



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 14 decembrie 2023¹

Cauza C-626/22

**C. Z. și alții
împotriva**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale di Milano (Tribunalul din Milano, Italia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2010/75 – Emisii industriale – Prevenirea și controlul integrat al poluării – Reexaminarea și actualizarea condițiilor de autorizare – Măsuri pentru protecția mediului și a sănătății umane”

I. Introducere

1. Combinatul siderurgic Ilva din Taranto, Italia, este, pe de o parte, una dintre cele mai mari instalații de acest fel din Europa și un important factor economic. Pe de altă parte, el are, potrivit constatărilor Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”), efecte negative considerabile asupra mediului și afectează sănătatea locuitorilor din împrejurimi².
2. Cerințele prevăzute de dreptul Uniunii pentru o asemenea instalație sunt consacrate în esență în Directiva privind emisiile industriale³, precum și în acte privind cele mai bune tehnici disponibile – așa-numitele concluzii BAT, pe care Comisia le-a elaborat împreună cu reprezentanții de interese și cu reprezentanți ai statelor membre.
3. În cadrul unui litigiu referitor la chestiunea dacă combinatul siderurgic Ilva funcționează conform acestor cerințe, Curții i se solicită să stabilească care este importanța anumitor informații privind efectele combinatului asupra sănătății umane și care sunt emisiile ce trebuie luate în considerare. De asemenea, se solicită să se stabilească dacă este permisă prelungirea repetată a termenului pentru punerea în aplicare a anumitor condiții de autorizare.

¹ Limba originală: germana.

² Hotărârea Curții EDO din 24 ianuarie 2019, Cordella și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), și Hotărârea Curții EDO din 5 mai 2022, Ardimento și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) (JO 2010, L 334, p. 17).

4. Curtea a avut deja ocazia de curând să examineze anumite chestiuni privind stabilirea valorilor-limită în cazul autorizării unei instalații⁴. Prezenta cerere de decizie preliminară îi oferă însă prilejul de a-și intensifica analiza condițiilor generale de autorizare prevăzute de Directiva privind emisiile industriale.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

5. Directiva privind emisiile industriale a reformat Directiva 2008/1/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării⁵, care a codificat Directiva 96/61/CE⁶ privind prevenirea și controlul integrat al poluării, fără a-i modifica conținutul. Multe dispoziții ale celor trei directive sunt însă identice sau cel puțin foarte asemănătoare.

6. Instanța de trimitere face referire în cadrul întrebărilor la multe considerente și dispoziții ale Directivei privind emisiile industriale, însă sunt relevante numai următoarele prevederi.

7. Articolul 3 din Directiva privind emisiile industriale definește diferite noțiuni:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «poluare» înseamnă introducerea directă sau indirectă, ca rezultat al activității umane, de substanțe, vibrații, căldură sau zgomot în aer, apă sau sol, care poate avea efect nociv asupra sănătății umane sau asupra calității mediului, care poate conduce la efecte dăunătoare asupra proprietății materiale sau poate altera sau afecta mediul ambiant și alte utilizări legitime ale mediului;

3. «instalație» înseamnă o unitate tehnică staționară în cadrul căreia se desfășoară una sau mai multe dintre activitățile^[7] enumerate în anexa I sau în anexa VII partea 1, precum și alte activități direct asociate, desfășurate pe același amplasament, care au o conexiune tehnică cu activitățile enumerate în anexele respective și care ar putea avea un efect asupra emisiilor și a poluării;

[...]

5. «valori-limită de emisie» înseamnă masa, exprimată prin anumiți parametri specifici, concentrația și/sau nivelul unei anumite emisii, care nu pot fi depășite pe parcursul unui sau al mai multor intervale de timp;

[...]

⁴ Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 (JO 2008, L 24, p. 8).

⁶ Directiva Consiliului din 24 septembrie 1996 (JO 1996, L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183).

⁷ La punctele 2.2-2.4 din anexa I sunt menționate diferite activități legate de oțel și fier.

10. «cele mai bune tehnici disponibile» înseamnă stadiul cel mai eficient și mai avansat în dezvoltarea activităților și a metodelor lor de operare, care indică posibilitatea practică a anumitor tehnici de a constitui referința pentru stabilirea valorilor-limită de emisie și a altor condiții de autorizare, concepute pentru a preveni și, acolo unde nu este posibil, pentru a reduce emisiile și impactul asupra mediului în ansamblul său:

- (a) «tehnici» înseamnă atât tehnologia utilizată, cât și modul în care instalația este proiectată, construită, întreținută, exploatată și scoasă din funcțiune;
- (b) «tehnici disponibile» înseamnă acele tehnici care sunt dezvoltate la un nivel care permite punerea lor în aplicare în sectorul industrial relevant, în condiții economice și tehnice viabile, luându-se în considerare costurile și avantajele, indiferent dacă aceste tehnici sunt sau nu produse sau utilizate în statul membru respectiv, atât timp cât acestea sunt accesibile operatorului în condiții acceptabile;
- c) «cele mai bune» tehnici înseamnă tehnicile cele mai eficiente pentru atingerea unui nivel general înalt de protecție a mediului în ansamblul său.”

8. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind emisiile industriale prevede o autorizare prealabilă:

„Statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că nicio instalație sau instalație de ardere, instalație de incinerare a deșeurilor sau instalație de co-incinerare a deșeurilor nu este exploatată fără autorizație.

[...]”

9. Articolul 5 din Directiva privind emisiile industriale face trimitere la directivă în ceea ce privește condițiile de autorizare:

„Fără a aduce atingere altor cerințe ale dreptului național sau ale dreptului Uniunii, autoritatea competentă acordă o autorizație în cazul în care instalația îndeplinește cerințele prezentei directive.”

10. Punerea în aplicare a condițiilor de autorizare este reglementată la articolul 8 din Directiva privind emisiile industriale:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că sunt respectate condițiile de autorizare.

(2) În cazul unei încălcări a condițiilor de autorizare, statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a se asigura că:

- (a) operatorul informează fără întârziere autoritatea competentă;
- (b) operatorul ia de îndată măsurile necesare pentru a restabili, în cel mai scurt termen, conformitatea cu condițiile de autorizare;
- (c) autoritatea competentă solicită operatorului să ia orice măsuri suplimentare pe care aceasta le consideră necesare în vederea restabilirii conformității.

În cazul în care încălcarea condițiilor de autorizare reprezintă un pericol imediat pentru sănătatea umană sau amenință să aibă un efect nefavorabil semnificativ imediat asupra mediului și atât timp cât conformitatea nu este restabilită în conformitate cu primul paragraf literele (b) și (c), funcționarea instalației, a instalației de ardere, a instalației de incinerare a deșeurilor, a instalației de co-incinerare a deșeurilor sau a unor părți ale acestora este suspendată.”

11. Articolul 10 din Directiva privind emisiile industriale stabilește domeniul de aplicare al capitolului II:

„Prezentul capitol este aplicabil activităților enumerate în anexa I și care ating, după caz, pragurile de capacitate stabilite în anexa respectivă.”

12. Articolul 11 din Directiva privind emisiile industriale conține principiile generale care reglementează obligațiile de bază ale operatorului. Trebuie evidențiate literele (a)-(c):

„(a) sunt luate toate măsurile adecvate de prevenire a poluării;

(b) sunt aplicate cele mai bune tehnici disponibile;

(c) nu se generează nicio poluare semnificativă.”

13. Articolul 12 din Directiva privind emisiile industriale are ca obiect cuprinsul solicitării de autorizare. Potrivit alineatului (1) literele (f) și (g), trebuie descrise emisiile și tehnologiile:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că solicitările de autorizare cuprind o descriere a următoarelor:

[...]

(f) a naturii și a cantităților emisiilor prognozate a fi emise de instalație în fiecare componentă a mediului, precum și a identificării efectelor semnificative ale emisiilor asupra mediului;

(g) a tehnologiei propuse și a altor tehnici pentru prevenirea sau, dacă nu este posibil, pentru reducerea emisiilor instalației.”

14. Articolul 13 din Directiva privind emisiile industriale cuprinde dispoziții privind modul în care Comisia, împreună cu statele membre, industriile implicate, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului, identifică cele mai bune tehnici disponibile.

15. Articolul 14 reglementează condițiile de autorizare pentru respectarea obligațiilor de bază prevăzute la articolul 11 din Directiva privind emisiile industriale și a standardelor mai largi de calitate a mediului prevăzute la articolul 18:

„(1) Statele membre se asigură că autorizația cuprinde toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor de la articolele 11 și 18.

Aceste măsuri includ cel puțin următoarele:

- (a) valorile-limită de emisie pentru substanțele poluante menționate în anexa II și pentru alte substanțe poluante care pot fi emise de instalația respectivă în cantități semnificative, luându-se în considerare natura acestora și potențialul lor de a transfera poluarea dintr-un mediu în altul;

[...]

- (2) În sensul alineatului (1) litera (a), valorile-limită de emisie pot fi suplimentate sau înlocuite cu parametri sau cu măsuri tehnice echivalente care asigură un nivel echivalent de protecție a mediului.

- (3) Concluziile BAT servesc drept referință pentru stabilirea condițiilor de autorizare.

- (4) Fără a aduce atingere articolului 18, autoritatea competentă poate stabili condiții mai stricte de autorizare decât cele rezultate din utilizarea celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt descrise în concluziile BAT. Statele membre pot stabili reguli în temeiul cărora autoritatea competentă poate institui astfel de condiții mai stricte.

- (5) [...]

- (6) În cazul în care o activitate sau un tip de proces de producție desfășurat în interiorul unei instalații nu este acoperit de niciuna dintre concluziile BAT sau dacă aceste concluzii nu iau în considerare toate efectele potențiale ale activității sau ale procesului asupra mediului, autoritatea competentă prevede, după consultarea prealabilă a operatorului, condițiile de autorizare pe baza celor mai bune tehnici disponibile pe care le-a stabilit pentru activitățile sau pentru procesele în cauză, acordând o atenție deosebită criteriilor enumerate în anexa III.

- (7) [...]"

16. Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva privind emisiile industriale conține dispozițiile relevante în speță privind stabilirea valorilor-limită de emisie:

„(2) Fără a aduce atingere articolului 18, valorile-limită de emisie și parametrii și măsurile tehnice echivalente menționate la articolul 14 alineatele (1) și (2) se vor baza pe cele mai bune tehnici disponibile, fără a se impune utilizarea unei anumite tehnici sau tehnologii.

- (3) Autoritatea competentă stabilește valori-limită de emisie care asigură că, în condiții normale de funcționare, emisiile nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile, astfel cum sunt prevăzute în deciziile privind concluziile BAT menționate la articolul 13 alineatul (5), prin:

- (a) stabilirea unor valori-limită de emisie care nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile. Aceste valori-limită de emisie se exprimă pentru aceleași perioade sau pentru perioade mai scurte, precum și în aceleași condiții de referință ca și nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile; sau
- (b) stabilirea unor valori-limită de emisie diferite de cele prevăzute la litera (a) în ceea ce privește valorile, perioadele de timp și condițiile de referință.

