustanovení o tom, jakým způsobem Komise s členskými státy, dotčenými průmyslovými odvětvími a nevládními organizacemi, které podporují ochranu životního prostředí, určuje nejlepší dostupné techniky.

15. Podmínky povolení, jejichž cílem je zajištění dodržování základních povinností stanovených v článku 11 směrnice o průmyslových emisích a norem kvality životního prostředí, které mají širší dosah a jsou uvedeny v článku 18, jsou upraveny v článku 14:

„1. Členské státy zajistí, aby v povolení byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků podle článků 11 a 18.

Tato opatření obsahují alespoň

a) mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky uvedené v příloze II a další znečišťující látky, které by mohly být emitovány z dotčeného zařízení ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu z jedné složky životního prostředí do druhé;

[...]

2. Pro účely odst. 1 písm. a) mohou být mezní hodnoty doplněny nebo nahrazeny ekvivalentními parametry nebo jinými technickými opatřeními, která zajistí rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí.

3. Při stanovení podmínek povolení se jako reference použijí závěry o BAT.

4. Aniž je dotčen článek 18, může příslušný orgán stanovit přísnější podmínky povolení, než jsou podmínky, které lze splnit využitím nejlepších dostupných technik, jež jsou popsány v závěrech

o BAT. Členské státy mohou stanovit pravidla, na jejichž základě může příslušný orgán takové přísnější podmínky stanovit.

5. [...]

6. Nevztahují-li se žádné závěry o BAT na činnosti nebo typ výrobního procesu prováděné v zařízení nebo nezabývají-li se tyto závěry všemi možnými dopady činnosti nebo procesu na životní prostředí, stanoví příslušný orgán po předchozí konzultaci s provozovatelem podmínky povolení na základě nejlepších dostupných technik, které určí pro dotyčné činnosti nebo procesy, přičemž zvláštní pozornost věnuje kritériím uvedeným v příloze III.

7. [...]“

16. Článek 15 odst. 2 a 3 směrnice o průmyslových emisích obsahuje ustanovení o stanovení mezních hodnot emisí, která jsou relevantní v projednávané věci:

„2. Aniž je dotčen článek 18, musí mezní hodnoty emisí, ekvivalentní parametry a jiná technická opatření uvedená v čl. 14 odst. 1 a 2 vycházet z nejlepších dostupných technik, aniž je předepsáno použití jakékoli konkrétní metody či technologie.

„3. Příslušný orgán stanoví mezní hodnoty emisí, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o BAT uvedených v čl. 13 odst. 5, a to jedním z těchto způsobů:

- a) stanovením mezních hodnot emisí, které nepřekračují úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami. Tyto mezní hodnoty emisí jsou vyjádřeny za stejné období jako úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami nebo za období kratší a za totožných referenčních podmínek; nebo
- b) stanovením jiných mezních hodnot emisí, než jsou hodnoty uvedené v písmeni a), pokud jde o hodnoty, období a referenční podmínky.

Použije-li se písmeno b), příslušný orgán nejméně jednou ročně posoudí výsledky monitorování emisí s cílem zajistit, aby emise za běžných provozních podmínek nepřekračovaly úroveň emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami.“

17. Článek 18 směrnice o průmyslových emisích stanoví dodatečné podmínky pro dosažení souladu s normami kvality životního prostředí:

„Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik, uvedou se v povolení dodatečná opatření, aniž jsou dotčena jiná opatření, která mohou být k dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna.“

18. Článek 21 směrnice o průmyslových emisích se týká pravidelného přezkoumávání a aktualizace podmínek povolení. Přezkum je nutný zejména do čtyř let od rozhodnutí o nových závěrech o BAT týkajících se nejlepších dostupných technik (odstavec 3), po přijetí nové nebo revidované normy kvality životního prostředí [odst. 5 písm. c)] a pokud

„[je] znečištění působené zařízením [...] tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové“ [odst. 5 písm. a)].

B. Italské právo a vývoj povolení

1. Obecný právní předpis

19. Itálie směrnicí o průmyslových emisích provedla prostřednictvím decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale“ (legislativní nařízení č. 152 z roku 2006 „Environmentální předpisy“), označovaného rovněž jako „Testo unico Ambiente“ (konsolidované znění zákona o životním prostředí).

2. Zvláštní právní předpis z roku 2012

20. Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (nařízení vlády s mocí zákona č. 207 ze dne 3. prosince 2012), které bylo zákonem č. 231 ze dne 24. prosince 2012 v pozměněném znění přeměněno na zákon, nicméně obsahuje, pokud jde o spornou ocelárnu, zvláštní ustanovení. Tato právní úprava byla zavedena poté, co vyšetřující soudce Tribunale di Taranto (soud v Tarantu, Itálie) v roce 2012 nařídil předběžné zajištění zařízení a materiálů společnosti Ilva bez možnosti jejich užívání.

21. V článku 1 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 207 byl zaveden pojem „závod národního strategického zájmu“. Stanoví, že existuje-li absolutní potřeba zajistit zaměstnanost a výrobu, může ministr životního prostředí během přezkumu integrovaného environmentálního povolení na dobu 36 měsíců povolit pokračování činnosti, pokud jsou dodrženy požadavky obsažené v tomto ustanovení, a to i v případě, že justiční orgány obstavily majetek podniku, aniž je narušen výkon podnikatelské činnosti.

22. V článku 1a odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 207 se uvádí, že příslušné zdravotnické orgány ve všech oblastech, ve kterých působí závody národního strategického zájmu, „společně vypracují zprávu o posouzení zdravotní újmy, která bude aktualizována nejméně jednou ročně, a to i na základě regionálního registru nádorových onemocnění a epidemiologických map hlavních nemocí souvisejících se stavem životního prostředí“.

23. V článku 3 nařízení vlády s mocí zákona č. 207 se konstatuje, že „ocelárna společnosti ILVA S.p.A. v Tarantu [...] představuje závod národního strategického zájmu“, a společnosti Ilva se v mezích povolených integrovaným environmentálním povolením z roku 2012 po dobu 36 měsíců ode dne vstupu nařízení vlády s mocí zákona v účinnost (tedy do 3. prosince 2015) uděluje oprávnění „pokračovat ve výrobní činnosti v závodu a v uvádění výrobků na trh“.

3. Zvláštní právní předpis z roku 2013

24. V roce 2013 bylo přijato decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (nařízení vlády s mocí zákona č. 61 ze dne 4. června 2013), které bylo zákonem č. 89 ze dne 3. srpna 2013 v pozměněném znění přeměněno na zákon.

25. Konkrétně čl. 1 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 obecně stanoví, že pokud „výrobní činnost v důsledku opakovaného nedodržování integrovaného environmentálního povolení [...] objektivně znamenala a znamená závažné nebezpečí pro integritu životního prostředí a zdraví“, lze u jakéhokoli podniku určité velikosti, který provozuje alespoň jeden průmyslový závod národního strategického zájmu, zavést nucenou správu vykonávanou mimořádným správcem.

26. Článek 2 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 stanoví, že u společnosti Ilva „jsou naplněny“ podmínky pro nucenou správu vykonávanou mimořádným správcem.

27. Článek 1 odst. 5 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 mimoto stanoví, že současně se jmenováním mimořádného nuceného správce musí výbor sestávající ze tří odborníků v souladu s unijními normami a mezinárodními standardy, jakož i vnitrostátními a regionálními zákony vypracovat „plán opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví, který stanoví opatření a časové rámce nezbytné pro zajištění souladu s ustanoveními zákona a integrovaného environmentálního povolení“; členové výboru jsou vybíráni z osob s prokazatelnými zkušenostmi a odbornými znalostmi v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví a podnikového inženýrství a do funkce je jmenuje ministr životního prostředí po konzultaci s ministry zdravotnictví a hospodářského rozvoje.

28. Podle čl. 1 odst. 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 představuje schválení tohoto plánu nařízením předsedy Rady ministrů změnu integrovaného environmentálního povolení. K dokončení implementace opatření stanovených v integrovaném environmentálním povolení má dojít ve lhůtě „třiceti šesti měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona přeměňujícího [toto] nařízení“, tedy do 3. srpna 2016. Kromě toho tento odstavec výslovně stanoví, že posouzení zdravotní újmy samo o sobě nevede ke změně integrovaného environmentálního povolení, nýbrž že region (jakožto orgán, který je příslušný i pro oblast veřejného zdraví) je oprávněn požádat o jeho přezkoumání (výsledky analýzy údajů získaných zdravotnickými orgány ochrany jsou podle zjištěných kritických aspektů rozděleny do tří úrovní, a k tomu, aby požádal o přezkoumání integrovaného environmentálního povolení, region opravňuje pouze třetí úroveň).

29. K provedení nařízení vlády s mocí zákona č. 61 bylo přijato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante „Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell’articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89“ (nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 14. března 2014 o „Schválení plánu opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví podle čl. 1 odst. 5 a 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 ze dne 4. června 2013, které bylo zákonem č. 89 ze dne 3. srpna 2013 v pozměněném znění přeměněno na zákon“) (dále jen „DPCM z roku 2014“).

