



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 14. prosinca 2023.¹

Predmet C-626/22

**C. Z. i dr.
protiv**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2010/75 – Industrijske emisije –
Integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja – Ponovno razmatranje i ažuriranje uvjeta
dozvole – Mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi”

I. Uvod

1. S jedne strane, čeličana Ilva u Tarantu, Italija, jedno je od najvećih takvih postrojenja u Europi i važan gospodarski čimbenik. S druge strane, ESLJP je utvrdio da ima značajne štetne učinke na okoliš i ugrožava zdravlje stanovništva na tom području².
2. Zahtjevi prava Unije u pogledu takvog postrojenja u biti su utvrđeni u Direktivi o industrijskim emisijama³, kao i u aktima o najboljim raspoloživim tehnikama, takozvanim zaključcima o NRT-u, koje je Komisija izradila zajedno s dionicima i predstavnicima država članica.
3. U okviru spora u pogledu toga radi li čeličana Ilva u skladu s tim zahtjevima Sudu se upućuje pitanje o tome koje značenje imaju određene informacije o učincima te čeličane na zdravlje ljudi i koje emisije treba uzeti u obzir. Osim toga, upućuje se pitanje o tome je li dopušteno stalno iznova produljivati rok za provedbu određenih uvjeta dozvole.
4. Točno je da je Sud nedavno već imao priliku razmotriti određena pitanja koja se odnose na utvrđivanje graničnih vrijednosti prilikom izdavanja dozvole za postrojenje⁴. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku omogućuje mu da intenzivnije razmotri opće uvjete dozvole u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Presude ESLJP-a od 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) i od 5. svibnja 2022., Ardimento i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217)

³ Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.)

⁴ Presuda od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Direktivom o industrijskim emisijama preinačena je Direktiva 2008/1/EZ o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja⁵, kojom je bez izmjena sadržaja kodificirana Direktiva 96/61/EZ⁶ o integriranom sprečavanju i smanjivanju onečišćenja okoliša. Međutim, brojne odredbe tih triju direktiva iste su ili barem vrlo slične.

6. Sud koji je uputio zahtjev u svojim se pitanjima poziva na brojne uvodne izjave i odredbe Direktive o industrijskim emisijama, ali relevantne su samo odredbe navedene u nastavku.

7. U članku 3. Direktive o industrijskim emisijama definiraju se različiti pojmovi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(2) ‚onečišćenje’ znači izravno ili neizravno, ljudskom djelatnošću izazvano ispuštanje tvari, vibracija, topline ili buke u zrak, vodu ili zemlju, koje može biti štetno za zdravlje ljudi ili kvalitetu okoliša, dovodi do štete po materijalnu imovinu, remeti značajke okoliša ili utječe na druge pravovaljane oblike korištenja okoliša;

(3) ‚postrojenje’ znači nepokretna tehnička jedinica u kojoj se obavljaju jedna ili više djelatnosti iz Priloga I. ili dijela 1. Priloga VII.^[7], kao i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti tehnički povezane s djelatnostima koje se obavljaju na toj lokaciji iz tih priloga i koje bi mogle imati utjecaj na emisije i onečišćenje;

[...]

(5) ‚granična vrijednost emisije’ znači masa izražena u obliku određenih specifičnih parametara, koncentracija i/ili razina emisije koja se ne smije prekoračiti tijekom jednog ili više vremenskih razdoblja;

[...]

(10) ‚najbolje raspoložive tehnike’ znači najučinkovitiji i najnapredniji razvojni stupanj u razvoju djelatnosti i njihovih metoda rada koji pokazuje praktičnu pogodnost tehnike za postizanje graničnih vrijednosti emisija i drugih uvjeta okolišne dozvole te koji je razvijen da sprečava, ili tamo gdje to nije izvedivo, smanjuje emisije i utjecaj na okoliš u cjelini:

(a) ‚tehnike’ znači i tehnologija koja se koristi i način na koji je postrojenje projektirano, izgrađeno, održavano, korišteno i stavljeno izvan uporabe;

⁵ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. (SL 2008., L 24, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 114.)

⁶ Direktiva Vijeća od 24. rujna 1996. (SL 1996., L 257, str. 26.)

⁷ U točkama 2.2. do 2.4. Priloga I. navode se različite industrijske aktivnosti povezane s čelikom i željezom.

(b) ‚raspoložive tehnike‘ znači one tehnike razvijene u rasponu koji dopušta primjenu u odgovarajućem industrijskom sektoru, u gospodarski i tehnički održivim uvjetima, uzimajući u obzir i troškove i prednosti, bez obzira na to da li se navedene tehnike koriste ili proizvode u predmetnoj državi članici, sve dok su one razumno dostupne operateru;

(c) ‚najbolje‘ znači najučinkovitije u postizanju visoke opće razine zaštite okoliša kao cjeline.”

8. Člankom 4. stavkom 1. Direktive o industrijskim emisijama propisuje se obveza posjedovanja dozvole:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da nijedno postrojenje ili uređaj za loženje, postrojenje za spaljivanje otpada ili postrojenje za suspaljivanje otpada ne radi bez dozvole.

[...]”

9. U članku 5. Direktive o industrijskim emisijama u pogledu uvjeta za izdavanje dozvole upućuje se na tu direktivu:

„Ne dovodeći u pitanje ostale zahtjeve iz nacionalnog zakonodavstva ili zakonodavstva Unije, nadležno tijelo dodjeljuje dozvolu ako postrojenje udovolji zahtjevima ove Direktive.”

10. Provedba uvjeta dozvole uređuje se člankom 8. Direktive o industrijskim emisijama:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se poštuju uvjeti dozvola.

2. U slučaju kršenja uvjeta dozvola, države članice osiguravaju da:

(a) operater odmah obavijesti nadležno tijelo;

(b) operater odmah poduzme mjere za ograničavanje posljedica za okoliš i za sprečavanje mogućih nezgoda i nesreća;

(c) nadležno tijelo zahtijeva od operatera da poduzme sve odgovarajuće dopunske mjere koje nadležno tijelo smatra potrebnima kako bi se ponovo postigla sukladnost.

Rad postrojenja, uređaja za loženje, postrojenja za spaljivanje otpada, postrojenja za suspaljivanje otpada ili njihovog odgovarajućeg dijela prekida se ako kršenje uvjeta dozvole predstavlja neposrednu opasnost za zdravlje ljudi ili ako prijeti uzrokovanjem neposrednog značajnog štetnog učinka na okoliš te do ponovnog postizanja sukladnosti prema točkama (b) i (c) prvog podstavka.”

11. Člankom 10. Direktive o industrijskim emisijama uređuje se područje primjene poglavlja II.:

„Ovo poglavlje primjenjuje se na aktivnosti koje su utvrđene u Prilogu I. i, gdje je primjenjivo, kojima se dostižu pragovi kapaciteta utvrđeni u tom Prilogu.”

12. Članak 11. Direktive o industrijskim emisijama sadržava opća načela kojima se utvrđuju osnovne obveze operatera. Potrebno je istaknuti točke (a) do (c):

„(a) poduzimaju se sve odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćenja;

(b) primjenjuju se najbolje raspoložive tehnike;

(c) ne uzrokuje se značajno onečišćenje.”

13. Sadržaj zahtjeva za dozvolu predmet je članka 12. Direktive o industrijskim emisijama. U skladu sa stavkom 1. točkama (f) i (g) treba opisati emisije i tehnologije:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale da zahtjev za dozvolu sadrži opis sljedećeg:

[...]

(f) prirode i količine predvidivih emisija iz postrojenja u svaki medij, kao i utvrđivanja značajnih učinaka emisija na okoliš;

(g) predložene tehnologije i ostalih tehnika za sprečavanje ili, ako to nije moguće, smanjenje emisija iz postrojenja.”

14. Članak 13. Direktive o industrijskim emisijama sadržava odredbe o tome na koji način Komisija, zajedno s državama članicama, predmetnim industrijama i nevladinim organizacijama koje promiču zaštitu okoliša, utvrđuje najbolje raspoložive tehnike.

15. Uvjeti dozvole povezani s ispunjavanjem osnovnih obveza iz članka 11. Direktive o industrijskim emisijama i dalekosežnijim standardima kvalitete okoliša iz članka 18. uređuju se člankom 14.:

„1. Države članice jamče da dozvola uključuje sve mjere potrebne za ispunjavanje zahtjeva iz članka 11. i članka 18.

Te mjere uključuju barem sljedeće:

(a) granične vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. i za ostale onečišćujuće tvari za koje je vjerojatno da će biti emitirane iz predmetnog postrojenja u značajnim količinama, vodeći računa o njihovoj prirodi i njihovom potencijalu za prijenos onečišćenja s jednog medija na drugi;

[...]

2. U smislu stavka 1.(a), granične vrijednosti emisija mogu se dopuniti ili zamijeniti jednakovrijednim parametrima ili tehničkim mjerama, koji osiguravaju jednaku razinu zaštite okoliša.

3. Zaključci o NRT-u predstavljaju referencu za utvrđivanje uvjeta dozvole.

4. Ne dovodeći u pitanje članak 18., nadležno tijelo može odrediti strože uvjete dozvole od onih koji su postignuti korištenjem najboljih raspoloživih tehnika, kako je opisano u zaključcima o NRT-u. Države članice mogu uspostaviti pravila unutar kojih nadležno tijelo može odrediti takve strože uvjete.

5. [...]

6. Ako aktivnost ili vrsta proizvodnog procesa koji se odvija u postrojenju nije obuhvaćena nijednim od zaključaka o NRT-u ili se ti zaključci ne odnose na sve potencijalne učinke koje aktivnost ili proces imaju na okoliš, nadležno tijelo nakon prethodnih savjetovanja s operaterom utvrđuje uvjete dozvole na temelju najboljih raspoloživih tehnika koje je utvrdilo za predmetne aktivnosti ili procese, posvećujući posebnu pažnju kriterijima iz Priloga III.

7. [...]”

16. Članak 15. stavci 2. i 3. Direktive o industrijskim emisijama sadržava odredbe o utvrđivanju graničnih vrijednosti emisije koje su relevantne u ovom slučaju:

„2. Ne dovodeći u pitanje članak 18., granične vrijednosti emisije i jednakovrijedni parametri i tehničke mjere iz članka 14. stavaka 1. i 2. temelje se na najboljim raspoloživim tehnikama, bez propisivanja uporabe bilo koje tehnike ili posebne tehnologije.

