



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 14 декември 2023 година¹

Дело C-626/22

C. Z. и др.

срещу

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale di Milano (Първоинстанционен съд Милано, Италия)

„Преюдициално запитване — Директива 2010/75 — Емисии от промишлеността — Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването — Преразглеждане и актуализиране на условията на разрешителното — Мерки за опазването на околната среда и човешкото здраве“

I. Въведение

1. Стоманодобивно предприятие „Ilva“ в Таранто, от една страна, е една от най-големите инсталации от този тип в Европа и важен икономически фактор. От друга страна, съгласно констатациите на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) то причинява значително отрицателно въздействие върху околната среда и уврежда здравето на местните жители².

2. Основните изисквания на правото на Съюза към такива инсталации са установени в Директивата относно емисиите от промишлеността³ и в правните актове относно най-добрите налични техники, т.нар. заключения за НДНТ, които Комисията е изготвила съвместно със заинтересованите страни и представители на държавите членки.

3. В правен спор относно това дали стоманодобивното предприятие „Ilva“ се експлоатира в съответствие с тези изисквания Съдът е запитан какво значение следва да се придава на определена информация относно въздействието на това предприятие върху човешкото здраве и кои емисии следва да се вземат предвид. Поставя се и въпросът дали е допустимо постоянно да се удължава срокът за изпълнение на определени условия за издаване на разрешително.

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Решения на ЕСПЧ от 24 януари 2019 г., Cordella и др./Италия (СЕ:ЕCHR:2019:0124JUD005441413), и от 5 май 2022 г., Ardimento и др./Италия (СЕ:ЕCHR:2022:0505JUD000464217).

³ Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 2010 г., стр. 17).

4. Вярно е, че наскоро Съдът вече получи възможност да разгледа някои въпроси, свързани с определянето на пределно допустими стойности при издаването на разрешителни за инсталации⁴. Настоящото преюдициално запитване обаче му дава възможност да се занимае по-обстойно с общите условия за издаване на разрешителни съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Директивата относно емисиите от промишлеността преработва Директива 2008/1/ЕО за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването⁵, която кодифицира Директива 96/61/ЕО⁶ за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването без съществени изменения. Много от разпоредбите на трите директиви обаче са идентични или поне много сходни.

6. Макар че в своите въпроси запитващата юрисдикция се позовава на множество съображения и разпоредби от Директивата относно емисиите от промишлеността, от значение са само посочените по-долу.

7. В член 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността се съдържат определения на различни понятия:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

2. „замърсяване“ означава всяко пряко или косвено постъпване във въздуха, водите или земята на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в резултат от човешка дейност, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве или качеството на околната среда, да предизвикат увреждане на материалните блага, да ограничат или предотвратят възможностите за използване на полезните качества на околната среда и останалите нейни законосъобразни ползвания;

3. „инсталация“ означава всяко неподвижно техническо съоръжение, в което се извършват една или повече от посочените в приложение I или в част 1 от приложение VII, дейности⁷ или други такива дейности, извършвани на същата площадка, които са непосредствено свързани с тях и имат техническа връзка с дейностите, изброени в същите приложения, и могат да окажат въздействие върху емисиите и замърсяването;

[...]

⁴ Решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. (ОВ L 24, 2008 г., стр. 8).

⁶ Директива на Съвета от 24 септември 1996 г. (ОВ L 257, 1996 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15 том 3 стр. 183).

⁷ В точки 2.2—2.4 от приложение I се посочват различни промишлени дейности, свързани със стомана и чугун.

5. „норма за допустими емисии“ означава масата, изразена посредством определени конкретни показатели, концентрацията и/или нивото на емисиите, които не може да бъдат превишавани по време на един или повече периоди от време

10. „най-добри налични техники“ означава най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на дейностите и методите за тяхното осъществяване, показващ практическата пригодност на съответните техники за осигуряване на основа за определяне на съответните норми за допустими емисии и други условия на разрешителното, имащи за цел предотвратяването, а в случаите, когато това е практически невъзможно, намаляването на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло:

а) „техники“ включва както използваната технология, така и начина на проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация и извеждане от експлоатация на инсталацията;

б) „налични техники“ означава техники, разработени в мащаб, който позволява прилагането им в съответния промишлен отрасъл, при жизнени в икономически и технически смисъл условия и отчитане на свързаните с тях разходи и предимства, независимо от това, дали тези техники се използват или създават във въпросната държава членка, при условие че са достъпни в разумна степен за оператора;

в) „най-добри“ означава най-ефективни с оглед постигането на висока степен на опазване на околната среда като цяло“.

8. Член 4, параграф 1 от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда задължение за притежаване на разрешително:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че няма инсталации, включително горивни инсталации, инсталации за изгаряне на отпадъци или инсталации за съвместно изгаряне на отпадъци, експлоатирани без разрешително.

[...]“.

9. Относно условията за издаване на разрешително член 5 от Директивата относно емисиите от промишлеността препраща към Директивата:

„Без да се засягат останалите изисквания, предвидени в националното право или правото на Съюза, компетентните органи издават разрешително, ако инсталацията съответства на изискванията на настоящата директива“.

10. Прилагането на условията на разрешителното се урежда в член 8 от Директивата относно емисиите от промишлеността:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират спазването на условията на разрешителното.

2. В случай на нарушаване на условията на разрешителното държавите членки гарантират, че:

- а) операторът информира незабавно компетентния орган;
- б) операторът предприема незабавно необходимите мерки, с които да гарантира възстановяване на съответствието във възможно най-кратък срок;
- в) компетентният орган изисква операторът да предприеме всички подходящи допълнителни мерки, които този компетентен орган счита за необходими за възстановяване на съответствието.

Ако нарушението на условията на разрешителното създава непосредствена опасност за човешкото здраве или заплаха за непосредствено значително отрицателно въздействие върху околната среда, експлоатацията на инсталацията, горивната инсталация, инсталацията за изгаряне на отпадъци, инсталацията за съвместно изгаряне на отпадъци или на съответната част от тях се спира до възстановяване на съответствието съгласно първа алинея, букви б) и в)“.

11. Член 10 от Директивата относно емисиите от промишлеността урежда приложното поле на глава II:

„Настоящата глава се прилага за дейностите, предвидени в приложение I и, в случай че е приложимо, достигащи праговите стойности за капацитет, определени в същото приложение“.

12. Член 11 от Директивата относно емисиите от промишлеността съдържа общите принципи, уреждащи основните задължения на оператора. Специално внимание трябва да се обърне на букви а)—в):

- „а) предприемане на всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването;
- б) прилагане на най-добрите налични техники;
- в) недопускане на значително замърсяване“.

13. Съдържанието на заявлението за разрешително е предмет на член 12 от Директивата относно емисиите от промишлеността. Съгласно параграф 1, букви е) и ж) то трябва да включва описание на емисиите и технологиите:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, които да гарантират, че подадените заявления за разрешително включват описание на:

[...]

- е) вида и количеството на очакваните емисии от инсталацията за отделните компоненти на околната среда, както и определяне на възможните значителни въздействия на емисиите върху околната среда;

ж) предложените технологии и други техники за предотвратяване или, в случаите, когато това е невъзможно, за намаляване на емисиите от инсталацията“.

14. Член 13 от Директивата относно емисиите от промишлеността съдържа правила относно начина, по който Комисията, съвместно с държавите членки, съответните промишлени отрасли и неправителствени организации, съдействащи за опазването на околната среда, определя най-добрите налични техники.

15. Условието на разрешителното за спазването на основните задължения по член 11 от Директивата относно емисиите от промишлеността и по-широкообхватни стандарти за качество на околната среда по член 18 се уреждат в член 14:

„1. Държавите членки гарантират наличието в съответното разрешително на необходимите мерки за спазване на изискванията на членове 11 и 18.

Тези мерки включват най-малкото:

а) норми за допустими емисии на замърсяващите вещества, изброени в приложение II, и други замърсяващи вещества, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества, като се вземат предвид свойствата и способността им да пренасят замърсяване от един компонент на околната среда в друг;

[...]

2. За целите на параграф 1, буква а) нормите за допустими емисии могат да бъдат допълнени или заменени от равностойни показатели или технически мерки, осигуряващи равностойна степен на опазване на околната среда.

3. Заклученията за НДНТ служат за отправна точка при определяне на условията на разрешителното.

4. Без да се засяга член 18, компетентният орган може да определя по-строги условия на разрешителното от тези, които могат да бъдат изпълнени чрез използването на най-добрите налични техники, описани в заключенията за НДНТ. Държавите членки могат да установят правила, според които компетентният орган може да определя по-строги условия.

5. [...]

6. Когато дадена дейност или вид производствен процес, провеждан в рамките на дадена инсталация, не са включени в никое от заключенията за НДНТ или в случай че тези заключения не се отнасят до всички потенциални въздействия от тази дейност или процес върху околната среда, компетентният орган, след предварителни консултации с оператора, определя условията на разрешителното въз основа на най-добрите налични техники, които той е определил за съответните дейности или процеси, като отделя особено внимание на критериите, изброени в приложение III.

7. [...]“.

16. Член 15, параграфи 2 и 3 от Директивата относно емисиите от промишлеността съдържа относимите към настоящия случай правила относно определянето на нормите за допустими емисии:

„2. Без да се засяга член 18, нормите за допустими емисии и равностойните показатели и технически мерки, посочени в член 14, параграфи 1 и 2, се основават на най-добрите налични техники, без да предписват използване на каквато и да било техника или конкретна технология.

3. Компетентният орган определя норми за допустими емисии, които гарантират, че при нормални експлоатационни условия емисиите не надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники съгласно заключенията за НДНТ, посочени в член 13, параграф 5, по един от следните начини:

- а) като определя нормите за допустими емисии, които не надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники. Тези норми за допустими емисии се отнасят за същите или за по-кратки периоди от време и за същите референтни условия като емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники; или
- б) като определя норми за допустими емисии, различни от посочените в буква а) по отношение на нормите, периодите от време и референтните условия.

Когато се прилага буква б), компетентният орган извършва най-малко веднъж годишно оценка на резултатите от мониторинга на емисиите, за да се гарантира, че емисиите при нормални експлоатационни условия не са надвишили емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники“.

