



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 14. december 2023¹

Sag C-626/22

C.Z. m.fl.

mod

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2010/75 – industrielle emissioner – integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – revurdering og ajourføring af godkendelsesvilkår – foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed«

I. Indledning

1. Stålværket Ilva i Taranto, Italien, er på den ene side et af de største anlæg af denne art i Europa og en vigtig økonomisk faktor. På den anden side forårsager det ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol store negative miljøkonsekvenser og skader indbyggernes sundhed².
2. De EU-retlige krav til et sådant anlæg er i det væsentlige fastlagt i direktivet om industrielle emissioner³ samt i retsakter om den bedste tilgængelige teknik, de såkaldte BAT-konklusioner, som Kommissionen har udarbejdet i samarbejde med repræsentanter for interessenter og for medlemsstaterne.
3. I forbindelse med en retssag om, hvorvidt stålværket Ilva drives i overensstemmelse med disse krav, er Domstolen blevet bedt om at oplyse, hvilken betydning bestemte oplysninger om stålværkets indvirkning på menneskers sundhed skal tillægges, og hvilke emissioner der skal tages hensyn til. Desuden ønskes det oplyst, om det er lovligt gentagne gange at forlænge fristen for at gennemføre bestemte godkendelsesvilkår.
4. Domstolen har ganske vist for nylig allerede haft lejlighed til at undersøge bestemte spørgsmål vedrørende fastlæggelsen af grænseværdier i forbindelse med godkendelse af anlæg⁴. Med denne præjudicielle anmodning får den imidlertid lejlighed til at beskæftige sig mere indgående med de generelle godkendelsesbetingelser i henhold til direktivet om industrielle emissioner.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.1.2019, Cordella m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), og af 5.5.2022, Ardimento m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

⁴ – Dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173).

II. Retsforskrifter

A. EU-ret

5. Direktivet om industrielle emissioner er en omarbejdning af direktiv 2008/1/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening⁵, som kodificerede direktiv 96/61/EF⁶ om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening uden indholdsmæssige ændringer. Mange bestemmelser i de tre direktiver er imidlertid identiske eller ligner i det mindste hinanden meget.

6. Den forelæggende ret henviser i sine spørgsmål ganske vist til mange betragtninger til og bestemmelser i direktivet om industrielle emissioner, men det er kun nedenstående bestemmelser, der er relevante.

7. Artikel 3 i direktivet om industrielle emissioner definerer forskellige begreber:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

[...]

2) »forurening«: direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet

3) »anlæg«: en stationær teknisk enhed, inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I eller i bilag VII, del 1 [7], og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk knyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter og kan påvirke emissionerne og forureningen

[...]

5) »emissionsgrænseværdi«: den masse, udtrykt i relation til bestemte parametre, koncentration og/eller niveau for en emission, som ikke må overskrides i et eller flere bestemte tidsrum

[...]

10) »bedste tilgængelige teknik«: det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed;

a) »teknik«: både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og nedlægges

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.1.2008 (EUT 2008, L 24, s. 8).

⁶ – Rådets direktiv af 24.9.1996 (EFT 1996, L 257, s. 26).

⁷ – Bilag I, punkt 2.2-2.4, nævner forskellige industrielle aktiviteter vedrørende stål og jern.

- b) »tilgængelig teknik«: teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår
- c) »bedste«: mest effektive teknik til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.«

8. Artikel 4, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner fastsætter en pligt til at være i besiddelse af en godkendelse:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg eller fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg drives uden godkendelse.

[...]«

9. Artikel 5 i direktivet om industrielle emissioner henviser med hensyn til betingelserne for en godkendelse til direktivet:

»Uden at det berører andre krav i medfør af national lovgivning eller EU-lovgivningen, godkender den kompetente myndighed anlægget, hvis det opfylder kravene i dette direktiv.«

10. Overholdelsen af godkendelsesvilkårene er reguleret i artikel 8 i direktivet om industrielle emissioner:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at godkendelsesvilkårene overholdes.

2. I tilfælde af, at godkendelsesvilkårene ikke overholdes, sikrer medlemsstaterne:

- a) at driftslederen straks underretter den kompetente myndighed
- b) at driftslederen straks træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at vilkårene hurtigst muligt atter overholdes
- c) at den kompetente myndighed kræver, at driftslederen træffer alle relevante supplerende foranstaltninger, som den kompetente myndighed finder nødvendige for, at vilkårene atter overholdes.

Hvis den manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene medfører umiddelbar fare for menneskers sundhed eller i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt, indstilles driften af anlægget, fyringsanlægget, affaldsforbrændingsanlægget eller affaldsmedforbrændingsanlægget, eller den relevante del heraf, indtil vilkårene atter overholdes i overensstemmelse med første afsnit, litra b) og c).«

11. Artikel 10 i direktivet om industrielle emissioner regulerer anvendelsesområdet for kapitel II:

»Dette kapitel finder anvendelse på de aktiviteter, der er anført i bilag I, og som i givet fald udføres i et omfang som angivet ved de kapacitetstærskler, der er anført i dette bilag.«

12. Artikel 11 i direktivet om industrielle emissioner indeholder de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser. Litra a)-c) skal fremhæves:

»a) alle relevante foranstaltninger træffes for at forebygge forurening

b) den bedste tilgængelige teknik anvendes

c) der forårsages ingen væsentlig forurening.«

13. Indholdet af ansøgningen om godkendelse er genstand for artikel 12 i direktivet om industrielle emissioner. I henhold til stk. 1, litra f) og g), skal ansøgningen indeholde en beskrivelse af emissioner og teknologier:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ansøgningerne indeholder en beskrivelse af:

[...]

f) arten og mængden af forudselige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt en redegørelse for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger

g) den valgte teknologi og andre teknikker, som kan forebygge eller, såfremt dette ikke er muligt, nedbringe emissionerne fra anlægget.«

14. Artikel 13 i direktivet om industrielle emissioner indeholder bestemmelser om, hvordan Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne, de berørte industrier, og ikke-statslige organisationer, der arbejder for miljøbeskyttelse, fastlægger de bedste tilgængelige teknikker.

15. Godkendelsesvilkår med henblik på overholdelse af de grundlæggende forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktivet om industrielle emissioner og mere vidtgående miljøkvalitetsnormer i henhold til artikel 18 er reguleret i artikel 14:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at godkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 11 og 18 omhandlede krav.

Foranstaltningerne skal mindst omfatte følgende:

a) emissionsgrænseværdier for de forurenende stoffer, der er opført på listen i bilag II, samt for andre forurenende stoffer, som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljømedium til et andet vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder

[...]

2. Med henblik på stk. 1, litra a), kan emissionsgrænseværdierne suppleres med eller erstattes af parametre eller tekniske foranstaltninger med tilsvarende funktion, der sikrer en tilsvarende miljøbeskyttelse.

3. BAT-konklusionerne lægges til grund ved fastsættelsen af godkendelsesvilkårene.

4. Med forbehold af artikel 18 kan den kompetente myndighed fastsætte strengere godkendelsesvilkår end dem, der kan opfyldes ved brug af den bedste tilgængelige teknik som beskrevet i BAT-konklusionerne. Medlemsstaterne kan fastsætte regler for den kompetente myndigheds fastsættelse af sådanne strengere vilkår.

5. [...]

6. I situationer, hvor en aktivitet eller en produktionsproces, der udføres inden for et anlæg, ikke er omfattet af nogen af BAT-konklusionerne, eller hvor disse konklusioner ikke omhandler alle aktivitetens eller processens potentielle miljøvirkninger, fastsætter den kompetente myndighed efter forudgående samråd med driftslederen godkendelsesvilkårene på grundlag af den bedste tilgængelige teknik, som den har fastlagt for de pågældende aktiviteter eller processer, under særlig hensyntagen til kriterierne i bilag III.

7. [...]«

16. Artikel 15, stk. 2 og 3, i direktivet om industrielle emissioner indeholder de i den foreliggende sag relevante bestemmelser om fastsættelse af emissionsgrænseværdier:

»2. Uden at artikel 18 berøres heraf, fastsættes emissionsgrænseværdierne og de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1 og 2, på grundlag af den bedste tilgængelige teknik, uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi.

3. Den kompetente myndighed fastsætter emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik som fastlagt i de afgørelser om BAT-konklusionerne, der er omhandlet i artikel 13, stk. 5, på en af følgende måder:

- a) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik. Disse emissionsgrænseværdier fastsættes for samme eller kortere tidsrum og med samme referencevilkår som de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik, eller
- b) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der er forskellige fra dem, der er omhandlet i litra a) for så vidt angår værdier, tidsrum og referencevilkår.

Når litra b) anvendes, vurderer den kompetente myndighed mindst en gang om året resultaterne af emissionsovervågningen for at sikre, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik.«

17. Artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner fastsætter yderligere betingelser for overholdelsen af miljøkvalitetsnormer:

»Hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.«

18. Artikel 21 i direktivet om industrielle emissioner omhandler den regelmæssige revurdering og ajourføring af godkendelsesvilkårene. En revurdering er navnlig nødvendig senest fire år efter offentliggørelsen af afgørelser om nye BAT-konklusioner vedrørende de bedste tilgængelige teknikker (stk. 3), efter vedtagelse af en ny eller revideret miljøkvalitetsnorm [stk. 5, litra c)], og hvis

»den forurening, som anlægget forårsager, er så omfattende, at det er nødvendigt at revidere godkendelsens emissionsgrænseværdier eller indføre nye« [stk. 5, litra a)].

B. Italiensk ret og godkendelsens udvikling

1. Almindelige bestemmelser

19. Italien gennemførte direktivet om industrielle emissioner ved Decreto legislativo n. 152 del 2006 »Norme in materia ambientale« (lovdekret nr. 152/2006, »Bestemmelser på miljøområdet«), også kaldet »Testo unico Ambiente« (miljølov).

2. Særordning fra 2012

20. Imidlertid indeholder Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (lovdekret nr. 207 af 3.12.2012), som ved lov nr. 231 af 24. december 2012 blev ændret og ophøjet til lov, særbestemmelser for det omtvistede stålværk. Disse særbestemmelser blev indført, efter at undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Taranto (retten i Taranto, Italien) i 2012 havde anordnet forebyggende beslaglæggelse af ILVA's anlæg og materialer, uden at virksomheden blev givet tilladelse til fortsat brug.