3. Nadležno tijelo utvrđuje granične vrijednosti emisije koje osiguravaju da u normalnim radnim uvjetima emisije ne prelaze razine emisije povezane s najboljim raspoloživim tehnikama kako je propisano u odlukama o zaključcima o NRT-u iz članka 13. stavka 5. kroz jedno od sljedećeg:

- (a) utvrđivanje graničnih vrijednosti emisije koje ne prelaze razine emisije koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama. Te su granične vrijednosti emisije izražene za ista ili kraća vremenska razdoblja i pod istim referentnim uvjetima kao razine emisije povezane s najboljim raspoloživim tehnikama; ili
- (b) utvrđivanje različitih graničnih vrijednosti emisije od onih iz točke (a) u smislu vrijednosti, vremenskih razdoblja i referentnih uvjeta.

Ako se primjenjuje točka (b), nadležno tijelo barem jednom godišnje procjenjuje rezultate praćenja emisije kako bi osiguralo da emisije u normalnim uvjetima rada ne prelaze razine emisije koje su povezane s najboljim raspoloživim tehnikama.”

17. Člankom 18. Direktive o industrijskim emisijama predviđaju se dodatni uvjeti za poštovanje standarda kvalitete okoliša:

„Ako standard kvalitete okoliša zahtijeva strože uvjete od onih koje se mogu postići korištenjem najboljih raspoloživih tehnika, u dozvolu se uključuju dodatne mjere, ne dirajući u ostale mjere koje se mogu poduzeti kako bi se poštovale norme kvalitete okoliša.”

18. Članak 21. Direktive o industrijskim emisijama odnosi se na periodično ponovno razmatranje i ažuriranje uvjeta dozvole. Ponovno razmatranje osobito je nužno u roku od četiri godine od donošenja odluke o novim zaključcima o NRT-u (stavak 3.), nakon donošenja novih ili revidiranih standarda kvalitete okoliša (stavak 5. točka (c)) i ako je

„onečišćenje koje je uzrokovalo postrojenje [...] takvog značaja da je postojeće granične vrijednosti emisije potrebno revidirati ili nove vrijednosti treba uključiti u dozvolu” (stavak 5. točka (a)).

B. Talijansko pravo i razvoj dozvole

1. Opći propis

19. Italija je prenijela Direktivu o industrijskim emisijama decretom legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (Zakonodavna uredba br. 152 iz 2006. o pravilima u području okoliša), poznatim i pod nazivom „Testo unico Ambiente” (Zakon o okolišu).

2. Posebni propis iz 2012.

20. Međutim, decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Uredba sa zakonskom snagom br. 207 od 3. prosinca 2012.), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 231 od 24. prosinca 2012., sadržava posebne odredbe za spornu čeličanu. One su uvedene nakon što je sudac nadležan za preliminarne istrage pri Tribunaleu di Taranto (Sud u Tarantu, Italija) 2012. odredio privremenu zapljenu Ilvinih uređaja i materijala bez mogućnosti uporabe.

21. Člankom 1. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207 uveden je pojam „postrojenje od strateškog nacionalnog interesa”. U slučaju u kojem je apsolutno nužna zaštita radnih mjesta i proizvodnje predviđeno je da ministar zaštite okoliša u okviru ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole može odobriti nastavak djelatnosti na 36 mjeseci pod uvjetom da se poštuju odredbe te dozvole, čak i ako su pravosudna tijela zaplijenila imovinu poduzetnika i ne dovodeći u pitanje obavljanje djelatnosti poduzetnika.

22. U članku 1.a stavku 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207 navodi se da na svim područjima na kojima postoje postrojenja od strateškog nacionalnog interesa nadležna zdravstvena tijela „zajedno sastavljaju izvješće o procjeni štete za zdravlje, među ostalim na temelju regionalnog registra oboljenja od raka i epidemioloških karata glavnih bolesti koje su nastale kao posljedica djelovanja okoliša, koje se ažurira barem jednom godišnje”.

23. U članku 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207 utvrđuje se da „čeličana društva ILVA S.p.A. u Tarantu predstavlja postrojenje od strateškog nacionalnog interesa” te se društvu Ilva, u granicama dopuštenima odredbama integrirane okolišne dozvole iz 2012., odobrava „nastavak proizvodne djelatnosti u postrojenju i stavljanje na tržište proizvoda” na 36 mjeseci od datuma stupanja na snagu Uredbe sa zakonskom snagom (dakle do 3. prosinca 2015.).

3. Posebni propis iz 2013.

24. Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (Uredba sa zakonskom snagom br. 61 od 4. lipnja 2013.), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 89 od 3. kolovoza 2013., donesen je 2013.

25. Konkretno, člankom 1. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 općenito se predviđa mogućnost izvanredne uprave za bilo kojeg poduzetnika određene veličine koji upravlja barem jednim industrijskim postrojenjem od strateškog nacionalnog interesa ako je „proizvodna djelatnost objektivno podrazumijevala i podrazumijeva ozbiljne rizike za integritet okoliša i zdravlja zbog ponovljenog nepoštovanja integrirane okolišne dozvole”.

26. Člankom 2. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 određuje se da su u pogledu društva Ilva „ispunjeni” uvjeti za izvanrednu upravu.

27. Osim toga, člankom 1. stavkom 5. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 predviđa se da istodobno s imenovanjem izvanrednog upravitelja odbor sastavljen od triju stručnjaka treba, u skladu s normama Europske unije i međunarodnim standardima, kao i s nacionalnim i regionalnim zakonima, uspostaviti „plan mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja, u kojem se predviđaju mjere i vremenski okvir potrebni kako bi se osiguralo poštovanje zakonskih odredbi i integrirane okolišne dozvole”; članovi odbora biraju se iz redova osoba s dokazanim iskustvom i stručnošću u području zaštite okoliša i zdravlja te pogonskog inženjerstva, a imenuje ih ministar zaštite okoliša nakon savjetovanja s ministrom zdravstva i ministrom gospodarskog razvoja.

28. U skladu s člankom 1. stavkom 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 odobrenje takvog plana uredbom predsjednika Vijeća ministara smatra se izmjenom integrirane okolišne dozvole. Rok za dovršetak mjera predviđenih integriranom okolišnom dozvolom traje „36 mjeseci od datuma stupanja na snagu zakona o provedbi [te] uredbe”, odnosno do 3. kolovoza 2016. Osim toga, tim se stavkom izričito predviđa da procjena štete za zdravlje ne može sama po sebi izmijeniti integriranu okolišnu dozvolu, nego se regija (kao tijelo koje je nadležno i za javno zdravlje) ovlašćuje za to da zatraži ponovno razmatranje te dozvole (rezultati dobiveni na temelju analize podataka koje su pribavila zdravstvena tijela podijeljeni su u tri razine ovisno o utvrđenim nedostacima, a samo treća razina ovlašćuje regiju da zatraži ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole).

29. U okviru provedbe Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 donesen je 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” (Uredba predsjednika Vijeća ministara od 14. ožujka 2014. o odobrenju plana mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja u skladu s člankom 1. stavcima 5. i 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 od 4. lipnja 2013., koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 89 od 3. kolovoza 2013.) (u daljnjem tekstu: DPCM iz 2014.).

4. Posebni propis iz 2015.

30. Decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Uredba sa zakonskom snagom br. 1 od 5. siječnja 2015.), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 20 od 4. ožujka 2015., sadržava prošireni popis velikih nesolventnih poduzetnika nad kojima se može pokrenuti postupak izvanredne uprave, pri čemu se taj postupak proširuje i na poduzetnike koji upravljaju barem jednim industrijskim postrojenjem od strateškog nacionalnog interesa. Stoga je nad društvom Ilva pokrenut postupak izvanredne uprave na temelju Uredbe ministra gospodarskog razvoja od 21. siječnja 2015., što je dovelo do završetka izvanredne uprave u skladu s Uredbom sa zakonskom snagom br. 61/2013.

31. Uredbom sa zakonskom snagom br. 1 određuje se da se plan mjera i intervencija iz DPCM-a iz 2014. „smatra provedenim ako je do 31. srpnja 2015. provedeno barem 80 % odredbi čiji je rok za provedbu određen do tog datuma” te da je rok za provedbu preostalih odredbi 3. kolovoza 2016.

5. *Propisi iz 2015. i 2016. o prodaji Ilve*

32. Decretom legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (Uredba sa zakonskom snagom br. 191 od 4. prosinca 2015. o hitnim odredbama za prodaju društava grupe ILVA trećim osobama), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 13 od 1. veljače 2016., i Decretom legge 9 giugno 2016, n. 98 (Uredba sa zakonskom snagom br. 98 od 9. lipnja 2016. o hitnim odredbama za završetak postupka prodaje društava grupe ILVA), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 151 od 1. kolovoza 2016., uređuje se postupak javne nabave za prijenos društava grupe Ilva.

33. Konkretno, člankom 1. stavcima 8.1. i 8.2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 191 iz 2015. predviđa se da uspješni ponuditelj može podnijeti zahtjev za izmjenu mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša predviđenih planom odobrenim DPCM-om iz 2014. Predložene izmjene trebaju osigurati standarde zaštite okoliša koji su u skladu s odredbama plana odobrenog DPCM-om iz 2014., pod uvjetom da su usklađeni, i određuju se DPCM-om „koji je istovjetan integriranoj okolišnoj dozvoli, koji prema potrebi zamjenjuje procjenu utjecaja na okoliš i kojim se zaključuju svi postupci izdavanja integrirane okolišne dozvole koji su u tijeku”.

34. Osim toga, predviđa se produljenje roka za provedbu odredbi integrirane okolišne dozvole iz 2012. i plana odobrenog DPCM-om iz 2014. do 30. lipnja 2017.

35. Uredbom br. 98 iz 2016. utvrđuje se da procjenu predloženih izmjena plana zaštite okoliša u skladu s DPCM-om iz 2014. treba provesti u razdoblju prije postupka nadmetanja. Osim toga, u njoj se predviđa donošenje novog DPCM-a koji sadržava izmjene DPCM-a iz 2014. i sve dozvole potrebne za rad čeličane s obzirom na novi industrijski plan koji je predstavio uspješni ponuditelj.

36. Decretom legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Uredba sa zakonskom snagom br. 244 od 30. prosinca 2016.), koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 19 od 27. veljače 2017., rok za provedbu odredbi integrirane okolišne dozvole iz 2012. i plana odobrenog DPCM-om iz 2014. ponovno se produljuje do 30. rujna 2017. Nadalje, važeća integrirana okolišna dozvola veže se uz rok za provedbu određenih mjera sanacije okoliša.

6. *Dozvola iz 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 od 29. rujna 2017. o odobrenju izmjena plana mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja iz [DPCM-a iz 2014.] u skladu s člankom 1. stavkom 8.1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 191 od 4. prosinca 2015., koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Zakonom br. 13 od 1. veljače 2016.) (u daljnjem tekstu: DPCM iz 2017.) sadržava posljednje izmjene dozvole čeličane Ilva priopćene u zahtjevu za prethodnu odluku.