În cazul în care se aplică litera (b), autoritatea competentă evaluează rezultatele monitorizării emisiilor cel puțin o dată pe an, pentru a se asigura că emisiile evacuate în condiții normale de funcționare nu au depășit nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile.”

17. Articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale prevede condiții suplimentare pentru respectarea standardelor de calitate a mediului:

„În cazul în care un standard de calitate a mediului implică cerințe mai stricte decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile, autorizația include măsuri suplimentare, fără a aduce atingere altor măsuri care pot fi luate pentru a se respecta standardele de calitate a mediului.”

18. Articolul 21 din Directiva privind emisiile industriale privește reexaminarea periodică și actualizarea condițiilor de autorizare. Reexaminarea este necesară în special în termen de patru ani de la luarea deciziei privind noile concluzii BAT privind cele mai bune tehnici disponibile [alineatul (3)], după adoptarea unor standarde noi sau revizuite de calitate a mediului [alineatul (5) litera (c)], și dacă

„poluarea generată de instalație este atât de semnificativă încât valorile-limită de emisie din autorizație trebuie să fie revizuite sau noi valori-limită de emisie trebuie incluse în autorizație” [alineatul (5) litera (a)].

B. Dreptul italian și evoluția autorizării

1. Reglementarea generală

19. Italia a transpus Directiva privind emisiile industriale prin Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (Decretul legislativ nr. 152 din 2006 „Norme în materie de mediu”), denumit de asemenea „Testo unico Ambiente” („Textul unic privind mediul”).

2. Reglementarea specială din anul 2012

20. Cu toate acestea, Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Decretul-lege nr. 207 din 3 decembrie 2012), care a fost aprobat, cu modificări, prin Legea nr. 231 din 24 decembrie 2012, conține dispoziții speciale privind combinatul în discuție. Acestea au fost introduse după ce judecătorul de instrucție de la Tribunale di Taranto (Tribunalul din Taranto, Italia) a dispus, în anul 2012, punerea sub sechestru provizorie fără drept de folosință a instalațiilor și materialelor Ilva.

21. La articolul 1 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 207 a fost introdusă noțiunea de „unitate de interes strategic național”. Se prevede că, atunci când este absolut necesar pentru păstrarea locurilor de muncă și pentru asigurarea producției, ministrul mediului poate autoriza, cu ocazia reexaminării autorizației integrate de mediu, continuarea activității timp de 36 de luni, cu condiția ca cerințele care sunt prevăzute de aceasta să fie respectate, inclusiv atunci când autoritatea judiciară a pus sechestru pe activele întreprinderii, și fără a aduce atingere exercitării activității economice.

22. Articolul 1a alineatul 1 din Decretul-lege nr. 207 prevede că, în toate zonele în care există unități de interes strategic național, autoritățile sanitare teritoriale competente „întocmesc împreună și actualizează cel puțin o dată pe an un raport de evaluare a daunelor aduse sănătății, inclusiv pe baza registrului regional privind cancerul și a hărților epidemiologice pentru principalele boli asociate cu factori de mediu”.

23. Articolul 3 din Decretul-lege nr. 207 prevede că „combinatul siderurgic al societății Ilva S.p.A. din Taranto constituie o unitate de interes strategic național” și autorizează întreprinderea Ilva, în limitele cerințelor prevăzute de autorizația integrată de mediu din anul 2012 și pentru o perioadă de 36 de luni de la intrarea în vigoare a decretului-lege (așadar, până la 3 decembrie 2015), „să continue activitatea de producție în combinat și comercializarea produselor”.

3. Reglementarea specială din anul 2013

24. În anul 2013, Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (Decretul-lege nr. 61 din 4 iunie 2013) a fost adoptat, cu modificări, prin Legea nr. 89 din 3 august 2013.

25. În special, articolul 1 alineatul 1 din Decretul-legislativ nr. 61 prevede, ca regulă generală, posibilitatea unei administrări extraordinare a oricărei întreprinderi care are o anumită dimensiune și care exploatează cel puțin o unitate industrială de interes strategic național în cazul în care „activitatea de producție a generat și generează în mod obiectiv pericole grave și importante pentru integritatea mediului și a sănătății din cauza nerespectării repetate a autorizației integrate de mediu”.

26. Articolul 2 alineatul 1 din Decretul-legislativ nr. 61 prevede că, pentru societatea Ilva, „sunt întrunite” condițiile pentru administrarea extraordinară.

27. Articolul 1 alineatul 5 din Decretul-legislativ nr. 61 prevede de asemenea că, în paralel cu numirea comisariatului extraordinar, un comitet format din trei experți – aleși dintre persoane cu experiență și competență dovedite în domeniul protecției mediului și sănătății și al ingineriei industriale, numiți de ministrul mediului și protecției teritoriului și a mării după consultarea miniștrilor sănătății și dezvoltării economice –, în conformitate cu normele Uniunii Europene și internaționale, precum și cu legislația națională și regională, trebuie să elaboreze „planul de măsuri și activități pentru protecția mediului și a sănătății care prevede acțiunile și termenele necesare pentru a asigura respectarea cerințelor legii și ale autorizației integrate de mediu”.

28. În conformitate cu articolul 1 alineatul 7 din Decretul-lege nr. 61, aprobarea unui astfel de plan prin decret al președintelui Consiliului de Miniștri echivalează cu o modificare a autorizației integrate de mediu. Finalizarea măsurilor prevăzute de autorizația integrată de mediu este constatată în termen de „36 de luni de la data intrării în vigoare a legii de aprobare a decretului [menționat]”, și anume până la 3 august 2016. În plus, acest alineat prevede în mod expres că evaluarea daunelor aduse sănătății nu poate să modifice în sine autorizația integrată de mediu, dar autorizează regiunea (în calitate de entitate competentă și în domeniul sănătății publice) să solicite reexaminarea acesteia (rezultatele analizelor datelor obținute de autoritățile sanitare sunt clasificate pe trei niveluri în funcție de gravitatea problemelor constatate și numai al treilea nivel autorizează regiunea să solicite reexaminarea autorizației integrate de mediu).

29. În vederea punerii în aplicare a Decretului-lege nr. 61 a fost adoptat Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante „Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell’articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4

giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89” (Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri din 14 martie 2014 privind „aprobarea planului de măsuri și activități pentru protecția mediului și a sănătății, în conformitate cu articolul 1 alineatele 5 și 7 din Decretul-lege nr. 61 din 4 iunie 2013, adoptat cu modificări prin Legea nr. 89 din 3 august 2013” (denumit în continuare „DPCM 2014”).

4. Reglementarea specială din anul 2015

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Decretul-lege nr. 1 din 5 ianuarie 2015), aprobat cu modificări prin Legea nr. 20 din 4 martie 2015, extinde lista marilor întreprinderi aflate în stare de insolvență admise la procedura de administrare extraordinară, incluzând în această procedură și întreprinderile care exploatează cel puțin o unitate industrială de interes strategic național. Prin urmare, Ilva a fost plasată sub administrare extraordinară prin Decretul ministrului dezvoltării economice din 21 ianuarie 2015, cu încetarea în consecință a administrării extraordinare instituite în temeiul Decretului-lege nr. 61/2013.

31. Decretul-lege nr. 1 prevede că planul de măsuri și intervenții menționat în DPCM 2014 „este considerat pus în aplicare dacă, până la 31 iulie 2015, numărul de cerințe cu termen stabilit la această dată a fost realizat cel puțin în proporție de 80 %” și reiterează că data-limită pentru punerea în aplicare a celorlalte cerințe este 3 august 2016.

5. Reglementările din anii 2015 și 2016 privind vânzarea Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (Decretul-lege nr. 191 din 4 decembrie 2015 „Dispoziții urgente pentru cesiunea către terți a activelor Grupului ILVA”), aprobat cu modificări prin Legea nr. 13 din 1 februarie 2016, și Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (Decretul-lege nr. 98 din 9 iunie 2016 „Dispoziții urgente pentru finalizarea procedurii de cesiune a activelor Grupului ILVA”), aprobat cu modificări prin Legea nr. 151 din 1 august 2016, reglementează procedura de cerere de ofertă pentru transferul activelor grupului Ilva.

33. În special, alineatele 8.1 și 8.2 ale articolului 1 din Decretul-lege nr. 191 din 2015 prevăd că ofertantul câștigător poate depune o cerere de modificare a măsurilor și activităților de protecție a mediului prevăzute în planul aprobat prin DPCM 2014. Modificările propuse trebuie să garanteze standarde de protecție a mediului în conformitate cu previziunile planului aprobat prin DPCM 2014, în măsura în care acestea sunt compatibile între ele și sunt dispuse printr-un DPCM, care „are valoare de autorizație integrată de mediu sau care înlocuiește, după caz, evaluarea impactului asupra mediului și încheie toate procedurile de autorizare integrată de mediu aflate în derulare”.

34. Se prevede de asemenea prelungirea până la 30 iunie 2017 a termenului de punere în aplicare a cerințelor autorizației integrate de mediu din anul 2012 și a planului aprobat prin DPCM 2014.

35. Decretul nr. 98 din 2016 devansează evaluarea propunerilor de modificare a planului de mediu în temeiul DPCM 2014 într-o etapă anterioară atribuirii contractului. Acesta prevede de asemenea adoptarea unui nou DPCM, care conține modificările aduse DPCM 2014 și orice autorizație necesară pentru exploatarea combinatului siderurgic în lumina noului plan industrial prezentat de ofertantul câștigător.

36. Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Decretul-lege nr. 244 din 30 decembrie 2016), aprobat cu modificări prin Legea nr. 19 din 27 februarie 2017, prelungește, până la 30 septembrie 2017, termenul de punere în aplicare a cerințelor autorizației integrate de mediu din anul 2012 și a planului aprobat prin DPCM 2014. De asemenea, acesta leagă termenul de punere în aplicare a unor măsuri specifice de reabilitare a mediului de autorizația integrată de mediu în curs de validitate.

6. *Aprobarea din 2017*

37. DPCM del 29 settembre 2017, rubricato „Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell’articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13” (DPCM din 29 septembrie 2017, intitulat „Aprobarea modificărilor aduse Planului de măsuri și activități pentru protecția mediului și a sănătății prevăzut de [DPCM 2014], în conformitate cu articolul 1 alineatul 8.1. din Decretul-lege nr. 191 din 4 decembrie 2015, aprobat cu modificări prin Legea nr. 13 din 1 februarie 2016” (denumit în continuare „DPCM 2017”) cuprinde ultimele modificări ale autorizației combinatului Ilva comunicate prin cererea de decizie preliminară.

