



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 14 december 2023¹

Mål C-626/22

**C. Z. m.fl.
mot**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Milano (Regiondomstolen i Milano, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2010/75 – Industriutsläpp – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Förnyad bedömning och uppdatering av tillståndsvillkor – Åtgärder för att skydda miljö och människors hälsa”

I. Inledning

1. Stålverket Ilva i Taranto, Italien, är en av de största anläggningarna av sitt slag i Europa och utgör även en viktig ekonomisk faktor. Europadomstolen har emellertid slagit fast att stålverket har en betydande negativ inverkan på miljön och påverkar invånarnas hälsa negativt.²

2. De unionsrättsliga krav som ställs på en sådan anläggning återfinns i huvudsak i direktivet om industriutsläpp³ och i rättsakter om bästa tillgängliga teknik, så kallade BAT-slutsatser, som utarbetats av kommissionen tillsammans med företrädare för intressegrupper och företrädare för medlemsstaterna.

3. Inom ramen för en tvist om huruvida verksamheten i stålverket Ilva bedrivs i enlighet med dessa krav har domstolen ombetts ta ställning till vilken betydelse dels vissa uppgifter om stålverkets inverkan på människors hälsa ska tillmätas och dels vilka utsläpp som ska beaktas. Domstolen har också ombetts klargöra om det är tillåtet att upprepade gånger förlänga tidsfristen för att genomföra vissa tillståndsvillkor.

4. Domstolen har visserligen redan nyligen haft tillfälle att pröva vissa frågor som rör fastställande av gränsvärden i samband med tillstånd för en anläggning.⁴ Förevarande begäran om förhandsavgörande ger emellertid domstolen tillfälle att djupare behandla bestämmelserna som rör allmänna tillståndsvillkor i direktivet om industriutsläpp.

¹ Originalspråk: tyska.

² Europadomstolens dom av den 24 januari 2019, Cordella m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) och dom av den 5 maj 2022, Ardimento m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

⁴ Dom av den 9 mars 2023, Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Direktivet om industriutsläpp innebar en omarbetning av direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar,⁵ som kodifierade direktiv 96/61/EG⁶, om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, utan att förändra dess innehåll. Många bestämmelser i de tre direktiven är emellertid identiska eller åtminstone mycket likartade.

6. Den hänskjutande domstolen har visserligen hänvisat till ett stort antal skäl och bestämmelser i direktivet om industriutsläpp, men det är endast följande bestämmelser som är relevanta.

7. I artikel 3 i direktivet om industriutsläpp definieras olika begrepp:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *förorening*: direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön, medföra skador på materiell egendom, medföra skador på eller försvåra möjligheterna att dra nytta av de fördelar naturen erbjuder eller annan legitim användning av miljön.

3. *anläggning*: en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter^[7] som anges i bilaga I eller i del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

...

5. *utsläppsgränsvärde*: den mängd, uttryckt med särskilda parametrar, eller den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp, som inte får överskridas under en given tidsperiod eller flera givna tidsperioder.

...

10. *bästa tillgängliga teknik*: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

a) *teknik*: både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas,

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 januari 2008 (EGT L 24, 2008, s. 8).

⁶ Rådets direktiv av den 24 september 1996 (EGT L 257, 1996, s. 26).

⁷ I punkterna 2.2–2.4 i bilaga I anges olika industriverksamheter i samband med stål och järn.

- b) *tillgänglig*: att tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den,
- c) *bästa*: den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.”

8. I artikel 4.1 i direktivet om industriutsläpp föreskrivs en skyldighet att ha tillstånd:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning drivs utan tillstånd.

...”

9. Artikel 5 i direktivet om industriutsläpp hänvisar till direktivet i fråga om villkoren för att meddela tillstånd:

”Utan att det påverkar andra krav på grund av nationella bestämmelser eller unionsbestämmelser ska den behöriga myndigheten meddela tillstånd om anläggningen uppfyller de krav som ställs i detta direktiv.

10. Genomförandet av tillståndsvillkoren regleras i artikel 8 i direktivet om industriutsläpp:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillståndsvillkoren följs.

2. Om tillståndsvillkoren inte följs ska medlemsstaterna se till att

- a) verksamhetsutövaren omedelbart informerar den behöriga myndigheten,
- b) verksamhetsutövaren omedelbart vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att villkoren åter följs snarast möjligt,
- c) den behöriga myndigheten kräver att verksamhetsutövaren vidtar alla lämpliga kompletterande åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara nödvändiga för att villkoren åter ska följas.

Om en överträdelse av tillståndsvillkoren innebär en omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att omedelbart medföra betydande skadeverkningar för miljön och fram till dess att villkoren åter följs i enlighet med första stycket b och c, ska driften av anläggningen, förbränningsanläggningen, avfallsförbränningsanläggningen, samförbränningsanläggningen eller en relevant del av denna upphöra.”

11. Artikel 10 i direktivet om industriutsläpp definierar tillämpningsområdet för kapitel II i direktivet:

”Detta kapitel gäller de verksamheter som anges i bilaga I och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i den bilagan.”

12. I artikel 11 i direktivet om industriutsläpp anges de allmänna principerna för verksamhetsutövarnas grundläggande skyldigheter. I det aktuella målet är punkterna a–c relevanta:

- ”a) alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar,
- b) bästa tillgängliga teknik används,
- c) ingen betydande förorening förorsakas”.

13. I artikel 12 i direktivet om industriutsläpp anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. I punkt 1 f och g föreskrivs att ansökan ska innehålla uppgifter om utsläpp och teknik:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en tillståndsansökan innehåller uppgifter om följande:

...

- f) Art och mängd av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för vilka betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka.
- g) Den teknik som föreslås och övriga metoder för att förebygga utsläpp från anläggningen eller, om detta inte är möjligt, för att minska utsläppen.

14. Artikel 13 i direktivet om industriutsläpp innehåller bestämmelser om hur kommissionen ska identifiera bästa tillgängliga teknik tillsammans med medlemsstaterna, berörda industrisektorer och icke-statliga miljöskyddsorganisationer.

15. Tillståndsvillkor som rör iakttagande av de grundläggande skyldigheterna enligt artikel 11 i direktivet om industriutsläpp och de mer omfattande miljökvalitetsnormer som anges i artikel 18 regleras i artikel 14 i direktivet:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artiklarna 11 och 18.

Dessa åtgärder ska minst omfatta följande:

- a) Gränsvärden för utsläpp för de förorenande ämnen som anges i bilaga II och för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder, med beaktande av ämnenas beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett medium till ett annat.

...

2. För tillämpning av punkt 1 a får gränsvärdena för utsläpp kompletteras eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som säkerställer en likvärdig miljöskyddsnivå.

3. BAT-slutsatserna ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkoren.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18 får den behöriga myndigheten fastställa strängare tillståndsvillkor än de som går att uppnå genom användning av bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna. Medlemsstaterna får fastställa bestämmelser enligt vilka den behöriga myndigheten får fastställa sådana strängare villkor.

5. ...

6. Om en verksamhet eller en typ av produktionsprocess som bedrivs i en anläggning inte omfattas av någon av BAT-slutsatserna eller om dessa slutsatser inte behandlar alla potentiella miljöeffekter av verksamheten eller processen, ska den behöriga myndigheten, efter att först ha samrått med verksamhetsutövaren, fastställa tillståndsvillkoren på grundval av bästa tillgängliga teknik som myndigheten, med särskilt beaktande av kriterierna i bilaga III, har fastställt för de aktuella verksamheterna och processerna.

7. ...”

16. Artikel 15.2 och 15.3 i direktivet om industriutsläpp innehåller de bestämmelser om fastställande av gränsvärden för utsläpp som är tillämpliga i det aktuella målet:

”2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18 ska de gränsvärden för utsläpp och likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som avses i artikel 14.1 och 14.2 bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs.

3. Den behöriga myndigheten ska fastställa gränsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt de beslut om BAT-slutsatserna som avses i artikel 13.5 genom något av följande:

- a) Fastställa gränsvärden för utsläpp som inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Dessa gränsvärden ska uttryckas för samma eller kortare tidsperioder och samma referensförhållanden som de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik,
- b) fastställa andra gränsvärden för utsläpp än de som anges under led a, vad beträffar värden, tidsperioder och referensvillkor.

När punkt b tillämpas ska den behöriga myndigheten åtminstone en gång om året bedöma resultaten av utsläppskontrollen för att säkerställa att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.”

17. I artikel 18 i direktivet om industriutsläpp föreskrivs ytterligare krav för att uppfylla miljökvalitetsnormerna:

”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna.”

18. Artikel 21 i direktivet om industriutsläpp rör den behöriga myndighetens förnyade bedömning och uppdatering av villkoren i tillstånd. En förnyad bedömning ska i synnerhet göras inom fyra år efter att ett beslut om BAT-slutsatser om bästa tillgängliga teknik antagits (punkt 3), efter att en ny eller reviderad miljökvalitetsnorm antagits (punkt 5 c) och när

”anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet” (punkt 5 a).

B. Italiensk rätt och tillståndets utveckling

1. Allmänna bestämmelser

19. Italien har införlivat direktivet om industriutsläpp med nationell rätt genom Decreto legislativo n. 152 del 2006 ”Norme in materia ambientale” (lagdekret nr 152/2006, ”Föreskrifter på miljöområdet”), även kallad ”Testo unico Ambiente” (miljölagen).

2. 2012 års specialbestämmelser

20. Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (lagdekret nr 207 av den 3 december 2012) som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 231 av den 24 december 2012, innehåller emellertid specialbestämmelser för det omtvistade stålverket. Ändringarna antogs efter att förundersökningsdomaren vid Tribunale di Taranto (Regiondomstolen i Taranto, Italien) år 2012 fattade beslut om kvarstad av Ilvas anläggningar och materiel, utan att Ilva gavs tillstånd att använda dem.

21. I artikel 1.1 i lagdekret nr 207 infördes begreppet *anläggning av nationellt strategiskt intresse*. I nämnda bestämmelse föreskrivs att miljöministern, när det är absolut nödvändigt för att skydda sysselsättningen och produktionen, i samband med en förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet kan godkänna att verksamheten får fortsätta att bedrivas i 36 månader, förutsatt att föreskrifterna i tillståndet följs, även när en rättslig myndighet har fattat beslut om kvarstad av det aktuella bolagets tillgångar och utan att det aktuella bolaget måste upphöra med verksamheten.