4. Zvláštní právní předpis z roku 2015

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (nařízení vlády s mocí zákona č. 1 ze dne 5. ledna 2015), které bylo zákonem č. 20 ze dne 4. března 2015 v pozměněném znění přeměněno na zákon, rozšiřuje seznam velkých podniků v platební neschopnosti, u kterých lze provést řízení o mimořádné správě, a vztahuje toto řízení i na podniky, které provozují alespoň jeden průmyslový závod národního strategického zájmu. U společnosti Ilva byla tedy nařízením ministra hospodářského rozvoje ze dne 21. ledna 2015 zavedena mimořádná správa, což vedlo k ukončení nucené správy vykonávané mimořádným správcem podle nařízení vlády s mocí zákona č. 61/2013.

31. Nařízení vlády s mocí zákona č. 1 stanoví, že plán opatření a zásahů uvedený v DPCM z roku 2014 „se považuje za uskutečněný, pokud bude do 31. července 2015 splněno alespoň 80 % požadavků, které měly být naplněny k tomuto datu“, a že lhůta pro splnění zbývajících požadavků uplyne dne 3. srpna 2016.

5. Právní předpisy z let 2015 a 2016 týkající se prodeje společnosti Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA“ (nařízení vlády s mocí zákona č. 191 ze dne 4. prosince 2015 „Naléhavá ustanovení pro účely prodeje podniků skupiny ILVA třetím osobám“), které bylo zákonem č. 13 z 1. února 2016 v pozměněném znění přeměněno na zákon, a Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (nařízení vlády s mocí zákona č. 98 ze dne 9. června 2016 „Naléhavá ustanovení pro dokončení postupu prodeje podniků skupiny ILVA“), které bylo zákonem č. 151 z 1. srpna 2016 v pozměněném znění přeměněno na zákon, upravují nabídkové řízení na převod podniků skupiny Ilva.

33. Konkrétně čl. 1 odst. 8.1 a 8.2 nařízení vlády s mocí zákona č. 191 z roku 2015 stanoví, že úspěšný uchazeč může podat žádost o změnu opatření a činností na ochranu životního prostředí, stanovených DPCM z roku 2014. Navrhované změny musí zaručovat standardy ochrany životního prostředí, které jsou v souladu s požadavky plánu schváleného DPCM z roku 2014, pokud s nimi budou slučitelné a budou nařízeny DPCM, které „má povahu integrovaného environmentálního povolení, v případě potřeby nahrazuje posouzení vlivů na životní prostředí a vede k ukončení všech probíhajících řízení týkajících se integrovaných environmentálních povolení“.

34. Mimoto je stanoveno prodloužení lhůty pro splnění požadavků stanovených integrovaným environmentálním povolením z roku 2012 a naplnění plánu schváleného DPCM z roku 2014 do 30. června 2017.

35. Podle nařízení vlády s mocí zákona č. 98 z roku 2016 se hodnocení navrhovaných změn plánu ochrany životního prostředí schváleného DPCM z roku 2014 provede dříve, a to v termínu předcházejícímu zahájení nabídkového řízení. V tomto nařízení vlády s mocí zákona je rovněž stanoveno přijetí nového DPCM obsahujícího změny DPCM z roku 2014 a veškerá nezbytná povolení pro provoz ocelárny s ohledem na nový průmyslový plán předložený úspěšným uchazečem.

36. Decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 [nařízení vlády s mocí zákona č. 244 ze dne (30. prosince 2016)], které bylo zákonem č. 19 ze dne 27. února 2017 v pozměněném znění přeměněno na zákon, opětovně prodlužuje lhůtu pro splnění požadavků stanovených integrovaným environmentálním povolením z roku 2012 a plánu schváleného DPCM z roku 2014, a to do 30. září 2017. Mimoto je lhůta pro provedení některých opatření k nápravě škod na životním prostředí vázána na platné integrované environmentální povolení.

6. Povolení z roku 2017

37. DPCM del 29 settembre 2017, rubricato „Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell’articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13“ [DPCM ze dne 29. září 2017, nazvané „Schválení změn plánu opatření a činností na ochranu životního prostředí

a zdraví stanovených v (DPCM z roku 2014) podle čl. 1 odst. 8.1. nařízení vlády s mocí zákona č. 191 ze dne 4. prosince 2015, které bylo zákonem č. 13 ze dne 1. února 2016 v pozměněném znění přeměněno na zákon⁷] (dále jen „DPCM z roku 2017“) obsahuje poslední změny povolení ocelárny Ilva, uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

38. Stanoví změny a doplňky plánu ochrany životního prostředí uvedeného v DPCM z roku 2014 a stanoví další lhůtu pro provedení určitých opatření k nápravě škod na životním prostředí končící dne 23. srpna 2023.

39. Stanoví rovněž, že v případě nedodržení plánu, které nelze přičíst provozovateli, bude zahájen postup vedoucí k odložení lhůty pro dosažení souladu.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

40. V Tarantu se nachází ocelárna ve vlastnictví společnosti Ilva, která je v mimořádné správě. Je provozována společností Acciaierie d'Italia S.p.A., která je zase ovládána společností Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸. ESLP v rozsudku z roku 2019 konstatoval, že se jedná o největší průmyslový ocelářský komplex v Evropě, který zabírá území o ploše přibližně 1 500 ha a zaměstnává zhruba 11 000 pracovníků⁹.

41. Ocelárna je sice provozována již po dlouhou dobu, avšak příslušné orgány její provoz poprvé povolily dne 4. srpna 2011, a to na základě obecných italských právních předpisů provádějících směrnici 2008/1, která byla nahrazena směrnicí o průmyslových emisích. Dne 26. října 2012 toto povolení změnily.

42. Jak však vyplývá z příslušných italských právních předpisů, ocelárna již od konce roku 2012 není provozována podle obecných italských právních předpisů provádějících směrnici o průmyslových emisích, nýbrž na základě zvláštních právních předpisů, které byly opakovaně změněny.

43. Tyto právní předpisy mimo jiné ukládají soustavné monitorování zdravotní situace v okolí, které za určitých podmínek může zavdat podnět k přezkumu povolení.

44. Mimoto byly stanoveny lhůty pro provedení opatření ke zmírnění nepříznivých dopadů na životní prostředí, která byla stanovena již ve změněném integrovaném environmentálním povolení z roku 2012. Poté, co byla v nařízení vlády s mocí zákona č. 61 nejprve stanovena lhůta do 3. srpna 2016, byla tato lhůta později několikrát prodloužena, podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce naposledy v roce 2017, a to do 23. srpna 2023.

45. Žalobci však uvádějí, že pokud jde o některé podmínky, byla lhůta dne 10. srpna 2023 opětovně prodloužena. V nařízení ministra životního prostředí a energetické bezpečnosti č. 278 ze dne 10. srpna 2023 (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰, na které poukázali, jsou stanovena „alternativní opatření“ („misure alternative“).

⁸ – Podle informací uvedených na webových stránkách společnosti byla tato společnost v roce 1995 zprivatizována a v současnosti je ze 62 % vlastněna nadnárodním ocelářským koncernem. Zbývající akcie drží italský stát (<https://www acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, navštíveno dne 16. srpna 2023).

⁹ – Rozsudek ESLP ze dne 24. ledna 2019, Cordella a další v. Itálie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, bod 12).

¹⁰ – <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, navštíveno dne 16. října 2023.

46. Žalobci, obyvatelé Taranta, podali u Tribunale di Milano (soud v Miláně, Itálie) proti společností Ilva, Acciaierie d'Italia a Acciaierie d'Italia Holding hromadnou žalobu na zdržení se provozování daného zařízení nebo přinejmenším jeho částí za účelem ochrany práva na zdraví, práva na nerušený a klidný život, jakož i práv na zdravé klima. Tato práva jsou podle jejich názoru po celá desetiletí závažně porušována provozem ocelárny.

47. V rámci tohoto řízení Tribunale di Milano (soud v Miláně) Soudnímu dvoru předložil následující předběžné otázky:

- „1) Lze směrnici o průmyslových emisích, a zejména body 4, 18, 34, 28 a 29 odůvodnění, jakož i čl. 3 bod 2 a články 11, 12 a 23 [této směrnice] a zásady předběžné opatrnosti a ochrany lidského zdraví uvedené v člancích 191 SFEU a 174 Smlouvy o ES vykládat v tom smyslu, že členský stát může na základě vnitrostátního práva stanovit, že posouzení zdravotní újmy představuje akt nesouvisející s řízením o vydání a přezkumu integrovaného environmentálního povolení – v projednávané věci DPCM z roku 2017 –, a že jeho vypracování nemusí automaticky vést k včasnému a účinnému posouzení ze strany příslušného orgánu v rámci postupu přezkoumání integrovaného environmentálního povolení, respektive DPCM, a to zejména pokud je výsledkem posouzení zdravotní újmy závěr o nepřijatelném zdravotním riziku pro značnou část obyvatelstva dotčeného emisemi znečišťujících látek, nebo tato směrnice naopak musí být vykládána v tom smyslu, že: i) přípustné riziko pro lidské zdraví lze posoudit pomocí vědecké analýzy epidemiologické povahy; ii) posouzení zdravotní újmy musí představovat interní akt v řízení o vydání a přezkumu integrovaného environmentálního povolení/DPCM, a to dokonce jeho nezbytnou podmínku, a zejména že musí být povinné, účinné a včas zohledněno orgánem příslušným pro vydání a přezkum integrovaného environmentálního povolení?
- 2) Lze směrnici o průmyslových emisích, a zejména body 4, 11, 18, 21, 28, 29 a 34 odůvodnění, jakož i čl. 3 bod 2 a články 11, 14, 15, 18 a 21 vykládat v tom smyslu, že členský stát musí na základě vnitrostátního práva stanovit, že integrované environmentální povolení (v projednávané věci integrované environmentální povolení z roku 2012, DPCM z roku 2014 a DPCM z roku 2017) musí vždy zohlednit všechny vypouštěné látky, o nichž bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, včetně částic PM₁₀ a PM_{2,5}, a které v každém případě pocházejí z posuzovaného zařízení, nebo je tuto směrnici třeba vykládat v tom smyslu, že integrované environmentální povolení (správní opatření, kterým se uděluje povolení) musí zahrnovat pouze znečišťující látky, které jsou předem určeny s ohledem na povahu a druh prováděné průmyslové činnosti?
- 3) Lze směrnici o průmyslových emisích, a zejména body 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, 43 odůvodnění, jakož i čl. 3 body 2 a 25 a články 11, 14, 16 a 21 vykládat v tom smyslu, že členský stát může na základě vnitrostátního práva v případě průmyslové činnosti, se kterou je spojeno závažné a významné riziko pro integritu životního prostředí a lidské zdraví, prodloužit lhůtu, která byla provozovateli poskytnuta za účelem uvedení průmyslové činnosti do souladu s uděleným povolením, a to tak, že provede opatření a činnosti na ochranu životního prostředí a zdraví, které jsou v něm stanoveny, přibližně o sedm a půl roku oproti původně stanovené lhůtě a na celkovou dobu v délce jedenácti let?“