17. Член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда допълнителни условия за спазването на стандарти за качество на околната среда:

„Когато даден стандарт за качество на околната среда изисква по-строги условия от тези, постижими чрез използването на най-добрите налични техники, в разрешителното се включват допълнителни мерки, без да се засяга действието на други мерки, които може да бъдат взети с цел спазване на стандартите за качество на околната среда“.

18. Член 21 от Директивата относно емисиите от промишлеността се отнася до редовното преразглеждане и актуализиране на условията на разрешителното. Преразглеждане по-специално е необходимо в срок от четири години от решението за нови заключения за НДНП (параграф 3), след приемането на нови или преразгледани стандарти за качество на околната среда (параграф 5, буква в) и

„при причиняване на замърсяване от инсталацията, което е толкова значително, че се налага преразглеждане на съществуващите норми за допустими емисии в разрешителното или включване на нови такива норми в него“ (параграф 5, буква а).

Б. Италианското право и измененията на разрешителното във времето

1. Общата правна уредба

19. Италия транспонира Директивата относно емисиите от промишлеността с Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale“ (Законодателен декрет № 152 от 2006 г. за нормативната уредба в областта на околната среда), наричан също „Testo unico Ambiente“ (Консолидиран текст за околната среда).

2. Специалната правна уредба от 2012 г.

20. Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Декрет-закон № 207 от 3 декември 2012 г.), преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 231 от 24 декември 2012 г., съдържа обаче специални разпоредби за спорното стоманодобивно предприятие. Те са въведени, след като през 2012 г. съдията по предварителното производство към Tribunale di Taranto (Първоинстанционен съд Таранто, Италия) разпорежда обезпечителна мярка спрямо инсталациите и материалите на Ilva, като изключва възможността за използването им.

21. Член 1, параграф 1 от Декрет-закон № 207 въвежда понятието „предприятие от национален стратегически интерес“. Той предвижда, че когато е налице абсолютна необходимост от запазване на заетостта и производството, при преразглеждането на комплексното екологично разрешително министърът на околната среда може да разреши продължаването на дейността за 36 месеца, при условие че се спазват изискванията, които се съдържат в решението за преразглеждане на това разрешително, включително когато съдебният орган е наложил заповед или възбрана върху активите на предприятието и без да се засяга осъществяването на дейността на предприятието.

22. Член 1 bis, параграф 1 от Декрет-закон № 207 предвижда, че във всички зони, в които има предприятия от национален стратегически интерес, компетентните териториални здравни органи „изготвят съвместно и актуализират поне веднъж годишно доклад за оценка на вредите за здравето, включително въз основа на регионалния регистър на раковите заболявания и на епидемиологичните карти на социалнозначимите заболявания, свързани с въздействието на околната среда“.

23. Член 3 от Декрет-закон № 207 посочва, че „стоманодобивната инсталация на дружество Ilva S.p.A. в Таранто представлява предприятие от национален стратегически интерес“ и разрешава на дружество Ilva, в рамките на ограниченията, приети в решението за комплексното екологично разрешително за 2012 г., и за срок от 36 месеца, считано от датата на влизане в сила на посочения декрет-закон (т.е. до 3 декември 2015 г.), „да продължи производствената дейност в предприятието и да пусне в продажба продукцията [...]“.

3. Специалната правна уредба от 2013 г.

24. През 2013 г. е приет Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (Декрет-закон № 61 от 4 юни 2013 г.), преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 89 от 3 август 2013 г.

25. По-специално член 1, параграф 1 от Декрет-закон № 61 предвижда като обща разпоредба възможността за поставяне под извънредно временно управление на всяко дружество с определени параметри, което експлоатира поне едно промишлено предприятие от национален стратегически интерес, когато „производствената дейност е довела и обективно води до сериозна и съществена опасност за неприкосновеността на околната среда и здравето поради многократното неспазване на комплексното екологично разрешително“.

26. Член 2, параграф 1 от Декрет-закон № 61 предвижда, че за дружество Ilva „са налице“ предпоставките за поставяне под извънредно временно управление.

27. Член 1, параграф 5 от Декрет-закон № 61 предвижда освен това, че едновременно с назначаването на временния управител, комитет от трима експерти — избрани измежду лица с доказан опит и компетентност в областта на опазването на околната среда и здравето и промишления инженеринг, назначени от министъра на околната среда, след консултация с министрите на здравеопазването и на икономическото развитие — трябва, в съответствие с международните норми и тези на Европейския съюз, както и с националните и регионалните закони, да подготви „план за мерките и дейностите по опазване на околната среда и здравето“, който предвижда действията и сроковете, необходими за осигуряване на спазването на изискванията на закона и на комплексното екологично разрешително.

28. Съгласно член 1, параграф 7 от Декрет-закон № 61 одобряването на този план с Декрет на председателя на Министерския съвет е равностойно на изменение на комплексното екологично разрешително. За приключване на предвидените в комплексното екологично разрешително мерки се определя срок от „тридесет и шест месеца, считано от датата на влизане в сила на закона за преобразуване на [същия] декрет“, т.е. до 3 август 2016 г. Освен това параграфът изрично предвижда, че сама по себе си оценката на вредите за здравето не може да измени комплексното екологично разрешително, а разрешава на региона (като субект с правомощия и в областта на общественото здраве) да поиска преразглеждането му (резултатите от анализа на данните, получени от здравните органи, се делят на три нива в зависимост от установените проблеми, като само третото ниво дава право на региона да поиска преразглеждането на комплексното екологично разрешително).

29. В изпълнение на Декрет-закон № 61 е приет 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“ (Декрет на председателя на Министерския съвет от 14 март 2014 г. за „Одобряване на плана за мерките и дейностите по опазване на околната среда и здравето в съответствие с член 1, параграфи 5 и 7 от Декрет-закон № 61 от 4 юни 2013 г., преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 89 от 3 август 2013 г.“) (наричан по-нататък „ДПМС от 2014 г.“).

4. Специалната правна уредба от 2015 г.

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Декрет-закон № 1 от 5 януари 2015 г., преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 20 от 4 март 2015 г., разширява списъка на големите предприятия в несъстоятелност, допуснати до оздравително производство, разширявайки обхвата на това производство и до дружества, експлоатиращи поне едно промишлено предприятие от национален стратегически интерес. Следователно Ilva е

поставено в оздравително производство с Декрет на министъра на икономическото развитие от 21 януари 2015 г., което води до прекратяване на извънредното временно управление по силата на Декрет-закон № 61/2013.

31. Декрет-закон № 1 предвижда, че Планът за мерките и интервенциите, посочен в ДПМС от 2014 г., „се счита за осъществен, ако до 31 юли 2015 г. са изпълнени най-малко 80 % от предписанията, чийто срок изтича на тази дата“, и че срокът за изпълнение на останалите разпоредби е 3 август 2016 г.

5. Правната уредба от 2015 г. и 2016 г. относно продажбата на Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA“ (Декрет-закон № 191 от 4 декември 2015 г., „Неотложни разпоредби за прехвърлянето на трети страни на производствените комплекси на групата ILVA“), преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 13 на 1 февруари 2016 г., и Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (Декрет-закон № 98 от 9 юни 2016 г., „Неотложни разпоредби за приключване на процедурата по прехвърляне на производствените комплекси на групата ILVA“), преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 151 от 1 август 2016 г., уреждат тръжната процедура за прехвърлянето на предприятията от групата Ilva.

33. По-специално член 1, параграфи 8.1 и 8.2 от Декрет-закон № 191 от 2015 г. предвижда, че спечелилият търга участник може да подаде заявление за изменение на мерките и дейностите по опазване на околната среда, предвидени в одобрения с ДПМС от 2014 г. план. Предложените изменения трябва да гарантират стандарти за опазване на околната среда, съответстващи на разпоредбите на плана, одобрен с ДПМС от 2014 г., доколкото са съвместими и са разпоредени с ДПМС, който „има стойност на комплексно екологично разрешително, замества, когато е необходимо, оценката на въздействието върху околната среда и приключва всички текущи процедури за издаване на комплексно екологично разрешително“.

34. Предвижда се също така удължаване до 30 юни 2017 г. на срока за изпълнение на изискванията на комплексното екологично разрешително за 2012 г. и на плана, одобрен с ДПМС от 2014 г.

35. Декрет № 98 от 2016 г. изтегля оценката на предложените изменения на плана за опазване на околната среда, предвидени в ДПМС от 2014 г., на етап, предхождащ възлагането. Той също така предвижда приемането на нов ДПМС, съдържащ измененията в ДПМС от 2014 г., както и всички разрешения, необходими за експлоатацията на стоманодобивното предприятие, с оглед на новия промишлен план, представен от спечелилия търга участник.

36. Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Декрет-закон № 244 от 30 декември 2016 г.), преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 19 от 27 февруари 2017 г., още веднъж удължава до 30 септември 2017 г. срока за изпълнение на изискванията на комплексното екологично разрешително за 2012 г. и на плана, одобрен с ДПМС от 2014 г. Също така обвързва крайния срок за изпълнение на конкретни мерки за екологично почистване с валидното комплексно екологично разрешително.

6. *Разрешителното от 2017 г.*

37. DPCM del 29 settembre 2017, rubricato „Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13“ (ДПМС от 29 септември 2017 г., озаглавен „Одобряване на измененията в Плана за мерките и дейностите по опазване на околната среда и здравето, предвидени в Декрет на председателя на Министерския съвет от 14 март 2014 г. в съответствие с член 1, параграф 8.1 от Декрет-закон № 191 от 4 декември 2015 г., преобразуван в закон заедно с измененията със Закон № 13 от 1 февруари 2016 г.“) (наричан по-нататък „ДПМС от 2017 г.“) съдържа последните посочени в преюдициалното запитване изменения на разрешителното на стоманодобивно предприятие Ilva.

38. Той предвижда изменения и допълнения на екологичния план, посочен в ДПМС от 2014 г., като определя нов срок за изпълнение на конкретни мерки за екологично почистване — 23 август 2023 г.

