



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 14. decembra 2023¹

Zadeva C-626/22

**C. Z. in drugi
proti**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria in drugi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale di Milano (sodišče prve stopnje v Milanu, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2010/75 – Industrijske emisije – Celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja – Ponovno preverjanje in posodobitev pogojev iz dovoljenja – Ukrepi za varstvo okolja in zdravja ljudi“

I. Uvod

1. Jeklarna Ilva v Tarantu v Italiji je po eni strani ena največjih tovrstnih tovarn v Evropi in pomemben gospodarski dejavnik. Po drugi strani pa ima glede na ugotovitve ESČP znatne škodljive vplive na okolje in škoduje zdravju lokalnih prebivalcev.²

2. Zahteve prava Unije za tako tovarno so določene predvsem v Direktivi o industrijskih emisijah³ ter v pravnih aktih o najboljših razpoložljivih tehnologijah, tako imenovanih zaključkih o BAT, ki jih je Komisija pripravila skupaj z zastopniki interesov in predstavniki držav članic.

3. V sporu o tem, ali jeklarna Ilva deluje v skladu s temi zahtevami, se sprašuje Sodišče, kakšen pomen imajo nekatere informacije o vplivu jeklarne na zdravje ljudi in katere emisije je treba upoštevati. Sprašuje se tudi, ali je dopustno vedno znova podaljševati rok za izpolnjevanje nekaterih pogojev iz dovoljenja.

4. Res je, da je Sodišče pred kratkim že imelo priložnost preučiti nekatera vprašanja v zvezi z določanjem mejnih vrednosti pri izdaji obratovalnega dovoljenja.⁴ Vendar mu daje ta predlog za sprejetje predhodne odločbe priložnost, da se temeljiteje posveti splošnim pogojem za izdajo dovoljenja v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Sodbi ESČP z dne 24. januarja 2019, Cordella in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), in z dne 5. maja 2022, Ardimento in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17).

⁴ Sodba z dne 9. marca 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Direktiva o industrijskih emisijah je prenovila Direktivo 2008/1/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja,⁵ ki je kodificirala Direktivo 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja,⁶ ne da bi spremenila njeno vsebino. Vendar so številne določbe treh direktiv enake ali vsaj zelo podobne.

6. Čeprav se predložitveno sodišče v svojih vprašanjih sklicuje na številne uvodne izjave in določbe Direktive o industrijskih emisijah, so pomembne le naslednje določbe.

7. Člen 3 Direktive o industrijskih emisijah opredeljuje različne pojme:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(2) ‚onesnaževanje‘ pomeni neposredno ali posredno vnašanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti okolja, poškoduje materialno lastnino ali škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja;

(3) ‚obrat‘ pomeni nepremično tehnično enoto, v kateri poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I ali v delu 1 Priloge VII,^[7] in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti na istem mestu, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki so navedene v teh prilogah in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje;

[...]

(5) ‚mejna vrednost emisij‘ pomeni maso, izraženo z nekaterimi posebnimi parametri, koncentracijo in/ali raven emisije, ki v enem ali več časovnih obdobjih ne sme biti presežena;

[...]

(10) ‚najboljše razpoložljive tehnologije‘ pomeni najbolj učinkovito in napredno stopnjo v razvoju dejavnosti in njihovega načina obratovanja, ki kaže praktično primernost posameznih tehnologij kot podlage za določitev mejnih vrednosti emisij in drugih pogojev v dovoljenju za preprečevanje, in če to ni izvedljivo, zmanjševanje emisij ter vpliva na okolje kot celoto:

(a) ‚tehnologije‘ vključuje tako uporabljene tehnologije kot tudi način načrtovanja, gradnje, vzdrževanja, upravljanja in razgradnje obrata;

⁵ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 (UL 2008, L 24, str. 8).

⁶ Direktiva Sveta z dne 24. septembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80).

⁷ V Prilogi I, točke od 2.2 do 2.4, so navedene različne industrijske dejavnosti, povezane z jeklom in železom.

- (b) ‚razpoložljive tehnologije‘ pomeni tehnologije na takšni ravni, ki omogoča uporabo v ustrezni industrijski panogi pod ekonomsko in tehnično izvedljivimi pogoji, ob upoštevanju stroškov in prednosti, ne glede na to, ali se tehnologije uporabljajo ali razvijajo znotraj zadevne države članice, če je le upravljavcu primerno dostopna;
- (c) ‚najboljša‘ pomeni najučinkovitejša pri doseganju visoke splošne ravni varstva okolja kot celote“.

8. Člen 4(1) Direktive o industrijskih emisijah predvideva pridržek dovoljenja:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da noben obrat ali kurilna naprava, sežigalnica odpadkov ali naprava za sosežig odpadkov ne obratuje brez dovoljenja.

[...]“

9. Člen 5 Direktive o industrijskih emisijah se v zvezi s pogoji za izdajo dovoljenja sklicuje na Direktivo:

„Brez poseganja v druge zahteve nacionalnega prava ali prava Unije pristojni organ izda dovoljenje, če obrat izpolnjuje zahteve te direktive.“

10. Izpolnjevanje pogojev iz dovoljenja je urejeno v členu 8 Direktive o industrijskih emisijah:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so pogoji iz dovoljenja izpolnjeni.

2. V primeru kršitve pogojev iz dovoljenja države članice zagotovijo, da:

- (a) upravljavec takoj obvesti pristojni organ;
- (b) upravljavec takoj sprejme potrebne ukrepe, s katerimi zagotovi, da se skladnost v najkrajšem možnem času ponovno vzpostavi;
- (c) pristojni organ od upravljavca zahteva, da sprejme kakršne koli ustrezne dopolnilne ukrepe, ki so po mnenju pristojnega organa potrebni za ponovno vzpostavitev skladnosti.

Kadar kršitev pogojev iz dovoljenja povzroča neposredno nevarnost za zdravje ljudi ali grozi, da povzroči neposreden znatni škodljivi vpliv na okolje, in dokler skladnost ni ponovno vzpostavljena v skladu s točkama (b) in (c) prvega pododstavka, se dejavnost obrata, kurilne naprave, sežigalnice odpadkov, naprave za sosežig odpadkov ali njihovega zadevnega dela prekine.“

11. Člen 10 Direktive o industrijskih emisijah ureja področje uporabe poglavja II:

„To poglavje se uporablja za dejavnosti iz Priloge I in, kjer je primerno, za dejavnosti, ki dosegajo prage zmogljivosti iz navedene priloge.“

12. Člen 11 Direktive o industrijskih emisijah vsebuje splošna načela, ki urejajo osnovne obveznosti upravljavca. Poudariti je treba točke od a do c:

„(a) izvajajo se vsi ustrezni ukrepi za preprečevanje onesnaževanja okolja;

(b) uporabljajo se najboljše razpoložljive tehnologije;

(c) ni povzročeno znatno onesnaženje okolja“.

13. Vsebina vloge za dovoljenje je predmet člena 12 Direktive o industrijskih emisijah. V skladu z odstavkom 1(f) in (g) je treba opisati emisije in tehnologije:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da vloga za dovoljenje vključuje opis:

[...]

(f) vrste in količine predvidljivih emisij iz obrata v vsako prvine okolja kot tudi opredelitev pomembnih vplivov emisij na okolje;

(g) predlaganega tehnološkega postopka in drugih tehnologij za preprečevanje ali, če to ni mogoče, zmanjševanje emisij iz obrata“.

14. Člen 13 Direktive o industrijskih emisijah vsebuje pravila o tem, kako Komisija skupaj z državami članicami, zadevnimi panogami in nevladnimi organizacijami, ki spodbujajo varstvo okolja, opredeli najboljše razpoložljive tehnologije.

15. Pogoji iz dovoljenja za izpolnjevanje osnovnih obveznosti iz člena 11 Direktive o industrijskih emisijah in daljnosežnejših okoljskih standardov kakovosti iz člena 18 so urejeni v členu 14:

„1. Države članice zagotovijo, da dovoljenje vsebuje vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenj iz členov 11 in 18.

Ti ukrepi vključujejo najmanj naslednje:

(a) mejne vrednosti emisij za onesnaževala, naštet v Prilogi II in za druga onesnaževala, za katera je verjetno, da jih posamezni obrat izpušča v pomembnih količinah, pri čemer je treba upoštevati njihovo vrsto in zmožnost prenašanja onesnaženja iz ene prvine okolja v drugo;

[...]

2. Za namene točke (a) odstavka 1 se mejne vrednosti emisij lahko dopolnijo ali nadomestijo z enakovrednimi parametri ali tehničnimi ukrepi, ki zagotavljajo enakovredno stopnjo varstva okolja.

3. Zaključki o BAT so referenca za določanje pogojev v dovoljenju.

4. Brez poseganja v člen 18 lahko pristojni organ določi pogoje v dovoljenju, ki so strožji od pogojev, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, kot so opisane v zaključkih o BAT. Države članice lahko vzpostavijo pravila, po katerih lahko pristojni organ določi take strožje pogoje.

5. [...]

6. Če dejavnost ali vrsta obratovalnega postopka, ki se izvaja v obratu, ni zajeta v zaključkih o BAT ali če navedeni zaključki ne obravnavajo vseh možnih vplivov dejavnosti ali postopka na okolje, pristojni organ po predhodnem posvetovanju z upravljavcem določi pogoje v dovoljenju na podlagi najboljših razpoložljivih tehnologij, ki jih je določil za zadevne dejavnosti ali postopke, ob upoštevanju meril iz Priloge III.

7. [...]“

16. Člen 15(2) in (3) Direktive o industrijskih emisijah vsebuje pravila o določanju mejnih vrednosti emisij, ki so pomembne v tem primeru:

„2. Brez vpliva na člen 18 temeljijo mejne vrednosti emisij, enakovredni parametri in tehnični ukrepi iz člena 14(1) in (2) na najboljših razpoložljivih tehnologijah, brez predpisovanja uporabe katerekoli metode ali določenega tehnološkega postopka.

3. Pristojni organ določi mejne vrednosti emisij, ki zagotavljajo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja ne presegajo ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot je določeno v odločitvah glede zaključkov o BAT iz člena 13(5), in sicer:

- (a) določi mejne vrednosti emisij, ki ne presegajo vrednosti emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami. Te mejne vrednosti emisij so izražene za enaka ali krajša časovna obdobja in pod enakimi referenčnimi pogoji kot vrednosti emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami; ali
- (b) določi mejne vrednosti emisij, ki so drugačne od vrednosti pod točko (a) v smislu vrednosti, časovnih obdobj in referenčnih pogojev.

