



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 14 grudnia 2023 r.¹

Sprawa C-626/22

C.Z. i in.

przeciwko

Ilva SpA w Amministrazione Straordinaria i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale di Milano (sąd pierwszej instancji w Mediolanie, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2010/75 – Emisje przemysłowe –
Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich zmniejszanie – Ponowne rozparzenie
i aktualizacja warunków pozwolenia – Środki ochrony środowiska i zdrowia ludzi

I. Wprowadzenie

1. Stalownia Ilva w Taranto we Włoszech jest jedną z największych instalacji tego typu w Europie i ważnym czynnikiem gospodarczym. Z drugiej strony, zgodnie z ustaleniami ETPC, ma ona znaczący negatywny wpływ na środowisko i pogarsza stan zdrowia okolicznych mieszkańców².
2. Wymogi prawa Unii dotyczące takiej instalacji są zasadniczo określone w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych³ oraz w aktach prawnych dotyczących najlepszych dostępnych technik, tzw. konkluzjach dotyczących BAT, które Komisja opracowała wraz z zainteresowanymi stronami i przedstawicielami państw członkowskich.
3. W sporze prawnym dotyczącym tego, czy stalownia Ilva jest eksploatowana zgodnie z tymi wymogami, Trybunałowi zostały zadane pytania, jakie znaczenie należy przypisać niektórym informacjom na temat wpływu tej stalowni na zdrowie ludzi i jakie emisje należy wziąć pod uwagę. Zadano również pytanie, czy dopuszczalne jest wielokrotne przedłużanie terminu realizacji określonych warunków pozwolenia.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Wyroki ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Cordella i in./Włochy (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) oraz z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie Ardimento i in./Włochy (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17) (zwana dalej „dyrektywą 2010/75”).

4. Trybunał miał wprawdzie ostatnio okazję przeanalizować pewne kwestie związane z ustalaniem wartości granicznych dla pozwoleń na instalacje⁴. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym daje jednak możliwość dokładniejszego przyjrzenia się ogólnym wymogom dotyczącym pozwoleń na mocy dyrektywy 2010/75.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Dyrektywa 2010/75 przekształciła dyrektywę 2008/1/WE dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁵, która skodyfikowała dyrektywę 96/61/WE⁶ w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich zmniejszaniu bez żadnych istotnych zmian. Jednakże wiele z przepisów tych trzech dyrektyw jest identycznych lub przynajmniej bardzo podobnych.

6. Chociaż sąd odsyłający odnosi się w swoich pytaniach do wielu motywów i przepisów dyrektywy 2010/75, istotne są jedynie następujące przepisy.

7. Artykuł 3 dyrektywy 2010/75 definiuje różne pojęcia:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

2) »zanieczyszczenie« oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji, wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, wody lub ziemi, które może zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska, spowodować szkody materialne, albo obniżenie walorów środowiskowych lub kolizję z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;

3) »instalacja« oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, w której prowadzony jest co najmniej jeden rodzaj działalności^[7] wymieniony w załączniku I lub w załączniku VII część 1, oraz wszystkie inne bezpośrednio związane czynności prowadzone na tym samym miejscu, które mają techniczny związek z działalnością wymienioną w tych załącznikach i które mogłyby mieć wpływ na emisje i zanieczyszczenie;

[...]

5) »dopuszczalna wielkość emisji« oznacza masę, wyrażoną w postaci określonych szczególnych parametrów, stężenie lub poziom emisji, których nie można przekroczyć w jednym lub kilku okresach;

[...]

⁴ Wyrok z dnia 9 marca 2023 r., *Sdruženje „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in.* (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 24, s. 8).

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 24 września 1996 r. (Dz.U. 1996, L 257, s. 26).

⁷ W załączniku I pkt 2.2–2.4 wymienione zostały różne rodzaje działalności przemysłowej związanej ze stalą i żelazem.

- 10) »najlepsze dostępne techniki« oznaczają najbardziej efektywny i zaawansowany etap rozwoju i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko jako całość:
- a) »techniki« obejmują zarówno stosowane technologie, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, budowana i utrzymywana, eksploatowana i wycofywana z eksploatacji;
 - b) »dostępne techniki« oznaczają techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na ich wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, nawet jeżeli techniki te nie są wykorzystywane lub nie zostały opracowane w danym państwie członkowskim, o ile są one dostępne dla operatora;
 - c) »najlepsze« oznacza najbardziej efektywne w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości”.

8. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2010/75 przewiduje obowiązek posiadania pozwolenia:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby żadna instalacja ani obiekt energetycznego spalania, spalarnia odpadów ani współspalania odpadów nie były eksploatowane bez pozwolenia.

[...]”

9. Artykuł 5 dyrektywy 2010/75 w odniesieniu do wymogów dotyczących pozwoleń wskazuje na tę dyrektywę:

„Bez uszczerbku dla innych wymogów określonych w przepisach prawa krajowego lub unijnego, właściwe organy udzielają pozwolenia, jeżeli instalacja spełnia wymogi niniejszej dyrektywy”.

10. Egzekwowanie warunków pozwoleń reguluje art. 8 dyrektywy 2010/75:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia zgodności z warunkami pozwolenia.

2. W przypadku naruszenia warunków pozwolenia, państwa członkowskie zapewniają:

- a) niezwłoczne poinformowanie właściwego organu przez operatora;
- b) natychmiastowe podjęcie przez operatora niezbędnych środków w celu zapewnienia przywrócenia zgodności w możliwie najkrótszym czasie;
- c) wymaganie przez właściwy organ od operatora podjęcia wszelkich właściwych środków dodatkowych uznanych przez ten właściwy organ za niezbędne do przywrócenia zgodności.

W przypadku naruszenia warunków pozwolenia powodującego zagrożenie dla zdrowia ludzi lub grożącego znaczącym bezpośrednim negatywnym skutkiem dla środowiska oraz do chwili przywrócenia zgodności zgodnie z lit. b) i c) akapitu pierwszego, eksploatacja instalacji, obiektów

energetycznego spalania, spalarni odpadów, współspalarni odpadów lub ich odpowiednich części zostaje zawieszona”.

11. Artykuł 10 dyrektywy 2010/75 reguluje zakres rozdziału II:

„Niniejszy rozdział ma zastosowanie do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I oraz, w stosownych przypadkach, osiągających wartości progowe przepustowości określone w tym załączniku”.

12. Artykuł 11 dyrektywy 2010/75 zawiera ogólne zasady regulujące podstawowe obowiązki operatora. Należy podkreślić lit. a)-c):

„a) podjęto wszystkie właściwe środki [ostrożnościowe przeciwko] zanieczyszczeniu;

b) zastosowano najlepsze dostępne techniki;

c) nie powstaje żadne znaczące zanieczyszczenie [środowiska]”.

13. Treść wniosku o pozwolenie jest przedmiotem art. 12 dyrektywy 2010/75. Zgodnie z ust. 1 lit. f) i g) tego artykułu należy opisać emisje i technologie:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby wniosek o pozwolenie zawierał opis:

[...]

f) charakteru i ilości przewidywalnych emisji z instalacji do każdego komponentu środowiska, jak również określenie znaczącego wpływu emisji na środowisko;

g) proponowanej technologii i innych technik służących zapobieganiu lub, jeżeli to niemożliwe, ograniczaniu emisji z instalacji”.

14. Artykuł 13 dyrektywy 2010/75 zawiera uregulowania dotyczące sposobu, w jaki Komisja określa najlepsze dostępne techniki wraz z państwami członkowskimi, zainteresowanymi branżami i organizacjami pozarządowymi promującymi ochronę środowiska.

15. Warunki pozwolenia, mające na celu spełnienie podstawowych obowiązków wynikających z art. 11 dyrektywy 2010/75 oraz dalej idących norm jakości środowiska wynikających z art. 18 są uregulowane w art. 14:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby pozwolenie obejmowało wszystkie środki niezbędne do spełnienia wymogów art. 11 i 18.

Środki te obejmują przynajmniej:

a) dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających wymienionych w załączniku II oraz innych substancji zanieczyszczających, które mogą być emitowane z danej instalacji w znaczących ilościach, z uwzględnieniem ich właściwości i potencjału w zakresie przenoszenia zanieczyszczeń z jednego komponentu środowiska do innego;

[...]

2. Na użytek ust. 1 lit. a) dopuszczalne wielkości emisji mogą zostać uzupełnione lub zastąpione równoważnymi parametrami lub środkami technicznymi zapewniającymi równoważny poziom ochrony środowiska.

3. Konkluzje dotyczące BAT stanowią odniesienie dla określenia warunków pozwolenia.

4. Bez uszczerbku dla art. 18, można zezwolić właściwemu organowi na określenie bardziej restrykcyjnych warunków pozwolenia, niż te, które można osiągnąć przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik opisanych w konkluzjach dotyczących BAT. Państwa członkowskie mogą ustanowić zasady, na podstawie których właściwe organy mogą określać takie bardziej restrykcyjne warunki.

5. [...]

6. W przypadku gdy działalność lub rodzaj procesu produkcyjnego prowadzonego w obrębie instalacji nie są objęte żadnymi konkluzjami dotyczącymi BAT lub konkluzje te nie uwzględniają wszystkich możliwych skutków działalności lub procesu dla środowiska, właściwy organ, po wcześniejszym skonsultowaniu się z operatorem, określa warunki pozwolenia na podstawie najlepszych dostępnych technik określonych dla danej działalności lub procesu, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wymienionych w załączniku III.

7. [...]”.

16. Artykuł 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2010/75 zawiera odpowiednie przepisy dotyczące ustalania dopuszczalnych wielkości emisji:

„2. Bez uszczerbku dla art. 18, dopuszczalne wielkości emisji i równoważne parametry oraz środki techniczne, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 opierają się na najlepszych dostępnych technikach, bez zalecania jakiejkolwiek techniki czy szczególnej technologii.

3. Właściwy organ określa dopuszczalne wielkości emisji, zapewniające w normalnych warunkach eksploatacji, nieprzekraczanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w decyzjach w sprawie konkluzji dotyczących BAT, o których mowa w art. 13 ust. 5, na jeden z następujących sposobów:

- a) określając dopuszczalne wielkości emisji nieprzekraczające poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami. Te dopuszczalne wielkości emisji podaje się dla tych samych lub krótszych okresów i tych samych warunków odniesienia co poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami; lub
- b) określając inne dopuszczalne wielkości emisji niż te wymienione w lit. a) w zakresie wartości, okresów i warunków referencyjnych.

W przypadku gdy zastosowanie ma lit. b), właściwy organ co najmniej raz w roku ocenia wyniki monitorowania emisji w celu zapewnienia, aby w normalnych warunkach eksploatacji emisje nie przekroczyły poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami”.

17. Artykuł 18 dyrektywy 2010/75 przewiduje dodatkowe wymogi dotyczące zgodności z normami jakości środowiska:

„W przypadku gdy norma jakości środowiska narzuca bardziej rygorystyczne warunki niż te osiągnięte przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik, pozwolenie zawiera dodatkowe środki, bez uszczerbku dla innych środków, które mogą zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska”.