38. U njemu se predviđaju izmjene i dopune plana zaštite okoliša iz DPCM-a iz 2014., kao i dodatni rok za provedbu određenih mjera sanacije okoliša do 23. kolovoza 2023.

39. Osim toga, u njemu se predviđa da se u slučaju povrede obveza iz plana koja ne ovisi o volji operatera pokreće postupak koji dovodi do produljenja roka za usklađivanje s planom.

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

40. U Tarantu se nalazi čeličana koja je u vlasništvu društva Ilva pod izvanrednom upravom. Čeličanom upravlja Acciaierie d'Italia S.p.A., koji je pak pod kontrolom društva Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸. ESLJP je u presudi iz 2019. utvrdio da je riječ o najvećem industrijskom kompleksu za proizvodnju čelika u Europi, koji se prostire na površini od oko 1500 hektara i zapošljava oko 11 000 radnika⁹.

41. Čeličana radi već dugo, ali nadležna tijela prvi su put odobrila njezin rad 4. kolovoza 2011. na temelju općih talijanskih propisa o prenošenju Direktive 2008/1, koja je zamijenjena Direktivom o industrijskim emisijama. Tu su dozvolu izmijenila 26. listopada 2012.

42. Međutim, kao što to proizlazi iz relevantnih talijanskih propisa, čeličana od kraja 2012. više ne radi u skladu s općim talijanskim propisima o prenošenju Direktive o industrijskim emisijama, nego na temelju posebnih propisa koji su više puta izmijenjeni.

43. Tim se propisima predviđa, među ostalim, kontinuirano praćenje zdravstvene situacije u blizini čeličane, koja pod određenim uvjetima može biti povod za ponovno razmatranje dozvole.

44. Osim toga, utvrđeni su rokovi za provedbu mjera radi smanjenja štetnih učinaka na okoliš, koji su navedeni već u izmijenjenoj integriranoj okolišnoj dozvoli iz 2012. Nakon što je u Uredbi sa zakonskom snagom br. 61 iz 2013. najprije predviđen rok do 3. kolovoza 2016., poslije se taj rok više puta produljio, a posljednji je put, prema zahtjevu za prethodnu odluku, produljen 2017. do 23. kolovoza 2023.

45. Međutim, tužitelji navode da je rok za usklađivanje s određenim uvjetima ponovno produljen 10. kolovoza 2023. U navedenom decretu del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023 (Uredba br. 278 ministra zaštite okoliša i energetske sigurnosti od 10. kolovoza 2023.)¹⁰ utvrđuju se „alternativne mjere” (*misure alternative*).

46. Tužitelji, stanovnici Taranta, podnijeli su Tribunaleu di Milano (Sud u Milanu, Italija) kolektivnu tužbu protiv društava Ilva, Acciaierie d'Italia i Acciaierie d'Italia Holding, kojom se zahtijeva prestanak rada postrojenja ili barem njegovih dijelova radi zaštite prava na zdravlje, prava na spokojstvo i mir tijekom odvijanja njihovih života i prava na zdravu klimu. Smatraju da se ta prava već desetljećima značajno ugrožavaju radom čeličane.

47. Tribunale di Milano (Sud u Milanu) u okviru tog postupka Sudu upućuje sljedeća pitanja:

1. Treba li Direktivu o industrijskim emisijama, osobito uvodne izjave 4., 18., 34., 28. i 29., članak 3. točku 2. te članke 11., 12. i 23., kao i načelo opreznosti i zaštite ljudskog zdravlja iz članka 191. UFEU-a i članka 174. UEZ-a, tumačiti na način da je država članica slobodna u nacionalnom zakonu propisati da je procjena štete za zdravlje akt koji nije povezan s postupkom izdavanja i ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole, u ovom slučaju DPCM-a iz 2017., i čija izrada ne može imati automatske učinke na pravodobno i djelotvorno ispitivanje koje obavlja nadležno tijelo u okviru postupka ponovnog razmatranja integrirane

⁸ Prema podacima s internetske stranice poduzetnika on je privatiziran 1995. i danas je 62 % njegovih udjela u vlasništvu međunarodne grupe za proizvodnju čelika. Preostali udjeli u vlasništvu su talijanske države (<https://www acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, pristup podacima 16. kolovoza 2023.).

⁹ Presuda ESLJP-a od 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, t. 12.)

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, pristup podacima 16. listopada 2023.

okolišne dozvole odnosno DPCM-a, osobito kada rezultati te procjene pokazuju da rizik za zdravlje nije prihvatljiv za znatan dio stanovništva izložen emisijama onečišćujućih tvari, ili Direktivu treba, suprotno tomu, tumačiti na način: i. da se prihvatljivi rizik za zdravlje ljudi može procijeniti na temelju znanstvenih epidemioloških analiza; ii. da procjena štete za zdravlje treba biti akt koji je povezan s postupkom izdavanja i ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole odnosno DPCM-a, pa čak i nužan preduvjet tog postupka, a osobito akt koji tijelo nadležno za izdavanje i ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole treba djelotvorno i pravodobno uzeti u obzir?

2. Treba li Direktivu o industrijskim emisijama, osobito uvodne izjave 4., 11., 18., 21., 34., 28. i 29., članak 3. točku 2. te članke 11., 14., 15., 18. i 21., tumačiti na način da država članica treba u nacionalnom zakonu propisati da u integriranoj okolišnoj dozvoli (u ovom slučaju u integriranoj okolišnoj dozvoli iz 2012., DPCM-u iz 2014. i DPCM-u iz 2017.) uvijek treba uzeti u obzir sve tvari na koje se odnose emisije, koje su znanstveno dokazane kao štetne, uključujući kategorije PM₁₀ i PM_{2,5}, i koje u svakom slučaju potječu iz postrojenja koje se ispituje, ili Direktivu treba tumačiti na način da integrirana okolišna dozvola (upravna odluka o odobrenju) treba obuhvaćati samo onečišćujuće tvari koje su predviđene *a priori* zbog prirode i vrste industrijske aktivnosti koja se obavlja?
3. Treba li Direktivu o industrijskim emisijama, osobito uvodne izjave 4., 18., 21., 22., 28., 29., 34. i 43., članak 3. točke 2. i 25. te članke 11., 14., 16. i 21., tumačiti na način da država članica može, u slučaju industrijske aktivnosti koja podrazumijeva ozbiljne i relevantne rizike za integritet okoliša i zdravlje ljudi, nacionalnim zakonom produljiti rok odobren operatoru kako bi industrijsku aktivnost uskladio s dodijeljenom dozvolom na način da provede mjere i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja koje su predviđene u toj dozvoli za otprilike sedam i pol godina u odnosu na prvotno određeni rok, tako da taj rok ukupno traje 11 godina?

48. Tužitelji iz glavnog postupka, Ilva, Acciaierie d'Italia, Regija Apulija, Talijanska Republika i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Te stranke sudjelovale su i na raspravi održanoj 7. studenoga 2023., zajedno s intervenijentom iz nacionalnog postupka, Gruppo di Intervento Giuridico.

IV. Pravna ocjena

49. Sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati koje značenje imaju određene informacije o učincima čeličane na zdravlje ljudi (odjeljak B) i informacije o određenim emisijama (odjeljak C) te je li dopušteno stalno iznova produljivati rok za provedbu određenih uvjeta dozvole (odjeljak D). Međutim, prije toga potrebno je razmotriti prigovore protiv dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

50. Ilva i Acciaierie d'Italia smatraju zahtjev za prethodnu odluku nedopuštenim. Tvrdе da sud koji je uputio zahtjev nije dovoljno obrazložio zašto mu je potrebno tumačenje navedenih odredbi i uvodnih izjava (odjeljak 1.), da u skladu s talijanskim pravom nije relevantno tumačenje prava Unije (odjeljak 2.) i, naposljetku, da navedene odredbe nisu dovoljno precizne niti se na njih može pozvati u glavnom postupku protiv društava Ilva i Acciaierie d'Italia jer je riječ o privatnim osobama (odjeljak 3.).

51. U načelu je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku. Takva pitanja uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja¹¹.

1. Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

52. Ilva i Acciaierie d'Italia pozivaju se na članak 94. točku (c) Poslovnika kako bi dokazali da sud koji je uputio zahtjev nije naveo informacije koje su potrebne Sudu da bi mogao odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku.

53. U skladu s tom odredbom zahtjev za prethodnu odluku treba sadržavati prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku.

54. U tom je pogledu točno da sud koji je uputio zahtjev u svojim pitanjima navodi brojne odredbe i uvodne izjave Direktive o industrijskim emisijama, kao i članak 191. UFEU-a, a da pritom ne pojašnjava zašto mu je potrebno tumačenje svih navedenih tekstova.

55. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno proizlazi da sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati proizlaze li iz navedenih tekstova tri posebne obveze. Stoga je u zahtjevu za prethodnu odluku dovoljno jasno naveden predmet prethodnih pitanja.

2. Relevantnost u skladu s talijanskim pravom

56. Osim toga, Ilva i Acciaierie d'Italia navode da zatraženo tumačenje nije relevantno u glavnom postupku zbog različitih razmatranja utemeljenih na talijanskom pravu. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ne može niti povući dozvolu niti je zanemariti prilikom donošenja odluke. Nadalje, zakonitost te dozvole već je pravomoćno utvrđena.

57. Međutim, Sud ne može odlučiti jesu li ti prigovori osnovani jer nije na njemu da tumači nacionalne odredbe o ovlastima suda koji je uputio zahtjev. To je tumačenje u isključivoj nadležnosti nacionalnih sudova¹².

58. Osim toga, Italija, koja ne osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, u vezi s postupkom Cordella pred ESLJP-om više je puta navela da se tužbama podnesenima talijanskim građanskim sudovima, kao što je to slučaj u glavnom postupku na kojem se temelji zahtjev za prethodnu odluku, može zajamčiti djelotvorna sudska zaštita za osobe izložene rizicima za

¹¹ Presuda od 6. listopada 2021., Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, t. 27. i 28. te navedena sudska praksa)

¹² Presude od 27. listopada 2009., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, t. 57.) i od 14. lipnja 2017., Online Games i dr. (C-685/15, EU:C:2017:452, t. 45.)

zdravlje čiji je uzrok čeličana društva Ilva¹³. Mogućnost takvih postupaka povodom tužbe odgovarala bi članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije¹⁴, u skladu s kojim pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, treba osigurati pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

59. Stoga ni ti prigovori nisu osnova za očite sumnje u relevantnost zahtjeva za prethodnu odluku.

3. Izravna primjenjivost odredbi čije se tumačenje traži

60. Naposljetku Ilva i Acciaierie d'Italia navode da zahtjev za prethodnu odluku nije relevantan jer je izravna primjena odredbi čije se tumačenje traži isključena i općenito i osobito u odnosu na njih kao privatne osobe. Naprotiv, njihov pravni položaj proizlazi iz posebnih propisa koje je Italija donijela u pogledu čeličane.