21. Artikel 1, stk. 1, i lovdekret nr. 207 indfører begrebet »anlæg af national strategisk betydning«. Det fastsættes, at miljøministeren, i tilfælde af absolut nødvendighed af at beskytte beskæftigelsen og produktionen, i forbindelse med revurdering af en integreret miljøgodkendelse kan godkende fortsættelsen af aktiviteten i 36 måneder, forudsat at de i godkendelsen fastsatte forskrifter overholdes, selv efter at en retsinstans har beslaglagt den pågældende virksomheds aktiver, således at den fortsat kan udføre sin aktivitet.

22. Artikel 1a, stk. 1, i lovdekret nr. 207 foreskriver, at de stedligt kompetente sundhedsmyndigheder i alle områder, som er berørt af anlæg af national strategisk betydning, »i fællesskab udarbejder, og i det mindste årligt ajourfører, en rapport over vurderingen af sundhedsmæssige skader, også på grundlag af det regionale kræftregister og de epidemiologiske kort over de vigtigste miljøbetingede sygdomme«.

23. I artikel 3 i lovdekret nr. 207 fastslås det, at »stålværket tilhørende selskabet Ilva i Taranto er et anlæg af national strategisk betydning«, og selskabet gives godkendelse til, inden for grænserne ifølge den integrerede miljøgodkendelse fra 2012 og i en periode på 36 måneder fra ikrafttrædelsen af lovdekretet (og derfor indtil den 3.12.2015), at »fortsætte produktionsaktiviteten i stålværket og markedsføringen af produkterne«.

3. *Særordning fra 2013*

24. I 2013 blev Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (lovdekret nr. 61 af 4.6.2013) udstedt, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 89 af 3. august 2013.

25. Navnlig fastsætter artikel 1, stk. 1, i lovdekret nr. 61 generelt, at enhver virksomhed af en bestemt størrelse, som driver mindst et industrielt anlæg af national strategisk betydning, kan være genstand for en særlig eksekutorprocedure, såfremt »produktionsaktiviteten på et objektivt plan har medført og fortsat medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og sundheden som følge af gentaget manglende overholdelse af den integrerede miljøgodkendelse«.

26. Artikel 2, stk. 1, i lovdekret nr. 61 bestemmer, at forudsætningerne er »opfyldt« for, at selskabet Ilva underlægges den særlige eksekutorprocedure.

27. Artikel 1, stk. 5, i lovdekret nr. 61 bestemmer endvidere, at samtidigt med udpegningen af den særlige eksekutor skal et udvalg bestående af tre sagkyndige – som udvælges blandt personer med dokumenteret erfaring og kompetence inden for miljø- og sundhedsbeskyttelse samt anlægsprojektering, udpeget af miljøministeren efter høring af sundhedsministeren og ministeren for økonomisk udvikling – i overensstemmelse med de EU-retlige og internationale forskrifter samt de nationale og regionale love udarbejde »planen over foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, som fastsætter de nødvendige indgreb og tidsrum for at sikre overholdelsen af forskrifterne i loven og i den integrerede miljøgodkendelse«.

28. I henhold til artikel 1, stk. 7, i lovdekret nr. 61 har godkendelsen af en sådan plan ved premierministerens dekret samme værdi som en ændring af den integrerede miljøgodkendelse. Fristen for fuldførelsen af de i den integrerede miljøgodkendelse fastsatte foranstaltninger er bestemt til »36 måneder fra ikrafttrædelsen af loven om ophøjelse til lov af [samme] dekret«, dvs. senest den 3. august 2016. Endvidere fastsætter dette stykke udtrykkeligt, at vurderingen af sundhedsmæssige skader ikke i sig selv kan bevirke ændringer af den integrerede miljøgodkendelse, men giver regionen (i sin egenskab af organ, som også har kompetence over menneskers sundhed) bemyndigelse til at anmode om revurdering heraf (resultaterne fra analysen af de af sundhedsmyndighederne indhentede data er opdelt i tre niveauer afhængigt af de konstaterede kritiske aspekter, og kun med hensyn til det tredje niveau har regionen bemyndigelse til at anmode om revurdering af den integrerede miljøgodkendelse).

29. Som gennemførelse af lovdekret nr. 61 vedtoges 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« (premierministerens dekret af 14.3.2014 om »Vedtagelse af planen over foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, i henhold til artikel 1, stk. 5 og 7, i lovdekret nr. 61 af 4.6.2013, som ændret og ophøjet til lov nr. 89 af 3.8.2013«) (herefter »premierministerens dekret fra 2014«).

4. *Særordning fra 2015*

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (lovdekret nr. 1 af 5.1.2015, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 20 af 4.3.2015, udvider fortegnelsen over de insolvente store virksomheder, som kan underlægges den særlige administrationsprocedure, idet denne procedure også kan iværksættes med hensyn til virksomheder, som driver mindst et industrielt anlæg af national strategisk betydning. Ilva blev derfor underlagt særlig administration ved dekret fra ministeren for økonomisk udvikling af 21. januar 2015, hvorfor den særlige eksekutorprocedure i medfør af [lovdekret nr. 61] ophørte.

31. Lovdekret nr. 1 bestemmer, at planen over foranstaltninger og aktiviteter ifølge premierministerens dekret fra 2014 »skal anses for gennemført, hvis mindst 80% af de forskrifter, som skal være overholdt inden den 31. juli 2015, er overholdt inden for denne dato«, og fastsætter, at den endelige frist for overholdelse af de resterende forskrifter er den 3. august 2016.

5. *Ordninger fra 2015 og 2016 om salg af Ilva*

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191, »Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA« (lovdekret nr. 191 af 4.12.2015, »Hasteforanstaltninger til overdragelse af ILVA-koncernens virksomhedskomplekser til tredjemand«), som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 13 af 1. februar 2016, og Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (lovdekret nr. 98 af 9.6.2016, »Hasteforanstaltninger til fuldførelsen af proceduren vedrørende overdragelse af ILVA-koncernens virksomhedskomplekser«), som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 151 af 1. august 2016, regulerer udbudsproceduren vedrørende overdragelsen af Ilva-koncernens virksomhedskomplekser.

33. Bl.a. bestemmer artikel 1, stk. 8.1 og 8.2, i lovdekret nr. 191 fra 2015, at tilbudsgivere, hvortil virksomhedskomplekser overdrages, kan indgive ansøgning om ændring af foranstaltningerne og aktiviteterne til miljøbeskyttelse ifølge den ved premierministerens dekret fra 2014 vedtagne plan. De foreslåede ændringer skal sikre miljøkvalitetsnormer, som er på linje med forskrifterne i den ved premierministerens dekret fra 2014 vedtagne plan, for så vidt som de er forenelige hermed, og ændringerne bestemmes ved premierministerens dekret, som »har samme værdi som en integreret miljøgodkendelse, i nødvendigt omfang erstatter vurderingen af indvirkningen på miljøet og afslutter alle igangværende procedurer for integreret miljøgodkendelse«.

34. Det bestemmes desuden, at fristen for overholdelsen af forskrifterne i den integrerede miljøgodkendelse fra 2012 og den ved premierministerens dekret fra 2014 vedtagne plan forlænges til den 30. juni 2017.

35. Lovdekret nr. 98 fra 2016 fremskynder vurderingen af forslag til ændring af miljøplanen ifølge premierministerens dekret fra 2014 til en fase inden udvælgelsen af tilbudsgiver. Lovdekretet bestemmer endvidere, at premierministeren skal vedtage et nyt dekret med ændringerne af premierministerens dekret fra 2014 og med alle godkendelser, som er nødvendige for driften af stålværket i lyset af den nye industrielle plan forelagt af den valgte tilbudsgiver.

36. Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (lovdekret nr. 244 af 30.12.2016), som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 19 af 27. februar 2017, forlænger endnu en gang fristen for overholdelsen af forskrifterne i den integrerede miljøgodkendelse fra 2012 og af den ved premierministerens

dekret fra 2014 vedtagne plan til den 30. september 2017. Endvidere knyttes fristen for iværksættelse af specifikke indgreb til miljømæssig rehabilitering til den gældende integrerede miljøgodkendelse.

6. Godkendelse fra 2017

37. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017, »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 norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1^o febbraio 2016, n. 13« (premierministerens dekret af 29.9.2017, »Godkendelse af ændringer i planen over foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse ifølge [premierministerens dekret fra 2014], i henhold til artikel 1, stk. 8.1, i lovdekret nr. 191 af 4.12.2015, som ændret og ophøjet til lov nr. 13 af 1.2.2016«) (herefter »premierministerens dekret fra 2017«) indeholder de sidste ændringer af stålværket Ilvas godkendelse, som er meddelt i den præjudicielle anmodning.

38. Dette dekret ændrer og supplerer miljøplanen ifølge premierministerens dekret fra 2014 og fastsætter en ny frist for iværksættelse af specifikke indgreb til miljømæssig rehabilitering til den 23. august 2023.

39. Dekretet bestemmer endvidere, at i tilfælde af manglende overholdelse af planen af grunde, som driftslederen ikke er herre over, indledes en procedure, som fører til udsættelsen af de respektive frister.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

40. I Taranto ligger et stålværk, som ejes af Ilva, og som er underlagt særlig administration. Det drives af Acciaierie d'Italia S.p.A., som kontrolleres af Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i en dom fra 2019, at der er tale om det største industrielle stålkompleks i Europa, som dækker et område på ca. 1 500 ha og beskæftiger ca. 11 000 arbejdstagere⁹.

41. Stålværket har ganske vist været i drift længe, men de kompetente myndigheder godkendte første gang dets drift den 4. august 2011 på grundlag af de generelle italienske bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2008/1, som blev erstattet af direktivet om industrielle emissioner. De ændrede denne godkendelse den 26. oktober 2012.

42. Det fremgår imidlertid af de relevante italienske bestemmelser, at stålværket fra udgangen af 2012 ikke længere drives i henhold til de generelle italienske bestemmelser til gennemførelse af direktivet om industrielle emissioner, men på grundlag af særordninger, som er blevet ændret gentagne gange.