18. Artykuł 21 dyrektywy 2010/75 dotyczy regularnego ponownego rozpatrzenia i aktualizacji warunków pozwolenia. Ponowne rozpatrzenie jest konieczne w szczególności w terminie czterech lat od publikacji decyzji w sprawie konkluzji dotyczących BAT odnoszących się do najlepszych dostępnych technik (ust. 3), po przyjęciu nowych lub zmienionych norm jakości środowiska (ust. 5 lit. c) oraz jeśli

„zanieczyszczenie powodowane przez instalację jest tak znaczące, że zachodzi konieczność zmiany istniejących dopuszczalnych wielkości emisji dla danego pozwolenia lub uwzględnienia w pozwoleniu nowych dopuszczalnych wielkości” (ust. 5 lit. a).

B. Włoskie prawo i rozwój pozwolenia

1. Regulacja ogólna

19. Włochy wdrożyły dyrektywę 2010/75 poprzez Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (dekret z mocą ustawy nr 152 z 2006 r. „przepisy w kwestii ochrony środowiska”), zwany również „Testo unico Ambiente” (ustawą o ochronie środowiska).

2. Regulacja szczególna z 2012 r.

20. Jednakże Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (dekret z mocą ustawy nr 207 z dnia 3 grudnia 2012 r.), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 231 z dnia 24 grudnia 2012 r., zawiera przepisy szczególne dotyczące przedmiotowej stalowni. Zostały one wprowadzone po tym, jak sędzia śledczy Tribunale di Taranto (sądu pierwszej instancji w Taranto, Włochy) w 2012 r. nakazał tymczasowe zajęcie obiektów i materiałów spółki Ilva bez możliwości ich wykorzystania.

21. W art. 1 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 207 zostało wprowadzone pojęcie „zakład o strategicznym znaczeniu dla kraju”. Przewidziano w nim, że w przypadku bezwzględnej konieczności ochrony zatrudnienia i produkcji minister środowiska może zezwolić w ramach ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego na kontynuację działalności przez okres 36 miesięcy, pod warunkiem przestrzegania zawartych w nim wymogów, nawet w przypadku zajęcia majątku przedsiębiorstwa przez organ sądowy i bez uszczerbku dla prowadzenia działalności gospodarczej.

22. Artykuł 1bis ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 207 stanowi, że na wszystkich obszarach dotkniętych działalnością zakładów o strategicznym znaczeniu dla kraju właściwe organy ochrony zdrowia „sporządzają wspólnie i aktualizują co najmniej raz w roku raport dotyczący oceny szkód dla zdrowia również na podstawie regionalnego rejestru nowotworów i map epidemiologicznych dotyczących głównych chorób środowiskowych”.

23. W art. 3 dekretu z mocą ustawy nr 207 stwierdzono, iż „stalownia przedsiębiorstwa spółki ILVA S.p.A. w Tarenzie stanowi zakład o strategicznym znaczeniu dla kraju”, i zawarto pozwolenie dla spółki Ilva – w granicach dozwolonych na mocy decyzji w przedmiocie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego z 2012 r. i przez okres 36 miesięcy od dnia wejścia w życie dekretu z mocą ustawy (zatem do dnia 3 grudnia 2015 r.) – „na kontynuowanie działalności produkcyjnej w zakładzie i wprowadzanie produktów do obrotu”.

3. Regulacja szczególna z 2013 r.

24. W roku 2013 został wydany Decreto legge 4 dicembre 2013, n. 61 (dekret z mocą ustawy nr 61 z dnia 4 czerwca 2013 r.), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 89 z dnia 3 sierpnia 2013 r.

25. Artykuł 1 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 61 w szczególności przewiduje w sposób ogólny możliwość ustanowienia nadzwyczajnego zarządu komisarycznego w każdym przedsiębiorstwie posiadającym pewne cechy dotyczące wielkości, które prowadzi co najmniej jeden zakład przemysłowy o strategicznym znaczeniu dla kraju, w przypadku gdy „działalność produkcyjna doprowadziła i prowadzi obiektywnie do powstania poważnych i znaczących zagrożeń dla integralności środowiska i zdrowia ze względu na powtarzające się nieprzestrzeganie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego [...]”.

26. Artykuł 2 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 61 stanowi, że w odniesieniu do spółki Ilva „spełnione” są przesłanki ustanowienia nadzwyczajnego zarządu komisarycznego.

27. Artykuł 1 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 61 przewiduje ponadto, że jednocześnie z powołaniem nadzwyczajnego komisarza komitet składający się z trzech ekspertów wybranych spośród osób o udokumentowanym doświadczeniu i kompetencjach w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia oraz inżynierii instalacji, powołany przez ministra środowiska po zasięgnięciu opinii ministrów zdrowia i rozwoju gospodarczego, sporządza zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego oraz przepisami prawa krajowego i regionalnego „plan środków i działań w zakresie ochrony środowiska i zdrowia, który przewiduje działania i terminy niezbędne do zapewnienia zgodności z wymogami ustawy i zintegrowanego pozwolenia środowiskowego”.

28. Zgodnie z art. 1 ust. 7 dekretu z mocą ustawy nr 61, zatwierdzenie takiego planu w drodze rozporządzenia prezesa rady ministrów jest równoznaczne ze zmianą zintegrowanego pozwolenia środowiskowego. Zakończenie działań przewidzianych w zintegrowanym pozwoleniu środowiskowym określa się w terminie „36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przekształcającej [ten] dekret”, to znaczy do dnia 3 sierpnia 2016 r. Ponadto ustęp ten stanowi wyrażenie, że ocena szkód dla zdrowia nie jest w stanie sama w sobie zmienić zintegrowanego pozwolenia środowiskowego, lecz upoważnia region (jako podmiot posiadający kompetencje również w dziedzinie zdrowia publicznego) do złożenia wniosku o jego ponowne rozpatrzenie (wyniki uzyskane z analizy danych uzyskanych przez organy ochrony zdrowia dzielą się na trzy poziomy w zależności od stwierdzonych kwestii krytycznych, a tylko trzeci poziom upoważnia region do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego).

29. W wykonaniu dekretu z mocą ustawy nr 61, zostało wydane 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”

(rozporządzenie prezesa rady ministrów z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia planu środków i działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia zgodnie z art. 1 ust. 5 i 7 decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 61 z dnia 4 czerwca 2013 r., przekształconego ze zmianami w ustawę nr 89 z dnia 3 sierpnia 2013 r., zwane dalej „DPCM 2014”).

4. Regulacja szczególna z 2015 r.

30. Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (dekret z mocą ustawy nr 1 z dnia 5 stycznia 2015 r.), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 20 z dnia 4 marca 2015 r., rozszerza wykaz dużych przedsiębiorstw znajdujących się w stanie niewypłacalności objętych postępowaniem upadłościowym zarządu nadzwyczajnego, rozszerzając to postępowanie również na przedsiębiorstwa prowadzące co najmniej jeden zakład przemysłowy o strategicznym znaczeniu dla kraju. W związku z tym spółka Ilva mocą rozporządzenia ministra rozwoju gospodarczego z dnia 21 stycznia 2015 r. została objęta postępowaniem upadłościowym zarządu nadzwyczajnego, co skutkowało zakończeniem nadzwyczajnego zarządu komisarycznego, o którym mowa w dekreście z mocą ustawy nr 61/2013.

31. Dekret z mocą ustawy nr 1 stanowi, że plan środków i działań, o którym mowa w DPCM 2014, „uznaje się za wdrożony, jeżeli do dnia 31 lipca 2015 r. zrealizowanych zostanie co najmniej 80 % liczby wymogów, których termin realizacji upływa w tym dniu”, oraz, że termin końcowy realizacji pozostałych wymogów upływa w dniu 3 sierpnia 2016 r.

5. Regulacje z 2015 i 2016 roku dotyczące sprzedaży spółki Ilva

32. Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (dekret z mocą ustawy nr 191 z dnia 4 grudnia 2015 r. ustanawiający nadzwyczajne uregulowania dotyczące zbycia zespołu przedsiębiorstw grupy ILVA na rzecz osób trzecich), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 13 z dnia 1 lutego 2016 r., oraz Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (dekret z mocą ustawy nr 98 z dnia 9 czerwca 2016 r. ustanawiający nadzwyczajne uregulowania dotyczące zakończenia procedury zbycia zespołu przedsiębiorstw grupy ILVA), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 151 z dnia 1 sierpnia 2016 r., regulują postępowanie przetargowe dotyczące zbycia zespołu przedsiębiorstw grupy Ilva.

33. W szczególności art. 1 ust. 8.1 i 8.2 dekretu z mocą ustawy nr 191 z 2015 r. stanowi, że wybrany wykonawca może złożyć wniosek o zmianę określonych w planie zatwierdzonym na mocy DPCM 2014 środków i działań w zakresie ochrony środowiska. Proponowane zmiany muszą zapewnić standardy ochrony środowiska zgodne z postanowieniami planu zatwierdzonego na mocy DPCM 2014 w zakresie, w jakim są one zgodne, oraz są one stanowione w drodze DPCM, które „ma moc zintegrowanego pozwolenia środowiskowego, zastępuje w stosownych przypadkach ocenę oddziaływania na środowisko i kończy wszystkie toczące się postępowania w sprawie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego”.

34. Przewidziano również przedłużenie do dnia 30 czerwca 2017 r. terminu realizacji wymogów określonych w zintegrowanym pozwoleniu środowiskowym z 2012 r. oraz planu zatwierdzonego w drodze DPCM 2014.

35. Dekret nr 98 z 2016 r. przesuwa ocenę proponowanych zmian w planie ochrony środowiska, o którym mowa w DPCM 2014, na etap poprzedzający udzielenie zamówienia. Przewidziano w nim również przyjęcie nowego DPCM, zawierającego zmiany do DPCM 2014 oraz wszelkie pozwolenia niezbędne do prowadzenia działalności stalowni w świetle nowego planu przemysłowego przedstawionego przez wybranego wykonawcę.

36. Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (dekret z mocą ustawy nr 244 z dnia 30 grudnia 2016 r., przekształcony ze zmianami w ustawę nr 19 z dnia 27 lutego 2017 r. dodatkowo przedłużył do dnia 30 września 2017 r. termin realizacji wymogów określonych w zintegrowanym pozwoleniu środowiskowym z 2012 r. oraz planu zatwierdzonego w drodze DPCM 2014. Ponadto powiązано termin realizacji konkretnych działań w zakresie renaturalizacji z obowiązującym zintegrowanym pozwoleniem środowiskowym.