Pri uporabi točke (b) pristojni organ vsaj enkrat letno oceni rezultate spremljanja emisij kot zagotovilo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja niso presegle ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami.“

17. Člen 18 Direktive o industrijskih emisijah določa dodatne zahteve za izpolnjevanje okoljskih standardov kakovosti:

„Kadar predpisana kakovost okolja zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, se v dovoljenje vključijo dodatni ukrepi, kar pa ne vpliva na druge morebitne ukrepe za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja.“

18. Člen 21 Direktive o industrijskih emisijah se nanaša na redno preverjanje in posodabljanje pogojev v dovoljenju. Preverjanje je potrebno zlasti v štirih letih po sprejetju odločitve o novih zaključkih o najboljših razpoložljivih tehnologijah (odstavek 3), po sprejetju nove ali revidirane predpisane kakovosti okolja (odstavek 5(c)) in ko

„[je] onesnaževanje okolja, ki ga povzroča obrat, [...] tako veliko, da je treba v dovoljenju popraviti obstoječe mejne vrednosti emisij ali vanj vključiti nove“ (odstavek 5(a)).

B. Italijanska zakonodaja in razvoj dovoljenj

1. Splošni predpisi

19. Italija je Direktivo o industrijskih emisijah prenesla z Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale“ (zakonska uredba št. 152 iz leta 2006 „Predpisi v okoljskih zadevah“, poimenovana tudi „Testo unico Ambiente“ (zakon o okolju).

2. Poseben predpis iz leta 2012

20. Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (uredba-zakon št. 207 z dne 3. decembra 2012), ki je bila z zakonom št. 231 z dne 24. decembra 2012 s spremembami preoblikovana v zakon, vsebuje posebne določbe za jeklarno, ki je predmet spora. Te so bile uvedene, potem ko je preiskovalni sodnik Tribunale di Taranto (prvostopenjsko sodišče v Tarantu, Italija) leta 2012 odredil začasni zaseg s prepovedjo uporabe naprav in surovin družbe Ilva.

21. S členom 1(1) uredbe-zakona št. 207 je bil uveden pojem „obrat strateškega nacionalnega pomena“. V njem je določeno, da če je to nujno za ohranjanje delovnih mest in zagotavljanje proizvodnje, lahko minister za okolje ob preverjanju celovitega okoljskega dovoljenja odobri nadaljevanje dejavnosti za 36 mesecev, če se spoštujejo tam navedene zahteve, in sicer tudi v primeru, ko pravosodni organi zasežejo premoženje podjetja, in ne da bi se poseglo v izvajanje dejavnosti podjetja.

22. Člen 1a(1) uredbe-zakona št. 207 določa, da pristojni zdravstveni organi na vseh območjih, kjer so obrati strateškega nacionalnega pomena, „skupaj pripravijo poročilo o oceni škodljivih posledic za zdravje tudi na podlagi deželnega registra tumorjev in epidemioloških zemljevidov glavnih bolezni, povezanih z okoljem“, in ga vsaj enkrat na leto posodablajo.

23. V členu 3 uredbe-zakona št. 207 je določeno, da je „jeklarna družbe ILVA S.p.A. v Tarantu obrat strateškega nacionalnega interesa“, družbi Ilva pa dovoljeno, da v mejah, določenih v celovitem okoljskem dovoljenju za leto 2012, še 36 mesecev od datuma začetka veljavnosti uredbe-zakona (torej do 3. decembra 2015) „še naprej opravlja proizvodno dejavnost v obratu in trži proizvode [...]“.

3. Poseben predpis iz leta 2013

24. Leta 2013 je bil sprejet Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (uredba-zakon št. 61 z dne 4. junija 2013), ki je bila z zakonom št. 89 z dne 3. avgusta 2013 s spremembami preoblikovana v zakon.

25. In sicer, člen 1(1) uredbe-zakona št. 61 na splošno določa, da je za vsako podjetje določene velikosti, ki upravlja vsaj en industrijski obrat strateškega nacionalnega pomena, mogoče določiti izredno upravo, če „je proizvodna dejavnost objektivno povzročala ali povzroča resno in znatno nevarnost za celovitost okolja in zdravje ljudi zaradi večkratnega neupoštevanja celovitega okoljskega dovoljenja“.

26. Člen 2(1) uredbe-zakona št. 61 določa, da so za družbo Ilva „izpolnjeni“ pogoji za izredno upravo.

27. Člen 1(5) uredbe-zakona št. 61 poleg tega določa, da mora hkrati z imenovanjem izredne uprave odbor treh strokovnjakov – ki se izberejo izmed subjektov z dokazanimi izkušnjami in kvalifikacijami na področju varstva okolja in zdravja ter inženirstva, ki jih imenuje minister za okolje po posvetovanju z ministroma za zdravje in za gospodarski razvoj – v skladu s predpisi Evropske unije in mednarodnimi predpisi ter nacionalnimi in deželnimi zakoni določiti „načrt ukrepov in dejavnosti za varstvo okolja in zdravja z ukrepi in roki, potrebnimi za zagotavljanje upoštevanja zakonskih predpisov in celovitega okoljskega dovoljenja“.

28. V skladu s členom 1(7) uredbe-zakona št. 61 jeodobritev tega načrta z uredbo predsednika Sveta ministrov enakovredna spremembi celovitega okoljskega dovoljenja. Dokončanje ukrepov, določenih v celovitem okoljskem dovoljenju, je predvideno v roku „šestintrideset mesecev od datuma začetka veljavnosti zakona o preoblikovanju [te] uredbe“, in sicer do 3. avgusta 2016. Poleg tega ta odstavek izrecno določa, da sama ocena škodljivih posledic za zdravje ne more biti povod za spremembo celovitega okoljskega dovoljenja, vendar daje deželi pravico (kot organu, pristojnemu tudi za javno zdravje), da zahteva njegovo ponovno preverjanje (rezultati analiz podatkov, ki so jih pridobili zdravstveni organi, so razdeljeni na tri ravni glede na ugotovljene kritične točke, šele tretja raven pa daje deželi pravico, da zahteva ponovno preverjanje celovitega okoljskega dovoljenja).

29. Za izvajanje uredbe-zakona št. 61 je bila sprejeta 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 predsednika Sveta ministrov z dne 14. marca 2014 o odobritvi načrta ukrepov in dejavnosti s področja varstva okolja in zdravja v skladu s členom 1(5) in (7) uredbe-zakona št. 61 z dne 4. junija 2013, ki je bila z zakonom št. 89 z dne 3. avgusta 2013 s spremembami preoblikovana v zakon“) (v nadaljevanju: DPCM 2014).

4. Poseben predpis iz leta 2015

30. Decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20 (uredba-zakon št. 1 z dne 5. januarja 2015, ki je bila z zakonom št. 20 z dne 4. marca 2015 s spremembami preoblikovana v zakon) razširja seznam insolventnih velikih podjetij, sprejetih v postopek določitve izredne uprave, tako da se ta postopek razširi tudi na podjetja, ki upravljajo vsaj en industrijski obrat strateškega nacionalnega pomena. Družbi Ilva je bila zato določena izredna uprava z uredbo ministrstva za gospodarski razvoj z dne 21. januarja 2015, zaradi česar je prenehala izredna uprava iz uredbe-zakona št. 61/2013.

31. Uredba-zakon št. 1 določa, da se šteje, da je načrt ukrepov in posegov iz DPCM 2014 „izveden, če je do 31. julija 2015 realiziranih vsaj 80 odstotkov zahtev, v zvezi s katerimi se rok izteče do tega datuma“, in poudarja, da je zadnji rok za izvedbo preostalih zahtev 3. avgust 2016.

5. Predpisa iz let 2015 in 2016 o prodaji družbe Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA“ (uredba-zakon št. 191 z dne 4. decembra 2015 o nujnih določbah za prodajo podjetij skupine ILVA tretjim osebam), ki je bila z zakonom št. 13 z dne 1. februarja 2016 s spremembami preoblikovana v zakon, in Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 „Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali

del Gruppo ILVA“ (uredba-zakon št. 98 z dne 9. junija 2016 o nujnih določbah za dokončanje postopka prodaje podjetij skupine ILVA), ki je bila z zakonom št. 151 z dne 1. avgusta 2016 s spremembami preoblikovana v zakon, urejata razpisni postopek za prenos podjetij skupine Ilva.

33. Zlasti odstavka 8.1 in 8.2 člena 1 uredbe-zakona št. 191 iz leta 2015 določata, da lahko uspešni ponudnik vloži predlog za spremembo ukrepov in dejavnosti za varstvo okolja, določenih v načrtu, odobrenem z DPCM 2014. Predlagane spremembe morajo zagotavljati standarde varstva okolja, ki so skladni z določbami načrta, odobrenega z DPCM 2014, če so te med seboj združljive, odrejeni pa so z DPCM, ki „velja kot celovito okoljsko dovoljenje, po potrebi upošteva presojo vpliva na okolje in zaključuje vse tekoče postopke za pridobitev celovitega okoljskega dovoljenja“.

34. Poleg tega je predvideno podaljšanje roka za izvedbo zahtev iz celovitega okoljskega dovoljenja za leto 2012 in načrta, odobrenega z DPCM 2014, do 30. junija 2017.

35. Uredba št. 98 iz leta 2016 določa, da se ocenjevanje predlogov sprememb okoljskega načrta iz DPCM 2014 izvede pred oddanim razpisom. Določa tudi sprejetje nove DPCM, ki mora vsebovati spremembe DPCM 2014 in potrebna dovoljenja za obratovanje jeklarne glede na nov industrijski načrt, ki ga predloži uspešni ponudnik.

36. Decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 (uredba-zakon št. 244 z dne 30. decembra 2016), ki je bila z zakonom št. 19 z dne 27. februarja 2017 s spremembami preoblikovana v zakon, predvideva ponovno podaljšanje roka za izvedbo zahtev iz celovitega okoljskega dovoljenja za leto 2012 in načrta, odobrenega z DPCM 2014, do 30. septembra 2017. Poleg tega povezuje veljavno celovito okoljsko dovoljenje z rokom za realizacijo posameznih ukrepov sanacije okolja.

6. Dovoljenje iz leta 2017

37. DPCM 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 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 z dne 29. septembra 2017 o odobritvi sprememb načrta ukrepov in dejavnosti za varstvo okolja in zdravja iz [DPCM 2014] v skladu s členom 1(8.1) uredbe-zakona št. 191 z dne 4. decembra 2015, ki je bila z zakonom št. 13 z dne 1. februarja 2016 s spremembami preoblikovana v zakon) (v nadaljevanju: DPCM 2017) vsebuje zadnje spremembe dovoljenja za jeklarno Ilva, ki so predstavljene v predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

38. Določa spremembe in dopolnitve okoljskega načrta iz DPCM 2014 in določa dodaten rok za izvedbo določenih ukrepov sanacije okolja do 23. avgusta 2023.