48. Písemná vyjádření předložili žalobci v původním řízení, společnost Ilva, společnost Acciaierie d'Italia, region Apulie, Italská republika a Evropská komise. Tito zúčastnění a vedlejší účastníci vnitrostátního řízení, sdružení Gruppo di Intervento Giuridico, se rovněž účastnili jednání konaného dne 7. listopadu 2023.

IV. Právní posouzení

49. Předkládající soud se táže, jaký význam mají určité informace týkající se dopadů ocelárny na lidské zdraví (k tomu viz oddíl B) a informace o určitých emisích (k tomu viz oddíl C) a zda je přípustné stále znovu prodlužovat lhůtu pro splnění určitých podmínek povolení (k tomu viz oddíl D). Nejprve je však třeba vypořádat se s námitkami stran přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

A. Přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

50. Společnosti Ilva a Acciaierie d'Italia považují žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřípustnou. Mají za to, že předkládající soud dostatečně neobjasnil, z jakého důvodu je zapotřebí výkladu uvedených ustanovení a bodů odůvodnění směrnice (k tomu bod 1), podle italského práva není výklad unijního práva relevantní (k tomu bod 2) a konečně, že uvedená ustanovení ani nejsou dostatečně určitá, ani se jich vůči společností Ilva a Acciaierie d'Italia v původním řízení nelze dovolávat, protože jsou soukromé osoby (k tomu bod 3).

51. V zásadě přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. K takovým otázkám se váže domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹¹.

1. Odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

52. Společnosti Ilva a Acciaierie d'Italia se ve snaze doložit, že předkládající soud neuvedl informace, které Soudní dvůr potřebuje k zodpovězení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, odvolávají na čl. 94 písm. c) jednacího řádu.

53. Podle tohoto ustanovení musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení.

54. V tomto ohledu je pravda, že předkládající soud ve svých otázkách uvádí celou řadu ustanovení a bodů odůvodnění směrnice o průmyslových emisích, jakož i článek 191 SFEU, aniž podrobně objasňuje, z jakého důvodu potřebuje výklad všech uvedených textů.

55. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nicméně jednoznačně vyplývá, že se předkládající soud táže, zda z uvedených textů vyplývají tři konkrétní povinnosti. Předmět předběžných otázek je tedy v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce objasněn dostatečně jasně.

¹¹ – Rozsudek ze dne 6. října 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, body 27 a 28, jakož i citovaná judikatura).

2. Relevance pro rozhodnutí z hlediska italského práva

56. Společnosti Ilva a Acciaierie d'Italia mimoto tvrdí, že požadovaný výklad není z různých důvodů, které mají základ v italském právu, relevantní pro rozhodnutí sporu v původním řízení. Předkládající soud při rozhodování nemůže dané povolení ani zrušit, ani ho pominout. Mimoto již bylo pravomocně určeno, že toto povolení je v souladu s právem.

57. Soudní dvůr však nemůže rozhodnout, zda jsou tyto námitky opodstatněné, neboť mu nepřísluší, aby se vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení o pravomocech předkládajícího soudu. Takový výklad je ve výlučné pravomoci vnitrostátních soudů¹².

58. Kromě toho Itálie, která přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nezpochybňuje, v kontextu řízení Cordella před ESLP několikrát uvedla, že žaloby podané k italským civilním soudům, jako je tomu v případě původního řízení, v jehož rámci byla podána předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, v souvislosti se zdravotními riziky spojenými s ocelárnou společností Ilva, mohou dotčeným osobám zajistit účinnou právní ochranu¹³. Možnost vést řízení o těchto žalobách by byla v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy¹⁴, podle kterého mají osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, mít přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

59. Ani tyto námitky tudíž nevyvolávají zjevné pochybnosti o relevanci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pro rozhodnutí v této věci.

3. Přímá použitelnost ustanovení, která mají být vyložena

60. Konečně společnosti Ilva a Acciaierie d'Italia tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není pro rozhodnutí v této věci relevantní, protože jak obecně, tak zejména ve vztahu k nim jakožto jednotlivcům, je vyloučeno přímé použití ustanovení, která mají být vyložena. Mají za to, že jejich právní postavení vyplývá spíše ze zvláštních právních předpisů, které Itálie přijala pro danou ocelárnu.

61. Tomuto argumentu je třeba přiznat, že směrnice jako taková nemůže zakládat povinnosti pro jednotlivce, a nelze se jí tedy vůči němu dovolávat. Rozšíření možnosti dovolávat se ustanovení neprovedené nebo nesprávně provedené směrnice na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat Evropské unii pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli má tuto možnost pouze tam, kde má pravomoc přijímat nařízení. I jasné, přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice, která má přiznat práva nebo uložit povinnosti jednotlivcům, nemůže být jako takové uplatňováno v rámci sporu probíhajícího výlučně mezi jednotlivci. Stejně tak se směrnice nelze dovolávat ve sporu mezi jednotlivci s cílem vyloučit použití právní úpravy členského státu, která je s touto směrnicí v rozporu¹⁵.

¹² – Rozsudky ze dne 27. října 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, bod 57), a ze dne 14. června 2017, Online Games a další (C-685/15, EU:C:2017:452, bod 45).

¹³ – Rozsudek ESLP ze dne 24. ledna 2019, Cordella a další v. Itálie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, bod 112), jakož i sdělení italské vlády k 1459. zasedání výboru ministrů Rady Evropy (březen 2023), dokument DH-DD(2023)36 ze dne 6. ledna 2023, s. 9.

¹⁴ – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, schválená rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

¹⁵ – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, body 42 až 44, a citovaná judikatura).

62. Nicméně výklad směrnice může být relevantní pro rozhodnutí sporu mezi jednotlivci, neboť vnitrostátní soudy, které mají podat výklad vnitrostátního práva, jsou při použití vnitrostátního práva povinny přihlídnout k veškerým pravidlům daného práva a použít všechny metody výkladu uznané vnitrostátním právem tak, aby podali výklad v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby se dosáhlo výsledku, který předmětná směrnice sleduje, a tím dosáhlo souladu s čl. 288 třetím pododstavcem SFEU¹⁶.

63. Do jaké míry existuje prostor pro takovýto výklad italského práva, který je v souladu s unijním právem, mohou rozhodnout pouze italské soudy.

64. Mimoto má italský stát podle dostupných informací na společnosti Ilva stále ještě podíl ve výši téměř 40 %¹⁷ a prostřednictvím mimořádného správce a výboru sestávajícího ze tří odborníků vykonává zvláštní vliv. Nelze tedy vyloučit, že společnost Ilva je třeba přiřadit italskému státu, který zase nemůže mít prospěch z nesprávného provedení směrnice o průmyslových emisích¹⁸. V takovém případě by bylo možno dovolat se směrnice přímo vůči společnosti Ilva¹⁹.

65. Pokud jde o námitku, že ustanovení zmíněná v předběžných otázkách s ohledem na svůj obsah nemohou založit přímo použitelné povinnosti, bude se jí zřejmě třeba zabývat při objasňování jednotlivých otázek, ačkoli se dané otázky této záležitosti přímo netýkají.

66. I tyto námitky je tedy třeba zamítnout a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je jako celek přípustná.

B. První otázka – posouzení zdravotní újmy

67. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, jaký význam má pro udělení a přezkum integrovaného environmentálního povolení zařízení ve smyslu směrnice o průmyslových emisích posouzení zdravotní újmy vyžadované italským právem, pokud je výsledkem posouzení závěr o nepřijatelném zdravotním riziku pro značnou část obyvatelstva dotčeného emisemi znečišťujících látek.