39. Предвижда също така, че в случай на неизпълнение на плана, което не зависи от волята на оператора, се задейства процедура, водеща до отлагане на срока за изпълнение.

III. Фактите и преюдициалното запитване

40. В Таранто се намира стоманодобивно предприятие, собственост на Ilva, което е в оздравително производство. То се управлява от Acciaierie d'Italia S.p.A., което от своя страна е дъщерно дружество на Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸ В решение от 2019 г. ЕСПЧ установява, че това е най-големият промишлен стоманодобивен комплекс в Европа, който обхваща площ от около 1500 хектара и в който работят около 11 000 работници⁹.

41. Въпреки че стоманодобивното предприятие отдавна е в експлоатация, компетентните органи издават за първи път на 4 август 2011 г. разрешително за експлоатацията му въз основа на общата правна уредба на Италия за транспонирането на Директива 2008/1, която е заменена с Директивата относно емисиите от промишлеността. Компетентните органи изменят това разрешително на 26 октомври 2012 г.

42. Както обаче е видно от относимата правна уредба на Италия, от края на 2012 г. стоманодобивното предприятие вече не се експлоатира в съответствие с общата правна уредба на Италия за транспонирането на Директивата относно емисиите от промишлеността, а въз основа на многократно изменяна специална правна уредба.

43. Тази правна уредба предвижда по-специално в района да се извършва постоянен мониторинг на здравната ситуация, който при определени условия може да даде основание за преразглеждане на разрешителното.

⁸ По данни от уебсайта на дружеството то е приватизирано през 1995 г. и понастоящем 62 % от него са собственост на международна стоманодобивна група. Останалите дялове се държат от италианската държава (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, посетен на 16 август 2023 г.).

⁹ Решение на ЕСПЧ от 24 януари 2019 г., Cordella и др./Италия (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

44. Освен това се поставят срокове за изпълнението на мерки за намаляване на неблагоприятното въздействие върху околната среда, които вече са били включени в измененото комплексно екологично разрешително за 2012 г. В Декрет-закон № 61 от 2013 г. първоначално е предвиден срок до 3 август 2016 г., след което този срок е удължаван няколко пъти, като последният — определен след преюдициалното запитване от 2017 г. — е до 23 август 2023 г.

45. Според ишците обаче срокът за изпълнение на определени условия е бил удължен отново на 10 август 2023 г. В цитирания Декрет № 278 от 10 август 2023 г. на министъра на околната среда и енергийната сигурност¹⁰ са установени „алтернативни мерки“ („*measure alternative*“).

46. Ишците, жители на Таранто, предявяват пред Tribunale di Milano (Първоинстанционен съд, Милано, Италия) колективен иск срещу Ilva, Acciaierie d'Italia и Acciaierie d'Italia Holding за преустановяване на експлоатацията на инсталацията или поне на части от нея с цел защита на правото на здраве, на правото да живеят в тишина и спокойствие, както и на свързани с климата права. Според тях тези права са сериозно накърнени от десетилетия в резултат от дейността на стоманодобивното предприятие.

47. В това производство Tribunale di Milano (Първоинстанционен съд, Милано) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Могат ли [Директивата относно емисиите от промишлеността], и по-специално съображения 4, 18, 34, 28 и 29, член 3, точка 2 и членове 11, 12, и 23 [от тази директива], както и принципът на предпазните мерки и защита на човешкото здраве, посочени в член 191 ДФЕС и член 174 от Договора за Е[О], да се тълкуват в смисъл, че съгласно национален закон на държава членка на тази държава членка се предоставя възможността да предвиди, че оценката на вредите за здравето (ОВЗ) представлява акт, който не е част от процедурата за издаване и преразглеждане на комплексно екологично разрешително (КЕР) — в настоящия случай [Декрет на председателя на Министерския съвет (ДПМС)] от 2017 г. — и неговото изготвяне може да е лишено от автоматичен ефект с оглед на своевременното и ефективно разглеждане от компетентния орган в рамките на процедурата по преразглеждане на [комплексното екологично разрешително (КЕР)]/ДПМС, особено когато това води до неприемлив риск за здравето на значителна част от населението, засегната от емисиите на замърсители; или, напротив, Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че: i) допустимият риск за човешкото здраве може да бъде оценен чрез научен анализ от епидемиологично естество; ii) ОВЗ трябва да представлява акт, който е част от процедурата за издаване и преразглеждане на КЕР/ДПМС и дори е необходима предпоставка за това, и трябва по-специално задължително, ефективно и своевременно да се вземе предвид от органа, компетентен да издава и преразглежда КЕР?
- 2) Могат ли [Директивата относно емисиите от промишлеността], и по-специално съображения 4, 11, 18, 21, 34, 28 и 29 и член 3, точка 2 [и] членове 11, 14, 15, 18 и 21 да се тълкуват в смисъл, че съгласно национален закон на държава членка тази държава членка трябва да предвиди, че комплексното екологично разрешително (в случая КЕР от 2012 г., ДПМС от 2014 г., ДПМС от 2017 г.) трябва винаги да взема предвид всички

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, посетен на 16 октомври 2023 г.

вещества, предмет на емисии, за които са налице научни доказателства, че са вредни, включително фракциите на ПЧ_{10} и $\text{ПЧ}_{2,5}$, които във всеки случай са породени от подлежащата на оценка инсталация; или Директивата може да се тълкува в смисъл, че комплексното екологично разрешително (административната разрешителна мярка) трябва да обхваща само замърсяващи вещества, които се предвиждат априори поради естеството и вида на извършваната промишлена дейност?

- 3) Могат ли [Директивата относно емисиите от промишлеността], и по-специално съображения 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 и 43, както и член 3, точки 2 и 25, [и членове] 11, 14, 16 и 21 да се тълкуват в смисъл, че съгласно национален закон на държава членка тази държава членка може, при наличие на промишлена дейност, водеща до сериозна и съществена опасност за неприкосновеността на околната среда и човешкото здраве, да отложи срока, предоставен на оператора за привеждане на промишлената дейност в съответствие с издаденото разрешително, като изпълни предвидените в него мерки и дейности по опазване на околната среда и здравето, с приблизително седем години и половина спрямо първоначално определения срок и с обща продължителност от 11 години?“.

48. В главното производство писмени становища представят ищците, Ilva, Acciaierie d'Italia, Регион Пулия, Италианската република и Европейската комисия. Тези заинтересовани страни, както и още една встъпила страна в производството пред националния съд — Gruppo di Intervento Giuridico — участват и в съдебното заседание от 7 ноември 2023 г.

IV. Правен анализ

49. Запитващата юрисдикция иска да установи какво значение следва да се придава на определени данни относно въздействието на стоманодобивното предприятие върху човешкото здраве (вж. по този въпрос раздел Б) и на данни относно определени емисии (вж. по този въпрос раздел В), както и дали е допустимо постоянното удължаване на срока за изпълнението на определени условия на разрешителното (вж. по този въпрос раздел Г). Преди това обаче трябва да се разгледат възраженията срещу допустимостта на преюдициалното запитване.

А. Допустимост на преюдициалното запитване

50. Ilva и Acciaierie d'Italia считат преюдициалното запитване за недопустимо. Те твърдят, че запитващата юрисдикция не е изложила достатъчно доводи защо е необходимо тълкуване на посочените разпоредби и съображения (вж. по този въпрос подточка 1), че съгласно италианското право тълкуването на правото на Съюза не е релевантно (вж. по този въпрос подточка 2), и на последно място, че посочените разпоредби не са нито достатъчно точни, нито могат да бъдат противопоставяни в главното производство на Ilva и Acciaierie d'Italia, тъй като те са частноправни субекти (вж. по този въпрос подточка 3).

51. По принцип само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Тези въпроси се ползват с презумпция за

релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси¹¹.

1. Мотиви на преюдициалното запитване

52. Ilva и Acciaierie d'Italia се позовават на член 94, буква в) от Процедурния правилник, за да обосноват твърдението си, че запитващата юрисдикция не е предоставила информацията, която е необходима на Съда, за да предостави отговор на преюдициалното запитване.

53. Съгласно тази разпоредба в преюдициалното запитване запитващата юрисдикция трябва да изложи причините, поради които има въпроси относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.

54. В това отношение е вярно, че в своите въпроси запитващата юрисдикция посочва многобройни разпоредби и съображения от Директивата относно емисиите от промишлеността, както и член 191 ДФЕС, без да обясни подробно защо се нуждае от тълкуване на всички посочени текстове.

55. От преюдициалното запитване обаче недвусмислено следва, че запитващата юрисдикция иска да установи дали от посочените текстове произтичат три конкретни задължения. Ето защо предметът на преюдициалните въпроси е достатъчно ясно посочен в преюдициалното запитване.

2. Релевантност на преюдициалното запитване за решаването на спора съгласно италианското право

56. Ilva и Acciaierie d'Italia освен това твърдят, че поради различни съображения, основани на италианското право, исканото тълкуване не е релевантно за решаването на спора в главното производство. По-конкретно запитващата юрисдикция не можела нито да отмени разрешителното, нито да не го вземе предвид в решението си. Освен това законосъобразността на това разрешително вече била окончателно установена.

57. Съдът обаче не е компетентен да се произнася по основателността на тези възражения, тъй като той не е компетентен да тълкува националните разпоредби относно правомощията на запитващата юрисдикция. Това тълкуване е от изключителната компетентност на националните съдилища¹².

58. Освен това Италия, която не оспорва допустимостта на преюдициалното запитване, във връзка с производството по дело Cordella пред ЕСПЧ многократно е изтъквала, че искове пред италиански граждански съдилища, като този в главното производство по

¹¹ Решение от 6 октомври 2021 г., Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, т. 27 и 28 и цитираната съдебна практика).

¹² Решения от 27 октомври 2009 г., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, т. 57), и от 14 юни 2017 г., Online Games и др. (C-685/15, EU:C:2017:452, т. 45).

преюдициалното запитване, могат да гарантират ефективна правна защита на засегнати от рисковете за здравето лица в резултат от дейността на стоманодобивно предприятие Ilva¹³. Възможността за завеждането на такива искиви производства била в съответствие с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция¹⁴, съгласно който представители на обществеността, които отговарят на евентуално предвидените в националното право критерии, имат достъп до административни или съдебни производства за оспорване на действия или бездействия на частни лица, които нарушават разпоредбите на националното законодателство относно околната среда.