38. Acesta prevede modificări și completări ale planului de mediu prevăzut de DPCM 2014, stabilind o altă dată-limită, 23 august 2023, pentru punerea în aplicare a unor măsuri specifice de reabilitare a mediului.

39. De asemenea, prevede că, în cazul nerespectării planului care nu depinde de voința operatorului, se declanșează o procedură care conduce la amânarea termenelor de punere în aplicare.

III. **Situația de fapt și cererea de decizie preliminară**

40. În Taranto există un combinat siderurgic aflat în proprietatea societății Ilva, care este plasată sub administrare extraordinară. El este exploatat de Acciaierie d’Italia S.p.A., care este controlată, la rândul său, de Acciaierie d’Italia Holding S.p.A.⁸. Într-o hotărâre din anul 2019, Curtea EDO a constatat că este vorba despre cel mai mare complex producător de oțel din Europa, cu o suprafață de aproximativ 1 500 ha și 11 000 de angajați⁹.

41. Deși combinatul este exploatat deja de mult timp, autoritățile competente au autorizat funcționarea sa pentru prima dată la 4 august 2011, pe baza reglementărilor italiene generale de transpunere a Directivei 2008/1, înlocuită cu Directiva privind emisiile industriale. Ele au modificat această autorizație la 26 octombrie 2012.

42. Astfel cum rezultă însă din reglementarea italiană relevantă, de la sfârșitul anului 2012, combinatul nu mai funcționează în temeiul reglementării italiene generale de transpunere a Directivei privind emisiile industriale, ci pe baza unor norme speciale care au făcut obiectul unor modificări repetate.

⁸ Potrivit datelor de pe site-ul internet al întreprinderii, aceasta a fost privatizată în anul 1995 și este deținută în prezent în proporție de 62% de un grup internațional de întreprinderi producătoare de oțel. Restul acțiunilor sunt deținute de statul italian (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, accesat la 16 august 2023).

⁹ Hotărârea Curții EDO din 24 ianuarie 2019, Cordella și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, punctul 12).

43. Aceste norme prevăd printre altele o monitorizare continuă a situației sanitare din împrejurimi, care poate constitui, în anumite condiții, un motiv pentru reexaminarea autorizației.

44. În plus, au fost stabilite termene pentru punerea în aplicare a unor măsuri de reducere a consecințelor negative asupra mediului, care erau deja incluse în autorizația integrată de mediu modificată din anul 2012. Termenul de 3 august 2016, prevăzut inițial de Decretul-lege nr. 61 din 2013, a fost prelungit ulterior în mai multe rânduri – potrivit cererii de decizie preliminară, ultima prelungire a avut loc în anul 2017, noul termen fiind 23 august 2023.

45. Reclamanții semnalează însă că, în privința anumitor instalații, termenul a fost prelungit din nou la 10 august 2023. În Decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023 (Decretul nr. 278 al Ministrului Mediului și Securității Energetice din 10 august 2023)¹⁰ sunt stabilite „măsuri alternative” („misure alternative”).

46. Reclamanții, locuitori ai orașului Taranto, au formulat la Tribunale di Milano (Tribunalul din Milano, Italia) o acțiune colectivă împotriva Ilva, Acciaierie d’Italia și Acciaierie d’Italia Holding, având ca obiect încetarea exploatării instalației sau, cel puțin, a unor părți din aceasta, invocând protecția dreptului la sănătate, a dreptului la un trai liniștit și netulburat, precum și a dreptului la un climat sănătos. În opinia lor, aceste drepturi au fost afectate negativ timp de decenii din cauza exploatării combinatului.

47. În prezenta procedură, Tribunale di Milano (Tribunalul din Milano) adresează Curții următoarele întrebări:

- „1) Directiva privind emisiile industriale, în special considerentele (4), (18), (34), (28) și (29) și articolul 3 punctul 2, articolele 11, 12 și 23, precum și principiile precauției și protecției sănătății umane, prevăzute la articolele 191 TFUE și 174 CE, trebuie interpretate în sensul că permit unui stat membru să prevadă printr-o lege națională că evaluarea daunelor aduse sănătății constituie un act străin de procedura de acordare și de reexaminare a autorizației integrate de mediu – în speță, DPCM 2017 – și că elaborarea acesteia poate fi lipsită de efecte automate în ceea ce privește luarea în considerare în timp util și efectivă de către autoritatea competentă în cadrul unei proceduri de reexaminare a autorizației integrate de mediu/a DPCM, în special atunci când rezultă un risc inacceptabil pentru sănătatea unei populații afectate în mod semnificativ de emisiile poluante, sau directiva trebuie interpretată în sensul că (i) riscul tolerabil pentru sănătatea umană poate fi evaluat prin intermediul unei analize științifice de natură epidemiologică ori că (ii) evaluarea daunelor aduse sănătății trebuie să constituie un act integrant din procedura de acordare și de reexaminare a autorizației integrate de mediu/a DPCM și chiar o condiție prealabilă necesară pentru aceasta și în special să fie luată în considerare în mod necesar, efectiv și în timp util de autoritatea responsabilă cu acordarea și reexaminarea autorizației integrate de mediu?
- 2) Directiva privind emisiile industriale, în special considerentele (4), (11), (18), (21), (34), (28) și (29) și articolul 3 punctul 2, articolele 11, 14, 15, 18 și 21, trebuie interpretate în sensul că un stat membru este obligat să prevadă într-o lege națională că autorizația integrată de mediu (în speță autorizația integrată de mediu din anul 2012, DPCM 2014 și DPCM 2017) trebuie să ia în considerare întotdeauna toate substanțele emise, a căror nocivitate a fost constatată științific, inclusiv fracțiunile de PM₁₀ și PM_{2,5} și care sunt în orice caz cauzate de instalația

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, accesat la 16 octombrie 2023.

evaluată, sau directiva trebuie interpretată în sensul că autorizația integrată de mediu (măsura de autorizare administrativă) trebuie să cuprindă numai substanțe poluante prevăzute *a priori* în considerarea naturii și a tipului de activitate industrială desfășurată?

- 3) Directiva privind emisiile industriale, în special considerentele (4), (18), (21), (22), (28), (29), (34) și (43) și articolul 3 punctul 2, și articolele 11, 14, 16, 21 și 25 trebuie interpretate în sensul că un stat membru poate, în cazul unei activități industriale care prezintă un pericol grav și semnificativ pentru integritatea mediului și sănătatea umană, să prelungească prin lege termenul acordat operatorului pentru a-și conforma activitatea industrială cu autorizația acordată, prin realizarea măsurilor și a activităților de protecție a mediului și a sănătății prevăzute de aceasta, cu aproximativ șapte ani și jumătate după termenul stabilit inițial și pentru o durată totală de 11 ani?”

48. Reclamanții din litigiul principal, Ilva, Acciaierie d'Italia, regiunea Apulia, Republica Italiană, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Acești participanți, precum și un alt intervenient din procedura națională, Gruppo di Intervento Giuridico, au participat la ședința desfășurată la 7 noiembrie 2023.

IV. Aprecie juridică

49. Instanța de trimitere solicită să se stabilească importanța anumitor informații privind efectele combinatului asupra sănătății umane (secțiunea B de mai jos) și a informațiilor privind anumite emisii (secțiunea C de mai jos), precum și dacă este permisă prelungirea repetată a termenului pentru punerea în aplicare a anumitor condiții de autorizare (secțiunea D de mai jos). În prealabil, este însă necesar să se examineze obiecțiile privind admisibilitatea cererii de decizie preliminară.

A. Admisibilitatea cererii de decizie preliminară

50. Ilva și Acciaierie d'Italia consideră că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă. Acestea susțin că instanța de trimitere nu a demonstrat suficient de ce are nevoie de interpretarea dispozițiilor și a considerentelor menționate (punctul 1 de mai jos) și că, potrivit dreptului italian, nu este relevantă interpretarea dreptului Uniunii (punctul 2 de mai jos). În fine, ele arată că dispozițiile menționate nu sunt suficient de precise și că nu pot fi opuse Ilva și Acciaierie d'Italia în litigiul principal, întrucât sunt particulari (punctul 3 de mai jos).

51. În principiu, revine doar instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe. Astfel de întrebări beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost

adresate¹¹.

1. Motivarea cererii de decizie preliminară

52. Ilva și Acciaierie d'Italia se întemeiază pe articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură pentru a demonstra că instanța de trimitere nu a furnizat datele care sunt necesare Curții pentru a răspunde la cererea de decizie preliminară.

53. Potrivit acestei prevederi, cererea de decizie preliminară trebuie să cuprindă expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal.

54. În această privință, este adevărat că instanța de trimitere menționează în cuprinsul întrebărilor sale numeroase dispoziții și considerente ale Directivei privind emisiile industriale, precum și articolul 191 TFUE, fără a explica în detaliu de ce are nevoie de interpretarea textelor menționate.

55. Cu toate acestea, din cererea de decizie preliminară rezultă neîndoiește că instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă din textele menționate rezultă trei obligații specifice. Obiectul întrebărilor preliminare este, așadar, expus suficient de clar în cererea de decizie preliminară.

2. Pertinența trimiterii preliminare potrivit dreptului italian

56. Ilva și Acciaierie d'Italia mai susțin că, ținând seama de diferite considerații întemeiate pe dreptul italian, interpretarea solicitată nu este pertinentă pentru soluționarea litigiului principal. În special, instanța de trimitere nu poate nici să anuleze autorizația, nici să nu țină seama de ea la pronunțarea hotărârii. Legalitatea acestei autorizații a fost în plus constatată deja în mod definitiv.

57. Curtea nu poate însă decide dacă aceste obiecții pot fi primite sau nu, întrucât nu are atribuția să interpreteze dispozițiile naționale referitoare la competențele instanței de trimitere. Această interpretare este de competența exclusivă a instanțelor naționale¹².

58. În plus, Italia, care nu pune în discuție admisibilitatea cererii de decizie preliminară, a arătat în numeroase rânduri, în legătură cu procedura Cordella aflată pe rolul Curții EDO, că acțiunile de pe rolul instanțelor civile italiene – cum este litigiul principal din cererea de decizie preliminară –, referitoare la pericolul pe care combinatul Ilva îl are pentru sănătate, pot oferi persoanelor afectate o protecție jurisdicțională efectivă¹³. Aceasta mai arată că posibilitatea unor asemenea acțiuni judiciare este în concordanță cu articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus¹⁴, potrivit căruia, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă

¹¹ Hotărârea din 6 octombrie 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punctele 27 și 28 și jurisprudența citată).

¹² Hotărârea din 27 octombrie 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punctul 57), și Hotărârea din 14 iunie 2017, Online Games și alții (C-685/15, EU:C:2017:452, punctul 45).