⁸ – Ifølge oplysningerne på virksomhedens website blev den privatiseret i 1995, og 62% af aktierne ejes i dag af en international stålkoncern. De resterende aktier ejes af den italienske stat (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, besøgt den 16.8.2023).

⁹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.1.2019, Cordella m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

43. Disse ordninger fastsætter bl.a. en løbende overvågning af den sundhedsmæssige situation i omgivelserne, som under bestemte betingelser kan give anledning til en revurdering af godkendelsen.

44. Desuden blev der fastsat frister for gennemførelsen af foranstaltninger til reduktion af negative miljøindvirkninger, som allerede var indeholdt i den ændrede integrerede miljøgodkendelse fra 2012. Efter at der i lovdekret nr. 61 fra 2013 i første omgang blev fastsat en frist til den 3. august 2016, blev denne frist senere forlænget flere gange, ifølge den præjudicielle anmodning senest i 2017 til den 23. august 2023.

45. Sagsøgerne oplyser imidlertid, at fristen for bestemte pålæg atter blev forlænget den 10. august 2023. I det anførte dekret nr. 278 fra ministeren for miljø og energisikkerhed af 10. august 2023 (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ fastlægges »alternative foranstaltninger« (»misure alternative«).

46. Sagsøgerne, indbyggere i Taranto, har ved Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien) anlagt et gruppesøgsmål mod Ilva, Acciaireie d'Italia og Acciaierie d'Italia Holding med påstand om forbud mod at drive anlægget eller i det mindste dele af det med henblik på at beskytte retten til sundhed, til trykke og rolige levevilkår og til et sundt miljø. Disse rettigheder er efter deres opfattelse blevet alvorligt krænket i årtier af driften af stålværket.

47. Tribunale di Milano (retten i Milano) har i anledning af denne sag forelagt følgende spørgsmål for Domstolen:

- »1) Skal [direktivet om industrielle emissioner], navnlig 4., 18., 34., 28. og 29. betragtning [til] samt artikel 3, nr. 2)], [og] artikel 11, 12 og 23[i direktivet,] [og] forsigtighedsprincippet og princippet om beskyttelse af menneskers sundhed i artikel 191 TEUF og 174 [TEF] fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, kan fastsætte, at vurderingen af sundhedsmæssige skader udgør en retsakt, som ikke er en del af proceduren for udstedelse og revurdering af en integreret miljøgodkendelse – i den foreliggende sag premierministerens dekret fra 2017 – og hvis udarbejdelse ikke nødvendigvis har automatiske virkninger i form af, at den kompetente myndighed tidligt og på en effektiv måde tager hensyn til denne vurdering som led i en procedure for revurdering af den integrerede miljøgodkendelse/premierministerens dekret, især når resultaterne af vurderingen viser en uacceptabel sundhedsrisiko for en betydelig befolkningsgruppe, som er ramt af forurenende emissioner, eller skal direktivet derimod fortolkes således, at (i) den acceptable risiko for menneskers sundhed kan fastlægges på baggrund af videnskabelige epidemiologiske analyser, og (ii) vurderingen af sundhedsmæssige skader skal udgøre en retsakt, som indgår i proceduren for udstedelse og revurdering af den integrerede miljøgodkendelse/premierministerens dekret, og endog udgøre en nødvendig forudsætning herfor, og i særdeleshed tages i betragtning på nødvendig, faktisk og tidlig vis af den kompetente myndighed i forbindelse med udstedelse og revurdering af den integrerede miljøgodkendelse?
- 2) Skal [direktivet om industrielle emissioner], navnlig 4., [11.], 18., 21., 34., 28. og 29. betragtning [til] samt artikel 3, nr. 2)], [og] artikel 11, 14, 15, 18 og 21[i direktivet], fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, skal fastsætte, at den integrerede miljøgodkendelse (i den konkrete situation den integrerede miljøgodkendelse fra 2012,

¹⁰ – <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, besøgt den 16.10.2023.

premierministerens dekret fra 2014 og premierministerens dekret fra 2017) altid skal tage højde for samtlige emitterede stoffer, som videnskabeligt er kendt som skadelige, herunder fraktionerne af PM10 og PM2,5, som det vurderede anlæg uanset genererer, eller kan direktivet derimod fortolkes således, at den integrerede miljøgodkendelse (den administrative foranstaltning om godkendelse) kun skal omfatte de forurenende stoffer, som forudgående er identificeret på grundlag af arten og typen af den udførte industrielle aktivitet?

- 3) Skal [direktivet om industrielle emissioner], navnlig 4., 18., 21., 22., 28., 29., 34. og 43. betragtning [til] samt artikel 3, nr. 2[] og 25[]), [og] artikel 11, 14, 16 og 21 [i direktivet], fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, kan udsætte den frist, inden for hvilken driftslederen for en industriel aktivitet, som medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed, skal tilpasse den industrielle aktivitet til den tildelte godkendelse ved at iværksætte de i godkendelsen foreskrevne foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, med ca. syv og et halvt år, således at fristen løber i et samlet tidsrum på elleve år?»

48. Sagsøgerne i hovedsagen, Ilva, Acciaierie d'Italia, regionen Apulia, Den Italienske Republik samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere og en yderligere intervenient i den nationale procedure, Gruppo di Intervento Giuridico, deltog også i retsmødet den 7. november 2023.

IV. Retlig bedømmelse

49. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilken betydning bestemte oplysninger om stålværkets indvirkning på menneskers sundhed (jf. under B) og oplysninger om bestemte emissioner (jf. under C) skal tillægges, samt om det er lovligt at forlænge fristen for gennemførelsen af bestemte godkendelsesvilkår gentagne gange (jf. under D). Først skal indsigelserne mod den præjudicielle anmodnings formalitet dog behandles.

A. Den præjudicielle anmodnings formalitet

50. Ilva og Acciaierie d'Italia er af den opfattelse, at den præjudicielle anmodning ikke kan antages til realitetsbehandling. Den forelæggende ret har efter deres opfattelse ikke redegjort tilstrækkeligt for, hvorfor der er behov for en fortolkning af de anførte bestemmelser og betragtninger (jf. under 1), ifølge italiensk ret er fortolkningen af EU-retten ikke relevant (jf. under 2), og endelig er de anførte bestemmelser ikke tilstrækkeligt bestemte og kan ikke anvendes mod Ilva og Acciaierie d'Italia i hovedsagen, da de er privatpersoner (jf. under 3).

51. Principielt tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Der er en formodning for, at sådanne spørgsmål er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan

foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål¹¹.

1. Begrundelse for den præjudicielle anmodning

52. Ilva og Acciaierie d'Italia påberåber sig procesreglementets artikel 94, litra c), for at godtgøre, at den forelæggende ret ikke har givet de oplysninger, som Domstolen har brug for at besvare den præjudicielle anmodning.

53. I henhold til denne bestemmelse skal anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholde en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

54. For så vidt er det rigtigt, at den forelæggende ret i sine spørgsmål anfører en lang række bestemmelser i og betragtninger til direktivet om industrielle emissioner samt artikel 191 TEUF uden nærmere at redegøre for, hvorfor den behøver en fortolkning af alle de anførte tekster.

55. Det fremgår imidlertid entydigt af den præjudicielle anmodning, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om tre specifikke forpligtelser følger af de anførte tekster. Genstanden for de præjudicielle spørgsmål er derfor fremstillet tilstrækkeligt klart i den præjudicielle anmodning.

2. Relevans for afgørelsen i henhold til italiensk ret

56. Ilva og Acciaierie d'Italia gør desuden gældende, at den ønskede fortolkning ikke er relevant for afgørelsen i hovedsagen på grund af forskellige overvejelser, som har deres grundlag i italiensk ret. Navnlig kan den forelæggende ret hverken ophæve godkendelsen eller undlade at tage hensyn til den i sin afgørelse. Desuden er det allerede fastslået retskraftigt, at denne godkendelse er lovlig.

57. Domstolen kan imidlertid ikke afgøre, om disse indvendinger skal tages til følge, da det ikke tilkommer den at fortolke de nationale bestemmelser om den forelæggende rets beføjelser. Denne fortolkning henhører under de nationale retsinstansers enekompetence¹².

58. Desuden har Italien, som ikke bestrider den præjudicielle anmodnings formalitet, i forbindelse med Cordella-sagen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol flere gange redegjort for, at søgsmål for de italienske civile domstole, såsom hovedsagen i den præjudicielle forelæggelse, kan sikre effektiv domstolsbeskyttelse for de berørte i forbindelse med de sundhedsrisici, der udgår fra Ilvas stålværk¹³. Muligheden for sådanne sagsanlæg ville svare til Århuskonventionens¹⁴ artikel 9, stk. 3, hvorefter medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, skal have adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

¹¹ – Dom af 6.10.2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 27 og 28 og den deri nævnte retspraksis).

¹² – Dom af 27.10.2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, præmis 57), og af 14.6.2017, Online Games m.fl. (C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 45).

¹³ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.1.2019, Cordella m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 112), samt meddelelse fra den italienske regering på Europarådets Ministerkomité's 1459. møde (marts 2023, dokument DH-DD(2023)36 af 6.1.2023, s. 9).

¹⁴ – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

59. Disse indvendinger giver således heller ikke anledning til åbenbar tvivl om den præjudicielle anmodnings formalitet.

3. Direkte anvendelighed af de bestemmelser, der ønskes fortolket

60. Endelig gør Ilva og Acciaierie d'Italia gældende, at den præjudicielle anmodning ikke er relevant for afgørelsen, da det er udelukket, at de bestemmelser, der ønskes fortolket, finder direkte anvendelse, såvel generelt som over for dem som private personer i særdeleshed. Deres retsstilling følger tværtimod af de særordninger, som Italien har udstedt for stålværket.

