



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 14 december 2023¹

Zaak C-626/22

C. Z. e.a.

tegen

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.

[verzoek van de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Richtlijn 2010/75/EU – Industriële emissies – Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging – Toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden – Maatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid”

I. Inleiding

1. De staalfabriek Ilva SpA te Taranto (Italië) is enerzijds een van de grootste installaties van deze soort in Europa en een belangrijke economische factor; anderzijds veroorzaakt de fabriek volgens de vaststellingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) significante nadelige milieueffecten en tast deze de gezondheid van de omwonenden aan.²
2. De Unierechtelijke vereisten voor een dergelijke installatie zijn in wezen vastgelegd in richtlijn 2010/75/EU³ alsmede in handelingen inzake de beste beschikbare technieken, de zogenoemde BBT-conclusies, die de Commissie samen met belangenorganisaties en vertegenwoordigers van de lidstaten heeft opgesteld.
3. In het kader van een geschil over de vraag of de staalfabriek Ilva wordt geëxploiteerd in overeenstemming met deze vereisten, wordt aan het Hof gevraagd welke betekenis moet worden toegekend aan bepaalde informatie over de gevolgen van de staalfabriek voor de menselijke gezondheid en met welke emissies rekening moet worden gehouden. Bovendien wordt gevraagd of het toelaatbaar is dat de termijn voor de uitvoering van bepaalde vergunningsvoorwaarden steeds weer wordt verlengd.

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

² EHRM, 24 januari 2019, Cordella e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), en 5 mei 2022, Ardimento e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17; hierna: „richtlijn industriële emissies”).

4. Het Hof was onlangs reeds in de gelegenheid bepaalde vragen over de vaststelling van grenswaarden bij de vergunningverlening voor installaties te onderzoeken.⁴ Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing geeft het echter de mogelijkheid om dieper in te gaan op de algemene vergunningsvoorwaarden volgens de richtlijn industriële emissies.

II. Rechtskader

A. *Unierecht*

5. Bij de richtlijn industriële emissies is richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging⁵, waarbij richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging⁶ zonder inhoudelijke wijzigingen is gecodificeerd, herzien. Vele van de regelingen van de drie richtlijnen zijn evenwel identiek of op zijn minst heel vergelijkbaar.

6. De verwijzende rechter refereert in zijn vragen weliswaar aan talrijke overwegingen en regelingen van de richtlijn industriële emissies, maar enkel de hieronder genoemde bepalingen zijn van doorslaggevend belang.

7. In artikel 3 van de richtlijn industriële emissies worden verschillende begrippen gedefinieerd:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

2. ‚verontreiniging’: de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan;

3. ‚installatie’: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen^[7] alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;

[...]

5. ‚emissiegrenswaarde’: de massa, gerelateerd aan bepaalde specifieke parameters, de concentratie en/of het niveau van een emissie die gedurende een of meer vastgestelde perioden niet mogen worden overschreden;

[...]

⁴ Arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 (PB 2008, L 24, blz. 8).

⁶ Richtlijn van de Raad van 24 september 1996 (PB 1996, L 257, blz. 26).

⁷ In bijlage I, punten 2.2-2.4, worden verschillende industriële activiteiten en processen in verband met staal en ijzer genoemd.

10. ‚beste beschikbare technieken’: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken;

a) ‚technieken’: zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;

b) ‚beschikbare’: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn;

c) ‚beste’: het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel”.

8. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn industriële emissies voorziet in een voorbehoud voor de vergunning:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat geen installatie c.q. stookinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie wordt geëxploiteerd zonder een vergunning.

[...]”

9. Artikel 5, lid 1, van de richtlijn industriële emissies verwijst naar de voorwaarden voor de verlening van een vergunning:

„Onverminderd andere eisen op grond van nationale voorschriften of voorschriften van de Unie verleent de bevoegde autoriteit een vergunning, indien de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn.”

10. De handhaving van de vergunningsvoorwaarden is geregeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd.

2. In geval van een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden, zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) de exploitant de bevoegde autoriteit onmiddellijk op de hoogte stelt;

b) de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat op een zo kort mogelijke termijn weer aan de voorwaarden wordt voldaan;

c) de bevoegde autoriteit de exploitant verplicht alle passende aanvullende maatregelen te nemen die volgens de bevoegde autoriteit nodig zijn om ervoor te zorgen dat weer aan de voorwaarden wordt voldaan.

Indien de inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, en zolang niet gewaarborgd kan worden dat overeenkomstig de punten b) en c) van de eerste alinea weer aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt de exploitatie van de installatie, stookinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie, afvalmeeverbrandingsinstallatie of het respectieve betrokken deel ervan opgeschort.”

11. Artikel 10 van de richtlijn industriële emissies regelt het toepassingsgebied van hoofdstuk II als volgt:

„Dit hoofdstuk is van toepassing op de in bijlage I gespecificeerde activiteiten voor zover zij, indien van toepassing, de in die bijlage gespecificeerde capaciteitsdrempelwaarden bereiken.”

12. Artikel 11 van de richtlijn industriële emissies bevat de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant. Er zij uitdrukkelijk gewezen op de punten a) tot en met c):

„a) alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen;

b) de beste beschikbare technieken worden toegepast;

c) er wordt geen significante verontreiniging veroorzaakt”.

13. De inhoud van de vergunningsaanvraag is het onderwerp van artikel 12 van de richtlijn industriële emissies. Volgens lid 1, onder f) en g), moeten de emissies en technologieën worden beschreven als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de aanvraag van een vergunning een beschrijving bevat van de volgende elementen:

[...]

f) aard en omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies;

g) de beoogde technologie en de andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie”.

14. Artikel 13 van de richtlijn industriële emissies bevat regels over hoe de Commissie samen met de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken en de niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming, de beste beschikbare technieken vaststelt.

15. De vergunningsvoorwaarden voor de naleving van de fundamentele verplichtingen op grond van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies en van de verdergaande milieukwaliteitsnormen overeenkomstig artikel 18 zijn in artikel 14 geregeld als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 11 en 18 nodig zijn.

Die maatregelen behelzen ten minste de volgende elementen:

- a) emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen van bijlage II en voor andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen, gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten;

[...]

2. Voor de toepassing van lid 1, onder a), kunnen de emissiegrenswaarden worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen.

3. De BBT-conclusies vormen de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden.

4. Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.

[...]

6. Indien op een activiteit of op een type productieproces in een installatie geen BBT-conclusies van toepassing zijn of indien die conclusies niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen, stelt de bevoegde autoriteit, na voorafgaande raadpleging van de exploitant, op basis van de beste beschikbare technieken die zij voor de betrokken activiteiten of processen heeft bepaald, de vergunningsvoorwaarden vast, met bijzondere aandacht voor de criteria van bijlage III.

[...]”

16. Artikel 15, leden 2 en 3, van de richtlijn industriële emissies bevat de in casu relevante bepalingen inzake de vaststelling van emissiegrenswaarden:

„2. Onverminderd artikel 18 zijn de emissiegrenswaarden en de gelijkwaardige parameters en de technische maatregelen, bedoeld in artikel 14, leden 1 en 2, gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven.

3. De bevoegde autoriteit stelt emissiegrenswaarden vast die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, bedoelde besluiten over BBT-conclusies, door:

- a) emissiegrenswaarden vast te stellen die niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Die emissiegrenswaarden worden uitgedrukt voor dezelfde of kortere perioden en voor dezelfde referentieomstandigheden als die met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus; of
- b) emissiegrenswaarden vast te stellen die, wat betreft waarden, perioden en referentieomstandigheden, verschillen van de onder a) bedoelde emissiegrenswaarden.

Wanneer punt b) wordt toegepast, beoordeelt de bevoegde autoriteit ten minste jaarlijks de resultaten van de monitoring van de emissies, teneinde na te gaan of de emissies in normale bedrijfsomstandigheden niet hoger waren dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus.”

17. Artikel 18 van de richtlijn industriële emissies voorziet in aanvullende eisen om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen:

„Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.”

18. Artikel 21 van de richtlijn industriële emissies heeft betrekking op de periodieke toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden. Een toetsing is met name nodig binnen vier jaar na de bekendmaking van besluiten over nieuwe BBT-conclusies betreffende de beste beschikbare technieken (lid 3), na de vaststelling van nieuwe of herziene milieukwaliteitsnormen [lid 5, onder c)] en in het geval dat

„de door de installatie veroorzaakte verontreiniging [...] van dien aard [is] dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden” [lid 5, onder a)].

B. Italiaans recht en wijzigingen welke de vergunning onderging

1. Algemene regeling

19. Italië heeft de richtlijn industriële emissies omgezet door middel van decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (wetsbesluit nr. 152 van 2006 inzake milieunormen), ook „Testo unico Ambiente” (geharmoniseerde milieuregeling) genoemd.

2. Bijzondere regels van 2012

20. Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (wetsbesluit nr. 207 van 3 december 2012), zoals omgezet met wijzigingen bij wet nr. 231 van 24 december 2012, bevat echter bijzondere regels voor de staalfabriek in kwestie. Deze werden ingevoerd nadat de onderzoeksrechter van de Tribunale di Taranto (rechter in eerste aanleg Taranto, Italië) in 2012 het voorlopige beslag op de installaties en materialen van Ilva zonder mogelijkheid tot gebruik had bevolen.

21. Artikel 1, lid 1, van wetsbesluit nr. 207 heeft het begrip „inrichting van nationaal strategisch belang” ingevoerd en bepaalt dat, wanneer het absoluut noodzakelijk is de werkgelegenheid en de productie te waarborgen, de minister van Milieu bij de toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning toestemming kan verlenen om de activiteit gedurende 36 maanden voort te zetten, mits de daarin opgenomen voorschriften worden nageleefd, ook wanneer de gerechtelijke autoriteiten beslag hebben gelegd op de goederen van de onderneming en zonder dat beperkingen gelden ten aanzien van de uitoefening van de ondernemingsactiviteit.

22. Artikel 1 bis, lid 1, van wetsbesluit nr. 207 bepaalt dat, in alle gebieden met inrichtingen van nationaal strategisch belang de lokaal bevoegde gezondheidsautoriteiten „samen een rapport over de evaluatie van de gezondheidsschade opstellen en minstens jaarlijks bijwerken, onder meer op basis van het regionale tumorenregister en epidemiologische kaarten van de voornaamste milieuziekten”.