61. U pogledu tog argumenta valja priznati da direktiva kao takva ne može stvarati obveze za pojedinca te se stoga protiv njega nije moguće pozivati na direktivu. Naime, širiti mogućnost pozivanja na odredbu direktive koja nije prenesena ili je nepravilno prenesena na područje odnosa između pojedinaca značilo bi priznati Europskoj uniji ovlast da s izravnim učinkom utvrđuje obveze na teret pojedinaca, iako ona tu ovlast ima samo prilikom donošenja uredbi. Stoga se čak i jasna, precizna i bezuvjetna odredba direktive koja dodjeljuje prava ili nameće obveze pojedincima ne može primijeniti kao takva u okviru spora koji suprotstavlja isključivo pojedinca. Isto tako, na direktivu se ne može pozvati u sporu između pojedinaca kako bi se iz primjene izuzeo propis države članice koji je protivan toj direktivi¹⁵.

62. Međutim, tumačenje direktive može biti relevantno u sporu između pojedinaca jer su, kada primjenjuju nacionalno pravo, nacionalni sudovi, koji to pravo moraju tumačiti, obvezni uzeti u obzir pravila tog prava i primijeniti metode tumačenja koje ono priznaje da bi ga protumačili u najvećoj mogućoj mjeri u svjetlu teksta i svrhe direktive o kojoj je riječ kako bi se ostvario njome propisani rezultat i time ispunili zahtjevi iz članka 288. trećeg stavka UFEU-a¹⁶.

63. Samo talijanski sudovi mogu odlučiti postoji li manevarski prostor u pogledu takvog tumačenja talijanskog prava u skladu s pravom Unije.

64. Osim toga, prema dostupnim informacijama talijanska država i dalje je vlasnik gotovo 40 % udjela društva Ilva¹⁷ te izvršava poseban utjecaj preko izvanrednog upravitelja i odbora sastavljenog od triju stručnjaka. Stoga se ne može isključiti da Ilva pripada talijanskoj državi, koja pak ne smije ostvarivati koristi od nepravilnog prenošenja Direktive o industrijskim emisijama¹⁸. U tom bi se slučaju protiv društva Ilva izravno moglo pozvati na Direktivu¹⁹.

¹³ Presuda ESLJP-a od 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, t. 112.) i priopćenje talijanske vlade o 1459. sjednici Odbora ministara Vijeća Europe (ožujak 2023.), dokument DH-DD(2023)36 od 6. siječnja 2023., str. 9.

¹⁴ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, prihvaćena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

¹⁵ Presuda od 7. kolovoza 2018., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, t. 42. do 44. i navedena sudska praksa)

¹⁶ Presuda od 7. kolovoza 2018., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, t. 39. i navedena sudska praksa)

¹⁷ Vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja.

¹⁸ Vidjeti presude od 12. srpnja 1990., Foster i dr. (C-188/89, EU:C:1990:313, t. 17.) i od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, t. 32.).

¹⁹ Vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 91.).

65. Prigovor o tome da odredbe koje se navode u prethodnim pitanjima zbog svojeg sadržaja nisu primjerena osnova za izravno primjenjive obveze mogao bi se razmotriti prilikom razmatranja pojedinih pitanja iako se pitanja ne odnose konkretno na taj aspekt.

66. Slijedom toga, te prigovore također treba odbiti te je zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti dopušten.

B. Prvo pitanje – procjena štete za zdravlje

67. Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati koje značenje ima procjena štete za zdravlje predviđena talijanskim pravom za izdavanje i ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole postrojenja u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama kada rezultati te procjene pokažu da rizik za zdravlje nije prihvatljiv za znatan dio stanovništva izložen emisijama onečišćujućih tvari.

68. Člankom 4. Direktive o industrijskim emisijama predviđa se da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da nijedno postrojenje ne radi bez dozvole. U skladu s člankom 5. stavkom 1. nadležno tijelo, ne dovodeći u pitanje ostale zahtjeve iz nacionalnog zakonodavstva ili zakonodavstva Unije, dodjeljuje dozvolu ako postrojenje udovolji zahtjevima Direktive o industrijskim emisijama. U skladu s člankom 10. na aktivnosti koje su utvrđene u Prilogu I. i, gdje je primjenjivo, kojima se dostižu pragovi kapaciteta utvrđeni u tom prilogu primjenjuju se zahtjevi poglavlja II. (članci 10. do 27.).

69. Valja pretpostaviti da je sporna čeličana postrojenje u smislu članka 3. točke 3. u vezi s točkom 2.2. Priloga I. (Proizvodnja sirovog željeza ili čelika), a moguće je da su usto relevantne i točka 2.3. (Prerada nebojenih metala) i točka 2.4. (Ljevaonice nebojenih metala) Priloga. S obzirom na veličinu postrojenja vjerojatno su dosegnuti i količinski pragovi.

70. Relevantni zahtjevi u pogledu zdravstvenih rizika proizlaze iz članka 11. Direktive o industrijskim emisijama, u kojem se utvrđuju osnovne obveze povezane s upravljanjem postrojenjima. Relevantne su osobito točke (a), (b) i (c). Člankom 11. točkom (a) predviđa se poduzimanje svih odgovarajućih mjera za sprečavanje onečišćenja, točkom (b) uvodi se obveza primjene najboljih raspoloživih tehnika, a u skladu s točkom (c) postrojenja ne smiju uzrokovati značajno onečišćenje.

71. Budući da je članak 11. točke (a) i (c) Direktive o industrijskim emisijama povezan s pojmom onečišćenja, odlučujuća je njegova definicija u članku 3. točki 2. U skladu s njom riječ je o izravno ili neizravno, ljudskom djelatnošću izazvanom ispuštanju tvari, vibracija, topline ili buke u zrak, vodu ili zemlju, koje je štetno osobito za zdravlje ljudi.

72. Stoga, suprotno stajalištu društva Ilva, za ispitivanje jesu li ispunjene osnovne obveze iz članka 11. točaka (a) i (c) Direktive o industrijskim emisijama, odnosno jesu li poduzete dovoljne odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćenja i sprečava li se značajno onečišćenje, treba ocijeniti učinke postrojenja na zdravlje ljudi i emisije postrojenja koje mogu imati takve učinke²⁰.

²⁰ Vidjeti Kirton, J., i Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, osobito str. 12. i 13.). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) opisuje se kao međunarodno neprofitno udruženje tijela za zaštitu okoliša iz država članica Europske unije, zemalja koje pregovaraju o pristupanju Uniji i zemalja kandidatkinja, država članica EGP-a i EFTA-e te potencijalnih kandidata za pristup Europskoj zajednici. Njegova je zadaća zajamčiti učinkovito prenošenje i provedbu europskog prava u području zaštite okoliša poticanjem stručne suradnje te razmjene informacija i dobre prakse među tijelima za zaštitu okoliša (impel.eu).

73. Međutim, uvjeti te ocjene proizlaze samo iz pomnijeg razmatranja relevantnih osnovnih obveza. Pritom najprije treba pojasniti značenje članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama jer je njemačka verzija te odredbe nejasna (odjeljak 1.). Nakon toga treba pojasniti pojam značajnog onečišćenja iz članka 11. točke (c) (odjeljak 2.) i obvezu ponovnog razmatranja dozvole u skladu s člankom 21. (odjeljak 3.).

1. Članak 11. točka (a) – odgovarajuće mjere za sprečavanje

74. U njemačkoj verziji članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama predviđa se poduzimanje svih odgovarajućih mjera opreznosti (*alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen*) protiv onečišćenja. Ta formulacija ide u prilog vrlo dalekosežnoj obvezi. Međutim, druge jezične verzije i sustavna povezanost odredbe ograničavaju njezin učinak.

a) Tumačenje njemačke verzije

75. Pojam mjere opreznosti (*Vorsorgemaßnahme*) podsjeća na načelo opreznosti (*Grundsatz der Vorsorge*), na kojem se u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a temelji politika Unije u području okoliša, uključujući Direktivu o industrijskim emisijama²¹, i koje je predmet opsežne sudske prakse.

76. To načelo omogućuje poduzimanje zaštitnih mjera protiv rizika čije postojanje ili doseg nisu utvrđeni s obzirom na najbolje dostupne znanstvene spoznaje²². Stoga je moguće da buduće spoznaje doista otklone te rizike i da se zaštitne mjere naknadno pokažu suvišnim.

77. Sud je određene odredbe sekundarnog prava s obzirom na načelo opreznosti čak tumačio na način da im se protive mjere ako, s obzirom na najbolje dostupne znanstvene spoznaje, nije sigurno jesu li isključeni svi rizici²³.

78. Čini se da se pojmom „odgovarajuće” (*geeignet*) čak i proširuje obveza iz članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama. Naime, odgovarajuća je mjera ona kojom se može postići njezin cilj. Za pitanje je li mjera odgovarajuća nije bitno jesu li naponi koje je potrebno uložiti proporcionalni tom cilju. Diskrecijska ovlast eventualno postoji u pogledu znanstvenog pitanja može li se mjerom uopće postići njezin cilj.

79. Stoga bi „sve odgovarajuće mjere [opreznosti protiv] onečišćenja” u smislu njemačke verzije članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama obuhvaćale sve mjere kojima se mogu spriječiti onečišćenja čije se nastajanje ne može isključiti prilikom rada postrojenja s obzirom na najbolje dostupne znanstvene spoznaje. U slučaju strožeg tumačenja načela opreznosti ta bi se odredba čak mogla shvatiti na način da se postrojenju može izdati dozvola samo ako se uklone sve sumnje u to da rad postrojenja ne uzrokuje onečišćenja.

²¹ Presuda od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173, t. 53.)

²² Presude od 5. svibnja 1998., National Farmers’ Union i dr. (C-157/96, EU:C:1998:191, t. 63. i 64.); od 9. rujna 2003., Monsanto Agricoltura Italia i dr. (C-236/01, EU:C:2003:431, t. 111.) i od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 43.)

²³ Vidjeti presudu od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173, t. 53.) u pogledu Direktive o industrijskim emisijama, u pogledu Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.) vidjeti presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 44. te 58. i 59.) i od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 66.), a u pogledu zakonodavstva o otpadu vidjeti presudu od 24. listopada 2019., Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, t. 58.). Vidjeti također Sobotta, C., „Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?”, *ERA Forum* 2020., 723.