6. Pozwolenie z 2017 r.

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” (rozporządzenie prezesa rady ministrów z dnia 29 września 2017 r., zatytułowane „Zatwierdzenie zmian w planie środków i działań w zakresie ochrony środowiska i zdrowia przewidzianym w [DPCM 2014] zgodnie z art. 1 ust. 8.1 dekretu z mocą ustawy nr 191 z dnia 4 grudnia 2015 r., przekształconego ze zmianami w ustawę nr 13 z dnia 1 lutego 2016 r.”) (zwane dalej „DPCM 2017”) zawiera najnowsze zmiany w pozwoleniu dla stalowni Ilva, opisane we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

38. Przewidziano w nim zmiany i uzupełnienia planu ochrony środowiska, o którym mowa w DPCM 2014, oraz wyznaczono termin realizacji konkretnych działań w zakresie renaturalizacji na dzień 23 sierpnia 2023 r.

39. Przewidziano w nim również, że w przypadku braku realizacji planu, niezależnego od woli operatora, wszczyna się postępowanie prowadzące do odroczenia terminów realizacji.

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

40. W Taranto znajduje się stalownia, będąca własnością spółki Ilva, która objęta jest postępowaniem upadłościowym zarządu nadzwyczajnego. Zakład ten zarządzany jest przez spółkę Acciaierie d'Italia S.p.A., która z kolei jest kontrolowana przez spółkę Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸. W wyroku z 2019 r. ETPC stwierdził, że był to największy przemysłowy kompleks stalowy w Europie, obejmujący obszar około 1500 hektarów i zatrudniający około 11 000 pracowników⁹.

⁸ Według danych na stronie internetowej firmy, została ona sprywatyzowana w 1995 r. i jest obecnie w 62 % własnością międzynarodowej grupy stalowej. Pozostałe udziały są w posiadaniu państwa włoskiego (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, skonsultowana dnia 16 sierpnia 2023 r.).

⁹ Wyrok ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r., Cordella i in./Włochy (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

41. Chociaż stalownia działa już od dłuższego czasu, właściwe organy po raz pierwszy zezwoliły na jej działalność w dniu 4 sierpnia 2011 r. na podstawie ogólnej włoskiej regulacji wdrażającej dyrektywę 2008/1, która została zastąpiona dyrektywą 2010/75. W dniu 26 października 2012 r. powyższe organy zmieniły to pozwolenie.

42. Jednakże, jak wynika z odpowiednich włoskich przepisów, od końca 2012 r. stalownia jest eksploatowana już nie w oparciu o ogólne włoskie przepisy wdrażające dyrektywę 2010/75, ale na podstawie wielokrotnie zmienianych przepisów szczególnych.

43. Przepisy te przewidują między innymi ciągłe monitorowanie sytuacji zdrowotnej w okolicy, co przy spełnieniu pewnych warunków może prowadzić do ponownego rozpatrzenia pozwolenia.

44. Ponadto określono terminy wdrożenia środków mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko, które zostały już uwzględnione w zmienionym zintegrowanym pozwoleniu środowiskowym z 2012 roku. Po tym, jak dekret z mocą ustawy nr 61 z 2013 r. początkowo przewidywał termin 3 sierpnia 2016 r., termin ten był następnie kilkakrotnie przedłużany, ostatnio w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w 2017 r. do dnia 23 sierpnia 2023 r.

45. Powodowie twierdzą jednak, że termin spełnienia określonych warunków został ponownie przedłużony w dniu 10 sierpnia 2023 r. Określone rozporządzenie nr 278 ministra środowiska i bezpieczeństwa energetycznego z dnia 10 sierpnia 2023 r. (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ definiuje „środki alternatywne” („misure alternative”).

46. Powodowie będący mieszkańcami Tarentu wystąpili z powództwem zbiorowym do Tribunale di Milano (sąd pierwszej instancji w Mediolanie, Włochy) przeciwko Ilva, Acciaierie d'Italia i Acciaierie d'Italia Holding o zaniechanie działalności zakładu lub przynajmniej jego części w celu ochrony prawa do zdrowia, prawa do życia w spokoju oraz prawa do klimatu. Ich zdaniem prawa te zostały znacznie ograniczone przez działalność stalowni przez dziesięciolecia.

47. Tribunale di Milano (sąd pierwszej instancji w Mediolanie) zwraca się w związku z tym postępowaniem do Trybunału z następującymi pytaniami:

- 1) Czy dyrektywę 2010/75, w szczególności motywy 4, 18, 34, 28 i 29 oraz art. 3 pkt 2, art. 11, 12 i 23 [tej dyrektywy] oraz zasadę ostrożności i ochrony zdrowia ludzkiego, która jest ustanowiona w art. 191 TFUE i art. 174 traktatu WE, można interpretować w ten sposób, że zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego przyznano temu państwu członkowskiemu możliwość ustanowienia, iż ocena szkód dla zdrowia stanowi akt niezwiązany z postępowaniem w sprawie udzielenia i ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego – w niniejszej sprawie DPCM 2017 – a jej sporządzenie może być pozbawione automatycznych skutków pod względem terminowego i skutecznego rozpatrzenia przez właściwy organ w ramach postępowania w sprawie ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego/DPCM, w szczególności, gdy jej wyniki świadczą o niedopuszczalnym ryzyku dla zdrowia znacznej ludności dotkniętej emisją zanieczyszczeń; czy też przeciwnie, dyrektywę tę należy interpretować w ten sposób, że: (i) dopuszczalne ryzyko dla zdrowia ludzkiego może być oceniane w oparciu o analizę naukową o charakterze epidemiologicznym; (ii) ocena szkód dla zdrowia musi stanowić akt wewnętrzny w ramach

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, skonsultowana dnia 16 października 2023 r.

postępowania w sprawie udzielenia i ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego/DPCM, a nawet jego niezbędną przesłankę, w szczególności musi być przedmiotem koniecznego, skutecznego i terminowego rozpatrzenia przez organ właściwy do udzielenia i ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego?

- 2) Czy dyrektywę 2010/75, w szczególności motywy 4, 15, 18, 21, 28, 34 i 29 oraz art. 3 pkt 2, art. 11, 14, 15, 18 i 21 [tej dyrektywy] można interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym musi ustanowić, iż w zintegrowanym pozwoleniu środowiskowym (w niniejszej sprawie – zintegrowane pozwolenie środowiskowe z 2012 r., DPCM 2014, DPCM 2017) należy zawsze uwzględniać wszystkie substancje będące przedmiotem emisji, o których wiadomo w świetle nauki, że są szkodliwe, w tym frakcje PM₁₀ und PM_{2,5}, które w każdym razie są powodowane przez instalację będącą przedmiotem oceny; czy też dyrektywę tę można interpretować w ten sposób, że zintegrowane pozwolenie środowiskowe (pozwolenie administracyjne) musi zawierać jedynie substancje zanieczyszczające przewidziane a priori ze względu na charakter i rodzaj wykonywanej działalności przemysłowej?
- 3) Czy dyrektywę 2010/75, w szczególności motywy 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, 43 oraz art. 3 pkt 2 i 25, art. 11, 14, 16 i 21 [tej dyrektywy] można interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym – w przypadku działalności przemysłowej stwarzającej poważne i znaczące zagrożenia dla integralności środowiska i zdrowia ludzkiego – może odroczyć przyznany operatorowi termin na dostosowanie działalności przemysłowej do udzielonego pozwolenia poprzez podjęcie przewidzianych w nim środków i działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia o około 7,5 roku od pierwotnie ustalonego terminu i o łączny okres 11 lat?

48. Powodowie w postępowaniu głównym, spółki Ilva i Acciaierie d'Italia, region Apulia, Republika Włoska i Komisja Europejska, przedstawiły uwagi na piśmie. Strony te oraz inny interwenient w postępowaniu krajowym, Gruppo di Intervento Giuridico, również uczestniczyły w rozprawie w dniu 7 listopada 2023 r.

IV. Ocena prawna

49. Sąd odsyłający pragnie poznać znaczenie niektórych informacji dotyczących wpływu stalowni na zdrowie ludzkie (zob. pkt B) oraz informacji dotyczących niektórych emisji (zob. pkt C), a także dowiedzieć się, czy dopuszczalne jest wielokrotne przedłużanie terminu wykonania niektórych warunków pozwolenia (zob. pkt D). Zanim to jednak nastąpi, należy odnieść się do zarzutów dotyczących dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

50. Spółki Ilva i Acciaierie d'Italia uznają wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny. Sąd odsyłający nie wyjaśnił w wystarczający sposób, dlaczego potrzebuje wykładni przywołanych przepisów i motywów (zob. pkt 1), prawo włoskie nie wymaga wykładni prawa Unii (zob. pkt 2) i wreszcie przywołane przepisy nie są ani wystarczająco precyzyjne, ani nie można się na nie powołać przeciwko Ilva i Acciaierie d'Italia w postępowaniu głównym, ponieważ są one osobami prywatnymi (zob. pkt 3).

51. Co do zasady jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena zasadności przedstawionych Trybunałowi pytań. W związku z tym, jeśli zadane pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. W odniesieniu do tego rodzaju pytań obowiązuje domniemanie posiadania znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem postępowania głównego, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego i prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu zadane¹¹.

1. Uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

52. Spółki Ilva i Acciaierie d'Italia powołują się na art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, twierdząc, że sąd odsyłający nie przedstawił informacji niezbędnych Trybunałowi do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

53. Zgodnie z tym przepisem wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym musi zawierać omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.

54. W tym względzie prawdą jest, że sąd odsyłający przytacza w swoich pytaniach dużą liczbę przepisów i motywów dyrektywy 2010/75 oraz art. 191 TFUE, nie wyjaśniając szczegółowo, dlaczego jest mu potrzebna wykładnia wszystkich przytoczonych tekstów.

55. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika jednak wyraźnie, że sąd odsyłający chciałby ustalić, czy z przytoczonych tekstów wynikają trzy konkretne obowiązki. Przedmiot pytań prejudycjalnych jest zatem wystarczająco jasno określony we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

2. Posiadanie znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w świetle prawa włoskiego

56. Spółki Ilva i Acciaierie d'Italia twierdzą również, że wnioskowana wykładnia nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym ze względu na różne rozważania, które mają podstawę w prawie włoskim. W szczególności sąd odsyłający nie mógł ani uchylić pozwolenia, ani pominąć go w swoim orzeczeniu. Co więcej, według spółek Ilva i Acciaierie d'Italia, legalność tego pozwolenia została już prawomocnie stwierdzona.

57. Jednakże to nie do Trybunału należy rozstrzyganie o zasadności tych zarzutów, ponieważ nie do niego należy orzekanie w przedmiocie wykładni przepisów krajowych, regulujących uprawnienia sądu odsyłającego. Wykładnia ta należy do wyłącznej właściwości sądów krajowych¹².

¹¹ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹² Wyroki: z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 57) i z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in. (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 45).