¹³ Hotărârea Curții EDO din 24 ianuarie 2019, Cordella și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, punctul 112), precum și comunicatul guvernului italian privind cea de a 1459-a sesiune a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (martie 2023), documentul DH-DD(2023)36 din 6 ianuarie 2023, p. 9.

¹⁴ Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, aprobată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

proprie, dacă acestea există, membrii publicului ar trebui să obțină acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omi[suni] ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.

59. Prin urmare, nici aceste obiecții nu determină îndoieli vădite privind relevanța cererii de decizie preliminară pentru soluționarea litigiului.

3. Aplicabilitate directă a dispozițiilor ce trebuie interpretate

60. Ilva și Acciaierie d'Italia susțin în sfârșit că cererea de decizie preliminară nu este relevantă pentru soluționarea litigiului întrucât aplicarea directă a dispozițiilor ce trebuie interpretate este exclusă atât în general, cât și în special față de ele în calitate de particulari. Dimpotrivă, poziția lor juridică rezultă din reglementările speciale adoptate de Italia pentru combinat.

61. În legătură cu acest argument, trebuie admis că o directivă nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații în sarcina unui particular și, prin urmare, nu poate fi invocată împotriva lui. Or, a extinde posibilitatea de a invoca o dispoziție a unei directive netranspuse sau incorect transpuse la domeniul raporturilor dintre particulari ar însemna să se recunoască Uniunii Europene competența de a edicta obligații în sarcina particularilor cu efect imediat, deși Uniunea are această posibilitate numai în cazurile în care i s-a atribuit competența de a adopta regulamente. Astfel, nici chiar o dispoziție clară, precisă și necondiționată a unei directive, care are ca obiect să confere drepturi sau să impună obligații particularilor, nu poate fi aplicată ca atare în cadrul unui litigiu care se poartă exclusiv între particulari. Tot astfel, o directivă nu poate fi invocată nici în cadrul unui litigiu între particulari cu scopul de a înlătura reglementarea unui stat membru contrară acestei dispoziții¹⁵.

62. În aceeași măsură, aplicarea unei directive într-un litigiu între particulari poate fi relevantă pentru soluționarea acestuia, întrucât instanțele naționale chemate să interpreteze dreptul național sunt ținute să ia în considerare ansamblul normelor dreptului respectiv și să aplice metodele de interpretare recunoscute de acesta pentru interpretarea sa, în măsura posibilului, în lumina literei și a spiritului directivei în cauză pentru a atinge rezultatul urmărit prin aceasta și pentru a se conforma astfel articolului 288 al treilea paragraf TFUE¹⁶.

63. Numai instanțele italiene pot decide în ce măsură în dreptul italian există o marjă de apreciere pentru o astfel de interpretare conformă cu dreptul Uniunii.

64. În plus, potrivit informațiilor disponibile, statul italian deține în continuare aproape 40 % din acțiunile Ilva¹⁷ și exercită o influență specială prin intermediul unui comisar extraordinar și al unui comitet format din trei experți. Prin urmare, nu se poate exclude ca Ilva să fie considerată o emanație a statului italian, care nu poate avea el însuși niciun beneficiu din transpunerea eronată a Directivei privind emisiile industriale¹⁸. În acest caz, directiva ar putea fi opusă direct societății Ilva¹⁹.

¹⁵ Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctele 42-44 și jurisprudența citată).

¹⁶ Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 39 și jurisprudența citată).

¹⁷ A se vedea nota de subsol 8.

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 12 iulie 1990, Foster și alții (C-188/89, EU:C:1990:313, punctul 17), și Hotărârea din 10 octombrie 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punctul 32).

¹⁹ A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 91).

65. În ceea ce privește obiecția potrivit căreia dispozițiile menționate în întrebările preliminare nu sunt, în conținutul lor, de natură să constituie temeiul unor obligații direct aplicabile, aceasta poate fi tratată în cadrul analizei fiecărei întrebări, deși întrebările nu se referă în mod special la acest aspect.

66. Prin urmare, și aceste obiecții trebuie respinse, iar cererea de decizie preliminară este admisibilă în ansamblul său.

B. Prima întrebare – evaluarea daunelor aduse sănătății

67. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească care este importanța unei evaluări a daunelor aduse sănătății prevăzută de dreptul italian pentru acordarea și reexaminarea autorizației integrate de mediu a unei instalații conforme cu Directiva privind emisiile industriale, în cazul în care rezultă un risc de sănătate inacceptabil pentru o populație afectată în mod semnificativ de emisiile poluante.

68. Articolul 4 din Directiva privind emisiile industriale prevede că statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că nicio instalație nu este exploatată fără autorizație. Potrivit articolului 5 alineatul (1), fără a aduce atingere altor cerințe ale dreptului național sau ale dreptului Uniunii, autoritatea competentă acordă o autorizație în cazul în care instalația îndeplinește cerințele Directivei privind emisiile industriale. Conform articolului 10, activitățile enumerate în anexa I și care ating, după caz, pragurile de capacitate stabilite în anexa respectivă sunt supuse condițiilor prevăzute în capitolul II (articolele 10-27).

69. Este necesar să se pornească de la premisa că combinatul în discuție este o instalație în sensul articolului 3 punctul 3 coroborat cu punctul 2.2 din anexa I (producerea fontei sau a oțelului); pot fi relevante și punctele 2.3 (prelucrarea metalelor feroase) și 2.4 (turnătorii de metale feroase) din anexă. Ținând seama de dimensiunea instalației, ar trebui atinse și pragurile de capacitate.

70. Cerințele esențiale de la articolul 11 din Directiva privind emisiile industriale sunt stabilite ținând seama de riscurile pentru sănătate; acest articol prevede obligațiile de bază pentru exploatarea instalațiilor. Prezintă interes în special literele (a), (b) și (c). Articolul 11 litera (a) prevede că sunt luate toate măsurile adecvate de prevenire a poluării, litera (b) prevede obligația de a aplica cele mai bune tehnici disponibile, iar potrivit literei (c), instalațiile nu trebuie să genereze nicio poluare semnificativă.

71. Deoarece articolul 11 literele (a) și (c) din Directiva privind emisiile industriale face trimitere la noțiunea de poluare, definiția acesteia de la articolul 3 punctul 2 are o importanță decisivă. Potrivit acestei definiții, este vorba despre introducerea directă sau indirectă, ca rezultat al activității umane, de substanțe, vibrații, căldură sau zgomot în aer, apă sau sol, care are efect nociv în special asupra sănătății umane.

72. Examinarea aspectului dacă sunt respectate obligațiile de bază în sensul articolului 11 literele (a) și (c) din Directiva privind emisiile industriale, cu alte cuvinte, dacă sunt luate suficiente măsuri de prevenire a poluării și dacă se previn poluările semnificative, impune, prin urmare, contrar opiniei Ilva, aprecierea efectelor pe care le are instalația asupra sănătății umane

și a emisiilor instalației, care pot avea astfel de efecte²⁰.

73. Modalitățile acestei aprecieri rezultă însă numai în urma unei priviri mai atente asupra obligațiilor de bază relevante. În acest scop, este necesar să se lămurească mai întâi înțelesul articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale, întrucât versiunea în limba germană a acestei dispoziții este ambiguă (punctul 1 de mai jos). Apoi, trebuie să se analizeze noțiunea de poluare semnificativă de la articolul 11 litera (c) (punctul 2 de mai jos), precum și obligația de reexaminare a unei autorizații în sensul articolului 21 (punctul 3 de mai jos).

1. Articolul 11 litera (a) – măsuri [de precauție] adecvate

74. În versiunea în limba germană, articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale prevede că sunt luate „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen” *gegen Umweltverschmutzung* [literal: „toate măsurile de precauție adecvate” împotriva poluării mediului]. În această formulare, obligația are un domeniu foarte extins. Cu toate acestea, celelalte versiuni lingvistice și economia generală a reglementării îi limitează efectul.

a) Interpretarea versiunii în limba germană

75. Noțiunea de „Vorsorgemaßnahme” amintește de principiul precauției de la articolul 191 alineatul (2) TFUE pe care se întemeiază politica Uniunii în domeniul mediului – ca și Directiva privind emisiile industriale²¹ – și face obiectul unei jurisprudențe vaste.

76. Acest principiu permite luarea unor măsuri de protecție împotriva riscurilor a căror existență sau întindere nu poate fi determinată pe baza celor mai bune cunoștințe științifice disponibile²². Prin urmare, există posibilitatea ca aceste riscuri să fie infirmate efectiv pe baza cunoștințelor viitoare, cu consecința că măsurile de protecție se dovedesc a fi, retrospectiv, inutile.

77. Curtea a interpretat, în lumina principiului precauției, anumite dispoziții de drept derivat în sensul că se opun măsurilor atât timp cât, ținând seama de cele mai bune cunoștințe științifice disponibile, persistă incertitudinea excluderii tuturor riscurilor²³.

²⁰ A se vedea Kirton, J., și Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, în special p. 12 și 13). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) se descrie ca o asociație internațională non-profit a autorităților de mediu din statele membre ale Uniunii Europene, din țările în curs de aderare și candidate la UE, din țările SEE și AELS și din țările potențial candidate la aderarea la Comunitatea Europeană. Misiunea sa este de a asigura punerea în aplicare și respectarea efectivă a legislației europene de mediu prin promovarea colaborării profesionale, a schimbului de informații și de bune practici între autoritățile de reglementare în domeniul mediului (impel.eu).

²¹ Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 53).

²² Hotărârea din 5 mai 1998, National Farmers’ Union și alții (C-157/96, EU:C:1998:191, punctele 63 și 64), Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricultura Italia și alții (C-236/01, EU:C:2003:431, punctul 111), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 43).

²³ A se vedea Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 53). Referitor la Directiva privind emisiile industriale, precum și la Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), a se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctele 44, 58 și 59), și Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 66). În materia deșeurilor, a se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punctul 58). A se vedea de asemenea Sobotta, C., „Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?”, în *ERA Forum* 2020, 723.

78. Adjectivul „geeignet” (adecvat) pare să extindă și mai mult obligația de la articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale. O măsură trebuie astfel considerată a fi „geeignet” (adecvată) dacă este aptă să atingă scopul propus. Aspectul dacă efortul necesar este proporțional cu acest scop este irelevant. O marjă de apreciere există cel mult în ceea ce privește chestiunea științifică dacă o măsură este într-adevăr aptă să își atingă scopul.

79. „[A]lle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen” (toate măsurile adecvate de [precauție împotriva] poluării), în sensul versiunii germane a articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale, ar include astfel *toate* măsurile prin care poate fi prevenită poluarea, care nu poate fi exclusă chiar dacă instalația este exploatată conform celor mai bune cunoștințe științifice. Într-o lectură mai strictă a principiului precauției, această dispoziție ar putea fi înțeleasă chiar și în sensul că o instalație poate fi autorizată numai dacă sunt înlăturate toate îndoielile că instalația este exploatată fără a polua.