23. Artikel 3 van wetsbesluit nr. 207 bepaalt dat „de staalfabriek [Ilva] te Taranto [...] een inrichting van nationaal strategisch belang [is]”, en staat deze fabriek ook toe om, binnen de grenzen van de geïntegreerde milieuvergunning van 2012 en voor een periode van 36 maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsbesluit (dus tot en met 3 december 2015), „de productieactiviteit in de inrichting en de verkoop van producten [...] voort te zetten”.

3. *Bijzondere regels van 2013*

24. In 2013 is decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (wetsbesluit nr. 61 van 4 juni 2013) vastgesteld, zoals omgezet met wijzigingen bij wet nr. 89 van 3 augustus 2013.

25. In het bijzonder bepaalt artikel 1, lid 1, van wetsbesluit nr. 61 in het algemeen dat elke onderneming van een bepaalde omvang die ten minste één industriële inrichting van nationaal strategisch belang exploiteert, onder buitengewoon bewind kan worden gesteld wanneer „de productieactiviteit objectief ernstige en grote gevaren voor de integriteit van het milieu en de gezondheid heeft meegebracht en meebrengt als gevolg van herhaalde niet-naleving van de geïntegreerde milieuvergunning [...]”.

26. Artikel 2, lid 1, van wetsbesluit nr. 61 bepaalt dat voor Ilva „is voldaan” aan de voorwaarden voor het onder buitengewoon bewind stellen.

27. Artikel 1, lid 5, van wetsbesluit nr. 61 bepaalt voorts dat, parallel aan de benoeming van de buitengewoon bewindvoerder, een comité van drie deskundigen, die worden gekozen uit ervaren en competente personen op het gebied van milieubescherming, gezondheid en fabrieksbouw, en die worden aangesteld door de minister van Milieu, na overleg met de ministers van Volksgezondheid en Economische Ontwikkeling – overeenkomstig de internationale en Unierechtelijke normen en de nationale en regionale wetten – het „plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid moet opstellen, dat de maatregelen en de nodige termijnen bevat om ervoor te zorgen dat de wettelijke bepalingen en de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning worden nageleefd”.

28. Volgens artikel 1, lid 7, van wetsbesluit nr. 61 staat de goedkeuring van een dergelijk plan bij besluit van de voorzitter van de ministerraad gelijk aan een wijziging van de geïntegreerde milieuvergunning. De voltooiing van de interventies waarin de geïntegreerde milieuvergunning voorziet, wordt vastgesteld binnen „zesendertig maanden na de datum van inwerkingtreding van de wet tot omzetting van [dat] besluit”, dat wil zeggen uiterlijk op 3 augustus 2016. Bovendien bepaalt dit lid uitdrukkelijk dat de evaluatie van de gezondheidsschade op zich de geïntegreerde milieuvergunning niet kan wijzigen, maar de regio (als entiteit met bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid) machtigt om de toetsing ervan te vragen (de resultaten van de analyses van de door de gezondheidsautoriteiten verkregen gegevens worden ingedeeld in drie niveaus, afhankelijk van de ernst van de bevindingen, en alleen het derde niveau machtigt de regio om een toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning te vragen).

29. Ter uitvoering van wetsbesluit nr. 61 werd het decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014 – 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 (besluit van de voorzitter van de ministerraad van 14 maart 2014 houdende goedkeuring van het plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid, overeenkomstig artikel 1, leden 5 en 7, van wetsbesluit nr. 61 van 4 juni 2013, omgezet met wijzigingen bij wet nr. 89 van 3 augustus 2013; hierna: „DPCM 2014”) vastgesteld.

4. Bijzondere regels van 2015

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (wetsbesluit nr. 1 van 5 januari 2015), omgezet met wijzigingen bij wet nr. 20 van 4 maart 2015, verruimt de lijst van insolvente grote ondernemingen die tot de procedure van buitengewoon beheer worden toegelaten, door deze procedure ook uit te breiden tot ondernemingen die ten minste één industriële inrichting van nationaal strategisch belang exploiteren. Ilva is aldus bij besluit van de minister van Economische Ontwikkeling van 21 januari 2015 onder buitengewoon beheer geplaatst, met als gevolg dat de in wetsbesluit nr. 61/2013 bedoelde plaatsing onder buitengewoon bewind werd herroepen.

31. Wetsbesluit nr. 1 bepaalt dat het plan inzake maatregelen en activiteiten zoals bedoeld in DPCM 2014 „wordt geacht te zijn uitgevoerd indien uiterlijk op 31 juli 2015 ten minste 80 % van de voorschriften is uitgevoerd die op die datum afliepen”, en herhaalt dat de uiterste datum voor de uitvoering van de andere voorschriften 3 augustus 2016 is.

5. Regelingen van 2015 en 2016 betreffende de verkoop van Ilva

32. Decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 – Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva (wetsbesluit nr. 191 van 4 december 2015 houdende dringende bepalingen voor de overdracht aan derden van de ondernemingen van de groep Ilva), omgezet met wijzigingen bij wet nr. 13 van 1 februari 2016, en Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (wetsbesluit nr. 98 van 9 juni 2016 houdende dringende bepalingen voor de afronding van het verkoopproces van de ondernemingen van de groep Ilva), omgezet met wijzigingen bij wet nr. 151 van 1 augustus 2016, regelen de biedingsprocedure voor de overdracht van de ondernemingen van de Ilva-groep.

33. In het bijzonder bepaalt artikel 1, leden 8.1 en 8.2, van wetsbesluit nr. 191 van 2015 dat de geselecteerde bidder een verzoek kan indienen tot wijziging van de maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu als bedoeld in het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan. De voorgestelde wijzigingen moeten milieubeschermingsnormen waarborgen die in overeenstemming zijn met de bepalingen van het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan, voor zover zij onderling verenigbaar zijn, en worden vastgesteld bij een DPCM dat „dezelfde waarde als een geïntegreerde milieuvergunning heeft, in voorkomend geval de beoordeling van de milieueffecten vervangt en een einde maakt aan alle lopende procedures voor een geïntegreerde milieuvergunning”.

34. Er is ook voorzien in de verlenging tot 30 juni 2017 van de termijn voor de uitvoering van de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning 2012 en het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan.

35. Wetsbesluit nr. 98 van 2016 vervroegt de beoordeling van de voorstellen tot wijziging van het milieuplan als bedoeld in DPCM 2014 naar een fase voorafgaand aan de gunning. Het voorziet ook in de vaststelling van een nieuw DPCM, dat de aan DPCM 2014 aangebrachte wijzigingen en alle nodige vergunningen voor de exploitatie van de staalfabriek in het licht van het door de succesvolle bieder ingediende nieuwe industriële plan bevat.

36. Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (wetsbesluit nr. 244 van 30 december 2016), omgezet met wijzigingen bij wet nr. 19 van 27 februari 2017, verlengt de termijn voor de uitvoering van de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning 2012 en het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan tot 30 september 2017. Ook wordt de termijn voor de uitvoering van specifieke milieusaneringsmaatregelen gekoppeld aan de geldige geïntegreerde milieuvergunning.

6. Vergunning van 2017

37. Het decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017 – Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 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 (besluit van de voorzitter van de ministerraad van 29 september 2017 houdende goedkeuring van de wijzigingen van het plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid, als bedoeld in artikel 1, lid 8.1, van wetsbesluit nr. 191 van 4 december 2015, omgezet met wijzigingen bij wet nr. 13 van 1 februari 2016”; hierna: „DPCM 2017”), bevat de laatste wijzigingen van de vergunning van de staalfabriek Ilva zoals medegedeeld in het verzoek om een prejudiciële beslissing.

38. Het bevat de wijzigingen en aanvullingen van het in DPCM 2014 bedoelde milieuplan en stelt 23 augustus 2023 vast als uiterste datum voor de verwezenlijking van specifieke milieusaneringsmaatregelen

39. Het bepaalt bovendien dat in geval van inbreuken op het plan buiten de wil van de exploitant een procedure in gang wordt gezet die leidt tot uitstel van de uitvoeringstermijnen.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

40. In Taranto bevindt zich een staalfabriek van Ilva, die onder buitengewoon beheer staat. De staalfabriek wordt geëxploiteerd door Acciaierie d’Italia SpA, die op haar beurt wordt gecontroleerd door Acciaierie d’Italia Holding SpA.⁸ Het EHRM merkte in een arrest uit 2019 op dat dit het grootste industriële staalcomplex in Europa was, met een oppervlakte van ongeveer 1 500 ha en ongeveer 11 000 werknemers.⁹

41. Hoewel de staalfabriek al lange tijd in bedrijf is, hebben de bevoegde autoriteiten op 4 augustus 2011 voor het eerst toestemming gegeven voor de exploitatie ervan op basis van de algemene Italiaanse regelingen ter omzetting van richtlijn 2008/1, die is vervangen door de richtlijn industriële emissies. Zij hebben deze vergunning op 26 oktober 2012 gewijzigd.

⁸ Volgens de website van het bedrijf is het in 1995 geprivatiseerd en is het nu voor 62 % in handen van een internationaal staalconcern. De overige aandelen zijn in handen van de Italiaanse Staat (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, geraadpleegd op 16 augustus 2023).

⁹ EHRM, 24 januari 2019, Cordella e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

42. Zoals echter blijkt uit de relevante Italiaanse regelgeving, wordt de staalfabriek sinds eind 2012 niet langer geëxploiteerd volgens de algemene Italiaanse regelingen ter omzetting van de richtlijn industriële emissies, maar op basis van herhaaldelijk gewijzigde bijzondere regels.

43. Deze regels voorzien onder meer in een permanente monitoring van de gezondheidssituatie in de omgeving, die onder bepaalde voorwaarden aanleiding kan geven tot een toetsing van de vergunning.

44. Bovendien werden termijnen vastgesteld voor de uitvoering van maatregelen ter vermindering van nadelige milieueffecten die reeds waren opgenomen in de gewijzigde geïntegreerde milieuvergunning van 2012. Nadat bij wetsbesluit nr. 61 van 2013 aanvankelijk een termijn tot en met 3 augustus 2016 was vastgesteld, is deze termijn vervolgens verschillende malen verlengd, volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing laatstelijk in 2017, en dit tot en met 23 augustus 2023.