80. Međutim, njemačka verzija članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama jedina je kojom se zahtijevaju „odgovarajuće mjere [opreznosti]”.

b) Ostale jezične verzije

81. Ostale jezične verzije podudaraju se s njemačkom verzijom u dijelu u kojem se i njima zahtijevaju „sve” mjere. Međutim, u njima se ne upotrebljava pojam opreznosti, nego se oslanjaju na načelo preventivnog djelovanja, na kojem se također temelji politika Unije u području okoliša u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a. Samo u slovenskoj (*preprečevanje*) i finskoj verziji (*estävyt*) upotrebljavaju se pojmovi koji ne odgovaraju pojmu za to načelo iz članka 191. stavka 2. UFEU-a, ali i njih više treba shvatiti u smislu sprečavanja ili prevencije nego u smislu opreznosti.

82. Sud dosad gotovo da i nije razmatrao načelo preventivnog djelovanja, ali je već odlučio da u skladu s njim Unija i države članice trebaju donošenjem odgovarajućih mjera za uklanjanje *poznatih* rizika odmah na izvoru spriječiti, smanjiti i, po mogućnosti, ukloniti zagađenje ili smetnje²⁴. Dok načelo opreznosti stoga obuhvaća situacije neizvjesnosti u pogledu rizika, načelo preventivnog djelovanja trebalo bi ograničiti na zaštitne mjere koje se poduzimaju kad su poznati rizici ili opasnosti koji se nastoje suzbiti²⁵.

83. Osim toga, u drugim jezičnim verzijama članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama nije riječ o poduzimanju „odgovarajućih” mjera. Naprotiv, upotrebljavaju se pojmovi kao što su *appropriate* (EN), *approprié* (FR), *adecuado* (ES) ili čak *opportuno* (IT). Točno je da se i ti pojmovi mogu prevesti kao „odgovarajući”, ali za razliku od njemačkog pojma omogućuju i odvagivanje jesu li napor povezan s predmetnim zaštitnim mjerama proporcionalni zaštiti i predmetnom riziku.

84. Stoga ostale jezične verzije članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama više idu u prilog obvezi da se poduzmu sve *primjerene* (ili razumne) mjere za sprečavanje poznatih rizika nekog postrojenja za okoliš.

c) Struktura i svrha članka 11. točke (a) Direktive o industrijskim emisijama

85. Poznato je da različite jezične verzije treba ujednačeno tumačiti²⁶. Osim toga, nijedna jezična verzija nema prednost pred drugima²⁷. Naprotiv, spornu odredbu treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio²⁸. Osim toga, nastanak odredbe može se također pokazati važnim za njezino tumačenje²⁹.

²⁴ Presuda od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 165.). Međutim, vidjeti također presude od 5. listopada 1999., Lirussi i Bizzaro (C-175/98 i C-177/98, EU:C:1999:486, t. 51.) i od 22. lipnja 2000., Fornasar i dr. (C-318/98, EU:C:2000:337, t. 37.), u kojima se načelo opreznosti također tumači na taj način.

²⁵ Vidjeti osobito moje mišljenje u predmetu Bayer CropScience i Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2020:735, t. 107.) te u predmetima ERG i dr. (C-378/08, EU:C:2009:650, t. 67. i 75.), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, t. 60.) i Komisija/Francuska (C-237/12, EU:C:2014:14, t. 30.).

²⁶ Presude od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 13. i 14.); od 27. ožujka 1990., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, t. 19.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 43.).

²⁷ Presude od 27. ožujka 1990., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, t. 18.) i od 26. siječnja 2021., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 65.).

²⁸ Presude od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 27.) i od 24. veljače 2022., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, t. 27.).

²⁹ Presude od 22. listopada 2009., Zurita García i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, t. 57.); od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.); od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50.) i od 20. prosinca 2017., Acacia i D'Amato (C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:992, t. 31.).

86. Već iz naziva Direktive o industrijskim emisijama i njezina članka 1. stavka 1. proizlazi da se članak 11. točka (a) Direktive ne odnosi na mjere opreznosti, nego na mjere sprečavanja. Međutim, ni u tom dijelu njemačka verzija nije posve točna.

87. Naziv njemačke verzije u zagradama sadržava dodatak *integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung* (integrirano sprečavanje i smanjenje onečišćenja). U skladu s njemačkom verzijom članka 1. stavka 1. Direktivom se propisuju pravila o integriranom sprečavanju i smanjenju onečišćenja nastalog zbog industrijskih aktivnosti. Naziv i članak 1. stavak 1. u skladu su s njemačkom verzijom prethodno važećih direktiva 96/61 i 2008/1 o integriranom sprečavanju i smanjenju onečišćenja.

88. Za razliku od njemačke verzije, u gotovo svim jezičnim verzijama iz 1996. na oba se mjesta upotrebljava pojam koji se u članku 191. stavku 2. UFEU-a upotrebljava za *Vorbeugung* (preventivno djelovanje), kao što su *prévention* u francuskoj, *prevention* u engleskoj ili *prevenzione* u talijanskoj verziji. U većini u međuvremenu dodanih jezičnih verzija također se upotrebljava ekvivalent pojmu *Vorbeugung* (preventivno djelovanje)³⁰, iako postoje i jezične verzije u kojima se, kao u njemačkoj verziji, upotrebljava neki drugi pojam³¹.

89. U svakom slučaju, sve jezične verzije svih triju direktiva podudaraju se u tome da se ni u nazivu ni u članku 1. nije upotrijebio ili se ne upotrebljava pojam *Vorsorge* (opreznost).

90. Osim toga, naziv i članak 1. stavak 1. Direktive o industrijskim emisijama upućuju i na to da njezin cilj nije spriječiti svako onečišćenje jer se u njima spominje i samo *smanjenje* (*Verminderung*) onečišćenja odnosno, u različitim jezičnim verzijama, primjerice u engleskoj, njegova kontrola. Dakle, u Direktivi se prihvaća određeni stupanj onečišćenja. U skladu s tim, člankom 11. točkom (c) zabranjuje se samo značajno onečišćenje.

91. To potvrđuje i članak 11. točka (b) Direktive o industrijskim emisijama. U skladu s njim, prilikom upravljanja postrojenjem treba primjenjivati najbolje raspoložive tehnike. Točno je da su „najbolje” tehnike u skladu s člankom 3. točkom 10. podtočkom (c) one koje su najučinkovitije u postizanju visoke opće razine zaštite okoliša kao cjeline. Međutim, u skladu s člankom 3. točkom 10. podtočkom (b) „raspoložive” su samo tehnike razvijene u rasponu koji dopušta primjenu u odgovarajućem industrijskom sektoru, u *gospodarski* i tehnički održivim uvjetima, uzimajući u obzir i troškove i prednosti. Stoga prilikom određivanja najboljih *raspoloživih* tehnika treba uzeti u obzir i gospodarske aspekte.

92. Međutim, ograničenje obveze primjene najboljih tehnika na „raspoložive tehnike” dovelo bi se u pitanje kad bi članak 11. točka (a) Direktive o industrijskim emisijama sadržavao obvezu da se neovisno o gospodarskoj raspoloživosti poduzme svaka „odgovarajuća” mjera (opreznosti).

93. Okolnost da obveza primjene najboljih raspoloživih tehnika iz članka 11. točke (b) Direktive o industrijskim emisijama konkretizira obvezu iz članka 11. točke (a) da se poduzmu „sve odgovarajuće mjere [opreznosti protiv] onečišćenja” bila je jasnija u izvornoj verziji tih dviju obveza. Naime, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) direktiva 96/61 i 2008/1 trebalo je poduzeti „sve potrebne mjere [opreznosti protiv] onečišćenja, posebno kroz primjenu najboljih

³⁰ Češka, litavska, malteška, mađarska, poljska, rumunjska, slovenska i slovačka verzija

³¹ Bugarska, estonska, hrvatska i latvijska verzija

raspoloživih tehnika”³². Komisija nije obrazložila zašto je u svojem prijedlogu preinake Direktive odvojila ta dva elementa³³. Budući da je obrazložila samo nove i znatno izmijenjene odredbe³⁴, valja pretpostaviti da tu izmjenu nije smatrala značajnom.

94. Prilikom utvrđivanja najboljih raspoloživih tehnika na razini cijele Unije treba uzeti u obzir učinke na zdravlje. Naime, u skladu s člankom 3. točkom 10. Direktive o industrijskim emisijama te tehnike trebale bi sprečavati ili barem smanjivati utjecaj na okoliš i pritom biti najučinkovitije u postizanju visoke opće razine zaštite okoliša. Međutim, konkretni učinci određenog postrojenja na zdravlje pritom su relevantni samo kao dio podataka na temelju kojih se ocjenjuju različite tehnike. Suprotno tomu, za primjenu najboljih raspoloživih tehnika u skladu s člankom 11. točkom (b) utvrđenih na razini Unije u određenom postrojenju nisu izravno relevantni konkretni učinci pojedinog postrojenja na zdravlje.

d) Međuzaključak

95. Stoga članak 11. točku (a) Direktive o industrijskim emisijama treba tumačiti na način da treba poduzeti sve primjerene mjere za sprečavanje ili smanjenje poznatih rizika nekog postrojenja za okoliš.

96. Mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osobito obuhvaćaju primjenu najboljih raspoloživih tehnika u skladu s člankom 11. točkom (b). Prilikom primjene te odredbe na određeno postrojenje nije nužno uzeti u obzir njegove konkretne učinke na zdravlje.

2. Članak 11. točka (c) Direktive o industrijskim emisijama

97. Međutim, članak 11. točka (c) može sadržavati obveze poduzimanja zaštitnih mjera koje prelaze najbolje raspoložive tehnike zbog posebnih značajki pojedinog postrojenja, osobito zbog uvjeta na mjestu na kojem se postrojenje nalazi. Tom odredbom propisuje se da postrojenje ne smije uzrokovati značajno onečišćenje. Ako postrojenje unatoč primjeni najboljih raspoloživih tehnika uzrokuje značajno onečišćenje, treba poduzeti *dodatne* zaštitne mjere koje sprečavaju to onečišćenje.

98. Takve zaštitne mjere također treba smatrati primjerenima u smislu članka 11. točke (a) jer se pojmom „značajno onečišćenje” postavlja apsolutno ograničenje za upravljanje postrojenjem. Ako se ne mogu poduzeti odgovarajuće zaštitne mjere, postrojenje ne može dobiti dozvolu.

99. U članku 3. točki 2. Direktive o industrijskim emisijama definira se pojam onečišćenja, ali ne i kad se ono smatra značajnim. To se može utvrditi samo na temelju ocjene pojedinog onečišćenja i njegovih učinaka.

³² Vidjeti u sličnom smislu već članak 4. točku 1. Direktive Vijeća 84/360/EEZ od 28. lipnja 1984. o suzbijanju onečišćenja zraka iz industrijskih postrojenja (SL 1984., L 188, str. 20.): „sve odgovarajuće mjere [opreznosti protiv] onečišćenja zraka, uključujući primjenu najbolje raspoložive tehnologije [...] ako provedba takvih mjera ne uzrokuje nerazmjerno visoke troškove” [neslužbeni prijevod].