61. I forhold til dette argument må det medgives, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for en borger, og at en direktivbestemmelse derfor ikke kan påberåbes over for sådanne personer. En udvidelse af muligheden for at påberåbe sig en bestemmelse i et ikke-gennemført eller ukorrekt gennemført direktiv, således at den også kommer til at omfatte retsforhold mellem private, ville være ensbetydende med, at der tillægges Den Europæiske Union beføjelser til at udstede regler, der direkte skaber forpligtelser for private, selv om en kompetence hertil kun tilkommer Unionen med dens kompetence til at udstede forordninger. Således kan selv en klar, præcis og ubetinget bestemmelse i et direktiv, som har til formål at tillægge private rettigheder eller at pålægge private forpligtelser, ikke som sådan finde anvendelse inden for rammerne af en sag, hvori alene private er parter. Et direktiv kan heller ikke påberåbes i en tvist mellem private med henblik på at undgå anvendelsen af en medlemsstats lovgivning, som strider mod dette direktiv¹⁵.

62. Alligevel kan fortolkningen af et direktiv være relevant for afgørelsen af en tvist mellem private, idet de nationale domstole ved anvendelsen af national ret er forpligtet til at tage hensyn til samtlige bestemmelser i denne ret og til at benytte sig af de fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne, for i videst muligt omfang at fortolke den i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål med henblik på at opnå det med direktivet tilsigtede resultat og således handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF¹⁶.

63. Det er kun de italienske domstole, der kan afgøre, om der er plads for en sådan fortolkning af den italienske lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.

64. Desuden ejer den italienske stat ifølge de foreliggende oplysninger stadig næsten 40% af Ilva¹⁷ og udøver en særlig indflydelse gennem en særlig eksekutor og et udvalg bestående af tre sagkyndige. Derfor kan det ikke udelukkes, at Ilva skal tilregnes den italienske stat, som ikke må forbedre sin retsstilling ved en forkert gennemførelse af direktivet om industrielle emissioner¹⁸. I så fald kan direktivet anvendes direkte over for Ilva¹⁹.

65. Med hensyn til argumentet om, at de i de præjudicielle spørgsmål anførte bestemmelser indholdsmæssigt ikke kan begrunde direkte anvendelige forpligtelser, kan dette muligvis behandles i forbindelse med diskussionen af de enkelte spørgsmål, selv om spørgsmålene ikke direkte vedrører dette punkt.

¹⁵ – Dom af 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 42-44 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Dom af 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 39, og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – Jf. ovenfor, fodnote 8.

¹⁸ – Jf. dom af 12.7.1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, præmis 17), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 32).

¹⁹ – Jf. dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 91).

66. Følgelig må også disse indvendinger afvises, og den præjudicielle anmodning kan samlet set antages til realitetsbehandling.

B. Det første spørgsmål – vurdering af skaderne på sundheden

67. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken betydning en i italiensk ret fastsat vurdering af sundhedsmæssige skader skal tillægges i forbindelse med tildelingen og revurderingen af et anlægs integrerede miljøgodkendelse i henhold til direktivet om industrielle emissioner, hvis vurderingen viser, at sundhedsrisikoen for en befolkningsgruppe, som er væsentligt berørt af emissionen af skadelige stoffer, er uacceptabel.

68. I henhold til artikel 4 i direktivet om industrielle emissioner træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg drives uden godkendelse. I henhold til artikel 5, stk. 1, godkender den kompetente myndighed anlægget, hvis det opfylder kravene i direktivet om industrielle emissioner, uden at det berører andre krav i medfør af national lovgivning eller EU-lovgivningen. I henhold til artikel 10 finder kapitel II (artikel 10-27) anvendelse på de aktiviteter, der er anført i bilag I, og som i givet fald udføres i et omfang som angivet ved de kapacitetstærskler, der er anført i dette bilag.

69. Det må lægges til grund, at det omtvistede stålværk er et anlæg som omhandlet i artikel 3, nr. 3), i direktivet om industrielle emissioner, sammenholdt med direktivets bilag I, punkt 2.2 (produktion af støbejern eller stål); muligvis er desuden også bilagets punkt 2.3 (forarbejdning af jernmetaller) og punkt 2.4 (jernmetalstøberier) relevante. I betragtning af anlæggets størrelse er kapacitetstærsklerne formentlig også nået.

70. For så vidt angår sundhedsmæssige risici fremgår de væsentligste krav af artikel 11 i direktivet om industrielle emissioner, som fastlægger de grundlæggende forpligtelser for driften af anlæg. Navnlig litra a), b) og c) er af interesse. Artikel 11, litra a), fastsætter, at alle relevante foranstaltninger træffes for at forebygge forurening, litra b) forpligter til at anvende den bedste tilgængelige teknik, og i henhold til litra c) må anlæg ikke forårsage væsentlig forurening.

71. Da artikel 11, litra a) og c), i direktivet om industrielle emissioner knytter an til begrebet forurening, har definitionen af dette begreb i direktivets artikel 3, nr. 2), afgørende betydning. Det drejer sig ifølge denne definition om direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der navnlig kan skade menneskers sundhed.

72. Prøvelsen af, om de grundlæggende forpligtelser i henhold til artikel 11, litra a) og c), i direktivet om industrielle emissioner overholdes, dvs. om der træffes tilstrækkelige forebyggende foranstaltninger, og om væsentlig forurening forhindres, kræver således i modsætning til Ilvas opfattelse en vurdering af anlæggets indvirkning på menneskers sundhed og af anlæggets emissioner, som kan have sådanne virkninger²⁰.

²⁰ – Jf. allerede J. Kirton og S. Horrocks, *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, navnlig s. 12 og 13). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) beskriver sig selv som en international almennyttig sammenslutning af miljømyndighederne i EU's medlemsstater, EU's tiltrædelses- og kandidatlande, EØS- og EFTA-landene samt de potentielle kandidater for tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab. Dens opgave er at sikre effektiv gennemførelse og håndhævelse af den europæiske miljøret ved at fremme fagligt samarbejde, information og udveksling af bedste praksis mellem miljømyndighederne (impel.eu).

73. Vilkaerne for denne vurdering kan imidlertid kun udledes ved en nærmere betragtning af de relevante grundlæggende forpligtelser. I denne forbindelse skal først betydningen af artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner præciseres, da den tyske version af denne bestemmelse kan misforstås (jf. under 1). Efterfølgende diskuteres begrebet »væsentlig forurening« i henhold til artikel 11, litra c), (jf. under 2) og forpligtelsen til at revurdere en godkendelse i henhold til artikel 21 (jf. under 3).

1. Artikel 11, litra a) – »geeignete Vorsorgemassnahmen« (»relevante foranstaltninger for at forebygge forurening«)

74. Artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner fastsætter i den tyske version, at der træffes »alle geeigneten Vorsorgemassnahmen« [(o.a.: i den danske version »alle relevante foranstaltninger for at forebygge forurening«)]. Denne formulering taler for en meget vidtgående forpligtelse. De andre sprogversioner og bestemmelsens systematiske sammenhæng begrænser imidlertid dens virkning.

a) Fortolkning af den tyske version

75. Begrebet »Vorsorgemassnahme« (ordret »forsigtighedsforanstaltninger«) minder om forsigtighedsprincippet (»Grundsatz der Vorsorge«), som Unionens politik på miljøområdet – herunder direktivet om industrielle emissioner²¹ – bygger på i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF, og som er genstand for en omfattende retspraksis.

76. Dette princip indebærer, at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger mod risici uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har²². Derfor er det muligt, at fremtidig viden faktisk tilbageviser disse risici, således at beskyttelsesforanstaltningerne efterfølgende viser sig at være overflødige.

77. Domstolen har endda i lyset af forsigtighedsprincippet fortolket bestemte regler i den afledte ret således, at de er til hinder for foranstaltninger, så længe der i lyset af den bedst tilgængelige videnskabelige viden er usikkerhed med hensyn til, om alle risici er udelukket²³.

78. Begrebet »geeignet« (»egnet«) [(o.a.: i den danske version oversat med »relevant«)] synes sågar at udvide forpligtelsen i henhold til artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner yderligere. En foranstaltning skal nemlig anses for egnet (»relevant«), når det tilstræbte mål kan nås med foranstaltningen. Det spiller ingen rolle for spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning er egnet (»relevant«), om den nødvendige indsats står i et rimeligt forhold til dette mål. En skønsmargen findes højst med hensyn til det videnskabelige spørgsmål, om en foranstaltning overhovedet kan nå sit mål.

²¹ – Dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 53).

²² – Dom af 5.5.1998, National Farmers' Union m.fl. (C-157/96, EU:C:1998:191, præmis 63 og 64), af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, præmis 111), og af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 43).

²³ – Jf. vedrørende direktivet om industrielle emissioner dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 53), vedrørende Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7) dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 44, 58 og 59), og af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 66), og vedrørende affaldsretten dom af 24.10.2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, præmis 58). Jf. også C. Sobotta, »Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?«, *ERA Forum* 2020, 723.

79. »Alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen« (ordret »alle egnede forsigtighedsforanstaltninger«) som omhandlet i den tyske affattelse af artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner ville således omfatte alle foranstaltninger, hvormed man kan forhindre forurening, hvis opståen ikke kan udelukkes ved driften af anlægget under hensyntagen til den bedste tilgængelige videnskabelige viden. Ved en strengere læsning i henhold til forsigtighedsprincippet kan man sågar forstå denne bestemmelse således, at et anlæg kun kan godkendes, hvis man udrydder enhver tvivl om, at anlægget drives uden miljøforurening.

80. Den tyske version af artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner er imidlertid den eneste version, der kræver »geeignete Vorsorgemassnahmen« (»egnede forsigtighedsforanstaltninger«).

b) De andre sprogversioner

81. De andre sprogversioner stemmer ganske vist overens med den tyske version, for så vidt som de også kræver »alle« foranstaltninger. De anvender imidlertid ikke begrebet forsigtighed, men læner sig op ad princippet om forebyggende indsats, som Unionens politik på miljøområdet ifølge artikel 191, stk. 2, TEUF ligeledes bygger på. Kun i den slovenske version (»preprečevanje«) og den finske version (»estävät«) anvendes begreber, som ikke svarer til begrebet for dette princip i artikel 191, stk. 2, TEUF, men også disse skal nok snarere forstås i betydningen forebyggelse eller prævention end i betydningen forsigtighed.