45. Verzoekers stellen echter dat de termijn voor bepaalde voorwaarden op 10 augustus 2023 opnieuw is verlengd. Het door hen aangehaalde decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023 (besluit nr. 278 van 10 augustus 2023 van de minister van Milieu en Energiezekerheid)¹⁰ stelt „alternatieve maatregelen” (*misure alternative*) vast.

46. Verzoekers, inwoners van Taranto, hebben bij de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) een collectieve verbodsactie tegen Ilva, Acciaierie d'Italia en Acciaierie d'Italia Holding ingesteld ter bescherming van het recht op gezondheid, op sereniteit en rust in hun leven en op een gezond klimaat. Volgens hen worden deze rechten al decennialang ernstig aangetast door de exploitatie van de staalfabriek.

47. De Tribunale di Milano stelt het Hof in het kader van deze procedure de volgende vragen:

- 1) Kunnen de richtlijn industriële emissies, en met name de overwegingen 4, 18, 28, 29 en 34, artikel 3, punt 2, en de artikelen 11, 12 en 23 [van die richtlijn], en het voorzorgs- en het gezondheidsbeginsel van artikel 191 VWEU en artikel 174 EG aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling kan bepalen dat de evaluatie van de gezondheidsschade een handeling vormt die losstaat van de procedure voor de verlening en toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning – in casu van DPCM 2017 – en kan worden opgesteld zonder automatische gevolgen voor de tijdige en effectieve behandeling door de bevoegde instantie in het kader van een procedure voor de toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning/het DPCM, met name wanneer de resultaten ervan wijzen op onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor een significante bevolkingsgroep die met de verontreinigende emissies wordt geconfronteerd? Of moet de richtlijn integendeel aldus worden uitgelegd dat: i) het aanvaardbare risico voor de menselijke gezondheid kan worden beoordeeld aan de hand van wetenschappelijke analyses van epidemiologische aard; ii) de evaluatie van de gezondheidsschade een handeling moet zijn binnen de procedure voor de verlening en toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning/het DPCM, en zelfs een noodzakelijke voorwaarde daarvoor dient te zijn, en met name het voorwerp moet zijn van een noodzakelijke, doeltreffende en tijdige behandeling door de instantie die verantwoordelijk is voor de verlening en de toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning?

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, geraadpleegd op 16 oktober 2023.

- 2) Kunnen de richtlijn industriële emissies, en met name de overwegingen 4, 11, 18, 21, 28, 29 en 34, artikel 3, punt 2, en de artikelen 11, 14, 15, 18 en 21, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling moet bepalen dat in de geïntegreerde milieuvergunning (in casu geïntegreerde milieuvergunning 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) steeds rekening wordt gehouden met alle stoffen waarvan de emissies wetenschappelijk bekend zijn als schadelijk, met inbegrip van de fijnstoffracties PM₁₀ en PM_{2,5} die in elk geval door de beoordeelde installatie worden uitgestoten? Of kan de richtlijn aldus worden uitgelegd dat de geïntegreerde milieuvergunning (de bestuurlijke vergunningsmaatregel) slechts de verontreinigende stoffen hoeft te omvatten die a priori zullen ontstaan wegens de aard en het type van de verrichte industriële activiteit?
- 3) Kunnen de richtlijn industriële emissies, en met name de overwegingen 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 en 43, artikel 3, punten 2 en 25, en de artikelen 11, 14, 16 en 21, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling kan bepalen dat, wanneer er sprake is van een industriële activiteit die een ernstig en significant gevaar oplevert voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid, de termijn waarover de exploitant beschikt om de industriële activiteit in overeenstemming te brengen met de verleende vergunning, door de daarin voorgeschreven maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid uit te voeren, vanaf de oorspronkelijk vastgestelde termijn kan worden verlengd met ongeveer zeven en een half jaar en voor een totale duur van elf jaar?

48. Verzoekers in het hoofdgeding, Ilva, Acciaierie d'Italia, de regio Apulië, de Italiaanse Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze deelnemers aan de procedure en een interveniënte in de nationale procedure, de Gruppo di Intervento Giuridico, hebben ook deelgenomen aan de terechtzitting op 7 november 2023.

IV. Juridische beoordeling

49. De verwijzende rechter wenst te vernemen wat het belang is van bepaalde informatie over de gevolgen van de staalfabriek voor de menselijke gezondheid (zie punt B) en van informatie over bepaalde emissies (zie punt C), en voorts of het geoorloofd is de termijn voor de uitvoering van bepaalde vergunningsvoorwaarden herhaaldelijk te verlengen (zie punt D). Alvorens hiertoe over te gaan, moeten echter de bezwaren tegen de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing worden behandeld.

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

50. Ilva en Acciaierie d'Italia achten het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk. Volgens hen heeft de verwijzende rechter onvoldoende uiteengezet waarom hij een uitlegging van de aangehaalde bepalingen en overwegingen nodig heeft (zie onder 1), is naar Italiaans recht de uitlegging van het Unierecht niet relevant (zie onder 2), en zijn ten slotte de aangehaalde bepalingen niet voldoende specifiek en kunnen zij in het hoofdgeding niet worden tegengeworpen aan Ilva en Acciaierie d'Italia, aangezien zij privépersonen zijn (zie onder 3).

51. In beginsel is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van een Unierechtelijke regel, is

het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Vragen die het Unierecht betreffen, worden vermoed relevant te zijn. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden, wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reël geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹¹

1. Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

52. Ilva en Acciaierie d'Italia beroepen zich op artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof om aan te tonen dat de verwijzende rechter niet de gegevens heeft verstrekt die het Hof nodig heeft voor de beantwoording van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

53. Volgens deze bepaling moet het verzoek om een prejudiciële beslissing een uiteenzetting bevatten van de redenen waarom de verwijzende rechter twijfelt aan de uitlegging van sommige bepalingen van het Unierecht, en van het verband dat hij legt tussen deze bepalingen en het nationale recht dat van toepassing is op het hoofdgeding.

54. In dit verband is het juist dat de verwijzende rechter in zijn vragen een groot aantal bepalingen en overwegingen van de richtlijn industriële emissies en artikel 191 VWEU aanhaalt, zonder in detail uiteen te zetten waarom hij een uitlegging van alle aangehaalde teksten nodig heeft.

55. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt echter duidelijk dat de verwijzende rechter wil weten of uit de aangehaalde teksten drie specifieke verplichtingen voortvloeien. Het voorwerp van de prejudiciële vragen is derhalve voldoende duidelijk uiteengezet in het verzoek om een prejudiciële beslissing.

2. Relevantie voor de beslissing volgens Italiaans recht

56. Ilva en Acciaierie d'Italia betogen voorts dat, gelet op verschillende overwegingen die hun grondslag vinden in het Italiaanse recht, de vereiste uitlegging niet relevant is voor de beslissing in het hoofdgeding. In het bijzonder kan de verwijzende rechter de vergunning niet nietig verklaren en er evenmin in zijn beslissing aan voorbijgaan. Bovendien was de rechtmatigheid van deze vergunning reeds onherroepelijk vastgesteld.

57. Het Hof kan echter niet beslissen of deze bezwaren gegrond zijn, aangezien het niet aan het Hof staat om de nationale regels betreffende de bevoegdheden van de verwijzende rechter uit te leggen. Deze uitlegging valt onder de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.¹²

58. Bovendien heeft Italië, dat de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing niet betwist, in het kader van de Cordella-procedure voor het EHRM meermaals aangetoond dat procedures voor de Italiaanse civiele rechter, zoals het hoofdgeding van het verzoek om een prejudiciële beslissing, kunnen zorgen voor een doeltreffende rechtsbescherming van de

¹¹ Arrest van 6 oktober 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹² Arresten van 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punt 57), en 14 juni 2017, Online Games e.a. (C-685/15, EU:C:2017:452, punt 45).

getroffen personen in verband met de gezondheidsrisico's van de staalfabriek Ilva.¹³ De mogelijkheid van dergelijke gerechtelijke procedures zou in overeenstemming zijn met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus¹⁴, dat bepaalt dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het nationale recht betreffende het milieu.

59. Deze bezwaren doen dus evenmin kennelijke twijfel rijzen over de relevantie van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

3. Rechtstreekse toepasselijkheid van de uit te leggen bepalingen

60. Ten slotte betogen Ilva en Acciaierie d'Italia dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet relevant is omdat de rechtstreekse toepassing van de uit te leggen bepalingen zowel in het algemeen alsook in het bijzonder tegen hen als particulieren is uitgesloten. Hun rechtspositie vloeit volgens hen veeleer voort uit de bijzondere regels die Italië voor de staalfabriek heeft vastgesteld.

61. Het is juist dat een richtlijn op zichzelf geen verplichtingen voor een particulier kan scheppen en dus als zodanig niet tegen hem kan worden ingeroepen. Indien de inroepbaarheid van een niet of niet correct omgezette richtlijn zou worden uitgebreid tot de betrekkingen tussen particulieren, zou dit er namelijk op neerkomen dat de Europese Unie bevoegd is om met onmiddellijke werking particulieren verplichtingen op te leggen, terwijl zij dit alleen kan wanneer haar de bevoegdheid is toegekend om verordeningen vast te stellen. Derhalve kan zelfs een duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke bepaling van een richtlijn die tot doel heeft particulieren rechten te verlenen of hun verplichtingen op te leggen, niet als zodanig worden toegepast in geschillen tussen uitsluitend particulieren. Evenmin kan een richtlijn worden ingeroepen in een geding tussen particulieren voor het buiten toepassing laten van een met die richtlijn strijdige regeling van een lidstaat.¹⁵

62. Niettemin kan de uitlegging van een richtlijn relevant zijn voor de beslissing in een geding tussen particulieren, aangezien bij de toepassing van het nationale recht de nationale rechterlijke instanties die dit recht dienen uit te leggen, rekening moeten houden met alle regels ervan en de daarin erkende uitleggingsmethoden moeten toepassen teneinde dit recht zo veel mogelijk uit te leggen tegen de achtergrond van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn om het met deze richtlijn beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, VWEU te voldoen.¹⁶

63. In hoeverre er ruimte is voor een dergelijke uitlegging van de Italiaanse wetgeving in overeenstemming met het Unierecht, kan alleen door de Italiaanse rechterlijke instanties worden bepaald.

