



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 14 de dezembro de 2023¹

Processo C-626/22

C. Z. e o.

contra

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale di Milano (Tribunal de Milão, Itália)]

«Pedido de decisão prejudicial — Diretiva 2010/75 — Emissões industriais — Prevenção e controlo integrados da poluição — Revisão e atualização das condições de licenciamento — Medidas de proteção do ambiente e da saúde humana»

I. Introdução

1. A siderurgia Ilva de Taranto, Itália, é, por um lado, uma das maiores instalações deste tipo na Europa e um fator económico importante. Por outro lado, de acordo com as conclusões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (a seguir «TEDH»), tem impactos ambientais negativos importantes e é prejudicial para a saúde dos residentes locais².
2. As exigências impostas pelo direito da União no que respeita a instalações deste tipo figuram, no essencial, na diretiva relativa às emissões industriais³ e nos atos jurídicos relativos às melhores técnicas disponíveis, as chamadas conclusões MTD, elaboradas pela Comissão conjuntamente com os representantes dos interessados e os representantes dos Estados-Membros.
3. No âmbito de um litígio relativo à questão de saber se a siderurgia Ilva é explorada em conformidade com estas exigências, pergunta-se ao Tribunal de Justiça que importâncias têm certas informações relativas ao impacto da siderurgia na saúde humana e quais as emissões que devem ser tidas em conta. Além disso, pergunta-se se é permitido prorrogar repetidamente o prazo de aplicação de determinadas condições de licenciamento.

¹ Língua original: alemão.

² Acórdãos do TEDH de 24 de janeiro de 2019, Cordella e o./Itália (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), e de 5 de maio de 2022, Ardimento e o./Itália (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO 2010, L 334, p. 17).

4. É certo que o Tribunal de Justiça já teve recentemente oportunidade de examinar determinadas questões relativas à fixação de valores-limite aquando da autorização de uma instalação⁴. No entanto, o presente pedido de decisão prejudicial dá-lhe a oportunidade de aprofundar as condições gerais de licenciamento ao abrigo da diretiva relativa às emissões industriais.

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

5. A diretiva relativa às emissões industriais reformulou a Diretiva 2008/1/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição⁵, que tinha codificado a Diretiva 96/61/CE⁶ relativa à prevenção e controlo integrados da poluição sem alterar o seu conteúdo. Todavia, muitas disposições das três diretivas são idênticas ou, pelo menos, muito semelhantes.

6. Embora o órgão jurisdicional de reenvio remeta, nas suas questões, para vários considerandos e disposições da Diretiva relativa às emissões industriais, são pertinentes unicamente as seguintes disposições.

7. O artigo 3.º da Diretiva relativa às emissões industriais define diferentes conceitos:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

2. "Poluição", a introdução direta ou indireta, por ação humana, de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído no ar, na água ou no solo, suscetíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente e de causar deteriorações dos bens materiais ou deterioração ou entraves ao usufruto do ambiente ou a outras utilizações legítimas deste último;

3. "Instalação", uma unidade técnica fixa no interior da qual são desenvolvidas uma ou mais das atividades constantes do anexo I ou da parte 1 do anexo VII [7], ou quaisquer outras atividades a elas diretamente associadas, exercidas no mesmo local, que tenham uma relação técnica com as atividades constantes das listas desses anexos e que possam ter efeitos sobre as emissões e a poluição;

[...]

5. "Valor-limite de emissão", a massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração e/ou o nível de uma emissão, que não devem ser excedidos durante um ou mais períodos determinados;

[...]

⁴ Acórdão de 9 de março de 2023, *Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie»* e o. (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008 (JO 2008, L 24, p. 8).

⁶ Diretiva do Conselho de 24 de setembro de 1996 (JO 1996, L 257, p. 26).

⁷ Os pontos 2.2 a 2.4 do anexo I enumeram diferentes atividades industriais relacionadas com o aço e com o ferro.

10. "Melhores técnicas disponíveis", a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das atividades e dos seus modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituírem a base dos valores-limite de emissão e de outras condições do licenciamento com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões e o impacto no ambiente no seu todo:

- a) "Técnicas", tanto a tecnologia utilizada como o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada;
- b) "Técnicas disponíveis", as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do setor industrial em causa, em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas no território do Estado-Membro em questão, desde que sejam acessíveis ao operador em condições razoáveis;
- c) "Melhores técnicas", as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo.»

8. O artigo 4.º, n.º 1, da diretiva relativa às emissões industriais prevê uma reserva de autorização:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que nenhuma instalação ou instalação de combustão, instalação de incineração de resíduos ou instalação de co-incineração de resíduos sejam exploradas sem licença.

[...]»

9. O artigo 5.º da diretiva relativa às emissões industriais remete para a diretiva no que respeita às condições de licenciamento:

«Sem prejuízo de outros requisitos impostos pela legislação nacional ou da União, a autoridade competente concede uma licença se a instalação cumprir os requisitos da presente diretiva.»

10. A aplicação das condições de licenciamento é regulada pelo artigo 8.º da diretiva relativa às emissões industriais:

«1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que as condições de licenciamento sejam cumpridas.

2. Em caso de incumprimento das condições de licenciamento, os Estados-Membros asseguram que:

- a) O operador informe imediatamente a autoridade competente;
- b) O operador tome imediatamente as medidas necessárias para restabelecer o cumprimento num prazo tão breve quanto possível;
- c) A autoridade competente exija que o operador tome as medidas complementares que a autoridade considere necessárias para restabelecer o cumprimento.

Se o incumprimento das condições de licenciamento constituir um perigo imediato para a saúde humana ou ameaçar produzir um efeito nocivo imediato significativo para o ambiente, e enquanto o cumprimento não for restabelecido nos termos das alíneas b) e c) do primeiro parágrafo, o funcionamento da instalação, da instalação de combustão, da instalação de incineração de resíduos, da instalação de co-incineração de resíduos ou da parte pertinente das mesmas é interrompido.»

11. O artigo 10.º da diretiva relativa às emissões industriais regula o âmbito de aplicação do seu capítulo II:

«O presente capítulo aplica-se às atividades descritas no anexo I e, se for caso disso, que atinjam os limiares de capacidade definidos no mesmo anexo.»

12. O artigo 11.º da Diretiva relativa às emissões industriais estabelece os princípios gerais das obrigações fundamentais do operador. São de destacar as alíneas a) a c):

«a) Devem ser tomadas todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição;

b) Devem ser aplicadas as melhores técnicas disponíveis;

c) Não seja causada qualquer poluição importante.»

13. O conteúdo do pedido de autorização é objeto do artigo 12.º da Diretiva relativa às emissões industriais. De acordo com o n.º 1, alíneas f) e g), as emissões e as tecnologias devem ser descritas:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que os pedidos de licenciamento incluam uma descrição dos seguintes elementos:

[...]

f) A natureza e o volume das emissões previsíveis da instalação para os diferentes meios físicos e a identificação dos efeitos significativos dessas emissões no ambiente;

g) A tecnologia prevista e as outras técnicas destinadas a evitar as emissões provenientes da instalação ou, se tal não for possível, a reduzi-las.»

14. O artigo 13.º da Diretiva relativa às emissões industriais contém regras sobre o modo como a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, as indústrias em causa e as organizações não governamentais que promovem a proteção do ambiente, identifica as melhores técnicas disponíveis.

15. As condições de licenciamento relativas ao cumprimento das obrigações fundamentais previstas no artigo 11.º da Diretiva relativa às emissões industriais e das normas de qualidade ambiental mais amplas referidas no artigo 18.º são estabelecidas no artigo 14.º:

«1. Os Estados-Membros devem certificar-se de que a licença inclui todas as medidas necessárias ao cumprimento das condições de licenciamento referidas nos artigos 11.º e 18.º

Essas medidas devem incluir pelo menos os seguintes elementos:

- a) Valores-limite de emissão para as substâncias poluentes constantes do anexo II e para outras substâncias poluentes suscetíveis de ser emitidas pela instalação em causa em volume significativo, tendo em conta a sua natureza e o seu potencial de transferência de poluição de um meio físico para outro;

[...]

2. Para efeitos da alínea a) do n.º 1, os valores-limite de emissão podem ser complementados ou substituídos por parâmetros ou medidas técnicas equivalentes que assegurem um nível equivalente de proteção ambiental.

3. As conclusões MTD constituem a referência para a definição das condições de licenciamento.

4. Sem prejuízo do disposto no artigo 18.º, a autoridade competente pode estabelecer condições de licenciamento mais rigorosas do que as suscetíveis de ser obtidas pela utilização das melhores técnicas disponíveis descritas nas conclusões MTD. Os Estados-Membros podem estabelecer regras ao abrigo das quais a autoridade competente pode estabelecer condições mais rigorosas.

5. [...]

6. Nos casos em que uma atividade ou um tipo de processo de produção executados no interior de uma instalação não estejam abrangidos por nenhuma das conclusões MTD, ou em que essas conclusões não abordem todos os efeitos potenciais da atividade ou do processo sobre o ambiente, a autoridade competente estabelece, após consulta prévia ao operador, as condições de licenciamento com base nas melhores técnicas disponíveis que tenha determinado para as atividades ou processos em questão, dando especial atenção aos critérios constantes do anexo III.

7. [...]»

16. O artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva relativa às emissões industriais contém as disposições pertinentes para o caso em apreço relativas à fixação de valores-limite de emissão:

«2. Sem prejuízo do artigo 18.º, os valores-limite de emissão e os parâmetros e as medidas técnicas equivalentes a que se referem os n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º baseiam-se nas melhores técnicas disponíveis, sem impor a utilização de uma técnica ou de uma tecnologia específica.

3. A autoridade competente define valores-limite de emissão que assegurem que, em condições normais de funcionamento, as emissões não excedam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis estabelecidas nas decisões sobre as conclusões MTD a que se refere o n.º 5 do artigo 13.º, de uma das seguintes formas:

- a) Fixando valores-limite de emissão que não excedam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis. Esses valores-limite de emissão devem referir-se ao mesmo período ou a períodos mais curtos e ter as mesmas condições de referência que os referidos valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis; ou
- b) Fixando valores-limite de emissão diferentes dos referidos na alínea a) no que respeita aos valores, períodos e condições de referência.