68. Článek 4 směrnice o průmyslových emisích stanoví, že členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné zařízení není provozováno bez povolení. Podle čl. 5 odst. 1 příslušný orgán, aniž jsou dotčeny jiné požadavky stanovené ve vnitrostátním nebo unijním právu, udělí povolení, pokud zařízení vyhovuje požadavkům směrnice o průmyslových emisích. Podle článku 10 se na činnosti uvedené v příloze I, které dosahují kapacitních prahových hodnot uvedených ve zmíněné příloze, jsou-li stanoveny, vtaňují požadavky stanovené v kapitole II (články 10 až 27).

69. Je třeba mít za to, že v případě sporné ocelárny se jedná o zařízení ve smyslu čl. 3 bodu 3 ve spojení s přílohou I bodem 2.2 (výroba surového železa nebo oceli); je možné, že kromě toho jsou relevantní i bod 2.3 (zpracování železných kovů) a bod 2.4 (provoz sléváren železných kovů) přílohy. Vzhledem k velikosti daného zařízení by rovněž mělo být dosaženo prahových hodnot.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, bod 39, a citovaná judikatura).

¹⁷ – Viz poznámku pod čarou 8 výše.

¹⁸ – Viz rozsudky ze dne 12. července 1990, Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17), a ze dne 10. října 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, bod 32).

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 91).

70. Hlavní požadavky týkající se zdravotních rizik vyplývají z článku 11 směrnice o průmyslových emisích, který stanoví základní povinnosti týkající se provozu zařízení. Relevantní jsou zejména písmena a), b) a c). Článek 11 písm. a) stanoví, že jsou učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování, písmeno b) ukládá povinnost použít nejlepší dostupné techniky a podle písmene c) nesmí kvůli zařízení docházet k významnému znečišťování.

71. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 11 písm. a) a c) směrnice o průmyslových emisích odkazují na pojem znečištění, má rozhodující význam jeho definice vymezená čl. 3 bodem 2. Podle této definice se jedná o lidskou činnost přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které škodí zejména lidskému zdraví.

72. Posouzení otázky, zda jsou dodržovány základní povinnosti stanovené čl. 11 písm. a) a c) směrnice o průmyslových emisích, tedy zda jsou učiněna dostatečná preventivní opatření proti znečišťování a je zamezeno významnému znečišťování, tudíž na rozdíl od názoru, který zastává společnost Ilva, vyžaduje prozkoumání dopadů zařízení na lidské zdraví a emisí ze zařízení, které mohou mít tyto dopady²⁰.

73. Podmínky tohoto posouzení však vyplynou pouze z podrobnější analýzy relevantních základních povinností. V této souvislosti je nejprve třeba objasnit význam čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích, protože německé znění tohoto ustanovení je zavádějící (k tomu bod 1). Následně je nutno objasnit pojem „významné znečišťování“ uvedený v čl. 11 písm. c) (k tomu bod 2) a povinnost přezkoumat povolení stanovenou v článku 21 (k tomu bod 3).

1. Článek 11 písm. a) – „všechna vhodná preventivní opatření“

74. Článek 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích v německém znění stanoví, že musí být učiněna „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen“ („všechna způsobilá obezřetnostní opatření“, v českém znění směrnice „všechna vhodná preventivní opatření“) proti znečišťování. Tato formulace hovoří ve prospěch velmi široce pojaté povinnosti. Ostatní jazyková znění a kontext daného ustanovení však jeho účinek omezují.

a) Výklad německého znění

75. Výraz „Vorsorgemaßnahme“ (obezřetnostní opatření) evokuje zásadu obezřetnosti (*Grundsatz der Vorsorge*), na které je podle čl. 191 odst. 2 SFEU založena politika Unie v oblasti životního prostředí – včetně směrnice o průmyslových emisích²¹ – a je předmětem rozsáhlé judikatury.

²⁰ – Viz již Kirton, J. a Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, zejména s. 12 a 13). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) se popisuje jako mezinárodní neziskové sdružení orgánů pro životní prostředí členských států Evropské unie, přistupujících a kandidátských zemí EU, zemí EHP a ESVO a potenciálních kandidátů na vstup do Evropského společenství. Jeho posláním je zajistit efektivní implementaci a prosazování evropského práva životního prostředí podporou profesionální spolupráce, informací a výměny osvědčených postupů mezi regulačními orgány v oblasti životního prostředí (impel.eu).

²¹ – Rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjato – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 53).

76. Tato zásada umožňuje přijmout ochranná opatření proti rizikům, jejichž existence nebo dosah nejsou s přihlédnutím k nejlepším dostupným vědeckým poznatkům prokázány²². Je tedy možné, že poznatky získané v budoucnosti tato rizika skutečně vyvrátí, takže se zpětně ukáže, že daná ochranná opatření byla zbytečná.

77. Soudní dvůr dokonce některá ustanovení sekundárního práva ve světle zásady obezřetnosti vyložil v tom smyslu, že brání provedení opatření, pokud s ohledem na nejlepší dostupné vědecké poznatky přetrvává nejistota ohledně toho, zda jsou vyloučena všechna rizika²³.

78. Zdá se, že výraz „geeignet“ (způsobilá) povinnost vyplývající z čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích ještě rozšiřuje. Opatření je totiž třeba považovat za „způsobilé“, pokud jím lze dosáhnout sledovaného cíle. Okolnost, zda je potřebné úsilí přiměřené tomuto cíli, nehraje žádnou roli. Prostor pro uvážení existuje nanejvýš ohledně vědecké otázky, zda opatření vůbec může dosáhnout svého cíle.

79. Pojem „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen“ (doslova „všechna způsobilá obezřetnostní opatření proti znečišťování životního prostředí“) ve smyslu německého znění čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích by tedy zahrnoval *všechna* opatření, jejichž pomocí lze zabránit znečišťování, jehož vznik při provozu daného zařízení nelze s přihlédnutím k nejlepším dostupným vědeckým poznatkům vyloučit. Při striktnějším výkladu zásady obezřetnosti by toto ustanovení dokonce mohlo být chápáno v tom smyslu, že zařízení lze povolit pouze v případě, že jsou odstraněny veškeré pochybnosti o tom, že zařízení bude provozováno, aniž by docházelo ke znečišťování.

80. Německé znění čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích je však jediným zněním, které požaduje „způsobilá obezřetnostní opatření“.

b) Ostatní jazykové verze

81. Je pravda, že ostatní jazykové verze se s německou verzí shodují v tom ohledu, že rovněž požadují „všechna“ opatření. Nepoužívají však pojem „obezřetnost“, nýbrž se opírají o zásadu prevence, ze které podle čl. 191 odst. 2 SFEU rovněž vychází politika Unie v oblasti životního prostředí. Pouze ve slovinském znění (*preprečevanje*) a finském znění (*estävät*) jsou užity výrazy, které neodpovídají výrazu, který je pro tuto zásadu použit v čl. 191 odst. 2 SFEU, avšak i tyto výrazy je zřejmě třeba chápat spíše ve smyslu předcházení nebo prevence než ve smyslu obezřetnosti.

²² – Rozsudky ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, EU:C:1998:191, body 63 a 64), ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 111), jakož i ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 43).

²³ – Viz rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 53), ke směrnici o průmyslových emisích, jakož i směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44, jakož i body 58 a 59), a ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 66), a k právním předpisům o odpadech rozsudek ze dne 24. října 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, bod 58). Viz též 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, s. 723.

82. Soudní dvůr se zatím zásadou prevence téměř nezabýval, nicméně již rozhodl, že podle ní Unii a členským státům přísluší předcházet, snižovat a pokud možno odstraňovat možné zdroje znečištění a škodlivin přijetím opatření, která jsou způsobilá vyloučit *známá* rizika²⁴. Zatímco se tedy zásada obezřetnosti vztahuje na situace, kdy ohledně rizik panuje nejistota, zásada prevence by měla být omezena na ochranná opatření prováděná v případech, kdy jsou potíraná rizika či nebezpečí známa²⁵.

83. Kromě toho ostatní jazykové verze čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích nepožadují, aby byla provedena „způsobilá“ opatření. Používají spíše výrazy jako *appropriate* (EN), *approprié* (FR), *adecuado* (ES) nebo dokonce *opportuno* (IT). Tyto výrazy sice lze také přeložit jako „způsobilá“, na rozdíl od německého výrazu však rovněž umožňují zvážit, zda je úsilí spojené s dotýcnými ochrannými opatřeními přiměřené ochrannému účinku a dotýcnému riziku.

84. Tyto ostatní jazykové verze čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích tedy hovoří spíše ve prospěch povinnosti učinit všechna *vhodná* (nebo *rozumná*) opatření k zamezení známých rizik nepříznivých dopadů zařízení na životní prostředí.

c) Systematika a účel čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích

85. Jak známo, musí být různé jazykové verze vykládány jednotně²⁶. Žádná jazyková verze ani nemá přednost před jinými jazykovými verzemi²⁷. Dotčené ustanovení musí být naopak vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí²⁸. Rovněž historie vzniku právní úpravy může přispět k jejímu výkladu²⁹.

86. Skutečnost, že se čl. 11 odst. a) směrnice o průmyslových emisích nevztahuje na obezřetnostní, nýbrž na preventivní opatření, vyplývá již z názvu směrnice a jejího čl. 1 odst. 1. Ostatně ani v tomto ohledu není německé znění příliš vydařené.