59. Ето защо и тези възражения не пораждат очевидни съмнения относно релевантността на преюдициалното запитване.

3. Пряка приложимост на разпоредбите, чието тълкуване се иска

60. На последно място, Ilva и Acciaierie d'Italia твърдят, че преюдициалното запитване не е релевантно за решаването на спора, тъй като разпоредбите, за които е поискано тълкуване, нямат пряка приложимост както по принцип, така и по-специално спрямо тях като частноправни субекти. Тяхното правно положение произтичало по-скоро от специалната правна уредба, която Италия е приела за стоманодобивното предприятие.

61. Във връзка с този довод следва да се признае, че директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект, и следователно тя самата не може да му бъде противопоставяна. Всъщност, ако възможността за позоваване на разпоредба от директива, която не е транспонирана или е транспонирана неправилно, се разпростре спрямо отношенията между частноправните субекти, това би означавало да се признае на Европейския съюз правомощието да налага с директен ефект задължения на частноправните субекти, въпреки че той разполага с такава компетентност само когато е оправомощен да приема регламенти. В този смисъл дори ясна, точна и безусловна разпоредба на директива, чиято цел е да предостави права или да наложи задължения на частноправни субекти, не може да се прилага в рамките на спор, страни по който са единствено частноправни субекти. Също така не е възможно да се прави позоваване на директива в спор между частноправни субекти с цел противоречащата на тази директива правна уредба на държава членка да остане без приложение¹⁵.

62. Въпреки това тълкуването на дадена директива може да бъде решаващо в спор между частноправни субекти, тъй като — когато прилагат националното право — националните юрисдикции, които имат правомощието да го тълкуват, са длъжни да вземат предвид всички разпоредби на това право и да приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да могат, доколкото е възможно, да го тълкуват в светлината на текста и целите на разглежданата директива, така че да постигнат предвидения от нея резултат и да се съобразят по този начин с член 288, трета алинея ДФЕС¹⁶.

¹³ Решение на ЕСПЧ от 24 януари 2019 г., Cordella и др./Италия (СЕ:ЕCHR:2019:0124JUD005441413, § 112), както и съобщение на италианското правителство за 1459-тото заседание на Комитета на Министрите на Съвета на Европа (март 2023 г.), документ DH-DD(2023)36 от 6 януари 2023 г., стр. 9.

¹⁴ Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

¹⁵ Решение от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 42—44 и цитираната съдебна практика).

¹⁶ Решение от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 39 и цитираната съдебна практика).

63. Само италианските съдилища могат да решат до каква степен е налице свобода за такова тълкуване на италианското право в съответствие с правото на Съюза.

64. Освен това съгласно наличната информация италианската държава все още държи дял от почти 40 % в Ilva¹⁷ и упражнява особено влияние чрез временен управител и комитет от трима експерти. Поради това не е изключено Ilva да е еманация на италианската държава, която от своя страна не трябва да има възможността да се възползва от неправилно прилагане на Директивата относно емисиите от промишлеността¹⁸. В този случай Директивата би могла да е пряко противопоставима на Ilva¹⁹.

65. Що се отнася до възражението, че поради съдържанието си посочените в преюдициалните въпроси разпоредби не могат да породят пряко приложими задължения, този проблем може да бъде разгледан при анализа на отделните въпроси, въпреки че те не се отнасят конкретно до него.

66. Следователно и тези възражения трябва да бъдат отхвърлени, а преюдициалното запитване е допустимо в своята цялост.

Б. По първия въпрос — оценка на вредите за здравето

67. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи какво значение следва да се придава на предвидена в италианското право оценка на вредите за здравето за издаването и преразглеждането на комплексното екологично разрешително за инсталация съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността, ако заключението от тази оценка е, че рискът за здравето на значителна част от населението, засегната от емисиите на замърсители, е неприемлив.

68. Член 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда, че държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че няма инсталации, експлоатирани без разрешително. В член 5, параграф 1 се посочва, че без да се засягат останалите изисквания, предвидени в националното право или правото на Съюза, компетентните органи издават разрешително, ако инсталацията съответства на изискванията на настоящата директива. Съгласно член 10 изискванията по глава II (членове 10—27) се прилагат за дейностите, предвидени в приложение I, и в случай че е приложимо, достигащи праговите стойности за капацитет, определени в същото приложение.

69. Следва да се приеме, че спорното стоманодобивно предприятие е инсталация по смисъла на член 3, точка 3 във връзка с точка 2.2 (Производство на чугун и стомана) от приложение I; възможно е освен това да са относими и точки 2.3 (Обработване на черни метали) и 2.4 (Леярни за черни метали) от приложението. Като се има предвид големината на инсталацията, би трябвало да са достигнати и праговете за количество.

¹⁷ Вж. по-горе бележка под линия 8.

¹⁸ Вж. решения от 12 юли 1990 г., Foster и др. (C-188/89, EU:C:1990:313, т. 17), и от 10 октомври 2017 г., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, т. 32).

¹⁹ Вж. решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 91).

70. Що се отнася до рисковете за здравето, същественият изисквания произтичат от член 11 от Директивата относно емисиите от промишлеността, в който се определят основните задължения за експлоатацията на инсталации. Интерес представляват по-специално букви а), б) и в). Член 11, буква а) предвижда да се предприемат всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването, буква б) задължава да се прилагат най-добрите налични техники, а съгласно буква в) инсталациите не трябва да причиняват значително замърсяване.

71. Тъй като в член 11, букви а) и в) от Директивата относно емисиите от промишлеността се прави връзка с понятието за замърсяване, от решаващо значение е неговото определение в член 3, точка 2. Съгласно определението „замърсяване“ означава всяко пряко или косвено постъпване във въздуха, водите или земята на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове в резултат от човешка дейност, които могат да окажат вредно въздействие върху човешкото здраве.

72. Следователно, противно на становището на Ilva, проверката дали са спазени основните задължения по член 11, букви а) и в) от Директивата относно емисиите от промишлеността, т.е. дали са взети достатъчно превантивни мерки срещу замърсяването и дали е предотвратено значително замърсяване, изисква да се оцени въздействието на инсталацията върху човешкото здраве и емисиите от инсталацията, които могат да имат такова въздействие²⁰.

73. Редът и условията на тази оценка обаче се установяват само при по-внимателно разглеждане на съответните основни задължения. При това най-напред трябва да се изясни значението на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността, тъй като текстът на немски език на тази разпоредба е неясен (вж. по този въпрос подточка 1). На следващо място трябва да се анализира понятието за значително замърсяване на околната среда съгласно член 11, буква в) (вж. по този въпрос подточка 2) и задължението за преразглеждане на разрешителното съгласно член 21 (вж. по този въпрос подточка 3).

1. Член 11, буква а) — „*geeignete Vorsorgemaßnahmen*“ („подходящи предпазни мерки“)

74. Член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността предвижда в текста на немски език да се предприемат „*alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen*“ („всички подходящи предпазни мерки“) срещу замърсяването. Този израз предполага задължение с много широк обхват. Текстовете на другите езици и систематичното място на разпоредбата обаче ограничават неговото действие.

²⁰ Вж. още Kirton, J., Horrocks, S. Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide (Impel report, 2004/10, по-специално стр. 12 и 13). Мрежата на Европейския съюз за прилагане и изпълнение на законодателството в областта на околната среда (IMPEL) се представя като международна асоциация с нестопанска цел на органите по околна среда на държавите — членки на Европейския съюз, присъединяващите се страни и страните — кандидатки за членство в ЕС, страните от ЕИП и ЕАСТ, както и потенциалните кандидатки за присъединяване към Европейската общност. Нейната мисия е да осигури ефективно прилагане и изпълнение на европейското законодателство в областта на околната среда чрез насърчаване на професионалното сътрудничество, обмена на информация и най-добри практики между регулаторните органи в областта на околната среда (impel.eu).

а) Тълкуване на текста на немски език

75. Понятието „Vorsorgemaßnahme“ („предпазна мярка“) напомня за принципа на предпазните мерки, който съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС е в основата на политиката на Съюза в областта на околната среда, включително на Директивата относно емисиите от промишлеността²¹, и е предмет на обширна съдебна практика.

76. Този принцип позволява да се предприемат защитни мерки срещу рискове, чието съществуване или обхват не са установени съгласно най-добрите налични научни познания²². Поради това е възможно тези рискове да бъдат опровергани от бъдещи познания, така че защитните мерки да се окажат излишни.

77. В светлината на принципа на предпазните мерки Съдът дори тълкува определени разпоредби на вторичното право в смисъл, че те не допускат мерки, докато с оглед на най-добрите налични научни познания не е сигурно дали са изключени всички рискове²³.

78. Изглежда, че понятието „geeignet“ („подходящ“) дори разширява задължението по член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността. Една мярка следва по-специално да се счита за „подходяща“, ако с нея може да се постигне набелязана цел. Без значение в това отношение е дали необходимите усилия са в разумно съотношение спрямо тази цел. Свобода на преценка в най-добрия случай има по отношение на въпроса дали от научна гледна точка дадена мярка изобщо може да постигне целта си.

79. Следователно „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen“ („всички подходящи предпазни мерки срещу замърсяването“) по смисъла на текста на немски език на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността би трябвало да включват *всички* мерки за предотвратяване на причиненото от експлоатацията на инсталацията замърсяване, което не може да бъде изключено с оглед на най-добрите налични научни познания. При по-стриктно тълкуване на принципа на предпазните мерки тази разпоредба би могла да се разбира дори в смисъл, че разрешително за дадена инсталация може да бъде издадено само ако се отстранят всякакви съмнения, че тя ще се експлоатира без замърсяване на околната среда.

80. Само в текста на немски език на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността обаче се изискват „geeignete Vorsorgemaßnahmen“ („подходящи предпазни мерки“).

²¹ Решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173), т. 53).