58. Ponadto Włochy, które nie kwestionują dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wielokrotnie stwierdzały w kontekście postępowania w sprawie Cordella przed ETPC, że postępowania sądowe przed włoskimi sądami cywilnymi, takie jak postępowanie główne w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, mogą zagwarantować skuteczną ochronę prawną osobom dotkniętym zagrożeniami dla zdrowia stwarzanymi przez stalownię Ilva¹³. Możliwość takich postępowań sądowych byłaby zgodna z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus¹⁴, zgodnie z którym członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

59. W konsekwencji także te zarzuty nie budzą oczywistych wątpliwości co do znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

3. Bezpośrednie stosowanie przepisów podlegających wykładni

60. Wreszcie spółki Ilva i Acciaierie d'Italia podnoszą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ bezpośrednie stosowanie przepisów podlegających wykładni jest wykluczone zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w szczególności w odniesieniu do nich jako podmiotów prywatnych. Są oni zdania, że ich sytuacja prawna wynika bowiem ze regulacji szczególnych, które Włochy wydały w odniesieniu do tej stalowni.

61. Z argumentacją tą należy się zgodzić w takim zakresie, że dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, wobec czego nie można powoływać się na nią wobec jednostki. Rozszerzenie możliwości powołania się na przepis nieprzetransponowanej lub nieprawidłowo transponowanej dyrektywy na dziedzinę stosunków między podmiotami prywatnymi sprowadzałoby się bowiem do przyznania Unii Europejskiej uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Tak więc nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu przyznanie jednostkom praw lub nałożenie na nie obowiązków nie może być jako taki stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy podmiotami prywatnymi. Nie można również powoływać się na dyrektywę w sporze między podmiotami prywatnymi w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z tą dyrektywą¹⁵.

62. Niemniej jednak wykładnia dyrektywy może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w sporze między podmiotami prywatnymi, ponieważ stosując prawo krajowe, sąd krajowy musi przy dokonywaniu jego wykładni uwzględnić całość norm tego prawa i w oparciu o uznane w porządku krajowym metody wykładni uczynić wszystko, by możliwie w jak najszerszym zakresie interpretować je w świetle treści i celów danej dyrektywy, tak by doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku, realizując tym samym normę ustanowioną w art. 288 akapit trzeci TFUE¹⁶.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Cordella i in./Włochy (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 112) oraz komunikat rządu włoskiego na 1459. posiedzenie Komitetu Ministrów Rady Europy (marzec 2023 r.), dokument DH-DD(2023)36 z dnia 6 stycznia 2023 r., s. 9.

¹⁴ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zawarta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005 L 124, s. 1).

¹⁵ Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 42–44 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

63. Tylko włoskie sądy mogą zdecydować, w jakim stopniu istnieje przestrzeń na taką wykładnię włoskiego prawa w zgodności z prawem Unii.

64. Ponadto, zgodnie z dostępnymi informacjami, państwo włoskie nadal posiada prawie 40 % udziałów w kapitale zakładowym spółki Ilva¹⁷ i wywiera szczególny wpływ poprzez nadzwyczajnego komisarza i komitet składający się z trzech ekspertów. W związku z tym nie można wykluczyć, że spółka Ilva jest przypisywana państwu włoskiemu, które z kolei nie może odnieść korzyści z nieprawidłowego wdrożenia dyrektywy 2010/75¹⁸. W takim przypadku w odniesieniu do spółki Ilva można by bezpośrednio powołać się na dyrektywę¹⁹.

65. Jeśli chodzi o zarzut, że treść przepisów, o których mowa w pytaniach prejudycjalnych, nie jest taka, aby powodować powstanie bezpośrednio stosowanych zobowiązań, może być konieczne odniesienie się do tego w dyskusji nad poszczególnymi pytaniami, chociaż pytania nie odnoszą się konkretnie do tego punktu.

66. W związku z tym również te zarzuty należy odrzucić, a wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny w całości.

B. Pytanie pierwsze – ocena szkód dla zdrowia

67. W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, jakie znaczenie ma ocena szkód dla zdrowia przewidziana w prawie włoskim dla wydania i ponownego rozpatrzenia zintegrowanego pozwolenia środowiskowego dla instalacji na podstawie dyrektywy 2010/75, jeżeli z oceny tej wynika, że ryzyko dla zdrowia ludności znacząco dotkniętej emisjami zanieczyszczeń jest niedopuszczalne.

68. Artykuł 4 dyrektywy 2010/75 stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby żadna instalacja nie była eksploatowana bez pozwolenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 bez uszczerbku dla innych wymogów określonych w przepisach prawa krajowego lub unijnego właściwe organy udzielają pozwolenia, jeżeli instalacja spełnia wymogi dyrektywy 2010/75. Zgodnie z art. 10 rozdział II (art. 10–27) ma zastosowanie do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I oraz, w stosownych przypadkach, osiągających wartości progowe przepustowości określone w tym załączniku.

69. Można założyć, że sporna stalownia jest instalacją w rozumieniu art. 3 pkt 3 w zw. z załącznikiem I pkt 2.2 (produkcja surówki lub stali); prawdopodobnie pkt 2.3 (obróbka metali żelaznych) i pkt 2.4 (odlewnie metali żelaznych) załącznika mogą dodatkowo również mieć znaczenie. Biorąc pod uwagę wielkość instalacji ilości progowe również powinny zostać osiągnięte.

70. W odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia, podstawowe wymogi wynikają z art. 11 dyrektywy 2010/75, który określa podstawowe obowiązki w zakresie eksploatacji instalacji. Litera a), b) i c) mają szczególne znaczenie. Artykuł 11 lit. a) stanowi, że należy podjąć wszystkie właściwe środki [ostrożnościowe przeciwko] zanieczyszczeniu; lit. b) wymaga stosowania najlepszych dostępnych technik, a lit. c) stanowi, że instalacje nie mogą powodować żadnych znaczących zanieczyszczeń.

¹⁷ Zobacz powyżej przypis 8.

¹⁸ Zob. wyroki: z dnia 12 lipca 1990 r., Foster i in. (C-188/89, EU:C:1990:313, pkt 17), i z dnia 10 października 2017 r., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 32).

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 91).

71. Ponieważ art. 11 lit. a) i c) dyrektywy 2010/75 są powiązane z pojęciem zanieczyszczenia, jego definicja w art. 3 ust. 2 ma decydujące znaczenie. Pojęcie to oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji, wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, wody lub ziemi, które może zagrażać w szczególności zdrowiu ludzi.

72. Tak więc, w przeciwieństwie do poglądu spółki Ilva, ocena kwestii, czy podstawowe obowiązki wynikające z art. 11 lit. a) i c) dyrektywy 2010/75 są przestrzegane, tj. czy podjęto wystarczające środki [ostrożnościowe przeciwko] zanieczyszczeniu i czy zapobiega się znaczącemu zanieczyszczeniu, wymaga oceny wpływu instalacji na zdrowie ludzi i emisji z instalacji, które mogą mieć taki wpływ²⁰.

73. Warunki tej oceny można jednak określić jedynie poprzez bliższe przyjrzenie się odpowiednim podstawowym obowiązkom. Należy przy tym najpierw wyjaśnić znaczenie art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75, ponieważ niemiecka wersja tego przepisu jest wprowadzająca w błąd (zob. pkt 1), a następnie pojęcie znaczącego zanieczyszczenia zgodnie z art. 11 lit. c) (zob. pkt 2) oraz obowiązek dokonania ponownego rozpatrzenia pozwolenia zgodnie z art. 21 (zob. pkt 3).

1. Artykuł 11 lit. a) - właściwe środki ostrożnościowe

74. Niemiecka wersja art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 stanowi, że należy podjąć „wszystkie właściwe środki [ostrożnościowe]” [przeciwko] zanieczyszczeniu. Sformułowanie to przemawia za bardzo daleko idącym obowiązkiem. Jednak inne wersje językowe i związek systemowy tej regulacji ograniczają jego skuteczność.

a) Wykładnia wersji niemieckiej

75. Pojęcie „Vorsorgemaßnahme” (środek ostrożnościowy) przypomina zasadę ostrożności, która zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE leży u podstaw polityki Unii w dziedzinie środowiska – w tym dyrektywy 2010/75²¹ – i jest przedmiotem obszernego orzecznictwa.

76. Zasada ta pozwala na podjęcie działań ochronnych przed zagrożeniami, których istnienie lub zakres nie zostały ustalone przy uwzględnieniu najlepszej dostępnej wiedzy naukowej²². Dlatego możliwe jest, że na podstawie przyszłej wiedzy zagrożenia te zostaną faktycznie obalone, tak że działania ochronne okażą się zbędne z perspektywy czasu.

²⁰ Zobacz już Jenny Kirton i Sarah Horrocks, *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, w szczególności s. 12, 13). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) określa się jako międzynarodowe stowarzyszenie non-profit organów ochrony środowiska państw członkowskich Unii Europejskiej, krajów przystępujących i kandydujących do UE, krajów EOG i EFTA oraz potencjalnych kandydatów do przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej. Jego misją jest zapewnienie skutecznego wdrażania i egzekwowania europejskiego prawa ochrony środowiska poprzez promowanie współpracy technicznej, informacji i wymiany najlepszych praktyk między organami ochrony środowiska (impel.eu).

²¹ Wyrok z dnia 9 marca 2023 r., *Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie”* i in. (C-375/21, EU:C:2023:173, pkt 53).

²² Wyroki: z dnia 5 maja 1998 r., *National Farmers' Union* i in. (C-157/96, EU:C:1998:191, pkt 63, 64), z dnia 9 września 2003 r., *Monsanto Agricoltura Italia* i in. (C-236/01, EU:C:2003:431, pkt 111), i z dnia 1 października 2019 r., *Blaise* i in. (C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 43).

77. Trybunał zinterpretował nawet niektóre przepisy prawa wtórnego w świetle zasady ostrożności w taki sposób, że wykluczają one środki, dopóki istnieje niepewność, w świetle najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, co do tego, czy wszystkie zagrożenia zostały wykluczone²³.

78. Pojęcie „właściwe” wydaje się nawet rozszerzać obowiązek wynikający z art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75, bowiem należy postrzegać jako „właściwy” jeżeli za jego pomocą można osiągnąć zamierzony cel. Czy niezbędny wysiłek jest proporcjonalny do tego celu, nie ma znaczenia dla kwestii, czy środek jest właściwy. Co najwyżej istnieje miejsce na ocenę w odniesieniu do naukowego pytania, czy środek może w ogóle osiągnąć swój cel.

79. „[W]szystkie właściwe środki [ostrożnościowe przeciwko] zanieczyszczeniu” w rozumieniu niemieckiego brzmienia art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 obejmowałyby zatem *wszystkie* środki zapobiegające zanieczyszczeniom, których wystąpienia podczas eksploatacji instalacji nie można wykluczyć w świetle najlepszej dostępnej wiedzy naukowej. Zgodnie z bardziej rygorystyczną interpretacją zasady ostrożności, przepis ten może być nawet rozumiany jako oznaczający, że pozwolenie na instalację może zostać udzielone tylko wtedy, gdy zostaną rozwiane wszelkie wątpliwości co do tego, że instalacja będzie eksploatowana bez zanieczyszczania.