¹³ EHRM, 24 januari 2019, Cordella e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 112), alsmede mededeling van de Italiaanse regering op de 1459e vergadering van het Comité van ministers van de Raad van Europa (maart 2023), document DH-DD(2023)36 van 6 januari 2023, blz. 9.

¹⁴ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

¹⁵ Arrest van 7 augustus 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punten 42-44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁶ Arrest van 7 augustus 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64. Bovendien heeft de Italiaanse Staat volgens de beschikbare informatie nog steeds een belang van bijna 40 % in Ilva¹⁷ en oefent hij bijzondere invloed uit via een buitengewoon bewindvoerder en een comité bestaande uit drie deskundigen. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat Ilva moet worden beschouwd als een verlengstuk van de Italiaanse Staat, die op zijn beurt geen voordeel mag halen uit een niet-correcte omzetting van de richtlijn industriële emissies.¹⁸ In dit geval zou de richtlijn rechtstreeks tegenover Ilva kunnen worden ingeroepen.¹⁹

65. Het bezwaar dat de inhoud van de in de prejudiciële vragen bedoelde bepalingen niet van dien aard is dat daaruit rechtstreeks toepasselijke verplichtingen kunnen voortvloeien, zal mogelijkerwijs moeten worden onderzocht bij de bespreking van de afzonderlijke vragen, hoewel daarin niet specifiek naar dit aspect wordt verwezen.

66. Bijgevolg moeten ook deze bezwaren worden afgewezen en is het verzoek om een prejudiciële beslissing in zijn geheel ontvankelijk.

B. Eerste vraag – Beoordeling van de gezondheidsschade

67. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen wat het belang is van een in het Italiaanse recht vastgestelde evaluatie van de gezondheidsschade voor de verlening en de toetsing van de geïntegreerde milieuvergunning van een installatie in het kader van de richtlijn industriële emissies, wanneer uit de evaluatie blijkt dat het gezondheidsrisico voor een significante bevolkingsgroep die met de verontreinigende emissies wordt geconfronteerd, onaanvaardbaar is.

68. Artikel 4 van de richtlijn industriële emissies bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat geen enkele installatie wordt geëxploiteerd zonder een vergunning. Artikel 5, lid 1, bepaalt dat de bevoegde autoriteit, onverminderd andere eisen op grond van nationale voorschriften of voorschriften van de Unie, een vergunning verleent, indien de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Op grond van artikel 10 vallen de in bijlage I gespecificeerde activiteiten onder de voorschriften van hoofdstuk II (artikelen 10-27) voor zover zij, indien van toepassing, de in die bijlage gespecificeerde capaciteitsdrempelwaarden bereiken.

69. Aangenomen moet worden dat de betrokken staalfabriek een installatie is in de zin van artikel 3, punt 3, juncto bijlage I, punt 2.2 (productie van ijzer of staal). Punt 2.3 (verwerking van ferrometalen) en punt 2.4 (ferrometaalgietereien) van de bijlage kunnen eveneens relevant zijn. Gezien de omvang van de installatie zullen ook de kwantitatieve drempels bereikt zijn.

70. Wat gezondheidsrisico's betreft, vloeien de essentiële eisen voort uit artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, waarin de fundamentele verplichtingen voor de exploitatie van installaties zijn vastgesteld. Met name de punten a), b) en c) zijn van belang. Artikel 11, onder a), bepaalt dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten worden getroffen, punt b) vereist de toepassing van de beste beschikbare technieken, en volgens punt c) mag er geen significante verontreiniging worden veroorzaakt.

¹⁷ Zie voetnoot 8 hierboven.

¹⁸ Zie arresten van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punt 17), en 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punt 32).

¹⁹ Zie arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punt 91).

71. Omdat artikel 11, onder a) en c), van de richtlijn industriële emissies refereert aan het begrip verontreiniging, is de definitie van dit begrip in artikel 3, punt 2, van doorslaggevend belang. Volgens die bepaling gaat het om de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die in het bijzonder de gezondheid van de mens kan aantasten.

72. Anders dan Ilva meent, vereist de beoordeling of de fundamentele verplichtingen van artikel 11, onder a) en c), van de richtlijn industriële emissies worden nageleefd, dat wil zeggen of voldoende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen en significante verontreiniging wordt voorkomen, dus een beoordeling van de gevolgen van de installatie voor de menselijke gezondheid en van de emissies van de installatie die dergelijke gevolgen kunnen hebben.²⁰

73. De wijze waarop deze beoordeling wordt uitgevoerd, kan echter alleen worden afgeleid uit een nadere beschouwing van de relevante fundamentele verplichtingen. In deze context moet eerst de betekenis van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies worden verduidelijkt, aangezien de Duitse versie van deze bepaling misleidend is (zie onder 1). Vervolgens moet het begrip „significante verontreiniging” in de zin van artikel 11, onder c), worden besproken (zie onder 2). Ten slotte moet de verplichting tot toetsing van een vergunning op grond van artikel 21 worden belicht (zie onder 3).

1. Artikel 11, onder a) – Passende preventieve maatregelen

74. Artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies bepaalt in de Duitse versie dat *alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen* tegen verontreiniging moeten worden getroffen. Deze formulering suggereert een zeer ruime verplichting. De andere taalversies en de systematische context van de regeling beperken echter het effect ervan.

a) Uitlegging van de Duitse versie

75. Het begrip *Vorsorgemaßnahme* (voorzorgsmaatregel) herinnert aan het voorzorgsbeginsel dat ingevolge artikel 191, lid 2, VWEU ten grondslag ligt aan het milieubeleid van de Unie – met inbegrip van de richtlijn industriële emissies²¹ – en waarover een uitgebreide rechtspraak bestaat.

76. Op grond van dit beginsel kunnen beschermende maatregelen worden getroffen tegen risico's waarvan het bestaan of de omvang niet is vastgesteld met inachtneming van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens.²² Daarom is het mogelijk dat toekomstige bevindingen deze risico's in feite weerleggen, zodat de beschermende maatregelen achteraf overbodig blijken te zijn.

²⁰ Zie reeds Kirton, J., en Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, met name blz. 12 en 13). Het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) beschrijft zichzelf als een internationale non-profitorganisatie van de milieu-instanties van de lidstaten van de Europese Unie, de toetredende landen en kandidaat-lidstaten van de EU, de EER- en EVA-landen en potentiële kandidaten voor toetreding tot de Europese Gemeenschap. De missie van dit netwerk is te zorgen voor een effectieve tenuitvoerlegging en handhaving van de Europese milieuwetgeving door professionele samenwerking, informatie en de uitwisseling van beste praktijken tussen milieuregelgevers te bevorderen (impel.eu/nl).

²¹ Arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 53).

²² Arresten van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, EU:C:1998:191, punten 63 en 64), 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punt 111), en 1 oktober 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punt 43).

77. Het Hof heeft sommige bepalingen van afgeleid recht in het licht van het voorzorgsbeginsel zelfs zo uitgelegd dat maatregelen zijn uitgesloten zolang er in het licht van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid bestaat over de vraag of alle risico's zijn uitgesloten.²³

78. Het begrip *geeignet* (geschikt) lijkt de verplichting van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies zelfs nog uit te breiden. Een maatregel moet immers als „geschikt” worden beschouwd wanneer daarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Of de noodzakelijke inspanning evenredig is aan dit doel, is daarvoor irrelevant. Een beoordelingsmarge bestaat hooguit ten aanzien van de wetenschappelijke vraag of een maatregel haar doel überhaupt kan bereiken.

79. Onder *alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen* in de zin van de Duitse versie van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies zouden dus „alle” maatregelen vallen ter voorkoming van verontreiniging waarvan het optreden tijdens de exploitatie van de installatie niet kan worden uitgesloten, rekening houdend met de beste beschikbare wetenschappelijke kennis. In de striktere lezing van het voorzorgsbeginsel zou deze bepaling zelfs aldus kunnen worden opgevat dat een installatie alleen een vergunning mag krijgen als er geen twijfel over bestaat dat de installatie kan worden geëxploiteerd zonder het milieu te verontreinigen.

80. De Duitse versie van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies is echter de enige versie die *geeignete Vorsorgemaßnahmen* (geschikte voorzorgsmaatregelen) vereist.

b) Andere taalversies

81. De andere taalversies komen overeen met de Duitse versie in die zin dat ze ook „alle” maatregelen vereisen. Zij gebruiken echter niet het begrip voorzorg, maar sluiten aan bij het begrip preventie, waarop het milieubeleid van de Unie ook is gebaseerd krachtens artikel 191, lid 2, VWEU. Alleen in de Sloveense versie (*preprečevanje*) en de Finse versie (*estävyt*) worden begrippen gebruikt die niet overeenkomen met het begrip voor dit beginsel in artikel 191, lid 2, VWEU, maar ook deze moeten waarschijnlijk worden opgevat in de zin van preventie in plaats van voorzorg.

82. Het Hof heeft zich tot dusver nauwelijks beziggehouden met het beginsel van preventief handelen, maar heeft reeds geoordeeld dat het de taak van de Unie en de lidstaten is om de bronnen van vervuiling en overlast van meet af aan te voorkomen, te verminderen en, voor zover mogelijk, op te heffen door het vaststellen van maatregelen die de *bekende* risico's kunnen

²³ Zie, met betrekking tot de richtlijn industriële emissies, arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 53), met betrekking tot richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7) arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punten 44, 58 en 59), en 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 66), en met betrekking tot het afvalstoffenrecht arrest van 24 oktober 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punt 58). Zie ook Sobotta, C., „Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?”, *ERA Forum*, deel 21, 2020, blz. 723-735.

wegnemen.²⁴ Terwijl het voorzorgsbeginsel dus betrekking heeft op situaties van onzekerheid over risico's, moet het beginsel van preventief handelen beperkt blijven tot beschermende maatregelen als de bestreden risico's of gevaren bekend zijn.²⁵

83. Bovendien vereisen de andere taalversies van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies niet dat er *geeignete* (geschikte) maatregelen worden genomen. Ze gebruiken eerder begrippen als *appropriate* (EN), *approprié* (FR), *adecuado* (ES) of zelfs *oportuno* (IT). Deze begrippen kunnen ook worden vertaald met *geeignet*, maar in tegenstelling tot het Duitse begrip laten ze daarnaast toe om na te gaan of de inspanning die gepaard gaat met de betrokken beschermende maatregelen evenredig is aan het beschermende effect en het risico in kwestie.