³³ COM(2007) 844 *final*, članak 12. (str. 31.)

³⁴ COM(2007) 844 *final* (str. 11.)

100. Takva ocjena može se apstraktno izvesti iz drugih propisa. Tako je Sud već odlučio da prekoračenje graničnih vrijednosti za sumporov dioksid u zraku u skladu s Direktivom o kvaliteti zraka³⁵ treba smatrati značajnim onečišćenjem³⁶.

101. Međutim, taj primjer ne temelji se na posebnoj prirodi predmetnog propisa. Naprotiv, prema mojem mišljenju značajnim treba smatrati svako onečišćenje koje, uzimajući u obzir eventualne iznimke, dovodi do stanja koje nije u skladu s bilo kojim primjenjivim propisom o zaštiti okoliša.

102. Međutim, ne postoje nikakvi posebni propisi prava Unije iz kojih proizlazi koji učinci onečišćenja koje uzrokuju postrojenja na zdravlje ljudi izravno navode na zaključak da je onečišćenje značajno. Sud ne može ocijeniti postoje li propisi talijanskog nacionalnog prava iz kojih to proizlazi.

103. Međutim, posljedice za zdravlje ljudi mogu i neovisno o povredi posebnih odredbi prava u području zaštite okoliša dovesti do toga da onečišćenje u smislu članka 11. točke (c) Direktive o industrijskim emisijama treba smatrati značajnim. To proizlazi već iz toga da je cilj politike Unije u području okoliša, uključujući Direktivu, u skladu s člankom 191. stavkom 1. drugom alinejom također zaštititi ljudsko zdravlje. Osim toga, na temelju članka 9. i članka 168. stavka 1. prve rečenice UFEU-a te članka 35. druge rečenice Povelje o temeljnim pravima od Unije se zahtijeva da pri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigura visok stupanj zaštite zdravlja ljudi³⁷. Stoga zaštita zdravlja ljudi ima posebnu važnost, koja može opravdati i znatne ekonomske gubitke³⁸.

104. U Direktivi o industrijskim emisijama to osobito dolazi do izražaja time što se u skladu s člankom 8. stavkom 2. drugom rečenicom rad postrojenja do ponovnog postizanja sukladnosti prekida samo ako kršenje uvjeta dozvole prijeti uzrokovanjem neposrednog *značajnog* štetnog učinka na okoliš, ali se prekida u slučaju *svake* neposredne opasnosti za zdravlje ljudi.

105. Točno je da ta odredba ide u prilog tomu da je onečišćenje koje uzrokuje opasnost za zdravlje ljudi uvijek značajno. Međutim, ne može se isključiti da se u slučaju određenih osobito slabih štetnih učinaka na zdravlje može smatrati da onečišćenje koje ih je prouzročilo nije značajno. U prilog tomu osobito ide činjenica da se već i u definiciji onečišćenja u članku 3. točki 2. Direktive o industrijskim emisijama navodi mogućnost štetnog učinka na zdravlje ljudi. Kad bi zbog te mogućnosti odgovarajuće onečišćenje uvijek bilo značajno, zakonodavac bi to izričito naglasio.

106. Stoga je onečišćenje koje uzrokuje štetne učinke na zdravlje značajno samo ako se ti štetni učinci smatraju prekomjernim ugrožavanjem zdravlja ljudi.

107. Kao referentnu vrijednost u tom pogledu IMPEL, mreža europskih tijela za zaštitu okoliša, 2005. prihvatljivim je smatrao jedan dodatni smrtni slučaj godišnje na 1 000 000 ljudi i jedan dodatni slučaj bolesti bez smrtnog ishoda na 100 000 ljudi³⁹, što znači da odgovarajuće onečišćenje

³⁵ Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.), kako je izmijenjena Direktivom Komisije (EU) 2015/1480 od 28. kolovoza 2015. (SL 2015., L 226, str. 4. i ispravak SL 2019., L 72, str. 141.)

³⁶ Presuda od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173 t. 50.). Vidjeti već članak 4. točku 4. Direktive 84/360.

³⁷ Vidjeti presude od 1. travnja 2008., Parlament i Danska/Komisija (C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, t. 75.) i od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 42.).

³⁸ Rješenje od 12. srpnja 1996., Ujedinjena Kraljevina/Komisija (C-180/96 R, EU:C:1996:308, t. 93.) te presude od 17. srpnja 1997., Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, t. 43.); od 19. travnja 2012., Artegoda/Komisija (C-221/10 P, EU:C:2012:216, t. 99.) i od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 156.)

³⁹ Navedeno u bilješci 20., str. 19.

nije bilo značajno. Za usporedbu: u Uniji je 2011. otprilike 70 smrtnih slučajeva na 1 000 000 stanovnika bilo posljedica prometnih nesreća, a 2020. ta je brojka iznosila 49⁴⁰. Međutim, značajni štetni učinci na zdravlje mogu se razgraničiti od onih koji nisu značajni samo u pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir važnost postrojenja i moguće alternative.

108. Za štetne učinke onečišćenja na zdravlje koji predstavljaju povredu temeljnih prava, kao što su učinci koje je ESLJP utvrdio u pogledu čeličane Ilva⁴¹, više se ne može, međutim, *prima facie* smatrati da nisu značajni. Moguće je da sud koji je uputio zahtjev zbog toga u prvom pitanju govori o tome da rizik za zdravlje nije prihvatljiv za znatan dio stanovništva izložen emisijama onečišćujućih tvari.

109. Međutim, prilikom donošenja odluke u glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev treba uzeti u obzir i da su u međuvremenu poduzete daljnje zaštitne mjere, zbog čega se promijenila situacija u odnosu na presude ESLJP-a od 24. siječnja 2019. i 5. svibnja 2022. te na dosadašnju ocjenu štete za zdravlje.

110. Stoga mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osim primjene najboljih raspoloživih tehnika obuhvaćaju i mjere koje su potrebne kako bi se spriječilo da postrojenje uzrokuje značajno onečišćenje u smislu članka 11. točke (c). Onečišćenje se smatra značajnim kad dovodi do stanja koje nije u skladu s primjenjivim propisima o zaštiti okoliša, uzimajući u obzir eventualne iznimke. Neovisno o takvim propisima onečišćenje se smatra značajnim kad, uzimajući u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, dovodi do prekomjernog ugrožavanja zdravlja ljudi. Onečišćenje koje ugrožavanjem zdravlja ljudi dovodi do povrede temeljnih prava izloženih osoba uvijek je značajno.

3. Ponovno razmatranje dozvole

111. Ponovno razmatranje dozvole, koje se također spominje u prvom pitanju, uređuje se člankom 21. Direktive o industrijskim emisijama.

112. To ponovno razmatranje trebalo bi biti posebno relevantno s obzirom na procjenu štete za zdravlje predviđenu talijanskim pravom. Naime, čini se da je isključeno da se ta procjena mogla uzeti u obzir već prilikom izdavanja prvih okolišnih dozvola za čeličanu 2011. i 2012. Naprotiv, koliko je razvidno, ona je uvedena tek člankom 1. stavkom 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 od 4. lipnja 2013. Učinke postrojenja na zdravlje trebalo je prije razmatrati na temelju drugih informacija.

113. U skladu s člankom 21. stavkom 5. točkom (a) Direktive o industrijskim emisijama ponovno razmatranje osobito je nužno ako je onečišćenje koje je uzrokovalo postrojenje takvog značaja da je postojeće granične vrijednosti emisije potrebno revidirati ili nove vrijednosti treba uključiti u dozvolu.

114. Stoga se ta odredba veže uz osnovnu obvezu iz članka 11. točke (c) Direktive o industrijskim emisijama i u njoj se zahtijeva ponovno razmatranje ako se onečišćenje koje uzrokuje postrojenje naknadno pokaže značajnim. Pokazatelji za takvo onečišćenje trebali bi se temeljiti na sustavu

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

⁴¹ Presude ESLJP-a od 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) i od 5. svibnja 2022., Ardimento i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217)

inspekcija zaštite okoliša koji se zahtijeva člankom 23. stavkom 1., kojima se rješava ispitivanje punog opsega učinaka koje na okoliš ima predmetno postrojenje. Procjena štete za zdravlje koja se provodi od izdavanja dozvole i redovito ažurira dio je tog sustava u skladu s člankom 23. stavkom 4. točkom (a) i očito je relevantna za ocjenu u skladu s člankom 21. stavkom 5. točkom (a). Stoga je treba uzeti u obzir.

115. Osim toga, čini se da se to predviđa i člankom 1. stavkom 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61, u skladu s kojim procjena štete za zdravlje ne može sama po sebi izmijeniti integriranu okolišnu dozvolu, ali regija na temelju nje može zatražiti ponovno razmatranje.

4. Odgovor na prvo pitanje

116. Stoga na prvo pitanje treba odgovoriti na način da prilikom izdavanja dozvole za postrojenje u skladu s člancima 4. i 5. Direktive o industrijskim emisijama i ponovnog razmatranja te dozvole u skladu s člankom 21. te direktive treba osigurati da su ispunjene osnovne obveze povezane s upravljanjem postrojenjem iz članka 11.

117. Članak 11. točku (a) Direktive o industrijskim emisijama treba tumačiti na način da treba poduzeti sve primjerene mjere za sprečavanje ili smanjenje poznatih rizika nekog postrojenja za okoliš.

118. Mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osobito obuhvaćaju primjenu najboljih raspoloživih tehnika u skladu s člankom 11. točkom (b). Prilikom primjene te odredbe na određeno postrojenje nije nužno uzeti u obzir njegove konkretne učinke na zdravlje.

119. Mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osim toga obuhvaćaju i mjere koje su potrebne kako bi se spriječilo da postrojenje uzrokuje značajno onečišćenje u smislu članka 11. točke (c). Onečišćenje se smatra značajnim kad dovodi do stanja koje nije u skladu s primjenjivim propisima o zaštiti okoliša, uzimajući u obzir eventualne iznimke. Neovisno o takvim propisima, onečišćenje se smatra značajnim kad, uzimajući u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, dovodi do prekomjernog ugrožavanja zdravlja ljudi. Onečišćenje koje ugrožavanjem zdravlja ljudi dovodi do povrede temeljnih prava izloženih osoba uvijek je značajno.

120. U skladu s člankom 21. stavkom 5. točkom (a) Direktive ponovno razmatranje dozvole osobito je potrebno ako se naknadno, primjerice na temelju procjene štete za zdravlje, utvrdi da postrojenje uzrokuje značajno onečišćenje.