80. Jednakże niemiecka wersja art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 jest jedyną wersją, która wymaga „właściwe środki [ostrożnościowe]”.

b) Inne wersje językowe

81. Inne wersje językowe zgadzają się wprawdzie z wersją niemiecką w takim zakresie, że również wymagają „wszelkich” środków. Nie wykorzystują one jednak pojęcia ostrożności, ale opierają się na zasadzie działania zapobiegawczego, na której opiera się również polityka Unii w dziedzinie środowiska zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE. Jedynie wersja słoweńska („preprečevanje”) i fińska („ehkäiseviin”) posługują się terminami, które nie odpowiadają określeniu tej zasady w art. 191 ust. 2 TFUE, ale i one są prawdopodobnie rozumiane raczej w sensie zapobiegania lub prewencji niż w sensie ostrożności.

82. Trybunał do tej pory prawie nie omawiał zasady działania zapobiegawczego, ale już orzekł, że na Unii i państwach członkowskich ciąży zobowiązanie do zapobiegania powstawaniu, zmniejszania oraz – w stopniu, w jakim jest to możliwe – likwidowania źródeł zanieczyszczeń lub uciążliwości, a to poprzez podjęcie działań eliminujących *znane* zagrożenia²⁴. Podczas gdy zasada ostrożności obejmuje sytuacje niepewności co do ryzyka, zasada działania zapobiegawczego powinna ograniczać się do środków ochronnych, gdy zwalczane ryzyko lub zagrożenia są znane²⁵.

²³ Zob. wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in. (C-375/21, EU:C:2023:173, pkt 53), w odniesieniu do dyrektywy 2010/75 oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44 oraz 58, 59) i z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 66) oraz w sprawie prawa dotyczącego odpadów wyrok z dnia 24 października 2019 r., Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, pkt 58). Zobacz również Christoph Sobotta, Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?, *ERA Forum* 2020, 723.

²⁴ Wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 165). Zobacz również wyroki: z dnia 5 października 1999 r., Lirussi i Bizzaro (C-175/98 i C-177/98, EU:C:1999:486, pkt 51), oraz z dnia 22 czerwca 2000 r., Fornasar i in. (C-318/98, EU:C:2000:337, pkt 37), które również rozumieją zasadę ostrożności w tym sensie.

²⁵ Zob. w szczególności moją opinię w sprawie Bayer CropScience i Bayer/Komisja (C-499/18 P, EU:C:2020:735, pkt 107) oraz moje opinie w sprawach ERG i in. (C-378/08, EU:C:2009:650, pkt 67 i 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, pkt 60) i Komisja/Francja (C-237/12, EU:C:2014:14, pkt 30).

83. Ponadto inne wersje językowe art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 nie wymagają podjęcia „właściwych” środków. Zamiast tego używają terminów takich jak „appropriate” (EN), „approprié” (FR), „adecuado” (ES) czy nawet „opportuno” (IT). Chociaż terminy te można również przetłumaczyć jako „właściwe”, w przeciwieństwie do terminu niemieckiego, pozwalają one również na rozważenie, czy wysiłek związany z danymi środkami ochronnymi jest proporcjonalny do efektu ochronnego i danego ryzyka.

84. Te inne wersje językowe art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 przemawiają zatem raczej za obowiązkiem podjęcia wszelkich *proporcjonalnych* (albo racjonalnych) środków w celu zapobieżenia znanym zagrożeniom dla środowiska ze strony instalacji.

c) Systematyka i cel art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75

85. Jak wiadomo, różne wersje językowe należy interpretować w sposób jednolity²⁶. Ponadto żadna wersja językowa nie ma pierwszeństwa przed innymi²⁷. Dany przepis należy zatem interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest on częścią²⁸. Ponadto geneza przepisu również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni²⁹.

86. Fakt, że art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 nie odnosi się do środków ostrożnościowych, ale do środków zapobiegawczych, wynika już z tytułu dyrektywy i jej art. 1 ust. 1. Jednak niemiecka wersja również w tym względzie nie jest zbyt udana.

87. W wersji niemieckiej tytuł zawiera wyrażenie w nawiasie „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung” (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich zmniejszanie). Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywa reguluje zintegrowane zapobieganie i zmniejszanie zanieczyszczeń wynikających z działalności przemysłowej. Zarówno tytuł, jak i art. 1 ust. 1 odpowiadają poprzednio obowiązującym dyrektywom 96/61 i 2008/1 w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich zmniejszaniu.

88. Z wyjątkiem wersji niemieckiej, wszystkie wersje językowe z 1996 r. w obu punktach używały terminu oznaczającego w art. 191 ust. 2 TFUE zapobieganie, na przykład „prévention” w języku francuskim, „prevention” w języku angielskim lub „prevenzione” w języku włoskim. Większość wersji językowych, które zostały dodane od tego czasu, również używa odpowiednika pojęcia „Vorbeugung” (zapobieganie)³⁰, chociaż istnieją również wersje językowe, które – podobnie jak wersja niemiecka – używają innego pojęcia³¹.

89. W każdym razie wszystkie wersje językowe wszystkich trzech dyrektyw zgadzają się co do tego, że nie używają one pojęcia ostrożności ani w tytule, ani w art. 1.

²⁶ Wyroki: z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 13, 14), z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 19) i z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 43).

²⁷ Wyroki: z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 18), i z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65).

²⁸ Wyroki: z dnia 1 marca 2016 r., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27) i z dnia 24 lutego 2022 r., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, pkt 27).

²⁹ Wyroki: z dnia 22 października 2009 r. Zurita García i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 57), z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135), oraz z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50) oraz z dnia 20 grudnia 2017 r., Acacia i D’Amato (C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:992, pkt 31).

³⁰ Tak w wersjach: czeskiej, litewskiej, maltańskiej, węgierskiej, polskiej, rumuńskiej, słoweńskiej i słowackiej.

³¹ Tak w wersjach: bułgarskiej, estońskiej, chorwackiej i łotewskiej.

90. Co więcej, tytuł i art. 1 ust. 1 dyrektywy 2010/75 pokazują również, że jej celem nie jest zapobieganie wszelkim zanieczyszczeniom, ponieważ wspomina ona również o zwykłym *zmniejszaniu* zanieczyszczeń lub – w różnych wersjach językowych – takich jak wersja angielska, o ich kontroli. Dyrektywa akceptuje zatem pewien stopień zanieczyszczenia. W związku z tym art. 11 lit. c) zakazuje jedynie znaczących zanieczyszczeń.

91. Potwierdza to art. 11 lit. b) dyrektywy 2010/75. Zgodnie z nim podczas eksploatacji instalacji należy stosować najlepsze dostępne techniki. Wprawdzie za „najlepsze” techniki zgodnie z art. 3 pkt 10 lit. c) uważa się te, które są najbardziej efektywne w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości. Niemniej jednak zgodnie z art. 3 pkt 10 lit. b), „dostępne” oznacza tylko techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na ich wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami *ekonomicznymi* i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści. Aspekty ekonomiczne muszą być zatem również brane pod uwagę przy określaniu najlepszych *dostępnych* technologii.

92. Jednakże ograniczenie obowiązku stosowania najlepszych technik do „dostępnych technik” zostałoby podważone, gdyby art. 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 ustanowił obowiązek podjęcia wszelkich „właściwych” środków ostrożnościowych niezależnie od dostępności ekonomicznej.

93. Fakt, że obowiązek stosowania najlepszych dostępnych technik na mocy art. 11 lit. b) dyrektywy 2010/75 konkretyzuje wynikający z art. 11 lit. a) obowiązek podjęcia „wszystki[ch] właściw[ych] środk[ów] [ostrożnościowych przeciwko] zanieczyszczeniu” był wyraźniejszy w pierwotnej wersji tych dwóch obowiązków. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektyw 96/61 i 2008/1 należało bowiem podjąć „wszystkie właściwe środki [ostrożnościowe przeciwko] zanieczyszczeniu, w szczególności przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik”³². Komisja nie uzasadniła, dlaczego rozdzieliła te dwa elementy w swoim wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy³³. Ponieważ wyjaśniła ona jedynie nowe i znacząco zmienione przepisy³⁴, można założyć, że uznała tę zmianę za nieistotną.

94. Skutki dla zdrowia muszą być brane pod uwagę przy określaniu najlepszych dostępnych technik dla całej Unii. Zgodnie z art. 3 pkt 10 dyrektywy 2010/75, techniki te powinny zapobiegać powstawaniu zanieczyszczeń lub przynajmniej je ograniczać i być najbardziej efektywne w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska. Jednak konkretne skutki dla zdrowia, wywoływane przez daną instalację, są istotne tylko jako część podstawy danych do oceny różnych technik. Zastosowanie najlepszych dostępnych technik określonych w całej Unii zgodnie z art. 11 lit. b) w konkretnej instalacji nie jest jednak bezpośrednio zależne od konkretnych skutków dla zdrowia, wywołanych przez daną instalację.

d) Wniosek częściowy

95. Artykuł 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 należy zatem rozumieć w ten sposób, że należy podjąć wszelkie proporcjonalne środki, aby zapobiec znanym zagrożeniom dla środowiska związanym z instalacją lub je zminimalizować.

³² Podobnie już art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych (Dz.U. L 188, s. 20): „wszystkie właściwe środki [ostrożnościowe] przeciwko zanieczyszczaniu powietrza, obejmujące zastosowanie najlepszych dostępnych technologii, pod warunkiem, że stosowanie takich środków nie pociąga za sobą nadmiernych kosztów”.

³³ COM(2007) 844 wersja ostateczna, art. 12 (s. 31).

³⁴ COM(2007) 844 wersja ostateczna (s. 11).

96. Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy, obejmują w szczególności stosowanie najlepszych dostępnych technik zgodnie z art. 11 lit. b). Przy stosowaniu tego przepisu do konkretnej instalacji nie jest konieczne uwzględnianie jej szczególnych skutków dla zdrowia.

2. Artykuł 11 lit. c) dyrektywy 2010/75

97. Artykuł 11 lit. c) może jednak rodzić obowiązek podjęcia środków ochronnych wykraczających poza najlepsze dostępne techniki ze względu na szczególne cechy danej instalacji, w szczególności ze względu na warunki panujące w jej lokalizacji. Przepis ten stanowi, że instalacja nie może powodować żadnego znaczącego zanieczyszczenia. W związku z tym, jeśli instalacja powoduje znaczące zanieczyszczenie pomimo zastosowania najlepszych dostępnych technik, należy podjąć *dodatkowe* środki ochronne, aby zapobiec temu zanieczyszczeniu.

98. Takie środki ochronne należy również uznać za proporcjonalne w rozumieniu art. 11 lit. a), ponieważ termin „znaczące zanieczyszczenie” wyznacza nieprzekraczalną granicę dla działania instalacji. Jeśli odpowiednie środki ochronne nie są możliwe, instalacja nie może otrzymać pozwolenia.

99. Wprawdzie dyrektywa 2010/75 definiuje termin „zanieczyszczenie” w art. 3 pkt 2, nie określa jednak, kiedy należy je uznać za znaczące. Może to wynikać jedynie z oceny danego zanieczyszczenia i jego skutków.