84. Deze andere taalversies van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies lijken derhalve een verplichting te bevatten om alle *passende* (of redelijke) maatregelen te nemen ter voorkoming van bekende milieurisico's van een installatie.

c) Systeem en doel van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies

85. Zoals bekend moeten de verschillende taalversies uniform worden uitgelegd.²⁶ Geen enkele taalversie heeft voorrang boven de andere.²⁷ Bij de uitlegging van de betrokken bepaling moet veeleer worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.²⁸ Daarnaast kan ook de ontstaansgeschiedenis van de verordening bijdragen aan de uitlegging ervan.²⁹

86. Dat artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies niet verwijst naar voorzorgsmaatregelen maar naar preventieve maatregelen blijkt al uit de titel van de richtlijn en artikel 1, lid 1, ervan, maar ook hier is de Duitse versie niet erg geslaagd.

87. In de Duitse versie bevat de titel de parenthetische toevoeging *integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung* (geïntegreerde voorkoming en beperking van verontreiniging). En volgens artikel 1, eerste alinea, regelt de richtlijn de geïntegreerde voorkoming en beperking van verontreiniging door industriële activiteiten. Zowel de titel als artikel 1, eerste alinea, komt overeen met de eerder geldende richtlijnen 96/61 en 2008/1 inzake geïntegreerde voorkoming en beperking van verontreiniging.

²⁴ Arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 165). Zie in dit verband evenwel ook arresten van 5 oktober 1999, Lirussi en Bizzaro (C-175/98 en C-177/98, EU:C:1999:486, punt 51), en 22 juni 2000, Fornasar e.a. (C-318/98, EU:C:2000:337, punt 37), waarin het voorzorgsbeginsel ook in deze zin wordt opgevat.

²⁵ Zie in het bijzonder mijn conclusie in de zaak Bayer CropScience en Bayer/Commissie (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punt 107) alsmede mijn conclusie in de zaken ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2009:650, punten 67 en 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, punt 60) en Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:14, punt 30).

²⁶ Arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punten 13 en 14), 27 maart 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punt 19), en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punt 43).

²⁷ Arresten van 27 maart 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punt 18), en 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 en C-423/19, EU:C:2021:63, punt 65).

²⁸ Arresten van 1 maart 2016, Alo en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 27), en 24 februari 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, punt 27).

²⁹ Arresten van 22 oktober 2009, Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, EU:C:2009:648, punt 57); 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 135); 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50), en 20 december 2017, Acacia en D'Amato (C-397/16 en C-435/16, EU:C:2017:992, punt 31).

88. Met uitzondering van de Duitse versie werd in alle taalversies van 1996 in beide punten het begrip gebruikt dat in artikel 191, lid 2, VWEU voor preventie staat, bijvoorbeeld *prévention* in het Frans, *prevention* in het Engels of *prevenzione* in het Italiaans. De meeste taalversies die sindsdien zijn toegevoegd, gebruiken eveneens het equivalent van preventie³⁰, hoewel er ook taalversies zijn die – net als de Duitse versie – een ander begrip gebruiken³¹.

89. Alle taalversies van de drie richtlijnen stemmen in elk geval overeen in die zin dat zij het begrip voorzorg noch in de titel, noch in artikel 1 hebben gebruikt of gebruiken.

90. Bovendien blijkt uit de titel en uit artikel 1, eerste alinea, van de richtlijn industriële emissies dat deze ook niet tot doel heeft alle verontreiniging te voorkomen, aangezien daarin ook sprake is van de loutere *bepierking* van de verontreiniging of, in verschillende taalversies, zoals het Engels, van de beheersing ervan. Bijgevolg aanvaardt de richtlijn een bepaald niveau van verontreiniging. Dienovereenkomstig verbiedt artikel 11, onder c), alleen significante verontreiniging.

91. Dit wordt bevestigd door artikel 11, onder b), van de richtlijn industriële emissies. Volgens deze bepaling moeten de beste beschikbare technieken worden gebruikt bij de exploitatie van de installatie. De „beste” technieken zijn op grond van artikel 3, punt 10, onder c), die welke het meest doeltreffend zijn voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. „Beschikbaar” zijn overeenkomstig artikel 3, punt 10, onder b), echter alleen technieken die op zodanige schaal zijn ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, *economisch* en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast. Bij het bepalen van de beste *beschikbare* technieken moet dus ook rekening worden gehouden met economische overwegingen.

92. De beperking van de verplichting om de beste technieken toe te passen, tot „beschikbare technieken” zou echter worden ondermijnd indien artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies een verplichting in het leven zou roepen om elke „geschikte” voorzorgsmaatregel te nemen, ongeacht de economische beschikbaarheid.

93. Het feit dat de verplichting om de beste beschikbare technieken toe te passen uit hoofde van artikel 11, onder b), van de richtlijn industriële emissies de verplichting uit hoofde van artikel 11, onder a), om „alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging” te treffen, concretiseert, was duidelijker in de oorspronkelijke versie van deze twee verplichtingen. Volgens artikel 3, lid 1, onder a), van de richtlijnen 96/61 en 2008/1 moeten immers „alle passende preventieve maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken”.³² De Commissie heeft niet uitgelegd waarom zij deze twee elementen in haar voorstel tot herschikking van de richtlijn heeft gescheiden.³³ Aangezien zij enkel de nieuwe en aanzienlijk gewijzigde regels heeft toegelicht³⁴, kan ervan worden uitgegaan dat zij deze wijziging als onbelangrijk beschouwde.

³⁰ Aldus de Tsjechische, de Litouwse, de Maltese, de Hongaarse, de Poolse, de Roemeense, de Sloveense en de Slowaakse versie.

³¹ Aldus de Bulgaarse, de Estse, de Kroatische en de Letse versie.

³² Evenzo artikel 4, punt 1, van richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging (PB 1984, L 188, blz. 20): „alle passende maatregelen ter voorkoming van luchtverontreiniging [...], met inbegrip van het gebruik van de beste beschikbare techniek, op voorwaarde dat dergelijke preventieve maatregelen geen overmatig hoge kosten meebrengen”.

³³ COM(2007) 844 definitief, artikel 12 (blz. 31).

³⁴ COM(2007) 844 definitief (blz. 11).

94. Bij het vaststellen van de beste beschikbare technieken voor de Unie als geheel moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de gezondheid. Volgens artikel 3, punt 10, van de richtlijn industriële emissies zijn deze technieken namelijk bedoeld om effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken en moeten deze het meest doeltreffend zijn voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. De concrete gevolgen voor de gezondheid van een specifieke installatie zijn echter alleen relevant als onderdeel van de gegevensbasis voor de beoordeling van verschillende technieken. Voor de toepassing van de in de hele Unie vastgestelde beste beschikbare technieken zoals bedoeld in artikel 11, onder b), in een specifieke installatie zijn de concrete gezondheidseffecten van de respectieve installatie evenwel niet rechtstreeks van belang.

d) Voorlopige conclusie

95. Artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies moet daarom zo worden begrepen dat alle passende maatregelen moeten worden genomen om bekende risico's van een installatie voor het milieu te voorkomen of te beperken.

96. De in artikel 11, onder a), van de richtlijn bedoelde maatregelen omvatten met name de toepassing van de in artikel 11, onder b), bedoelde beste beschikbare technieken. Bij de toepassing van deze bepaling op een specifieke installatie hoeft geen rekening te worden gehouden met de concrete gevolgen van deze installatie voor de gezondheid.

2. Artikel 11, onder c), van de richtlijn industriële emissies

97. Artikel 11, onder c), kan echter vanwege bijzondere kenmerken van de installatie in kwestie, met name wegens de omstandigheden ter plaatse, verplichtingen in het leven roepen om beschermende maatregelen te treffen die verder gaan dan de beste beschikbare technieken. Volgens deze bepaling mag de installatie geen significante verontreiniging veroorzaken. Als de installatie ondanks de toepassing van de beste beschikbare technieken een significante verontreiniging veroorzaakt, moeten er dus *aanvullende* beschermende maatregelen worden getroffen om deze verontreiniging te voorkomen.

98. Dergelijke beschermende maatregelen moeten ook als passend worden beschouwd in de zin van artikel 11, onder a), aangezien het begrip „significante verontreiniging” een absolute grens stelt aan de exploitatie van installaties. Indien dergelijke beschermende maatregelen niet mogelijk zijn, kan de installatie geen vergunning krijgen.

99. In artikel 3, punt 2, van de richtlijn industriële emissies wordt het begrip „verontreiniging” weliswaar gedefinieerd, maar niet wanneer deze als significant moet worden beschouwd. Dat kan alleen blijken uit een beoordeling van de betrokken verontreiniging en de gevolgen daarvan.

100. Een dergelijke beoordeling kan abstract worden afgeleid uit andere regelingen. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat overschrijding van de grenswaarden voor zwaveldioxide in de lucht krachtens de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit³⁵ moet worden beschouwd als aanzienlijke milieuverontreiniging.³⁶

101. Dit voorbeeld is echter niet gebaseerd op de bijzondere aard van de betrokken regeling. Naar mijn mening moet veeleer elke verontreiniging als significant worden aangemerkt die – rekening houdend met eventuele uitzonderingen – leidt tot een toestand die onverenigbaar is met enige toepasselijke regelgeving inzake milieubescherming.

102. Er zijn evenwel geen specifieke bepalingen in het recht van de Unie te vinden waaruit kan worden afgeleid welke effecten van door installaties veroorzaakte verontreinigingen op de menselijke gezondheid rechtstreeks tot de conclusie leiden dat de verontreinigingen significant zijn. Het Hof kan niet beoordelen of er bepalingen van nationaal Italiaans recht zijn die tot dit resultaat leiden.