22. I artikel 1a.1 i lagdekret nr 207 stadgas att hälsomyndigheter med territoriell behörighet ”tillsammans ska upprätta och minst årligen uppdatera en rapport om bedömningen av hälsoskador, även på grundval av det regionala cancerregistret och de epidemiologiska lägesbilderna över de viktigaste miljörelaterade sjukdomarna” i samtliga områden där det finns anläggningar av nationellt strategiskt intresse.

23. I artikel 3 i lagdekret nr 207 fastslås att ”stålverket som tillhör företaget ILVA SpA i Taranto [utgör] en anläggning av nationellt strategiskt intresse” och företaget ILVA ges tillstånd att inom de ramar som fastställdes genom 2012 års samordnade miljötillstånd och för en period på 36 månader från dagen då lagdekretet träder i kraft (och således fram till den 3 december 2015) ”fortsätta produktionsverksamheten i anläggningen och saluföringen av produkterna...”

3. 2013 års specialbestämmelser

24. År 2013 antogs Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (lagdekret nr 61 av den 4 juni 2013) som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 89 av den 3 augusti 2013.

25. I artikel 1.1 i lagdekret nr 61 anges bland annat som en allmän regel att varje företag av en viss storlek som bedriver minst en anläggning av nationellt strategiskt intresse kan sättas under tvångsförvaltning om "produktionsverksamheten vid en objektiv bedömning har medfört och fortfarande medför allvarliga och betydande risker för miljö och hälsa på grund av upprepade bristande efterlevnad av det samordnade miljötillståndet".

26. I artikel 2.1 i lagdekret nr 61 fastställs även att förutsättningarna för att sätta ILVA SpA under tvångsförvaltning är "uppfyllda".

27. Det föreskrivs vidare i artikel 1.5 i lagdekret nr 61 att det i samband med att en särskild förvaltare utnämns även är nödvändigt att tillsätta en kommitté med tre experter som, i enlighet med Europeiska unionens normer och internationella standarder, samt nationell och regional lagstiftning, ska utarbeta en "åtgärds- och aktivitetsplan för miljö- och hälsoskydd, där de åtgärder och tidsfrister som krävs för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifterna i lagstiftningen och i det samordnade miljötillståndet fastställs". Experterna ska väljas ut bland personer med dokumenterad erfarenhet och kompetens inom miljö- och hälsoskydd samt anläggningsteknik. De utses av miljöministern efter att denne inhämtat yttranden från hälsoministern och ministern för ekonomisk utveckling.

28. Enligt artikel 1.7 i lagdekret nr 61 ska godkännandet av denna plan genom premiärministerns dekret likställas med en ändring av det samordnade miljötillståndet. Tidsfristen för att genomföra de åtgärder som föreskrivs i det samordnade miljötillståndet är "36 månader från datumet för ikraftträdandet av lagen om omvandling av [samma] dekret", det vill säga senast den 3 augusti 2016. Det föreskrivs i samma artikel 1.7 uttryckligen att hälsoskadebedömningen inte i sig medför ändringar av det samordnade miljötillståndet, men ger regionen (i egenskap av det organ som även ansvarar för folkhälsan) befogenhet att begära en förnyad bedömning av tillståndet (resultaten från analyserna av de uppgifter som inhämtas av hälsomyndigheterna är indelade i tre nivåer beroende på de kritiska aspekter som konstateras och enbart den tredje nivån ger regionen befogenhet att begära en förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet).

29. För genomförande av lagdekret nr 61 antogs Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante "Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89" (premiärministerns dekret av den 14 mars 2014 om "Godkännande av åtgärds- och aktivitetsplaner för miljö- och hälsoskydd enligt artikel 1.5 och 1.7 i lagdekret nr 61 av den 4 juni 2013, som, med ändringar, omvandlats till lag genom lag nr 89 av den 3 augusti 2013") (nedan kallat DPCM 2014).

4. 2015 års specialbestämmelser

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (lagdekret nr 1 av den 5 januari 2015), som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 20 av den 4 mars 2015, utökar förteckningen över de stora företag som är insolventa och står under tvångsförvaltning, och detta förfarande utvidgas även till företag som bedriver minst en industrianläggning av nationellt strategiskt intresse. Ilva SpA sattes därför under tvångsförvaltning genom dekret från ministern för ekonomisk utveckling av den 21 januari 2015, med den följd att tvångsförvaltningen enligt lagdekret nr 61/2013 upphörde.

31. I lagdekret nr 1 föreskrivs att planen över åtgärder och aktiviteter enligt DPCM 2014 "anses vara genomförd om minst 80 procent av de föreskrifter som ska vara uppfyllda den 31 juli 2015 är uppfyllda före detta datum" och att tidsfristen för genomförandet av återstående föreskrifter är den 3 augusti 2016.

5. 2015 och 2016 års rättsakter om försäljning av Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191, "Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi Aziendali del Gruppo ILVA" (lagdekret nr 191 av den 4 december 2015, nr 191, "Brådskande åtgärder för försäljning av ILVA-koncernens verksamhetstillgångar till utomstående") som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 13 av den 1 februari 2016, och Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (lagdekret nr 98 av den 9 juni 2016, "Brådskande åtgärder för slutförande av förfarandet för försäljning av ILVA-koncernens verksamhetstillgångar") som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 151 av den 1 augusti 2016, reglerar upphandlingsförfarandet för överlåtelse av företag i ILVA-koncernen.

33. I artikel 1.8.1 och 1.8.2 i lagdekret nr 191 från 2015 föreskrivs bland annat att den utvalda anbudsgivaren kan ansöka om att de åtgärder och aktiviteter för miljöskydd som föreskrivs i den plan som har godkänts genom DPCM 2014 ska ändras. De föreslagna ändringarna ska säkerställa miljö kvalitetsnormer i linje med föreskrifterna i den plan som har godkänts genom DPCM 2014 i den mån de är förenliga med varandra och fastställs genom ett ytterligare dekret från premiärministern som "motsvarar ett samordnat miljötillstånd som i erforderlig omfattning ersätter miljökonsekvensbedömningen och avslutar samtliga pågående förfaranden för samordnat miljötillstånd".

34. Dessutom föreskrivs att tidsfristen för genomförande av föreskrifterna i 2012 års samordnade miljötillstånd och den plan som har godkänts genom DPCM 2014 förlängs till den 30 juni 2017.

35. I lagdekret nr 98/2016 tidigare läggs granskningen av ändringsförslagen av miljöplanen enligt DPCM 2014 till en tidsperiod före valet av anbudsgivare. I lagdekretet föreskrivs dessutom att premiärministern ska anta ett nytt dekret som innehåller ändringarna av DPCM 2014 och samtliga tillstånd som är nödvändiga för driften av stålverket med beaktande av den nya industriplan som läggs fram av den utvalda anbudsgivaren.

36. Genom Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (lagdekret nr 244 av den 30 december 2016), som, med ändringar, omvandlades till lag genom lag nr 19 av den 27 februari 2017, förlängdes fristen för genomförande av bestämmelserna i 2012 års samordnade miljötillstånd och den plan som godkändes genom DPCM 2014 på nytt till den 30 september 2017. Tidsfristen för genomförande av specifika åtgärder för återställande av miljön kopplas dessutom till det samordnade miljötillståndets giltighet.

6. 2017 års godkännande

37. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017, "Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13" (premiärministerns dekret av den 29 september 2017, "Godkännande av ändringar av planen över åtgärder och aktiviteter för miljö- och hälsoskydd enligt [DPCM 2014],

enligt artikel 1.8.1 i lagdekret nr 191 av den 4 december 2015, som, med ändringar, omvandlats till lag nr 13 av den 1 februari 2016”) (nedan kallat DPCM 2017) innehåller de sista ändringarna av stålverket Ilvas tillstånd som omnämns i begäran om förhandsavgörande.

38. Genom detta lagdekret antas ändringar och kompletteringar av miljöplanen enligt DPCM 2014. Vidare fastställs tidsfristen för genomförande av specifika åtgärder för återställande av miljön till den 23 augusti 2023.

39. I nämnda lagdekret föreskrivs även att ett förfarande som leder till att tidsfristen för genomförande förlängs ska inledas om planen inte följs till följd av omständigheter som inte kan tillskrivas verksamhetsutövaren.

III. Faktiska omständigheter och begäran om förhandsavgörande

40. I Taranto finns ett stålverk som ägs av Ilva och som är under tvångsförvaltning. Det drivs av Acciaierie d'Italia SpA, som i sin tur kontrolleras av Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸ I en dom från år 2019 konstaterade Europadomstolen att det rör sig om det största stålindustrikomplexet i Europa, som omfattar ett område på omkring 1 500 hektar och sysselsätter cirka 11 000 arbetstagare.⁹

41. Stålverket har visserligen varit i drift under lång tid, men de behöriga myndigheterna utfärdade för första gången ett tillstånd för driften den 4 augusti 2011 med stöd av de allmänna italienska bestämmelserna om införlivande av direktiv 2008/1, vilket numera har ersatts av direktivet om industriutsläpp. Myndigheterna ändrade tillståndet den 26 oktober 2012.

42. Som emellertid framgår av den tillämpliga italienska lagstiftningen sker driften av stålverket sedan slutet av år 2012 inte längre med stöd av de allmänna italienska bestämmelserna som införlivar direktivet om industriutsläpp, utan på grundval av specialbestämmelser som ändrats flera gånger.

43. I dessa specialbestämmelser föreskrivs bland annat en fortlöpande övervakning av hälsosituationen i närmiljön, vilket under vissa omständigheter kan leda till en förnyad bedömning av tillståndet.

44. Dessutom fastställdes tidsfrister för genomförande av vissa åtgärder för att minska negativ miljöpåverkan, vilka redan fanns i 2012 års samordnade miljötillstånd i dess ändrade lydelse. I lagdekret nr 61 av 2013 föreskrevs inledningsvis en frist som löpte fram till den 3 augusti 2016, men denna frist har därefter förlängts vid flera tillfällen. Enligt begäran om förhandsavgörande skedde den senaste förlängningen år 2017, då fristen sattes till den 23 augusti 2023.