100. Taką ocenę można abstrakcyjnie wyprowadzić z innych przepisów. Trybunał orzekł już, że przekroczenie dopuszczalnych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza³⁵ musi być uznane za znaczące zanieczyszczenie³⁶.

101. Ten przykładowy przypadek nie opiera się jednak na szczególnym charakterze przedmiotowej regulacji. Moim zdaniem konieczne raczej jest zakwalifikowanie jako znaczącego każdego zanieczyszczenia, które, biorąc pod uwagę wszelkie wyjątki, prowadzi do sytuacji niezgodnej z obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska.

102. Nie istnieją jednak żadne szczegółowe przepisy prawa Unii, które wskazywałyby, jakie skutki dla zdrowia ludzkiego zanieczyszczenia związanego z instalacjami mogłyby bezpośrednio prowadzić do wniosku, że zanieczyszczenie jest znaczące. Trybunał nie jest w stanie ocenić, czy istnieją przepisy włoskiego prawa krajowego, które prowadzą do takiego rezultatu.

103. Jednakże konsekwencje dla zdrowia ludzkiego mogą również – niezależnie od naruszenia szczegółowych przepisów prawa ochrony środowiska – prowadzić do tego, iż zanieczyszczenie w rozumieniu art. 11 lit. c) dyrektywy 2010/75 zostanie uznane za znaczące. Wynika to z faktu, że polityki Unii w dziedzinie środowiska – w tym ta dyrektywa – ma również na celu ochronę zdrowia ludzkiego zgodnie z art. 191 ust. 1 tiret drugie TFUE. Ponadto art. 9 i art. 168 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE oraz art. 35 zdanie drugiej karty praw podstawowych zobowiązują Unię do

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/UE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2008, L 152, s. 1), zmieniona dyrektywą Komisji (UE) 2015/1480 z dnia 28 sierpnia 2015 r., (Dz.U. 2015 L 226, s. 4).

³⁶ Wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in. (C-375/21, EU:C:2023:173, pkt 50). Zobacz już art. 4 pkt 4 dyrektywy 84/360/EWG.

zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego we wszystkich obszarach przy określaniu i wdrażaniu polityk i działań Unii³⁷. Ochrona zdrowia ludzi ma zatem szczególne znaczenie, co może również uzasadniać znaczne niedogodności ekonomiczne³⁸.

104. W dyrektywie 2010/75 jest to wyrażone w szczególności przez fakt, że zgodnie z art. 8 ust. 2 zdanie drugie naruszenie warunków pozwolenia wymaga zawieszenia działania instalacji do czasu zapewnienia ponownej zgodności, jeśli grozi *znaczący* bezpośredni negatywny skutek dla środowiska, podczas gdy jest to wymagane w przypadku *każdego* bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi.

105. Regulacja ta przemawia wprawdzie za tym, że zanieczyszczenie, które zagraża zdrowiu ludzkiemu, jest zawsze znaczące. Niemniej jednak nie można wykluczyć, że pewne niekorzystne czynniki zdrowotne o szczególnie niewielkim znaczeniu pozwalają na uznanie przyczynowego zanieczyszczenia za nieistotne. Przemawia za tym w szczególności fakt, że definicja zanieczyszczenia zawarta w art. 3 pkt 2 dyrektywy 2010/75 wspomina już o możliwości wystąpienia szkody dla zdrowia ludzi. Gdyby miało to zawsze prowadzić do znaczącego zanieczyszczenia, ustawodawca wyraźnie by to stwierdził.

106. Dlatego zanieczyszczenie, które powoduje niekorzystne skutki dla zdrowia, jest znaczące tylko wtedy, gdy te niekorzystne skutki należy uznać za nadmierne pogorszenie zdrowia ludzi.

107. W 2005 r. IMPEL, sieć europejskich organów ochrony środowiska, uznała jeden dodatkowy zgon rocznie na 1 000 000 osób i jeden dodatkowy przypadek na 100 000 osób w przypadku chorób niezakończonych zgonem jeszcze za akceptowalny³⁹, tj. dane zanieczyszczenie nie zostało uznane za znaczące. Dla porównania: W Unii w 2011 r. w wypadkach drogowych zginęło około 70 osób na 1 000 000 mieszkańców, a w 2020 r. 49 osób⁴⁰. Dokładne rozróżnienie między znaczącymi i nieznaczącymi niekorzystnymi skutkami dla zdrowia może być jednak dokonane tylko w poszczególnych przypadkach, biorąc pod uwagę znaczenie instalacji i możliwe rozwiązania alternatywne.

108. Jednakże niekorzystne skutki dla zdrowia wynikające z zanieczyszczenia, które stanowią naruszenie praw podstawowych, jak ustalił ETPC w odniesieniu do stalowni Ilva⁴¹, nie mogą być już *prima facie* uznawane za nieistotne. Możliwe jest zatem, że w pierwszym pytaniu sąd odsyłający odnosi się do faktu, że zagrożenie dla zdrowia ludności w znacznym stopniu dotkniętej emisją zanieczyszczeń jest nie do zaakceptowania.

109. Jednak przy rozstrzyganiu sporu w postępowaniu głównym sąd odsyłający będzie musiał również wziąć pod uwagę, że w międzyczasie wdrożono dalsze środki ochronne, tak że sytuacja uległa zmianie w porównaniu z wyrokami ETPC z 24 stycznia 2019 r. i 5 maja 2022 r. oraz poprzednią oceną szkód dla zdrowia.

³⁷ Zobacz wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r., Parlament i Dania/Komisji (C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, pkt 75), i z dnia 1 października 2019 r., Blaise i in. (C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 42).

³⁸ Decyzja z dnia 12 lipca 1996 r., Zjednoczone Królestwo/Komisja (C-180/96 R, EU:C:1996:308, pkt 93) oraz wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, pkt 43) i z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artegođan/Komisja (C-221/10 P, EU:C:2012:216, pkt 99) i z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 156).

³⁹ Przywołana w przypisie 20, s. 19.

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

⁴¹ Wyroki ETPC: z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Cordella i in./Włochy (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) oraz z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie Ardimento i in./Włochy (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

110. Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy, obejmują zatem, oprócz stosowania najlepszych dostępnych technik, środki niezbędne do zapobiegania powodowaniu przez instalację znaczących zanieczyszczeń w rozumieniu art. 11 lit. c). Zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeśli prowadzi do sytuacji niezgodnej z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska, z uwzględnieniem ewentualnych wyjątków. Niezależnie od takich regulacji, zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeżeli prowadzi do nadmiernych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. Zanieczyszczenie, które w wyniku negatywnych skutków dla zdrowia ludzi narusza prawa podstawowe osób nim dotkniętych, jest zawsze znaczące.

3. Ponowne rozpatrzenie pozwolenia

111. Ponowne rozpatrzenie pozwolenia, o którym mowa również w pierwszym pytaniu, jest uregulowane w art. 21 dyrektywy 2010/75.

112. To ponowne rozpatrzenie powinno mieć szczególne znaczenie przy uwzględnieniu oceny szkód dla zdrowia przewidzianej we włoskim prawie. Wydaje się bowiem wykluczone, aby ocena ta została wzięta pod uwagę przy wydawaniu pierwszych pozwoleń środowiskowych dla stalowni w 2011 i 2012 roku. Z tego, co można zauważyć, została ona wprowadzona dopiero na mocy art. 1 ust. 7 dekretu z mocą ustawy nr 61 z dnia 4 czerwca 2013 r. Wcześniej wpływ instalacji na zdrowie musiał być rozpatrywany na podstawie innych informacji.

113. Zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2010/75, ponowne rozpatrzenie jest konieczne w szczególności, jeżeli zanieczyszczenie powodowane przez instalację jest tak znaczące, że zachodzi konieczność zmiany istniejących dopuszczalnych wielkości emisji dla danego pozwolenia lub uwzględnienia w pozwoleniu nowych dopuszczalnych wielkości.

114. Regulacja ta jest zatem powiązana z podstawowym obowiązkiem wynikającym z art. 11 lit. c) dyrektywy 2010/75 i wymaga ponownego rozpatrzenia, jeśli zanieczyszczenie spowodowane przez instalację później okaże się znaczące. Wskazania takiego zanieczyszczenia powinny wynikać z systemu kontroli środowiskowych wymaganych na mocy art. 23 ust. 1, który musi obejmować badanie pełnego zakresu odpowiednich skutków oddziaływania danych instalacji na środowisko. Ocena szkód dla zdrowia przeprowadzana i regularnie aktualizowana od czasu wydania pozwolenia jest elementem tego systemu zgodnie z art. 23 ust. 4 lit. a) i jest oczywiście istotna dla oceny na podstawie art. 21 ust. 5 lit. a). Musi ona zatem być uwzględniona.

115. Nawiasem mówiąc, wydaje się, że jest to również przewidziane w art. 1 ust. 7 dekretu z mocą ustawy nr 61, zgodnie z którym sama ocena szkód dla zdrowia nie może zmienić zintegrowanego pozwolenia środowiskowego, ale region może na jej podstawie wystąpić o ponowne rozpatrzenie tego pozwolenia.

4. Odpowiedź na pierwsze pytanie

116. Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że przy udzielaniu pozwolenia dla instalacji zgodnie z art. 4 i 5 dyrektywy 2010/75 oraz przy ponownym rozpatrzeniu tego pozwolenia zgodnie z art. 21 tej dyrektywy musi być zapewniona zgodność z podstawowymi obowiązkami w zakresie eksploatacji instalacji zgodnie z art. 11.

117. Artykuł 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 należy zatem rozumieć w ten sposób, że należy podjąć wszelkie proporcjonalne środki, aby zapobiec znanym zagrożeniom dla środowiska związanym z instalacją lub je zminimalizować.

118. Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy, obejmują w szczególności stosowanie najlepszych dostępnych technik zgodnie z art. 11 lit. b). Przy stosowaniu tego przepisu do konkretnej instalacji nie jest konieczne uwzględnianie jej szczególnych skutków dla zdrowia.

119. Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy obejmują ponadto środki niezbędne do zapobiegania powodowaniu przez instalację znaczących zanieczyszczeń w rozumieniu art. 11 lit. c). Zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeśli prowadzi do sytuacji niezgodnej z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska, z uwzględnieniem ewentualnych wyjątków. W przypadku braku takich przepisów zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeżeli prowadzi do nadmiernych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. Zanieczyszczenie, które w wyniku negatywnych skutków dla zdrowia ludzi narusza prawa podstawowe osób nim dotkniętych, jest zawsze znaczące.

120. Zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a) dyrektywy ponowne rozpatrzenie pozwolenia jest konieczne w szczególności, jeśli później okaże się, na przykład na podstawie oceny szkód dla zdrowia, że instalacja powoduje znaczące zanieczyszczenie.