Se aplicar a alínea b), a autoridade competente deve avaliar, pelo menos uma vez por ano, os resultados da monitorização das emissões a fim de assegurar que as emissões em condições normais de funcionamento não excederam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis.»

17. O artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais prevê condições suplementares para o cumprimento das normas de qualidade ambiental:

«Se uma norma de qualidade ambiental necessitar de condições mais estritas do que podem ser obtidas com a utilização das melhores técnicas disponíveis, devem ser incluídas nas licenças condições suplementares, sem prejuízo de outras medidas que possam ser tomadas para respeitar as normas de qualidade ambiental.»

18. O artigo 21.º da diretiva relativa às emissões industriais diz respeito ao reexame e à atualização periódicas das condições de licenciamento. Em especial, é necessário um reexame no prazo de quatro anos após a decisão sobre as conclusões MTD referentes às melhores técnicas disponíveis (n.º 3), após a adoção de normas de qualidade ambiental novas ou revistas [n.º 5, alínea c)] e quando a

«poluição causada pela instalação for tal que exija a revisão dos valores-limite de emissão estabelecidos na licença ou a fixação de novos valores-limite de emissão» [n.º 5, alínea a)].

B. Direito italiano e evolução da autorização

1. Regulamentação geral

19. A Itália transpõe a Diretiva relativa às emissões industriais através do Decreto legislativo n.º 152 del 2006 «Norme in materia ambientale» (Decreto Legislativo n.º 152 de 2006 «Normas em matéria de ambiente»), igualmente denominado «Texto Único do Ambiente» (Lei do Ambiente).

2. Regime especial de 2012

20. No entanto, o Decreto legge 3 dicembre 2012, n.º 207 (Decreto-Lei n.º 207, de 3 de dezembro de 2012), convertido, com alterações, pela Lei n.º 231, de 24 de dezembro de 2012, contém disposições especiais para a siderurgia em causa. Estas disposições foram introduzidas depois de o juiz de instrução do Tribunale di Tarent (Tribunal de Taranto, Itália) ter ordenado, em 2012, arresto preventivo, sem direito de uso, das instalações e materiais da Ilva.

21. O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 207 introduziu o conceito de «estabelecimento de interesse estratégico nacional». Está previsto que, quando haja absoluta necessidade de salvaguarda do emprego e da produção durante o reexame da licença ambiental integrada, o ministro do Ambiente pode autorizar a que a atividade prossiga por 36 meses, desde que sejam respeitadas as disposições nele previstas, ainda que a autoridade judicial tenha procedido ao arresto dos bens da empresa, e sem prejuízo do exercício da atividade da empresa.

22. O artigo 1.º-A, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 207, dispõe que em todas as zonas afetadas por estabelecimentos de interesse estratégico nacional, as autoridades de saúde territorialmente competentes «elaboram conjuntamente, com pelo menos uma atualização anual, um relatório de avaliação dos danos para a saúde também com base no registo regional de tumores e nos mapas epidemiológicos sobre as principais doenças ambientais».

23. O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 207, afirma que «a siderurgia da empresa ILva S.p.A. de Taranto é um estabelecimento de interesse estratégico nacional» e autoriza a ILva, dentro dos limites permitidos pelo procedimento de licença ambiental alargada de 2012 e por um período de 36 meses a contar da data de entrada em vigor do Decreto-Lei (portanto, até 3 de dezembro de 2015), «a continuar a atividade de produção no estabelecimento e a comercializar produtos».

3. *Regime especial de 2013*

24. Em 2013, foi adotado o Decreto legge 4 giugno 2013, n.º 61 (Decreto-Lei n.º 61, de 4 de junho de 2013), convertido, com alterações, pela Lei n.º 89, de 3 de agosto de 2013.

25. Em especial, o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 61, prevê, de forma geral, que qualquer empresa de uma certa dimensão e que gira pelo menos uma unidade industrial de interesse estratégico nacional, pode ser sujeita a administração extraordinária, se «a atividade de produção tiver implicado e implicar objetivamente perigos graves e significativos para a integridade do ambiente e da saúde devido ao desrespeito reiterado da licença ambiental integrada [...]».

26. O artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 61, estabelece que, no caso da empresa ILva S.p.A., «estão preenchidas» as condições para a nomeação de uma administração extraordinária.

27. O artigo 1.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 61, prevê além disso que, paralelamente à nomeação de um comissário extraordinário, é nomeado um comité de três peritos em conformidade com as normas da União Europeia e internacionais, bem como com as leis nacionais e regionais, que elaborará um «plano de medidas e atividades para a proteção ambiental e da saúde que prevê as ações e os prazos necessários para assegurar o cumprimento dos requisitos constantes da lei e da licença ambiental integrada». Os membros do comité são escolhidos de entre pessoas com experiência e conhecimentos comprovados em matéria de proteção ambiental e de saúde e engenharia industrial, nomeados pelo ministro do Ambiente, após consulta dos ministros da Saúde e do Desenvolvimento Económico.

28. Nos termos do artigo 1.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 61, a aprovação desse plano, por decreto do presidente do Conselho de Ministros equivale à alteração da licença ambiental integrada. O prazo para a conclusão das intervenções previstas pela licença ambiental integrada é fixado em «trinta e seis meses a contar da data de entrada em vigor da lei de conversão [deste] decreto», ou seja, em 3 de agosto de 2016. Além disso, esse número prevê expressamente que a avaliação dos danos para a saúde não modifica, por si só, a licença ambiental integrada, mas autoriza a Região (enquanto organismo com competências também em matéria de saúde pública) a pedir o seu reexame (os resultados obtidos a partir da análise dos dados adquiridos pelas autoridades de saúde articulam-se em três níveis, consoante os pontos críticos identificados, e apenas o terceiro nível autoriza a Região a pedir o reexame da licença ambiental integrada).

29. Em aplicação do Decreto-Lei n.º 61, foi aprovado o 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.º 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n.º 89” (Decreto do Presidente do Conselho de Ministros, de 14 de março de 2014, relativo à «Aprovação do Plano de Medidas e Atividades de Proteção Ambiental e da Saúde, nos termos do artigo 1.º, n.ºs 5 e 7, do Decreto-Lei n.º 61, de 4 de junho de 2013, convertido, com alterações, pela Lei n.º 89, de 3 de agosto de 2013» (a seguir «DPCM de 2014»).

4. Regime especial de 2015

30. O Decreto-legge 5 gennaio 2015, n.º 1 (Decreto-Lei, n.º 1, de 5 de janeiro de 2015), convertido, com alterações, pela Lei n.º 20, de 4 de março de 2015, aumenta a lista de grandes empresas insolventes admitidas ao procedimento de administração extraordinária, alargando este procedimento também às empresas que exploram, pelo menos, um estabelecimento industrial de interesse estratégico nacional. A ILva S.p.A. foi, por conseguinte, colocada sob administração extraordinária por decreto do ministro do Desenvolvimento Económico, de 21 de janeiro de 2015, o que pôs fim ao mandato do comissário extraordinário previsto pelo Decreto-Lei n.º 61/2013.

31. O Decreto-Lei, n.º 1, dispõe que o plano de medidas e intervenções referidas no DPCM 2014 «se considera executado se, até 31 de julho de 2015, tiverem sido observadas pelo menos 80 % por cento das disposições cujo prazo termina nessa data», e reforça que o prazo final para o cumprimento das restantes disposições termina em 3 de agosto de 2016.

5. Disposições de 2015 e 2016 relativas à venda da Ilva

32. O Decreto legge 4 dicembre 2015, n.º 191 “Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILva” (Decreto-Lei n.º 191, de 4 de dezembro de 2015, «Disposições Urgentes para a Cessão a Terceiros das Empresas do Grupo ILVA»), convertido, com alterações, pela Lei n.º 13, de 1 de fevereiro de 2016, e o Decreto legge 9 giugno 2016, n.º 98 (Decreto-Lei n.º 98, de 9 de junho de 2016, «Disposições Urgentes para a Conclusão do Processo de Cessão das Empresas do Grupo ILVA»), convertido, com alterações, pela Lei n.º 151, de 1 de agosto de 2016, regulam o processo de concurso para a transferência das empresas do Grupo ILva.

33. Em especial, o artigo 1.º, n.ºs 8.1 e 8.2 do Decreto-Lei n.º 191 de 2015, prevê que o adjudicatário pode apresentar um pedido de alteração das medidas e atividades de proteção ambiental, previstas pelo plano aprovado com o DPCM 2014. As alterações propostas devem assegurar padrões de proteção ambiental que se coadunem com as disposições do Plano aprovado pelo DPCM de 2014, na medida da respetiva compatibilidade, e são fixadas por DPCM, que «tem valor de licença ambiental integrada, substituindo, se necessário, a avaliação de impacto ambiental, e que encerra todos os procedimentos de licença ambiental integrada em curso».

34. Além disso, está prevista a prorrogação até 30 de junho de 2017 do prazo de para a aplicação das disposições da licença ambiental integrada de 2012 e do plano aprovado pelo DPCM de 2014.

35. O Decreto n.º 98 de 2016 antecipa a avaliação das propostas de alteração do plano ambiental ao abrigo do DPCM de 2014 para uma fase anterior à adjudicação. Prevê também a adoção de um novo DPCM do qual constem as alterações ao DPCM de 2014 e as licenças necessárias para a exploração da instalação siderúrgica à luz do novo plano industrial apresentado pelo adjudicatário.

36. O Decreto-legge 30 dicembre 2016, n.º 244 (Decreto-Lei n.º 244, de 30 de dezembro de 2016), convertido, com alterações, pela Lei n.º 19, de 27 de fevereiro de 2017, prorroga até 30 de setembro de 2017 o prazo para a aplicação das disposições da licença ambiental integrada de 2012 e do plano aprovado pelo DPCM de 2014. Além disso, associa o prazo para a realização de intervenções específicas de saneamento ambiental à avaliação de impacto ambiental em vigor.

6. *Aprovação de 2017*

37. O 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.º 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1.º febbraio 2016, n.º 13” (DPCM de 29 de setembro de 2017, intitulado «Aprovação das Alterações ao Plano das Medidas e das Atividades de Proteção Ambiental e da Saúde referido no [DPCM de 2014], nos termos do artigo 1.º, n.º 8.1., do Decreto-Lei n.º 191, de 4 de dezembro de 2015, convertido, com alterações, pela Lei n.º 13, de 1 de fevereiro de 2016»; a seguir «DPCM de 2017»), prevê as últimas alterações à autorização da siderurgia Ilva notificadas no pedido de decisão prejudicial.