39. Poleg tega določa, da se v primeru neizpolnjevanja načrta, ki ni odvisno od volje upravljavca, sproži postopek za zamik roka za izpolnitev obveznosti.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

40. V Tarantu je jeklarna v lasti družbe Ilva, ki je pod izredno upravo. Upravlja jo družba Acciaierie d'Italia S.p.A., ki jo nadzoruje družba Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸ ESČP je v sodbi iz leta 2019 ugotovilo, da gre za največji industrijski jeklarski kompleks v Evropi, ki obsega približno 1500 ha in zaposluje približno 11.000 delavcev.⁹

41. Čeprav jeklarna obratuje že dlje časa, so pristojni organi njeno obratovanje prvič odobrili 4. avgusta 2011 na podlagi splošnih italijanskih predpisov za prenos Direktive 2008/1, ki jo je nadomestila Direktiva o industrijskih emisijah. To dovoljenje so spremenili 26. oktobra 2012.

42. Vendar, kot je razvidno iz upoštevni italijanskih predpisov, jeklarna od konca leta 2012 ne obratuje več v skladu s splošnimi italijanskimi predpisi za izvajanje Direktive o industrijskih emisijah, temveč na podlagi večkrat spremenjenih posebnih predpisov.

43. Ti predpisi med drugim določajo stalno spremljanje zdravstvenega stanja v okolici, kar je lahko pod določenimi pogoji povod za ponovno preverjanje dovoljenja.

44. Poleg tega so bili določeni roki za izvedbo ukrepov za zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje, ki so bili že vključeni v spremenjeno celovito okoljsko dovoljenje iz leta 2012. Potem ko je bil v uredbi-zakonu št. 61 iz leta 2013 sprva določen rok 3. avgust 2016, je bil ta rok pozneje večkrat podaljšan, glede na navedbe v predlogu za sprejetje predhodne odločbe nazadnje leta 2017 do 23. avgusta 2023.

45. Vendar tožeče stranke navajajo, da je bil rok za izpolnjevanje določenih zahtev 10. avgusta 2023 ponovno podaljšan. Navedena uredba ministra za okolje in energetska varnost št. 278 z dne 10. avgusta 2023 (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ določa „alternativne ukrepe“ („misure alternative“).

46. Tožeče stranke, prebivalke Taranta, so pri Tribunale di Milano (sodišče prve stopnje v Milanu, Italija) vložile skupinsko tožbo proti družbam Ilva, Acciaierie d'Italia in Acciaierie d'Italia Holding za prepoved obratovanja tovarne ali vsaj delov tovarne zaradi varstva pravice do zdravja, pravice do neobremenjenega in mirnega življenja ter podnebnih pravic. Po njihovem mnenju so bile te pravice že desetletja bistveno prizadete zaradi obratovanja jeklarne.

47. Tribunale di Milano (sodišče prve stopnje v Milanu) Sodišču postavlja naslednja vprašanja iz tega postopka:

„1. Ali je treba Direktivo [...] o industrijskih emisijah [...], zlasti uvodne izjave 4, 18, 34, 28 in 29 ter člene 3, točka 2, 11, 12 in 23 [te direktive], ter načelo previdnosti in varstva zdravja ljudi iz člena 191 PDEU in člena 174 PE[S] razlagati tako, da država članica lahko v nacionalnem zakonu določi, da je ocena škodljivih posledic za zdravje akt, ki ni povezan s postopkom za izdajo in ponovno preverjanje celovitega okoljskega dovoljenja – v obravnavani zadevi [DPCM iz leta 2017] – njena izdelava pa nima nujno samodejnih učinkov na pravočasno in učinkovito obravnavo s strani pristojnega organa v okviru postopka ponovnega preverjanja

⁸ Po podatkih na spletni strani podjetja je bilo to podjetje leta 1995 privatizirano in je zdaj v 62-odstotni lasti mednarodne jeklarske skupine. Preostale delnice so v lasti italijanske države (<https://www acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, stran obiskana 16. avgusta 2023).

⁹ Sodba ESČP z dne 24. januarja 2019, Cordella in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, točka 12).

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, stran obiskana 16. oktobra 2023.

celovitega okoljskega dovoljenja/DPCM, zlasti če rezultati te ocene pokažejo nesprejemljivost tveganja za zdravje za številne prebivalce, na katere vplivajo emisije onesnaževal; ali pa je treba Direktivo razlagati tako, da (i) se lahko sprejemljivo tveganje za zdravje ljudi oceni z znanstveno epidemiološko analizo; (ii) mora biti ocena škodljivih posledic za zdravje interni akt v postopku izdaje in ponovnega preverjanja celovitega okoljskega dovoljenja/DPCM ter njegov nujni pogoj, zlasti pa jo mora pristojni organ nujno, učinkovito in hitro obravnavati pri izdaji ali ponovnem preverjanju celovitega okoljskega dovoljenja?

2. Ali je treba Direktivo [...] o industrijskih emisijah [...], zlasti uvodne izjave 4, [11], 18, 21, 34, 28 in 29 ter člene 3, točka 2, 11, 14, 15, 18 in 21, razlagati tako, da mora država članica v nacionalnem zakonu določiti, da morajo biti v celovitem okoljskem dovoljenju (v obravnavani zadevi celovito okoljsko dovoljenje iz leta 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) vedno obravnavane vse izpuščene snovi, za katere je znanstveno dokazano, da so škodljive, vključno s frakcijami PM₁₀ in PM_{2,5}, ki izvirajo iz obrata, ki je predmet preverjanja; oziroma ali je treba Direktivo razlagati tako, da mora celovito okoljsko dovoljenje (upravni sklep o odobritvi) zajemati samo onesnaževala, ki so vnaprej določena zaradi narave in vrste industrijske dejavnosti, ki se opravlja?
3. Ali je treba Direktivo [...] o industrijskih emisijah [...], zlasti uvodne izjave 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 in 43 ter člene 3, točki 2 in 25, 11, 14, 16 in 21, razlagati tako, da lahko država članica z izvajanjem nacionalnega zakona za industrijsko dejavnost, ki povzroča resno in veliko tveganje za varstvo okolja in zdravje ljudi, podaljša rok, določen upravljavcu za usklajitev te industrijske dejavnosti z izdanim dovoljenjem, tako da izvede v dovoljenju določene ukrepe in dejavnosti za varstvo okolja in zdravja, za približno sedem let in pol od prvotno določenega roka in v celoti za enajst let?“

48. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, družba Ilva, družba Acciaierie d'Italia, dežela Apulija, Italijanska republika in Evropska komisija so predložile pisna stališča. Te stranke in še ena intervenientka v nacionalnem postopku, Gruppo di Intervento Giuridico, so sodelovale tudi na obravnavi 7. novembra 2023.

IV. Pravna presoja

49. Predložitveno sodišče želi ugotoviti, kakšen pomen imajo nekatere informacije o vplivu jeklarne na zdravje ljudi (glej točko B) in informacije o nekaterih emisijah (glej točko C) ter ali je dopustno vedno znova podaljševati rok za izpolnjevanje nekaterih pogojev iz dovoljenja (glej točko D). Pred tem pa je treba obravnavati ugovore dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe.

A. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

50. Družbi Ilva in Acciaierie d'Italia menita, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten. Predložitveno sodišče naj ne bi dovolj pojasnilo, zakaj potrebuje razlago navedenih določb in uvodnih izjav (glej točko 1), po italijanskem pravu razlaga prava Unije naj ne bi bila pomembna (glej točko 2) in, končno, navedene določbe naj ne bi bile niti dovolj določne niti se naj nanje v postopku v glavni stvari ne bi bilo mogoče sklicevati zoper družbi Ilva in Acciaierie d'Italia, saj sta osebi zasebnega prava (glej točko 3).

51. Načeloma je le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, pristojno, da ob upoštevanju okoliščin zadeve presodi tako potrebo po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago pravila prava Unije, načeloma dolžno odločati. Za taka vprašanja velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če zahtevana razlaga pravila Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.¹¹

1. Obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

52. Družbi Ilva in Acciaierie d'Italia se sklicujeta na člen 94(c) Poslovnika, da bi dokazali, da predložitveno sodišče ni predložilo podatkov, ki jih Sodišče potrebuje, da bi odgovorilo na predlog za sprejetje predhodne odločbe.

53. V skladu s to določbo mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.

54. V zvezi s tem je res, da predložitveno sodišče v svojih vprašanjih navaja številne določbe in uvodne izjave Direktive o industrijskih emisijah ter člen 191 PDEU, ne da bi podrobno pojasnilo, zakaj potrebuje razlago vseh navedenih besedil.

55. Vendar je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da predložitveno sodišče želi izvedeti, ali iz navedenih besedil izhajajo tri posebne obveznosti. Predmet predloženih vprašanj je torej dovolj jasno opredeljen v predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

2. Pomembnost za odločitev v skladu z italijanskim pravom

56. Družbi Ilva in Acciaierie d'Italia prav tako navajata, da zahtevana razlaga ni pomembna za odločitev v postopku v glavni stvari zaradi različnih razmislekov, ki imajo podlago v italijanskem pravu. Predložitveno sodišče naj zlasti ne bi moglo niti razveljaviti dovoljenja niti naj ga pri svojem odločanju ne bi moglo prezreti. Poleg tega naj bi bila zakonitost tega dovoljenja že pravnomočno ugotovljena.

57. Vendar Sodišče ne more odločiti, ali so ti ugovori utemeljeni, saj ni njegova naloga, da razlaga nacionalne predpise o pristojnostih predložitvenega sodišča. Ta razlaga je v izključni pristojnosti nacionalnih sodišč.¹²

58. Poleg tega je Italija, ki ne izpodbija dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, v povezavi s postopkom Cordella večkrat dokazala pred ESČP, da lahko tožbe pred italijanskimi civilnimi sodišči, kot je postopek v glavni stvari v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, zagotovijo učinkovito pravno varstvo prizadetih oseb v zvezi s tveganji za zdravje, ki jih povzroča

¹¹ Sodba z dne 6. oktobra 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, točki 27 in 28 ter navedena sodna praksa).

¹² Sodbi z dne 27. oktobra 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, točka 57), in z dne 14. junija 2017, Online Games in drugi (C-685/15, EU:C:2017:452, točka 45).

jeklarna Ilva.¹³ Možnost take tožbe je v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije,¹⁴ ki določa, da morajo imeti člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

59. Zato tudi ti ugovori ne vzbujajo očitnih dvomov o pomembnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe za odločitev.