²² Решения от 5 май 1998 г., National Farmers' Union и др. (C-157/96, EU:C:1998:191, т. 63 и 64), от 9 септември 2003 г., Monsanto Agricoltura Italia и др. (C-236/01, EU:C:2003:431, т. 111), и от 1 октомври 2019 г., Blaise и др. (C-616/17, EU:C:2019:800, т. 43).

²³ Вж. решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173, т. 53), във връзка с Директивата относно емисиите от промишлеността и Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109). Вж. решения от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, т. 44, както и т. 58 и 59), и от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 66), а във връзка с правото в областта на отпадъците вж. решение от 24 октомври 2019 г., Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, т. 58). Вж. също Sobotta, C. Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU — a new yardstick in EU environmental decision making?, ERA Forum 2020, 723.

б) Текстове на другите езици

81. Вярно е, че текстовете на другите езици съответстват на текста на немски език, доколкото те също изискват „всички“ мерки. Те обаче не използват понятието за предпазните мерки, а се опират на принципа на превантивните действия, който съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС също е в основата на политиката на Съюза в областта на околната среда. Само в текстовете на словенски („preprečevanje“) и фински („estävät“) език се използват понятия, които не съответстват на понятието за този принцип в член 191, параграф 2 ДФЕС, но вероятно и те трябва да се разбират по-скоро в смисъл на превантивни действия или превенция, отколкото на предпазни мерки.

82. Досега Съдът почти не е разглеждал принципа на превантивните действия, но вече е приел, че Съюзът и държавите членки са длъжни да предотвратяват, намаляват, и доколкото това е възможно, отстраняват замърсяването на околната среда още при източника чрез приемане на мерки, с които да се елиминират *установените* рискове²⁴. Ето защо, докато принципът на предпазните мерки обхваща ситуации на несигурност по отношение на рисковете, принципът на превантивните действия следва да се ограничи до защитни мерки, когато рисковете или опасностите, на които се противодейства, са установени²⁵.

83. Освен това в текстовете на другите езици на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността не се изисква да се вземат „подходящи“ мерки. На другите езици се използват по-скоро понятия като „appropriate“ (на английски), „approprié“ (на френски), „adecuado“ (на испански) или дори „oportuno“ (на италиански). Макар да могат да се преведат и като „подходящи“, тези понятия, за разлика от немската дума, позволяват да се извърши претегляне дали усилията, свързани с въпросните защитни мерки, са в разумно съотношение спрямо защитния ефект и съответния риск.

84. Поради това в текстовете на другите езици на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността по-скоро става дума за задължение да се предприемат всички *подходящи* (или разумни) мерки за предотвратяване на установени екологични рискове от дадена инсталация.

²⁴ Решение от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2005:250, т. 165). Вж. обаче и решения от 5 октомври 1999 г., Lirussi и Bizzaro (C-175/98 и C-177/98, EU:C:1999:486, т. 51), и от 22 юни 2000 г., Fornasari и др. (C-318/98, EU:C:2000:337, т. 37), които разбират в този смисъл и принципа на предпазните мерки.

²⁵ Вж. по-специално моите заключения по дело Bayer CropScience и Bayer/Комисия (C-499/18 P, EU:C:2020:735, т. 107) и по дела ERG и др. (C-378/08, EU:C:2009:650, т. 67 и 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, т. 60) и Комисия/Франция (C-237/12, EU:C:2014:14, т. 30).

в) Систематично място и цел на член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността

85. Както е известно, текстовете на различните езици трябва да се тълкуват еднакво²⁶. Освен това няма език, на който текстът да има предимство пред текстовете на останалите езици²⁷. По-скоро посочената разпоредаба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част²⁸. Освен това генезисът на правната уредба също може да допринесе за нейното тълкуване²⁹.

86. Обстоятелството, че член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността не се отнася до предпазни, а до превантивни мерки, става ясно още от заглавието на Директивата и от член 1, първа алинея от нея. И на тези места от Директивата обаче текстът на немски език не е особено сполучлив.

87. Заглавието на немски език съдържа в скоби израза „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ („комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването“). Член 1, първа алинея от Директивата също установява правила за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, произтичащо от промишлени дейности. Както заглавието, така и член 1, първа алинея съответстват на преди това приложимите директиви 96/61 и 2008/1 за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването.

88. С изключение на немски, текстовете на всички езици от 1996 г. използват на двете посочени места понятието, което в член 191, параграф 2 ДФЕС съответства на превантивни действия, например „prévention“ на френски, „prevention“ на английски или „prevenzione“ на италиански. Текстовете на повечето езици, добавени след това, също използват еквивалента на превантивни действия³⁰, въпреки че има и текстове, които — подобно на този на немски език — използват друго понятие³¹.

89. Текстовете на всички езици и на трите директиви обаче си приличат по това, че нито в заглавието, нито в член 1 са използвали или използват понятието за предпазна мярка.

90. Освен това от заглавието и член 1, първа алинея от Директивата относно емисиите от промишлеността е видно също, че тя не цели да предотврати всяко замърсяване, тъй като там става дума и просто за *намаляване* на замърсяването или — на различните езици, напр. на английски — за неговия контрол. Следователно Директивата допуска определена степен на замърсяване на околната среда. В съответствие с това член 11, буква в) забранява само значителното замърсяване на околната среда.

²⁶ Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 13/14), от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 19), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 43).

²⁷ Решения от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 18), и от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, EU:C:2021:63, т. 65).

²⁸ Решения от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 27), и от 24 февруари 2022 г., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, т. 27).

²⁹ Решения от 22 октомври 2009 г., Zurita García и Choque Cabrera (C-261/08 и C-348/08, EU:C:2009:648, т. 57), от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 135), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 50), и от 20 декември 2017 г., Acacia и D'Amato (C-397/16 и C-435/16, EU:C:2017:992, т. 31).

³⁰ Така в текстовете на чешки, литовски, малтийски, унгарски, полски, румънски, словенски и словашки език.

³¹ Така в текстовете на български, естонски, хърватски и латвийски език.

91. Това се потвърждава в член 11, буква б) от Директивата относно емисиите от промишлеността. Съгласно този член при експлоатацията на инсталацията трябва да се прилагат най-добрите налични техники. Наистина, съгласно член 3, точка 10, буква в) „най-добри“ означава най-ефективни с оглед на постигането на висока степен на опазване на околната среда като цяло. Съгласно член 3, точка 10, буква б) обаче „налични техники“ са само техники, които са разработени в мащаб, позволяващ прилагането им в съответния промишлен отрасъл, при жизнени в *икономически* и технически смисъл условия и отчитане на свързаните с тях разходи и предимства. Следователно при определянето на най-добрите *налични* техники трябва да се вземат предвид и икономически аспекти.

92. Ограничаването на задължението за прилагане на най-добрите техники до „налични техники“ обаче би било лишено от смисъл, ако член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността установява задължение за предприемане на всяка „geeignete“ („подходяща“) предпазна мярка, независимо от икономическата осъществимост.

93. Обстоятелството, че задължението за прилагане на най-добрите налични техники по член 11, буква б) от Директивата относно емисиите от промишлеността конкретизира задължението по член 11, буква а) за предприемане на „всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването“, намира по-ясен израз в първоначалния текст на тези две задължения. Съгласно член 3, параграф 1, буква а) от Директиви 96/61 и 2008/1 трябва да се предприемат по-специално „всички необходими превантивни мерки срещу замърсяването, в частност посредством прилагане на най-добрите налични техники“³². Комисията не посочва мотиви, поради които в предложението си за преработения текст на Директивата е разделила тези два елемента³³. Тъй като в това предложение тя обяснява само новите и значително изменените разпоредби³⁴, може да се предположи, че е сметнала това изменение за незначително.

94. Въздействието върху здравето трябва да се взема предвид при определянето на най-добрите налични техники за целия Съюз. Съгласно член 3, точка 10 от Директивата относно емисиите от промишлеността тези техники по-специално трябва да предотвратяват или най-малкото да намаляват въздействието върху околната среда и да са най-ефективни с оглед на постигането на висока степен на опазване на околната среда. При това конкретното въздействие върху здравето на определена инсталация е важно, но само като част от данните, въз основа на които се оценяват различни техники. За разлика от това прилагането на най-добрите налични техники в рамките на Съюза съгласно член 11, буква б) в определена инсталация не зависи пряко от конкретното въздействие на съответната инсталация върху здравето.

г) Междинно заключение

95. Следователно член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността трябва да се разбира в смисъл, че трябва да се вземат всички подходящи мерки за предотвратяване или намаляване на установени екологични рискове от дадена инсталация.

³² По сходен начин още и в член 4, точка 1 от Директива 84/360/ЕИО на Съвета от 28 юни 1984 година относно борбата със замърсяването на въздуха от промишлени инсталации (ОВ L 188, 1984 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1 стр. 145): „са взети всички необходими превантивни мерки срещу замърсяване на въздуха, включително прилагането на най-добрата налична технология, при условие че прилагането на тези мерки не води след себе си до излишни разходи“.

³³ COM(2007) 844 окончателен, член 12 (стр. 31).

³⁴ COM(2007) 844 окончателен (стр. 11).

96. Мерките по член 11, буква а) от Директивата включват по-специално прилагането на най-добрите налични техники съгласно член 11, буква б). При прилагането на тази разпоредба към определена инсталация не е необходимо да се взема предвид конкретното ѝ въздействие върху здравето.

2. Член 11, буква в) от Директивата относно емисиите от промишлеността

97. Член 11, буква в) обаче може да установи задължения за защитни мерки, които да надхвърлят най-добрите налични техники, поради специфични характеристики на съответната инсталация, по-специално поради условията на мястото, където се намира. Тази разпоредба предвижда, че инсталацията не трябва да причинява значително замърсяване на околната среда. Следователно, ако инсталацията причинява значително замърсяване въпреки прилагането на най-добрите налични техники, трябва да се вземат *допълнителни* защитни мерки за предотвратяване на това замърсяване.

98. Такива защитни мерки също трябва да се считат за разумни по смисъла на член 11, буква а), тъй като понятието „значително замърсяване“ е абсолютната граница, която не бива да се преминава при експлоатацията на инсталации. Ако не е възможно предприемането на съответни защитни мерки, инсталацията не може да получи разрешително.