82. Domstolen har hidtil næsten ikke diskuteret princippet om forebyggende indsats, men dog allerede fastslået, at Fællesskabet og medlemsstaterne efter dette princip skal forebygge, nedbringe og i videst muligt omfang og fortrinsvis ved kilden fjerne miljøforurening og miljøgener gennem vedtagelse af foranstaltninger, der kan eliminere de *kendte* risici²⁴. Mens forsigtighedsprincippet således omfatter situationer med uvished om risici, bør princippet om forebyggende indsats begrænses til beskyttelsesforanstaltninger, når de risici eller farer, der bekæmpes, er kendte²⁵.

83. Desuden kræver de andre sprogversioner af artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner ikke, at der træffes »geeignete« (»egnede«) foranstaltninger. De anvender i stedet begreber som »appropriate« (EN), »approprié« (FR), »adecuado« (ES) eller sågar »opportuno« (IT). Disse begreber kan ganske vist også oversættes med »egnede«, men til forskel fra det tyske begreb tillader de også en afvejning af, om den indsats, der er forbundet med de pågældende forebyggelsesforanstaltninger, står i et rimeligt forhold til beskyttelsesvirkningen og den pågældende risiko.

84. De andre sprogversioner af artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner taler derfor snarere for en forpligtelse til at træffe alle *passende* (eller fornuftige) foranstaltninger for at forhindre et anlægs kendte miljørisici.

²⁴ – Dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 165). Jf. dog også dom af 5.10.1999, Lirussi og Bizzaro (C-175/98 og C-177/98, EU:C:1999:486, præmis 51), og af 22.6.2000, Fornasar m.fl. (C-318/98, EU:C:2000:337, præmis 37), som også forstår forsigtighedsprincippet i denne betydning.

²⁵ – Jf. navnlig mit forslag til afgørelse Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punkt 107) samt mit forslag til afgørelse ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2009:650, punkt 67 og 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, punkt 60) og Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:14, punkt 30).

c) *Systematik og formål med artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner*

85. Som bekendt skal de forskellige sprogversioner fortolkes ensartet²⁶. Ligeledes kan ingen sprogversion tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner²⁷. I stedet skal bestemmelsen fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i²⁸. Desuden kan også forarbejderne bidrage til fortolkningen af bestemmelsen²⁹.

86. Det fremgår allerede af titlen på direktivet om industrielle emissioner og direktivets artikel 1, stk. 1, at direktivets artikel 11, litra a), ikke omhandler forsigtighedsforanstaltninger, men forebyggende foranstaltninger. Imidlertid er den tyske version heller ikke helt vellykket på dette punkt.

87. I den tyske version indeholder titlen tilføjesen i parentes »integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung« [(o.a.: i den danske version »integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening«, ordret »integreret undgåelse og formindskelse af forurening«)]. Og i henhold til artikel 1, stk. 1, fastsætter direktivet regler om »integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten« [(o.a.: ordret »integreret undgåelse og formindskelse af forurening fra industrielle aktiviteter«, i den danske version »integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra industrielle aktiviteter«)]. Såvel titlen som artikel 1, stk. 1, svarer til de tidligere gældende direktiver 96/61 og 2008/1 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

88. Bortset fra den tyske version anvendte alle sprogversionerne fra 1996 på begge punkter det begreb, som i artikel 191, stk. 2, TEUF betegner en forebyggende indsats, f.eks. på fransk »prévention«, på engelsk »prevention« eller på italiensk »prevenzione«. De fleste af de sprogversioner, der er kommet til siden da, anvender ligeledes ækvivalenten til forebyggende indsats³⁰, selv om der også findes sprogversioner, der – som den tyske version – anvender et andet begreb³¹.

89. Alle sprogversionerne af alle tre direktiver stemmer i det mindste overens deri, at de hverken i titlen eller i artikel 1 anvender forsigtighedsbegrebet (»Vorsorge«).

90. I øvrigt viser titlen og artikel 1, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner også, at dette ikke sigter mod at undgå enhver miljøforurening, da der her også tales om ren *formindskelse* (»Verminderung«) [(o.a.: i den danske version »bekæmpelse«)] af forurening henholdsvis i forskellige sprogversioner, f.eks. den engelske, om kontrol af denne. Direktivet accepterer folgelig et vist mål af forurening. Tilsvarende forbyder artikel 11, litra c), kun væsentlig forurening.

²⁶ – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 13 og 14), af 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, præmis 19), og af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 43).

²⁷ – Dom af 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, præmis 18), og af 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63, præmis 65).

²⁸ – Dom af 1.3.2016, Kreis Warendorf og Osso (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 27), og af 24.2.2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, præmis 27).

²⁹ – Dom af 22.10.2009, Zurita García og Choque Cabrera (C-261/08 og C-348/08, EU:C:2009:648, præmis 57), af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 135), af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 50), og af 20.12.2017, Acacia og D'Amato (C-397/16 og C-435/16, EU:C:2017:992, præmis 31).

³⁰ – Således den tjekkiske, den litauiske, den maltesiske, den ungarske, den polske, den rumænske, den slovenske og den slovakiske version.

³¹ – Således den bulgarske, den estiske, den kroatiske og den lettiske version.

91. Dette bekræftes af artikel 11, litra b), i direktivet om industrielle emissioner. Ifølge dette skal den bedste tilgængelige teknik anvendes ved driften af anlægget. Ganske vist er den »bedste« teknik i henhold til direktivets artikel 3, nr. 10), litra c), den mest effektive teknik til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed. »Tilgængelig teknik« er i henhold til samme direktivs artikel 3, nr. 10), litra b), imidlertid kun teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på *økonomisk* og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele. Ved bestemmelsen af den bedste *tilgængelige* teknik skal der således også tages hensyn til økonomiske faktorer.

92. Begrænsningen af forpligtelsen til at anvende den bedste teknik til »tilgængelig teknik« ville imidlertid blive undergravet, hvis artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner begrundede en forpligtelse til uafhængigt af den økonomiske tilgængelighed at træffe enhver »egnet« foranstaltning for at forebygge forurening.

93. At forpligtelsen i henhold til artikel 11, litra b), i direktivet om industrielle emissioner til at anvende den bedste tilgængelige teknik konkretiserer forpligtelsen i henhold til artikel 11, litra a), til at træffe »alle relevante foranstaltninger for at forebygge forurening«, var mere tydeligt i den oprindelige affattelse af disse to forpligtelser. I henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 96/61 og direktiv 2008/1 skulle der nemlig træffes »alle de nødvendige forebyggende foranstaltninger mod forurening, navnlig ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik«³². Kommissionen begrundede ikke, hvorfor den adskilte disse to elementer i sit forslag til en omarbejdning af direktivet³³. Da den kun kommenterede de nye og væsentligt ændrede bestemmelser³⁴, må det lægges til grund, at den anså denne ændring for uvæsentlig.

94. Ved fastlæggelsen af de bedste tilgængelige teknikker skal der tages hensyn til de sundhedsmæssige virkninger for hele Unionen. Disse teknikker skal nemlig i henhold til artikel 3, nr. 10), i direktivet om industrielle emissioner forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed. I denne forbindelse har et bestemt anlægs konkrete sundhedsmæssige indvirkninger imidlertid kun betydning som en del af datagrundlaget for at vurdere forskellige teknikker. Med hensyn til anvendelsen af de bedste tilgængelige teknikker i Unionen i henhold til artikel 11, litra b), i et bestemt anlæg er det derimod ikke direkte det pågældende anlægs konkrete sundhedsmæssige indvirkninger, der er afgørende.

d) Foreløbigt resultat

95. Artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner skal derfor forstås således, at der skal træffes alle passende foranstaltninger for at forebygge eller mindske et anlægs kendte miljørisici.

96. Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter navnlig anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik i henhold til artikel 11, litra b). Ved anvendelsen af denne bestemmelse på et bestemt anlæg er det ikke nødvendigt at tage hensyn til dets konkrete sundhedsmæssige indvirkninger.

³² – Lignende også allerede artikel 4, nr. 1), i Rådets direktiv 84/360/EØF af 28.6.1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg (EFT 1984, L 188, s. 20): »at der er truffet alle passende foranstaltninger til at forebygge luftforurening, herunder anvendelse af den bedste teknologi, der er tilgængelig, medmindre sådanne forebyggende foranstaltninger medfører uforholdsmæssigt store omkostninger«.

³³ – KOM(2007) 844 endelig, artikel 12 (s. 31).

³⁴ – KOM(2007) 844, endelig (s. 11).

2. Artikel 11, litra c), i direktivet om industrielle emissioner

97. Artikel 11, litra c), kan imidlertid på grund af det konkrete anlægs særlige egenskaber begrunde forpligtelser til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, som går ud over den bedste tilgængelige teknik, navnlig på grund af betingelserne på det sted, hvor anlægget er beliggende. Denne bestemmelse fastsætter, at anlægget ikke må forårsage nogen væsentlig forurening. Såfremt anlægget på trods af anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik forårsager væsentlig forurening, skal der således træffes *yderligere* beskyttelsesforanstaltninger, som forhindrer denne forurening.

98. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger skal ligeledes anses for passende [(o.a.: »relevante« i den danske version)] som omhandlet i artikel 11, litra a), da der med begrebet »væsentlig forurening« sættes en absolut grænse for driften af anlæg. Såfremt sådanne beskyttelsesforanstaltninger ikke er mulige, kan anlægget ikke godkendes.

99. Direktivet om industrielle emissioner definerer ganske vist i artikel 3, nr. 2), begrebet forurening, men ikke, hvornår denne skal anses for væsentlig. Dette kan kun fastsættes på grundlag af en vurdering af den pågældende forurening og dens indvirkning.

100. En sådan vurdering kan udledes abstrakt af andre bestemmelser. Domstolen har således allerede fastslået, at en overskridelse af grænseværdierne for svovldioxid i luften i henhold til direktivet om luftkvalitet³⁵ skal anses for en væsentlig forurening³⁶.

101. Dette eksempel beror imidlertid ikke på den pågældende bestemmelses særlige natur. Tværtimod er det efter min mening nødvendigt at klassificere enhver forurening, som – under hensyntagen til eventuelle undtagelser – fører til en tilstand, der er uforenelig med en gældende regel om miljøbeskyttelse, som væsentlig forurening.