38. Prevê as alterações e os aditamentos ao Plano ambiental referido no DPCM de 2014, fixando o prazo de 23 de agosto de 2023 para a realização de intervenções específicas de saneamento ambiental.

39. Prevê além disso que, em caso de incumprimento do Plano alheio à vontade do operador, é dado início a um processo com vista ao adiamento dos prazos para o cumprimento.

III. **Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial**

40. A Ilva, que se encontra sob administração extraordinária, é proprietária de uma siderurgia em Taranto. A siderurgia é explorada pela Acciaierie d’Italia S.p.A., que, por sua vez, é controlada pela Acciaierie d’Italia Holding S.p.A.⁸. Num acórdão de 2019, o TEDH declarou que se tratava do maior complexo siderúrgico industrial na Europa, cobrindo uma área de cerca de 1 500 hectares e empregando cerca de 11 000 trabalhadores⁹.

41. Embora a siderurgia esteja a funcionar há muito tempo, as autoridades competentes autorizaram pela primeira vez a sua exploração em 4 de agosto de 2011, com base nas disposições gerais italianas que transpuseram a Diretiva 2008/1, que foi substituída pela diretiva relativa às emissões industriais. Esta autorização foi alterada em 26 de outubro de 2012.

42. No entanto, como resulta das disposições italianas pertinentes, desde o final de 2012, a siderurgia já não é explorada em conformidade com as disposições gerais italianas que transpõem a diretiva relativa às emissões industriais, mas com base em normas especiais repetidamente alteradas.

⁸ De acordo com as indicações que figuram no sítio Internet da empresa, esta foi privatizada em 1995 e é atualmente detida a 62 % por um grupo internacional siderúrgico. As restantes ações são detidas pelo Estado italiano (<https://www acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, besucht am 16. August 2023).

⁹ Acórdão do TEDH de 24 de janeiro de 2019, Cordella e o./Itália (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

43. Essas disposições preveem, nomeadamente, um acompanhamento permanente da situação sanitária na zona circundante, que pode, em certas condições, dar lugar a um reexame da autorização.

44. Além disso, foram fixados prazos para a aplicação de medidas destinadas a reduzir os impactos ambientais negativos, que já constavam da licença ambiental integrada alterada de 2012. Depois de o Decreto-Lei n.º 61 de 2013 ter inicialmente previsto um prazo até 3 de agosto de 2016, este prazo foi posteriormente prorrogado várias vezes, mais recentemente, em 2017 para 23 de agosto de 2023, na sequência do pedido de decisão prejudicial.

45. Todavia, os demandantes afirmam que o prazo para certas obrigações foi novamente prorrogado em 10 de agosto de 2023. No referido Decreto n.º 278 do Ministro do Ambiente e da Segurança Energética, de 10 de agosto de 2023 (decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica n.º 278 del 10 agosto 2023)¹⁰, são definidas «medidas alternativas» («misure alternative»).

46. Os demandantes, residentes em Taranto, intentaram uma ação inibitória coletiva no Tribunale di Milano (Tribunal de Milão, Itália) contra a Ilva, a Acciaierie d’Italia e a Acciaierie d’Italia Holding, pedindo que seja posto termo à exploração das instalações ou, pelo menos, de partes desta, com vista à proteção do direito à saúde, do direito a uma vida serena e tranquila, bem como de direitos relativos ao clima. Em seu entender, estes direitos são significativamente afetados desde há décadas pela exploração da siderurgia.

47. No âmbito deste processo, o Tribunale di Milano (Tribunal de Milão) submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

- 1) Podem a Diretiva relativa às emissões industriais, em especial os considerandos 4, 18, 34, 28 e 29 e os artigos 3.º, n.º 2, 11.º, 12.º e 23.º, bem como o princípio da precaução e o princípio da proteção da saúde humana, consagrados nos artigos 191.º TFUE e 174.º TCE, ser interpretados no sentido de que, em aplicação de uma lei nacional de um Estado-Membro, esse Estado pode prever que a avaliação de danos para a saúde constitui um ato que não integra o processo de emissão e de reexame da licença ambiental integrada — no caso vertente o DPCM de 2017 — e que a redação dessa avaliação não produz efeitos automáticos no que respeita à sua atempada e efetiva tomada em consideração pela autoridade competente no âmbito de um procedimento de reexame da licença ambiental integrada/DPCM, especialmente quando os resultados da avaliação de danos para a saúde indicarem que há um risco inaceitável para a saúde de uma parte significativa da população que é afetada pelas emissões poluentes; ou, pelo contrário, deve a diretiva ser interpretada no sentido de que: (i) o risco tolerável para a saúde humana pode ser apreciado mediante uma análise científica de natureza epidemiológica; e (ii) a avaliação de danos para a saúde deve ser um ato que integra o procedimento de emissão e reexame da licença ambiental integrada/DPCM, e até um pressuposto do mesmo, devendo em especial ser objeto de uma tomada em consideração efetiva e atempada pela autoridade competente para a emissão e reexame da licença ambiental integrada?
- 2) Podem a Diretiva relativa às emissões industriais, em especial os considerandos 4, 1[5], 18, 21, 34, 28 e 29 e os artigos 3.º, n.º 2, 11.º, 14.º, 15.º, 18.º e 21.º, ser interpretados no sentido de que, em aplicação de uma lei nacional de um Estado-Membro, esse Estado deve prever que a licença ambiental integrada (concretamente a licença ambiental integrada de 2012, o DPCM de 2014, e

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, consultado em 16 de outubro de 2023.

o DPCM de 2017) deve tomar sempre em consideração todas as substâncias emitidas, cientificamente reconhecidas como nocivas, incluindo as frações de PM10 e PM2,5 que têm origem nas instalações que são objeto da avaliação; ou pode a diretiva ser interpretada no sentido de que a licença ambiental integrada (medida administrativa de licenciamento) apenas deve incluir as substâncias poluentes previstas *a priori* devido à natureza e tipologia da atividade industrial exercida?

- 3) Podem a Diretiva relativa às emissões industriais, em especial os considerandos 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 [e] 43 e os artigos 3.º, n.ºs 2 e 25, 11.º, 14.º, 16.º e 21.º, ser interpretados no sentido de que, em aplicação de uma lei nacional de um Estado-Membro, perante uma atividade industrial que acarreta perigos graves e relevantes para a integridade do ambiente e para a saúde humana, esse Estado pode prorrogar o prazo concedido ao operador para que este adequue a atividade industrial à licença que lhe foi concedida, concretizando as medidas e atividades de proteção do ambiente e da saúde previstas na referida licença, por um período de cerca de sete anos e meio a contar do prazo inicialmente fixado, e por uma duração global de onze anos?

48. Os demandantes no processo principal, a Ilva, a Acciaierie d'Italia, a Região da Apúlia, a República Italiana e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Estas partes, bem como outra interveniente no processo nacional, o Gruppo di Intervento Giuridico, participaram igualmente na audiência realizada em 7 de novembro de 2023.

IV. Apreciação jurídica

49. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber qual a importância de certas informações relativas aos efeitos da siderurgia na saúde humana (v. ponto B) e das informações relativas a certas emissões (v. ponto C) e se é permitido prorrogar reiteradamente o prazo de aplicação de certas condições da autorização (v. ponto D). Todavia, há que examinar previamente as objeções suscitadas contra a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

A. Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

50. A Ilva e a Acciaierie d'Italia sustentam que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível. O órgão jurisdicional de reenvio não explicou suficientemente as razões pelas quais é necessária uma interpretação das disposições e dos considerandos citados (v. ponto 1), a interpretação do direito da União não é pertinente segundo o direito italiano (v. ponto 2) e, por último, as disposições citadas não são suficientemente precisas nem oponíveis à Ilva e à Acciaierie d'Italia no processo principal, uma vez que se trata de particulares (v. ponto 3).

51. Em princípio, o órgão jurisdicional nacional, ao qual é submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Essas questões gozam de presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil

às questões que lhe são submetidas¹¹.

1. Fundamentação do pedido de decisão prejudicial

52. A Ilva e a Acciaierie d'Italia invocam o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo, para demonstrar que o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu os elementos de que o Tribunal de Justiça necessita para responder ao pedido de decisão prejudicial.

53. De acordo com esta disposição, o pedido de decisão prejudicial deve conter uma exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

54. A este respeito, é verdade que, nas suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio refere uma multiplicidade de regras e de considerandos da Diretiva relativa às emissões industriais, bem como o artigo 191.º TFUE, sem explicar detalhadamente por que razão necessita de uma interpretação de todos os textos referidos.

55. Todavia, resulta claramente do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se decorrem dos textos referidos três obrigações específicas. Por conseguinte, o objeto das questões prejudiciais está exposto de forma suficientemente clara no pedido de decisão prejudicial.

2. Pertinência à luz do direito italiano

56. A Ilva e a Acciaierie d'Italia referem, além disso, que a interpretação solicitada não é pertinente para a solução do litígio no processo principal com base em diversas considerações que encontram fundamento no direito italiano. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio não pode anular a autorização nem deixar de a ter em conta na sua decisão. Além disso, a legalidade dessa autorização já tinha sido definitivamente demonstrada.

57. Todavia, o Tribunal de Justiça não está em condições de se pronunciar sobre o mérito destas objeções, uma vez que não lhe compete interpretar as disposições nacionais relativas às competências do órgão jurisdicional de reenvio. Esta interpretação é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais¹².

58. Além disso, a Itália, que não contesta a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, afirmou por diversas vezes, no contexto do processo Cordella no TEDH, que as ações nos tribunais cíveis italianos, como o processo principal do pedido de decisão prejudicial, podem assegurar uma proteção jurisdicional efetiva aos interessados em relação aos riscos para a saúde da siderurgia da Ilva¹³. A possibilidade de tais ações e recursos estaria em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus¹⁴, que prevê que os membros do público que

¹¹ Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, n.ºs 27 e 28, e jurisprudência referida).

¹² Acórdãos de 27 de outubro de 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, n.º 57), e de 14 de junho de 2017, Online Games e o. (C-685/15, EU:C:2017:452, n.º 45).