3. Neposredna uporaba določb, ki jih je treba razlagati

60. Nazadnje družbi Ilva in Acciaierie d'Italia navajata, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni pomemben za odločitev, ker je neposredna uporaba določb, ki jih je treba razlagati, izključena tako na splošno kot zlasti v razmerju do njiju kot oseb zasebnega prava. Njun pravni položaj izhaja bolj iz posebnih predpisov, ki jih je Italija sprejela za jeklarno.

61. V zvezi s to trditvijo je treba priznati, da direktiva sama za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in da se torej nanjo proti njemu ni mogoče sklicevati. Če bi se namreč možnost sklicevanja na določbo neprenesene ali nepravilno prenesene direktive razširila na področje odnosov med posamezniki, bi se s tem Evropski uniji priznala pristojnost, da posameznikom predpisuje obveznosti s takojšnjim učinkom, to pristojnost pa ima samo tam, kjer je pristojna za sprejemanje uredb. Tako niti jasne, natančne in nepogojne določbe direktive, ki posameznikom daje pravice ali jim nalaga obveznosti, ni mogoče uporabiti kot take v okviru spora, ki poteka izključno med posamezniki. Prav tako se na direktivo ni mogoče sklicevati v sporu med posamezniki, da bi se preprečila uporaba ureditve države članice, ki je v nasprotju s to direktivo.¹⁵

62. Razlaga direktive v sporu med osebami zasebnega prava je prav tako lahko pomembna za odločitev, saj morajo nacionalna sodišča, ki jim je zaupana razlaga nacionalnega prava, pri uporabi tega prava upoštevati vsa nacionalna pravna pravila in uporabiti metode razlage, ki jih to pravo priznava, da bi ga v največjem mogočem obsegu razložila glede na besedilo in namen zadevne direktive za doseg rezultata, določenega v tej direktivi, in tako izpolnila zahteve iz člena 288, tretji odstavek, PDEU.¹⁶

63. O tem, v kolikšni meri je taka razlaga italijanskega prava v skladu s pravom Unije mogoča, lahko odločajo le italijanska sodišča.

64. Poleg tega je glede na razpoložljive informacije italijanska država še vedno skoraj 40-odstotni lastnik družbe Ilva¹⁷ in ima poseben vpliv prek izredne uprave in odbora, ki ga sestavljajo trije strokovnjaki. Zato ni mogoče izključiti, da družba Ilva spada pod italijansko državo, ki pa ne sme imeti koristi od nepravilnega prenosa Direktive o industrijskih emisijah.¹⁸ V tem primeru bi se bilo mogoče neposredno sklicevati na Direktivo v razmerju do družbe Ilva.¹⁹

¹³ Sodba ESČP z dne 24. januarja 2019, Cordella in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, točka 112), in obvestilo italijanske vlade ob 1459. zasedanju Odbora ministrov Sveta Evrope (marec 2023), dokument DH-DD(2023)36 z dne 6. januarja 2023, str. 9.

¹⁴ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

¹⁵ Sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točke od 42 do 44 in navedena sodna praksa).

¹⁶ Sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 39 in navedena sodna praksa).

¹⁷ Glej zgoraj opombo 8.

¹⁸ Glej sodbi z dne 12. julija 1990, Foster in drugi (C-188/89, EU:C:1990:313, točka 17), in z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točka 32).

¹⁹ Glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 91).

65. Kar zadeva ugovor, da določbe iz vprašanj za predhodno odločanje niso vsebinsko primerne, da bi utemeljile neposredno veljavne obveznosti, bi bilo to morda treba obravnavati v okviru razprave o posameznih vprašanjih, čeprav se vprašanja ne nanašajo izrecno na to vprašanje.

66. Zato je treba tudi te očitke zavrni, predlog za sprejetje predhodne odločbe pa je v celoti dopusten.

B. Prvo vprašanje – ocena škodljivih posledic za zdravje

67. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali je ocena škodljivih posledic za zdravje, predvidena v italijanskem pravu, pomembna za izdajo in preverjanje integriranega okoljskega dovoljenja obrata na podlagi Direktive o industrijskih emisijah, če se pri oceni izkaže, da je tveganje za zdravje za številne prebivalce, na katere vplivajo emisije onesnaževal, nesprejemljivo.

68. Člen 4 Direktive o industrijskih emisijah določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da noben obrat ne obratuje brez dovoljenja. V skladu s členom 5(1) pristojni organ brez poseganja v druge zahteve nacionalnega prava ali prava Unije izda dovoljenje, če obrat izpolnjuje zahteve Direktive o industrijskih emisijah. V skladu s členom 10 za dejavnosti iz Priloge I in, kjer je primerno, za dejavnosti, ki dosegajo prage zmogljivosti iz navedene priloge, veljajo zahteve iz poglavja II (členi od 10 do 27).

69. Izhajati je treba iz tega, da je jeklarna, ki je predmet spora, obrat v smislu člena 3, točka 3, v povezavi s Prilogo I, točka 2.2 (proizvodnja surovega železa ali jekla); upoštevati je mogoče tudi točki 2.3 (predelava železa in jekla) in 2.4 (livarne železa in jekla) te priloge. Glede na velikost obrata je treba doseči tudi količinske pragove.

70. Kar zadeva tveganja za zdravje, bistvene zahteve izhajajo iz člena 11 Direktive o industrijskih emisijah, ki določa osnovne obveznosti za delovanje obratov. Pomembne so zlasti črke a, b in c. Člen 11(a) določa, da je treba izvajati vse ustrezne ukrepe za preprečevanje onesnaževanja okolja, točka (b) zahteva uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, v skladu s točko (c) pa obrati ne smejo povzročati znatnega onesnaženja okolja.

71. Ker se točki (a) in (c) člena 11 Direktive o industrijskih emisijah navezujeta na pojem onesnaževanja, je njegova opredelitev v členu 3, točka 2, odločilnega pomena. V skladu s to opredelitvijo onesnaževanje pomeni neposredno ali posredno vnašanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zlasti zdravju ljudi.

72. Zato je treba v nasprotju s stališčem družbe Ilva pri preverjanju, ali so spoštovane osnovne obveznosti iz člena 11(a) in (c) Direktive o industrijskih emisijah, torej ali se izvajajo ustrezni ukrepi za preprečevanje onesnaževanja in ali se preprečuje znatno onesnaževanje, presojati vpliv obrata na zdravje ljudi in emisije iz obrata, ki lahko imajo tak vpliv.²⁰

²⁰ Glej že Kirton, J., in Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, zlasti str. 12 in 13). Mreža Evropske unije za izvajanje in uveljavljanje okoljskega prava (IMPEL) se opisuje kot mednarodno neprofitno združenje okoljskih organov držav članic Evropske unije, držav pristopnic in kandidatk EU, držav EGP in EFTA ter potencialnih kandidatk za članstvo v Evropski skupnosti. Njena naloga je zagotoviti učinkovito izvajanje in uveljavljanje evropske okoljske zakonodaje s spodbujanjem strokovnega sodelovanja, informacij in izmenjave najboljših praks med okoljskimi organi (impel.eu).

73. Vendar je mogoče podrobna pravila te presoje razbrati le iz podrobnejše obravnave upoštevanih osnovnih obveznosti. V zvezi s tem je treba najprej pojasniti pomen člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah, saj je nemška različica te določbe dvoumna (glej v zvezi s tem točko 1). Nato je treba obravnavati pojem znatnega onesnaženja iz člena 11(c) (glej v zvezi s tem točko 2) in obveznost ponovnega preverjanja dovoljenja na podlagi člena 21 (glej v zvezi s tem točko 3).

1. Člen 11(a) – ustrezni ukrepi za preprečevanje

74. Člen 11(a) Direktive o industrijskih emisijah v nemški različici določa, da je treba sprejeti „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen“ (vse primerne previdnostne ukrepe) proti onesnaženju. To besedilo kaže na zelo široko obveznost. Vendar druge jezikovne različice in sistemski okvir ureditve omejujejo njen učinek.

a) Razlaga nemške različice

75. Pojem „previdnostni ukrep“ spomni na previdnostno načelo, ki je v skladu s členom 191(2) PDEU temelj okoljske politike Unije – vključno z Direktivo o industrijskih emisijah²¹ – in je predmet obsežne sodne prakse.

76. To načelo omogoča sprejetje zaščitnih ukrepov proti tveganjem, katerih obstoj ali obseg nista ugotovljena na podlagi najboljših razpoložljivih znanstvenih dognanj.²² Zato je mogoče, da bodo prihodnja dognanja dejansko ovrgla ta tveganja, tako da se bodo zaščitni ukrepi pozneje izkazali za nepotrebne.

77. Sodišče je nekatere določbe sekundarne zakonodaje v luči previdnostnega načela razlagalo celo tako, da nasprotujejo ukrepom, dokler glede na najboljša razpoložljiva znanstvena dognanja obstaja negotovost, ali so izključena vsa tveganja.²³

78. Zdi se, da izraz „primerne“ celo še razširja obveznost iz člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah. Ukrep je namreč mogoče šteti za „primeren“, kadar je z njim mogoče doseči cilj. Ali je potreben strošek sorazmeren s tem ciljem, ni pomembno. Polje proste presoje obstaja kvečjemu v zvezi z znanstvenim vprašanjem, ali lahko ukrep sploh doseže svoj cilj.

79. „Vsi primerni previdnostni ukrepi proti onesnaževanju okolja“ v smislu nemške različice člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah bi tako vključevali vse ukrepe za preprečevanje onesnaževanja, katerega nastanka med delovanjem obrata ob upoštevanju najboljših

²¹ Sodba z dne 9. marca 2023, *Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadiie“* in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 53).

²² Sodbe z dne 5. maja 1998, *National Farmers' Union* in drugi (C-157/96, EU:C:1998:191, točki 63 in 64); z dne 9. septembra 2003, *Monsanto Agricoltura Italia* in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 111), in z dne 1. oktobra 2019, *Blaise* in drugi (C-616/17, EU:C:2019:800, točka 43).

²³ Glej sodbo z dne 9. marca 2023, *Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadiie“* in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 53), v zvezi z Direktivo o industrijskih emisijah in Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek, str. 102) sodbi z dne 7. septembra 2004, *Waddenvereniging* in *Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, točke 44, 58 in 59), in z dne 10. oktobra 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 66), in v zvezi s pravom na področju odpadkov sodbo z dne 24. oktobra 2019, *Prato Nevoso Termo Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898, točka 58). Glej tudi 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.

razpoložljivih znanstvenih dognanj ni mogoče izključiti. Ob ožji razlagi previdnostnega načela bi bilo to določbo mogoče razumeti celo tako, da se za obrat lahko izda dovoljenje le, če ni nikakršnega dvoma, da bo deloval brez onesnaževanja okolja.