99. Въпреки че в член 3, точка 2 Директивата относно емисиите от промишлеността дава определение на понятието за замърсяване, тя не уточнява кога то трябва да се счита за значително. Това може да се установи само въз основа на оценка на съответното замърсяване на околната среда и неговото въздействие.

100. Такава оценка може да се изведе по абстрактен начин от други разпоредби. Така например Съдът вече е постановил, че превишаването на пределно допустимите стойности за серен диоксид в атмосферния въздух съгласно Директивата относно качеството на атмосферния въздух³⁵ трябва да се счита за значително замърсяване на околната среда³⁶.

101. Този пример обаче не се основава на специалния характер на посочената разпоредба. Напротив, според мен е необходимо като значително да се квалифицира всяко замърсяване, което, като се вземат предвид евентуалните изключения, води до положение, което е несъвместимо с която и да е приложима разпоредба за опазване на околната среда.

102. В правото на Съюза обаче няма специални разпоредби, от които да следва кои въздействия върху човешкото здраве от причинено от инсталация замърсяване на околната среда водят пряко до извода, че замърсяването на околната среда е значително. Съдът не може да прецени дали в италианското национално право съществуват разпоредби, които да водят до това заключение.

103. Замърсяване обаче може да се счита за значително по смисъла на член 11, буква в) от Директивата относно емисиите от промишлеността и поради последици за човешкото здраве, независимо дали са нарушени специални разпоредби на правото в областта на

³⁵ Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1), изменена с Директива (ЕС) 2015/1480 на Комисията от 28 август 2015 г. (ОВ L 226, 2015 г., стр. 4).

³⁶ Решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173), т. 50). Вж. още член 4, точка 4 от Директива 84/360/ЕИО.

околната среда. Това следва дори от самото обстоятелство, че съгласно член 191, параграф 1, второ тире ДФЕС политиката на Съюза в областта на околната среда — включително Директивата — има за цел и защитата на здравето на хората. Освен това член 9 и член 168, параграф 1, първо изречение ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права на Европейския съюз задължават при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве³⁷. Поради това опазването на човешкото здраве е от особена важност и може да оправдае и значителни неблагоприятни икономически последици³⁸.

104. В Директивата относно емисиите от промишлеността това намира израз по-специално в обстоятелството, че съгласно член 8, параграф 2, второ изречение нарушение на условията на разрешителното изисква спиране на експлоатацията на инсталацията само при непосредствено *значително* отрицателно въздействие върху околната среда до възстановяване на съответствието, докато, ако въздействието е върху човешкото здраве, това се изисква при *всяка* непосредствена опасност за него.

105. Действително тази разпоредба подкрепя схващането, че замърсяване на околната среда, което създава опасност за човешкото здраве, винаги е значително. Въпреки това не е изключено при някои неблагоприятни последици за здравето, които не са толкова значими, да е допустимо причинилото ги замърсяване на околната среда да се счита за незначително. Това се подкрепя по-специално от обстоятелството, че още в определението за замърсяване на околната среда в член 3, точка 2 от Директивата относно емисиите от промишлеността се посочва възможността за увреждане на човешкото здраве. Ако това винаги би имало за последица, че съответното замърсяване на околната среда е значително, законодателят щеше изрично да посочи това.

106. Следователно замърсяване на околната среда, което причинява неблагоприятни последици за здравето, е значително само ако тези последици се считат за прекомерно увреждане на човешкото здраве.

107. Като критерий за това IMPEL (мрежата на европейските органи за опазване на околна среда) счита през 2005 г., че до един допълнителен смъртен случай годишно на всеки 1 000 000 души и до един допълнителен случай на заболяване без фатален изход на всеки 100 000 души³⁹ са все още приемливи и че поради това съответното замърсяване на околната среда е незначително. За сравнение: през 2011 г. в Съюза вследствие на пътнотранспортни произшествия са загинали около 70 на 1 000 000 души, а през 2020 г. — 49⁴⁰. Точното разграничаване между значителни и незначителни неблагоприятни последици за здравето обаче може да се прави само във всеки отделен случай, като се вземат предвид значението на инсталацията и възможните алтернативи.

³⁷ Вж. решения от 1 април 2008 г., Парламент и Дания/Комисия (C-14/06 и C-295/06, EU:C:2008:176, т. 75), и от 1 октомври 2019 г., Blaise и др. (C-616/17, EU:C:2019:800, т. 42).

³⁸ Определение от 12 юли 1996 г., Обединено кралство/Комисия (C-180/96 R, EU:C:1996:308, т. 93), както и решения от 17 юли 1997 г., Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, т. 43), от 19 април 2012 г., Artegoda/Комисия (C-221/10 P, EU:C:2012:216, т. 99), и от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 156).

³⁹ Цитирано в бележка под линия 20, стр. 19.

⁴⁰ Евростат, Causes of death: tables and figures (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/64/SE-Causes_of_death_2023.xlsx, посетен на 1 септември 2023 г.).

108. Въпреки това неблагоприятни последици за здравето от замърсяване на околната среда, които — както установява ЕСПЧ по отношение на стоманодобивно предприятие Ilva⁴¹ — представляват нарушение на основните права, вече не могат да се приемат *prima facie* за незначителни. Вероятно затова в първия си въпрос запитващата юрисдикция посочва, че рискът за здравето на значителна част от населението, засегната от емисиите на замърсители, е неприемлив.

109. При решаването на спора по главното производство запитващата юрисдикция ще трябва обаче да вземе предвид и факта, че междувременно са били приложени допълнителни защитни мерки, поради което обстоятелствата са различни спрямо тези, въз основа на които са приети решения на ЕСПЧ от 24 януари 2019 г. и 5 май 2022 г., както и спрямо досегашната оценка на вредите за здравето.

110. Следователно, наред с прилагането на най-добрите налични техники, мерките по член 11, буква а) от Директивата обхващат и мерките, които са необходими, за да се предотврати значително замърсяване от дадена инсталация по смисъла на член 11, буква в). Замърсяване на околната среда се счита за значително, ако води до положение, което, като се вземат предвид евентуални изключения, е несъвместимо с приложимите разпоредби за опазване на околната среда. Независимо от такива разпоредби замърсяване на околната среда се счита за значително, ако предвид обстоятелствата в конкретния случай води до прекомерни неблагоприятни последици за човешкото здраве. Замърсяване на околната среда, което нарушава основните права на засегнатите лица, като уврежда човешкото здраве, винаги е значително.

3. Преразглеждане на разрешително

111. В първия въпрос се споменава и преразглеждането на разрешително, което е уредено в член 21 от Директивата относно емисиите от промишлеността.

112. Това преразглеждане би трябвало да е от особено значение за вземането предвид на предвидената в италианското право оценка на вредите за здравето. Всъщност изглежда изключено тази оценка да е била взета предвид още когато през 2011 г. и 2012 г. са били издадени първите екологични разрешителни за стоманодобивното предприятие. Напротив, доколкото е видно, тя е въведена едва с член 1, параграф 7 от Декрет-закон № 61 от 4 юни 2013 г. Преди това въздействието на инсталацията върху здравето е трябвало да се взема предвид въз основа на други данни.

113. Преразглеждане по член 21, параграф 5, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността по-специално е необходимо при причиняване на замърсяване от инсталацията, което е толкова значително, че се налага преразглеждане на съществуващите норми за допустими емисии в разрешителното или включване на нови такива норми в него.

114. Следователно тази разпоредба прави връзка с основното задължение по член 11, буква в) от Директивата относно емисиите от промишлеността, като изисква преразглеждане, ако замърсяването от инсталацията впоследствие се окаже значително. Данни за наличието на такова замърсяване би трябвало да произтичат от изискваната

⁴¹ Решения на ЕСПЧ от 24 януари 2019 г., Cordella и др./Италия (СЕ:ЕCHR:2019:0124JUD005441413), и от 5 май 2022 г., Ardimento и др./Италия (СЕ:ЕCHR:2022:0505JUD000464217).

съгласно член 23, параграф 1 система за екологични инспекции, която трябва да обхване проверката на всички съответни последици за околната среда от съответните инсталации. Съгласно член 23, параграф 4, буква а) оценка на вредите за здравето, която се извършва и периодично актуализира след издаването на разрешителното, е елемент от тази система и очевидно е от значение за преценката по член 21, параграф 5, буква а). Ето защо тя трябва да се вземе предвид.

115. Впрочем, това, изглежда, е предвидено и в член 1, параграф 7 от Декрет-закон № 61, тъй като в съответствие с него, макар оценката на вредите за здравето сама по себе си да не може да измени комплексното екологично разрешително, въз основа на нея регионът може да поиска преразглеждане.

4. Отговор на първия въпрос

116. Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че при издаването на разрешително за инсталация съгласно членове 4 и 5 от Директивата относно емисиите от промишлеността и при преразглеждането на това разрешително съгласно член 21 от тази директива трябва да се гарантира спазването на основните задължения за експлоатацията на инсталацията съгласно член 11.

117. Член 11, буква а) от Директивата относно емисиите от промишлеността трябва да се разбира в смисъл, че трябва да се вземат всички разумни мерки за предотвратяване или намаляване на установени екологични рискове от дадена инсталация.

118. Мерките по член 11, буква а) от Директивата включват по-специално прилагането на най-добрите налични техники съгласно член 11, буква б). При прилагането на тази разпоредба към определена инсталация не е необходимо да се взема предвид конкретното ѝ въздействие върху здравето.

119. Мерките по член 11, буква а) от Директивата обхващат освен това мерките, необходими за предотвратяване на значително замърсяване с произход от дадена инсталация по смисъла на член 11, буква в). Замърсяване на околната среда се счита за значително, ако води до положение, което, като се вземат предвид евентуални изключения, е несъвместимо с приложимите разпоредби за опазване на околната среда. Независимо от такива разпоредби замърсяването на околната среда се счита за значително, ако предвид обстоятелствата в конкретния случай води до прекомерни неблагоприятни последици за човешкото здраве. Замърсяване на околната среда, което нарушава основните права на засегнатите лица, като уврежда човешкото здраве, винаги е значително.