103. Gevolgen voor de menselijke gezondheid kunnen echter ook, onafhankelijk van een schending van specifieke bepalingen van de milieuwetgeving, ertoe leiden dat verontreinigingen als significant moeten worden beschouwd in de zin van artikel 11, onder c), van de richtlijn industriële emissies. Dit volgt reeds uit het feit dat het milieubeleid van de Unie – met inbegrip van voornoemde richtlijn – volgens artikel 191, lid 1, tweede streepje, VWEU ook tot doel heeft de gezondheid van de mens te beschermen. Bovendien bevatten artikel 9 en artikel 168, lid 1, eerste zin, VWEU alsmede artikel 35, tweede zin, van het Handvest van de grondrechten van de Unie de verplichting om bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren.³⁷ Bijgevolg is de bescherming van de menselijke gezondheid van bijzonder belang, wat ook aanzienlijke economische nadelen kan rechtvaardigen.³⁸

104. In de richtlijn industriële emissies komt dit met name tot uitdrukking in het feit dat een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden volgens artikel 8, lid 2, tweede alinea, alleen in het geval van onmiddellijke en *significante* nadelige gevolgen voor het milieu opschorting van de exploitatie van de installatie vereist totdat gewaarborgd kan worden dat weer aan de voorwaarden wordt voldaan, terwijl een dergelijke opschorting vereist is in het geval van *elk* direct gevaar voor de menselijke gezondheid.

105. Het is juist dat deze regeling ervoor pleit dat verontreinigingen die de menselijke gezondheid in gevaar brengen, altijd significant zijn. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat bepaalde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van bijzonder geringe omvang het mogelijk maken om de veroorzakende verontreiniging als onbetekenend aan te merken. Dit wordt met name ondersteund door het feit dat de definitie van verontreiniging in artikel 3, punt 2, van de richtlijn

³⁵ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/1480 van de Commissie van 28 augustus 2015 (PB 2015, L 226, blz. 4).

³⁶ Arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 50). Zie reeds artikel 4, punt 4, van richtlijn 84/360.

³⁷ Zie arresten van 1 april 2008, Parlement en Denemarken/Commissie (C-14/06 en C-295/06, EU:C:2008:176, punt 75), en 1 oktober 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punt 42).

³⁸ Beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96 R, EU:C:1996:308, punt 93), en arresten van 17 juli 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, punt 43); 19 april 2012, Artégodan/Commissie (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punt 99), en 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 156).

industriële emissies reeds melding maakt van de mogelijkheid van aantasting van de menselijke gezondheid. Als dit er altijd toe zou leiden dat de overeenkomstige verontreiniging significant is, zou de wetgever dit uitdrukkelijk hebben vermeld.

106. Verontreinigingen die nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, zijn dus alleen significant als deze nadelige gevolgen moeten worden beschouwd als een buitensporige aantasting van de menselijke gezondheid.

107. In 2005 beschouwde IMPEL³⁹ één extra sterfgeval per jaar per 1 000 000 mensen en één extra geval per 100 000 mensen in het geval van ziekten zonder fatale gevolgen nog als aanvaardbaar, en dus de overeenkomstige verontreiniging als niet-significant. Ter vergelijking: In de Europese Unie waren er in 2011 ongeveer 70 sterfgevallen per 1 000 000 inwoners ten gevolge van verkeersongevallen en in 2020 waren dit er 49.⁴⁰ De precieze afbakening tussen significante en niet-significante nadelige gevolgen voor de gezondheid kan evenwel alleen worden uitgevoerd per individueel geval met inachtneming van het belang van de installatie en mogelijke alternatieven.

108. Wanneer nadelige gevolgen voor de gezondheid door verontreiniging een schending van de grondrechten vormen, zoals het EHRM dit heeft vastgesteld met betrekking tot de staalfabriek Ilva⁴¹, kunnen die gevolgen op het eerste gezicht echter niet langer als niet-significant worden beschouwd. Het is mogelijk dat de verwijzende rechter het om die reden in de eerste vraag heeft over het onaanvaardbare risico voor een significante bevolkingsgroep die met verontreinigende emissies wordt geconfronteerd.

109. Bij de beslissing over het hoofdgeding zal de verwijzende rechter er echter ook rekening mee moeten houden dat er inmiddels verdere beschermende maatregelen zijn gerealiseerd, zodat de situatie is veranderd ten opzichte van de arresten van het EHRM van 24 januari 2019 en 5 mei 2022 en de eerdere beoordeling van de gezondheidsschade.

110. De maatregelen van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies omvatten dus, naast de toepassing van de beste beschikbare technieken, ook de maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat een installatie significante verontreiniging veroorzaakt in de zin van artikel 11, onder c), van die richtlijn. Verontreiniging wordt als significant beschouwd als deze leidt tot een toestand die onverenigbaar is met de geldende regels inzake milieubescherming, rekening houdend met eventuele uitzonderingen. Ongeacht dergelijke regelingen moet verontreiniging als significant worden beschouwd als deze, rekening houdend met de omstandigheden van het individuele geval, leidt tot een buitensporige aantasting van de menselijke gezondheid. Verontreiniging die, doordat zij de gezondheid van de mens aantast, inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokken personen, is altijd significant.

3. Toetsing van een vergunning

111. De toetsing van een vergunning, die in de eerste vraag eveneens wordt genoemd, is geregeld in artikel 21 van de richtlijn industriële emissies.

³⁹ Aangehaald in voetnoot 20, blz. 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, geraadpleegd op 1 september 2023).

⁴¹ EHRM, 24 januari 2019, Cordella e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2019:0124/UD005441413), en 5 mei 2022, Ardimento e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2022:0505/UD000464217).

112. Deze toetsing zou met name van groot belang zijn voor de evaluatie van de gezondheidsschade waarin de Italiaanse wet voorziet. Het lijkt immers onmogelijk dat met deze evaluatie al rekening was gehouden in de eerste milieuvergunningen van de staalfabriek uit 2011 en 2012. Integendeel, zij is – voor zover valt na te gaan – pas ingevoerd bij artikel 1, lid 7, van wetsbesluit nr. 61 van 4 juni 2013. Voorheen moesten de gezondheidseffecten van de installatie op basis van andere informatie in aanmerking worden genomen.

113. Een toetsing krachtens artikel 21, lid 5, onder a), van de richtlijn industriële emissies is met name noodzakelijk wanneer de door de installatie veroorzaakte verontreiniging zo ernstig is dat de in de vergunning vastgestelde emissiegrenswaarden moeten worden getoetst of in de vergunning nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen.

114. Deze regeling is dus gekoppeld aan de fundamentele verplichting van artikel 11, onder c), van de richtlijn industriële emissies en vereist een toetsing als de door de installatie veroorzaakte verontreiniging later significant blijkt te zijn. Het bewijs van een dergelijke verontreiniging moet voortvloeien uit het systeem van milieu-inspecties dat is vereist op grond van artikel 23, lid 1, van de richtlijn industriële emissies waarbij het volledige spectrum van milieueffecten van de betrokken installaties moet worden onderzocht. Een sinds de vergunning uitgevoerde en regelmatig bijgewerkte evaluatie van de gezondheidsschade is volgens artikel 23, lid 4, onder a), van die richtlijn een element van dit systeem en uiteraard relevant voor de beoordeling op grond van artikel 21, lid 5, onder a), ervan. Hier moet dus rekening mee worden gehouden.

115. Dit lijkt overigens ook te zijn bepaald in artikel 1, lid 7, van wetsbesluit nr. 61, waarin het heet dat de evaluatie van de gezondheidsschade weliswaar op zich de geïntegreerde milieuvergunning niet kan wijzigen, maar dat de regio op basis daarvan om een toetsing kan verzoeken.

4. Beantwoording van de eerste vraag

116. Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat bij het verlenen van een vergunning voor een installatie krachtens de artikelen 4 en 5 van de richtlijn industriële emissies en bij de toetsing van deze vergunning krachtens artikel 21 van deze richtlijn de naleving van de fundamentele verplichtingen voor de exploitatie van de installatie krachtens artikel 11 moet worden gewaarborgd.

117. Artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies moet zo worden begrepen dat alle passende maatregelen moeten worden genomen om bekende milieurisico's van een installatie te voorkomen of te beperken.

118. De in artikel 11, onder a), van die richtlijn bedoelde maatregelen omvatten met name de toepassing van de in artikel 11, onder b), ervan bedoelde beste beschikbare technieken. Bij de toepassing van deze bepaling op een specifieke installatie hoeft geen rekening te worden gehouden met de concrete gevolgen van deze installatie voor de gezondheid.

119. De maatregelen van artikel 11, onder a), van de richtlijn industriële emissies omvatten daarnaast de maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat een installatie aanzienlijke verontreiniging veroorzaakt in de zin van artikel 11, onder c), ervan. Verontreiniging wordt als significant beschouwd als zij leidt tot een toestand die onverenigbaar is met de geldende regels inzake milieubescherming, rekening houdend met eventuele uitzonderingen. Ongeacht dergelijke regelingen moet verontreiniging als significant worden beschouwd als deze, rekening

houdend met de omstandigheden van het individuele geval, leidt tot een buitensporige aantasting van de menselijke gezondheid. Verontreiniging die, doordat zij de gezondheid van de mens aantast, inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokken personen, is altijd significant.

120. Volgens artikel 21, lid 5, onder a), van de richtlijn industriële emissies is een toetsing van de vergunning met name noodzakelijk wanneer achteraf blijkt dat een installatie significante verontreiniging veroorzaakt, bijvoorbeeld als gevolg van een evaluatie van de gezondheidsschade.

C. Tweede vraag – Inachtneming van emissies

121. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de vergunning voor een installatie volgens de richtlijn industriële emissies rekening moet houden met alle uitgestoten stoffen die volgens wetenschappelijke kennis schadelijk zijn, met inbegrip van de categorieën PM₁₀ (fijne stofdeeltjes) en PM_{2,5} (fijnste stofdeeltjes), en in elk geval afkomstig zijn van de te beoordelen installatie, dan wel of de vergunning enkel betrekking moet hebben op de verontreinigende stoffen die van tevoren worden voorspeld op basis van de aard en het type van de uitgeoefende industriële activiteit. In de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing worden ook koper, kwik en naftaleen genoemd.

122. Zoals de Commissie uiteenzet, vereist artikel 12, lid 1, onder f), van de richtlijn industriële emissies dat de exploitant in zijn vergunningsaanvraag aard en omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment beschrijft, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies. Bijgevolg heeft deze verplichting enkel betrekking op de te voorziene emissies.