102. Der er imidlertid ikke umiddelbart nogen særlige EU-retlige bestemmelser, hvoraf det følger, hvilke indvirkninger fra anlægsbetinget forurening på menneskers sundhed, der nødvendigvis direkte fører til den konklusion, at forureningen er væsentlig. Domstolen kan ikke vurdere, om der findes bestemmelser i national italiensk ret, som fører til dette resultat.

103. Konsekvenser for menneskers sundhed kan imidlertid også uafhængigt af en krænkelse af sådanne miljøretlige bestemmelser føre til, at forurening som omhandlet i artikel 11, litra c), i direktivet om industrielle emissioner skal anses for væsentlig. Dette følger allerede af, at Unionens politik på miljøområdet – herunder direktivet – i henhold til artikel 191, stk. 1, andet led, TEUF også har til formål at beskytte menneskers sundhed. Derudover forpligter artikel 9 TEUF og artikel 168, stk. 1, første punktum, TEUF og artikel 35, andet punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder Unionen til at sikre et højt

³⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 af 28.8.2015 (EUT 2015, L 226, s. 4).

³⁶ – Dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 50). Jf. allerede artikel 4, stk. 4, i direktiv 84/360.

sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter³⁷. Beskyttelsen af menneskers sundhed har derfor en særlig vægt, som også kan begrunde væsentlige økonomiske ulemper³⁸.

104. I direktivet om industrielle emissioner kommer dette især til udtryk ved, at manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene i henhold til artikel 8, stk. 2, andet punktum, kun kræver indstilling af driften af anlægget i tilfælde af, at den *i betydeligt omfang* umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt, indtil vilkårene atter overholdes, mens dette er nødvendigt ved *enhver* umiddelbar fare for menneskers sundhed.

105. Denne bestemmelse taler ganske vist for, at forurening, som udgør en fare for menneskers sundhed, altid er væsentlig. Alligevel kan det ikke udelukkes, at bestemte sundhedsmæssige ulemper af særligt ringe vægt tillader, at den forårsagende forurening anses for uvæsentlig. Det taler navnlig til fordel for dette, at allerede definitionen af forurening i artikel 3, nr. 2), i direktivet om industrielle emissioner nævner muligheden for skade på menneskers sundhed. Hvis dette altid skulle føre til, at den pågældende forurening er væsentlig, ville lovgiver have udtrykt dette tydeligt.

106. Derfor er forurening, som forårsager sundhedsmæssige ulemper, kun væsentlig, hvis disse ulemper må anses for uforholdsmæssige forringelser af menneskers sundhed.

107. Som vejledende værdi for dette anså IMPEL, netværket af europæiske miljømyndigheder, i 2005 et ekstra dødsfald pr. år pr. 1 000 000 mennesker og ved ikke dødelige sygdomme et ekstra tilfælde pr. 100 000 mennesker for acceptabelt³⁹, dvs. anså ikke den tilsvarende forurening for væsentlig. Til sammenligning: I EU indtrådte der i 2011 ca. 70 dødsfald pr. 1 000 000 indbyggere som følge af trafikulykker og i 2020 49⁴⁰. Den præcise sondring mellem væsentlige og uvæsentlige sundhedsmæssige ulemper kan imidlertid kun foretages i det konkrete tilfælde under hensyntagen til anlæggets betydning og eventuelle alternativer.

108. Sundhedsmæssige ulemper på grund af forurening, som udgør en krænkelse af grundlæggende rettigheder, sådan som Menneskerettighedsdomstolen fastslog med hensyn til stålværket Ilva⁴¹, kan imidlertid ikke længere uden videre accepteres som uvæsentlige. Dette er muligvis årsagen til, at den forelæggende ret i det første spørgsmål taler om, at sundhedsrisikoen for en befolkning, der er væsentligt berørt af emissionerne af skadelige stoffer, ikke er acceptabel.

109. Ved afgørelsen af tvisten i hovedsagen skal den forelæggende ret imidlertid også tage hensyn til, at der i mellemtiden er blevet realiseret yderligere beskyttelsesforanstaltninger, således at situationen er ændret i forhold til Menneskerettighedsdomstolens domme af 24. januar 2019 og af 5. maj 2022 samt den hidtidige vurdering af de sundhedsmæssige skader.

³⁷ – Jf. dom af 1.4.2008, Parlamentet og Danmark mod Kommissionen (C-14/06 og C-295/06, EU:C:2008:176, præmis 75), og af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 42).

³⁸ – Kendelse af 12.7.1996, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (C-180/96 R, EU:C:1996:308, præmis 93), samt dom af 17.7.1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, præmis 43), af 19.4.2012, Artegoda mod Kommissionen (C-221/10 P, EU:C:2012:216, præmis 99), og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 156).

³⁹ – Citeret i fodnote 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, besøgt den 1.9.2023).

⁴¹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.1.2019, Cordella m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), og af 5.5.2022, Ardimento m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

110. Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter således foruden anvendelse af den bedste tilgængelige teknik også de foranstaltninger, som er nødvendige for at forhindre, at et anlæg forårsager væsentlig forurening som omhandlet i artikel 11, litra c). Forurening skal anses for væsentlig, hvis den fører til en tilstand, som er uforenelig med de anvendelige miljøbeskyttelsesbestemmelser – under hensyntagen til eventuelle undtagelser. Uafhængigt af sådanne bestemmelser skal forurening anses for væsentlig, hvis den under hensyntagen til omstændighederne i det konkrete tilfælde fører til uforholdsmæssige negative indvirkninger på menneskers sundhed. Forurening, som ved at indvirke negativt på menneskers sundhed krænker de berørtes grundlæggende rettigheder, er altid væsentlig.

3. Revurdering af godkendelser

111. Revurdering af en godkendelse, som ligeledes omtales i det første spørgsmål, er reguleret i artikel 21 i direktivet om industrielle emissioner.

112. Denne revurdering må formodes at være af særlig betydning med hensyn til den vurdering af skader på sundheden, som er fastsat i italiensk ret. Det synes nemlig at være udelukket, at der kunne have været taget hensyn til denne vurdering allerede i de første godkendelser af stålværket fra 2011 og 2012. Så vidt det fremgår, blev den nemlig først indført ved artikel 1, stk. 7, i lovdekret nr. 61 af 4. juni 2013. Tidligere skulle der tages hensyn til anlæggets sundhedsmæssige indvirkninger på grundlag af andre informationer.

113. En revurdering er i henhold til artikel 21, stk. 5, litra a), i direktivet om industrielle emissioner navnlig nødvendig, hvis den forurening, som anlægget forårsager, er så omfattende, at det er nødvendigt at revidere godkendelsens emissionsgrænseværdier eller indføje nye.

114. Denne bestemmelse knytter således an til den grundlæggende forpligtelse i artikel 11, litra c), i direktivet om industrielle emissioner og kræver en revurdering, hvis den forurening, som anlægget forårsager, efterfølgende viser sig at være væsentlig. Indikationer af sådan forurening bør fremgå af systemet for miljøinspektion, som kræves i henhold til artikel 23, stk. 1, som skal omfatte undersøgelse af alle relevante miljøpåvirkninger fra de pågældende anlæg. I henhold til artikel 23, stk. 4, litra a), er en vurdering af sundhedsskader, som er gennemført siden godkendelsen og ajourført regelmæssigt, et element i dette system og åbenbart af betydning for vurderingen i henhold til artikel 21, stk. 5, litra a). Der kan derfor tages hensyn til denne vurdering.

115. Dette synes i øvrigt også at være fastsat i artikel 1, stk. 7, i lovdekret nr. 61, idet vurderingen af sundhedsskader ifølge denne bestemmelse ganske vist ikke i sig selv kan ændre den integrerede miljøgodkendelse, men regionen kan anmode om en revurdering på grundlag af den.

4. Besvarelse af det første spørgsmål

116. Det første spørgsmål skal således besvares med, at det i forbindelse med godkendelsen af et anlæg i henhold til artikel 4 og 5 i direktivet om industrielle emissioner og ved en revurdering af denne godkendelse i henhold til dette direktivs artikel 21 skal sikres, at de grundlæggende forpligtelser for driften af anlægget i henhold til artikel 11 overholdes.

117. Artikel 11, litra a), i direktivet om industrielle emissioner skal forstås således, at der skal træffes alle passende foranstaltninger for at forebygge eller mindske et anlægs kendte miljørisici.

118. Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter navnlig anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik i henhold til artikel 11, litra b). Ved anvendelsen af denne bestemmelse på et bestemt anlæg er det ikke nødvendigt at tage hensyn til dets konkrete sundhedsmæssige indvirkninger.

119. Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter således derudover de foranstaltninger, som er nødvendige for at forhindre, at et anlæg forårsager væsentlig forurening som omhandlet i artikel 11, litra c). Forurening skal anses for væsentlig, hvis den fører til en tilstand, som er uforenelig med de anvendelige miljøbeskyttelsesbestemmelser – under hensyntagen til eventuelle undtagelser. Uafhængigt af sådanne bestemmelser skal forurening anses for væsentlig, hvis den under hensyntagen til omstændighederne i det konkrete tilfælde fører til uforholdsmæssige negative indvirkninger på menneskers sundhed. Forurening, som ved at indvirke negativt på menneskers sundhed krænker de berørtes grundlæggende rettigheder, er altid væsentlig.

120. I henhold til direktivets artikel 21, stk. 5, litra a), er en revurdering af godkendelsen navnlig nødvendig, hvis det efterfølgende viser sig, at et anlæg forårsager væsentlig forurening, f.eks. på grund af en vurdering af skader på sundheden.

C. Det andet spørgsmål – hensyntagen til emissioner

121. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der i henhold til direktivet om industrielle emissioner i godkendelsen af et anlæg skal tages hensyn til alle emitterede stoffer, som ifølge videnskaben er skadelige, herunder kategorierne PM₁₀ (finstøv) og PM_{2,5} (endnu mindre partikler, mikrostøv), og som under alle omstændigheder udsendes fra det anlæg, der ønskes godkendt, eller om godkendelsen kun skal omfatte de skadelige stoffer, som på forhånd forudsiges på grund af arten og typen af den udøvede industrielle aktivitet. I begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse tales desuden om kobber, kviksølv og naftalin.