120. Съгласно член 21, параграф 5, буква а) от Директивата преразглеждане на разрешителното е необходимо по-специално, ако впоследствие се установи, например въз основа на оценка на вредите за здравето, че дадена инсталация причинява значително замърсяване на околната среда.

В. По втория въпрос — вземане предвид на емисии

121. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността разрешителното на дадена инсталация трябва да взема предвид всички вещества, предмет на емисии, за които е научно известно,

че са вредни, включително фракциите ПЧ₁₀ (фини прахови частици) и ПЧ_{2,5} (още по-малки частици, ултрафини прахови частици), във всеки случай са породени от оценяваната инсталация, или разрешителното трябва да включва само замърсяващи вещества, които се предвиждат априори поради естеството и вида на извършваната промишлена дейност. В мотивите на преюдициалното запитване става дума също за мед, живак и нафтаген.

122. Както посочва Комисията, в своето заявление за издаване на разрешително съгласно член 12, параграф 1, буква е) от Директивата относно емисиите от промишлеността операторът трябва да опише вида и количеството на очакваните емисии от инсталацията за отделните компоненти на околната среда, както и възможните значителни въздействия на емисиите върху околната среда. Следователно това задължение се отнася само до очаквани емисии.

123. Ако впоследствие бъде издадено разрешително, съгласно член 14, параграф 1, буква а) и член 2 от Директивата относно емисиите от промишлеността то включва най-малкото норми за допустими емисии или равностойни мерки за замърсяващите вещества, изброени в приложение II, и други замърсяващи вещества, които е възможно да бъдат изпуснати от съответната инсталация в значителни количества.

124. Както правилно посочват ищите, приложение II към Директивата относно емисиите от промишлеността включва посочените в преюдициалното запитване замърсяващи вещества, а именно летливи органични съединения (т. 4), т.е. нафтаген, метали и метални съединения (т. 5), т.е. и мед и живак, както и прах, включително фини прахови частици (т. 6), т.е. и ПЧ₁₀ и ПЧ_{2,5}. Като изпускани във водите се посочват въглеродороди, а също и устойчиви и биоакумулируеми органични токсични вещества (т. 5), както и отново метали и метални съединения (т. 7).

125. Тези категории обаче са толкова общи, че от тях не могат да се изведат задължения за определяне на конкретни пределно допустими стойности за всяко посочено вещество, като например за всяко летливо органично съединение, всеки метал или всяка прахова фракция. Ето защо, както твърди Комисията, условието да е изпуснато значително количество се отнася не само за другите замърсяващи вещества, но и за замърсяващите вещества от приложение II към Директивата относно емисиите от промишлеността. За замърсяващите вещества от приложение II обаче, които не се изпускат в значително количество, обаче не се изискват пределно допустими стойности.

126. Доколкото се издават разрешителни за нови инсталации, по необходимост се вземат предвид само емисиите, които се предвиждат априори поради естеството и вида на извършваната промишлена дейност. Както посочва Ilva, този въпрос е трябвало да бъде изяснен при определянето на най-добрите налични техники, по-специално при обмена на информация съгласно член 13 от Директивата относно емисиите от промишлеността.

127. Най-добрите налични техники за производството на чугун и стомана са посочени в Решение за изпълнение на Комисията от 28 февруари 2012 г.⁴² и са описани по-подробно в референтен документ за НДНТ от 2013 г.⁴³. В тези документи се споменават, макар и

⁴² Решение за изпълнение 2012/135/ЕС за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) при производството на чугун и стомана съгласно Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно емисиите от промишлеността (ОВ L 70, 2012 г., стр. 63).

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

отчасти, посочените в преюдициалното запитване замърсяващи вещества⁴⁴ като елементи от групи замърсяващи вещества (прах, полициклични ароматни въглеводороди). Освен това не е изключено да се изисква вземането предвид на заключения за НДНТ и за други промишлени дейности⁴⁵.

128. Както вече беше посочено, съгласно член 11, букви а) и б) инсталациите трябва да се експлоатират, като се прилагат най-добрите налични техники⁴⁶. За тази цел заключенията за НДНТ, т.е. съответното решение за изпълнение на Комисията, служат съгласно член 14, параграф 3 за отправна точка при определяне на условията на разрешителното. Член 15, параграф 2 също предвижда пределно допустими стойности и равностойни мерки да се основават на най-добрите налични техники. Следователно, макар да не се цели да се предвиди прилагането на определена техника или технология, съгласно член 15, параграф 3 поне трябва да се гарантира, че емисиите не надхвърлят емисионните нива, свързани с най-добрите налични техники.

129. Необходимостта от определяне на по-строги норми за допустими емисии, по-специално за праховите частици ПЧ₁₀ и ПЧ_{2,5}, е възможно да произтича от Директивата относно качеството на атмосферния въздух⁴⁷. Всъщност определените в посочената директива пределно допустими стойности за качеството на въздуха са стандарти за качество на околната среда по смисъла на член 3, точка 6 и член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността⁴⁸. Ако за спазването на тези пределно допустими стойности в атмосферния въздух е необходимо на инсталацията да се наложат по-строги норми за допустими емисии, те трябва да бъдат определени съгласно член 18.

130. Тъй като Съдът вече е установил, че пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в атмосферния въздух в Таранто са били превишени⁴⁹, трябва най-малко да се провери дали не трябва да се завишат нормите за допустими емисии на спорното стоманодобивно предприятие. Изглежда обаче, че през последните години не е имало други превишения извън стоманодобивното предприятие⁵⁰.

131. Освен това член 14, параграф 6 от Директивата относно емисиите от промишлеността показва, че е възможно и въздействие върху околната среда, което не е обхванато от заключенията за НДНТ. Това е така, защото съгласно този член трябва да бъдат определени условия на разрешително и за такова въздействие.

⁴⁴ По-специално точки 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 и 88 от приложението към Решение за изпълнение 2012/135/ЕС.

⁴⁵ Регион Пулия споменава Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1442 на Комисията от 31 юли 2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации съгласно Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 212, 2017 г., стр. 1). Възможно е от значение да са и Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2110 на Комисията от 11 октомври 2022 година за установяване на заключенията за най-добрите налични техники (НДНТ) за промишлеността за обработване на черни метали съгласно Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно емисиите от промишлеността (ОВ L 285, 2022 г., стр. 69), както и *Aries E., Gómez J., Mavromatis S., Klein G., Chronopoulos G., Roudier S.* Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry (2022), и Европейска комисия, Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry (2005).

⁴⁶ Вж. по-горе, точки 91—95.

⁴⁷ Вж. по-горе точка 100.

⁴⁸ Решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ и др. (C-375/21, EU:C:2023:173), т. 59).

⁴⁹ Решение от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности за ПЧ₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Таранто е част от зона IT 1613 (Пулия — промишлена зона).

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

132. Такива допълнителни емисии може да се дължат не само на факта, че за съответната дейност все още няма заключения за НДНТ или че те са непълни, но и на специфични условия в местоположението на инсталацията.

133. При издаването на разрешително за експлоатация на инсталация или при преразглеждането на такова разрешително съгласно член 21 от Директивата относно емисиите от промишлеността като част от относимите научни данни⁵¹ трябва да бъде взет предвид и опитът от експлоатацията, т.е. действително установените емисии.

134. В обобщение следва да се отбележи, че при издаването на разрешително за инсталация съгласно членове 5, 14 и 15 от Директивата относно емисиите от промишлеността и при преразглеждането на такова разрешително съгласно член 21 от тази директива трябва да се вземат предвид всички изпускани в значително количество замърсяващи вещества, които могат да се очакват въз основа на наличната информация, по-специално въз основа на заключения за НДНТ, ако има такива, евентуално натрупан опит от действителната експлоатация на инсталацията и други данни.

Г. По третия въпрос — срок за привеждане в съответствие на инсталация

135. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали е съвместимо с Директивата относно емисиите от промишлеността удължаването от страна на Италия на първоначалния срок за прилагане на мерките за опазване на околната среда и здравето, предвидени в разрешителното на стоманодобивното предприятие от 2012 г., с приблизително седем години и половина до общо единадесет години, т.е. до август 2023 г.

136. Отговорът на този въпрос може да бъде изведен сравнително лесно от разпоредбите на Директивата относно емисиите от промишлеността и приложимата преди това Директива 96/61 за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването.

137. Тъй като съгласно член 82, параграф 1 от Директивата относно емисиите от промишлеността транспонираните разпоредби от тази директива се прилагат по отношение на инсталации като спорната едва от 7 януари 2014 г., към разрешителното първоначално все още са се прилагали транспонираните разпоредби Директива 96/61.

138. Съгласно член 5, параграф 1 и член 21, параграф 1 от Директива 96/61 компетентните органи — посредством предоставяне на разрешително или в случаите, когато това е необходимо, посредством преразглеждане и актуализиране на условията — е трябвало да гарантират, че като съществуваща инсталация по смисъла на член 2, точка 4 стоманодобивно предприятие Ilva ще се експлоатира в съответствие с Директивата най-късно до 30 октомври 2007 г., т.е. 11 години след нейното влизане в сила⁵². Този щедро определен срок защитава в достатъчна степен оправданите правни на операторите на тези инсталации, че условията за експлоатация ще продължат да се прилагат.

139. Съгласно член 5, параграф 1 и член 9 от Директива 96/61 посочените условия е трябвало по-специално да гарантират, че при експлоатацията на инсталацията се спазват предвидените навремето в член 3 основни задължения. Понастоящем — доколкото са от

⁵¹ Вж. в този смисъл решение от 9 март 2023 г., Сдружение „За Земята — достъп до правосъдие“ (C-375/21, EU:C:2023:173, т. 67).

⁵² Вж. решение от 31 март 2011 г., Комисия/Италия (C-50/10, EU:C:2011:200, т. 29).

значение в настоящия случай — тези основни задължения могат да се открият със същото съдържание в член 11 от Директивата относно емисиите от промишлеността, така че съображенията във връзка с първия и втория въпрос се отнасят и за старите разпоредби.