80. Vendar je nemška različica člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah edina različica, ki zahteva „primerne previdnostne ukrepe“.

b) Druge jezikovne različice

81. Druge jezikovne različice se ujemajo z nemško različico v tem smislu, da prav tako zahtevajo „vse“ ukrepe. Vendar ne uporabljajo pojma previdnosti, temveč se oprejo na načelo, da je treba delovati preventivno, na katerem v skladu s členom 191(2) PDEU temelji tudi okoljska politika Unije. Le slovenska različica („preprečevanje“) in finska različica („estävät“) uporabljata izraza, ki ne ustrezata izrazu tega načela v členu 191(2) PDEU, vendar je tudi ta izraza verjetno treba razumeti v smislu preprečevanja ali prevencije in ne v smislu previdnosti.

82. Sodišče doslej skorajda ni razpravljalo o načelu, da je treba delovati preventivno, vendar je že odločilo, da so Unija in države članice v skladu z njim dolžne s sprejetjem ukrepov zoper znana tveganja preprečiti, zmanjšati in, kolikor je mogoče, odpraviti vire onesnaževanja ali škodljivih vplivov.²⁴ Medtem ko previdnostno načelo torej zajema primere negotovosti glede tveganj, bi morale biti načelo, da je treba delovati preventivno, omejeno na zaščitne ukrepe, kadar so tveganja ali nevarnosti, proti katerim se bori, znana.²⁵

83. Poleg tega druge jezikovne različice člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah ne zahtevajo sprejetja „primernih“ ukrepov. Namesto tega uporabljajo izraze, kot so „appropriate“ (EN), „approprié“ (FR), „adecuado“ (ES) ali celo „opportuno“ (IT). Te izraze je mogoče prevesti tudi kot „primeren“, vendar drugače kot nemški izraz omogočajo tudi razmislek o tem, ali je strošek, povezan z zadevnimi zaščitnimi ukrepi, sorazmeren z zaščitnim učinkom in zadevnim tveganjem.

84. Te druge jezikovne različice člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah so torej bolj v prid obveznosti sprejetja vseh *ustreznih* (oziroma razumnih) ukrepov za preprečevanje znanih tveganj, ki jih obrat pomeni za okolje.

²⁴ Sodba z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 165). Vendar glej tudi sodbi z dne 5. oktobra 1999, Lirussi in Bizzaro (C-175/98 in C-177/98, EU:C:1999:486, točka 51), in z dne 22. junija 2000, Fornasar in drugi (C-318/98, EU:C:2000:337, točka 37), ki prav tako razumeta previdnostno načelo v tem smislu.

²⁵ Glej zlasti moje sklepne predloge v zadevi Bayer CropScience in Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2020:735, točka 107) in moje sklepne predloge v zadevah ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2009:650, točki 67 in 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, točka 60) in Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:14, točka 30).

c) Sistematika in namen člena 11(a) Direktive o industrijskih emisijah

85. Kot je znano, je treba različne jezikovne različice razlagati enotno.²⁶ Prav tako nima nobena jezikovna različica prednosti pred drugimi.²⁷ Nasprotno, zadevno določbo je treba razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je.²⁸ Poleg tega lahko tudi nastanek določbe prispeva k njeni razlagi.²⁹

86. Da se člen 11(a) Direktive o industrijskih emisijah ne nanaša na preventivne ukrepe, temveč na ukrepe za preprečevanje, je razvidno že iz naslova te direktive in njenega člena 1(1). Vendar tudi v tem primeru nemška različica ni prav posrečena.

87. V nemški različici vsebuje naslov dodatek v oklepajih „celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja“. V skladu s členom 1, prvi odstavek, Direktiva določa pravila o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja okolja, ki je posledica industrijskih dejavnosti. Naslov in člen 1, prvi odstavek, ustrezata prej veljavnima direktivama 96/61 in 2008/1 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja.

88. Razen nemške različice so vse jezikovne različice iz leta 1996 v obeh točkah uporabljale izraz, ki je v členu 191(2) PDEU sinonim za preventivo, na primer „prévention“ v francoščini, „prevention“ v angleščini ali „prevenzione“ v italijanščini. Večina jezikovnih različic, ki so bile dodane od takrat, prav tako uporablja ustreznico preprečevanje,³⁰ čeprav obstajajo tudi jezikovne različice, ki – tako kot nemška različica – uporabljajo nek drug izraz.³¹

89. Vse jezikovne različice vseh treh direktiv se v vsakem primeru ujemajo v tem, da niti v naslovu niti v členu 1 niso uporabljale oziroma ne uporabljajo pojma previdnosti.

90. Poleg tega iz naslova in člena 1, prvi odstavek, Direktive o industrijskih emisijah tudi izhaja, da njen cilj ni preprečiti vsakršno onesnaževanje, saj omenja tudi samo *zmanjšanje* onesnaževanja oziroma v drugih jezikovnih različicah, kot je angleška, njegov nadzor. Zato Direktiva dopušča določeno stopnjo onesnaževanja. V skladu s tem člen 11(c) prepoveduje le znatno onesnaženje.

91. To potrjuje člen 11(b) Direktive o industrijskih emisijah. V skladu z njim je treba pri delovanju obrata uporabljati najboljše razpoložljive tehnologije. Namreč, „najboljše“ tehnologije v skladu s členom 3, točka 10(c), so tiste, ki so najučinkovitejše pri doseganju visoke splošne ravni varstva okolja kot celote. Vendar so v skladu s členom 3, točka 10(b), „razpoložljive“ tehnologije le tiste, ki so razvite v obsegu, ki ob upoštevanju razmerja med stroški in koristmi omogoča njihovo uporabo pod pogoji, ki so *ekonomsko* in tehnično upravičeni v zadevnem industrijskem sektorju. Zato je treba pri določanju najboljših *razpoložljivih* tehnologij upoštevati tudi ekonomske vidike.

²⁶ Sodbe z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točki 13 in 14); z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 19), in z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, točka 43).

²⁷ Sodbi z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 18), in z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65).

²⁸ Sodbi z dne 1. marca 2016, Kreis Warendorf in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 27), in z dne 24. februarja 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, točka 27).

²⁹ Sodbe z dne 22. oktobra 2009, Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 57); z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135); z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 50), in z dne 20. decembra 2017, Acacia in D'Amato (C-397/16 in C-435/16, EU:C:2017:992, točka 31).

³⁰ Tako češka, litovska, malteška, madžarska, poljska, romunska, slovenska in slovaška različica.

³¹ Tako bolgarska, estonska, hrvaška in latvijska različica.

92. Vendar bi bila omejitev obveznosti uporabe najboljših tehnologij na „razpoložljive tehnologije“ ogrožena, če bi člen 11(a) Direktive o industrijskih emisijah uvedel obveznost sprejetja vsakega „ustreznega“ previdnostnega ukrepa ne glede na ekonomsko razpoložljivost.

93. To, da obveznost uporabe najboljših razpoložljivih tehnologij iz člena 11(b) Direktive o industrijskih emisijah konkretizira obveznost iz člena 11(a), da se sprejmejo „vsi ustrezni ukrepi za preprečevanje onesnaževanja okolja“, je bilo v prvotni različici teh dveh obveznosti jasnejše. V skladu s členom 3(1)(a) direktiv 96/61 in 2008/1 je bilo namreč treba „izvaja[ti] vs[e] ustrezn[e] ukrep[e] za preprečevanje onesnaževanja okolja, zlasti z uporabo najboljše razpoložljive tehnologije“. ³² Komisija ni pojasnila, zakaj je v svojem predlogu za prenovitev Direktive ločila ta dva elementa. ³³ Ker je pojasnila le nova in bistveno spremenjena pravila, ³⁴ je mogoče domnevati, da je to spremembo štela za nepomembno.

94. Učinke na zdravje je treba pri identifikaciji najboljših razpoložljivih tehnologij upoštevati za vso Unijo. Te tehnologije naj bi namreč v skladu s členom 3, točka 10, Direktive o industrijskih emisijah preprečevale ali vsaj zmanjševale vplive na okolje in bi bile hkrati najučinkovitejše pri doseganju visoke splošne ravni varstva okolja. Vendar so konkretni učinki določenega obrata na zdravje pomembni le kot del podatkov, na podlagi katerih se ocenjujejo različne tehnologije. Po drugi strani pa uporaba najboljših razpoložljivih tehnologij, identificiranih po vsej Uniji, v skladu s členom 11(b) v določenem obratu ni neposredno odvisna od konkretnih učinkov na zdravje v vsakokratnem obratu.

d) Vmesni predlog

95. Člen 11(a) Direktive o industrijskih emisijah je zato treba razumeti tako, da je treba sprejeti vse ustrezne ukrepe za preprečevanje ali zmanjšanje znanih tveganj, ki jih obrat pomeni za okolje.

96. Ukrepi iz člena 11(a) Direktive vključujejo zlasti uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij iz člena 11(b). Pri uporabi te določbe za določen obrat ni treba upoštevati njegovih konkretnih učinkov na zdravje.

2. Člen 11(c) Direktive o industrijskih emisijah

97. Člen 11(c) pa lahko zaradi posebnih značilnosti posameznega obrata, zlasti zaradi pogojev na njegovi lokaciji, ustvari obveznosti sprejetja zaščitnih ukrepov, ki presegajo najboljše razpoložljive tehnologije. Ta določba določa pogoj, da obrat ne povzroča znatnega onesnaženja okolja. Če torej obrat kljub uporabi najboljših razpoložljivih tehnologij povzroča znatno onesnaženje, je treba sprejeti *dodatne* zaščitne ukrepe za preprečevanje takega onesnaževanja.

98. Take zaščitne ukrepe je treba šteti za ustrezne tudi v smislu člena 11(a), saj je s pojmom „znatno onesnaženje okolja“ določena absolutna meja za delovanje obratov. Če ustrezni zaščitni ukrepi niso mogoči, obratu ni mogoče izdati dovoljenja.

³² Podobno je določal že člen 4, točka 1, Direktive Sveta z dne 28. junija 1984 o boju proti onesnaževanju zraka iz industrijskih obratov (84/360/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 219): „vsi ustrezni preventivni ukrepi proti onesnaževanju zraka, skupaj z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, pod pogojem, da uporaba tovrstnih ukrepov ne povzroča čezmernih stroškov“.