122. Som Kommissionen har gjort gældende, skal driftslederen med sin ansøgning om godkendelse i henhold til artikel 12, stk. 1, litra f), i direktivet om industrielle emissioner beskrive arten og mængden af de forventelige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt redegøre for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger. Denne forpligtelse refererer folgelig kun til forudsigelige emissioner.

123. Såfremt der derefter tildeles en godkendelse, omfatter denne i henhold til artikel 14, stk. 1, litra a), og stk. 2 i direktivet om industrielle emissioner mindst emissionsgrænseværdierne eller tilsvarende parametre for de forurenende stoffer, der er opført på listen i bilag II, samt for andre forurenende stoffer, som vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder.

124. Som sagsøgerne korrekt gør gældende, omfatter bilag II til direktivet om industrielle emissioner de forurenende stoffer, som er nævnt i den præjudicielle anmodning, nemlig for udledning til luften flygtige organiske forbindelser (nr. 4), altså naftalin, metaller og metalforbindelser (nr. 5), altså også kobber og kviksølv, samt støv, herunder fine partikler (nr. 6), altså også PM₁₀ og PM_{2,5}. For udledning til vand nævnes persistente carbonhydrider og persistente og bioakkumulerbare giftige organiske stoffer (nr. 5) samt ligeledes metaller og metalforbindelser (nr. 7).

125. Disse kategorier er imidlertid formuleret så generelt, at der ikke deraf kan udledes forpligtelser til at fastsætte specifikke grænseværdier for ethvert omfattet stof, enhver flygtig organisk forbindelse, ethvert stof eller enhver kategori af støv. Som Kommissionen gør gældende, refererer kriteriet om, at der skal udledes betydelige mængder, derfor ikke kun til de andre forurenende stoffer, men også til de forurenende stoffer i bilag II til direktivet om industrielle emissioner. Forurenende stoffer i bilag II, som ikke udledes i betydelige mængder, kræver derimod ingen grænseværdier.

126. I forbindelse med godkendelse af nye anlæg kan der nødvendigvis kun tages hensyn til de emissioner, som på forhånd kan forudsiges på grund af arten og typen af den udøvede industrielle aktivitet. Som Ilva gør gældende, bør dette spørgsmål afklares i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik, navnlig i forbindelse med udvekslingen af informationer i henhold til artikel 13 i direktivet om industrielle emissioner.

127. Den bedste tilgængelige teknik for fremstilling af jern og stål er fastlagt i Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 28. februar 2012⁴², og den er beskrevet nærmere i et BAT-referencedokument fra 2013⁴³. De forurenende stoffer, der er nævnt i den præjudicielle anmodning, er nævnt heri⁴⁴, om end delvis som elementer i grupper af forurenende stoffer (støv, polycykliske aromatiske carbonhydrider). Derudover kan det ikke udelukkes, at der også skal tages hensyn til BAT-konklusioner vedrørende andre industrielle aktiviteter⁴⁵.

128. Som allerede anført skal anlæg i henhold til artikel 11, litra a) og b), drives ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik⁴⁶. Til dette formål tjener BAT-konklusionerne, altså Kommissionens respektive gennemførelsesafgørelse, i henhold til artikel 14, stk. 3, som referencedokument for fastlæggelsen af godkendelsesvilkårene. Og artikel 15, stk. 2, bestemmer, at grænseværdier og de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger fastsættes på grundlag af den bedste tilgængelige teknik. Dermed skal der ganske vist ikke foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi, men i henhold til artikel 15, stk. 3, skal det i det mindste sikres, at emissionerne ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med den bedste tilgængelige teknik.

129. Navnlig for finstøv af størrelse PM₁₀ og meget fine støvpartikler af størrelse PM_{2,5} kan direktivet om luftkvalitet⁴⁷ indebære, at det er nødvendigt med strengere emissionsgrænseværdier. De grænseværdier, der er fastlagt i dette direktiv for luftkvaliteten, er

⁴² – Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2012/135/EU af 28.2.2012 om fastlæggelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner for jern- og stålproduktion (EUT 2012, L 70, s. 63).

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

⁴⁴ – Navnlig nr. 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 og 88 i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2012/135.

⁴⁵ – Regionen Apulia nævner Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1442 af 31.7.2017 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU for så vidt angår store fyringsanlæg (EUT 2017, L 212, p. 1). Muligvis er også Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2110 af 11.10.2022 om fastsættelse af BAT (bedste tilgængelige teknik)-konklusioner i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner for jernmetalforbearbejdningsindustrien (EUT 2022, L 284, s. 69) samt E. Aries, J. Gómez, S. Mavromatis, G. Klein, G. Chronopoulos og S. Roudier, *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), og Europa-Kommissionen, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005), relevante.

⁴⁶ – Jf. ovenfor, punkt 91-95.

⁴⁷ – Jf. ovenfor, punkt 100.

nemlig miljøkvalitetsnormer som omhandlet i artikel 3, nr. 6), og artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner⁴⁸. Hvis overholdelsen af disse grænseværdier i luften kræver, at anlægget pålægges strengere emissionsgrænseværdier, skal disse fastsættes i henhold til artikel 18.

130. Da Domstolen allerede har fastslået, at grænseværdier for PM₁₀ i luften blev overskredet i Taranto⁴⁹, skal det i det mindste undersøges, om emissionsgrænseværdierne for det omtvistede stålværk skal skærpes. Dog synes der i de seneste år ikke at have været overskridelser uden for stålværket⁵⁰.

131. I øvrigt viser artikel 14, stk. 6, i direktivet om industrielle emissioner, at der også kan tænkes miljøvirkninger, som ikke er omfattet af BAT-konklusioner. Ifølge denne bestemmelse skal der nemlig også fastlægges godkendelsesvilkår for sådanne virkninger.

132. Sådanne yderligere emissioner kan ikke kun skyldes den omstændighed, at der endnu ikke foreligger BAT-konklusioner for den pågældende aktivitet, eller at disse er ufuldstændige, men også de særlige forhold det sted, hvor anlægget er beliggende.

133. I forbindelse med godkendelsen af et anlæg, som allerede er i drift, henholdsvis ved revurdering af en sådan godkendelse i henhold til artikel 21 i direktivet om industrielle emissioner, skal der desuden tages hensyn til erfaringer fra driften som en del af de relevante videnskabelige oplysninger⁵¹, dvs. de faktisk konstaterede emissioner.

134. Sammenfattende kan det konstateres, at der ved godkendelsen af et anlæg i henhold til artikel 5, 14 og 15 i direktivet om industrielle emissioner og ved revurderingen af en sådan godkendelse i henhold til dette direktivs artikel 21 skal tages hensyn til alle forurenende stoffer, som udledes i betydelige mængder, og som må forventes på grundlag af de foreliggende oplysninger, navnlig eventuelle BAT-konklusioner, eventuelle erfaringer fra den faktiske drift af anlægget og andre oplysninger.

D. Det tredje spørgsmål – frist for tilpasning af et anlæg

135. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er foreneligt med direktivet om industrielle emissioner, at Italien har forlænget den oprindeligt fastsatte frist for at gennemføre foranstaltningerne til beskyttelse af miljø og sundhed, som var fastsat i godkendelsen af stålværket fra 2012, med ca. syv og et halvt år til i alt elleve år, til august 2023.

136. Svaret på dette spørgsmål kan forholdsvis enkelt udledes af bestemmelserne i direktivet om industrielle emissioner og det tidligere gældende direktiv 96/61 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

137. Da de gennemførte bestemmelser i direktivet om industrielle emissioner i henhold til artikel 82, stk. 1, først finder anvendelse på gamle anlæg som det omtvistede stålværk fra den 7. januar 2014, var godkendelsen i første omgang underlagt gennemførelsen af direktiv 96/61.

⁴⁸ – Dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 59).

⁴⁹ – Dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto er en del af området IT 1613 (Puglia – industriområde).

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

⁵¹ – Jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 67).

138. I henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 96/61 skulle den kompetente myndighed ved hjælp af godkendelser eller på passende måde ved at revurdere og om nødvendigt ajourføre vilkårene sørge for, at stålværket Ilva som eksisterende anlæg som omhandlet i artikel 2, nr. 4), senest den 30. oktober 2007, altså 11 år efter datoen for direktivets gennemførelse, blev drevet i overensstemmelse med direktivet⁵². Tilliden hos operatørerne af disse anlæg til, at driftsvilkårene fortsat bestod, blev beskyttet tilstrækkeligt med denne rigelige frist.

139. De nævnte pålæg skulle i henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 9 i direktiv 96/61 navnlig sikre, at de grundlæggende forpligtelser, som dengang var fastlagt i dette direktivs artikel 3, blev overholdt ved driften af anlægget. Disse grundlæggende forpligtelser findes i dag – for så vidt som det er af betydning i den foreliggende sag – med samme indhold i artikel 11 i direktivet om industrielle emissioner, således at overvejelserne vedrørende det første og det andet spørgsmål også gælder for de gamle regler.

140. Grundlæggende forekommer det ganske vist tænkeligt, at vilkår kan forsynes med en gennemførelsesfrist, hvorved deres gennemførelse udsættes. Hvis vilkår imidlertid er nødvendige for at sikre overholdelsen af de grundlæggende forpligtelser ved driften af et anlæg, ville en udsættelse ikke have været forenelig med artikel 5, stk. 1, i direktiv 96/61. Ifølge denne bestemmelse var det nemlig en betingelse for godkendelsen, at anlægget blev drevet i overensstemmelse med de grundlæggende forpligtelser. Anlægget skulle således senest den 30. oktober 2007 i henhold til artikel 3, [stk. 1,] litra a), drives med den teknik, der på daværende tidspunkt var fastlagt som den bedste tilgængelige teknik. I henhold til denne bestemmelses litra b) måtte det fra dette tidspunkt heller ikke forårsage nogen væsentlig forurening.

141. Dette gælder naturligvis også for ændringer på et eksisterende anlæg. Disse må kun foretages, hvis anlægget efterfølgende fortsat opfylder de gældende krav. Overgangsfrister for dette fandtes ikke i direktiv 96/61 og 2008/1, og de findes heller ikke i direktivet om industrielle emissioner.