45. Sökandena har emellertid angett att tidsfristen för vissa villkor förlängts ännu en gång till den 10 augusti 2023. I det anförda dekret nr 278 som antogs av ministern för miljö och energisäkerhet den 10 augusti 2023, (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ definieras ”alternativa åtgärder” (”misura alternativa”).

⁸ Enligt uppgifterna på företagets webbplats privatiserades det år 1995 och ägs i dag till 62 % av en internationell stålkoncern. De återstående aktierna ägs av den italienska staten (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, hämtad den 16 augusti 2023).

⁹ Europadomstolens dom av den 24 januari 2019, Cordella m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, 12 §).

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

46. Sökandena, som är bosatta i Taranto, har väckt grupptalan vid Tribunale di Milano (Regiondomstolen i Milano, Italien) mot Ilva, Acciaierie d'Italia och Acciaierie d'Italia Holding. I denna talan har de yrkat att motparterna ska förpliktas att upphöra med driften av anläggningen, eller åtminstone delar av den, för att skydda invånarnas rätt till hälsa, trygga och lugna levnadsförhållanden och en sund miljö. De anser att driften av stålverket har inneburit en allvarlig kränkning av dessa rättigheter under årtionden.

47. Tribunale di Milano (Regiondomstolen i Milano, Italien) har mot denna bakgrund ställt följande frågor till domstolen:

- 1) Kan direktivet om industriutsläpp – särskilt skälen 4, 18, 34, 28 och 29 samt artiklarna 3.2, 11, 12 och 23 – samt försiktighetsprincipen och principen om skydd för människors hälsa i artiklarna 191 FEUF och 174 EG tolkas på så sätt att en medlemsstat genom tillämpning av en nationell lag får föreskriva att hälsoskadebedömningen utgör en rättsakt som inte är en del av förfarandet för meddelande och förnyad bedömning av ett samordnat miljötillstånd – i förevarande fall DPCM 2017 – och vars upprättande inte nödvändigtvis har automatiska verkningar i den meningen att den behöriga myndigheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt ta hänsyn till denna hälsoskadebedömning i samband med en förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet/DPCM, i synnerhet när resultaten av bedömningen visar på en oacceptabel hälsorisk för en betydande del av befolkningen som utsätts för utsläpp av föroreningar, eller ska direktivet tolkas på så sätt att (i) den acceptabla risken för människors hälsa kan fastställas genom vetenskapliga epidemiologiska analyser och att (ii) hälsoskadebedömningen ska utgöra en rättsakt inom ramen för förfarandet för meddelande och förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet/DPCM, och snarare är en nödvändig förutsättning som den behöriga myndigheten måste ta faktisk hänsyn till på ett tidigt stadium vid meddelande och förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet?
- 2) Kan direktivet om industriutsläpp – särskilt skälen 4, 11, 18, 21, 34, 28 och 29 samt artiklarna 3.2, 11, 14, 15, 18 och 21 – tolkas på så sätt att en medlemsstat genom tillämpning av en nationell lag ska föreskriva att det samordnade miljötillståndet (i förevarande fall 2012 års samordnade miljötillstånd, DPCM 2014, och DPCM 2017) alltid ska beakta samtliga utsläppta ämnen med skadeverkningar som är vetenskapligt påvisade, däribland fraktionerna PM₁₀ och PM_{2,5}, och som den bedömda anläggningen under alla omständigheter alstrar, eller kan direktivet däremot tolkas på så sätt att det samordnade miljötillståndet (förvaltningsbeslutet om beviljande av tillstånd) endast ska omfatta de förorenande ämnen som har fastställts på förhand mot bakgrund av den bedrivna industriella verksamhetens art och typ?
- 3) Kan direktivet om industriutsläpp – särskilt skälen 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 och 43 samt artiklarna 3.2, 3.25, 11, 14, 16 och 21 – tolkas på så sätt att vid en industriell verksamhet som medför allvarliga och betydande risker för miljön och människors hälsa får en medlemsstat genom tillämpning av en nationell lag förlänga den tidsfrist med cirka sju och ett halvt år som en verksamhetsutövare ursprungligen hade till sitt förfogande för att vidta de åtgärder och aktiviteter för miljö- och hälsoskydd som föreskrivs i det beviljade tillståndet för att anpassa sin industriella verksamhet till detta tillstånd, således att tidsfristen får en löptid på sammanlagt elva år?

48. Sökandena i det nationella målet, Ilva, Acciaierie d'Italia, regionen Apulien, Republiken Italien och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Dessa parter samt en ytterligare intervenient i det nationella förfarandet, Gruppo di Intervento Giuridico, deltog också vid den muntliga förhandlingen den 7 november 2023.

IV. Rättslig bedömning

49. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i vilken betydelse som ska tillmätas vissa uppgifter om hur stålverket påverkar människors hälsa (se avsnitt B) och information om vissa utsläpp (se avsnitt C), och huruvida det är tillåtet att upprepade gånger förlänga tidsfristen för genomförande av vissa tillståndsvillkor (se avsnitt D). Först ska jag dock pröva invändningarna mot att begäran om förhandsavgörande upptas till sakprövning.

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

50. Ilva och Acciaierie d'Italia har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. Ilva och Acciaierie d'Italia har gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har gett en tillräcklig motivering av varför det är nödvändigt att tolka de unionsrättsliga bestämmelser och skäl som anförts (se nedan avsnitt 1) att tolkningen av unionsrätten inte relevant enligt italiensk rätt (se nedan avsnitt 2) och slutligen att de anförda bestämmelserna inte är tillräckligt precisa och att de kan inte heller göras gällande mot Ilva och Acciaierie d'Italia i det nationella målet, eftersom de är privata rättssubjekt (se nedan avsnitt 3).

51. I princip ankommer det uteslutande på den nationella domstolen vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som om de frågor som ställs till domstolen är relevanta. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av en unionsrättslig regel. Sådana tolkningsfrågor presumeras vara relevanta. Domstolen kan bara avvisa en begäran från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller om EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.¹¹

1. Skälen till att förhandsavgörande begärs

52. Ilva och Acciaierie d'Italia har hänvisat till artikel 94 c i rättegångsreglerna och i detta sammanhang gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har tillhandahållit domstolen de uppgifter som är nödvändiga för att besvara begäran om förhandsavgörande.

53. Enligt nämnda bestämmelse ska begäran om förhandsavgörande innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.

¹¹ Dom av den 6 oktober 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punkterna 27 och 28 och där angiven rättspraxis).

54. Det är visserligen riktigt att den hänskjutande domstolen i sina frågor har hänvisat till ett stort antal bestämmelser och skäl i direktivet om industriutsläpp och till artikel 191 FEUF, utan att i detalj förklara varför den behöver en tolkning av alla dessa regler.

55. Det framgår emellertid tydligt av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida tre specifika skyldigheter följer av de angivna bestämmelserna. Föremålet för tolkningsfrågorna anges således tillräckligt tydligt i begäran om förhandsavgörande.

2. Frågornas relevans för tvistens avgörande enligt italiensk rätt

56. Ilva och Acciaierie d'Italia har dessutom på grundval av olika argument som baseras på italiensk rätt gjort gällande att den begärda tolkningen inte är relevant för att avgöra tvisten vid den nationella domstolen. I synnerhet kan den hänskjutande domstolen varken upphäva tillståndet eller låta bli att beakta det när den meddelar sitt avgörande. Dessutom har lagenligheten av detta tillstånd redan fastställts genom ett slutligt avgörande.

57. Domstolen kan emellertid inte uttala sig om huruvida dessa invändningar är välgrundade, eftersom det inte ankommer på den att tolka nationella bestämmelser rörande den hänskjutande domstolens behörighet. Denna tolkning omfattas av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet.¹²

58. Dessutom har Italien, som inte har ifrågasatt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, vid flera tillfällen i samband med målet Cordella vid Europadomstolen framhållit att en talan som väcks vid italienska tvistemålsdomstolar – såsom den som väckts i det nationella målet som ligger till grund för förevarande begäran om förhandsavgörande – kan säkerställa ett effektivt domstolsskydd för de berörda med avseende på hälsoriskerna som utgår från stålverket Ilva.¹³ Möjligheten att väcka en sådan talan skulle vara i linje med artikel 9.3 i Århuskonventionen¹⁴ som föreskriver att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

59. Följaktligen ger inte heller dessa invändningar upphov till några uppenbara tvivel om huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

3. Huruvida bestämmelserna som ska tolkas är direkt tillämpliga

60. Ilva och Acciaierie d'Italia har slutligen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande saknar betydelse för utgången i målet, eftersom en direkt tillämpning av de bestämmelser som ska tolkas i förevarande mål varken kan komma i fråga generellt eller i förhållande till dem i egenskap av enskilda rättssubjekt. De har gjort gällande att deras rättsliga ställning i stället grundar sig på de specialbestämmelser som Italien har antagit för stålverket.

¹² Dom av den 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 57), och dom av den 14 juni 2017, Online Games m.fl. (C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 45).

¹³ Europadomstolens dom av den 24 januari 2019, Cordella m.fl. Mot Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, 112 §), samt den italienska regeringens meddelande till Europarådets ministerkommittés 1459:e möte (mars 2023), dokument DH-DD(2023)36 av den 6 januari 2023, s. 9.