80. Versiunea în limba germană a articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale este însă singura versiune care impune „geeignete Vorsorgemaßnahmen” (măsur[i] [de precauție] adecvate”).

b) Alte versiuni lingvistice

81. Celelalte versiuni lingvistice coincid cu versiunea în limba germană în măsura în care și ele impun „toate” măsurile. Acestea nu folosesc însă noțiunea de „precauție”, ci se raportează la principiul acțiunii preventive, care stă de asemenea la baza politicii de mediu a Uniunii în conformitate cu articolul 191 alineatul (2) TFUE. Numai în versiunile în limba slovenă („preprečevanje”) și finlandeză („estävät”) se utilizează noțiuni care nu corespund noțiunii pentru acest principiu de la articolul 191 alineatul (2) TFUE, însă și ele au mai degrabă sensul de a preîntâmpina sau a preveni decât sensul de precauție.

82. Curtea nu a analizat până acum aproape deloc principiul acțiunii preventive, însă a statuat că potrivit acestuia Uniunea și statele membre sunt obligate să adopte măsuri adecvate pentru excluderea riscurilor *cunoscute* cu scopul de a preveni la sursă impactul asupra mediului, de a reduce și, în măsura în care este posibil, de a înlătura acest impact²⁴. Or, în timp ce principiul precauției cuprinde situații de incertitudine privind riscurile, principiul acțiunii preventive ar trebui limitat la măsuri de protecție în cazurile în care riscurile sau pericolele combătute sunt cunoscute²⁵.

83. În plus, celelalte versiuni lingvistice ale articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale nu impun luarea unor măsuri „geeignete” (literal: apte). Dimpotrivă, ele folosesc noțiuni ca „appropriate” (EN), „approprié” (FR), „adecuado” (ES) sau chiar „oportuno” (IT). Deși aceste noțiuni pot fi traduse și prin „geeignet”, spre deosebire de noțiunea germană, ele permit și o apreciere a aspectului dacă efortul legat de măsurile de protecție respective sunt adecvate în raport cu efectul protecției și cu riscul respectiv.

²⁴ Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 165). A se vedea însă și Hotărârea din 5 octombrie 1999, Lirussi și Bizzaro (C-175/98 și C-177/98, EU:C:1999:486, punctul 51), precum și Hotărârea din 22 iunie 2000, Fornasar și alții (C-318/98, EU:C:2000:337, punctul 37), în care și principiul precauției este înțeles în acest sens.

²⁵ A se vedea în special Concluziile noastre prezentate în cauza Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punctul 107), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza ERG și alții (C-378/08, EU:C:2009:650, punctele 67 și 75), Concluziile noastre prezentate în cauza Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, punctul 60), și Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Franța (C-237/12, EU:C:2014:14, punctul 30).

84. Prin urmare, aceste alte versiuni lingvistice ale articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale susțin mai degrabă ipoteza unei obligații de a lua toate măsurile *adecvate* (sau rezonabile) în vederea împiedicării riscurilor de mediu cunoscute pe care le prezintă o instalație.

c) Economia și finalitatea articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale

85. Este stabilit că diferitele versiuni lingvistice trebuie să fie interpretate în mod uniform²⁶. Totodată, niciuna dintre versiunile lingvistice nu are prioritate față de celelalte²⁷. Dimpotrivă, dispoziția în cauză trebuie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte²⁸. În plus, și geneza dispoziției poate contribui la interpretarea sa²⁹.

86. Din titlul Directivei privind emisiile industriale și din articolul 1 alineatul (1) din aceasta rezultă deja că articolul 11 litera (a) din directivă nu se referă la măsuri de precauție, ci la măsuri preventive. Cu toate acestea, nici în acest punct versiunea în limba germană nu este chiar reușită.

87. În versiunea în limba germană, titlul cuprinde, între paranteze, precizarea „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung” (prevenirea și controlul integrat al poluării). Potrivit articolului 1 alineatul (1), directiva prevede norme referitoare la prevenirea și controlul integrat al poluării care rezultă din activitățile industriale. Atât titlul directivei, cât și articolul 1 alineatul (1) din aceasta corespund Directivelor 96/61 și 2008/1, menționate anterior, privind prevenirea și controlul integrat al poluării.

88. Cu excepția versiunii în limba germană, toate versiunile lingvistice din anul 1996 folosesc în ambele locuri noțiunea de prevenție folosită la articolul 191 alineatul (2) TFUE, de exemplu „prévention” în franceză, „prevention” în engleză sau „prevenzione” în italiană. În majoritatea versiunilor lingvistice adăugate între timp se folosește de asemenea echivalentul pentru prevenție³⁰, dar există și versiuni lingvistice în care, la fel ca în versiunea în limba germană, se folosește o altă noțiune³¹.

89. Toate versiunile lingvistice ale celor trei directive coincid în orice caz sub aspectul că nu au folosit sau nu folosesc noțiunea de precauție nici în titlu, nici la articolul 1.

90. În plus, titlul și articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind emisiile industriale relevă de asemenea faptul că nu au ca scop evitarea oricărei poluări, întrucât menționează, de asemenea, simpla *Verminderung* (reducere) a poluării sau, în anumite versiuni lingvistice, cum ar fi în limba engleză, controlul poluării. Directiva acceptă, așadar, o anumită marjă de poluare. În mod corespunzător, articolul 11 litera (c) interzice doar poluarea semnificativă.

²⁶ Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctele 13 și 14), Hotărârea din 27 martie 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punctul 19), și Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 43).

²⁷ Hotărârea din 27 martie 1990, Cricket St Thomas (C-372/88 EU:C:1990:140, punctul 18), și Hotărârea din 26 ianuarie 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 și C-423/19, EU:C:2021:63, punctul 65).

²⁸ Hotărârea din 1 martie 2016, Kreis Warendorf și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 27), și Hotărârea din 24 februarie 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, punctul 27).

²⁹ Hotărârea din 22 octombrie 2009, Zurita García și Choque Cabrera (C-261/08 și C-348/08, EU:C:2009:648, punctul 57), Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 135), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 50), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Acacia și D'Amato (C-397/16 și C-435/16, EU:C:2017:992, punctul 31).

³⁰ Versiunile cehă, lituaniană, malteză, maghiară, poloneză, română, slovenă și slovacă.

³¹ Versiunile bulgară, estoniană, croată și letonă.

91. Acest lucru este confirmat de articolul 11 litera (b) din Directiva privind emisiile industriale. Potrivit acestuia, pentru exploatarea instalației trebuie aplicate cele mai bune tehnici disponibile. Conform articolului 3 punctul 10 litera (c), „cele mai bune” tehnici sunt tehnicile cele mai eficiente pentru atingerea unui nivel general înalt de protecție a mediului în ansamblul său. În schimb, potrivit articolului 3 punctul 10 litera (b), sunt „disponibile” numai tehnicile care sunt dezvoltate la un nivel care permite punerea lor în aplicare în sectorul industrial relevant, în condiții economice și tehnice viabile, luându-se în considerare costurile și avantajele. Pentru a determina cele mai bune tehnici *disponibile* este, așadar, necesar să se țină seama și de aspectele economice.

92. Restrângerea obligației de a aplica cele mai bune tehnici la „tehnicile disponibile” ar fi însă subminată dacă articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale ar institui obligația de a lua orice măsură preventivă „adekvată”, independent de disponibilitatea economică.

93. Faptul că obligația de a aplica cele mai bune practici disponibile în sensul articolului 11 litera (b) din Directiva privind emisiile industriale concretizează obligația de la articolul 11 litera (a) de a lua „toate măsurile adecvate de prevenire a poluării” rezultă cu mai multă claritate din versiunea inițială a acestor două obligații. Potrivit articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directivele 96/61 și 2008/1 trebuie „să fie luate toate măsurile adecvate de prevenire a poluării, în special prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile”³². Comisia nu a motivat de ce a separat aceste două elemente în propunerea sa de reformare a directivei³³. Întrucât a explicat numai dispozițiile noi și pe cele modificate substanțial³⁴, trebuie să se pornească de la premisa că a considerat indispensabilă această modificare.

94. În scopul identificării celor mai bune tehnici disponibile pentru întreaga Uniune se ține seama de efectele asupra sănătății. Potrivit articolului 3 punctul 10 din Directiva privind emisiile industriale, aceste tehnici trebuie să prevină și, acolo unde nu este posibil, să reducă impactul asupra mediului în ansamblul său și să fie cele mai eficiente pentru atingerea unui nivel general înalt de protecție a mediului. Efectele concrete asupra sănătății ale unei anumite instalații sunt însă relevante numai ca parte din datele de fundamentare pentru aprecierea diferitelor tehnici. Pentru aplicarea celor mai bune tehnici disponibile identificate în Uniune în sensul articolului 11 litera (b), în cazul unei anumite instalații nu sunt în schimb direct relevante efectele concrete asupra sănătății ale instalației respective.

d) Concluzie intermediară

95. Articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale trebuie înțeles în sensul că este necesar să fie luate toate măsurile corespunzătoare pentru prevenirea sau controlul integrat al riscurilor de mediu cunoscute pe care le prezintă o instalație.

96. Măsurile în înțelesul articolului 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale cuprind în special aplicarea celor mai bune tehnici disponibile în sensul articolului 11 litera (b). Pentru aplicarea acestei dispoziții la o anumită instalație este necesar să se țină seama de efectele sale concrete asupra sănătății.

³² În mod similar și articolul 4 punctul 1 din Directiva 84/360/CEE a Consiliului din 28 iunie 1984 privind combaterea poluării atmosferice provenite de la instalațiile industriale (JO 1984, L 188, p. 20, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 145): „toate măsurile corespunzătoare pentru prevenirea poluării atmosferice, inclusiv utilizarea celei mai bune tehnologii disponibile, cu condiția ca punerea în aplicare a unor astfel de măsuri să nu antreneze costuri excesive”.

³³ COM(2007) 844 final, articolul 12 (p. 31).

³⁴ COM(2007) 844 final (p. 11).

2. *Articolul 11 litera (c) din Directiva privind emisiile industriale*

97. În considerarea particularităților speciale ale instalației respective, articolul 11 litera (c) poate însă constitui temei pentru obligații privind măsurile de protecție care depășesc cele mai bune tehnici disponibile, în special ținând seama de condițiile de la locul unde este amplasată. Această dispoziție prevede că instalația nu generează nicio poluare semnificativă. Dacă, în pofida aplicării celor mai bune tehnici disponibile, instalația generează o poluare semnificativă, trebuie, prin urmare, luate măsuri de protecție *suplimentare* care să împiedice această poluare.

98. Astfel de măsuri de protecție sunt considerate adecvate și în sensul articolului 11 litera (a), întrucât prin intermediul noțiunii „poluare semnificativă” se fixează o limită absolută pentru exploatarea instalațiilor. Dacă nu sunt posibile măsuri de protecție corespunzătoare, instalația nu poate fi autorizată.