87. V německém znění název obsahuje dodatek uvedený v závorkách, který zní „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ (doslova „integrované předcházení a snižování znečištění životního prostředí“). A podle čl. 1 odst. 1 směrnice stanoví pravidla „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten“ (doslova „integrované předcházení a snižování znečištění životního prostředí

²⁴ – Rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 165). Viz však rovněž rozsudky ze dne 5. října 1999, Lirussi a Bizzaro (C-175/98 a C-177/98, EU:C:1999:486, bod 51), jakož i ze dne 22. června 2000, Fornasar a další (C-318/98, EU:C:2000:337, bod 37), které v tomto smyslu chápou i zásadu obezřetnosti.

²⁵ – Viz zejména mé stanovisko ve věci Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, EU:C:2020:735, bod 107), jakož i má stanoviska ve věcech ERG a další (C-378/08, EU:C:2009:650, body 67 a 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, bod 60) a Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:14, bod 30).

²⁶ – Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 13/14), ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 19), a ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, bod 43).

²⁷ – Rozsudky ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 18), a ze dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65).

²⁸ – Rozsudky ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 27), a ze dne 24. února 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, bod 27).

²⁹ – Rozsudky ze dne 22. října 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 57), ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135), ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 50), a ze dne 20. prosince 2017, Acacia a D'Amato (C-397/16 a C-435/16, EU:C:2017:992, bod 31).

v důsledku průmyslových činností“). Název i text čl. 1 odst. 1 odpovídají dříve platným směrnici 96/61 a 2008/1 „über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ (v českém znění směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění).

88. Až na německé znění všechny jazykové verze od roku 1996 v obou případech použily výraz, který v čl. 191 odst. 2 SFEU odpovídá německému výrazu *Vorbeugung* (*prevence*), například ve francouzštině *prévention*, v angličtině *prevention* nebo v italštině *prevenzione*. Většina jazykových verzí, které od té doby přibýly, rovněž užívá ekvivalent výrazu *Vorbeugung*³⁰, ačkoli existují i jazykové verze, které – stejně jako německé znění – používají jiný výraz³¹.

89. Všechny jazykové verze všech tří směrnic se však shodují v tom, že ani v názvu, ani v článku 1 nepoužívaly či nepoužívají výraz *obezřetnost*.

90. Název i čl. 1 odst. 1 směrnice o průmyslových emisích ostatně rovněž dokládají, že cílem směrnice není zabránit jakémukoli znečištění, protože je v nich uvedeno i pouhé *snížování* (v českém znění „omezování“) znečištění, respektive v různých jazykových verzích, například anglické, jeho kontrola. Směrnice tudíž počítá s určitou mírou znečištění. Z tohoto důvodu čl. 11 odst. c) zakazuje pouze významné znečišťování.

91. Potvrzuje to čl. 11 písm. b) směrnice o průmyslových emisích. Podle tohoto ustanovení musí být při provozu zařízení použity nejlepší dostupné techniky. Je pravda, že „nejlepšími“ technikami se podle čl. 3 bodu 10 písm. c) rozumí techniky nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. „Dostupnými“ technikami se však podle čl. 3 bodu 10 písm. b) rozumí pouze techniky, které byly vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za podmínek, které jsou *ekonomicky* a *technicky* přijatelné s ohledem na náklady a přínosy. Při určení nejlepších *dostupných* technik je tedy třeba zohlednit i ekonomická hlediska.

92. Omezení povinnosti použít nejlepší techniky na „dostupné techniky“ by však bylo zpochybněno, pokud by čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích zakládal povinnost učinit bez ohledu na ekonomickou dostupnost jakékoli „způsobilé“ preventivní opatření.

93. Skutečnost, že povinnost použít nejlepší dostupné techniky stanovená v čl. 11 písm. b) směrnice o průmyslových emisích konkretizuje povinnost učinit „všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování“ stanovenou v čl. 11 písm. a), byla v původní formulaci obou těchto povinností vyjádřena zřetelněji. Podle čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnic 96/61 a 2008/1 totiž musela být „učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování, zejména využitím nejlepší dostupné techniky“³². Komise neodůvodnila, proč oba tyto prvky v návrhu přepracovaného znění směrnice oddělila³³. Vzhledem k tomu, že vysvětlila pouze nová a podstatně změněná ustanovení³⁴, je třeba mít za to, že tuto změnu považovala za nepodstatnou.

³⁰ – Takto české, litevské, maltské, maďarské, polské, rumunské, slovinské a slovenské znění.

³¹ – Takto bulharské, estonské, chorvatské a lotyšské znění.

³² – Podobně též již čl. 4 bod 1 směrnice Rady ze dne 28. června 1984 o boji proti znečišťování ovzduší z průmyslových zařízení (Úř. věst. 1984, L 188, s. 20; Zvl. vyd. 15/01, s. 219): „všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování ovzduší včetně použití nejlepší dostupné technologie, nepředstavují-li tato opatření nepřiměřené náklady“.

³³ – COM(2007) 844 final, článek 12 (s. 31).

³⁴ – COM(2007) 844 final, (s. 11)

94. Zdravotní dopady musí být při učení nejlepších dostupných technik zohledněny z hlediska celé Unie. Tyto techniky totiž podle čl. 3 bodu 10 směrnice o průmyslových emisích mají zabránit nebo alespoň omezit dopady na životní prostředí a být přitom nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Konkrétní zdravotní dopady určitého zařízení jsou však v této souvislosti relevantní pouze jako součást dat, která jsou podkladem pro posouzení různých technik. Naproti tomu, pokud jde o použití nejlepších dostupných technik podle čl. 11 písm. b), určených na úrovni Unie, v určitém zařízení, nemají konkrétní zdravotní dopady daného zařízení žádný bezprostřední význam.

d) Dílčí závěry

95. Článek 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích je tedy třeba chápat v tom smyslu, že musí být učiněna všechna vhodná opatření za účelem prevence nebo omezování známých environmentálních rizik, které způsobuje zařízení.

96. Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice zahrnují zejména použití nejlepších dostupných technik podle čl. 11 písm. b). Při použití tohoto ustanovení na určité zařízení není nutné zohlednit jeho konkrétní zdravotní dopady.

2. Článek 11 písm. c) směrnice o průmyslových emisích

97. Článek 11 písm. c) však může s ohledem na zvláštní vlastnosti daného zařízení založit povinnost přijmout ochranná opatření přesahující rámec nejlepších dostupných technik, a to zejména kvůli podmínkám v lokalitě, kde se zařízení nachází. Toto ustanovení stanoví, že v důsledku provozu zařízení nedochází k významnému znečišťování. Pokud tedy v důsledku provozu zařízení navzdory použití nejlepších dostupných technik dochází k významnému znečišťování, musí být přijata *dodatečná* ochranná opatření, která tomuto znečišťování brání.

98. Tato ochranná opatření je rovněž třeba považovat za vhodná ve smyslu čl. 11 písm. a), jelikož pojem „významné znečištění“ stanoví absolutní hranici pro provoz zařízení. Pokud nejsou příslušná ochranná opatření možná, nelze zařízení povolit.

99. Směrnice o průmyslových emisích sice v čl. 3 odst. 2 definuje pojem „znečištění“, nevymezuje však, kdy musí být považováno za významné. To může vyplynout pouze z posouzení daného znečištění a jeho dopadů.

100. Takové posouzení lze *in abstracto* vyvodit z jiných právních předpisů. Soudní dvůr tak již rozhodl, že překročení mezních hodnot oxidu siřičitého ve vnějším ovzduší, stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší³⁵, je třeba považovat za významné znečištění³⁶.

101. Tento příkladmo uvedený případ však nesouvisí se zvláštní povahou dotčené právní úpravy. Podle mě je naopak nutné jako významné kvalifikovat jakékoli znečištění, které – s přihlédnutím k případným výjimkám – vede ke stavu, který je neslučitelný s jakýmkoli použitelným právním předpisem, který se týká ochrany životního prostředí.

³⁵ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1) ve znění směrnice Komise (EU) 2015/1480 ze dne 28. srpna 2015 (Úř. věst. 2015, L 226, s. 4).

³⁶ – Rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 50). Viz již čl. 4 odst. 4 směrnice 84/360.

102. Nenapadají mne však žádná zvláštní ustanovení unijního práva, ze kterých by vyplývalo, jaké dopady znečištění způsobeného zařízením na lidské zdraví přímo vedou k závěru, že znečištění je významné. Otázku, zda existují ustanovení italského vnitrostátního práva, která vedou k tomuto výsledku, Soudní dvůr nemůže posoudit.

103. Důsledky pro lidské zdraví však mohou i nezávisle na porušení zvláštních ustanovení práva životního prostředí vést k závěru, že znečištění je třeba ve smyslu čl. 11 písm. c) směrnice o průmyslových emisích považovat za významné. To vyplývá již ze skutečnosti, že cílem politiky Unie v oblasti životního prostředí – včetně směrnice – je podle čl. 191 odst. 1 druhé odrážky SFEU i ochrana lidského zdraví. Mimoto článek 9 a čl. 168 odst. 1 první věta SFEU a čl. 35 druhá věta Listiny základních práv Unii ukládají, aby při vymezení a provádění všech politik a činností Unie zajistila vysoký stupeň ochrany lidského zdraví³⁷. Ochrana lidského zdraví proto přináší zvláštní závažnost, která může odůvodnit i významnou hospodářskou újmu³⁸.