¹⁴ Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från, antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

61. Det ska i detta avseende medges att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och kan inte som sådant åberopas gentemot denne. Att utsträcka möjligheten att åberopa direktiv som inte har införlivats eller har införlivats felaktigt till att även omfatta förhållanden mellan enskilda skulle nämligen innebära att Europeiska unionen gavs rätt att ålägga enskilda skyldigheter med omedelbar verkan, trots att den endast getts sådan behörighet i de fall där den har fått rätt att anta förordningar. Även om en direktivbestämmelse som syftar till att tillerkänna enskilda rättigheter eller ålägga dem skyldigheter är klar, precis och ovillkorlig kan den inte som sådan tillämpas inom ramen för en tvist som enbart berör enskilda. På samma sätt är det inte heller möjligt att åberopa ett direktiv i en tvist mellan enskilda för att utesluta tillämpningen av en bestämmelse i en medlemsstats lagstiftning som strider mot detta direktiv.¹⁵

62. Tolkningen av ett direktiv kan emellertid vara relevant i en tvist mellan enskilda, eftersom de nationella domstolarna vid tillämpningen av nationell rätt är skyldiga att beakta samtliga nationella bestämmelser och tillämpa de tolkningsmetoder som medges enligt nationell rätt för att, i den utsträckning det är möjligt, tolka nationell rätt mot bakgrund av det aktuella direktivets lydelse och syfte så att det resultat som fastställs i direktivet uppnås och, därmed, agera i överensstämmelse med artikel 288 tredje stycket FEUF.¹⁶

63. Det ankommer enbart på de italienska domstolarna att avgöra i vilken mån det är möjligt att tolka italiensk rätt på ett sätt som är förenligt med ovan nämnda unionsrättsliga bestämmelser.

64. Dessutom framgår det av uppgifterna i målet att den italienska staten fortfarande äger nästan 40 procent av aktierna i Ilva¹⁷ och utövar ett särskilt inflytande genom en särskild förvaltare och en kommitté bestående av tre experter. Det är således inte uteslutet att Ilva ska anses stå under den italienska statens kontroll, vilken i sin tur inte bör dra någon fördel av den omständigheten att direktivet om industriutsläpp införlivats felaktigt.¹⁸ I sådana fall kan direktivet göras gällande direkt mot Ilva.¹⁹

65. Invändningen att innehållet i de bestämmelser som avses i tolkningsfrågorna inte kan ge upphov till skyldigheter med direkt effekt ska behandlas i samband med prövningen av de enskilda frågorna i den mån som det är relevant, även om denna invändning inte uttryckligen tas upp i frågan.

66. Följaktligen kan inte heller dessa invändningar godtas, vilket innebär att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning i sin helhet.

B. Fråga 1 – Bedömning av hälsoskador

67. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i vilken betydelse en sådan bedömning av hälsoskadorna som föreskrivs i den italienska lagstiftningen för beviljande och kontroll av ett samordnat miljötillstånd har för en anläggning som omfattas av direktivet om industriutsläpp, när bedömningen har visat att hälsorisken för en befolkning som allvarligt påverkas av förorenande utsläpp inte är godtagbar.

¹⁵ Dom av den 7 augusti 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkterna 42–44 och där angiven rättspraxis).

¹⁶ Dom av den 7 augusti 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

¹⁷ Se ovan fotnot 8.

¹⁸ Dom av den 12 juli 1990, Foster m.fl. (C-188/89, EU:C:1990:313, punkt 17), och dom av den 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 32).

¹⁹ Dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 91).

68. Enligt artikel 4 i direktivet om industriutsläpp ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen anläggning drivs utan tillstånd. Enligt artikel 5.1 ska den behöriga myndigheten, utan att det påverkar andra krav på grund av nationella bestämmelser eller unionsbestämmelser, meddela tillstånd om anläggningen uppfyller de krav som ställs i detta direktiv. Enligt artikel 10 gäller kraven i kapitel II (artiklarna 10–27) för de verksamheter som anges i bilaga I och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i den bilagan.

69. Det omtvistade stålverket ska anses vara en anläggning i den mening som avses i artikel 3.3 jämförd med punkt 2.2 i bilaga I (produktion av råjärn eller stål). Eventuellt är även punkterna 2.3 (behandling av järnbaserade metaller) och 2.4 (järn- och stålgljuterier) i bilagan tillämpliga. Med tanke på anläggningens storlek torde även de kvantitativa tröskelvärdena uppnås.

70. När det gäller hälsorisker föreskrivs de väsentliga kraven i artikel 11 i direktivet om industriutsläpp, där de grundläggande skyldigheterna för drift av anläggningar fastställs. Punkterna a, b och c är av särskild betydelse. I artikel 11 a föreskrivs att alla lämpliga förebyggande åtgärder för att undvika föroreningar ska vidtas, i punkt b medför en skyldighet att använda bästa tillgängliga teknik och punkt c fastslår att anläggningar inte får orsaka betydande föroreningar.

71. Eftersom artikel 11 a och c i direktivet om industriutsläpp använder begreppet förorening får definitionen av detta begrepp i artikel 3.2 en avgörande betydelse. Enligt sistnämnda bestämmelse avser begreppet direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som i synnerhet kan skada människors hälsa.

72. I motsats till vad Ilva har gjort gällande innebär kontrollen av att de grundläggande skyldigheter som föreskrivs i artikel 11 a och c i direktivet om industriutsläpp iakttas – det vill säga att tillräckliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar och att inga betydande föroreningar förorsakas – att det görs en bedömning av anläggningens effekter på människors hälsa och av de utsläpp från anläggningen som kan ha sådana effekter.²⁰

73. Villkoren för denna bedömning framgår emellertid endast vid en närmare undersökning av de relevanta grundläggande skyldigheterna. Inledningsvis är det nödvändigt att klargöra betydelsen av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp, eftersom den tyska språkversionen av denna bestämmelse kan feltolkas (se nedan avsnitt 1). Därefter ska begreppet betydande förorening i den mening som avses i artikel 11 c (se nedan avsnitt 2) och skyldigheten att göra en förnyad prövning av ett tillstånd enligt artikel 21 undersökas (se nedan avsnitt 3).

²⁰ Se redan Kirton, J. och Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, i synnerhet s. 12–13). Europeiska unionens nätverk för genomförande och efterlevnad av miljölagstiftningen (IMPEL) beskriver sig själva som en internationell ideell förening för miljömyndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater, anslutande länder och kandidatländer till EU, EES- och Eftaländer och potentiella kandidater till att ansluta sig till Europeiska gemenskapen. Dess uppdrag är att säkerställa ett effektivt genomförande och efterlevnad av europeisk miljölagstiftning genom att främja professionellt samarbete, information och utbyte av bästa praxis mellan miljötillsynsmyndigheter (impel.eu).

1. Artikel 11 a – lämpliga förebyggande åtgärder

74. I den tyska språkversionen av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp föreskrivs att "alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen" ["alla lämpliga försiktighetsåtgärder"] ska vidtas för att undvika föroreningar. Denna formulering talar för att det är fråga om en mycket omfattande skyldighet. De övriga språkversionerna och regleringens systematiska sammanhang tyder emellertid på en mer begränsad räckvidd.

a) Tolkning av den tyska språkversionen

75. Begreppet "Vorsorgemaßnahme" ["försiktighetsåtgärd"] erinrar om försiktighetsprincipen, vilken enligt artikel 191.2 FEUF ligger till grund för unionens miljöpolitik, inbegripet direktivet om industriutsläpp,²¹ och är föremål för en omfattande rättspraxis.

76. Enligt denna princip är det tillåtet att vidta skyddsåtgärder mot risker, även då det med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga rön råder osäkerhet om deras förekomst eller omfattning.²² Det är således fullt möjligt att det framkommer nya vetenskapliga rön som visar att riskerna faktiskt inte föreligger, vilket innebär att skyddsåtgärderna i efterhand visar sig vara onödiga.

77. Domstolen har till och med fastslagit att vissa sekundärrättsliga bestämmelser tolkade i ljuset av försiktighetsprincipen utgör hinder för åtgärder när det mot bakgrund av bästa tillgängliga vetenskapliga evidens råder osäkerhet om huruvida alla risker är uteslutna.²³

78. Begreppet "lämplig" förefaller till och med utvidga den skyldighet som föreskrivs i artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp ytterligare. En åtgärd är nämligen lämplig när den gör det möjligt att uppnå det mål som har uppställts. Huruvida de resurser som krävs för att uppnå målet står i proportion till detta mål saknar därvid betydelse. Det finns på sin höjd ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller den vetenskapliga frågan huruvida en åtgärd över huvud taget kan uppnå sitt mål.

79. Om man godtar denna tolkning skulle "alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen" ["alla lämpliga försiktighetsåtgärder... för att undvika föroreningar"], i den mening som avses i den tyska versionen av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp omfatta *samtliga* åtgärder som gör det möjligt att undvika föroreningar som, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga rön, inte är möjliga att helt och hållet utesluta vid driften av anläggningen. Vid en strikt tolkning av försiktighetsprincipen skulle denna bestämmelse till och med kunna förstås på så sätt att tillstånd endast får beviljas för en anläggning under förutsättning att alla tvivel om att anläggningen drivs utan att orsaka föroreningar undanröjs.

²¹ Dom av den 9 mars 2023, *Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie"* m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 53).

²² Dom av den 5 maj 1998, *National Farmers' Union* m.fl. (C-157/96, EU:C:1998:191, punkterna 63 och 64), dom av den 9 september 2003, *Monsanto Agricoltura Italia* m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 111), och dom av den 1 oktober 2019, *Blaise* m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 43).

²³ Se dom av den 9 mars 2023, *Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie"* m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 53). Beträffande direktivet om industriutsläpp och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7), se dom av den 7 september 2004, *Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 44 och 58–59) och dom av den 10 oktober 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 66), samt beträffande avfallslagstiftningen dom av den 24 oktober 2019, *Prato Nevoso Termo Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898, punkt 58). Se även 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, s. 723.

80. Den tyska språkversionen av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp är emellertid den enda som kräver "geeignete Vorsorgemaßnahmen" ["lämpliga försiktighetsåtgärder"].

b) De övriga språkversionerna

81. De övriga språkversionerna överensstämmer visserligen med den tyska versionen i det avseendet att även de ställer upp ett krav på att "alla" åtgärder ska vidtas. I dessa används emellertid inte begreppet försiktighet, utan de hänvisar i stället till principen att förebyggande åtgärder ska vidtas, vilken även ligger till grund för unionens miljöpolitik enligt artikel 191.2 FEUF. Det är endast i de slovenska ("prečevanje") och finska språkversionerna ("estävät") där begrepp som inte direkt hänvisar till denna princip, vilken fastslås i artikel 191.2 FEUF, används. Trots detta förefaller det som att de ska förstås i betydelsen förebyggande eller prevention snarare än försiktighet.