123. Volgens artikel 14, lid 1, onder a), en lid 2, van de richtlijn industriële emissies dient een vergunning, indien deze vervolgens wordt verleend, ten minste emissiegrenswaarden of gelijkwaardige maatregelen te bevatten voor de verontreinigende stoffen van de lijst in bijlage II en voor andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen.

124. Zoals verzoekers terecht opmerken, heeft bijlage II bij de richtlijn industriële emissies betrekking op de in het verzoek om een prejudiciële beslissing genoemde verontreinigende stoffen, te weten, voor de uitstoot in de lucht, vluchtige organische stoffen (punt 4), dus naftaleen, metalen en metaalverbindingen (punt 5), dus ook koper en kwik, alsmede stof, met inbegrip van fijne stof (punt 6), dus ook PM₁₀ en PM_{2,5}. Voor lozing in water worden persistente koolwaterstoffen alsmede persistente en bio-accumuleerbare toxische organische stoffen (punt 5) en tevens metalen en metaalverbindingen (punt 7) genoemd.

125. Deze categorieën zijn echter zo algemeen dat daaruit geen verplichtingen kunnen worden afgeleid om specifieke grenswaarden vast te stellen voor elke stof die hieronder valt, zoals elke vluchtige organische stof, elk metaal of elke stofcategorie. De kwalificatie dat een significante hoeveelheid moet vrijkomen, heeft volgens de Commissie dus niet alleen betrekking op de andere verontreinigende stoffen, maar ook op de verontreinigende stoffen van bijlage II bij de richtlijn industriële emissies. Voor de verontreinigende stoffen van bijlage II die niet in significante hoeveelheden vrijkomen, zijn daarentegen geen grenswaarden vereist.

126. In het geval van vergunningen voor nieuwe installaties is het onvermijdelijk dat enkel rekening wordt gehouden met de emissies die van tevoren worden voorspeld op basis van de aard en het type van de verrichte industriële activiteit. Zoals Ilva opmerkt, had deze vraag moeten zijn opgehelderd bij de vaststelling van de beste beschikbare technieken, met name in het kader van de uitwisseling van informatie op grond van artikel 13 van de richtlijn industriële emissies.

127. De beste beschikbare technieken voor de productie van ijzer en staal zijn uiteengezet in een uitvoeringsbesluit van de Commissie van 28 februari 2012⁴² en worden nader beschreven in een BBT-referentiedocument van 2013⁴³. De in het verzoek om een prejudiciële beslissing genoemde verontreinigende stoffen worden daarin genoemd⁴⁴, zij het gedeeltelijk als elementen van groepen verontreinigende stoffen (stof, polycyclische aromatische koolwaterstoffen). Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat ook BBT-conclusies over andere industriële activiteiten in aanmerking moeten worden genomen.⁴⁵

128. Zoals hierboven uiteengezet, schrijft artikel 11, onder a) en b), van de richtlijn industriële emissies voor dat installaties worden geëxploiteerd met toepassing van de beste beschikbare technieken.⁴⁶ Daartoe dienen de BBT-conclusies, dat wil zeggen het respectieve uitvoeringsbesluit van de Commissie, als referentiedocument voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden overeenkomstig artikel 14, lid 3, van die richtlijn. Voorts bepaalt artikel 15, lid 2, ervan dat grenswaarden en gelijkwaardige maatregelen zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Hoewel dit niet bedoeld is om de toepassing van een bepaalde techniek of technologie verplicht te stellen, vereist artikel 15, lid 3, van die richtlijn op zijn minst dat de emissies niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus.

129. Met name voor de fijne stofdeeltjes PM₁₀ en de fijnste stofdeeltjes PM_{2,5} zou de noodzaak van strengere emissiegrenswaarden kunnen voortvloeien uit de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit.⁴⁷ De in deze richtlijn vastgestelde grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn in feite milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 3, punt 6, en artikel 18 van de richtlijn industriële emissies.⁴⁸ Als voor de naleving van deze grenswaarden voor de lucht strengere emissiegrenswaarden voor de installatie nodig zijn, moeten deze overeenkomstig artikel 18 worden vastgesteld.

⁴² Uitvoeringsbesluit 2012/135/EU tot vaststelling van de BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van de richtlijn industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie (PB 2012, L 70, blz. 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 In het bijzonder de punten 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 en 88 van de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2012/135.

⁴⁵ De Italiaanse regio Apulië vermeldt uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van de richtlijn industriële emissies, voor grote stookinstallaties (PB 2017, L 212, blz. 1). Mogelijk zijn ook van belang uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2110 van de Commissie van 11 oktober 2022 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van de richtlijn industriële emissies, voor de ferrometaalverwerkende industrie (PB 2022, L 284, blz. 69) alsmede Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., en Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), en Europese Commissie, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry*, 2005.

⁴⁶ Zie punten 91-95 hierboven.

⁴⁷ Zie punt 100 hierboven.

⁴⁸ Arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 59).

130. Aangezien het Hof reeds heeft vastgesteld dat de grenswaarden voor PM₁₀ in de lucht in Taranto zijn overschreden⁴⁹, moet op zijn minst worden onderzocht of de emissiegrenswaarden voor de betrokken staalfabriek moeten worden aangescherpt. Buiten de staalfabriek lijken er de afgelopen jaren echter geen overschrijdingen meer te zijn geweest.⁵⁰

131. Bovendien toont artikel 14, lid 6, van de richtlijn industriële emissies aan dat er ook milieueffecten denkbaar zijn die niet onder de BBT-conclusies vallen. Volgens deze bepaling moeten immers ook voor dergelijke effecten vergunningsvoorwaarden worden vastgesteld.

132. Dergelijke additionele emissies kunnen niet alleen het gevolg zijn van het feit dat er voor de betrokken activiteit nog geen of onvolledige BBT-conclusies beschikbaar zijn, maar ook van specifieke omstandigheden ter plaatse van de installatie.

133. Bovendien moet bij het verlenen van een vergunning voor een in werking zijnde installatie of bij de toetsing van een dergelijke vergunning overeenkomstig artikel 21 van de richtlijn industriële emissies de tijdens de exploitatie opgedane ervaring als onderdeel van de relevante wetenschappelijke gegevens in aanmerking worden genomen⁵¹, dus de feitelijk vastgestelde emissies.

134. Samengevat dient de conclusie te luiden dat bij het verlenen van een vergunning voor een installatie krachtens de artikelen 5, 14 en 15 van de richtlijn industriële emissies en bij de toetsing van een dergelijke vergunning krachtens artikel 21 van die richtlijn rekening moet worden gehouden met alle in significante hoeveelheden vrijkomende verontreinigende stoffen die kunnen worden verwacht op grond van de beschikbare informatie, met name eventuele BBT-conclusies, bij de feitelijke exploitatie van de installatie opgedane ervaring en andere aanwijzingen.

D. Derde vraag – Termijn voor de aanpassing van een installatie

135. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verenigbaar is met de richtlijn industriële emissies dat Italië de oorspronkelijke termijn voor de uitvoering van de in de vergunning van 2012 voor de staalfabriek vastgestelde maatregelen ter bescherming van het milieu en de gezondheid met ongeveer zeven en een half jaar heeft verlengd tot in totaal elf jaar, tot in augustus 2023.

136. Het antwoord op deze vraag kan relatief eenvoudig worden afgeleid uit de bepalingen van de richtlijn industriële emissies en de voorheen toepasselijke richtlijn 96/61 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

137. Aangezien de omgezette bepalingen van de richtlijn industriële emissies volgens artikel 82, lid 1, pas sinds 7 januari 2014 van toepassing zijn op bestaande installaties zoals de betrokken staalfabriek, was de vergunning aanvankelijk nog onderworpen aan de omzettingbepalingen van richtlijn 96/61.

⁴⁹ Arrest van 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto maakt deel uit van de zone IT 1613 (Apulië – industriezone).

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

⁵¹ Zie in die zin arrest van 9 maart 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punt 67).

138. Ingevolge artikel 5, lid 1, en artikel 21, lid 1, van richtlijn 96/61 moesten de bevoegde autoriteiten er, door middel van vergunningen of op passende wijze door toetsing en, zo nodig, aanpassing van de voorwaarden, op toezien dat de staalfabriek Ilva uiterlijk op 30 oktober 2007, dus elf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn, als bestaande installatie in de zin van artikel 2, punt 4, werd geëxploiteerd overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn.⁵² Het vertrouwen van de exploitanten van deze installaties in het voortbestaan van de exploitatievoorwaarden werd voldoende beschermd door deze ruime periode.

139. Volgens artikel 5, lid 1, en artikel 9 van richtlijn 96/61 moesten bovengenoemde voorwaarden er met name voor zorgen dat bij de exploitatie van de installatie de destijds in artikel 3 neergelegde fundamentele verplichtingen in acht werden genomen. Tegenwoordig zijn deze fundamentele verplichtingen – voor zover relevant in het onderhavige geval – met dezelfde inhoud te vinden in artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, zodat de overwegingen met betrekking tot de eerste en de tweede vraag ook van toepassing zijn op de oude regelingen.

140. In beginsel lijkt het denkbaar om voorwaarden van een uitvoeringstermijn te voorzien en aldus de uitvoering ervan uit te stellen. Indien de voorwaarden echter noodzakelijk zijn om de naleving van de fundamentele verplichtingen bij de exploitatie van een installatie te waarborgen, zou een uitstel niet verenigbaar zijn met artikel 5, lid 1, van richtlijn 96/61. Op grond van dat artikel veronderstelt de vergunning dat de installatie wordt geëxploiteerd met inachtneming van de fundamentele verplichtingen. Derhalve moest de installatie uiterlijk op 30 oktober 2007 worden geëxploiteerd overeenkomstig artikel 3, onder a), met toepassing van de beste beschikbare technieken die op dat moment vastgesteld waren. Volgens punt b) mocht zij vanaf die datum ook geen belangrijke verontreiniging meer veroorzaken.

141. Dit geldt uiteraard ook voor wijzigingen aan een bestaande installatie. Deze mogen alleen worden uitgevoerd als de installatie vervolgens aan de geldende eisen blijft voldoen. Overgangstermijnen hiervoor waren niet vastgesteld in de richtlijnen 96/61 en 2008/1 en zijn ook niet opgenomen in de richtlijn industriële emissies.