104. Ve směrnici o průmyslových emisích je to vyjádřeno zejména tím, že podle čl. 8 odst. 2 druhé věty vyžaduje porušení podmínek povolení pozastavení provozování zařízení, není-li zjednána náprava, pouze v případě bezprostředního *závažného* nepříznivého dopadu na životní prostředí, zatímco v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví je to vyžadováno *pokaždé*.

105. Je pravda, že toto ustanovení hovoří ve prospěch toho, že znečišťování, které ohrožuje lidské zdraví, je vždy významné. Nicméně nelze vyloučit, že některé nepříznivé zdravotní následky obzvláště malé závažnosti umožňují závěr, že znečištění, které je způsobilo, je bezvýznamné. Ve prospěch tohoto závěru hovoří zejména skutečnost, že již definice znečištění v čl. 3 odst. 2 směrnice o průmyslových emisích uvádí možnost poškození lidského zdraví. Pokud by toto poškození vždy muselo vést k tomu, že dané znečištění je významné, normotvůrce by to rovněž dal výslovně najevo.

106. Znečišťování, které způsobuje nepříznivé zdravotní následky, je proto významné pouze tehdy, pokud je tyto nepříznivé následky třeba považovat za nadměrné narušení lidského zdraví.

107. Jako orientační ukazatel IMPEL, síť evropských orgánů v oblasti životního prostředí, v roce 2005 v tomto ohledu ještě považovala za přijatelné jedno nadúmrtí na 1 000 000 osob za rok a v případě onemocnění bez smrtelného následku přírůstek o jeden případ na 100 000 osob³⁹, a odpovídající znečištění tedy nepovažovala za významné. Pro srovnání: v rámci Unie došlo v roce 2011 přibližně k 70 úmrtím v důsledku dopravních nehod na 1 000 000 obyvatel a v roce 2020 jich bylo 49⁴⁰. Přesné rozlišení významných a nevýznamných nepříznivých zdravotních důsledků však lze provést pouze v konkrétním případě, a to s ohledem na význam daného zařízení a možných alternativ.

³⁷ – Viz rozsudky ze dne 1. dubna 2008, Parlament a Dánsko v. Komise (C-14/06 a C-295/06, EU:C:2008:176, bod 75), jakož i ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 42).

³⁸ – Usnesení ze dne 12. července 1996, Spojené království v. Komise (C-180/96 R, EU:C:1996:308, bod 93), jakož i rozsudky ze dne 17. července 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, bod 43), ze dne 19. dubna 2012, Artegoda v. Komise (C-221/10 P, EU:C:2012:216, bod 99), a ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 156).

³⁹ – Citováno v poznámce pod čarou 20, s. 19.

⁴⁰ – Eurostat, Causes of death: tables and figures (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/64/SE-Causes_of_death_2023.xlsx, navštíveno dne 1. září 2023).

108. Takové nepříznivé zdravotní následky způsobené znečištěním, které představují porušení základních práv, jaké, pokud jde o ocelárnu Ilva, konstatoval ESLP⁴¹, však *prima facie* již nelze akceptovat jako nevýznamné. Zřejmě z tohoto důvodu předkládající soud v první otázce hovoří o nepřijatelném zdravotním riziku pro část obyvatelstva značně dotčenou emisemi znečišťujících látek.

109. Předkládající soud nicméně bude muset při řešení sporu v původním řízení vzít v potaz i skutečnost, že v mezidobí byla provedena další ochranná opatření, v důsledku čehož došlo ke změně situace oproti rozsudkům ESLP ze dne 24. ledna 2019 a ze dne 5. května 2022, jakož i dosavadnímu posouzení zdravotní újmy.

110. Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice tedy kromě použití nejlepších dostupných technik zahrnují i opatření nezbytná k tomu, aby zařízení nebylo původcem významného znečišťování ve smyslu čl. 11 písm. c). Znečišťování je třeba považovat za významné, pokud vede ke stavu, který je – s přihlédnutím k případným výjimkám – neslučitelný s použitelnými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Bez ohledu na tyto právní předpisy je třeba znečišťování považovat za významné, pokud s ohledem na okolnosti daného případu vede k nadměrnému narušení lidského zdraví. Znečišťování, které v důsledku narušení lidského zdraví porušuje základní práva dotčených osob, je vždy významné.

3. Přezkoumání povolení

111. Přezkoumání povolení, které je rovněž zmíněno v první otázce, je upraveno v článku 21 směrnice o průmyslových emisích.

112. Toto přezkoumání by, pokud jde o zohlednění posouzení zdravotní újmy vyžadovaného italským právem, mělo mít obzvláštní význam. Zdá se totiž, že je vyloučené, že by toto posouzení mohlo být zohledněno již v prvních environmentálních povoleních ocelárny z let 2011 a 2012. Toto posouzení totiž – podle všeho – bylo zavedeno teprve čl. 1 odst. 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 61 ze dne 4. června 2013. Předtím musely být zdravotní dopady daného zařízení zohledněny na základě jiných informací.

113. Přezkoumání je podle čl. 21 odst. 5 písm. a) směrnice o průmyslových emisích nutné zejména v případě, že znečištění působené zařízením je tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové.

114. Toto ustanovení tedy navazuje na základní povinnost stanovenou v čl. 11 písm. c) směrnice o průmyslových emisích a vyžaduje přezkum v případě, že se dodatečně ukáže, že znečištění pocházející z daného zařízení je významné. Indicie nasvědčující takovému znečištění by měly být získány v rámci systému pro inspekce zařízení v oblasti životního prostředí, které musí být zaměřené na přezkoumání plné šíře významných účinků dotyčného zařízení na životní prostředí, který je nezbytný podle čl. 23 odst. 1. Posouzení zdravotní újmy, které je prováděno od udělení povolení a je pravidelně aktualizováno, je v souladu s čl. 23 odst. 4 písm. a) prvkem tohoto systému a je zjevné, že je relevantní pro posouzení podle čl. 21 odst. 5 písm. a). Musí tedy být zohledněno.

⁴¹ – Rozsudky ESLP ze dne 24. ledna 2019, Cordella a další v. Itálie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), jakož i ze dne 5. května 2022, Ardimento a další v. Itálie (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

115. To je ostatně podle všeho stanoveno i v čl. 1 odst. 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 61, podle kterého sice posouzení zdravotní újmy samo o sobě nevede ke změně integrovaného environmentálního povolení, avšak region na jeho základě může požádat o přezkum.

4. Odpověď na první otázku

116. Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že při povolování zařízení podle článků 4 a 5 směrnice o průmyslových emisích a při přezkoumání tohoto povolení podle článku 21 této směrnice musí být zajištěno dodržení základních povinností týkajících se provozu zařízení stanovených v článku 11.

117. Článek 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích je třeba chápat v tom smyslu, že musí být učiněna všechna vhodná opatření za účelem prevence nebo omezování známých environmentálních rizik, které způsobuje určité zařízení.

118. Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice zahrnují zejména použití nejlepších dostupných technik podle čl. 11 písm. b). Při použití tohoto ustanovení na určité zařízení není nutné zohlednit jeho konkrétní zdravotní dopady.

119. Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice mimoto zahrnují opatření nezbytná k tomu, aby zařízení nebylo původcem významného znečišťování ve smyslu čl. 11 písm. c). Znečišťování je třeba považovat za významné, pokud vede ke stavu, který je – s přihlédnutím k případným výjimkám – neslučitelný s použitelnými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Nezávisle na takových právních předpisech je znečišťování třeba považovat za významné, pokud s ohledem na okolnosti daného případu vede k nadměrnému narušení lidského zdraví. Znečišťování, které v důsledku narušení lidského zdraví porušuje základní práva dotčených osob, je vždy významné.

120. Podle čl. 21 odst. 5 písm. a) směrnice je přezkoumání povolení nutné zejména v případě, že dodatečně vyjde najevo, že zařízení způsobuje významné znečišťování, například na základě posouzení zdravotní újmy.

C. Druhá otázka – zohlednění emisí

121. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda je podle směrnice o průmyslových emisích třeba v povolení zařízení zohlednit všechny vypouštěné látky, o nichž bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, včetně částic PM₁₀ (jemné částice) a PM_{2,5} (ještě menší částice, jemné částice) a které v každém případě pocházejí z posuzovaného zařízení, nebo musí povolení zahrnovat pouze znečišťující látky, které jsou předem určeny s ohledem na povahu a druh prováděné průmyslové činnosti. V odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou mimoto ještě uvedeny měď, rtuť a naftalen.

122. Jak uvádí Komise, provozovatel musí v žádosti o povolení podle čl. 12 odst. 1 písm. f) směrnice o průmyslových emisích popsat povahu a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i významné účinky těchto emisí na životní prostředí. Tato povinnost se tedy vztahuje pouze na předpokládané emise.

123. Pokud je povolení následně uděleno, obsahuje podle čl. 14 odst. 1 písm. a) a odst. 2 směrnice o průmyslových emisích alespoň mezní hodnoty emisí nebo ekvivalentní opatření pro znečišťující látky uvedené v příloze II a pro další znečišťující látky, které by z dotyčného zařízení mohly být emitovány ve významném množství.

124. Jak správně poukazují žalobci, příloha II směrnice o průmyslových emisích zahrnuje znečišťující látky uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a to pokud jde o uvolňování do ovzduší, těkavé organické sloučeniny (bod 4), tedy naftalen, kovy a jejich sloučeniny (bod 5), tedy i měď a rtuť, jakož i tuhé znečišťující látky, včetně jemných částic (bod 6), tedy i PM₁₀ a PM_{2,5}. Pokud jde o vypouštění do vody, jsou uvedeny perzistentní uhlovodíky a perzistentní a bioakumulovatelné toxické organické látky (bod 5), jakož i kovy a jejich sloučeniny (bod 7).