C. Pytanie drugie – uwzględnienie emisji

121. Poprzez drugie pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zgodnie z dyrektywą 2010/75 pozwolenie na instalację powinno uwzględniać wszystkie substancje będące przedmiotem emisji, o których wiadomo w świetle nauki, że są szkodliwe, w tym frakcje PM₁₀ (drobny pył zawieszony) i PM_{2,5} (jeszcze mniejsze cząstki, drobny pył zawieszony), i które w każdym razie są powodowane przez instalację będącą przedmiotem oceny, czy też pozwolenie musi zawierać jedynie substancje zanieczyszczające przewidziane a priori ze względu na charakter i rodzaj wykonywanej działalności przemysłowej. W uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymieniono również miedź, rtęć i naftalen.

122. Jak wskazuje Komisja, we wniosku o pozwolenie, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2010/75, operator musi opisać charakter i ilość przewidywalnych emisji z instalacji do każdego komponentu środowiska, jak również określić znaczący wpływ emisji na środowisko. Obowiązek ten odnosi się zatem wyłącznie do przewidywalnych emisji.

123. Jeśli w następstwie wydaje się pozwolenie, obejmuje ono zgodnie z art. 14 ust. 1 lit. a) i ust. 2 dyrektywy 2010/75 przynajmniej dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających wymienionych w załączniku II oraz innych substancji zanieczyszczających, które mogą być emitowane z danej instalacji w znaczących ilościach.

124. Jak słusznie wskazują powodowie, załącznik II do dyrektywy 2010/75 obejmuje zanieczyszczenia, o których mowa we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a mianowicie lotne związki organiczne (pkt 4), tj. naftalen, metale i ich związki (pkt 5), w tym miedź i rtęć, oraz pyły, w tym drobne cząstki pyłu zawieszonego (pkt 6), czyli także PM₁₀ i PM_{2,5}. Trwałe węglowodory oraz trwałe i wykazujące zdolność do bioakumulacji organiczne substancje toksyczne (pkt 5), a także metale i związki metali (pkt 7) są wymienione jako uwalniane do wody.

125. Kategorie te są jednak na tyle ogólne, że nie można na ich podstawie określić konkretnych wartości granicznych dla każdej substancji, takich jak każdy lotny związek organiczny, każdy metal lub każda kategoria pyłu. W związku z tym, jak argumentuje Komisja, kwalifikacja, że odpowiednia ilość musi zostać uwolniona, odnosi się nie tylko do innych substancji zanieczyszczających, ale także do substancji zanieczyszczających wymienionych w załączniku II do dyrektywy 2010/75. Z drugiej strony, substancje zanieczyszczające wymienione w załączniku II, które nie są uwalniane w odpowiednich ilościach, nie wymagają wartości granicznych.

126. W przypadku udzielania pozwoleń na nowe instalacje nieuniknione jest uwzględnienie jedynie tych emisji, które są przewidziane a priori ze względu na charakter i rodzaj wykonywanej działalności przemysłowej. Jak wskazuje spółka Ilva, kwestia ta powinna zostać wyjaśniona przy określaniu najlepszych dostępnych technik, w szczególności w kontekście wymiany informacji na mocy art. 13 dyrektywy 2010/75.

127. Najlepsze dostępne techniki produkcji żelaza i stali określono w decyzji wykonawczej Komisji z dnia 28 lutego 2012 r.⁴² i są one opisane bardziej szczegółowo w dokumencie referencyjnym BAT z 2013 r.⁴³. Substancje zanieczyszczające opisane we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są tam wymienione⁴⁴, aczkolwiek częściowo jako elementy grup substancji zanieczyszczających (pył, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne). Ponadto nie można wykluczyć, że konkluzje dotyczące BAT dotyczące innych rodzajów działalności przemysłowej również muszą zostać wzięte pod uwagę⁴⁵.

128. Jak już wyjaśniono, instalacje na mocy art. 11 lit. a) i b) muszą być eksploatowane przy użyciu najlepszych dostępnych technik⁴⁶. W tym celu konkluzje dotyczące BAT, tj. odpowiednia decyzja wykonawcza Komisji, służą jako dokument referencyjny do określenia warunków pozwolenia zgodnie z art. 14 ust. 3. Z kolei art. 15 ust. 2 stanowi, że dopuszczalne wielkości i środki równoważne opierają się na najlepszych dostępnych technikach. Chociaż nie ma to na celu nakazania stosowania określonej techniki lub technologii, art. 15 ust. 3 wymaga przynajmniej, aby emisje nie przekraczały poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami.

129. W szczególności w przypadku pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} potrzeba wprowadzenia bardziej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości emisji może wynikać z dyrektywy w sprawie jakości powietrza⁴⁷. Dopuszczalne wartości jakości powietrza określone w tej dyrektywie stanowią środowiskowe normy jakości w rozumieniu art. 3 pkt 6 i art. 18 dyrektywy 2010/75⁴⁸.

⁴² Decyzja wykonawcza 2012/135/UE ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do produkcji żelaza i stali (Dz.U. 2012, L 70, s. 63).

⁴³ Rainer Remus, Miguel A. Aguado Monsonet, Serge Roudier, Luis Delgado Sancho, *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production* (2013).

⁴⁴ W szczególności pkt 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 i 88 załącznika do decyzji wykonawczej 2012/135/UE.

⁴⁵ Region Apulia wspomina o decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz.U. 2017, L 212, s. 1). Być może znaczące są także: decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/2110 z dnia 11 października 2022 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, w odniesieniu do przetwórstwa metali żelaznych (Dz.U. 2022, L 284, s. 69), oraz Eric Aries, Jorge Gómez, Stilianos Mavromatis, Gabriele Klein, Georgios Chronopoulos und Serge Roudier, *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), i Komisja Europejska, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ Zobacz pkt 91–95 powyżej.

⁴⁷ Zobacz powyżej pkt 100.

⁴⁸ Wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Sdružení „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in. (C-375/21, EU:C:2023:173, pkt 59).

Jeśli zgodność z tymi dopuszczalnymi wartościami w otaczającym powietrzu powoduje konieczność nałożenia na instalację bardziej rygorystycznych dopuszczalnych wielkości emisji, należy je ustalić zgodnie z art. 18.

130. Ponieważ Trybunał ustalił już, że wielkości dopuszczalne dla PM₁₀ w otaczającym powietrzu w Taranto zostały przekroczone⁴⁹, należy przynajmniej zbadać, czy dopuszczalne wielkości emisji dla przedmiotowej stalowni muszą zostać zastrzeżone. Wydaje się jednak, że w ostatnich latach nie odnotowano żadnych przekroczeń poza stalownią⁵⁰.

131. Co więcej, art. 14 ust. 6 dyrektywy 2010/75 wskazuje, że możliwe jest również oddziaływanie na środowisko, które nie jest objęte konkluzjami dotyczącymi BAT. Wynika to z faktu, że dla takich skutków należy również określić wymogi dotyczące pozwoleń.

132. Takie dodatkowe emisje mogą wynikać nie tylko z faktu, że nie są jeszcze dostępne żadne lub niepełne konkluzje dotyczące BAT dla danej działalności, ale także ze szczególnych warunków w miejscu instalacji.

133. Przy wydawaniu pozwolenia na eksploatację instalacji lub ponownym rozpatrzeniu takiego pozwolenia zgodnie z art. 21 dyrektywy 2010/75, doświadczenie zdobyte podczas eksploatacji, tj. faktycznie stwierdzone emisje, muszą być również brane pod uwagę jako część odpowiednich danych naukowych⁵¹.

134. Podsumowując należy stwierdzić, że przy wydawaniu pozwolenia dla instalacji na podstawie art. 5, 14 i 15 dyrektywy 2010/75 oraz przy dokonywaniu ponownego rozpatrzenia takiego pozwolenia na podstawie art. 21 tej dyrektywy należy uwzględnić wszystkie substancje zanieczyszczające uwalniane w odpowiednich ilościach, których należy się spodziewać na podstawie dostępnych informacji, w szczególności wszelkich konkluzji dotyczących BAT, ewentualnych doświadczeń z rzeczywistej eksploatacji instalacji i innych wskazań.

D. Pytanie trzecie – Termin dostosowania instalacji

135. W pytaniu trzecim sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zgodne z dyrektywą 2010/75 jest przedłużenie przez Włochy pierwotnego terminu na podjęcie środków i działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia, przewidzianych w pozwoleniu wydanym stalowni z roku 2012, o około siedem i pół roku, do łącznie jedenastu lat, tj. do sierpnia 2023 r.

136. Odpowiedź na to pytanie można stosunkowo łatwo uzyskać na podstawie przepisów dyrektywy 2010/75 oraz wcześniej obowiązującej dyrektywy 96/61 w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich zmniejszaniu.

137. Ponieważ transponowane przepisy dyrektywy 2010/75 zgodnie z jej art. 82 ust. 1 mają zastosowanie do istniejących instalacji, takich jak sporna stalownia, dopiero od dnia 7 stycznia 2014 r., pozwolenie początkowo nadal podlegało transpozycji dyrektywy 96/61.

⁴⁹ Wyrok z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (wartości dopuszczalne dla PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto jest częścią obszaru IT 1613 (Apulia – obszar przemysłowy).

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

⁵¹ Zob. wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” i in. (C-375/21, EU:C:2023:173, pkt 67).

138. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 21 ust. 1 dyrektywy 96/61 właściwe władze miały dopilnować w drodze pozwolenia lub, w stosownych przypadkach, przez ponowne rozważenie oraz, jeśli to konieczne, przez uaktualnienie warunków, aby stalownia Ilva – jako istniejąca instalacja w rozumieniu art. 2 pkt 4 – była eksploatowana zgodnie z dyrektywą najpóźniej do dnia 30 października 2007 r., tj. jedenaście lat po wejściu w życie dyrektywy⁵². Zaufanie operatorów tych instalacji do dalszego istnienia warunków operacyjnych było odpowiednio chronione przez tak odległy termin.

139. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 9 dyrektywy 96/61 wspomniane warunki musiały w szczególności zapewniać przestrzeganie podstawowych obowiązków określonych w art. 3 w czasie eksploatacji instalacji. Te podstawowe obowiązki można dziś znaleźć – w zakresie, w jakim mają one znaczenie w niniejszej sprawie – o tej samej treści w art. 11 dyrektywy 2010/75, tak więc rozważania dotyczące pierwszego i drugiego pytania mają również zastosowanie do starych przepisów.

140. Zasadniczo możliwe wydaje się narzucenie terminu wdrożenia warunków, a tym samym odroczenie ich wdrożenia. Jeżeli jednak warunki są niezbędne do zapewnienia zgodności z podstawowymi obowiązkami podczas eksploatacji instalacji, odroczenie nie byłoby zgodne z art. 5 ust. 1 dyrektywy 96/61. Wynika to z faktu, że pozwolenie wymaga, aby instalacja była eksploatowana zgodnie z podstawowymi obowiązkami. W związku z tym, zgodnie z art. 3 lit. a), instalacja musiała być eksploatowana przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik określonych w tym czasie najpóźniej do dnia 30 października 2007 r. Zgodnie z lit. b), od tego momentu nie wolno było powodować żadnego znaczącego zanieczyszczenia.