82. Hittills har domstolen behandlat principen om förebyggande åtgärder i mycket liten omfattning. Den har däremot redan slagit fast att det i enlighet med denna princip ankommer på unionen och medlemsstaterna att förebygga, minska och i möjligaste mån redan vid källan undanröja föroreningar eller olägenheter genom att vidta åtgärder för att eliminera *kända* risker.²⁴ Försiktighetsprincipen omfattar således situationer där det föreligger osäkerhet med avseende på riskerna, medan principen om förebyggande åtgärder däremot bör begränsas till att endast avse skyddsåtgärder som ska vidtas när de risker eller faror som motverkas är kända.²⁵

83. Dessutom innehåller de övriga språkversionerna av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp inte heller något krav på att vidta "lämpliga" åtgärder. I dessa används i stället begrepp som "appropriate" (EN), "approprié" (FR), "adecuado" (ES) eller till och med "oportuno" (IT). Även om dessa begrepp kan översättas som "lämplig", tillåter de – till skillnad från det tyska begreppet – en avvägning av huruvida kostnaderna som uppstår till följd av skyddsåtgärderna står i rimlig proportion till det skydd som åtgärden åstadkommer och risken i fråga.

84. De övriga språkversionerna av artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp som redogjorts för ovan talar således snarare för en skyldighet att vidta alla *skäliga* (eller förnuftiga) åtgärder för att undvika kända miljörisker som utgår från en anläggning.

²⁴ Dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 165). Se emellertid även dom av den 5 oktober 1999, Lirussi och Bizzaro (C-175/98 och C-177/98, EU:C:1999:486, punkt 51), och dom av den 22 juni 2000, Fornasar m.fl. (C-318/98, EU:C:2000:337, punkt 37), i vilka även försiktighetsprincipen tolkats på motsvarande sätt.

²⁵ Se i synnerhet mitt förslag till avgörande i målet Bayer CropScience och Bayer/kommissionen (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punkt 107), och mitt förslag till avgörande i målet ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2009:650, punkterna 67 och 75), mitt förslag till avgörande i målet Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, punkt 60) och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (C-237/12, EU:C:2014:14, punkt 30).

c) *Systematiken i och syftet med artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp*

85. Som bekant ska de olika språkversionerna ges en enhetlig tolkning.²⁶ Ingen språkversion ska heller ges företräde framför de övriga.²⁷ I stället är det nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av.²⁸ Tillblivelsen av en bestämmelse kan även vara relevant för tolkningen av densamma.²⁹

86. Att artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp inte avser försiktighetsåtgärder utan förebyggande åtgärder framgår redan av direktivets titel och dess artikel 1.1. Den tyska språkversionen är emellertid inte särskilt lyckad här heller.

87. I den tyska språkversionen har direktivet undertiteln ”integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung” [”samordnade åtgärder för att undvika och minska föroreningar”]. Och enligt artikel 1.1 fastställs bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter i direktivet. Både direktivets titel och artikel 1.1 motsvarar de tidigare gällande direktiven 96/61 och 2008/1 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

88. I samtliga språkversioner från år 1996 – förutom den tyska – användes på båda dessa två punkter det begrepp som står för förebyggande i artikel 191.2 FEUF, på franska till exempel ”prévention”, på engelska ”prevention” och på italienska ”prevenzione”. I de flesta språkversioner som tillkommit sedan dess används också motsvarigheten till förebyggande,³⁰ trots att det även finns språkversioner som – i likhet med den tyska språkversionen – använder andra begrepp.³¹

89. Det finns i vart fall ett avseende i vilket samtliga språkversioner av vart och ett av de tre direktiven är samstämmiga, nämligen i det att de varken tidigare använde eller numera använder begreppet försiktighet vare sig i titeln eller i artikel 1.

90. För övrigt framgår det även av titeln till och av artikel 1.1 i direktivet om industriutsläpp att målet med direktivet inte är att undvika varje förorening, eftersom det enbart är *begränsning* av föroreningar som omnämns, och i vissa andra språkversioner – bland annat den engelska – kontroll av dessa. Följaktligen kan en viss nivå av föroreningar godtas enligt direktivet. Det ligger således helt i linje med detta att artikel 11 c endast förbjuder betydande föroreningar.

91. Detta bekräftas av artikel 11 b i direktivet om industriutsläpp. Enligt denna bestämmelse ska bästa tillgängliga teknik användas vid driften av anläggningen. Artikel 3.10 c föreskriver visserligen att den ”bästa” tekniken är den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. För att en teknik ska vara ”tillgänglig” i den mening som avses i artikel 3.10 b krävs emellertid att den ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den

²⁶ Dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkterna 13 och 14), dom av den 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 19), och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 43).

²⁷ Dom av den 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 18), och dom av den 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19, EU:C:2021:63, punkt 65).

²⁸ Dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 27), och dom av den 24 februari 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, punkt 27).

²⁹ Dom av den 22 oktober 2009, Zurita García och Choque Cabrera (C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 57), dom av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135), dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50), och dom av den 20 december 2017, Acacia och D’Amato (C-397/16 och C-435/16, EU:C:2017:992, punkt 31).

³⁰ Så är fallet med de tjeckiska, litauiska, maltesiska, ungerska, polska, rumänska, slovenska och slovakiska språkversionerna.

³¹ Såsom de bulgariska, estniska, kroatiska och lettiska språkversionerna.

berörda industribranschen på ett *ekonomiskt* och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta. Härav följer att även ekonomiska faktorer ska beaktas vid fastställandet av bästa *tillgängliga* teknik.

92. Begränsningen av skyldigheten att använda bästa teknik till att endast omfatta ”tillgänglig teknik” skulle emellertid urholkas om artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp gav upphov till en skyldighet att vidta alla ”lämpliga” försiktighetsåtgärder, oavsett av om de kan anses tillgängliga i ekonomiskt hänseende.

93. Det faktum att skyldigheten att använda bästa tillgängliga teknik enligt artikel 11 b i direktivet om industriutsläpp utgör en konkretisering av skyldigheten att vidta ”alla lämpliga förebyggande åtgärder för att undvika föroreningar” som föreskrivs i artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp framgick tydligare av de ursprungliga lydelserna av dessa båda skyldigheter. Artikel 3 första stycket a i direktiv 96/61 och artikel 3.1 a i direktiv 2008/1 krävde nämligen att ”alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används”.³² Kommissionen angav inte något skäl till varför den valde att separera dessa båda element i sitt förslag till omarbetning av direktivet.³³ Eftersom kommissionen endast motiverade de nya bestämmelser som antogs och de bestämmelser som ändrades väsentligt³⁴ är det rimligt att anta att den ansåg att denna ändring saknade betydelse.

94. Hälsoeffekter ska beaktas vid fastställandet av vad som är bästa tillgängliga teknik inom hela unionen. Enligt artikel 3.10 i direktivet om industriutsläpp har sådan teknik nämligen till syfte att hindra eller åtminstone minska påverkan på miljön och i detta sammanhang vara mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. De konkreta hälsoeffekterna av en viss anläggning är emellertid endast av betydelse i den mån som de utgör en del av det samlade uppgiftsunderlag som används för att bedöma olika relevanta tekniker. De konkreta hälsoeffekterna som kan hänföras till en viss anläggning är emellertid inte direkt avgörande för användningen av den teknik som identifierats som bästa tillgängliga teknik på unionsnivå i enlighet med artikel 11 b i denna anläggning.

d) Slutsats i denna del

95. Av det ovan anförda följer att artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp ska tolkas på så sätt att alla skäliga åtgärder ska vidtas för att förebygga eller begränsa de kända miljörisker som utgår från en anläggning.

96. De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar bland annat användning av bästa tillgängliga teknik, i den mening som avses i artikel 11 b. Vid tillämpningen av denna bestämmelse på en viss anläggning är det inte nödvändigt att beakta de konkreta hälsoeffekter som är hänförliga till anläggningen.

³² En liknande formulering fanns redan i artikel 4.1 i rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar (EGT L 188, 1984, s. 20): ”...alla lämpliga förebyggande åtgärder mot luftförorening... inklusive tillämpning av bästa tillgängliga teknik, under förutsättning att sådana åtgärder inte medför oskäliga kostnader.”

³³ KOM(2007) 844 slutlig, artikel 12 (s. 31)

³⁴ KOM (2007) 844 slutlig (s. 11).

2. Artikel 11 c i direktivet om industriutsläpp

97. Artikel 11 c kan emellertid på grund av den specifika anläggningens särskilda egenskaper – till exempel förhållandena i området där anläggningen är belägen – ge upphov till skyldigheter att vidta skyddsåtgärder som går utöver bästa tillgängliga teknik. Nämda bestämmelse föreskriver att ingen betydande förorening får förorsakas av anläggningen. Om anläggningen orsakar betydande föroreningar trots att bästa tillgängliga teknik används är det således nödvändigt att vidta *ytterligare* skyddsåtgärder för att förhindra dessa föroreningar.

98. Sådana skyddsåtgärder ska också anses vara skäliga, i den mening som avses i artikel 11 a, då begreppet ”betydande förorening” fastställer en absolut gräns för driften av anläggningar. Om motsvarande skyddsåtgärder inte är möjliga får anläggningen inte heller beviljas tillstånd.

99. Begreppet förorening definieras visserligen i artikel 3.2 i direktivet om industriutsläpp, men där anges inte under vilka omständigheter den ska anses vara betydande. Det kan endast fastställas på grundval av en bedömning av den aktuella föroreningen och dess effekter.

100. En sådan bedömning kan härledas abstrakt av andra bestämmelser. Domstolen har redan tidigare slagit fast att ett överskridande av de gränsvärden för svaveldioxid i luften som föreskrivs i luftkvalitetsdirektivet³⁵ ska anses utgöra en betydande förorening.³⁶

101. Slutsatsen i ovannämnda mål grundas emellertid inte på den berörda bestämmelsens särskilda karaktär. Tvärtom anser jag att det är nödvändigt att varje förorening som – med beaktande av eventuella undantag – leder till ett tillstånd som är oförenligt med någon tillämplig bestämmelse om miljöskydd ska kvalificeras som en betydande förorening.