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

³⁴ COM(2007) 844 final (str. 11).

99. Čeprav Direktiva o industrijskih emisijah v členu 3, točka 2, opredeljuje pojem onesnaževanja, pa ne določa, kdaj ga je treba šteti za znatno. To lahko izhaja le iz ocene vsakokratnega onesnaženja in njegovih učinkov.

100. Tako oceno je mogoče abstraktno izpeljati iz drugih predpisov. Tako je Sodišče že odločilo, da je treba prekoračitev mejnih vrednosti žveplovega dioksida v zunanjem zraku v skladu z Direktivo o kakovosti zunanjega zraka³⁵ obravnavati kot znatno onesnaženje okolja.³⁶

101. Vendar ta primer ne temelji na posebnosti zadevne ureditve. Po mojem mnenju je treba kot znatno razvrstiti vsako onesnaževanje, ki – ob upoštevanju morebitnih izjem – povzroči stanje, ki ni združljivo z nobenim veljavnim predpisom o varstvu okolja.

102. Vendar v pravu Unije ni posebnih določb, iz katerih bi bilo razvidno, kateri učinki onesnaževanja okolja, povezanega z obratom, na zdravje ljudi neposredno narekujejo sklep, da je onesnaževanje okolja znatno. Sodišče ne more presojati, ali obstajajo določbe italijanskega nacionalnega prava, ki pripeljejo do tega rezultata.

103. Vendar lahko posledice za zdravje ljudi tudi neodvisno od kršitve posebnih določb okoljske zakonodaje povzročijo, da se onesnaževanje okolja šteje za znatno v smislu člena 11(c) Direktive o industrijskih emisijah. To izhaja že iz dejstva, da je v skladu s členom 191(1), druga alinea, PDEU cilj okoljske politike Unije – vključno z navedeno direktivo – tudi varovanje zdravja ljudi. Poleg tega člena 9 in 168(1), prvi stavek, PDEU ter člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah zavezujejo Unijo, da pri opredeljevanju in izvajanju politik in ukrepov Unije zagotovi visoko raven varovanja zdravja na vseh področjih.³⁷ Zato je varovanje zdravja ljudi še posebej pomembno in lahko upraviči tudi pomembne negativne ekonomske posledice.³⁸

104. V Direktivi o industrijskih emisijah pride to do izraza v tem, da v skladu s členom 8(2), drugi stavek, neupoštevanje pogojev iz dovoljenja zahteva prekinitev delovanja obrata, dokler skladnost ni ponovno vzpostavljena, le v primeru neposrednega *znatnega* škodljivega vpliva na okolje, medtem ko se to zahteva v primeru *vsake* neposredne nevarnosti za zdravje ljudi.

105. To pravilo je sicer v prid temu, da je onesnaževanje, ki ogroža zdravje ljudi, vedno znatno. Kljub temu ni mogoče izključiti, da se lahko zaradi nekaterih škodljivih učinkov na zdravje, ki imajo še posebej majhno težo, onesnaženje, ki povzroča te učinke, šteje za neznatno. To potrjuje zlasti dejstvo, da je v opredelitvi onesnaževanja iz člena 3, točka 2, Direktive o industrijskih emisijah že omenjena možnost škodovanja zdravju ljudi. Če bi škodovanje vedno pripeljalo do tega, da bi bilo zadevno onesnaženje znatno, bi moral zakonodajalec to izrecno navesti.

106. Onesnaževanje, ki povzroča škodljive učinke na zdravje, je torej znatno le, če je treba te škodljive učinke šteti za prekomerno povzročanje škode na zdravju ljudi.

³⁵ Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije (EU) 2015/1480 z dne 28. avgusta 2015 (UL 2015, L 226, str. 4).

³⁶ Sodba z dne 9. marca 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 50). Glej že člen 4, točka 4, Direktive 84/360.

³⁷ Sodbi z dne 1. aprila 2008, Parlament in Danska/Komisija (C-14/06 in C-295/06, EU:C:2008:176, točka 75), in z dne 1. oktobra 2019, Blaise in drugi (C-616/17, EU:C:2019:800, točka 42).

³⁸ Sklep z dne 12. julija 1996, Združeno kraljestvo/Komisija (C-180/96 R, EU:C:1996:308, točka 93), in sodbe z dne 17. julija 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, točka 43); z dne 19. aprila 2012, Artegođan/Komisija (C-221/10 P, EU:C:2012:216, točka 99), in z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, EU:C:2016:325, točka 156).

107. Leta 2005 je Mreža evropskih okoljskih organov (IMPEL) kot vodilo štela, da sta ena dodatna smrt na leto na 1.000.000 ljudi in en dodaten primer na 100.000 ljudi v primeru bolezni brez smrtnega izida še sprejemljiva,³⁹ torej da zadevno onesnaženje ni znatno. Za primerjavo: v Uniji je leta 2011 zaradi prometnih nesreč umrlo približno 70 ljudi na 1.000.000 prebivalcev, leta 2020 pa 49.⁴⁰ Vendar je znatne in neznatne negativne učinke na zdravje mogoče natančno razmejiti le v vsakem primeru posebej ob upoštevanju pomembnosti obrata in možnih alternativ.

108. Negativnih učinkov na zdravje zaradi onesnaževanja, ki pomeni kršitev temeljnih pravic, kot je ugotovilo ESČP v zvezi z jeklarno Ilva,⁴¹ pa *prima facie* ni več mogoče sprejeti kot neznatnih. Morda predložitveno sodišče zato v prvem vprašanju govori o tem, da je tveganje za zdravje za številne prebivalce, na katere vplivajo emisije onesnaževal, nesprejemljivo.

109. Vendar bo moralo predložitveno sodišče pri odločanju v postopku v glavni stvari upoštevati tudi to, da so bili medtem uresničeni dodatni zaščitni ukrepi, tako da so se razmere v primerjavi s sodbama ESČP z dne 24. januarja 2019 in 5. maja 2022 ter prejšnjo presojo škodljivih posledic za zdravje spremenile.

110. Ukrepi iz člena 11(a) Direktive tako poleg uporabe najboljših razpoložljivih tehnologij vključujejo tudi ukrepe, ki so potrebni za preprečitev, da bi obrat povzročil znatno onesnaženje v smislu člena 11(c). Onesnaževanje se šteje za znatno, če povzroča stanje, ki ni v skladu z veljavnimi predpisi o varstvu okolja – ob upoštevanju morebitnih izjem. Onesnaženje okolja se ne glede na te predpise šteje za znatno, če ob upoštevanju okoliščin posameznega primera povzroči čezmerno poslabšanje zdravja ljudi. Onesnaženje, ki zaradi poslabšanja zdravja ljudi krši temeljne pravice prizadetih oseb, je vedno znatno.

3. Ponovno preverjanje dovoljenja

111. Ponovno preverjanje dovoljenja, ki je prav tako navedeno v prvem vprašanju, ureja 21 člen Direktive o industrijskih emisijah.

112. To ponovno preverjanje bi moralo biti še posebej pomembno za obravnavo ocene škodljivih posledic za zdravje, ki jo predvideva italijanska zakonodaja. Zdi se namreč izključeno, da bi bilo mogoče to oceno upoštevati že pri prvih okoljskih dovoljenjih za jeklarno iz let 2011 in 2012. Bila je namreč – kolikor je znano – uvedena šele s členom 1(7) uredbe-zakona št. 61 z dne 4. junija 2013. Prej je bilo treba učinke obrata na zdravje obravnavati na podlagi drugih informacij.

113. V skladu s členom 21(5)(a) Direktive o industrijskih emisijah je ponovno preverjanje potrebno zlasti, če je onesnaževanje, ki ga povzroča obrat, tako močno, da je treba popraviti mejne vrednosti emisij, določene v dovoljenju, ali v njem predvideti nove mejne vrednosti emisij.

114. Ta določba se s tem navezuje na osnovno obveznost iz člena 11(c) Direktive o industrijskih emisijah in zahteva ponovno preverjanje, če se onesnaževanje, ki ga povzroča obrat, pozneje izkaže za znatno. Znaki takega onesnaževanja naj bi izhajali iz sistema okoljskih inšpekcijskih pregledov, zahtevanih v skladu s členom 23(1), ki morajo vključevati preučitev vseh pomembnih

³⁹ Navedeno v opombi 20, str. 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, stran obiskana 1. septembra 2023).

⁴¹ Sodbi ESČP z dne 24. januarja 2019, Cordella in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), in z dne 5. maja 2022, Ardimento in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

vplivov zadevnih obratov na okolje. Ocena škodljivih posledic za zdravje, ki se izvaja in redno posodablja od izdaje dovoljenja, je v skladu s členom 23(4)(a) element tega sistema in je očitno pomembna za preverjanje na podlagi člena 21(5)(a). Zato jo je treba upoštevati.

115. Poleg tega se zdi, da je to predvideno tudi v členu 1(7) uredbe-zakona št. 61, ki določa, da čeprav sama ocena škodljivih posledic za zdravje ne more spremeniti celovitega okoljskega dovoljenja, lahko dežela na njeni podlagi zahteva ponovno preverjanje.

4. Odgovor na prvo vprašanje

116. Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba pri izdaji dovoljenja za obrat na podlagi členov 4 in 5 Direktive o industrijskih emisijah in pri ponovnem preverjanju tega dovoljenja na podlagi člena 21 te direktive zagotoviti izpolnjevanje osnovnih obveznosti za delovanje naprave na podlagi člena 11.

117. Člen 11(a) Direktive o industrijskih emisijah je treba razumeti tako, da je treba sprejeti vse ustrezne ukrepe za preprečevanje ali zmanjšanje znanih tveganj, ki jih obrat pomeni za okolje.

118. Ukrepi iz člena 11(a) Direktive vključujejo zlasti uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij iz člena 11(b). Pri uporabi te določbe za določen obrat ni treba upoštevati njegovih konkretnih učinkov na zdravje.

119. Ukrepi iz člena 11(a) Direktive poleg tega vključujejo tudi ukrepe, ki so potrebni za preprečitev, da bi obrat povzročil znatno onesnaženje v smislu člena 11(c). Onesnaževanje se šteje za znatno, če povzroča stanje, ki ni v skladu z veljavnimi predpisi o varstvu okolja – ob upoštevanju morebitnih izjem. Neodvisno od takih predpisov se onesnaževanje šteje za znatno, če ob upoštevanju okoliščin posameznega primera povzroči čezmerno poslabšanje zdravja ljudi. Onesnaženje, ki zaradi poslabšanja zdravja ljudi krši temeljne pravice prizadetih oseb, je vedno znatno.