¹³ Acórdão do TEDH de 24 de janeiro de 2019, Cordella e o./Itália (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 112), e Comunicação do Governo Italiano relativa à 1459.^a Reunião do Comité de Ministros do Conselho da Europa (março de 2023), documento DH-DD (2023) 36, de 6 de janeiro de 2023, p. 9.

¹⁴ Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, adotada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

cumpramos critérios estabelecidos na sua legislação nacional devem ter acesso aos processos administrativos ou judiciais para questionar atos ou omissões de privados ou de autoridades públicas cometidos em violação da legislação nacional aplicável em matéria de ambiente.

59. Por conseguinte, essas objeções também não suscitam dúvidas manifestas quanto à pertinência do pedido de decisão prejudicial.

3. Aplicabilidade direta das disposições a interpretar

60. Por último, a Ilva e a Acciaierie d'Italia alegam que o pedido de decisão prejudicial não é pertinente para a solução do litígio, uma vez que a aplicação direta das disposições a interpretar está excluída, tanto em geral como também, em especial, em relação a elas na qualidade de particulares. Pelo contrário, a sua situação jurídica decorre das normas especiais adotadas pela Itália para a siderurgia.

61. Quanto a este argumento, há que admitir que uma diretiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, por conseguinte, ser invocada contra ele. Com efeito, alargar a invocabilidade de uma disposição de uma diretiva não transposta, ou transposta incorretamente, ao domínio das relações entre particulares equivaleria a reconhecer à União Europeia o poder de instituir, com efeito imediato, obrigações a cargo destes últimos, quando esta só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adotar regulamentos. Desta forma, mesmo uma disposição clara, precisa e incondicional de uma diretiva que tenha por objeto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não pode ter aplicação, enquanto tal, no âmbito de um litígio exclusivamente entre particulares. Do mesmo modo, uma diretiva não pode ser invocada num litígio entre particulares para afastar a regulamentação de um Estado-Membro contrária a essa diretiva¹⁵.

62. No entanto, a interpretação de uma diretiva pode ser pertinente no âmbito de um litígio entre particulares uma vez que, ao aplicarem o direito nacional, os órgãos jurisdicionais nacionais chamados a interpretá-lo são obrigados a tomar em consideração o conjunto das regras desse direito e a aplicar os métodos de interpretação reconhecidos por este, para o interpretar, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para alcançar o resultado por ela prosseguido e, assim, estar em conformidade com o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE¹⁶.

63. Em que medida existe uma margem para uma tal interpretação do direito italiano em conformidade com o direito da União, só os órgãos jurisdicionais italianos podem decidir.

64. Além disso, segundo as informações disponíveis, o Estado italiano continua a deter cerca de 40 % das ações da Ilva¹⁷ e exerce uma influência particular através de um comissário extraordinário e de um comité composto por três peritos. Por conseguinte, não se pode excluir

¹⁵ Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, n.ºs 42 a 44 e jurisprudência referida).

¹⁶ Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 39 e jurisprudência referida).

¹⁷ V., *supra*, nota de rodapé 8.

que a Ilva deva ser considerada uma emanção do Estado italiano, que, por sua vez, não pode tirar partido de uma transposição incorreta da Diretiva relativa às emissões industriais¹⁸. Nesse caso, a diretiva poderia ser diretamente invocada contra a Ilva¹⁹.

65. Quanto à objeção segundo a qual o conteúdo das disposições a que se referem as questões prejudiciais não é suscetível de criar obrigações diretamente aplicáveis, é possível que essa objeção seja abordada quando for examinada cada uma das questões, embora estas não incidam especificamente sobre este aspeto.

66. Daqui resulta que estas objeções devem igualmente ser rejeitadas e que o pedido de decisão prejudicial é admissível na sua totalidade.

B. Primeira questão — Avaliação dos danos para a saúde

67. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber qual é a importância de uma avaliação dos danos para a saúde prevista no direito italiano para a concessão e o reexame da licença ambiental integrada de uma instalação nos termos da Diretiva relativa às emissões industriais, quando o resultado da avaliação for o de que o risco para a saúde de uma população gravemente afetada pelas emissões poluentes não é aceitável.

68. O artigo 4.º da Diretiva relativa às emissões industriais prevê que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que nenhuma instalação seja explorada sem licença. Segundo o artigo 5.º, n.º 1, sem prejuízo de outros requisitos impostos pelo direito nacional ou pelo direito da União, a autoridade competente concede uma licença se a instalação cumprir os requisitos da diretiva relativa às emissões industriais. De acordo com o artigo 10.º, o capítulo II aplica-se às atividades descritas no anexo I e, se for caso disso, que atinjam os limiares de capacidade definidos no mesmo anexo (artigos 10.º a 27.º).

69. Deve partir-se do princípio de que a siderurgia em causa é uma instalação na aceção do artigo 3.º, n.º 3, em conjugação com o anexo I, ponto 2.2 (produção de gusa ou aço); além disso, os pontos 2.3 (processamento de metais ferrosos) e 2.4 (fundição de metais ferrosos) podem ser igualmente pertinentes. Tendo em conta a dimensão da instalação, os limiares quantitativos também devem ser atingidos.

70. No que diz respeito aos riscos para a saúde, os requisitos essenciais decorrem do artigo 11.º da Diretiva relativa às emissões industriais, que estabelece as obrigações fundamentais para a exploração das instalações. Em especial, as alíneas a), b) e c) são relevantes. O artigo 11.º, alínea a), prevê a adoção de todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição, a alínea b) obriga à aplicação das melhores técnicas disponíveis e de acordo com a alínea c) as instalações não devem causar poluição importante.

71. Uma vez que o artigo 11.º, alíneas a) e c), da Diretiva relativa às emissões industriais está ligado ao conceito de poluição, a sua definição constante do artigo 3.º, n.º 2, é de crucial importância. Segundo essa definição, trata-se da introdução direta ou indireta, por ação humana, de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído no ar, na água ou no solo, suscetíveis de prejudicar particularmente a saúde humana.

¹⁸ V. Acórdãos de 12 de julho de 1990, Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.º 17), e de 10 de outubro de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, n.º 32).

¹⁹ V. Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 91).

72. Assim, o ao examinar se as obrigações fundamentais previstas no artigo 11.º, alíneas a) e c), da Diretiva relativa às emissões industriais são respeitadas, ou seja, se são adotadas medidas preventivas suficientes contra a poluição e se evita que se produza qualquer poluição importante, é necessário, contrariamente ao que sustenta a Ilva, avaliar os efeitos da instalação na saúde humana e nas emissões da instalação suscetíveis de ter tais efeitos²⁰.

73. Todavia, as modalidades desta avaliação resultam apenas de uma análise mais atenta das obrigações fundamentais pertinentes. A este respeito, importa, antes de mais, clarificar o significado do artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, dado que a versão alemã desta disposição é ambígua (v. ponto 1). Em seguida, há que examinar o conceito de poluição importante previsto no artigo 11.º, alínea c) (v. ponto 2) e a obrigação de reexame de uma licença ao abrigo do artigo 21.º (v. ponto 3).

1. Artigo 11.º, alínea a) — medidas preventivas adequadas

74. O artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, prevê, na sua versão em língua alemã, que devem ser tomadas *alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen* [todas as medidas de precaução idóneas] contra a poluição. Esta formulação milita a favor de uma obrigação muito ampla. Todavia, as outras versões linguísticas e o contexto sistemático da norma limitam os seus efeitos.

a) Interpretação da versão alemã

75. O conceito de «medida de precaução» evoca o princípio da precaução que, em conformidade com o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, está subjacente à política da União no domínio do ambiente, incluindo a Diretiva relativa às emissões industriais²¹, e que é objeto de jurisprudência extensa.

76. Este princípio permite tomar medidas de proteção contra riscos cuja existência ou alcance não sejam demonstrados, tendo em conta os melhores conhecimentos científicos disponíveis²². Por conseguinte, é possível que os conhecimentos futuros venham efetivamente a desmentir esses riscos, de modo que as medidas de proteção se revelem *a posteriori* supérfluas.

²⁰ V. Kirton, J., e Horrocks S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, em especial págs. 12 e 13). A European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) apresenta-se como uma associação internacional sem fins lucrativos das autoridades ambientais dos Estados-Membros da União Europeia, dos países candidatos e países potencialmente candidatos à adesão da UE, dos países do EEE e da EFTA, bem como dos potenciais candidatos à adesão à Comunidade Europeia. Tem por missão assegurar a implementação e a aplicação efetivas do direito europeu do ambiente, promovendo a cooperação técnica, a informação e o intercâmbio de boas práticas entre as autoridades ambientais (impel.eu).

²¹ Acórdão de 9 de março de 2023, *Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie»* e o. (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 53).

²² Acórdãos de 5 de maio de 1998, *National Farmers'Union* e o. (C-157/96, EU:C:1998:191, n.ºs 63 e 64), de 9 de setembro de 2003, *Monsanto Agricultura Italia* e o. (C-236/01, EU:C:2003:431, n.º 111), e de 1 de outubro de 2019, *Blaise* u. a. (C-616/17, EU:C:2019:800, n.º 43).

77. O Tribunal de Justiça chegou mesmo a interpretar certas disposições de direito derivado à luz do princípio da precaução no sentido de que essas disposições se opõem a medidas quando, à luz dos melhores conhecimentos científicos disponíveis, subsistirem incertezas quanto à questão de saber se todos os riscos estão excluídos²³.

78. O termo «*geeignet*» (idóneo) parece ampliar ainda mais a obrigação prevista no artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais. Com efeito, uma medida é considerada „*geeignet*“ (idónea) quando, através dessa medida, é possível alcançar o objetivo prosseguido. É irrelevante saber se o esforço necessário é proporcional a esse objetivo. Existe, quando muito, uma margem de apreciação no que respeita à questão científica de saber se uma medida pode efetivamente alcançar o seu objetivo.

79. Assim, a expressão «todas as medidas de precaução idóneas contra a poluição», na aceção da versão alemã do artigo 11.º, alínea a), da diretiva relativa às emissões industriais, englobaria *todas* as medidas que permitam evitar a poluição gerada pela exploração da instalação, e que, tendo em conta os melhores conhecimentos científicos disponíveis, não pode ser excluída. Na leitura mais estrita do princípio da precaução, esta disposição poderia mesmo ser entendida no sentido de que uma instalação só pode ser autorizada se não houver nenhuma dúvida de que a exploração dessa instalação não causa poluição.