141. Oczywiście dotyczy to również modyfikacji istniejącej instalacji. Można je przeprowadzić tylko wtedy, gdy instalacja następnie spełnia obowiązujące wymagania. Dyrektywy 96/61 i 2008/1 nie przewidywały w tym zakresie okresów przejściowych. Nie są one również przewidziane w dyrektywie 2010/75.

142. Jak słusznie zauważa Komisja, art. 8 dyrektywy 2010/75 potwierdza, że warunki pozwoleń nie mogą zostać odroczone. Zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. b) w przypadku naruszenia warunków pozwolenia operator musi niezwłocznie podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia przywrócenia zgodności w możliwie najkrótszym czasie. Ponadto art. 8 ust. 2 zdanie drugie wymaga nawet zawieszenia eksploatacji instalacji, jeżeli naruszenie warunków pozwolenia powoduje bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzi lub grozi znaczącym bezpośrednim negatywnym skutkiem dla środowiska. Z drugiej strony art. 14 dyrektyw 96/61 i 2008/1 ograniczał się do ogólnego przypomnienia o konieczności spełnienia wymogów.

143. Wbrew stanowisku spółek Ilva, Acciaierie d'Italia oraz Włoch brak jest podstaw do tego, aby można było uzasadnić odroczenie realizacji koniecznych warunków poprzez ograniczenie produkcji instalacji.

144. Wprawdzie należy wyjść z założenia, że przy niewielkiej produkcji zmniejszeniu ulegnie również oddziaływanie na środowisko a w szczególności emisja z instalacji. Zredukowanie produkcji może zatem przyczynić się do tego, że nieprzekroczone zostaną dopuszczalne wartości wskazane w dyrektywie w sprawie jakości powietrza w pobliżu instalacji. Może ono również zapobiec bezpośredniemu zagrożeniu dla zdrowia ludzi lub znaczącym bezpośrednim negatywnym skutkom dla środowiska w rozumieniu art. 8 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2010/75.

⁵² Zob. wyrok z dnia 31 marca 2011 r., Komisja/Włochy, C-50/10, EU:C:2011:200, pkt 29).

145. Zmniejszenie produkcji natomiast prowadzi z reguły do zapewnienia zgodności z dopuszczalnymi wielkościami emisji. Dopuszczalna wielkość emisji zgodnie z definicją z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2010/75 oznacza masę, wyrażoną *w postaci* określonych szczególnych parametrów, stężenie lub poziom emisji, których nie można przekroczyć w jednym lub kilku okresach. Odpowiednio do tego decyzja Komisji z dnia 28 lutego 2012 r. dotycząca najlepszych dostępnych technik w odniesieniu do produkcji żelaza i stali z dnia definiuje powiązane z BAT wielkości emisji dla emisji do powietrza jako masę wyemitowanych substancji na objętość gazu odlotowego lub na jednostkę masy wytworzonych albo przetworzonych produktów. Takie wartości z reguły nie ulegają zmniejszeniu wskutek mniejszej produkcji.

146. Wspomniana decyzja z dnia z dnia 28 lutego 2012 r.⁵³ mogła jednak faktycznie skutkować rozpoczęciem biegu terminu realizacji warunków pozwolenia. Była ona mianowicie co do zasady odpowiednia do dokonania niezbędnych zmian warunków pozwolenia. Artykuł 13 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/1, która w międzyczasie zaczęła obowiązywać, stanowił, że pozwolenie musi zostać poddane ponownemu rozpatrzeniu, jeżeli istotne zmiany w zakresie najlepszych dostępnych technik umożliwiają znaczne ograniczenie emisji bez narzucania nadmiernych kosztów. Zgodnie z tym było możliwe rozważenie.

147. Jednakże od dnia 7 stycznia 2014 r. należało stosować dyrektywę 2010/75. Jej art. 21 ust. 3 nie przewidywał już rozważenia. Zamiast tego przyznał okres czterech lat, w tym przypadku do dnia 28 lutego 2016 r., na dostosowanie warunków pozwolenia do nowych technik.

148. Jednak nawet poza zmianami w najlepszych dostępnych technikach, odroczenie może zostać przyznane w wyjątkowych przypadkach, jeśli spełnione zostaną określone przesłanki.

149. Jeśli na przykład wymogi określone w art. 14 ust. 1 i art. 18 dyrektywy 2010/75 mają na celu zapewnienie zgodności z normą jakości środowiska, sama norma jakości środowiska może podlegać odroczeniu. W takim przypadku nie byłoby konieczne stosowanie wymogów zgodności z wyprzedzeniem.

150. W ten sam sposób można sobie wyobrazić, że pewne zanieczyszczenie jest początkowo akceptowalne, ale później ze względu na dalszy rozwój staje się znaczące w rozumieniu art. 11 lit. c) dyrektywy 2010/75. Taka sytuacja może powstać na przykład w wyniku zezwolenia na dalsze źródła zanieczyszczeń, w szczególności dalsze instalacje, jeżeli całkowita ilość substancji zanieczyszczających prowadzi do przekroczenia wartości granicznych określonych w dyrektywie w sprawie jakości powietrza lub naruszenia zakazu pogarszania lub wymogu poprawy zgodnie z art. 4 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej⁵⁴. Jeśli taki rozwój jest przewidywalny, można już określić odpowiednie środki ochronne dla istniejących instalacji, ale ich zastosowanie można odroczyć do czasu, gdy dodatkowe źródła zanieczyszczeń faktycznie przyczynią się do zanieczyszczenia. Takie wczesne określenie środków ochronnych ma nawet sens, ponieważ daje operatorowi instalacji czas na ich wdrożenie.

151. Nie ma jednak żadnych przesłanek wskazujących na takie wyjątki w niniejszej sprawie.

⁵³ Cytowana w przypisie 42.

⁵⁴ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

152. Wreszcie, w celu zapewnienia zupełności wyводу, należy zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 4 dyrektywy 2010/75 i art. 193 TFUE państwa członkowskie mogą określać bardziej restrykcyjne warunki niż te wymagane przez dyrektywę. Dla tego typu warunków dyrektywa nie zawiera oczywiście żadnych wytycznych, więc to państwa członkowskie decydują o tym, czy odroczyć ich stosowanie.

153. Należy zatem zauważyć, że warunki pozwolenia, które były niezbędne do zapewnienia zgodności z dyrektywą 96/61 początkowo od dnia 30 października 2007 r., później zgodności z dyrektywą 2008/1, a od dnia 7 stycznia 2014 r. zgodności z dyrektywą 2010/75 przez instalację, która otrzymała pozwolenie, zgodnie z art. 3, art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 9 dyrektywy 96/61 i dyrektywy 2008/1 oraz art. 4, art. 5, art. 11 i art. 14 dyrektywy 2010/75, musiały być stosowane bez dalszego odroczenia od wejścia w życie pozwolenia i muszą być nadal stosowane, chyba że odroczenie jest możliwe ze względu na szczególne okoliczności, np. ponieważ Komisja przyjęła nową decyzję w sprawie najlepszych dostępnych technik, ponieważ norma jakości środowiska, której należy przestrzegać w rozumieniu art. 18 dyrektywy 2010/75, wchodzi w życie dopiero w późniejszym terminie lub jeżeli pewne zanieczyszczenie, które początkowo było dopuszczalne, na skutek późniejszego rozwoju wydarzeń należy uznać za znaczące w rozumieniu art. 11 lit. c) dyrektywy 2010/75.

V. Wnioski

154. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

- 1) Udzielając pozwolenia na instalację zgodnie z art. 4 i 5 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) oraz dokonując ponownego rozpatrzenia tego pozwolenia zgodnie z art. 21 tej dyrektywy, należy zapewnić zgodność z podstawowymi obowiązkami w zakresie eksploatacji instalacji zgodnie z art. 11.

Artykuł 11 lit. a) dyrektywy 2010/75 należy rozumieć w ten sposób, że należy podjąć wszelkie proporcjonalne środki, aby zapobiec znanym zagrożeniom dla środowiska związanym z instalacją lub je zminimalizować.

Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy, obejmują w szczególności stosowanie najlepszych dostępnych technik zgodnie z art. 11 lit. b). Przy stosowaniu tego przepisu do konkretnej instalacji nie jest konieczne uwzględnianie jej szczególnych skutków dla zdrowia.

Środki, o których mowa w art. 11 lit. a) dyrektywy obejmują ponadto środki niezbędne do zapobiegania powodowaniu przez instalację znaczących zanieczyszczeń w rozumieniu art. 11 lit. c). Zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeśli prowadzi do sytuacji niezgodnej z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska, z uwzględnieniem ewentualnych wyjątków. Niezależnie od takich regulacji, zanieczyszczenie należy uznać za znaczące, jeżeli prowadzi do nadmiernych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. Zanieczyszczenie, które w wyniku negatywnych skutków dla zdrowia ludzi narusza prawa podstawowe osób nim dotkniętych, jest zawsze znaczące.

Zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a) dyrektywy ponowne rozpatrzenie pozwolenia jest konieczne w szczególności, jeśli później okaże się, na przykład na podstawie oceny szkód dla zdrowia, że instalacja powoduje znaczące zanieczyszczenie.

- 2) Pozwolenie na instalację na mocy art. 5, 14 i 15 dyrektywy 2010/75 oraz ponowne rozpatrzenie takiego pozwolenia na mocy art. 21 tej dyrektywy uwzględniają wszystkie zanieczyszczenia uwalniane w odpowiednich ilościach, których można oczekiwać na podstawie dostępnych informacji, w szczególności wszelkich konkluzji dotyczących BAT, ewentualnych doświadczeń z rzeczywistej eksploatacji instalacji i innych wskazań.
- 3) Warunki pozwolenia, które były niezbędne do zapewnienia zgodności z dyrektywą 96/61 początkowo od dnia 30 października 2007 r., później zgodności z dyrektywą 2008/1 dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [ich zmniejszaniu], a od dnia 7 stycznia 2014 r. zgodności z dyrektywą 2010/75 przez instalację, która otrzymała pozwolenie, zgodnie z art. 3, 4, art. 5 ust. 1 i art. 9 dyrektywy 96/61 i dyrektywy 2008/1 oraz art. 4, 5, 11 i art. 14 dyrektywy 2010/75, musiały być stosowane bez dalszego odroczenia od wejścia w życie pozwolenia i muszą być nadal stosowane, chyba że odroczenie jest możliwe ze względu na szczególne okoliczności, np. ponieważ Komisja przyjęła nową decyzję w sprawie najlepszych dostępnych technik, ponieważ norma jakości środowiska, której należy przestrzegać w rozumieniu art. 18 dyrektywy 2010/75, wchodzi w życie dopiero w późniejszym terminie lub jeżeli pewne zanieczyszczenie, które początkowo było dopuszczalne, na skutek późniejszego rozwoju wydarzeń należy uznać za znaczące w rozumieniu art. 11 lit. c) dyrektywy 2010/75.