125. Tyto kategorie jsou však formulovány natolik obecně, že z nich nelze dovodit povinnosti stanovit zvláštní mezní hodnoty pro každou uvedenou látku, například pro každou těkavou organickou sloučeninu, každý kov nebo každou kategorii tuhých znečišťujících látek. Jak tvrdí Komise, podmínka, že musí být uvolněno významné množství, se tedy vztahuje nejen na další znečišťující látky, ale i na znečišťující látky uvedené v příloze II směrnice o průmyslových emisích. Naproti tomu znečišťující látky uvedené v příloze II, které nejsou uvolňovány ve významném množství, nevyžadují stanovení mezních hodnot.

126. Pokud jsou povolována nová zařízení, lze nutně zohlednit pouze emise, které jsou předem předpokládány vzhledem k povaze a druhu vykonávané průmyslové činnosti. Jak uvádí společnost Ilva, měla být tato otázka objasněna při určení nejlepších dostupných technik, zejména v rámci výměny informací podle článku 13 směrnice o průmyslových emisích.

127. Nejlepší dostupné techniky pro výrobu železa a oceli jsou stanoveny v prováděcím rozhodnutí Komise⁴² a upřesněny v referenčním dokumentu o BAT z roku 2013⁴³. Znečišťující látky zmíněné v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou v nich uvedeny⁴⁴, i když zčásti jako prvky skupin znečišťujících látek (prach, polycyklické aromatické uhlovodíky). Kromě toho nelze vyloučit, že je třeba dodržet i závěry o BAT týkající se jiných průmyslových činností⁴⁵.

128. Jak již bylo uvedeno, zařízení musí být podle čl. 11 písm. a) a b) provozována za použití nejlepších dostupných technik⁴⁶. Za tímto účelem se závěry o BAT, tedy příslušné prováděcí rozhodnutí Komise, v souladu s čl. 14 odst. 3 použijí jako reference při stanovení podmínek povolení. A článek 15 odst. 2 stanoví, že mezní hodnoty a ekvivalentní opatření vycházejí

⁴² – Prováděcí rozhodnutí Komise 2012/135/EU ze dne 28. února 2012, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích pro výrobu železa a oceli (Úř. věst. 2012, L 70, s. 63).

⁴³ – Remus, R., Aguado Monsonet, M. A., Roudier, S., Delgado Sancho, L., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production* (2013).

⁴⁴ – Zejména body 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 a 88 přílohy prováděcího rozhodnutí 2012/135.

⁴⁵ – Region Apulie zmiňuje prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení (Úř. věst. 2017, L 212, s. 1). Relevantní mohou být i prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/2110 ze dne 11. října 2022, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích pro průmysl zpracování železných kovů (Úř. věst. 2022, L 284, s. 69), jakož i Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos G., a Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), a Evropská komise, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ – Viz body 91 až 95 výše.

z nejlepších dostupných technik. Cílem tohoto ustanovení sice není předepsat použití jakékoli konkrétní metody či technologie, podle čl. 15 odst. 3 je však třeba alespoň zajistit, aby emise nepřekračovaly úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami.

129. Zejména v případě jemných částic o velikosti PM₁₀ a jemných částic o velikosti PM_{2,5} by nutnost stanovit přísnější mezní hodnoty emisí mohla vyplývat ze směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší⁴⁷. Mezní hodnoty kvality ovzduší stanovené touto směrnicí jsou totiž normami kvality životního prostředí ve smyslu čl. 3 bodu 6 a článku 18 směrnice o průmyslových emisích⁴⁸. Pokud dodržení těchto mezních hodnot ve vnějším ovzduší vyžaduje, aby zařízení byly uloženy přísnější mezní hodnoty emisí, musí být podle článku 18 tyto mezní hodnoty stanoveny.

130. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr již konstatoval, že v Tarantu byly překročeny mezní hodnoty koncentrací částic PM₁₀ ve vnějším ovzduší⁴⁹, musí být přinejmenším posouzeno, zda je třeba zpřísnit mezní hodnoty emisí stanovené pro spornou ocelárnu. Zdá se však, že mimo ocelárnu již v posledních letech nedošlo k žádnému překračování⁵⁰.

131. Článek 14 odst. 6 směrnice o průmyslových emisích ostatně dokládá, že v úvahu přicházejí i dopady na životní prostředí, které nejsou zohledněny v závěrech o BAT. Podle tohoto ustanovení totiž musí být stanoveny podmínky povolení, i pokud jde o tyto dopady.

132. Takové dodatečné emise mohou vyplývat nejen z okolnosti, že pro dotýčnou činnost zatím nejsou k dispozici žádné závěry o BAT nebo že dostupné závěry o BAT jsou neúplné, nýbrž i ze zvláštních podmínek v místě, kde se nachází dané zařízení.

133. Při povolování zařízení, které je v provozu, respektive při přezkoumávání tohoto povolení podle článku 21 směrnice o průmyslových emisích je mimoto třeba jako součást relevantních vědeckých dat⁵¹ zohlednit zkušenosti získané v rámci provozu, tedy skutečně zjištěné emise.

134. Lze tedy shrnout, že při povolování zařízení podle článků 5, 14 a 15 směrnice o průmyslových emisích a při přezkumu takového povolení podle článku 21 této směrnice musí být zohledněny všechny znečišťující látky uvolňované ve významném množství, které lze očekávat na základě dostupných informací, zejména případných závěrů o BAT, eventuálních zkušeností získaných v rámci skutečného provozu zařízení i dalších indicií.

D. Třetí otázka – lhůta pro přizpůsobení zařízení

135. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je se směrnicí o průmyslových emisích slučitelná skutečnost, že Itálie prodloužila původně stanovenou lhůtu pro provedení opatření na ochranu životního prostředí a zdraví, která byla stanovena v povolení ocelárny z roku 2012, o přibližně sedm a půl roku na celkem jedenáct let až do srpna 2023.

136. Odpověď na tuto otázku lze poměrně snadno vyvodit z ustanovení směrnice o průmyslových emisích a dříve platné směrnice 96/61 o integrované prevenci a omezování znečištění.

⁴⁷ – Viz bod 100 výše.

⁴⁸ – Rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 59).

⁴⁹ – Rozsudek ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto je součástí zóny IT 1613 (Apulie – průmyslová zóna).

⁵⁰ – Arpa Puglia, Monitoraggio della qualità dell'aria, Rete Acciaierie d'Italia S.p.A, Report Anno 2022.

⁵¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2023, Sdružení „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 67).

137. Vzhledem k tomu, že provedená ustanovení směrnice o průmyslových emisích se podle čl. 82 odst. 1 na stará zařízení, jako je sporná ocelárna, použijí až od 7. ledna 2014, povolení zpočátku ještě podléhalo právním předpisům provádějícím směrnicí 96/61.

138. Podle čl. 5 odst. 1 a čl. 21 odst. 1 směrnice 96/61 měly příslušné orgány na základě povolení nebo na základě přezkoumání, případně aktualizace podmínek zajistit, aby byla ocelárna Ilva jakožto stávající zařízení ve smyslu čl. 2 bodu 4 nejpozději do 30. října 2007, tedy do jedenácti let od vstupu směrnice v platnost, provozována v souladu se směrnicí⁵². Pomocí této velkorysé lhůty byla dostatečně ochráněna důvěra provozovatelů těchto zařízení v zachování provozních podmínek.

139. Uvedené podmínky měly podle čl. 5 odst. 1 a článku 9 směrnice 96/61 zejména zajistit, aby byly při provozu zařízení dodržovány základní povinnosti, které tehdy byly stanoveny v článku 3. Tyto základní povinnosti dnes lze – v rozsahu, v němž je to relevantní pro projednávanou věc – se stejným obsahem nalézt v článku 11 směrnice o průmyslových emisích, v důsledku čehož se úvahy týkající se první a druhé otázky vztahují i na starou právní úpravu.

140. Je pravda, že si v zásadě lze představit, že stanovené podmínky budou opatřeny lhůtou pro splnění a tím dojde k jejich odložení. Pokud jsou však dané podmínky nezbytné pro zajištění dodržování základních povinností při provozu zařízení, nebyl by odklad slučitelný s čl. 5 odst. 1 směrnice 96/61. Podle tohoto ustanovení totiž bylo povolení podmíněno tím, že je zařízení provozováno v souladu se základními povinnostmi. Zařízení tedy podle čl. 3 písm. a) muselo být nejpozději do 30. října 2007 provozováno s nejlepšími dostupnými technikami, které byly v té době určeny. Podle písmene b) od tohoto data již ani nemohlo působit významné znečišťování.

141. Uvedené se přirozeně vztahuje i na změny na stávajícím zařízení. Tyto změny lze provést, pouze pokud poté zařízení bude i nadále splňovat platné požadavky. Přechodná období v tomto ohledu nebyla stanovena ani ve směrnici 96/61 a směrnici 2008/1, ani nejsou obsažena ve směrnici o průmyslových emisích.