80. Todavia, a versão alemã do artigo 11.º, alínea a), da diretiva relativa às emissões industriais, é a única que exige «*geeignete Vorsorgemaßnahmen*» (medidas de precaução idóneas).

b) As outras versões linguísticas

81. É certo que as outras versões linguísticas coincidem com a versão alemã, uma vez que também exigem «todas» as medidas a tomar. No entanto, não utilizam o termo «precaução», mas inspiram-se no princípio da ação preventiva em que assenta igualmente a política da União no domínio do ambiente, em conformidade com o artigo 191.º, n.º 2, TFUE. Só nas versões em língua eslovena («*prečevanje*») e finlandesa («*estävät*») é que são utilizados termos que não correspondem ao termo usado para este princípio no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, embora seja provável que estes devem igualmente ser entendidos no sentido de ação preventiva ou de prevenção e não no de precaução.

82. Até agora, o Tribunal de Justiça nunca analisou o princípio da ação preventiva, mas já declarou que incumbe à União e aos Estados-Membros prevenir, reduzir e, na medida do possível, suprimir as fontes de poluição, através da adoção de medidas suscetíveis de erradicar os

²³ V. Acórdão de 9 de março de 2023, *Sdružení «Za Zemyata — dostap do pravosadie» e o.* (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 53), sobre a Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7) Acórdãos de 7 de setembro de 2004, *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 44, 58 e 59), e de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 66), e, sobre o direito em matéria de resíduos, Acórdão de 24 de outubro de 2019, *Prato Nevoso Termoe Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898, n.º 58). V. também Sobotta, C., «Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU — a new yardstick in EU environmental decision making?», *ERA Forum* 2020, 723.

riscos *conhecidos*²⁴. Enquanto o princípio da precaução abrange, assim, situações de incerteza sobre os efeitos, o princípio da ação preventiva deve limitar-se às medidas de proteção quando os riscos ou os perigos combatidos são conhecidos²⁵.

83. Além disso, as outras versões linguísticas do artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, não exigem a adoção de medidas “*geeignete*”(idóneas). Em vez disso, utilizam termos como «*appropriate*» (EN), «*approprié*» (FR), «*adecuado*» (ES) ou mesmo «*oportuno*» (IT). Estes termos, embora possam igualmente ser traduzidos por «*geeignet*», permitem igualmente, ao contrário do termo alemão, ponderar se o esforço ligado às medidas de proteção em causa é proporcional ao efeito de proteção e ao risco em causa.

84. Estas outras versões linguísticas do artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, militam, portanto, mais a favor de uma obrigação de tomar *todas* as medidas (ou as razoáveis) *angemessen* (adequadas) para prevenir os riscos conhecidos de uma instalação para o ambiente.

c) A sistemática e a finalidade do artigo 11.º, alínea a), da diretiva relativa às emissões industriais

85. Como é sabido, as diferentes versões linguísticas devem ser objeto de uma interpretação uniforme²⁶. Do mesmo modo, nenhuma versão linguística tem caráter prioritário em relação a outras versões linguísticas²⁷. Pelo contrário, a disposição em causa deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que faz parte²⁸. Além disso, a origem da disposição pode também contribuir para a sua interpretação²⁹.

86. O facto de o artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais não se referir a medidas de precaução, mas a medidas preventivas, resulta do próprio título da diretiva e do seu artigo 1.º, primeiro parágrafo. No entanto, também neste caso, a versão alemã não é realmente bem-sucedida.

87. Na versão alemã, o título contém a expressão entre parêntesis ‘*integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung*’ (prevenção e redução integrados da poluição). E, segundo o seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, a diretiva regula a prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente das atividades industriais. Tanto o título como o artigo 1.º, primeiro parágrafo, correspondem às Diretivas 96/61 e 2008/1 relativas à prevenção e ao controlo integrados da poluição anteriormente aplicáveis.

²⁴ Acórdão de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 165). V. também Acórdãos de 5 de outubro de 1999, Lirussi e Bizzaro (C-175/98 e C-177/98, EU:C:1999:486, n.º 51), e de 22 de junho de 2000, Fornasar e o. (C-318/98, EU:C:2000:337, n.º 37), que também entendem o princípio da precaução neste sentido.

²⁵ V., em especial, as minhas conclusões no processo Bayer CropScience e Bayer/Comissão (C-499/18 P, EU:C:2020:735, n.º 107) e as minhas conclusões nos processos ERG e o. (C-378/08, EU:C:2009:650, n.ºs 67 e 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, n.º 60) e Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:14, n.º 30).

²⁶ Acórdãos de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, n.ºs 13 e 14), de 27 de março de 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, n.º 19), e de 6 de outubro de 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, n.º 43).

²⁷ Acórdãos de 27 de março de 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, n.º 18), e de 26 de janeiro de 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, n.º 65).

²⁸ Acórdãos de 1 de março de 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, n.º 27), e de 24 de fevereiro de 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, n.º 27).

²⁹ Acórdãos de 22 de outubro de 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, n.º 57), de 27 de novembro de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 135), de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50), e de 20 de dezembro de 2017, Acacia e D’Amato (C-397/16 e C-435/16, EU:C:2017:992, n.º 31).

88. Com exceção da versão em língua alemã, todas as versões linguísticas de 1996 utilizavam, nestes dois pontos, o termo de ação preventiva que figura no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, por exemplo, em francês «*prévention*», em inglês «*prevention*» ou em italiano «*prevenzione*». A maior parte das versões linguísticas que entretanto se juntaram utilizam igualmente o equivalente a «ação preventiva»³⁰, embora existam igualmente versões linguísticas que, como a alemã, utilizam outro termo³¹.

89. De qualquer modo, todas as versões linguísticas de cada uma das três diretivas são coerentes, porquanto não utilizaram nem utilizam o termo de «precaução», quer no título quer no artigo 1.º

90. Por outro lado, o título e o artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Diretiva relativa às emissões industriais demonstram igualmente que esta não tem por objetivo evitar toda a poluição, uma vez que a simples *redução* da poluição é aí igualmente mencionada ou, em diversas versões linguísticas, como o inglês, o seu controlo. Por conseguinte, a diretiva aceita um certo nível de poluição. Por conseguinte, o artigo 11.º, alínea c), apenas proíbe qualquer poluição importante.

91. Isto é confirmado pelo artigo 11.º, alínea b), da Diretiva relativa às emissões industriais. De acordo com esta disposição, para que as instalações sejam exploradas, devem ser aplicadas as melhores técnicas disponíveis. É certo que as «melhores» técnicas segundo o artigo 3.º, n.º 10, alínea c), são as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo. Porém, as técnicas «disponíveis», nos termos do artigo 3.º, n.º 10, alínea b), são apenas as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do setor industrial em causa, em condições *económica* e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios. Assim, na determinação das melhores técnicas *disponíveis*, devem igualmente ser tidos em conta elementos económicos.

92. Ora, a restrição da obrigação de aplicar as melhores técnicas às «técnicas disponíveis» ficaria comprometida se o artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, impusesse uma obrigação de adotar qualquer medida preventiva «adequada», independentemente da disponibilidade económica.

93. O facto de a obrigação de utilizar as melhores técnicas disponíveis, prevista no artigo 11.º, alínea b), da Diretiva relativa às emissões industriais, concretizar a obrigação, prevista no artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, de tomar «todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição» era mais claro na versão inicial destas duas obrigações. Com efeito, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), das Diretivas 96/61 e 2008/1, deviam ser «tomadas todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição, designadamente mediante a utilização das melhores técnicas disponíveis»³². A Comissão não explicou por que razão separou estes dois elementos na sua proposta de reformulação da diretiva³³. Uma vez que se limitou a explicar as disposições novas e significativamente alteradas³⁴, pode presumir-se que a Comissão considerou esta alteração irrelevante.

³⁰ Assim, a versão checa, a lituana, a maltesa, a húngara, a polaca, a romena, a eslovena e a eslovaca.

³¹ Assim, a versão búlgara, a estónia, a croata e a letã.

³² Em termos semelhantes já se expressava o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 84/360/CEE do Conselho, de 28 de junho de 1984, relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais (JO 1984, L 188, p. 20; EE 15/05, p. 43): «todas as medidas adequadas de prevenção da poluição atmosférica incluindo a utilização da melhor tecnologia disponível, desde que a aplicação de tais medidas não implique custos excessivos».

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

³⁴ COM(2007) 844 final (p. 11).

94. Os efeitos na saúde devem ser tidos em conta na identificação das melhores técnicas disponíveis para toda a União. Com efeito, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 10, da Diretiva relativa às emissões industriais, estas técnicas visam evitar e, quando tal não seja possível, reduzir o impacto no ambiente e são as mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente. Todavia, a este respeito, os efeitos concretos sobre a saúde de uma dada instalação só são pertinentes enquanto elemento da base de dados para a avaliação de diferentes técnicas. Em contrapartida, a aplicação, numa dada instalação, das melhores técnicas disponíveis em conformidade com o artigo 11.º, alínea b), identificadas à escala da União, não depende diretamente dos efeitos concretos na saúde da instalação em causa.

d) Conclusão intermédia

95. O artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, deve, portanto, ser entendido no sentido de que devem ser tomadas todas as medidas adequadas para prevenir ou reduzir os riscos conhecidos de uma instalação para o ambiente.

96. As medidas referidas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, nomeadamente, a utilização das melhores técnicas disponíveis referidas no artigo 11.º, alínea b), não sendo necessário, ao aplicar esta disposição a uma dada instalação, ter em conta os seus efeitos concretos na saúde.

2. O artigo 11.º, alínea c), da Diretiva relativa às emissões industriais

97. O artigo 11.º, alínea c), pode, no entanto, criar obrigações de tomar medidas de proteção que vão além das melhores técnicas disponíveis devido a características específicas da instalação em questão, em particular devido às condições da sua localização. Esta disposição prevê que a instalação não provoque qualquer poluição importante. Assim, se a instalação causar uma poluição importante apesar da utilização das melhores técnicas disponíveis, devem ser tomadas medidas de proteção *adicionais* para evitar essa poluição.