142. Zoals de Commissie terecht opmerkt, bevestigt artikel 8 van de richtlijn industriële emissies dat vergunningsvoorwaarden niet kunnen worden uitgesteld. Volgens artikel 8, lid 2, onder b), moet de exploitant in het geval van niet-naleving van de voorwaarden van de vergunning onmiddellijk de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat op een zo kort mogelijke termijn weer aan de voorwaarden wordt voldaan. Bovendien vereist de tweede alinea van artikel 8, lid 2, zelfs de opschorting van de exploitatie van de installatie indien de inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben. Artikel 14 van de richtlijnen 96/61 en 2008/1 was daarentegen nog beperkt tot een algemene aanmaning om aan de voorwaarden te voldoen.

143. In tegenstelling tot hetgeen Ilva, Acciaierie d'Italia en Italië aanvoeren, bestaat er geen aanleiding om aan te nemen dat een uitstel voor de uitvoering van noodzakelijke voorwaarden door een beperking van de productie van de installatie kan worden gerechtvaardigd.

144. Het is juist dat bij een lagere productie ook de milieueffecten en in het bijzonder de emissies van de installatie in hun geheel afnemen. Een vermindering van de productie kan er dus aan bijdragen dat de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit in de nabijheid van de installatie

⁵² Zie arrest van 31 maart 2011, Commissie/Italië (C-50/10, EU:C:2011:200, punt 29).

worden nageleefd. Zij kan eventueel ook voorkomen dat direct gevaar voor de menselijke gezondheid ontstaat of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigen, zoals bedoeld in artikel 8, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn industriële emissies.

145. Een lagere productie leidt echter in de regel niet tot de naleving van emissiegrenswaarden. Volgens de definitie in artikel 3, punt 5, van de richtlijn industriële emissies is een emissiegrenswaarde de massa, *gerelateerd* aan bepaalde specifieke parameters, de concentratie en/of het niveau van een emissie die gedurende een of meer vastgestelde perioden niet mogen worden overschreden. Dienovereenkomstig worden in het uitvoeringsbesluit van de Commissie inzake de beste beschikbare technieken voor de ijzer- en staalproductie van 28 februari 2012⁵³ de met de BBT geassocieerde emissieniveaus voor luchtmissies in de alinea met als opschrift „Algemeen” gedefinieerd als massa van geëmitteerde stoffen per volume afgas of per massa-eenheid van vervaardigde of bewerkte producten. In de regel dalen dergelijke niveaus niet als de productie wordt verminderd.

146. Het genoemde besluit van 28 februari 2012 kon echter wel een termijn voor de uitvoering van voorwaarden doen ingaan. Hierdoor konden immers wijzigingen in de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk worden. Artikel 13, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/1, die inmiddels van toepassing was, bepaalde in dit verband dat de vergunning moest worden getoetst als belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maakten. Op grond daarvan was een afweging mogelijk.

147. Vanaf 7 januari 2014 was evenwel de richtlijn industriële emissies van toepassing. Artikel 21, lid 3, van deze richtlijn voorziet niet langer in een afweging. Het heeft veeleer een termijn van vier jaar, in casu tot 28 februari 2016, toegekend voor de aanpassing van de vergunningsvoorwaarden aan nieuwe technieken.

148. Zelfs buiten wijzigingen van de beste beschikbare technieken om kan echter bij wijze van uitzondering voor bepaalde voorwaarden uitstel worden verleend.

149. Als bijvoorbeeld de voorwaarden van artikel 14, lid 1, en artikel 18 van de richtlijn industriële emissies bedoeld zijn om de naleving van een milieukwaliteitsnorm te waarborgen, kan de milieukwaliteitsnorm zelf aan uitstel onderworpen zijn. In dit geval zou het niet nodig zijn om de voorwaarden van de naleving ervan reeds eerder toe te passen.

150. Evenzo is het denkbaar dat bepaalde soorten verontreiniging aanvankelijk aanvaardbaar zijn, maar later significant worden als gevolg van verdere ontwikkelingen in de zin van artikel 11, onder c), van de richtlijn industriële emissies. Een dergelijke situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij de verlening van een vergunning voor verdere bronnen van verontreiniging, met name verdere installaties, indien de totale hoeveelheid verontreinigende stoffen leidt tot overschrijding van bijvoorbeeld de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit of tot schending van het verbod op verslechtering of de eis tot verbetering overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn water⁵⁴. Als een dergelijke ontwikkeling te voorzien is, kunnen ook voor bestaande installaties al overeenkomstige beschermende maatregelen worden vastgesteld, maar de toepassing daarvan wordt uitgesteld totdat de extra bronnen van verontreinigende stoffen

⁵³ Aangehaald in voetnoot 42.

⁵⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).

daadwerkelijk bijdragen aan de verontreiniging. Een dergelijke vroegtijdige vaststelling van beschermende maatregelen is zelfs nuttig, omdat het de exploitant van de installatie de tijd geeft om de maatregelen te implementeren.

151. Er zijn echter geen aanwijzingen voor dergelijke uitzonderingen in de onderhavige zaak.

152. Tot slot moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat de lidstaten op grond van artikel 14, lid 4, van de richtlijn industriële emissies en artikel 193 VWEU strengere voorwaarden mogen stellen dan de richtlijn voorschrijft. Uit de aard der zaak bevat de richtlijn dus geen vereisten voor dergelijke voorwaarden, zodat het aan de lidstaten staat om te beslissen of zij de toepassing ervan uitstellen.

153. Aldus moet worden vastgesteld dat vergunningsvoorwaarden die noodzakelijk waren om ervoor te zorgen dat de installatie eerst voldeed aan richtlijn 96/61, vanaf 30 oktober 2007, later aan richtlijn 2008/1 en, vanaf 7 januari 2014, aan de richtlijn industriële emissies, moesten en moeten worden toegepast overeenkomstig artikel 3, artikel 5, lid 1, en artikel 9 van respectievelijk richtlijn 96/61 en richtlijn 2008/1, alsook de artikelen 4, 5, 11 en 14 van de richtlijn industriële emissies, en dit zonder enig uitstel vanaf de inwerkingtreding van de vergunning, tenzij uitstel mogelijk is als gevolg van bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld omdat de Commissie een nieuw besluit heeft genomen over de beste beschikbare technieken, omdat een milieukwaliteitsnorm waaraan moet worden voldaan in de zin van artikel 18 van de richtlijn industriële emissies, pas op een later tijdstip van kracht wordt of indien een bepaalde aanvankelijk aanvaardbare verontreiniging pas als significant in de zin van artikel 11, onder c), van de richtlijn industriële emissies moet worden beschouwd ten gevolge van voorzienbare ontwikkelingen die zich op een later tijdstip voordoen.

V. Conclusie

154. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op het verzoek om een prejudiciële beslissing te antwoorden als volgt:

„1) Bij het verlenen van een vergunning voor een installatie krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en bij de toetsing van deze vergunning krachtens artikel 21 van deze richtlijn moet de naleving van de fundamentele verplichtingen voor de exploitatie van de installatie krachtens artikel 11 van die richtlijn worden gewaarborgd.

Artikel 11, onder a), van richtlijn 2010/75 moet aldus worden begrepen dat alle passende maatregelen moeten worden genomen om bekende milieurisico's van een installatie te voorkomen of te beperken.

De in artikel 11, onder a), van die richtlijn bedoelde maatregelen omvatten met name de toepassing van de in artikel 11, onder b), ervan bedoelde beste beschikbare technieken. Bij de toepassing van deze bepaling op een specifieke installatie hoeft geen rekening te worden gehouden met de concrete gevolgen daarvan voor de gezondheid.

De maatregelen van artikel 11, onder a), van richtlijn 2010/75 omvatten daarnaast de maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat een installatie aanzienlijke verontreiniging veroorzaakt in de zin van artikel 11, onder c), ervan. Verontreiniging wordt als significant beschouwd als zij leidt tot een toestand die onverenigbaar is met de geldende regels inzake milieubescherming, rekening houdend met eventuele uitzonderingen. Ongeacht dergelijke regelingen moet verontreiniging als significant worden beschouwd als deze, rekening houdend met de omstandigheden van het individuele geval, leidt tot een buitensporige aantasting van de menselijke gezondheid. Verontreiniging die, doordat zij de gezondheid van de mens aantast, inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokken personen, is altijd significant.

Volgens artikel 21, lid 5, onder a), van richtlijn 2010/75 is een toetsing van de vergunning met name noodzakelijk wanneer achteraf blijkt dat een installatie significante verontreiniging veroorzaakt, bijvoorbeeld als gevolg van een evaluatie van de gezondheidsschade.

- 2) Bij het verlenen van een vergunning voor een installatie krachtens de artikelen 5, 14 en 15 van richtlijn 2010/75 en bij de toetsing van een dergelijke vergunning krachtens artikel 21 van die richtlijn moet rekening worden gehouden met alle in significante hoeveelheden vrijkomende verontreinigende stoffen die kunnen worden verwacht op grond van de beschikbare informatie, met name eventuele BBT-conclusies, bij de feitelijke exploitatie van de installatie opgedane ervaring en andere aanwijzingen.
- 3) Vergunningsvoorwaarden die noodzakelijk waren om ervoor te zorgen dat de installatie waarvoor een vergunning is verleend, eerst voldeed aan richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, vanaf 30 oktober 2007, vervolgens aan richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging en, vanaf 7 januari 2014, aan richtlijn 2010/75, moesten en moeten verder worden toegepast overeenkomstig artikel 3, artikel 5, lid 1, en artikel 9 van respectievelijk richtlijn 96/61 en richtlijn 2008/1, alsook de artikelen 4, 5, 11 en 14 van richtlijn 2010/75, en dit zonder enig uitstel vanaf de inwerkingtreding van de vergunning, tenzij uitstel mogelijk is als gevolg van bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld omdat de Commissie een nieuw besluit heeft genomen over de beste beschikbare technieken, omdat een milieukwaliteitsnorm waaraan moet worden voldaan in de zin van artikel 18 van richtlijn 2010/75, pas op een later tijdstip van kracht wordt of indien een bepaalde aanvankelijk aanvaardbare verontreiniging pas als significant in de zin van artikel 11, onder c), van richtlijn 2010/75 moet worden beschouwd ten gevolge van voorzienbare ontwikkelingen die zich op een later tijdstip voordoen.”