142. Kommissionen gør med rette gældende, at artikel 8 i direktivet om industrielle emissioner bekræfter, at godkendelsesvilkår ikke kan udsættes. I henhold til artikel 8, stk. 2, litra b), skal driftslederen ved manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene straks træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at vilkårene hurtigst muligt atter overholdes. Artikel 8, stk. 2, andet punktum, kræver derudover sågar indstilling af driften af anlægget, hvis den manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene medfører umiddelbar fare for menneskers sundhed eller i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt. Artikel 14 i direktiv 96/61 og direktiv 2008/1 begrænsede sig derimod endnu til generelt til at formane til overholdelse af vilkårene.

143. I modsætning til den opfattelse, som er anført af Ilva, Acciaierie d'Italia og Italien, er der ingen holdepunkter for, at en udsættelse til gennemførelse af nødvendige vilkår kan begrundes med en begrænsning af anlæggets produktion.

144. Det må ganske vist lægges til grund, at miljøvirkninger og navnlig emissioner fra anlægget samlet set også vil aftage ved en ringere produktion. En reduktion af produktionen kan derfor bidrage til, at grænseværdierne i direktivet om luftkvalitet overholdes i nærheden af anlægget.

⁵² – Jf. dom af 31.3.2011, Kommissionen mod Italien (C-50/10, EU:C:2011:200, præmis 29).

Den kan eventuelt også forhindre en umiddelbar fare for menneskers sundhed eller hindre forhold, der i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt som omhandlet i artikel 8, stk. 2, andet punktum, i direktivet om industrielle emissioner.

145. En ringere produktion fører imidlertid som regel ikke til, at emissionsgrænseværdierne overholdes. En emissionsgrænseværdi betegner efter definitionen i artikel 3, nr. 5), i direktivet om industrielle emissioner den masse, udtrykt i relation til bestemte parametre, koncentration og/eller niveau for en emission, som ikke må overskrides i et eller flere bestemte tidsrum. I overensstemmelse hermed definerer Kommissionens afgørelse om den bedst tilgængelige teknik for fremstilling af jern og stål af 28. februar 2012⁵³ de med den bedst tilgængelige teknik forbundne emissionsværdier for luftemissioner i afsnittet Generelt som masse af udledte stoffer pr. mængde røggas eller pr. enhed af genereret eller forarbejdet produktmasse. Som regel aftager sådanne værdier ikke på grund af en ringere produktion.

146. Imidlertid kunne den nævnte afgørelse af 28. januar 2012 faktisk udløse en frist til at gennemføre vilkår. Den ville nemlig kunne indebære, at det blev nødvendigt at ændre godkendelsesvilkår. Artikel 13, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/1, som i mellemtiden fandt anvendelse, fastsatte i denne forbindelse, at godkendelsen skal revurderes, hvis væsentlige ændringer i den bedste tilgængelige teknik skaber mulighed for en betydelig nedbringelse af emissionerne, uden at det medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Ifølge denne bestemmelse var det muligt at foretage en afvejning.

147. Imidlertid fandt direktivet om industrielle emissioner anvendelse fra den 7. januar 2014. Dette direktivs artikel 21, stk. 3, indeholdt ikke længere en afvejning. I stedet fastsatte bestemmelsen en frist på fire år for tilpasning af godkendelsesvilkår til ny teknik, i dette tilfælde til den 28. februar 2016.

148. Imidlertid kan der også i forbindelse med bestemte pålæg undtagelsesvis indrømmes en udsættelse for ændringer af den bedste tilgængelige teknik.

149. Hvis vilkår f.eks. i henhold til artikel 14, stk. 1, og artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner skal sikre overholdelsen af en miljøkvalitetsnorm, kan miljøkvalitetsnormen i sig selv være forsynet med en udsættelse. I så fald ville det ikke være nødvendigt at anvende vilkår med henblik på en tidligere overholdelse af den.

150. På samme måde kan man forestille sig, at bestemte forureninger er acceptable i første omgang, men senere bliver væsentlige som omhandlet i artikel 11, litra c), i direktivet om industrielle emissioner på grund af yderligere udviklinger. En sådan situation kan f.eks. opstå på grund af godkendelse af yderligere kilder til forurenende stoffer, navnlig yderligere anlæg, hvis den samlede mængde forurenende stoffer fører til, at f.eks. grænseværdierne i direktivet om luftkvalitet overskrides, eller at forbuddet mod forringelse i henhold til vandrammedirektivets⁵⁴ artikel 4, stk. 1, bliver tilsidesat. Hvis en sådan udvikling kan forudses, kan der også fastsættes tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger allerede for eksisterende anlæg, hvis anvendelse imidlertid udsættes, indtil de yderligere kilder til forurenende stoffer faktisk bidrager til forureningen. En sådan forudgående fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger er endda hensigtsmæssig, da anlæggets driftsleder derved vinder tid til at gennemføre foranstaltningerne.

⁵³ – Citeret i fodnote 42.

⁵⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

151. I den foreliggende sag er der imidlertid ingen indikationer af sådanne undtagelser.

152. For fuldstændighedens skyld skal det afslutningsvis anføres, at medlemsstaterne i henhold til artikel 14, stk. 4, i direktivet om industrielle emissioner og artikel 193 TEUF kan fastsætte strengere vilkår end dem, der er nødvendige i henhold til direktivet. For sådanne vilkår indeholder direktivet derfor naturligvis ingen krav, således at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om de vil udsætte deres anvendelse.

153. Således må det fastholdes, at godkendelsesvilkår, som var nødvendige for at sikre, at det godkendte anlæg i første omgang fra den 30. oktober 2007 overholdt direktiv 96/61, senere overholdt direktiv 2008/1 og fra den 7. januar 2014 overholdt direktivet om industrielle emissioner, i henhold til artikel 3, artikel 5, stk. 1, og artikel 9 i direktiv 96/61 henholdsvis direktiv 2008/1 samt artikel 4, artikel 5, artikel 11 og artikel 14 i direktivet om industrielle emissioner fandt og fortsat finder anvendelse uden yderligere udsættelse fra det tidspunkt, hvor godkendelsen træder i kraft, medmindre en udsættelse er mulig på grund af særlige omstændigheder, f.eks. fordi Kommissionen har vedtaget en ny afgørelse om den bedste tilgængelige teknik, fordi en miljøkvalitetsnorm, som skal overholdes som omhandlet i artikel 18 i direktivet om industrielle emissioner, først træder i kraft senere, eller hvis bestemte forureninger, som i første omgang er acceptable, først skal anses for væsentlige som omhandlet i artikel 11, litra c), i direktivet om industrielle emissioner på grund af forudsigelige udviklinger, som indtræder senere.

V. Forslag til afgørelse

154. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) Ved godkendelsen af et anlæg i henhold til artikel 4 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) og ved en revurdering af denne godkendelse i henhold til dette direktivs artikel 21 skal det sikres, at de grundlæggende forpligtelser for anlæggets drift i henhold til direktivets artikel 11 overholdes.

Direktivets artikel 11, litra a), skal forstås således, at der skal træffes alle passende foranstaltninger for at forebygge eller mindske et anlægs kendte miljørisici.

Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter navnlig anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik i henhold til dette direktivs artikel 11, litra b). Ved anvendelsen af denne bestemmelse på et bestemt anlæg er det ikke nødvendigt at tage hensyn til dets konkrete sundhedsmæssige indvirkninger.

Foranstaltningerne i henhold til direktivets artikel 11, litra a), omfatter således derudover de foranstaltninger, som er nødvendige for at forhindre, at et anlæg forårsager væsentlig forurening som omhandlet i dette direktivs artikel 11, litra c). Forurening skal anses for væsentlig, hvis den fører til en tilstand, som er uforenelig med de anvendelige miljøbeskyttelsesbestemmelser – under hensyntagen til eventuelle undtagelser. Uafhængigt af sådanne bestemmelser skal forurening anses for væsentlig, hvis den under hensyntagen til omstændighederne i det konkrete tilfælde fører til uforholdsmæssige negative indvirkninger på menneskers sundhed. Forurening, som ved at indvirke negativt på menneskers sundhed krænker de berørtes grundlæggende rettigheder, er altid væsentlig.

I henhold til direktivets artikel 21, stk. 5, litra a), er en revurdering af godkendelsen navnlig nødvendig, hvis det efterfølgende viser sig, at et anlæg forårsager væsentlig forurening, f.eks. på grund af en vurdering af skader på sundheden.

- 2) Ved godkendelsen af et anlæg i henhold til artikel 5, 14 og 15 i direktiv 2010/75 og ved revurderingen af en sådan godkendelse i henhold til dette direktivs artikel 21 skal der tages hensyn til alle forurenende stoffer, som udledes i betydelige mængder, og som må forventes på grundlag af de foreliggende oplysninger, navnlig eventuelle BAT-konklusioner, eventuelle erfaringer fra den faktiske drift af anlægget og andre oplysninger.
- 3) Godkendelsesvilkår, som var nødvendige for at sikre, at det godkendte anlæg i første omgang fra den 30. oktober 2007 overholdt direktiv 96/61 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, senere overholdt direktiv 2008/1 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening og fra den 7. januar 2014 overholdt direktiv 2010/75, fandt og finder fortsat anvendelse i henhold til artikel 3, artikel 5, stk. 1, og artikel 9 i direktiv 96/61 henholdsvis direktiv 2008/1 samt artikel 4, artikel 5, artikel 11 og artikel 14 i direktiv 2010/75 uden yderligere udsættelse fra det tidspunkt, hvor godkendelsen træder i kraft, medmindre en udsættelse er mulig på grund af særlige omstændigheder, f.eks. fordi Kommissionen har vedtaget en ny afgørelse om den bedste tilgængelige teknik, fordi en miljøkvalitetsnorm, som skal overholdes som omhandlet i artikel 18 i direktiv 2010/75, først træder i kraft senere, eller hvis bestemte forureninger, som i første omgang er acceptable, først skal anses for væsentlige som omhandlet i artikel 11, litra c), i direktiv 2010/75 på grund af forudsigelige udviklinger, som indtræder senere.«