98. Tais medidas de proteção devem igualmente ser consideradas adequadas na aceção do artigo 11.º, alínea a), uma vez que o termo «poluição importante» fixa um limite absoluto para a exploração das instalações. Se essas medidas de proteção não forem possíveis, a instalação não pode ser autorizada.

99. Embora a Diretiva relativa às emissões industriais defina, no seu artigo 3.º, n.º 2, o conceito de poluição, não define quando é que esta deve ser considerada importante. Tal só pode resultar de uma avaliação da poluição em causa e dos seus efeitos.

100. Esta avaliação pode ser inferida de forma abstrata de outra regulamentação. O Tribunal de Justiça já decidiu que a ultrapassagem dos valores-limite de dióxido de enxofre no ar ambiente, nos termos da diretiva relativa à qualidade do ar ambiente³⁵, deve ser considerada uma poluição significativa³⁶.

³⁵ Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1, a seguir «relativa à qualidade do ar ambiente»), alterada pelo Regulamento (UE) 2015/1480 da Comissão de 28 de agosto de 2015 (JO 2015, L 226, p. 4).

³⁶ Acórdão de 9 de março de 2023, Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» e o. (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 50). V., desde logo, o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 84/360.

101. Porém, este exemplo não se baseia na especificidade da disposição em causa. Pelo contrário, parece-me necessário qualificar de importante qualquer poluição que, tendo em conta eventuais exceções, conduza a um estado incompatível com qualquer regulamento aplicável em matéria de proteção do ambiente.

102. No entanto, não existem disposições específicas do direito da União que indiquem quais os efeitos da poluição associada à instalação na saúde humana que levam diretamente à conclusão de que a poluição é importante. O Tribunal de Justiça não pode apreciar se existem disposições do direito interno italiano que conduzam a tal resultado.

103. Todavia, as consequências para a saúde humana podem também, independentemente de uma violação de disposições específicas do direito do ambiente, levar a que a poluição seja considerada importante na aceção do artigo 11.º, alínea c), da Diretiva relativa às emissões industriais. Isto decorre, desde logo, do facto de a política da União no domínio do ambiente, incluindo a diretiva, ter igualmente por objetivo, em conformidade com o artigo 191.º, n.º 1, segundo travessão, TFUE, a proteção da saúde das pessoas. Além disso, o artigo 9.º e o artigo 168.º, n.º 1, primeira frase, TFUE, e o artigo 35.º, segundo período, da Carta dos Direitos Fundamentais, impõem à União que assegure um elevado nível de proteção da saúde humana na definição e execução de todas as políticas e ações da União³⁷. A proteção da saúde humana reveste, portanto, uma importância particular que pode justificar desvantagens económicas consideráveis³⁸.

104. Na Diretiva relativa às emissões industriais isso traduz-se, nomeadamente, pelo facto de, por força do artigo 8.º, n.º 2, segundo período, um incumprimento das condições de licenciamento só exige a suspensão da instalação em caso de um efeito nocivo imediato *significativo* para o ambiente e enquanto o cumprimento não for restabelecido, ao passo que a suspensão é exigida perante *qualquer* perigo imediato para a saúde humana.

105. Esta disposição aponta, é certo, no sentido de que a poluição que põe em perigo a saúde humana é sempre importante. No entanto, não se pode excluir que certos efeitos nocivos para a saúde, de peso particularmente reduzido, permitam considerar que a poluição na origem desses efeitos seja considerada insignificante. Neste sentido milita, nomeadamente, o facto de a definição de poluição constante do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva relativa às emissões industriais já mencionar a possibilidade de prejudicar a saúde humana. Se este prejuízo conduzisse sempre a que a poluição em questão fosse importante, o legislador tê-lo-ia declarado explicitamente.

106. Por conseguinte, a poluição que causa efeitos nocivos para a saúde só é importante se esses efeitos forem considerados danos excessivos para a saúde humana.

107. A título indicativo nesse sentido, a IMPEL, a rede de autoridades ambientais europeias, em 2005, considerou que uma morte adicional por ano por 1 000 000 de pessoas e, no caso de doenças não mortais, um caso adicional por 100 000 pessoas, ainda era aceitável, ou seja³⁹, considerava que a poluição correspondente não era importante. A título de comparação: na União, registaram-se em 2011 cerca de 70 mortes por 1 000 000 de habitantes devido a acidentes rodoviários e, em

³⁷ V. Acórdãos de 1 de abril de 2008, Parlamento e Dinamarca/Comissão (C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, n.º 75), e de 1 de outubro de 2019, Blaise e o. (C-616/17, EU:C:2019:800, n.º 42).

³⁸ Despacho de 12 de julho de 1996, Reino Unido/Comissão (C-180/96 R, EU:C:1996:308, n.º 93), bem como Acórdãos de 17 de julho de 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, n.º 43), de 19 de abril de 2012, Artegoda/Comissão (C-221/10 P, EU:C:2012:216, n.º 99), e de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o. (C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 156).

³⁹ Citado na nota 20, p. 19.

2020, esse número foi de 49⁴⁰. No entanto, a distinção exata entre efeitos nocivos significativos e insignificantes para a saúde só pode ser feita caso a caso, tendo em conta a importância da instalação e as alternativas possíveis.

108. Ora, os efeitos nocivos para a saúde resultantes da poluição, que constituem uma violação dos direitos fundamentais, como declarou o TEDH a respeito da siderurgia Ilva⁴¹, não podem, *prima facie*, ser toleradas como insignificantes. Talvez seja por essa razão que, na primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio se refira ao facto de haver um risco inaceitável para a saúde para uma parte significativa da população gravemente que é afetada pelas emissões poluentes.

109. Todavia, para decidir o litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deverá igualmente ter em conta que, entretanto, foram aplicadas outras medidas de proteção, de modo que a situação mudou em relação aos Acórdãos do TEDH de 24 de janeiro de 2019 e de 5 de maio de 2022, bem como à anterior avaliação dos danos para a saúde.

110. Assim, as medidas previstas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, além da aplicação das melhores técnicas disponíveis, as medidas necessárias para evitar que uma instalação cause uma poluição importante na aceção do artigo 11.º, alínea c). A poluição deve ser considerada importante se conduzir a uma situação incompatível com a regulamentação aplicável em matéria de proteção do ambiente, tendo em conta eventuais exceções. Independentemente destas disposições, a poluição deve ser considerada importante quando, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, provoca danos excessivos para a saúde humana. A poluição que viola os direitos fundamentais das pessoas ao afetar a saúde humana em causa, é sempre importante.

3. *Reexame de uma licença*

111. O reexame de uma licença, também referido na primeira questão, é regido pelo artigo 21.º da Diretiva relativa às emissões industriais.

112. Este reexame deve revestir-se de particular importância para ter em conta a avaliação dos danos para a saúde prevista no direito italiano. Com efeito, parece excluído que esta avaliação pudesse tida em conta desde as primeiras licenças ambientais da siderurgia, que datam de 2011 e de 2012. Pelo contrário, tanto quanto pode constatar, só foi introduzida pelo artigo 1.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 61, de 4 de junho de 2013. Anteriormente, os efeitos da instalação para a saúde deviam ser tidos em conta com base noutras informações.

113. De acordo com o artigo 21.º, n.º 5, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, é necessário proceder a um reexame, nomeadamente, quando a poluição causada pela instalação for tal que exija a revisão dos valores-limite de emissão estabelecidos na licença ou a fixação de novos valores-limite de emissão.

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

⁴¹ Acórdãos do TEDH de 24 de janeiro de 2019, Cordella e o./Itália (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), e de 5 de maio de 2022, Ardimento e o./Itália (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

114. Esta disposição está, assim, ligada à obrigação fundamental prevista no artigo 11.º, alínea c), da Diretiva relativa às emissões industriais, e exige um reexame quando a poluição causada pela instalação se revele importante *a posteriori*. Os indícios dessa poluição devem resultar do sistema de inspeção ambiental exigido pelo artigo 23.º, n.º 1, que deve incluir a verificação de toda a gama de efeitos ambientais relevantes das instalações em causa. Uma avaliação dos danos para a saúde realizada e regularmente atualizada desde a licença é, nos termos do artigo 23.º, n.º 4, alínea a), um elemento desse sistema e manifestamente pertinente para efeitos da avaliação prevista no artigo 21.º, n.º 5, alínea a). Deve, portanto, ser tomada em consideração.

115. Aliás, isso parece estar igualmente previsto no artigo 1.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 61, que prevê que, a avaliação dos danos para a saúde não modifica, por si só, a licença ambiental integrada, mas permite que a Região peça o seu reexame com fundamento na avaliação.

4. Resposta à primeira questão

116. Por conseguinte, há que responder à primeira questão que, em caso de concessão de uma licença a uma instalação em conformidade com os artigos 4.º e 5.º da Diretiva relativa às emissões industriais e no âmbito do reexame dessa licença ao abrigo do artigo 21.º desta diretiva, deve ser assegurado o cumprimento das obrigações fundamentais de exploração da instalação previstas no artigo 11.º

117. O artigo 11.º, alínea a), da Diretiva relativa às emissões industriais, deve ser entendido no sentido de que devem ser tomadas todas as medidas adequadas para prevenir ou reduzir os riscos conhecidos de uma instalação para o ambiente.

118. As medidas referidas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, nomeadamente, a utilização das melhores técnicas disponíveis referidas no artigo 11.º, alínea b), não sendo necessário, na aplicação desta disposição a uma dada instalação, ter em conta os seus efeitos concretos sobre a saúde.

119. As medidas previstas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, além disso, as medidas necessárias para evitar que uma instalação cause uma poluição importante na aceção do artigo 11.º, alínea c). A poluição deve ser considerada importante se conduzir a uma situação incompatível com a regulamentação aplicável em matéria de proteção do ambiente, tendo em conta eventuais exceções. Independentemente de tais disposições, a poluição deve ser considerada importante quando provoca danos excessivos para a saúde humana, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto. A poluição que, ao afetar a saúde humana, viola os direitos fundamentais das pessoas em causa é sempre importante.

120. Em conformidade com o artigo 21.º, n.º 5, alínea a), da diretiva, é necessário um reexame da licença, nomeadamente, quando se verifique *a posteriori* que uma instalação causa uma poluição importante, por exemplo, em resultado de uma avaliação dos danos para a saúde.