120. V skladu s členom 21(5)(a) Direktive je ponovno preverjanje dovoljenja še posebej nujno, če se naknadno izkaže, da obrat povzroča znatno onesnaženje okolja, na primer na podlagi ocene škodljivih posledic za zdravje.

C. Drugo vprašanje – upoštevanje emisij

121. Z drugim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je treba v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah v dovoljenju za obrat upoštevati vse izpuščene snovi, za katere je znanstveno dokazano, da so škodljive, vključno s frakcijami PM₁₀ (drobni delci) in PM_{2,5} (še manjši delci, drobni delci), ki izvirajo iz obrata, ki je predmet preverjanja, ali pa mora dovoljenje zajemati le tista onesnaževala, ki so vnaprej določena na podlagi narave in vrste industrijske dejavnosti, ki se opravlja. V obrazložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe so omenjeni tudi baker, živo srebro in naftalen.

122. Kot pojasnjuje Komisija, mora upravljavec v skladu s členom 12(1)(f) Direktive o industrijskih emisijah v vlogi za dovoljenje opisati vrsto in količino predvidljivih emisij iz obrata v vsako prvino okolja kot tudi opredelitev pomembnih vplivov emisij na okolje. Zato se ta obveznost nanaša samo na predvidljive emisije.

123. Če se nato izda dovoljenje, mora to v skladu s členom 14(1)(a) in (2) Direktive o industrijskih emisijah vsebovati vsaj mejne vrednosti emisij ali enakovredne ukrepe za onesnaževala, naštetá v Prilogi II, in za druga onesnaževala, za katera je verjetno, da jih posamezni obrat izpušča v pomembnih količinah.

124. Kot pravilno poudarjajo tožeče stranke, Priloga II k Direktivi o industrijskih emisijah zajema onesnaževala, navedena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, in sicer izpust hlapne organske spojine v zrak (točka 4), torej naftalen, kovine in kovinske spojine (točka 5), torej tudi baker in živo srebro, ter prah, vključno z majhnimi trdnimi delci (točka 6), torej tudi PM₁₀ in PM_{2,5}. Za izpust v vodo so navedeni obstojni ogljikovodiki ter obstojne in obstojne strupene organske snovi, ki se kopičijo v organizmih (točka 5), ter kovine in njihove spojine (točka 7).

125. Vendar so te kategorije tako splošne, da iz njih ni mogoče izpeljati obveznosti določitve posebnih mejnih vrednosti za vsako zajeto snov, na primer za vsako hlapno organsko spojino, kovino ali kategorijo prahu. Kot trdi Komisija, se torej opredelitev, da mora biti izpuščena pomembna količina, ne nanaša le na druga onesnaževala, temveč tudi na onesnaževala iz Priloge II k Direktivi o industrijskih emisijah. Za onesnaževala iz Priloge II, ki se ne izpuščajo v pomembnih količinah, po drugi strani niso potrebne mejne vrednosti.

126. Če se izda dovoljenje za nove obrate, se lahko obvezno upoštevajo le tiste emisije, ki so že vnaprej določene na podlagi narave in vrste industrijske dejavnosti, ki se opravlja. Kot poudarja družba Ilva, bi bilo treba to vprašanje pojasniti pri določanju najboljših razpoložljivih tehnologij, zlasti v okviru izmenjave informacij v skladu s členom 13 Direktive o industrijskih emisijah.

127. Najboljše razpoložljive tehnologije za proizvodnjo železa in jekla so določene v Izvedbenem sklepu Komisije z dne 28. februarja 2012,⁴² podrobneje pa so opisane v referenčnem dokumentu BAT iz leta 2013⁴³. Onesnaževala, omenjena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, so v njem navedena,⁴⁴ čeprav le delno, kot elementi skupin onesnaževal (prah, policiklični aromatski ogljikovodiki). Poleg tega ni mogoče izključiti, da je treba upoštevati tudi zaključke o BAT za druge industrijske dejavnosti.⁴⁵

128. Kot je pojasnjeno zgoraj, se v skladu s členoma 11(a) in (b) zahteva, da obrati uporabljajo najboljše razpoložljive tehnologije.⁴⁶ V ta namen so zaključki o BAT, torej vsakokratni izvedbeni sklep Komisije, v skladu s členom 14(3) referenčni dokument za določanje pogojev v dovoljenju. Člen 15(2) pa določa, da mejne vrednosti in enakovredni ukrepi temeljijo na najboljših razpoložljivih tehnologijah. S tem se sicer ne predpisuje uporabe določene tehnike ali tehnologije, vendar je treba v skladu s členom 15(3) zagotoviti vsaj to, da emisije ne presegajo vrednosti emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami.

⁴² Izvedbeni sklep Komisije z dne 28. februarja 2012 o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnologijah (BAT) iz Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah za proizvodnjo železa in jekla (2012/135/EU) (UL 2012, L 70, str. 63).

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

⁴⁴ Zlasti točke 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 in 88 Priloge k Izvedbenega sklepa 2012/135.

⁴⁵ Dežela Apulija omenja Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2017/1442 z dne 31. julija 2017 o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnikah (BAT) v skladu z Direktivo 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta za velike kurilne naprave (UL 2017, L 212, str. 1). Morda so pomembni tudi Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/2110 z dne 11. oktobra 2022 o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnikah (BAT) za industrijsko predelavo železnih kovin v skladu z Direktivo 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (UL 2022, L 284, str. 69) ter Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., in Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), in Evropska komisija, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ Glej točke od 91 do 95 zgoraj.

129. Potreba po strožjih mejnih vrednostih emisij bi lahko izhajala iz Direktive o kakovosti zunanjega zraka, zlasti za delce PM₁₀ in delce PM_{2,5}.⁴⁷ Mejne vrednosti kakovosti zraka, določene v tej direktivi, so namreč okoljski standardi kakovosti v smislu člena 3, točka 6, in člena 18 Direktive o industrijskih emisijah.⁴⁸ Če je treba zaradi skladnosti s temi mejnimi vrednostmi za zunanji zrak za obrat določiti strožje mejne vrednosti emisij, jih je treba določiti v skladu s členom 18.

130. Ker je Sodišče že ugotovilo, da so bile v Tarantu presežene mejne vrednosti za delce PM₁₀ v zunanjem zraku,⁴⁹ je treba vsaj preveriti, ali je treba zaostriti mejne vrednosti emisij za jeklarno, ki je predmet spora. Vendar se zdi, da v zadnjih letih zunaj jeklarne ni bilo več prekoračitev.⁵⁰

131. Poleg tega je iz člena 14(6) Direktive o industrijskih emisijah razvidno, da so mogoči tudi vplivi na okolje, ki niso zajeti v zaključkih o BAT. V skladu s tem členom je namreč treba tudi za take vplive določiti pogoje v dovoljenju.

132. Take dodatne emisije so lahko posledica ne le dejstva, da za zadevno dejavnost še ni na voljo zaključkov o BAT ali so ti nepopolni, temveč tudi posebnih pogojev na lokaciji obrata.

133. Poleg tega je treba pri izdaji dovoljenja za obrat, ki že deluje, ali pri ponovnem preverjanju takega dovoljenja v skladu s členom 21 Direktive o industrijskih emisijah izkušnje z obratovanjem upoštevati kot del upoštevnihih znanstvenih podatkov,⁵¹ torej dejansko ugotovljene emisije.

134. Če povzamemo, pri izdaji dovoljenja za obrat je treba v skladu s členi 5, 14 in 15 Direktive o industrijskih emisijah in pri ponovnem preverjanju takega dovoljenja v skladu s členom 21 navedene direktive upoštevati vsa onesnaževala, izpuščena v pomembnih količinah, ki jih je mogoče pričakovati na podlagi razpoložljivih informacij, zlasti morebitnih zaključkov o BAT, izkušenj z dejanskim delovanjem obrata in vseh drugih okoliščin.

D. Tretje vprašanje – rok za prilagoditev obrata

135. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah, da je Italija prvotni rok za izvedbo ukrepov za varstvo okolja in zdravja, predvidenih v dovoljenju za jeklarno iz leta 2012, podaljšala za približno sedem let in pol, torej na skupno enajst let, do avgusta 2023.

136. Odgovor na to vprašanje je mogoče razmeroma enostavno izpeljati iz določb Direktive o industrijskih emisijah in prej veljavne Direktive 96/61 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja.

137. Ker se prenesene določbe Direktive o industrijskih emisijah za obstoječe obrate, kot je jeklarna, ki je predmet spora, v skladu s členom 82(1) uporabljajo šele od 7. januarja 2014, je bilo dovoljenje sprva še vedno predmet prenosa Direktive 96/61.

⁴⁷ Glej točko 100 zgoraj.

⁴⁸ Sodba z dne 9. marca 2023, Sdruzenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 59).

⁴⁹ Sodba z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto je del območja IT 1613 (Apulija – Industrijsko območje).

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

⁵¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2023, Sdruzenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ in drugi (C-375/21, EU:C:2023:173, točka 67).

138. V skladu s členom 5(1) in 21(2) Direktive 96/61 so morali pristojni organi z dovoljenji ali, kadar je to primerno, tako, da na novo preučijo pogoje in jih po potrebi posodobijo, poskrbeti, da jeklarna Ilva kot obstoječi obrat v smislu člena 2, točka 4, najpozneje 30. oktobra 2007, torej 11 let po začetku veljavnosti Direktive, deluje v skladu z Direktivo.⁵² S tem velikodušnim rokom je bilo dovolj zaščiteno zaupanje upravljavcev teh obratov v nadaljnji obstoj obratovalnih pogojev.

139. V skladu s členom 5(1) in členom 9 Direktive 96/61 je bilo treba z zgoraj navedenimi pogoji zagotoviti zlasti, da se pri delovanju obrata upoštevajo osnovne obveznosti, ki so bile takrat določene v členu 3. Danes so te osnovne obveznosti – kolikor so pomembne za obravnavano zadevo – z enako vsebino v členu 11 Direktive o industrijskih emisijah, tako da premisleki o prvem in drugem vprašanju veljajo tudi za stare predpise.

140. Zdi se, da si je sicer mogoče predstavljati, da se za pogoje določi rok za izvajanje in s tem odloži njihovo izvajanje. Če pa so pogoji nujni za zagotovitev izpolnjevanja osnovnih obveznosti pri delovanju naprave, odlog ne bi bil skladen s členom 5(1) Direktive 96/61. V skladu s tem se je z dovoljenjem namreč domnevalo, da obrat deluje v skladu z osnovnimi obveznostmi. Tako je moral obrat najpozneje do 30. oktobra 2007 delovati v skladu s členom 3(a) z uporabo takrat znanih najboljših razpoložljivih tehnologij. V skladu s točko (b) niti ne bi smel povzročati znatnega onesnaženja od tega datuma dalje.