99. Directiva privind emisiile industriale definește la articolul 3 punctul 2 noțiunea de poluare, dar nu precizează când trebuie considerată semnificativă. Aceasta poate rezulta numai în urma evaluării poluării respective și a efectelor sale.

100. O asemenea evaluare poate fi dedusă în mod abstract din alte dispoziții. Astfel, Curtea a statuat deja că depășirea valorilor-limită ale dioxidului de sulf din aerul înconjurător în sensul Directivei privind calitatea aerului înconjurător³⁵ se consideră poluare semnificativă³⁶.

101. Acest caz exemplificativ nu se bazează însă pe natura specială a dispoziției vizate. Dimpotrivă, în opinia noastră, este necesar ca orice poluare care, sub rezerva eventualelor excepții, determină o stare incompatibilă cu orice dispoziție din materia protecției mediului să fie considerată semnificativă.

102. Nu se revelează însă dispoziții speciale ale dreptului Uniunii din care să rezulte care sunt efectele poluării generate de instalații asupra sănătății umane care ar conduce direct la concluzia că poluarea este semnificativă. Curtea nu poate să aprecieze dacă în dreptul italian există dispoziții care pot conduce la această concluzie.

103. Urmările pentru sănătatea umană pot determina însă, independent de încălcarea dispozițiilor speciale din materia mediului, ca poluarea în sensul articolului 11 litera (c) din Directiva privind emisiile industriale să fie considerată semnificativă. Acest lucru rezultă din faptul că politica Uniunii în domeniul mediului – inclusiv directiva –, în conformitate cu articolul 191 alineatul (1) a doua liniuță TFUE, urmărește protecția sănătății umane. În plus, articolul 9 și articolul 168 alineatul (1) prima teză TFUE și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevăd obligația ca la definirea și punerea în

³⁵ Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa (JO 2008, L 152, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2015/1480 a Comisiei din 28 august 2015 (JO 2015, L 226, p. 4).

³⁶ Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 50). A se vedea articolul 4 punctul 4 din Directiva 84/360.

aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane³⁷. Protecția sănătății umane prezintă, așadar, o importanță specială, de natură a justifica dezavantaje comerciale semnificative³⁸.

104. În Directiva privind emisiile industriale, acest lucru își regăsește expresia în aceea că, potrivit articolului 8 alineatul (2) a doua teză, în cazul nerespectării condițiilor de autorizare, suspendarea exploatării instalației este impusă numai dacă amenință să aibă un efect nefavorabil *semnificativ* imediat asupra mediului, atât timp cât conformitatea nu este restabilită. În schimb, suspendarea este necesară în cazul *oricărui* pericol imediat pentru sănătatea umană.

105. Această dispoziție relevă că poluarea care pune în pericol sănătatea umană este întotdeauna semnificativă. În egală măsură, nu se poate exclude că anumite dezavantaje de însemnătate deosebit de mică pentru sănătate permit să se considere că poluarea care le-a cauzat este nesemnificativă. Această ipoteză este susținută în special de faptul că definiția poluării de la articolul 3 punctul 2 din Directiva privind emisiile industriale menționează posibilitatea unui efect nociv asupra sănătății umane. Dacă aceasta ar însemna că poluarea respectivă este întotdeauna semnificativă, legiuitorul ar fi prevăzut acest lucru în mod expres.

106. Prin urmare, poluarea care cauzează dezavantaje pentru sănătate este semnificativă numai atunci când trebuie considerat că aceste dezavantaje au un efect nociv excesiv asupra sănătății umane.

107. Ca valoare orientativă în acest sens, IMPEL, Rețeaua Uniunii Europene pentru punerea în aplicare și respectarea legislației din domeniul mediului, a considerat a fi încă acceptabile în anul 2005 un deces anual suplimentar la 1 000 000 de persoane, iar în cazul bolilor care nu au avut ca urmare decesul, un caz suplimentar la 100 000 de persoane³⁹, cu alte cuvinte că poluarea în discuție nu a fost semnificativă. Comparativ: în anul 2011, în Uniune s-au înregistrat aproximativ 70 de decese la 1 000 000 de locuitori din cauza accidentelor rutiere, iar în anul 2020, 49⁴⁰. Delimitarea precisă a dezavantajelor semnificative și a celor nesemnificative pentru sănătate este posibilă numai în cazuri individuale și ținând seama de însemnătatea instalației și a alternativelor posibile.

108. Dezavantajele pentru sănătate, cauzate de poluare și care constituie o încălcare a drepturilor fundamentale, astfel cum a reținut Curtea EDO în privința combinatului Ilva⁴¹, nu mai pot fi acceptate *prima facie* ca nesemnificative. Acesta este poate motivul pentru care instanța de trimitere se referă în prima întrebare la faptul că riscul pentru sănătate pentru o populație afectată în mod semnificativ de emisiile poluante este inacceptabil.

109. Pentru soluționarea litigiului principal, instanța de trimitere trebuie totuși să aibă în vedere și faptul că, între timp, au fost luate alte măsuri de protecție, astfel încât situația s-a schimbat comparativ cu cea din Hotărârile Curții EDO din 24 ianuarie 2019 și din 5 mai 2022 și cu aprecierea de până acum a efectelor nocive asupra sănătății.

³⁷ A se vedea Hotărârea din 1 aprilie 2008, Parlamentul și Danemarca/Comisia (C-14/06 și C-295/06, EU:C:2008:176, punctul 75), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 42).

³⁸ Ordonanța din 12 iulie 1996, Regatul Unit/Comisia (C-180/96 R, EU:C:1996:308, punctul 93), precum și Hotărârea din 17 iulie 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, punctul 43), Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegoda/Comisia (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punctul 99), și Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 156).

³⁹ Citat la nota de subsol 20, p. 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, consultat la 1 septembrie 2023).

⁴¹ Hotărârea Curții EDO din 24 ianuarie 2019, Cordella și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), și Hotărârea Curții EDO din 5 mai 2022, Ardimento și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

110. Măsurile prevăzute la articolul 11 litera (a) din directivă includ, așadar, pe lângă aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, și măsurile care sunt necesare pentru a preveni ca o instalație să genereze o poluare semnificativă în sensul articolului 11 litera (c). Poluarea se consideră semnificativă atunci când determină apariția unei stări care, ținând seama de eventualele excepții, este incompatibilă cu dispozițiile aplicabile din materia protecției mediului. Independent de astfel de dispoziții, poluarea trebuie considerată semnificativă în situația în care, ținând seama de împrejurările din cazul respectiv, dăunează excesiv sănătății umane. Poluarea care, din cauza efectelor nocive asupra sănătății umane, aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate este întotdeauna semnificativă.

3. Reexaminarea unei autorizații

111. Reexaminarea unei autorizații, tratată de asemenea în cadrul primei întrebări, este prevăzută la articolul 21 din Directiva privind emisiile industriale.

112. Această reexaminare are o importanță specială pentru luarea în considerare a evaluării daunelor aduse sănătății din dreptul italian. Pare a fi exclusă posibilitatea ca această evaluare să fi fost luată în considerare în cazul primelor autorizații de mediu ale combinatului din anii 2011 și 2012. Din câte se poate constata, ea a fost introdusă abia prin articolul 1 alineatul 7 din Decretul-lege nr. 61 din 4 iunie 2013. Anterior acestei date, efectele sanitare ale instalației au fost luate în considerare pe baza altor informații.

113. În conformitate cu articolul 21 alineatul (5) litera (a) din Directiva privind emisiile industriale, reexaminarea este necesară în special atunci când poluarea generată de instalație este atât de semnificativă încât valorile-limită de emisie din autorizație trebuie să fie revizuite sau noi valori-limită de emisie trebuie incluse în autorizație.

114. Această dispoziție face, așadar, trimitere la obligația de bază de la articolul 11 litera (c) din Directiva privind emisiile industriale, în cazul în care poluarea generată de instalație se dovedește ulterior a fi semnificativă. Indicii pentru o asemenea poluare ar trebui să rezulte din sistemul de inspecții de mediu necesar în temeiul articolului 23 alineatul (1), care trebuie să vizeze examinarea întregii game de efecte relevante asupra mediului produse de instalațiile în cauză. Potrivit articolului 23 alineatul (4) litera (a), o evaluare a daunelor aduse sănătății, realizată de la momentul autorizării și actualizată regulat, constituie un element al acestui sistem de o importanță evidentă pentru evaluarea în conformitate cu articolul 21 alineatul (5) litera (a). Ea trebuie, prin urmare, să fie luată în considerare.

115. În plus, acest lucru pare a fi prevăzut și la articolul 1 alineatul 7 din Decretul-lege nr. 61, întrucât, potrivit acestei dispoziții, evaluarea daunelor aduse sănătății nu poate să modifice în sine autorizația integrată de mediu, dar autorizează regiunea să solicite reexaminarea în temeiul acesteia.

4. Răspunsul la prima întrebare

116. La prima întrebare trebuie, așadar, să se răspundă că, cu ocazia autorizării unei instalații în conformitate cu articolele 4 și 5 din Directiva privind emisiile industriale și a reexaminării acestei autorizații în temeiul articolului 21 din această directivă, este necesar să se asigure respectarea obligațiilor de bază pentru exploatarea instalației, prevăzute la articolul 11.

117. Articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale trebuie înțeles în sensul că este necesar să fie luate toate măsurile adecvate pentru prevenirea și controlul integrat al riscurilor de mediu cunoscute pe care le presupune o instalație.

118. Măsurile prevăzute la articolul 11 litera (a) din Directiva privind emisiile industriale cuprind în special aplicarea celor mai bune tehnici disponibile în sensul articolului 11 litera (b). Pentru aplicarea acestei dispoziții la o anumită instalație este necesar să se țină seama de efectele sale concrete asupra sănătății.

119. Măsurile prevăzute la articolul 11 litera (a) din directivă includ de asemenea măsurile care sunt necesare pentru a preveni ca o instalație să genereze o poluare semnificativă în sensul articolului 11 litera (c). Poluarea se consideră semnificativă atunci când determină apariția unei stări care, ținând seama de eventualele excepții, este incompatibilă cu dispozițiile aplicabile din materia protecției mediului. Independent de astfel de dispoziții, poluarea trebuie considerată semnificativă în situația în care, ținând seama de împrejurările din cazul respectiv, dăunează excesiv sănătății umane. Poluarea care, din cauza efectelor nocive asupra sănătății umane, aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate este întotdeauna semnificativă.

120. Potrivit articolului 21 alineatul (5) litera (a) din directivă, reexaminarea autorizației este necesară în special atunci când se constată ulterior că instalația generează o poluare semnificativă, de exemplu pe baza unei evaluări a daunelor aduse sănătății.