C. Segunda questão — Consideração das emissões

121. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, de acordo com a Diretiva relativa às emissões industriais, a licença de uma instalação deve ter em conta todas as substâncias emitidas, cientificamente reconhecidas como nocivas, incluindo as categorias PM10 (partículas) e PM2,5 (partículas ainda mais pequenas, poeiras finas), e que, de

qualquer modo, têm origem na instalação em causa, ou se a licença apenas deve incluir as substâncias poluentes previstas *a priori* devido à natureza e à tipologia da atividade industrial exercida. A fundamentação do pedido de decisão prejudicial menciona igualmente o cobre, o mercúrio e o naftaleno.

122. Como explica a Comissão, o artigo 12.º, n.º 1, alínea f), da diretiva relativa às emissões industriais, no seu pedido de licença, o operador deve descrever a natureza e o volume das emissões previsíveis da instalação para os diferentes meios físicos e os efeitos significativos dessas emissões no ambiente. Daqui resulta que esta obrigação apenas diz respeito às emissões previsíveis.

123. Quando uma licença é concedida posteriormente, esta deve incluir, pelo menos, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, da diretiva relativa às emissões industriais, valores-limite de emissão ou medidas equivalentes para as substâncias poluentes constantes do anexo II e para outras substâncias poluentes suscetíveis de serem emitidas pela instalação em causa em quantidades significativas.

124. Como salientam com razão os demandantes, o anexo II da diretiva relativa às emissões industriais inclui os poluentes mencionados no pedido de decisão prejudicial, a saber, os compostos orgânicos voláteis (ponto 4), ou seja, a naftalina, os metais e os compostos metálicos (ponto 5), portanto, também o cobre e o mercúrio, bem como as poeiras, incluindo as partículas finas (ponto 6), ou seja, também as PM10 e PM2,5. Para a libertação na água, são mencionados hidrocarbonetos persistentes e substâncias tóxicas orgânicas persistentes e bioacumuláveis (ponto 5) e também metais e compostos metálicos (ponto 7).

125. Todavia, estas categorias estão redigidas em termos tão gerais que não é possível inferir daí qualquer obrigação de fixação de valores-limite específicos para cada substância incluída, por exemplo, para qualquer composto orgânico volátil, qualquer metal ou qualquer categoria de poeiras. Como sustenta a Comissão, a qualificação no sentido de que deve ser libertado um volume significativo incide não só sobre os restantes poluentes como também sobre os poluentes do anexo II da Diretiva relativa às emissões industriais. Em contrapartida, não é necessário estabelecer valores-limite para os poluentes do anexo II que não sejam libertados em volume significativo.

126. Na medida em que são autorizadas novas instalações, só podem ser tidas em conta as emissões que, devido à natureza e ao tipo de atividade industrial desenvolvida, são previstas antecipadamente. Como refere a Ilva, esta questão deveria ter sido resolvida quando da determinação das melhores técnicas disponíveis, nomeadamente, no âmbito do intercâmbio de informações previsto no artigo 13.º da Diretiva relativa às emissões industriais.

127. As melhores técnicas disponíveis para a produção de ferro e aço são definidas numa Decisão de Execução da Comissão de 28 de fevereiro de 2012⁴² e especificadas num documento de referência sobre as MTD de 2013⁴³. Os poluentes referidos no pedido de decisão prejudicial são aí

⁴² Decisão de Execução da Comissão 2012/135/UE que adota as conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para a produção de ferro e aço ao abrigo da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às emissões industriais (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).

mencionados⁴⁴, embora parcialmente como elementos de grupos de poluentes (poeiras, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos). Além disso, não se pode excluir que as conclusões MTD relativas a outras atividades industriais devam igualmente ser tomadas em consideração⁴⁵.

128. Como acabei de indicar, as instalações referidas no artigo 11.º, alíneas a) e b), devem ser exploradas utilizando as melhores técnicas disponíveis⁴⁶. Para o efeito, as conclusões MTD, ou seja, a respetiva decisão de execução da Comissão, constituem a referência para a determinação das condições de licenciamento, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3. E o artigo 15.º, n.º 2, prevê que os valores-limite e as medidas equivalentes devem basear-se nas melhores técnicas disponíveis. Embora não se pretenda impor a utilização de uma determinada técnica ou tecnologia, o artigo 15.º, n.º 3, exige, pelo menos, que as emissões não excedam os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis.

129. Em especial, no que se refere às poeiras de dimensão PM10 e às poeiras de dimensão PM2,5, a necessidade de valores-limite de emissão mais estritos poderá decorrer da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente⁴⁷. Os valores-limite de qualidade do ar fixados por esta diretiva são normas de qualidade ambiental na aceção dos artigos 3.º, n.º 6, e 18.º da diretiva relativa às emissões industriais⁴⁸. Quando o cumprimento desses valores-limite no ar ambiente exigir a imposição à instalação de valores-limite de emissão mais estritos, estes devem ser fixados em conformidade com o artigo 18.º

130. Uma vez que o Tribunal de Justiça já declarou que os valores-limite de emissão para as PM10 no ar ambiente foram ultrapassados em Taranto⁴⁹, importa, pelo menos, examinar se os valores-limite de emissão para a siderurgia em causa devem ser reforçados. No entanto, fora da siderurgia, parece não ter havido mais excedências nos últimos anos⁵⁰.

131. Além disso, o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva relativa às emissões industriais, demonstra que também são concebíveis efeitos ambientais que não estejam abrangidos por nenhuma das conclusões MTD. Com efeito, segundo esta disposição, as condições de licenciamento devem igualmente ser fixadas para esses efeitos.

132. Tais emissões adicionais podem resultar não só do facto de ainda não existirem conclusões MTD, ou de existirem conclusões MTD apenas incompletas, para a atividade em causa, mas também de condições específicas no local da instalação.

⁴⁴ Em especial, as secções 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 e 88 do anexo da Decisão de Execução 2012/135.

⁴⁵ A Região da Apúlia menciona a Decisão de Execução (UE) 2017/1442 da Comissão, de 31 de julho de 2017, que estabelece conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para as grandes instalações de combustão, nos termos da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2017, L 212, p. 1). É também possível que sejam relevantes a Decisão de Execução (UE) 2022/2110 da Comissão de 11 de outubro de 2022 que estabelece as conclusões relativas às melhores técnicas disponíveis (MTD) para a indústria de processamento de metais ferrosos ao abrigo da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais (JO 2022, L 284, p. 69), bem como Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., e Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), e Comissão Europeia, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ V. n.ºs 91 a 95.

⁴⁷ V. n.º 100, *supra*.

⁴⁸ Acórdão de 9 de março de 2023, *Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie»* e o. (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 59).

⁴⁹ Acórdão de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (Valores-limite para as PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto faz parte da zona IT 1613 (Puglia — zona industrial).

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

133. Além disso, aquando do licenciamento de uma instalação em exploração ou do reexame dessa licença ao abrigo do artigo 21.º da Diretiva relativa às emissões industriais, há que ter em conta a experiência adquirida durante a exploração enquanto parte dos dados científicos pertinentes⁵¹, ou seja, as emissões efetivamente verificadas.

134. Em suma, há que concluir que, quando do licenciamento de uma instalação ao abrigo dos artigos 5.º, 14.º e 15.º da Diretiva relativa às emissões industriais e do reexame desse licenciamento ao abrigo do artigo 21.º desta diretiva, devem ser tidos em conta todos os poluentes cuja libertação em quantidades significativas seja previsível com base nas informações disponíveis, em especial eventuais conclusões MTD, a eventual experiência resultante da na exploração efetiva da instalação e outras indicações.

D. Terceira questão — Prazo para a adaptação de uma instalação

135. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é compatível com a Diretiva relativa às emissões industriais o facto de a Itália ter prorrogado por um período de cerca de sete anos e meio e por uma duração global de onze anos, até agosto de 2023, o prazo inicialmente previsto para a aplicação das medidas de proteção do ambiente e da saúde previstas na licença da siderurgia de 2012.

136. A resposta a esta questão pode ser deduzida com relativa facilidade das disposições da Diretiva relativa às emissões industriais e da Diretiva 96/61, anteriormente em vigor, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição.

137. Uma vez que as disposições transpostas da Diretiva relativa às emissões industriais só se aplicam, por força do artigo 82.º, n.º 1, a instalações existentes, como a siderurgia em causa, desde 7 de janeiro de 2014, a licença estava inicialmente ainda sujeita às normas de transposição da Diretiva 96/61.

138. Por força dos artigos 5.º, n.º 1, e 21.º, n.º 1, da Diretiva 96/61, as autoridades competentes deviam assegurar, através da concessão de licenças ou, de forma adequada, do reexame das condições e, sendo caso disso, da sua atualização, que a siderurgia Ilva fosse explorada em conformidade com esta diretiva como instalação existente na aceção do artigo 2.º, n.º 4, o mais tardar até 30 de outubro de 2007, ou seja, onze anos após a entrada em vigor da referida diretiva⁵². A confiança dos operadores dessas instalações na continuidade das condições de exploração estava suficientemente protegida por esse prazo generoso.

139. As referidas condições deviam assegurar em especial, em conformidade com os artigos 5.º, n.º 1, e 9.º da Diretiva 96/61, que a exploração da instalação cumpria as obrigações fundamentais então estabelecidas no seu artigo 3.º Estas obrigações fundamentais estão atualmente previstas com o mesmo conteúdo, tanto quanto para aqui interessa, no artigo 11.º da Diretiva relativa às emissões industriais, pelo que as considerações relativas à primeira e à segunda questões são igualmente válidas para as disposições antigas.

140. É verdade que, em princípio, parece concebível que o prazo de transposição esteja sujeito a condições e, por conseguinte, se adie a sua transposição. Todavia, se forem necessárias condições para assegurar o cumprimento das obrigações fundamentais na exploração de uma instalação, o

⁵¹ Acórdão de 9 de março de 2023, *Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» e o.* (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 67).

⁵² V. Acórdão de 31 de março de 2011, *Comissão/Itália* (C-50/10, EU:C:2011:200, n.º 29).

adiamento não seria compatível com o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 96/61. Com efeito, segundo esta disposição, a licença pressupunha que a instalação fosse explorada em conformidade com as obrigações fundamentais. Assim, o mais tardar até 30 de outubro de 2007, a instalação devia ser explorada, em conformidade com o artigo 3.º, alínea a), com as melhores técnicas disponíveis então identificadas. De acordo com a alínea b), também não podia, a partir dessa data, causar poluição importante.