102. Det finns emellertid inte några specifika unionsrättsliga bestämmelser som visar vilka effekter på människors hälsa som en anläggning orsakar, som anses så allvarliga att de omedelbart gör det nödvändigt att fastställa att föroreningarna är betydande. Domstolen kan inte bedöma huruvida det finns bestämmelser i italiensk rätt som motiverar en sådan slutsats.

103. Förekomsten av konsekvenser för människors hälsa kan emellertid – även oberoende av om vissa bestämmelser i miljölagstiftningen åsidosatts – leda till slutsatsen att föroreningar ska anses som betydande i den mening som avses i artikel 11 c i direktivet om industriutsläpp. Detta följer redan av att unionens miljöpolitik – direktivet inbegripet – även syftar till att skydda människors hälsa enligt artikel 191.1 andra strecksatsen FEUF. Dessutom föreskriver artikel 9 FEUF, artikel 168.1 första meningen FEUF och artikel 35 andra meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att unionen ska säkerställa en hög nivå av skydd för människors hälsa vid fastställandet och genomförandet av unionens politik och verksamhet på alla områden.³⁷ Skyddet för människors hälsa ska således tillmätas särskild vikt och kan även motivera betydande ekonomiska nackdelar.³⁸

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 av den 28 augusti 2015 (EUT L 226, 2015, s. 4).

³⁶ Dom av den 9 mars 2023, *Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie”* m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 50). Se redan artikel 4.4 i direktiv 84/360/EEG.

³⁷ Dom av den 1 april 2008, parlamentet och Danmark/kommissionen (C-14/06 och C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 75), och dom av den 1 oktober 2019, *Blaise* m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 42).

³⁸ Beslut av den 12 juli 1996, *Förenade kungariket/kommissionen* (C-180/96 R, EU:C:1996:308, punkt 93), dom av den 17 juli 1997, *Affish* (C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 43), dom av den 19 april 2012, *Artegodan/kommissionen* (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punkt 99), och dom av den 4 maj 2016, *Philip Morris Brands* m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 156).

104. I direktivet om industriutsläpp kommer detta bland annat till uttryck genom att det i artikel 8.2 andra meningen föreskrivs att det endast är om en överträdelse av tillståndsvillkoren hotar att omedelbart medföra *betydande* skadeverkningar för miljön som det är nödvändigt att driften av anläggningen ska upphöra fram till dess att villkoren åter följs, medan det är nödvändigt vid *varje* omedelbar fara för människors hälsa.

105. Denna bestämmelse talar visserligen för att föroreningar som utgör en fara för människors hälsa alltid är betydande. Samtidigt kan det dock inte uteslutas att en förorening som endast orsakar vissa i princip försumbara negativa hälsoeffekter inte ska anses vara betydande. För detta synsätt talar i synnerhet den omständigheten att risken att skada människors hälsa omnämns redan i definitionen av begreppet förorening i artikel 3.2 i direktivet om industriutsläpp. Om en sådan skada alltid skulle leda till att förorening som orsakar den ska anses vara betydande skulle lagstiftaren ha angett det uttryckligen.

106. Föroreningar som orsakar negativa hälsoeffekter ska således endast kvalificeras som betydande om de negativa effekterna ska anses medföra orimlig skada för människors hälsa.

107. Som riktvärde i detta sammanhang fastslog IMPEL, nätverket mellan europeiska miljömyndigheter, att det under år 2005 var godtagbart med ett ytterligare dödsfall per år per 1 000 000 personer, och att ett ytterligare fall av icke dödlig sjukdom per 100 000 personer var godtagbart,³⁹ vilket alltså innebär att en motsvarande förorening inte ska anses vara betydande. Som jämförelse ska det framhållas att 70 personer per 100 000 invånare omkom till följd av trafikolyckor år 2011, medan samma siffra år 2020 var 49.⁴⁰ Det är emellertid endast möjligt att göra en exakt avgränsning mellan betydande och icke betydande negativa hälsoeffekter i det enskilda fallet med beaktande av anläggningens betydelse och vilka alternativ som finns tillgängliga.

108. Negativa hälsoeffekter som orsakas av föroreningar, vilka utgör ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna, såsom Europadomstolen har konstaterat med avseende på stålverket Ilva,⁴¹ kan emellertid inte längre godtas som icke betydande vid första påseendet. Eventuellt är det skälet till att den hänskjutande domstolen i den första frågan talar om en oacceptabel hälsorisk för en betydande del av befolkningen som utsätts för utsläpp av föroreningar.

109. När den hänskjutande domstolen avgör det nationella målet måste den emellertid även ta hänsyn till att ytterligare skyddsåtgärder genomförts under tiden som målet pågått, vilket innebär att den rådande situationen skiljer sig från den som låg till grund för Europadomstolens domar av den 24 januari 2019 och den 5 maj 2022 och att den tidigare bedömningen av hälsoskadorna följaktligen också har förändrats.

110. De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar således, förutom att använda bästa tillgängliga teknik, även de åtgärder som är nödvändiga för att en anläggning inte ska förorsaka någon betydande förorening i den mening som avses i artikel 11 c. Föroreningar ska anses vara betydande om de leder till ett tillstånd som är oförenligt med tillämpliga bestämmelser om miljöskydd, med beaktande av eventuella undantag. Oberoende av sådana bestämmelser anses

³⁹ Se ovan fotnot 20, s. 19.

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

⁴¹ Europadomstolens dom av den 24 januari 2019, Cordella m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) och dom av den 5 maj 2022, Ardimento m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

föroreningar vara betydande när de orsakar orimlig skada för människors hälsa med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Föroreningar som till följd av deras negativa påverkan på människors hälsa åsidosätter de berördas grundläggande rättigheter anses alltid som betydande.

3. Förnyad bedömning av tillstånd

111. Den bedömning av ett tillstånd som tas upp i den första tolkningsfrågan regleras i artikel 21 i direktivet om industriutsläpp.

112. Denna bedömning torde vara av särskild betydelse med hänsyn till den bedömning av hälsoskador som föreskrivs i den italienska lagstiftningen. Det verkar nämligen vara uteslutet att denna bedömning skulle ha kunnat beaktas redan i samband med de första miljötillstånden för stålverket som meddelades åren 2011 och 2012. Såvitt framgår infördes bedömningen av hälsoskador först genom artikel 1.7 i lagdekret nr 61 av den 4 juni 2013. Innan dess var det nödvändigt att ta hänsyn till de hälsoeffekter som utgår från anläggningen på grundval av andra uppgifter.

113. Enligt artikel 21.5 a i direktivet om industriutsläpp är det i bland annat nödvändigt att genomföra en förnyad prövning om anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet.

114. Denna bestämmelse anknyter således till den grundläggande skyldigheten enligt artikel 11 c i direktivet om industriutsläpp och kräver att en förnyad bedömning görs när föroreningarna som orsakas av anläggningen i efterhand visar sig vara betydande. Uppgifter som tyder på sådana föroreningar bör framgå av det system för miljötillsyn som ska inrättas enligt artikel 23.1 och som ska omfatta undersökning av alla olika typer av relevanta miljöeffekter från de berörda anläggningarna. I artikel 23.4 a i direktivet stipuleras att en bedömning av hälsoskadorna som genomförts efter att tillståndet meddelades och som regelbundet uppdaterats utgör en del av detta system och är uppenbart av betydelse för bedömningen enligt artikel 21.5 a. Följaktligen måste den beaktas.

115. För övrigt förefaller detta även framgå av artikel 1.7 i lagdekret nr 61, då nämnda bestämmelse föreskriver att bedömningen av hälsoskador i sig inte kan påverka det samordnade miljötillståndet, men att regionen däremot kan ansöka om en förnyad bedömning på grundval av denna.

4. Svar på den första frågan

116. Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande: I samband med att tillstånd beviljas för en anläggning enligt artiklarna 4 och 5 i direktivet om industriutsläpp, samt vid en förnyad bedömning av detta tillstånd enligt artikel 21 i samma direktiv, är det nödvändigt att säkerställa att de grundläggande skyldigheterna för drift av anläggningen enligt artikel 11 iakttas.

117. Artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp ska tolkas på så sätt att alla skäligen åtgärder ska vidtas för att förebygga eller begränsa de kända miljörisker som utgår från en anläggning.

118. De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar i synnerhet användning av bästa tillgängliga teknik i den mening som avses i artikel 11 b. Vid tillämpningen av denna bestämmelse på en viss anläggning är det inte nödvändigt att beakta de konkreta hälsoeffekter som är hänförliga till anläggningen.

119. De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar även de åtgärder som är nödvändiga för att en anläggning inte ska förorsaka någon betydande förorening i den mening som avses i artikel 11 c. Föroreningar ska anses vara betydande om de leder till ett tillstånd som är oförenligt med tillämpliga bestämmelser om miljöskydd, med beaktande av eventuella undantag. Oberoende av sådana bestämmelser ska föroreningar anses vara betydande när de orsakar orimlig skada för människors hälsa med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Föroreningar som till följd av deras negativa påverkan på människors hälsa åsidosätter de berördas grundläggande rättigheter anses alltid som betydande.

120. Enligt artikel 21.5 a i direktivet är det i synnerhet nödvändigt att genomföra en förnyad bedömning när det i efterhand visar sig att en anläggning orsakar betydande föroreningar, till exempel på grundval av en bedömning av hälsoskador.

C. Fråga 2 – Beaktande av utsläpp

121. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktivet om industriutsläpp föreskriver att tillståndet för en anläggning ska beakta samtliga utsläppta ämnen med skadeverkningar som är vetenskapligt påvisade, däribland fraktionerna PM₁₀ (fint stoft) och PM_{2,5} (ännu mindre partiklar, fina partiklar), och som den bedömda anläggningen under alla omständigheter alstrar, eller huruvida tillståndet endast måste omfatta de förorenande ämnen som har fastställts på förhand mot bakgrund av den bedrivna industriella verksamhetens art och typ. I motiveringen till begäran om förhandsavgörande omnämns dessutom koppar, kvicksilver och naftalin.