140. Вярно е, че по принцип изглежда възможно условията да се обвържат със срок за изпълнение и по този начин изпълнението им да се отложи. Ако условията обаче са необходими, за да се гарантира спазването на основните задължения при експлоатацията на дадена инсталация, отлагането не би било съвместимо с член 5, параграф 1 от Директива 96/61. Това е така, защото съгласно този член предпоставка за разрешителното е инсталацията да се експлоатира в съответствие с основните задължения. Следователно инсталацията е трябвало да бъде експлоатирана с установени навремето най-добри налични техники съгласно член 3, буква а) най-късно до 30 октомври 2007 г. Съгласно член 3, буква б) от този момент нататък тя освен това вече не е трябвало да причинява значително замърсяване на околната среда.

141. Това, разбира се, се отнася и за изменения на съществуваща инсталация. Те могат да бъдат извършвани само ако след това инсталацията продължи да отговаря на приложимите изисквания. Преходни периоди за това не са предвидени нито в Директиви 96/61 и 2008/1, нито са включени в Директивата относно емисиите от промишлеността.

142. Както Комисията правилно посочва, член 8 от Директивата относно емисиите от промишлеността потвърждава, че действието на условия на разрешителното не може да се отлага. Съгласно член 8, параграф 2, буква б) в случай на неспазване на условията на разрешителното операторът предприема незабавно необходимите мерки, с които да гарантира възстановяване на съответствието във възможно най-кратък срок. Член 8, параграф 2, второ изречение изисква освен това експлоатацията на инсталацията да се спре, ако нарушението на условията на разрешителното създава непосредствена опасност за човешкото здраве или заплаха за непосредствено значително отрицателно въздействие върху околната среда. Член 14 от Директиви 96/61 и 2008/1 се ограничава до общо напомняне за спазване на условията.

143. Противно на схващането на Ilva, Acciaierie d'Italia и Италия няма основание да се приеме, че отлагането на изпълнението на необходимите условия чрез ограничаването на производството на инсталацията може да бъде обосновано.

144. Наистина следва да се приеме, че при намалено производство намаляват като цяло и въздействията върху околната среда, и по-специално емисиите от инсталацията. Ето защо намаляването на производството може да допринесе и за спазването на пределно допустимите стойности в Директивата относно качеството на околния въздух в близост до инсталацията. То може евентуално да предотврати и непосредствена опасност за човешкото здраве или заплаха от непосредствено значително отрицателно въздействие върху околната среда по смисъла на член 8, параграф 2, второ изречение от Директивата относно емисиите от промишлеността.

145. По правило обаче намаленото производството не води до спазване на нормите за допустими емисии. Съгласно определението в член 3, точка 5 от Директивата относно емисиите от промишлеността норма за допустими емисии означава масата, изразена посредством определени конкретни показатели, концентрацията и/или нивото на емисиите, които не могат да бъдат превишавани по време на един или повече периоди от време. Съответно в раздел „Общи положения“ от Решението на Комисията относно

най-добрите налични техники за производството на чугун и стомана от 28 февруари 2012 г.⁵³ свързаните с НДНТ емисионни стойности за емисии във въздуха са определени като маса на изпуснатите вещества за обема изпуснати газове или като единица от маса на произведените или преработени продукти. По правило тези стойности не спадат поради намаляването на производството.

146. Посоченото решение от 28 февруари 2012 г. обаче на практика успя да доведе до това, че започна да тече срокът за изпълнение на условията. По-специално то беше от естество да наложи промени в условията на разрешителното. Член 13, параграф 2, буква б) от междувременно приложимата Директива 2008/1 предвиждаше, че разрешителното трябва да се преразглежда, когато е налице съществена промяна в най-добрите налични техники, позволяващи значително намаляване на емисиите, без да се налагат прекомерни разходи. Съгласно този член е било възможно да се постигне баланс.

147. От 7 януари 2014 г. обаче започва да се прилага Директивата относно емисиите от промишлеността. Член 21, параграф 3 от тази директива вече не предвижда такова претегляне. Вместо това той предоставя срок от четири години, който в настоящия случай е до 28 февруари 2016 г., за съобразяване на условията на разрешителното с нови техники.

148. В изключителни случаи обаче за определени условия може да се предостави отсрочка и извън хипотезите на промени на най-добрите налични техники.

149. Ако например съгласно член 14, параграф 1 и член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността условията трябва да гарантират спазването на стандарт за качество на околната среда, този стандарт от своя страна може да е обвързан с отсрочка. В този случай не би било необходимо преждевременно да се прилагат условия за спазването му.

150. По същия начин е възможно някои видове замърсяване първоначално да са приемливи, но поради изменение на положението впоследствие да станат значителни по смисъла на член 11, буква в) от Директивата относно емисиите от промишлеността. Това би могло да се случи например в резултат от допускането на допълнителни източници на замърсяващи вещества, по-специално на допълнителни инсталации, ако в резултат от общото количество замърсяващи вещества се превишат пределно допустимите стойности на Директивата за качеството на атмосферния въздух или се наруши забраната за влошаване, респ. изискването за подобряване на състоянието по член 4, параграф 1 от Рамковата директива за водите⁵⁴. Ако такова изменение на положението е предвидимо, може да се определят съответстващи на това положение защитни мерки и за съществуващи инсталации, но прилагането им да се отложи, докато допълнителните източници на замърсяващи вещества не започнат фактически да допринасят за замърсяването на околната среда. Подобно предварително определяне на защитни мерки дори е целесъобразно, тъй като дава на оператора на инсталацията време да приложи мерките.

151. В настоящия случай обаче няма данни за наличието на такива изключения.

⁵³ Цитирано в бележка под линия 42.

⁵⁴ Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).

152. В заключение, за изчерпателност на анализа следва да се отбележи, че съгласно член 14, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността и член 193 ДФЕС държавите членки могат да налагат по-строги условия от необходимите съгласно Директивата. Ето защо поради естеството си Директивата не съдържа изисквания за такива условия, така че отлагането на тяхното прилагане е по усмотрение на самите държавите членки.

153. Ето защо е необходимо да се отбележи, че съгласно член 3, член 5, параграф 1 и член 9 от Директива 96/61 и съответно от Директива 2008/1, както и членове 4, 5, 11 и 14 от Директивата относно емисиите от промишлеността условия на разрешителното, които са необходими, за да се гарантира, че инсталацията, за която то е издадено, спазва първоначално, от 30 октомври 2007 г., Директива 96/61, по-късно — Директива 2008/1, а от 7 януари 2014 г. — Директивата относно емисиите от промишлеността, е трябвало да се прилагат — без последващо отлагане — от влизането в сила на разрешителното и трябва да продължат да прилагат, освен ако не е възможно отлагане поради особени обстоятелства, например защото Комисията е приела ново решение относно най-добрите налични техники, защото стандарт за качество на околната среда, който е необходимо да се спазва по смисъла на член 18 от Директивата относно емисиите от промишлеността, влиза в сила едва на по-късен етап или ако определено замърсяване на околната среда, което първоначално е било приемливо, трябва едва впоследствие да се счита за значително по смисъла на член 11, буква в) от Директивата относно емисиите от промишлеността поради изменения, за които може да се предвиди, че ще настъпят по-късно.

V. Заключение

154. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

- „1) При издаването на разрешително за инсталация съгласно членове 4 и 5 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) и при преразглеждането на това разрешително съгласно член 21 от тази директива трябва да се гарантира спазването на основните задължения за експлоатацията на инсталацията съгласно член 11.

Член 11, буква а) от Директивата трябва да се разбира в смисъл, че трябва да се вземат всички разумни мерки за предотвратяване или намаляване на установени екологични рискове от дадена инсталация.

Мерките по член 11, буква а) от Директивата включват по-специално прилагането на най-добрите налични техники съгласно член 11, буква б). При прилагането на тази разпоредба към определена инсталация не е необходимо да се взема предвид конкретното ѝ въздействие върху здравето.

Мерките по член 11, буква а) от Директивата обхващат освен това мерките, необходими за предотвратяване на значително замърсяване от дадена инсталация по смисъла на член 11, буква в). Замърсяване на околната среда следва да се счита за значително, ако води до положение, което, като се вземат предвид евентуални изключения, е несъвместимо с приложимите разпоредби за опазване на околната среда. Независимо от такива разпоредби замърсяване на околната среда се счита за значително, ако

предвид обстоятелствата в конкретния случай води до прекомерни неблагоприятни последици за човешкото здраве. Замърсяване на околната среда, което нарушава основните права на засегнатите лица, като уврежда човешкото здраве, винаги е значително.

Съгласно член 21, параграф 5, буква а) от Директивата преразглеждане на разрешителното е необходимо по-специално, ако впоследствие се установи, например въз основа на оценка на вредите за здравето, че дадена инсталация причинява значително замърсяване на околната среда.

2. При издаването на разрешително за инсталация съгласно членове 5, 14 и 15 от Директива 2010/75 и при преразглеждането на такова разрешително съгласно член 21 от тази директива трябва да се вземат предвид всички изпускани в значително количество замърсяващи вещества, които могат да се очакват въз основа на наличната информация, по-специално въз основа на заключения за НДНТ, ако има такива, евентуално натрупан опит от действителната експлоатация на инсталацията и други данни.
3. Съгласно член 3, член 5, параграф 1 и член 9 от Директива 96/61 и съответно от Директива 2008/1, както и членове 4, 5, 11 и 14 от Директива 2010/75 условия на разрешителното, които са били необходими, за да се гарантира, че инсталацията, за която то е издадено, спазва първоначално, от 30 октомври 2007 г., Директива 96/61 за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, по-късно — Директива 2008/1 за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, а от 7 януари 2014 г. — Директива 2010/75, е трябвало да се прилагат — без последващо отлагане — от влизането в сила на разрешителното и трябва да продължат да прилагат, освен ако не е възможно отлагане поради особени обстоятелства, например защото Комисията е приела ново решение относно най-добрите налични техники, защото стандарт за качество на околната среда, който е необходимо да се спазва по смисъла на член 18 от Директива 2010/75, влиза в сила едва на по-късен етап или ако определено замърсяване на околната среда, което първоначално е било приемливо, трябва едва впоследствие да се счита за значително по смисъла на член 11, буква в) от Директива 2010/75 поради изменения, за които може да се предвиди, че ще настъпят по-късно“.