141. To seveda velja tudi za spremembe na obstoječem obratu. Te se lahko izvedejo le, če obrat pozneje še naprej izpolnjuje veljavne zahteve. Prehodna obdobja za to niso bila predvidena niti v direktivah 96/61 in 2008/1 niti niso vsebovana v Direktivi o industrijskih emisijah.

142. Kot pravilno poudarja Komisija, člen 8 Direktive o industrijskih emisijah potrjuje, da pogojev iz dovoljenja ni mogoče odložiti. V skladu s členom 8(2)(b) mora upravljavec v primeru neizpolnjevanja pogojev iz dovoljenja takoj sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovi, da se skladnost v najkrajšem možnem času ponovno vzpostavi. Poleg tega drugi stavek člena 8(2) celo zahteva začasno prekinitev dejavnosti obrata, če kršitev pogojev iz dovoljenja povzroča neposredno nevarnost za zdravje ljudi ali grozi, da povzroči neposreden znatni škodljivi vpliv na okolje. Člen 14 direktiv 96/61 in 2008/1 pa je bil še vedno omejen na splošno zahtevo po izpolnjevanju pogojev.

143. V nasprotju s stališčem družb Ilva in Acciaierie d'Italia ter Italije ni nobenega indica, da je mogoče utemeljiti odlog izvajanja nujnih pogojev z omejitvijo proizvodnje obrata.

144. Sicer je treba izhajati iz tega, da se z manjšo proizvodnjo skupaj zmanjšajo tudi vplivi na okolje in zlasti emisije obrata. Zmanjšanje proizvodnje lahko zato prispeva k temu, da se v bližini obrata upoštevajo mejne vrednosti iz Direktive o kakovosti zunanega zraka. Morda lahko prepreči tudi neposredno nevarnost za zdravje ljudi ali neposreden znatni škodljivi vpliv na okolje v smislu člena 8(2), drugi stavek, Direktive o industrijskih emisijah.

145. Manjša proizvodnja pa praviloma ne pripelje do upoštevanja mejnih vrednosti emisij. Mejna vrednost emisij v skladu z opredelitvijo iz člena 3, točka 5, Direktive o industrijskih emisijah pomeni maso, izraženo z nekaterimi posebnimi parametri, koncentracijo in/ali raven emisije, ki v enem ali več časovnih obdobjih ne sme biti presežena. Temu primerno Sklep Komisije o najboljših razpoložljivih tehnologijah za proizvodnjo železa in jekla z dne 28. februarja 2012⁵³ v razdelku Splošne ugotovitve opredeljuje vrednosti emisij, povezanih z najboljšimi

⁵² Glej sodbo z dne 31. marca 2011, Komisija/Italija (C-50/10, EU:C:2011:200, točka 29).

⁵³ Naveden v opombi 42.

razpoložljivimi tehnologijami, za emisije v zrak kot maso izpuščenih snovi na prostornino odpadnih plinov ali na enoto mase proizvedenih ali predelanih izdelkov. Take vrednosti se zaradi zmanjšane proizvodnje običajno ne zmanjšujejo.

146. Vsekakor je lahko navedeni Sklep z dne 28. februarja 2012 dejansko sprožil rok za izvajanje pogojev. Zaradi njega so namreč lahko postale spremembe pogojev iz dovoljenja nujne. Člen 13(2)(b) Direktive 2008/1, ki je medtem veljala, je v tem smislu določal, da je treba dovoljenje ponovno preveriti, če znatne spremembe najboljših razpoložljivih tehnologij omogočajo, da se emisije brez velikih stroškov pomembno zmanjšajo. Na podlagi tega je bilo tehtanje mogoče.

147. Vendar je bilo treba od 7. januarja 2014 uporabljati Direktivo o industrijskih emisijah. Člen 21(3) te uredbe ni več predvideval tehtanja. Namesto tega je v njem določen štiriletni rok, v tem primeru do 28. februarja 2016, za prilagoditev pogojev v dovoljenju novim tehnologijam.

148. Vendar se lahko tudi poleg sprememb najboljših razpoložljivih tehnologij v primeru določenih pogojev izjemoma odobri odlog.

149. Če je na primer namen pogojev iz člena 14(1) in člena 18 Direktive o industrijskih emisijah zagotoviti skladnost z okoljskim standardom kakovosti, je lahko sam okoljski standard kakovosti predmet odloga. V tem primeru ne bi bilo treba že vnaprej uporabiti pogojev zaradi skladnosti s tem standardom.

150. Prav tako si je mogoče predstavljati, da so nekatere vrste onesnaževanja sprva sprejemljive, pozneje pa zaradi nadaljnjega razvoja postanejo znatne v smislu člena 11(c) Direktive o industrijskih emisijah. Tak položaj bi lahko nastal na primer zaradi odobritve dodatnih virov onesnaževal, zlasti dodatnih obratov, če bi skupna količina onesnaževal povzročila na primer preseganje mejnih vrednosti iz Direktive o kakovosti zunanega zraka ali kršitev prepovedi poslabšanja ali zahteve po izboljšanju iz člena 4(1) Okvirne direktive o vodah⁵⁴. Če je tak razvoj mogoče predvideti, se lahko ustrezni zaščitni ukrepi določijo tudi že za obstoječe obrate, vendar se njihova uporaba odloži, dokler dodatni viri onesnaževal dejansko ne prispevajo k onesnaževanju okolja. Taka predčasna uvedba zaščitnih ukrepov je dejansko smiselna, saj daje upravljavcu obrata čas za izvedbo ukrepov.

151. Vendar v obravnavani zadevi nič ne kaže na take izjeme.

152. Nazadnje je treba zaradi popolnosti pripomniti, da lahko države članice v skladu s členom 14(4) Direktive o industrijskih emisijah in členom 193 PDEU določijo strožje pogoje od tistih, ki jih zahteva Direktiva. Direktiva torej po svoji naravi ne vsebuje nobenih določb glede takih pogojev, zato je od držav članic odvisno, ali bodo njihovo uporabo odložile.

153. Torej je treba samo še navesti, da so se pogoji iz dovoljenja, ki so bili nujni za zagotovitev spoštovanja najprej Direktive 96/61 od 30. oktobra 2007, nato spoštovanja Direktive 2008/1 in nato spoštovanja Direktive o industrijskih emisijah od 7. januarja 2014 prek odobrenega obrata, v skladu s členi 3, 5(1) in 9 Direktive 96/61 oziroma Direktive 2008/1 ter členi 4, 5, 11 in 14 Direktive o industrijskih emisijah brez dodatnega odloga morali uporabljati z začetkom veljavnosti dovoljenja in se uporabljajo še naprej, če odlog ni mogoč na podlagi posebnih okoliščin, na primer ker je Komisija sprejela nov sklep o najboljših razpoložljivih tehnologijah,

⁵⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

ker je okoljski standard kakovosti, ki ga je treba upoštevati, v smislu člena 18 Direktive o industrijskih emisijah začel učinkovati šele pozneje ali če je treba določeno in sprva sprejemljivo onesnaževanje šteti za znatno v smislu člena 11(c) Direktive o industrijskih emisijah šele zaradi predvidljivega, poznejšega razvoja.

V. Predlog

154. Zato Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Pri izdaji dovoljenja za obrat je treba na podlagi členov 4 in 5 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) in pri ponovnem preverjanju tega dovoljenja na podlagi člena 21 te direktive zagotoviti izpolnjevanje osnovnih obveznosti za delovanje naprave na podlagi člena 11.

Člen 11(a) Direktive je treba razumeti tako, da je treba sprejeti vse ustrezne ukrepe za preprečevanje ali zmanjšanje znanih tveganj, ki jih obrat pomeni za okolje.

Ukrepi iz člena 11(a) Direktive vključujejo zlasti uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij iz člena 11(b). Pri uporabi te določbe za določen obrat ni treba upoštevati njegovih konkretnih učinkov na zdravje.

Ukrepi iz člena 11(a) Direktive poleg tega vključujejo tudi ukrepe, ki so potrebni za preprečitev, da bi obrat povzročil znatno onesnaženje v smislu člena 11(c). Onesnaževanje se šteje za znatno, če povzroča stanje, ki ni v skladu z veljavnimi predpisi o varstvu okolja – ob upoštevanju morebitnih izjem. Onesnaženje okolja se ne glede na te predpise šteje za znatno, če ob upoštevanju okoliščin posameznega primera povzroči čezmerno poslabšanje zdravja ljudi. Onesnaženje, ki zaradi poslabšanja zdravja ljudi krši temeljne pravice prizadetih oseb, je vedno znatno.

V skladu s členom 21(5)(a) Direktive je ponovno preverjanje dovoljenja še posebej nujno, če se naknadno izkaže, da obrat povzroča znatno onesnaženje okolja, na primer na podlagi ocene škodljivih posledic za zdravje.

2. Pri izdaji dovoljenja za obrat v skladu s členi 5, 14 in 15 Direktive 2010/75 in pri ponovnem preverjanju takega dovoljenja v skladu s členom 21 navedene direktive je treba upoštevati vsa onesnaževala, izpuščena v pomembnih količinah, ki jih je mogoče pričakovati na podlagi razpoložljivih informacij, zlasti morebitnih zaključkov o BAT, izkušenj z dejanskim delovanjem obrata in vseh drugih okoliščin.
3. Pogoji iz dovoljenja, ki so bili nujni za zagotovitev spoštovanja najprej Direktive 96/61 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja od 30. oktobra 2007, nato spoštovanja Direktive 2008/1 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja in nato spoštovanja Direktive 2010/75 od 7. januarja 2014 prek odobrenega obrata, so se morali v skladu s členi 3, 5(1) in 9 Direktive 96/61 oziroma Direktive 2008/1 ter členi 4, 5, 11 in 14 Direktive 2010/75 brez dodatnega odloga uporabljati z začetkom veljavnosti dovoljenja in se uporabljajo še naprej, če odlog ni mogoč na podlagi posebnih okoliščin, na primer ker je Komisija sprejela nov sklep o najboljših razpoložljivih tehnologijah, ker je okoljski standard kakovosti, ki ga je treba upoštevati, v smislu člena 18 Direktive 2010/75 začel učinkovati šele pozneje ali če je treba določeno in sprva sprejemljivo onesnaževanje šteti za znatno v smislu člena 11(c) Direktive 2010/75 šele zaradi predvidljivega, poznejšega razvoja.