C. Drugo pitanje – uzimanje u obzir emisija

121. Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati treba li u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama u dozvoli za postrojenje uzeti u obzir sve tvari na koje se odnose emisije, koje su znanstveno dokazane kao štetne, uključujući kategorije PM₁₀ (fine čestice) i PM_{2,5} (još manje, odnosno najsitnije čestice), i koje u svakom slučaju potječu iz postrojenja koje se ispituje, ili dozvola treba obuhvaćati samo onečišćujuće tvari koje su predviđene *a priori* zbog prirode i vrste industrijske aktivnosti koja se obavlja. U obrazloženju zahtjeva za prethodnu odluku još se spominju bakar, živa i naftalen.

122. Kao što to navodi Komisija, operater u svojem zahtjevu za dozvolu u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (f) Direktive o industrijskim emisijama treba opisati prirodu i količinu predvidivih emisija iz postrojenja u svaki medij, kao i značajne učinke emisija na okoliš. Stoga se ta obveza odnosi samo na predvidive emisije.

123. Ako se nakon toga izda dozvola, ona u skladu s člankom 14. stavkom 1. točkom (a) i člankom 14. stavkom 2. Direktive o industrijskim emisijama uključuje barem granične vrijednosti emisije ili jednakovrijedne mjere za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. i za ostale onečišćujuće tvari za koje je vjerojatno da će biti emitirane iz predmetnog postrojenja u značajnim količinama.

124. Tužitelji pravilno navode da Prilog II. Direktivi o industrijskim emisijama uključuje onečišćujuće tvari navedene u zahtjevu za prethodnu odluku, a to su organski spojevi koji su hlapljivi kad se ispuste u zrak (točka 4.), odnosno naftalen, metali i njihovi spojevi (točka 5.), odnosno bakar i živa, te krute čestice, uključujući praškaste tvari (točka 6.), odnosno i PM₁₀ i PM_{2,5}. U pogledu ispuštanja u vodu navode se postojani ugljikovodici te postojeane organske otrovne tvari koje se akumuliraju u živim organizmima (točka 5.) i također metali i njihovi spojevi (točka 7.).

125. Međutim, te su kategorije toliko općenito formulirane da se iz njih ne mogu izvesti obveze u pogledu utvrđivanja posebnih graničnih vrijednosti za svaku uključenu tvar, odnosno svaki hlapljivi organski spoj, svaki metal ili svaku kategoriju praškastih tvari. Kao što to navodi Komisija, uvjet ispuštanja značajne količine ne odnosi se samo na ostale onečišćujuće tvari, nego i na onečišćujuće tvari iz Priloga II. Direktivi o industrijskim emisijama. Suprotno tomu, za onečišćujuće tvari iz Priloga II. koje se ne ispuštaju u značajnim količinama nije potrebno utvrditi granične vrijednosti.

126. Ako se izdaje dozvola za nova postrojenja, nužno se mogu uzeti u obzir samo emisije koje su predviđene *a priori* zbog prirode i vrste industrijske aktivnosti koja se obavlja. Kao što to navodi Ilva, to je pitanje trebalo riješiti prilikom utvrđivanja najboljih raspoloživih tehnika, osobito u okviru razmjene podataka u skladu s člankom 13. Direktive o industrijskim emisijama.

127. Najbolje raspoložive tehnike za proizvodnju željeza i čelika utvrđene su u Provedbenoj odluci Komisije od 28. veljače 2012.⁴² i detaljnije se opisuju u referentnom dokumentu o NRT-u iz 2013.⁴³ U njemu se navode onečišćujuće tvari navedene u zahtjevu za prethodnu odluku⁴⁴, iako se djelomično navode kao elementi grupa onečišćujućih tvari (praškaste tvari, policiklički aromatski ugljikovodici). Osim toga, ne može se isključiti da treba uzeti u obzir i zaključke o NRT-u za druge industrijske aktivnosti⁴⁵.

⁴² Provedbena odluka 2012/135/EU o donošenju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT) u okviru Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća o industrijskim emisijama za proizvodnju željeza i čelika (SL 2012., L 70, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 14., str. 227.)

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 Osobito točke 7., 21., 28., 29., 39., 55., 56., 87. i 88. Priloga Provedbenoj odluci 2012/135

⁴⁵ Regija Apulija navodi Provedbenu odluku Komisije (EU) 2017/1442 od 31. srpnja 2017. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT-i) za velike uređaje za loženje u skladu s Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2017., L 212, str. 1.). Moguće je da su relevantni i Provedbena odluka Komisije (EU) 2022/2110 od 11. listopada 2022. o utvrđivanju zaključaka o najboljim raspoloživim tehnikama (NRT) za industriju prerade neobojenih metala u skladu s Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća o industrijskim emisijama (SL 2022., L 284, str. 69.), kao i Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., i Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022.), i Europska komisija, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005.).

128. Kao što je navedeno, postrojenjima u skladu s člankom 11. točkama (a) i (b) treba upravljati uz primjenu najboljih raspoloživih tehnika⁴⁶. U tu svrhu zaključci o NRT-u, odnosno odgovarajuća provedbena odluka Komisije, predstavljaju referencu za utvrđivanje uvjeta dozvole u skladu s člankom 14. stavkom 3. Osim toga, člankom 15. stavkom 2. predviđa se da se granične vrijednosti i jednakovrijedni parametri temelje na najboljim raspoloživim tehnikama. Time se ne propisuje primjena određene tehnike ili tehnologije, ali u skladu s člankom 15. stavkom 3. treba osigurati barem da emisije ne prelaze razine emisije povezane s najboljim raspoloživim tehnikama.

129. Osobito bi za fine čestice veličine PM₁₀ i najsitnije čestice veličine PM_{2,5} mogle biti potrebne strože granične vrijednosti emisije na temelju Direktive o kvaliteti zraka⁴⁷. Naime, granične vrijednosti za kvalitetu zraka utvrđene u toj direktivi smatraju se standardima kvalitete okoliša u smislu članka 3. točke 6. i članka 18. Direktive o industrijskim emisijama⁴⁸. Ako je za poštovanje tih graničnih vrijednosti u zraku potrebno uvesti strože granične vrijednosti emisije za postrojenje, treba ih utvrditi u skladu s člankom 18.

130. Budući da je Sud već utvrdio da su u Tarantu prekoračene granične vrijednosti za čestice PM₁₀ u zraku⁴⁹, valja barem ispitati treba li postrožiti granične vrijednosti emisije za spornu čeličanu. Međutim, čini se da posljednjih godina nije bilo prekoračenja izvan čeličane⁵⁰.

131. Osim toga, iz članka 14. stavka 6. Direktive o industrijskim emisijama proizlazi da su mogući i učinci na okoliš koji nisu obuhvaćeni zaključcima o NRT-u. Naime, u skladu s njim i za takve učinke treba utvrditi uvjete dozvole.

132. Takve dodatne emisije ne proizlaze samo iz činjenice da za predmetnu aktivnost još ne postoje nikakvi ili postoje samo nepotpuni zaključci o NRT-u, nego i iz posebnih uvjeta na mjestu na kojem se nalazi postrojenje.

133. Osim toga, prilikom izdavanja dozvole za postrojenje koje radi odnosno ponovnog razmatranja takve dozvole u skladu s člankom 21. Direktive o industrijskim emisijama kao dio relevantnih znanstvenih podataka⁵¹ treba uzeti u obzir iskustva iz rada postrojenja, odnosno stvarno utvrđene emisije.

134. Zaključno valja napomenuti da prilikom izdavanja dozvole za postrojenje u skladu s člancima 5., 14. i 15. Direktive o industrijskim emisijama i ponovnog razmatranja takve dozvole u skladu s člankom 21. te direktive treba uzeti u obzir sve onečišćujuće tvari koje se ispuštaju u značajnim količinama, a mogu se očekivati na temelju dostupnih informacija, osobito eventualnih zaključaka o NRT-u i iskustava iz stvarnog rada postrojenja, kao i drugih elemenata.

⁴⁶ Vidjeti točke 91. do 95. ovog mišljenja.

⁴⁷ Vidjeti točku 100. ovog mišljenja.

⁴⁸ Presuda od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173, t. 59.)

⁴⁹ Presuda od 10. studenoga 2020., Komisija/Italija (Granične vrijednosti – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto je dio zone IT 1613 (Puglia – industrijska zona).

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

⁵¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2023., Zdrúženie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173, t. 67.).

D. Treće pitanje – rok za prilagodbu postrojenja

135. Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati je li u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama to što je Italija produljila prvotno predviđeni rok za provedbu mjera za zaštitu okoliša i zdravlja koje su predviđene u dozvoli za čeličanu iz 2012. za otprilike sedam i pol godina, tako da taj rok ukupno traje 11 godina, do kolovoza 2023.

136. Odgovor na to pitanje može se relativno jednostavno izvesti iz odredbi Direktive o industrijskim emisijama i prethodno važeće Direktive 96/61 o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja.

137. Budući da se prenesene odredbe Direktive o industrijskim emisijama u skladu s člankom 82. stavkom 1. tek od 7. siječnja 2014. primjenjuju na stara postrojenja kao što je sporna čeličana, dozvola je najprije još ovisila o prenošenju Direktive 96/61.

138. U skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 21. stavkom 1. Direktive 96/61 nadležna tijela trebala su se putem dozvola ili, kada je to primjereno, tako da ponovno razmotre i prema potrebi ažuriraju uvjete, pobrinuti za to da je čeličana Ilva, kao postojeće postrojenje u smislu članka 2. točke 4., najkasnije do 30. listopada 2007., odnosno 11 godina nakon stupanja Direktive na snagu, radila u skladu s Direktivom⁵². Tim dugim rokom dovoljno se zaštitilo povjerenje operatera tih postrojenja u to da se i dalje primjenjuju uvjeti rada.

139. U skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 9. Direktive 96/61 spomenuti uvjeti osobito su trebali osigurati da se prilikom rada postrojenja ispune osnovne obveze, koje su tada bile utvrđene u članku 3. Te osnovne obveze, u dijelu u kojem je to relevantno u ovom slučaju, danas se s istim sadržajem nalaze u članku 11. Direktive o industrijskim emisijama, što znači da razmatranja u pogledu prvog i drugog pitanja vrijede i za stare odredbe.

140. Točno je da je u načelu moguće odrediti rok za provedbu uvjeta i time odgoditi njihovu provedbu. Međutim, ako su uvjeti nužni da bi se osiguralo ispunjavanje osnovnih obveza prilikom rada postrojenja, odgoda ne bi bila u skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive 96/61. Naime, u skladu s njim postrojenje treba raditi u skladu s osnovnim obvezama kako bi dobilo dozvolu. Stoga bi u skladu s člankom 3. točkom (a) postrojenje najkasnije do 30. listopada 2007. trebalo raditi uz primjenu utvrđenih najboljih raspoloživih tehnika. U skladu s točkom (b) od tog trenutka više ne bi smjelo uzrokovati ni značajno onečišćenje.