C. A doua întrebare – luarea în considerare a emisiilor

121. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva privind emisiile industriale prevede obligația ca autorizația unei instalații să ia în considerare toate substanțele emise, a căror nocivitate a fost constatată științific, inclusiv fracțiunile de PM₁₀ (particule fine în suspensie) și PM_{2,5} (particule și mai mici, particule fine în suspensie), care sunt în orice caz cauzate de instalația evaluată, sau dacă autorizația trebuie să cuprindă numai substanțele poluante prevăzute *a priori* în considerarea naturii și a tipului de activitate industrială desfășurată. În motivarea cererii de decizie preliminară este vorba și despre cupru, mercur și naftalină.

122. Așa cum arată Comisia, în solicitarea de autorizare în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) litera (f) din Directiva privind emisiile industriale, operatorul trebuie să descrie natura și cantitățile emisiilor prognozate a fi emise de instalație în fiecare componentă a mediului, precum și efectele semnificative ale emisiilor asupra mediului. Această obligație se referă, prin urmare, numai la emisiile prognozate.

123. Dacă, ulterior, este acordată o autorizație, potrivit articolului 14 alineatul (1) litera (a) și alineatul (2) din Directiva privind emisiile industriale, aceasta trebuie să cuprindă cel puțin valori-limită de emisie sau măsuri echivalente pentru substanțele poluante menționate în anexa II și pentru alte substanțe poluante care pot fi emise de instalația respectivă în cantități semnificative.

124. Astfel cum în mod întemeiat susțin reclamantii, anexa II la Directiva privind emisiile industriale cuprinde substanțele menționate în cererea de decizie preliminară, și anume compuși organici volatili pentru introducerea în aer (punctul 4) –, așadar, naftalină – apoi metale și compuși metalici (punctul 5) – așadar, și cupru, și mercur –, precum și particule, inclusiv

particule fine în suspensie (punctul 6) –, așadar, și PM₁₀, și PM_{2,5}. Pentru introducerea în apă sunt menționate hidrocarburi persistente și substanțe organice toxice persistente și bioacumulabile (punctul 5), precum și metale și compuși metalici (punctul 7).

125. Aceste categorii sunt formulate într-un mod atât de general, încât nu poate fi dedusă nicio obligație privind stabilirea unor valori-limită specifice pentru fiecare substanță inclusă, de exemplu, pentru fiecare compus organic volatil, pentru fiecare metal sau pentru fiecare categorie de particule. Astfel cum arată Comisia, calificarea potrivit căreia trebuie emisă o cantitate relevantă se referă, așadar, nu doar la celelalte substanțe poluante, ci și la substanțele poluante din anexa II la Directiva privind emisiile industriale. Pentru substanțele poluante din anexa II, care nu sunt emise în cantități relevante, nu sunt necesare în schimb valori-limită.

126. Pe măsură ce se autorizează noi instalații, pot fi luate în considerare în mod obligatoriu numai emisiile care pot fi prevăzute *a priori* în considerarea naturii și a tipului de activitate industrială desfășurată. După cum susține Ilva, această problemă ar fi trebuit clarificată odată cu determinarea celor mai bune tehnici disponibile, în special în cadrul schimbului de informații în sensul articolului 13 din Directiva privind emisiile industriale.

127. Cele mai bune tehnici disponibile pentru producerea fontei și a oțelului sunt stabilite în Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 28 februarie 2012⁴² și sunt descrise într-un document de referință BAT din anul 2013⁴³. Substanțele poluante evocate în cererea de decizie preliminară sunt menționate în decizie⁴⁴ când se regăsesc chiar și parțial ca elemente ale grupelor de substanțe poluante (particule, hidrocarburi aromatice policiclice). În plus, nu se poate exclude că trebuie respectate concluziile BAT pentru alte activități industriale⁴⁵.

128. Astfel cum am explicat deja, în temeiul articolului 11 literele (a) și (b), instalațiile trebuie exploatate aplicând cele mai bune tehnici disponibile⁴⁶. În acest scop, concluziile BAT, cu alte cuvinte decizia corespunzătoare de punere în aplicare a Comisiei, servesc, în conformitate cu articolul 14 alineatul (3), drept referință pentru stabilirea condițiilor de autorizare. Articolul 15 alineatul (2) prevede că valorile-limită și măsurile tehnice echivalente se bazează pe cele mai bune tehnici disponibile. Prin urmare, deși nu se prescrie aplicarea unei anumite tehnici sau tehnologii, în temeiul articolului 15 alineatul (3), este necesar, cel puțin, să se asigure că emisiile nu depășesc nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile.

129. Pentru particulele fine în suspensie cu dimensiunea PM₁₀ și particulele fine în suspensie cu dimensiunea PM_{2,5} din Directiva privind calitatea aerului înconjurător ar putea rezulta necesitatea unor valori-limită de emisie mai stricte⁴⁷. Valorile-limită stabilite de această directivă

⁴² Decizia de punere în aplicare 2012/135/UE de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile (BAT) în temeiul Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind emisiile industriale pentru producerea fontei și a oțelului (JO 2012, L 70, p. 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 În special punctele 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 și 88 din anexa la Decizia de punere în aplicare 2012/135.

⁴⁵ Regiunea Apulia amintește Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1442 a Comisiei din 31 iulie 2017 de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile (BAT) pentru instalațiile de ardere de dimensiuni mari, în temeiul Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2017, L 212, p. 1). Pot fi importante, de asemenea, Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/2110 a Comisiei din 11 octombrie 2022 de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile (BAT) în temeiul Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind emisiile industriale, pentru industria de prelucrare a metalelor feroase (JO 2022, L 284, p. 69) și Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., și Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), și Comisia Europeană, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ A se vedea punctele 91-95 de mai sus.

⁴⁷ A se vedea punctul 100 de mai sus.

pentru calitatea aerului înconjurător constituie standarde de calitate a mediului în sensul articolului 3 punctul 6 și al articolului 18 din Directiva privind emisiile industriale⁴⁸. În temeiul articolului 18, dacă respectarea acestor valori-limită în aerul înconjurător impune stabilirea unor valori-limită de emisie mai stricte pentru instalație, acestea trebuie fixate.

130. Întrucât Curtea a constatat deja că valorile-limită de PM₁₀ din aerul înconjurător au fost depășite în Taranto⁴⁹, trebuie să se examineze cel puțin dacă valorile-limită de emisie trebuie înăsprite pentru combinatul în discuție. Cu toate acestea, se pare că în ultimii ani nu au mai existat depășiri în afara combinatului⁵⁰.

131. În plus, articolul 14 alineatul (6) din Directiva privind emisiile industriale relevă că pot exista și efecte asupra mediului care nu sunt cuprinse în concluziile BAT. Astfel, potrivit acestui articol, trebuie stabilite condiții de autorizare și pentru aceste efecte.

132. Asemenea emisii suplimentare pot rezulta atât din împrejurarea că nu există concluzii BAT pentru activitatea respectivă sau că aceste concluzii sunt incomplete, cât și din condițiile specifice din locul unde este amplasată instalația.

133. În cazul autorizării unei instalații care funcționează deja sau al reexaminării unei asemenea autorizații în conformitate cu articolul 21 din Directiva privind emisiile industriale, trebuie să se ia în considerare de asemenea experiența dobândită prin exploatare ca parte din datele științifice pertinente⁵¹, cu alte cuvinte, emisiile constatate efectiv.

134. Rezumând, trebuie să se rețină că, cu ocazia autorizării unei instalații în temeiul articolelor 5, 14 și 15 din Directiva privind emisiile industriale și a reexaminării unei asemenea autorizații în temeiul articolului 21 din această directivă, trebuie să fie luate în considerare toate substanțele poluante emise în cantități relevante, a căror generare poate fi preconizată pe baza informațiilor existente, în special a unor concluzii BAT, a experienței eventuale dobândite prin exploatarea efectivă a instalației și a altor indicii.

D. A treia întrebare – termenul pentru adaptarea unei instalații

135. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă prelungirea de către Italia cu aproximativ 7 ani și jumătate, până în august 2023, a termenului prevăzut inițial pentru punerea în aplicare a măsurilor de protecție a mediului și a sănătății, prevăzute în autorizația combinatului din anul 2012, la o perioadă totală de 11 ani, este compatibilă cu Directiva privind emisiile industriale.

136. Răspunsul la această întrebare se poate deduce relativ ușor din dispozițiile Directivei privind emisiile industriale și ale Directivei 96/61 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, în vigoare anterior.

⁴⁸ Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadiie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 59).

⁴⁹ Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită pentru microparticule PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto este parte din zona IT 1613 (Apulia – zona industrială).

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

⁵¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2023, Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadiie” și alții (C-375/21, EU:C:2023:173, punctul 67).

137. Întrucât, în temeiul articolului 82 alineatul (1), dispozițiile transpuse ale Directivei privind emisiile industriale nu se aplică instalațiilor vechi, cum este combinatul în discuție în speță, decât începând cu 7 ianuarie 2014, autorizația era încă supusă inițial dispozițiilor transpuse ale Directivei 96/61.

138. Potrivit articolului 5 alineatul (1) și articolului 21 alineatul (1) din Directiva 96/61, autoritățile competente trebuiau să se asigure, prin intermediul autorizațiilor sau, după caz, prin revizuirea și, dacă ar fi fost necesar, prin actualizarea condițiilor, că combinatul Ilva, ca instalație existentă în sensul articolului 2 punctul 4, va fi funcționat până la 30 octombrie 2007 cel târziu, așadar, timp de 11 ani de la intrarea în vigoare a directivei, în conformitate cu directiva⁵². Încrederea legitimă a operatorilor acestor instalații că aceste condiții de exploatare vor fi continuat să existe a fost suficient protejată prin acest termen generos.

139. Potrivit articolului 5 alineatul (1) și articolului 9 din Directiva 96/61, condițiile amintite trebuiau să asigure în special că instalația este exploatată cu respectarea obligațiilor de bază prevăzute, la acea vreme, la articolul 3. În măsura în care este relevant în speță, aceste obligații de bază sunt prevăzute în prezent, cu același conținut, la articolul 11 din Directiva privind emisiile industriale, astfel încât considerațiile referitoare la prima și la a doua întrebare sunt valabile și în privința vechilor dispoziții.

140. Este în principiu posibil ca condițiile să fie prevăzute împreună cu un termen de transpunere și astfel să se amâne transpunerea lor. Dacă condițiile sunt însă necesare în scopul de a asigura respectarea obligațiilor de bază pentru exploatarea unei instalații, amânarea nu ar fi fost compatibilă cu articolul 5 alineatul (1) din Directiva 96/61. Potrivit acestui articol, autorizația presupunea ca instalația să fie exploatată în conformitate cu obligațiile de bază. Prin urmare, în conformitate cu articolul 3 litera (a), instalația trebuia să funcționeze, cel târziu până la 30 octombrie 2007, prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, identificate la acea vreme. Potrivit literei (b), de la acest moment instalația nu ar mai fi trebuit să polueze semnificativ.