141. Isto também se aplica, naturalmente, às alterações efetuadas numa instalação existente. Tais alterações só podem ser efetuadas se a instalação continuar a cumprir posteriormente os requisitos aplicáveis. As Diretivas 96/61 e 2008/1 não previam períodos transitórios para este efeito, os quais também não constam da Diretiva relativa às emissões industriais.

142. Como salienta com razão a Comissão, o artigo 8.º da Diretiva relativa às emissões industriais confirma que as condições de licenciamento não podem ser adiadas. Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, alínea b), em caso de incumprimento das condições de licenciamento, o operador deve tomar imediatamente as medidas necessárias para restabelecer o cumprimento das condições num prazo tão breve quanto possível. O artigo 8.º, n.º 2, segundo período, exige, além disso, a suspensão da exploração da instalação quando o incumprimento das condições de licenciamento constituir um perigo imediato para a saúde humana ou ameaçar produzir um efeito nocivo imediato significativo para o ambiente. Em contrapartida, o artigo 14.º das Diretivas 96/61 e 2008/1 limitava-se ainda a recordar em termos gerais o cumprimento dessas condições.

143. Contrariamente à opinião de Ilva, da Acciaierie d'Italia e da Itália, não há quaisquer elementos que sugiram que uma redução da produção da instalação possa justificar um adiamento na aplicação das condições necessárias

144. Com efeito, pode partir-se do princípio de que uma produção mais baixa reduza também o impacto ambiental e, em especial, as emissões totais da instalação. Uma redução da produção pode, portanto, contribuir para garantir o respeito dos valores-limite da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente nas imediações da fábrica. Pode também evitar um perigo imediato para a saúde humana ou ameaçar produzir um efeito nocivo imediato significativo para o ambiente, na aceção do artigo 8.º n.º 2, segundo período, da diretiva relativa às emissões industriais.

145. No entanto, a redução da produção não leva geralmente ao respeito dos valores-limite de emissão. Segundo a definição do artigo 3.º, n.º 5, da diretiva relativa às emissões industriais, um valor-limite de emissão é a massa, a massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração e/ou o nível de uma emissão, que não devem ser ultrapassados durante um ou mais períodos determinados. Assim, a Decisão da Comissão sobre as melhores técnicas disponíveis para a produção de ferro e aço, de 28 de fevereiro de 2012⁵³, define os níveis de emissão para as emissões atmosféricas associados às MTD, na secção «Considerações gerais», como a massa de substâncias emitidas por volume de gases residuais ou por unidade de massa de produtos fabricados ou transformados. Regra geral, esses valores não diminuem devido a uma produção mais baixa.

146. No entanto, da decisão supracitada de 28 de fevereiro de 2012 podia efetivamente resultar a fixação de um prazo para a aplicação das condições. Com efeito, essa decisão poderia, em princípio, necessitar de alterações nas condições de licenciamento. O artigo 13.º, n.º 2, alínea b),

⁵³ Referido na nota 42.

da Diretiva 2008/1, que entretanto se tornou aplicável, previa a este respeito que a licença tinha de ser revista sempre que alterações substanciais nas melhores técnicas disponíveis permitissem reduzir significativamente as emissões sem incorrer custos desproporcionadamente elevados. Por conseguinte, uma ponderação era possível.

147. Porém, a Diretiva relativa às emissões industriais era aplicável desde 7 de janeiro de 2014. O seu artigo 21.º, n.º 3, já não previa nenhuma ponderação. Em vez disso, permitia um período de quatro anos para a adaptação das condições de licenciamento às novas tecnologias, neste caso, até 28 de fevereiro de 2016.

148. Todavia, mesmo além das alterações das melhores técnicas disponíveis, pode, sob certas condições, ser excecionalmente concedido, um adiamento.

149. Se condições como as previstas no artigo 14.º, n.º 1, e no artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais se destinarem a garantir o cumprimento de uma norma de qualidade ambiental, a norma de qualidade ambiental pode, por sua vez, ser sujeita a um adiamento. Nesse caso, não seria necessário aplicar condições relativas ao seu cumprimento numa fase anterior.

150. Do mesmo modo, é concebível que determinados tipos de poluição possam ser inicialmente aceitáveis, mas que posteriormente se tornem importantes na aceção do artigo 11.º, alínea c), da Diretiva relativa às emissões industriais devido a desenvolvimentos ulteriores,. Tal situação pode resultar, por exemplo, da autorização de outras fontes de poluição, nomeadamente, de outras instalações, se a quantidade total de poluentes conduzir, por exemplo, a uma excedência dos valores-limite da Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente ou a uma violação da proibição de deterioração ou da obrigação de melhoria prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro da Água⁵⁴. Se esse desenvolvimento for previsível, podem ser desde logo fixadas medidas de proteção adequadas para as instalações existentes, mas a sua aplicação é diferida até que as fontes de poluição adicionais contribuam efetivamente para a poluição. Esta fixação antecipada de medidas de proteção é de facto útil, uma vez que permite ao operador da instalação dispor de tempo para a aplicação das medidas.

151. No entanto, não há indicações de tais exceções no presente caso.

152. Por último, por uma questão de exaustividade, importa salientar que, de acordo com o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva relativa às emissões industriais, e o artigo 193.º TFUE, os Estados-Membros podem estabelecer condições mais rigorosas do que as exigidas pela diretiva. Por conseguinte, a diretiva não prevê, pela sua própria natureza, exigências no que respeita a tais condições, pelo que cabe aos Estados-Membros diferir ou não a sua aplicação.

153. Por conseguinte, há que concluir que as condições de licenciamento necessárias para assegurar, inicialmente a partir de 30 de outubro de 2007, o cumprimento da Diretiva 96/61, posteriormente, o cumprimento da Diretiva 2008/1 e, a partir de 7 de janeiro de 2014, o cumprimento da diretiva relativa às emissões industriais pela instalação autorizada, deviam e devem continuar a aplicar-se a partir da entrada em vigor da licença, em conformidade com os artigos 3.º, 5.º, n.º 1, e 9.º da Diretiva 96/61 ou com a Diretiva 2008/1, bem como com os artigos 4.º, 5.º, 11.º e 14.º da Diretiva relativa às emissões industriais, se o adiamento não for possível devido a circunstâncias especiais, por exemplo, porque a Comissão adotou uma nova decisão sobre as melhores técnicas disponíveis porque uma norma de qualidade ambiental a

⁵⁴ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1).

respeitar na aceção do artigo 18.º da Diretiva relativa às emissões industriais só posteriormente produz efeitos ou se determinada poluição, inicialmente aceitável, só passar a ser considerada importante, na aceção do artigo 11.º, alínea c), da Diretiva relativa às emissões industriais, devido a desenvolvimentos previsíveis ulteriores.

V. Conclusão

154. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial do seguinte modo:

- 1) Em caso de concessão de uma licença a uma instalação em conformidade com os artigos 4.º e 5.º da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) e no âmbito do reexame dessa licença ao abrigo do artigo 21.º desta diretiva, deve ser assegurado o cumprimento das obrigações fundamentais para exploração da instalação previstas no artigo 11.º

O artigo 11.º, alínea a), da diretiva, deve ser entendido no sentido de que devem ser tomadas todas as medidas adequadas para prevenir ou reduzir os riscos conhecidos de uma instalação para o ambiente.

As medidas referidas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, nomeadamente, a utilização das melhores técnicas disponíveis referidas no artigo 11.º, alínea b), não sendo necessário, na aplicação desta disposição a uma dada instalação, ter em conta os seus efeitos concretos sobre a saúde.

As medidas previstas no artigo 11.º, alínea a), da diretiva, incluem, além disso, as medidas necessárias para evitar que uma instalação cause uma poluição importante na aceção do artigo 11.º, alínea c). A poluição deve ser considerada importante se conduzir a uma situação incompatível com a regulamentação aplicável em matéria de proteção do ambiente, tendo em conta eventuais exceções. Independentemente destas disposições, a poluição deve ser considerada importante quando provoca danos excessivos para a saúde humana, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto. A poluição que, ao afetar a saúde humana, viola os direitos fundamentais das pessoas em causa é sempre importante.

Em conformidade com o artigo 21.º, n.º 5, alínea a), da diretiva, é necessário um reexame da licença, nomeadamente, quando se verifique *a posteriori* que uma instalação causa uma poluição importante, por exemplo, em resultado de uma avaliação dos danos para a saúde.

- 2) Quando do licenciamento de uma instalação ao abrigo dos artigos 5.º, 14.º e 15.º da Diretiva 2010/75/UE e do reexame dessa licença ao abrigo do artigo 21.º desta diretiva, devem ser tidos em conta todos os poluentes libertados em quantidades significativas cuja produção é previsível com base nas informações disponíveis, em especial eventuais conclusões MTD, uma eventual experiência resultante da exploração efetiva da instalação e outras indicações.
- 3) As condições de licenciamento necessárias para assegurar, inicialmente a partir de 30 de outubro de 2007, o cumprimento da Diretiva 96/61 relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, posteriormente, o cumprimento da Diretiva 2008/1 e, a partir de 7 de janeiro de 2014, o cumprimento da Diretiva 2010/75/UE pela instalação autorizada, deviam e devem continuar a aplicar-se a partir da entrada em vigor da licença, em conformidade com os artigos 3.º, 5.º, n.º 1, e 9.º da Diretiva 96/61 ou com a Diretiva 2008/1, bem como com os artigos 4.º, 5.º, 11.º e 14.º da Diretiva 2010/75/UE, se o adiamento não for

possível devido a circunstâncias especiais, por exemplo, porque a Comissão adotou uma nova decisão sobre as melhores técnicas disponíveis porque uma norma de qualidade ambiental a respeitar na aceção do artigo 18.º da Diretiva 2010/75/UE só posteriormente produz efeitos ou se determinada poluição, inicialmente aceitável, só passar a ser considerada importante, na aceção do artigo 11.º, alínea c), da Diretiva 2010/75/UE, devido a desenvolvimentos previsíveis ulteriores.