122. Såsom kommissionen har påpekat föreskriver artikel 12.1 f i direktivet om industriutsläpp att verksamhetsutövaren i sin tillståndsansökan ska beskriva arten och mängden av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt redogöra för vilka betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka. Denna skyldighet omfattar således endast utsläpp som kan förutses.

123. Om ett tillstånd meddelas efter ansökan föreskriver artikel 14.1 a och 14.2 i direktivet om industriutsläpp att tillståndet minst ska omfatta gränsvärden för utsläpp för de förorenande ämnen som anges i bilaga II och för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder.

124. Som sökandena med rätta har påpekat omfattar bilaga II i direktivet om industriutsläpp de förorenande ämnen som omnämns i begäran om förhandsavgörande, nämligen, med avseende på ämnen som överförs till luften: flyktiga organiska föreningar (punkt 4), det vill säga naftalin, metaller och deras föreningar (punkt 5), det vill säga även koppar och kvicksilver, samt stoft inklusive fina partiklar (punkt 6), det vill säga även PM₁₀ och PM_{2,5}. De omnämnda ämnen som överförs till vatten är svårnedbrytbara kolväten och svårnedbrytbara och bioackumulerbara organiska, toxiska ämnen (punkt 5) och återigen metaller och deras föreningar (punkt 7).

125. Dessa kategorier är emellertid så allmänt formulerade att det inte är möjligt att härleda någon skyldighet att fastställa specifika gränsvärden för varje förtecknat ämne, såsom samtliga flyktiga organiska föreningar, varje metall eller varje kategori av damm. Såsom kommissionen har gjort gällande avser villkoret, att betydande mängder ska släppas ut, således inte bara andra förorenande ämnen, utan även de förorenande ämnen som anges i bilaga II till direktivet om industriutsläpp. Följaktligen krävs inga gränsvärden för förorenande ämnen som anges i bilaga II om de inte släpps ut i betydande mängder.

126. När tillstånd beviljas för nya anläggningar är det med nödvändighet endast de utsläpp som har fastställts på förhand mot bakgrund av den bedrivna industriella verksamhetens art och typ som ska beaktas. Ilva anser att denna borde fråga ha lösts redan i samband med att bästa tillgängliga teknik fastställdes och i synnerhet inom ramen för informationsutbytet enligt artikel 13 i direktivet om industriutsläpp.

127. Vilka tekniker som är bästa tillgängliga teknik för produktion av järn och stål fastställs i kommissionens genomförandebeslut av den 28 februari 2012⁴² och specificeras i detalj i ett BAT-referensdokument från 2013.⁴³ De förorenande ämnen som omnämns i begäran om förhandsavgörande behandlas även i ovannämnda genomförandebeslut,⁴⁴ om än delvis som en del av grupper av förorenande ämnen (damm, polycykliska aromatiska kolväten). Dessutom går det inte att utesluta att det även kan vara nödvändigt att ta hänsyn till BAT-slutsatser som rör andra industriella verksamheter.⁴⁵

128. Som jag redan har redogjort för ovan ska bästa tillgängliga teknik användas vid driften av anläggningar enligt artikel 11 a och b.⁴⁶ För detta ändamål ska BAT-slutsatserna, det vill säga det relevanta genomförandebeslutet från kommissionen, användas som referens för fastställande av tillståndsvillkoren i enlighet med artikel 14.3. Och i artikel 15.2 föreskrivs att gränsvärden och likvärdiga åtgärder ska bygga på bästa tillgängliga teknik. Det innebär visserligen inte att användning av en viss teknik eller teknologi föreskrivs, men enligt artikel 15.3 ska det åtminstone säkerställas att utsläppen inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.

129. Särskilt för fint stoft av storleken PM₁₀ och fint stoft av storleken PM_{2,5} kan det vara nödvändigt att fastställa strängare utsläppsgränsvärden enligt luftkvalitetsdirektivet.⁴⁷ De gränsvärden för luftkvalitet som fastställs i detta direktiv är nämligen miljökvalitetsnormer i den mening som avses i artikel 3.6 och artikel 18 i direktivet om industriutsläpp.⁴⁸ Om det är nödvändigt att införa strängare utsläppsgränsvärden för att uppnå dessa gränsvärden i luften ska sådana fastställas i enlighet med artikel 18.

⁴² Genomförandebeslut 2012/135/EU om fastställande av BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 70, 2012, s. 63).

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

⁴⁴ Se särskilt punkterna 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 och 88 i bilagan till genomförandebeslut 2012/135/EU.

⁴⁵ Regionen Apulien har anfört kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1442 av den 31 juli 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU (EUT L 212, 2017, s. 1). Eventuellt är även kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2110 av den 11 oktober 2022 om fastställande av BAT-slutsatser för industri för behandling av järnbaserade metaller, i enlighet med direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 2022, 284, s. 69) och Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G. och Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022) samt Europeiska kommissionen, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005) av betydelse.

⁴⁶ Se ovan punkterna 91–95.

⁴⁷ Se ovan punkt 100.

⁴⁸ Dom av den 9 mars 2023, Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 59).

130. Eftersom domstolen redan har slagit fast att gränsvärdena för utsläpp av PM₁₀ i luften har överskridits i Taranto⁴⁹ är det nödvändigt att i vart fall pröva huruvida gränsvärdena för utsläpp behöver skärpas för det omtvistade stålverket. Det förefaller dock inte som att några gränsvärden överskridits utanför stålverket under de senaste åren.⁵⁰

131. För övrigt framgår det av artikel 14.6 i direktivet om industriutsläpp att det även kan finnas miljöeffekter som inte omfattas av BAT-slutsatserna. Denna bestämmelse föreskriver nämligen att tillståndsvillkor ska fastställas även för sådana effekter.

132. Denna typ av andra utsläpp kan uppkomma inte bara till följd av den omständigheten att det ännu inte finns några eller endast ofullständiga BAT-slutsatser för den berörda verksamheten, utan även av de särskilda förhållanden som råder på platsen där anläggningen är belägen.

133. När tillstånd meddelas för en anläggning som är i drift eller vid en förnyad bedömning av ett sådant tillstånd enligt artikel 21 i direktivet om industriutsläpp är det dessutom nödvändigt att ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts av driften som en del av relevanta vetenskapliga uppgifter,⁵¹ det vill säga att de utsläpp som faktiskt konstaterats beaktas i underlaget.

134. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i samband med att tillstånd beviljas för en anläggning enligt artiklarna 5, 14 och 15 i direktivet om industriutsläpp och vid en förnyad bedömning av ett sådant tillstånd enligt artikel 21 i samma direktiv är nödvändigt att beakta alla förorenande ämnen som en anläggning kan antas släppa ut i betydande mängder på grundval av tillgänglig information och i synnerhet på grundval av eventuella BAT-slutsatser, eventuella erfarenheter från den faktiska driften av anläggningen och andra indikationer.

D. Fråga 3 – Tidsfrist för anpassning av en anläggning

135. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det är förenligt med direktivet om industriutsläpp att Italien har förlängt den ursprungliga fristen för att genomföra åtgärder för miljö- och hälsoskydd, vilka föreskrevs i det tillstånd som beviljades stålverket år 2012, med cirka sju och ett halvt år till sammanlagt elva år, fram till och med augusti 2023.

136. Svaret på denna fråga kan utläsas relativt enkelt av bestämmelserna i direktivet om industriutsläpp och det tidigare gällande direktiv 96/61 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

137. Eftersom artikel 82.1 i direktivet om industriutsläpp föreskriver att de införlivade bestämmelserna i detta direktiv är tillämpliga på äldre anläggningar som det omtvistade stålverket först från och med den 7 januari 2014, omfattades tillståndet inledningsvis av de bestämmelser som införlivade direktiv 96/61.

⁴⁹ Dom av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (Gränsvärden – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto är en del av området IT 1613 (Puglia – Industriområde).

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

⁵¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2023, Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" m.fl. (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 67).

138. Enligt artiklarna 5.1 och 21.1 i direktiv 96/61 var de behöriga myndigheterna skyldiga att på lämpligt sätt med hjälp av tillstånd eller genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervaka att stålverket Ilva i egenskap av befintlig anläggning i den mening som avses i artikel 2.4 senast den 30 oktober 2007, det vill säga elva år efter det att direktivet trädde i kraft, drivs i överensstämmelse med kraven i direktivet.⁵² Verksamhetsutövarnas förtroende för kontinuiteten i driftsvillkoren skyddades tillräckligt genom denna generösa frist.

139. Nämnade villkor skulle bland annat i enlighet med artiklarna 5.1 och 9 i direktiv 96/61 säkerställa att de grundläggande skyldigheter som vid denna tidpunkt föreskrevs i artikel 3 i direktivet iakttogs vid driften av anläggningen. Dessa grundläggande skyldigheter återfinns numera – i den mån de är relevanta i förevarande mål – med identiskt innehåll i artikel 11 i direktivet om industriutsläpp, vilket innebär att övervägandena avseende den första och andra tolkningsfrågan även gäller för de äldre bestämmelserna.

140. Man skulle visserligen i princip kunna föreställa sig att tillståndsvillkor förenas med en tidsfrist och att det därigenom är möjligt att skjuta upp deras genomförande. Om det däremot är fråga om villkor som är nödvändiga för att säkerställa att de grundläggande skyldigheterna för drift av en anläggning följs hade det emellertid inte varit förenligt med artikel 5.1 i direktiv 96/61 att skjuta upp deras genomförande. Enligt denna bestämmelse var det nämligen en förutsättning för att bevilja tillstånd att anläggningen drivs i överensstämmelse med de grundläggande skyldigheterna. Enligt artikel 3 a skulle anläggningen således drivas med användning av bästa tillgängliga teknik som identifierats vid denna tidpunkt senast den 30 oktober 2007. Enligt artikel 3 b fick anläggningen inte heller förorsaka någon betydande förorening från och med detta datum.

141. Detsamma gäller naturligtvis även vid ändringar av en befintlig anläggning. Sådana får endast utföras om anläggningen fortfarande uppfyller de tillämpliga kraven efter ändringen. Varken direktiven 96/61 eller 2008/1 föreskrev några övergångsperioder i detta avseende, och direktivet om industriutsläpp innehåller inte heller några sådana bestämmelser.