141. Acest lucru este valabil, de bună seamă, și în cazul modificărilor aduse unei instalații existente. Acestea pot fi realizate numai dacă apoi instalația corespunde în continuare cerințelor aplicabile. Nici directivele 96/61 și 2008/1, nici Directiva privind emisiile industriale nu prevedeau, respectiv, nu prevede perioade tranzitorii.

142. Astfel cum în mod întemeiat arată Comisia, articolul 8 din Directiva privind emisiile industriale confirmă faptul că condițiile de autorizare nu pot fi amânate. Potrivit articolului 8 alineatul (2) litera (b), în cazul nerespectării condițiilor de autorizare, operatorul trebuie să ia de îndată măsurile pentru a restabili, în cel mai scurt termen, conformitatea cu condițiile de autorizare. Articolul 8 alineatul (2) a doua teză impune în plus chiar suspendarea funcționării instalației în cazul în care încălcarea condițiilor de autorizare reprezintă un pericol imediat pentru sănătatea umană sau amenință să aibă un efect nefavorabil semnificativ imediat asupra mediului. În schimb, articolul 14 din Directivele 96/61 și 2008/1 se limita încă la a atenționa cu titlu general cu privire la respectarea condițiilor.

143. Contrar opiniilor exprimate de Ilva și de Acciaerie d'Italia, precum și de Italia, nu există indicii în sensul că o amânare a punerii în aplicare a condițiilor necesare ar putea fi justificată de o limitare a activității de producție a instalației.

⁵² A se vedea Hotărârea din 31 martie 2011, Comisia/Italia (C-50/10, EU:C:2011:200, punctul 29).

144. Trebuie, desigur, să se pornească de la principiul că o reducere a producției ar conduce de asemenea la o diminuare globală a efectelor asupra mediului și în special a emisiilor instalației. O reducere a producției poate contribui, așadar, la respectarea valorilor-limită din directivă în ceea ce privește calitatea aerului înconjurător în vecinătatea instalației. O asemenea reducere poate de asemenea să prevină un pericol imediat pentru sănătatea umană sau amenințarea unui efect nefavorabil semnificativ imediat asupra mediului, în sensul articolului 8 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind emisiile industriale.

145. În principiu, o producție mai redusă nu conduce însă la respectarea valorilor-limită de emisie. Potrivit definiției de la articolul 3 punctul 5 din Directiva privind emisiile industriale, valorile-limită de emisie desemnează masa, exprimată prin anumiți parametri specifici, concentrația și/sau nivelul unei anumite emisii, care nu pot fi depășite pe parcursul unuiu sau mai multor intervale de timp. Astfel, Decizia Comisiei de stabilire a concluziilor privind cele mai bune tehnici disponibile pentru producerea fontei și a oțelului din 28 februarie 2012⁵³ definește, în cadrul secțiunii privind observațiile generale, valorile emisiilor atmosferice asociate cu BAT ca fiind masa de substanțe emise raportată la unitatea de masă a produselor generate sau prelucrate. În principiu, asemenea valori nu scad ca urmare a unei producții mai reduse.

146. Cu toate acestea, decizia din 28 februarie 2012 menționată ar putea declanșa în fapt curgerea unui termen pentru punerea în aplicare a condițiilor. Aceasta era într-adevăr aptă să facă necesare modificări ale condițiilor de autorizare. Articolul 13 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/1, aplicabilă între timp, prevedea că autorizația trebuie să fie revizuită dacă anumite modificări semnificative asupra celor mai bune tehnici disponibile dau posibilitatea de a reduce considerabil emisiile, fără a implica costuri excesive. Potrivit acestei dispoziții, o evaluare comparativă este atunci posibilă.

147. Totuși, începând de la 7 ianuarie 2014, urmă să se aplice Directiva privind emisiile industriale. Articolul 21 alineatul (3) din aceasta nu prevedea nicio apreciere. Dimpotrivă, acesta acorda, pentru adaptarea condițiilor de autorizare la noile tehnici, un termen de patru ani, în acest caz până la 28 februarie 2016.

148. Cu toate acestea, în cazul anumitor condiții, se poate acorda în mod excepțional o amânare suplimentară celei pentru modificările celor mai bune tehnici disponibile.

149. Dacă condițiile prevăzute, de exemplu, la articolul 14 alineatul (1) și la articolul 18 din Directiva privind emisiile industriale ar trebui să asigure respectarea unui standard de calitate a mediului, se poate prevedea o amânare și pentru acest standard de calitate a mediului. În acest caz, nu ar fi necesară aplicarea anticipată a condițiilor pentru respectarea sa.

150. Este în egală măsură posibil ca o anumită poluare să fie inițial acceptabilă pentru ca mai apoi să devină semnificativă ca urmare a altor evoluții în sensul articolului 11 litera (c) din Directiva privind emisiile industriale. O asemenea situație ar putea rezulta, de exemplu, din aprobarea altor surse de poluare, în special a altor instalații, dacă cantitatea totală de substanțe poluante determină depășirea, de exemplu, a valorilor-limită stabilite de Directiva privind calitatea aerului înconjurător sau încălcarea interdicției de a deteriora ori a principiului îmbunătățirii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva-cadru privind apa⁵⁴. Dacă o asemenea evoluție este previzibilă, pot fi stabilite măsuri de protecție corespunzătoare, inclusiv pentru instalațiile

⁵³ Citată la nota de subsol 42.

⁵⁴ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO 2000, L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193).

existente, a căror aplicare este însă amânată până în momentul în care sursele de poluare suplimentare contribuie efectiv la poluare. O asemenea stabilire anticipată a unor măsuri de protecție este chiar rațională, pentru că astfel operatorul instalației câștigă timp pentru transpunerea măsurilor.

151. În speță, nu se întrevăd însă indicii pentru asemenea excepții.

152. Pentru o analiză completă, este necesar să remarcăm în final că, potrivit articolului 14 alineatul (4) din Directiva privind emisiile industriale și articolului 193 TFUE, statele membre pot stabili condiții mai stricte decât este necesar în temeiul directivei. Pentru astfel de condiții, Directiva nu conține, ca atare, nicio dispoziție, astfel încât statele membre hotărăsc dacă amână aplicarea lor.

153. În consecință, vom reține că condițiile de autorizare care erau necesare pentru a asigura că instalația autorizată a respectat inițial, începând cu 30 octombrie 2007, Directiva 96/61 și apoi Directiva 2008/1, iar începând cu 7 ianuarie 2014, Directiva privind emisiile industriale, trebuiau și trebuie în continuare aplicate – fără nicio altă amânare, de la data intrării în vigoare a autorizației – în temeiul articolului 3, al articolului 5 alineatul (1) și al articolului 9 din Directiva 96/61 sau din Directiva 2008/1, precum și al articolelor 4, 5, 11 și 14 din Directiva privind emisiile industriale, dacă, în considerarea unor împrejurări speciale, de exemplu pentru că Comisia a adoptat o nouă decizie privind cele mai bune tehnici disponibile, amânarea nu este posibilă sau dacă un standard de calitate a mediului, care trebuie respectat, în sensul articolului 18 din Directiva privind emisiile industriale, nu produce efecte decât ulterior ori dacă o anumită poluare, apreciată inițial ca fiind acceptabilă, este considerată semnificativă în sensul articolului 11 litera (c) din Directiva privind emisiile industriale doar pe baza dezvoltărilor preconizate a avea loc ulterior.

V. Concluzie

154. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară după cum urmează:

- 1) Cu ocazia autorizării unei instalații în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) și a reexaminării acestei autorizații în temeiul articolului 21 din această directivă, este necesar să se asigure respectarea obligațiilor de bază pentru exploatarea instalației, prevăzute la articolul 11.

Articolul 11 litera (a) din directivă trebuie înțeles în sensul că este necesar să fie luate toate măsurile adecvate pentru prevenirea și controlul integrat al riscurilor de mediu cunoscute pe care le presupune o instalație.

Măsurile prevăzute la articolul 11 litera (a) din directivă cuprind în special aplicarea celor mai bune tehnici disponibile în sensul articolului 11 litera (b). Pentru aplicarea acestei dispoziții la o anumită instalație este necesar să se țină seama de efectele sale concrete asupra sănătății.

Măsurile prevăzute la articolul 11 litera (a) din directivă includ de asemenea măsurile care sunt necesare pentru a preveni ca o instalație să genereze o poluare semnificativă în sensul articolului 11 litera (c). Poluarea se consideră semnificativă atunci când determină apariția unei stări care, ținând seama de eventualele excepții, este incompatibilă cu dispozițiile aplicabile din materia protecției mediului. Independent de astfel de dispoziții, poluarea

trebuie considerată semnificativă în situația în care, ținând seama de împrejurările din cazul respectiv, dăunează excesiv sănătății umane. Poluarea care, din cauza efectelor nocive asupra sănătății umane, aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate este întotdeauna semnificativă.

Potrivit articolului 21 alineatul (5) litera (a) din directivă, reexaminarea autorizației este necesară în special atunci când se constată ulterior că instalația generează o poluare semnificativă, de exemplu pe baza unei evaluări a daunelor aduse sănătății.

- 2) Cu ocazia autorizării unei instalații în temeiul articolelor 5, 14 și 15 din Directiva 2010/75 și a reexaminării unei asemenea autorizații în temeiul articolului 21 din această directivă, trebuie să fie luate în considerare toate substanțele poluante emise în cantități relevante, a căror generare poate fi preconizată pe baza informațiilor existente, în special a unor concluzii BAT, a experienței eventuale dobândite prin exploatarea efectivă a instalației și a altor indicii.
- 3) Condițiile de autorizare care erau necesare pentru a asigura că instalația autorizată a respectat inițial, începând cu 30 octombrie 2007, Directiva 96/61 privind prevenirea și controlul integrat al poluării și apoi Directiva 2008/1 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, iar începând cu 7 ianuarie 2014, Directiva 2010/75, trebuiau și trebuie în continuare aplicate – fără nicio altă amânare, de la data intrării în vigoare a autorizației – în temeiul articolului 3, al articolului 5 alineatul (1) și al articolului 9 din Directiva 96/61 sau din Directiva 2008/1, precum și al articolelor 4, 5, 11 și 14 din Directiva 2010/75, dacă, în considerarea unor împrejurări speciale, de exemplu pentru că Comisia a adoptat o nouă decizie privind cele mai bune tehnici disponibile, amânarea nu este posibilă sau dacă un standard de calitate a mediului, care trebuie respectat, în sensul articolului 18 din Directiva 2010/75, nu produce efecte decât ulterior ori dacă o anumită poluare, apreciată inițial ca fiind acceptabilă, este considerată semnificativă în sensul articolului 11 litera (c) din Directiva 2010/75 doar pe baza dezvoltărilor preconizate a avea loc ulterior.