142. Jak správně poukazuje Komise, skutečnost, že splnění podmínek povolení nelze odložit, potvrzuje článek 8 směrnice o průmyslových emisích. Podle čl. 8 odst. 2 písm. b) musí provozovatel v případě porušení podmínek povolení ihned přijmout opatření, která v nejkratší možné době zajistí nápravu. Článek 8 odst. 2 druhá věta mimoto v případě, že porušení podmínek povolení představuje bezprostřední ohrožení lidského zdraví nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, dokonce vyžaduje pozastavení provozu zařízení. Naproti tomu článek 14 směrnice 96/61 a směrnice 2008/1 se ještě omezoval na obecnou výzvu k dodržování stanovených podmínek.

143. Na rozdíl od názoru, který zastávají společnost Ilva, společnost Acciaierie d'Italia, jakož i Itálie nic nenasvědčuje tomu, že lze odklad splnění nezbytných podmínek odůvodnit omezením produkce daného zařízení.

144. Je pravda, že lze mít za to, že při nižší produkci se celkově zmenší i dopady na životní prostředí, a zejména emise zařízení. Snížení produkce tedy může přispět k dodržování mezních hodnot stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší v blízkosti zařízení. Je možné, že rovněž

⁵² – Viz rozsudek ze dne 31. března 2011, Komise v. Itálie (C-50/10, EU:C:2011:200, bod 29).

může zabránit bezprostřednímu ohrožení lidského zdraví nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí ve smyslu čl. 8 odst. 2 druhé věty směrnice o průmyslových emisích.

145. Nižší produkce však zpravidla nevede k dodržení mezních hodnot emisí. Mezní hodnota emisí podle definice uvedené v čl. 3 bodě 5 směrnice o průmyslových emisích označuje objem vyjádřený pomocí určitých specifických parametrů, koncentrace nebo hladiny určité emise, který nesmí být překročen během jednoho či více časových úseků. V souladu s tím rozhodnutí Komise o nejlepších dostupných technikách pro výrobu oceli a železa ze dne 28. února 2012⁵³ úroveň emisí do ovzduší spojené s BAT v oddílu obecné informace definuje jako množství emitovaných látek na jednotku objemu odpadního plynu nebo na jednotku hmotnosti vyrobených nebo zpracovaných výrobků. Tyto hodnoty v důsledku nižší produkce zpravidla neklesají.

146. Uvedené rozhodnutí ze dne 28. února 2012 nicméně skutečně mohlo spustit běh lhůty pro splnění podmínek. Mohlo totiž vést k nutnosti provést změny podmínek povolení. Ustanovení 13 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/1, která byla použitelná v mezidobí, v tomto ohledu stanovilo, že povolení muselo být přezkoumáno v případě, že podstatné změny v oblasti nejlepší dostupné techniky umožňovaly významně snížit emise bez vynaložení nadměrných nákladů. Podle tohoto ustanovení bylo možné provést zvážení.

147. Od 7. ledna 2014 však bylo třeba použít směrnici o průmyslových emisích. Její čl. 21 odst. 3 již provedení zvážení neupravoval. Naopak pro přizpůsobení podmínek povolení novým technikám poskytl čtyřletou lhůtu, v tomto případě do 28. února 2016.

148. V případě určitých podmínek však lze odklad výjimečně poskytnout i nad rámec změn nejlepších dostupných technik.

149. Například pokud mají podmínky v souladu s čl. 14 odst. 1 a článkem 18 směrnice o průmyslových emisích zajistit dodržení určité normy kvality životního prostředí, lze odložit dosažení souladu s normou kvality životního prostředí. V tomto případě by nebylo nutné uplatňovat podmínky uložené za účelem jejího dodržování již předem.

150. Stejně tak si lze představit, že určité znečišťování je zprvu přijatelné, avšak později se v důsledku dalšího vývoje stane významným ve smyslu čl. 11 písm. c) směrnice o průmyslových emisích. Taková situace by například mohla být důsledkem povolení jiných zdrojů znečišťujících látek, zejména dalších zařízení, pokud celkové množství znečišťujících látek vede například k překročení mezních hodnot stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší nebo k porušení zákazu zhoršení nebo povinnosti zlepšení podle čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice o vodě⁵⁴. Pokud je takový vývoj předvídatelný, lze již i pro stávající zařízení stanovit příslušná ochranná opatření, jejichž uplatňování však bude odloženo až do doby, než ke znečištění skutečně budou přispívat další zdroje znečišťujících látek. Takové stanovení ochranných opatření předem je dokonce namístě, neboť tak provozovatel zařízení získá čas na provedení daných opatření.

151. V projednávané věci však nejsou zřejmé žádné indicie svědčící ve prospěch takových výjimek.

⁵³ – Citováno v poznámce pod čarou 42.

⁵⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).

152. Pro úplnost je konečně třeba poznamenat, že podle čl. 14 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích a článku 193 SFEU mohou členské státy stanovit podmínky, které jsou přísnější, než vyžaduje směrnice. Směrnice proto přirozeně neobsahuje žádné požadavky týkající se těchto podmínek, takže je na členských státech, zda odloží jejich uplatňování.

153. Nezbyvá tedy než konstatovat, že podmínky povolení, které byly nezbytné k tomu, aby bylo ze strany povoleného zařízení nejprve od 30. října 2007 zajištěno dodržování směrnice 96/61, poté dodržování směrnice 2008/1 a od 7. ledna 2014 dodržování směrnice o průmyslových emisích, v souladu s článkem 3, čl. 5 odst. 1 a článkem 9 směrnice 96/61, respektive směrnice 2008/1, jakož i s články 4, 5, 11 a 14 směrnice o průmyslových emisích měly a i nadále musí být bez dalšího odkladu uplatňovány okamžikem nabytí účinnosti daného povolení; pakliže odklad není možný vzhledem ke zvláštním okolnostem, například proto, že Komise přijala nové rozhodnutí o nejlepších dostupných technikách, protože norma kvality životního prostředí ve smyslu článku 18 směrnice o průmyslových emisích, kterou je třeba dodržet, nabývá účinnosti teprve později, nebo pokud je určité původně přijatelné znečišťování životního prostředí třeba považovat za významné ve smyslu čl. 11 písm. c) směrnice o průmyslových emisích, až v důsledku předvídatelného pozdějšího vývoje.

V. Závěry

154. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„1) Při povolování zařízení podle článků 4 a 5 směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrováné prevenci a omezování znečištění) a při přezkoumání tohoto povolení podle článku 21 této směrnice musí být zajištěno dodržení základních povinností týkajících se provozu zařízení stanovených v článku 11.

Článek 11 písm. a) směrnice je třeba chápat v tom smyslu, že musí být učiněna všechna vhodná opatření za účelem prevence nebo omezování známých environmentálních rizik, které způsobuje určité zařízení.

Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice zahrnují zejména použití nejlepších dostupných technik podle čl. 11 písm. b). Při použití tohoto ustanovení na určité zařízení není nutné zohlednit jeho konkrétní zdravotní dopady.

Opatření uvedená v čl. 11 písm. a) směrnice mimoto zahrnují opatření nezbytná k tomu, aby zařízení nebylo původcem významného znečišťování ve smyslu čl. 11 písm. c). Znečišťování je třeba považovat za významné, pokud vede ke stavu, který je – s přihlédnutím k případným výjimkám – neslučitelný s použitelnými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Bez ohledu na tyto právní předpisy je třeba znečišťování považovat za významné, pokud s ohledem na okolnosti daného případu vede k nadměrnému narušení lidského zdraví. Znečišťování, které v důsledku narušení lidského zdraví porušuje základní práva dotčených osob, je vždy významné.

Podle čl. 21 odst. 5 písm. a) směrnice je přezkoumání povolení nutné zejména v případě, že dodatečně vyjde najevo, že zařízení způsobuje významné znečišťování, například na základě posouzení zdravotní újmy.

- 2) Při povolování zařízení podle článků 5, 14 a 15 směrnice 2010/75 a při přezkoumávání takového povolení podle článku 21 této směrnice musí být zohledněny všechny znečišťující látky uvolňované ve významném množství, které lze očekávat na základě dostupných informací, zejména případných závěrů o BAT, eventuálních zkušeností získaných v rámci skutečného provozu zařízení i dalších indicií.
- 3) Podmínky povolení, které byly nezbytné k tomu, aby bylo ze strany povoleného zařízení nejprve od 30. října 2007 zajištěno dodržování směrnice 96/61 o integrované prevenci a omezování znečištění, poté dodržování směrnice 2008/1 o integrované prevenci a omezování znečištění a od 7. ledna 2014 dodržování směrnice 2010/75, v souladu s článkem 3, čl. 5 odst. 1 a článkem 9 směrnice 96/61, respektive směrnice 2008/1, jakož i s články 4, 5, 11 a 14 směrnice 2010/75 měly a i nadále musí být bez dalšího odkladu uplatňovány okamžikem nabytí účinnosti daného povolení; pakliže odklad není možný vzhledem ke zvláštním okolnostem, například proto, že Komise přijala nové rozhodnutí o nejlepších dostupných technikách, protože norma kvality životního prostředí ve smyslu článku 18 směrnice 2010/75, kterou je třeba dodržet, nabývá účinnosti teprve později, nebo pokud je určité původně přijatelné znečišťování životního prostředí třeba považovat za významné ve smyslu čl. 11 písm. c) směrnice 2010/75 až v důsledku předvídatelného pozdějšího vývoje.“