142. Som kommissionen med rätta har påpekat bekräftar artikel 8 i direktivet om industriutsläpp att efterlevnaden av tillståndsvillkor inte får skjutas upp. Om tillståndsvillkoren inte följs föreskriver artikel 8.2 b att verksamhetsutövaren omedelbart ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att villkoren åter följs snarast möjligt. Vidare kräver artikel 8.2 andra meningen till och med att driften av anläggningen ska upphöra om en överträdelse av tillståndsvillkoren innebär en omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att omedelbart medföra betydande skadeverkningar för miljön. Artikel 14 i direktiven 96/61 och 2008/1 var däremot fortfarande begränsad till en allmän anmodan att iaktta villkoren i tillståndet.

143. I motsats till vad Ilva, Acciaierie d'Italia och Italien har anfört finns det inget som tyder på att en försening i genomförandet av nödvändiga villkor kan motiveras av en minskning av anläggningens produktion.

144. Det kan visserligen utgå från att miljöpåverkan och i synnerhet utsläppen från anläggningen som helhet kommer att minska med en lägre produktion. En produktionsminskning kan därför bidra till att säkerställa att gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet i närheten av anläggningen

⁵² Se dom av den 31 mars 2011, kommissionen/Italien (C-50/10, EU:C:2011:200, punkt 29).

iakttas. Den kan eventuellt också förebygga en direkt risk för människors hälsa eller en direkt och betydande risk för miljön i den mening som avses i artikel 8.2 andra meningen i direktivet om industriutsläpp.

145. En lägre produktion leder dock i allmänhet inte till att gränsvärdena för utsläpp iakttas. Ett utsläppsgränsvärde definieras i artikel 3.5 i direktivet om industriutsläpp som den mängd, uttryckt med särskilda parametrar, eller den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp, som inte får överskridas under en given tidsperiod eller flera givna tidsperioder. I kommissionens beslut av den 28 februari 2012 om bästa tillgängliga teknik för järn- och ståltillverkning⁵³ definieras följaktligen utsläppsnivåerna för luftutsläpp i samband med BAT i avsnittet om allmänna riktlinjer som massan av utsläppta ämnen per volym avfallsgaser eller per producerad enhet. I regel minskar inte sådana värden på grund av lägre produktion.

146. Det ovannämnda beslutet av den 28 februari 2012 skulle dock kunna utlösa en tidsfrist för genomförandet av kraven. Beslutet var emellertid i princip av sådan art att det blev nödvändigt att ändra tillståndsvillkoren. I artikel 13.2 b i direktiv 2008/1, som var tillämplig under en viss period, föreskrevs i detta hänseende att en förnyad bedömning av tillståndet ska göras om väsentliga ändringar av bästa tillgängliga teknik möjliggör en betydande minskning av utsläppen utan att detta medför oskäligen kostnader. Enligt denna bestämmelse var det möjligt att göra en avvägning.

147. Direktivet om industriutsläpp trädde dock i kraft den 7 januari 2014. Enligt artikel 21.3 i detta direktiv var det inte längre möjligt att göra en avvägning. I nämnda bestämmelse föreskrevs i stället en frist på fyra år för att justera tillståndsvillkoren till ny teknik. I förevarande mål löpte denna tidsfrist ut den 28 februari 2016.

148. Det finns emellertid även situationer utöver förändringar av bästa tillgängliga teknik där det kan vara motiverat att i undantagsfall bevilja en förlängning av tidsfristen.

149. Om tillståndsvillkor exempelvis ska säkerställa att en miljökvalitetsnorm följs enligt artikel 14.1 och artikel 18 i direktivet om industriutsläpp kan miljökvalitetsnormen i sig förenas med ett uppskov avseende tidsfristen för dess genomförande. I ett sådant fall vore det inte nödvändigt att tillämpa villkoren redan i förväg.

150. På samma sätt är det tänkbart att vissa föroreningar är godtagbara från början, men att de vid en senare tidpunkt ska kvalificeras som betydande i den mening som avses i artikel 11 c i direktivet om industriutsläpp till följd av senare utveckling. En sådan situation skulle exempelvis kunna följa av att andra föroreningskällor beviljas tillstånd, särskilt ytterligare anläggningar, om den totala mängden föroreningar leder till att gränsvärdena i luftkvalitetsdirektivet överskrids eller till att förbudet mot försämring eller skyldigheten till förbättring enligt artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten⁵⁴ åsidosätts. Om det går att förutse en sådan utveckling är det möjligt att redan i förväg föreskriva lämpliga skyddsåtgärder även för befintliga anläggningar, men att skjuta upp tillämpningen av dessa fram till dess att de ytterligare föroreningskällorna faktiskt orsakar miljöföroreningar. Det framstår till och med som rationellt att i förväg fastställa skyddsåtgärder på detta sätt, eftersom det ger den berörda anläggningens verksamhetsutövare tid att genomföra åtgärderna.

⁵³ Ovan fotnot 42.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1).

151. I det aktuella målet finns emellertid inte några omständigheter som talar för ett sådant undantag.

152. För fullständighetens skull ska det avslutningsvis påpekas att medlemsstaterna enligt artikel 14.4 i direktivet om industriutsläpp och artikel 193 FEUF får införa strängare villkor än de som föreskrivs i direktivet. Det hör till sakens natur att direktivet inte innehåller några närmare föreskrifter om sådana villkor, vilket innebär att det ankommer på medlemsstaterna att välja att skjuta upp tillämpningen av dessa.

153. Det kan således konstateras att det följer av artikel 3, artikel 5.1 och artikel 9 i direktiv 96/61 och direktiv 2008/1, samt artikel 4, artikel 5, artikel 11 och artikel 14 i direktivet om industriutsläpp, att de tillståndsvillkor som var nödvändiga för att säkerställa att anläggningen som beviljats tillstånd inledningsvis, från och med den 30 oktober 2007, efterlevde direktiv 96/61, senare efterlevde direktiv 2008/1 och från och med den 7 januari 2014 efterlevde direktivet om industriutsläpp, skulle tillämpas utan ytterligare dröjsmål från och med tidpunkten då tillståndet trädde i kraft och måste fortsätta att tillämpas – under förutsättning att det inte finns särskilda skäl som kan motivera uppskov med genomförandet, till exempel till följd av att kommissionen antagit ett nytt beslut om bästa tillgängliga teknik –, eftersom en miljökvalitetsnorm som ska iakttas i den mening som avses i artikel 18 i direktivet om industriutsläpp, träder i kraft först senare eller när vissa föroreningar som från början är godtagbara först till följd av senare utveckling ska kvalificeras som betydande i den mening som avses i artikel 11 c i direktivet om industriutsläpp.

V. Förslag till avgörande

154. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara begäran om förhandsavgörande enligt följande:

- 1) I samband med att tillstånd beviljas för en anläggning enligt artiklarna 4 och 5 i direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), samt vid en förnyad bedömning av detta tillstånd enligt artikel 21 i samma direktiv, är det nödvändigt att säkerställa att de grundläggande skyldigheterna för drift av anläggningen enligt artikel 11 iakttas.

Artikel 11 a i direktivet om industriutsläpp ska tolkas på så sätt att alla skäligen åtgärder ska vidtas för att förebygga eller begränsa de kända miljörisker som utgår från en anläggning.

De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar i synnerhet användning av bästa tillgängliga teknik i den mening som avses i artikel 11 b. Vid tillämpningen av denna bestämmelse på en viss anläggning är det inte nödvändigt att beakta de konkreta hälsoeffekter som är hänförliga till anläggningen.

De åtgärder som avses i artikel 11 a i direktivet omfattar även de åtgärder som är nödvändiga för att en anläggning inte ska förorsaka någon betydande förorening i den mening som avses i artikel 11 c. Föroreningar ska anses vara betydande om de leder till ett tillstånd som är oförenligt med tillämpliga bestämmelser om miljöskydd, med beaktande av eventuella undantag. Oberoende av sådana bestämmelser anses föroreningar vara betydande när de orsakar orimlig skada för människors hälsa med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Föroreningar som till följd av deras negativa påverkan på människors hälsa åsidosätter de berördas grundläggande rättigheter anses alltid som betydande.

Enligt artikel 21.5 a i direktivet är det i synnerhet nödvändigt att genomföra en förnyad bedömning när det i efterhand visar sig att en anläggning orsakar betydande föroreningar, till exempel på grundval av en bedömning av hälsoskador.

- 2) I samband med att tillstånd beviljas för en anläggning enligt artiklarna 5, 14 och 15 i direktivet 2010/75, samt vid en förnyad bedömning av ett sådant tillstånd enligt artikel 21 i samma direktiv, är det nödvändigt att beakta alla förorenande ämnen som en anläggning kan antas släppa ut i betydande mängder på grundval av tillgänglig information och i synnerhet på grundval av eventuella BAT-slutsatser, eventuella erfarenheter från den faktiska driften av anläggningen och andra indikationer.
- 3) Det följer av artikel 3, artikel 5.1 och artikel 9 i direktiv 96/61 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och direktiv 2008/1, samt artikel 4, artikel 5, och artikel 14 i direktiv 2010/75, att de tillståndsvillkor som var nödvändiga för att säkerställa att anläggningen som beviljats tillstånd inledningsvis, från och med den 30 oktober 2007, efterlevde direktiv 96/61, senare efterlevde direktiv 2008/1 och från och med den 7 januari 2014 efterlevde direktivet om industriutsläpp, skulle tillämpas utan ytterligare dröjsmål från och med tidpunkten då tillståndet trädde i kraft – under förutsättning att det inte finns särskilda skäl som kan motivera uppskov med genomförandet, till exempel till följd av att kommissionen antagit ett nytt beslut om bästa tillgängliga teknik –, eftersom en miljökvalitetsnorm som ska iakttas i den mening som avses i artikel 18 i direktivet 2010/75, träder i kraft först senare eller när vissa föroreningar som från början är godtagbara först till följd av senare utveckling ska kvalificeras som betydande i den mening som avses i artikel 11 c i direktivet 2010/75.