141. To, naravno, vrijedi i za izmjene u pogledu postojećeg postrojenja. One se smiju provesti samo ako postrojenje nakon toga i dalje ispunjava primjenjive zahtjeve. Prijelazna razdoblja za to se nisu predviđala ni Direktivom 96/61 ni Direktivom 2008/1 niti su navedena u Direktivi o industrijskim emisijama.

142. Kao što to pravilno navodi Komisija, člankom 8. Direktive o industrijskim emisijama potvrđuje se da se primjena uvjeta dozvole ne može odgoditi. U skladu s člankom 8. stavkom 2. točkom (b) operater u slučaju kršenja uvjeta dozvole odmah poduzima mjere za ograničavanje posljedica za okoliš i za sprečavanje mogućih nezgoda i nesreća. Osim toga, člankom 8. stavkom 2. drugom rečenicom čak se zahtijeva prekid rada postrojenja ako kršenje uvjeta dozvole

⁵² Vidjeti presudu od 31. ožujka 2011., Komisija/Italija (C-50/10, EU:C:2011:200, t. 29.).

predstavlja neposrednu opasnost za zdravlje ljudi ili ako prijeti uzrokovanjem neposrednog značajnog štetnog učinka na okoliš. Suprotno tomu, članak 14. direktiva 96/61 i 2008/1 ograničava se na općenito podsjećanje na poštovanje uvjeta dozvole.

143. Suprotno mišljenjima Ilve, Acciaierie d'Italia i Italije, ne postoji uporište za to da se odgoda provedbe nužnih uvjeta može opravdati ograničenjem proizvodnje postrojenja.

144. Doduše, treba poći od toga da se u slučaju manje proizvodnje i učinci na okoliš i osobito emisije postrojenja ukupno smanjuju. Smanjenje proizvodnje stoga može pridonijeti tomu da se poštuju granične vrijednosti Direktive o kvaliteti zraka u blizini postrojenja. Ono možda može spriječiti i neposrednu opasnost za zdravlje ljudi ili neposredni značajni štetni učinak na okoliš u smislu članka 8. stavka 2. druge rečenice Direktive o industrijskim emisijama.

145. No, manja proizvodnja u pravilu ne dovodi do poštovanja graničnih vrijednosti emisija. Prema definiciji iz članka 3. točke 5. Direktive o industrijskim emisijama, granična vrijednost emisije znači masa izražena *u obliku* određenih specifičnih parametara, koncentracija i/ili razina emisije koja se ne smije prekoračiti tijekom jednog ili više vremenskih razdoblja. U skladu s time, Odluka Komisije o najboljim raspoloživim tehnikama za proizvodnju željeza i čelika od 28. veljače 2012.⁵³ vrijednosti emisija u vezi s NRT-ima za emisije u zrak definira kao masa emitiranih tvari po obujmu ispušnih tvari ili po masenoj jedinici proizvedenih ili prerađenih proizvoda. U pravilu se takve vrijednosti ne smanjuju u slučaju manje proizvodnje.

146. Ipak, navedena odluka od 28. veljače 2012. mogla je stvarno pokrenuti rok za provedbu uvjeta. Naime, ona je dovela do potrebe za izmjenama uvjeta dozvole. U tom se pogledu člankom 13. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2008/1, koja se u međuvremenu primjenjivala, predviđalo da dozvolu treba ponovno razmotriti ako značajne promjene najboljih raspoloživih tehnika omogućuju značajno smanjenje emisija bez prekomjernih troškova. Iz toga proizlazi mogućnost odvagivanja.

147. Međutim, od 7. siječnja 2014. primjenjuje se Direktiva o industrijskim emisijama. U njezinu članku 21. stavku 3. više se ne predviđa mogućnost odvagivanja. Naprotiv, u njemu se za prilagodbu uvjeta dozvole novim tehnikama predviđa rok od četiri godine, odnosno u ovom slučaju do 28. veljače 2016.

148. Međutim, i u slučaju promjena koje se ne odnose na najbolje raspoložive tehnike može se, u slučaju određenih uvjeta, iznimno odobriti odgoda.

149. Primjerice, ako uvjeti u skladu s člankom 14. stavkom 1. i člankom 18. Direktive o industrijskim emisijama trebaju zajamčiti usklađivanje sa standardima kvalitete okoliša, standard kvalitete okoliša mogao bi sadržavati mogućnost odgode. U tom slučaju ne bi bilo potrebno već unaprijed primjenjivati uvjete za usklađivanje s tim standardima.

150. Isto je tako moguće da je određeno onečišćenje najprije prihvatljivo, ali kasnije na temelju daljnjeg razvoja događaja postane značajno u smislu članka 11. točke (c) Direktive o industrijskim emisijama. Takva situacija može proizići, primjerice, iz dopuštanja daljnjih izvora onečišćenja, osobito daljnjih postrojenja, ako ukupna količina onečišćujućih tvari dovodi do prekoračenja graničnih vrijednosti iz Direktive o kvaliteti zraka ili povrede zabrane pogoršanja odnosno načela

⁵³ Navedena u bilješci 42.

poboljšanja u skladu s člankom 4. stavkom 1. Okvirne direktive o vodama⁵⁴. Ako je moguć takav razvoj događaja, odgovarajuće zaštitne mjere mogu se utvrditi i za postojeća postrojenja, ali njihova primjena odgađa se dok dodatni izvori onečišćujućih tvari doista ne pridonese onečišćenju. Takvo prijevremeno utvrđivanje zaštitnih mjera čak je smisleno jer na taj način operater postrojenja dobiva na vremenu za provedbu mjera.

151. Međutim, u ovom slučaju nisu vidljivi razlozi za takve iznimke.

152. Naposljetku, radi potpunosti valja napomenuti da države članice u skladu s člankom 14. stavkom 4. Direktive o industrijskim emisijama i člankom 193. UFEU-a mogu utvrditi strože uvjete od onih koji su potrebni na temelju Direktive. Stoga Direktiva po svojoj prirodi ne sadržava zahtjeve u pogledu takvih uvjeta, tako da o državama članicama ovisi hoće li odgoditi njihovu primjenu.

153. Slijedom navedenog valja zaključiti da je uvjete dozvole koji su bili potrebni kako bi se zajamčilo da je postrojenje s dozvolom najprije od 30. listopada 2007. usklađeno s Direktivom 96/61, nakon toga s Direktivom 2008/1, a od 7. siječnja 2014. s Direktivom o industrijskim emisijama, u skladu s člankom 3., člankom 5. stavkom 1. i člankom 9. Direktive 96/61 odnosno Direktive 2008/1 te člancima 4., 5., 11. i 14. Direktive o industrijskim emisijama trebalo bez daljnje odgode primjenjivati sa stupanjem na snagu dozvole te ih i dalje treba primjenjivati ako odgoda nije moguća na temelju posebnih okolnosti, primjerice jer je Komisija donijela novu odluku o najboljim raspoloživim tehnikama, jer standard kvalitete okoliša koji treba primjenjivati u smislu članka 18. Direktive o industrijskim emisijama tek kasnije proizvodi učinke ili jer određeno onečišćenje koje je najprije prihvatljivo tek na temelju mogućeg kasnijeg razvoja događaja treba smatrati značajnim u smislu članka 11. točke (c) Direktive o industrijskim emisijama.

V. Zaključak

154. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori na sljedeći način:

1. Prilikom izdavanja dozvole za postrojenje u skladu s člancima 4. i 5. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) i ponovnog razmatranja te dozvole u skladu s člankom 21. te direktive treba osigurati da su ispunjene osnovne obveze povezane s upravljanjem postrojenjem iz članka 11.

Članak 11. točku (a) Direktive treba tumačiti na način da treba poduzeti sve primjerene mjere za sprečavanje ili smanjenje poznatih rizika nekog postrojenja za okoliš.

Mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osobito obuhvaćaju primjenu najboljih raspoloživih tehnika u skladu s člankom 11. točkom (b). Prilikom primjene te odredbe na određeno postrojenje nije nužno uzeti u obzir njegove konkretne učinke na zdravlje.

Mjere iz članka 11. točke (a) Direktive osim toga obuhvaćaju i mjere koje su potrebne kako bi se spriječilo da postrojenje uzrokuje značajno onečišćenje u smislu članka 11. točke (c). Onečišćenje se smatra značajnim kad dovodi do stanja koje nije u skladu s primjenjivim propisima o zaštiti okoliša, uzimajući u obzir eventualne iznimke. Neovisno o takvim

⁵⁴ Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

propisima onečišćenje se smatra značajnim kad, uzimajući u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, dovodi do prekomjernog ugrožavanja zdravlja ljudi. Onečišćenje koje ugrožavanjem zdravlja ljudi dovodi do povrede temeljnih prava izloženih osoba uvijek je značajno.

U skladu s člankom 21. stavkom 5. točkom (a) Direktive ponovno razmatranje dozvole osobito je potrebno ako se naknadno, primjerice na temelju procjene štete za zdravlje, utvrdi da postrojenje uzrokuje značajno onečišćenje.

2. Prilikom izdavanja dozvole za postrojenje u skladu s člancima 5., 14. i 15. Direktive 2010/75 i ponovnog razmatranja takve dozvole u skladu s člankom 21. te direktive treba uzeti u obzir sve onečišćujuće tvari koje se ispuštaju u značajnim količinama, a mogu se očekivati na temelju dostupnih informacija, osobito eventualnih zaključaka o NRT-u i iskustava iz stvarnog rada postrojenja, kao i drugih elemenata.
3. Uvjete dozvole koji su bili potrebni kako bi se zajamčilo da je postrojenje s dozvolom najprije od 30. listopada 2007. usklađeno s Direktivom 96/61 o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja, nakon toga s Direktivom 2008/1 o integriranom sprečavanju i smanjivanju onečišćenja okoliša, a od 7. siječnja 2014. s Direktivom 2010/75, u skladu s člankom 3., člankom 5. stavkom 1. i člankom 9. Direktive 96/61 odnosno Direktive 2008/1 te člancima 4., 5., 11. i 14. Direktive 2010/75 trebalo je bez daljnje odgode primjenjivati sa stupanjem na snagu dozvole te ih i dalje treba primjenjivati ako odgoda nije moguća na temelju posebnih okolnosti, primjerice jer je Komisija donijela novu odluku o najboljim raspoloživim tehnikama, jer standard kvalitete okoliša koji treba primjenjivati u smislu članka 18. Direktive 2010/75 tek kasnije proizvodi učinke ili jer određeno onečišćenje koje je najprije prihvatljivo tek na temelju mogućeg kasnijeg razvoja događaja treba smatrati značajnim u smislu članka 11. točke (c) Direktive 2010/75.