



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 14 de diciembre de 2023¹

Asunto C-626/22

**C. Z. y otros
contra**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria y otros

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2010/75/CEE — Emisiones industriales —
Prevención y control integrados de la contaminación — Revisión y actualización de las
condiciones del permiso — Medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana»

I. Introducción

1. La acería Ilva de Tarento (Italia) es, por un lado, una de las mayores instalaciones de esta clase en Europa y un importante factor económico. Por otro lado, como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), tiene graves consecuencias para el medio ambiente y para la salud de la población local.²
2. Las exigencias que impone la normativa de la Unión para una instalación de este tipo se recogen en esencia en la Directiva 2010/75/UE³ y en actos jurídicos relativos a las mejores técnicas disponibles (MTD), las denominadas conclusiones sobre las MTD, que la Comisión ha elaborado conjuntamente con los interesados y los representantes de los Estados miembros.
3. En el contexto de un litigio acerca de si la acería de Ilva es explotada en consonancia con estas exigencias, se pregunta al Tribunal de Justicia qué relevancia tiene determinada información relativa a los efectos de la acería en la salud humana y qué emisiones han de tenerse en cuenta. Además, se pregunta si es lícito ampliar reiteradamente el plazo para la aplicación de determinadas condiciones del permiso.

¹ Lengua original: alemán.

² TEDH, sentencias de 24 de enero de 2019, Cordella y otros c. Italia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), y de 5 de mayo de 2022, Ardimento y otros c. Italia (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17; en lo sucesivo, «Directiva sobre las emisiones industriales»).

4. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha tenido recientemente ocasión de examinar determinadas cuestiones relativas a la fijación de valores límite para el permiso de instalaciones.⁴ Ahora bien, la presente petición de decisión prejudicial le brinda la oportunidad de abordar con más detalle los requisitos generales de un permiso con arreglo a la Directiva sobre las emisiones industriales.

II. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

5. La Directiva sobre las emisiones industriales ha refundido la Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación,⁵ que había modificado la Directiva 96/61/CE⁶ sin introducir modificaciones sustantivas. Con todo, muchas normas de las tres Directivas son idénticas o, cuando menos, muy similares.

6. Si bien el órgano jurisdiccional remitente hace referencia en sus cuestiones a muchos considerandos y normas de la Directiva sobre las emisiones industriales, las pertinentes son únicamente las disposiciones siguientes.

7. El artículo 3 de la Directiva sobre las emisiones industriales define los conceptos siguientes:

«A los efectos de la presente Directiva se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

2) “contaminación”: la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente;

3) “instalación”: una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I o en la parte 1 del anexo VII,^[7] así como cualesquiera otras actividades en el mismo emplazamiento directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación;

[...]

5) “valores límite de emisión”: la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados;

[...]

⁴ Sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzhenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros* (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008 (DO 2008, L 24, p. 8).

⁶ Directiva del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 (DO 1996, L 257, p. 26).

⁷ El anexo I, puntos 2.2 a 2.4, hace referencia a diversas actividades industriales relacionadas con el acero y el hierro.

10) “mejores técnicas disponibles”: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente.

- a) También se entenderá por: “técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;
- b) “técnicas disponibles”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;
- c) “mejores”: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto».

8. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las emisiones industriales prevé la exigencia de permiso:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones o instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos o instalaciones de co-incineración de residuos sin permiso.

[...]»

9. El artículo 5 de la Directiva sobre las emisiones industriales se remite, a efectos de los requisitos de un permiso, a la propia Directiva:

«Sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos basados en disposiciones nacionales o de la Unión, la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito, si esta cumple los requisitos previstos en la presente Directiva.»

10. La aplicación de las condiciones de un permiso se regula en el artículo 8 de la Directiva sobre las emisiones industriales:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que se cumplan las condiciones del permiso.

2. En caso de infracción de las condiciones del permiso, los Estados miembros garantizarán que:

- a) el titular informa inmediatamente a la autoridad competente, y
- b) el titular toma de inmediato las medidas necesarias para volver a asegurar el cumplimiento en el plazo más breve posible;
- c) que la autoridad competente exija que el titular tome todas las medidas complementarias apropiadas que la autoridad competente considere necesarias para volver a asegurar el cumplimiento.

En caso de que la infracción de las condiciones del permiso suponga un peligro inminente para la salud humana o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente, y en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento con arreglo a las letras b) y c) del párrafo primero se suspenderá la explotación de las instalaciones, instalaciones de combustión, incineración de residuos, co-incineración de residuos o de la parte correspondiente.»

11. El artículo 10 de la Directiva sobre las emisiones industriales regula el ámbito de aplicación del capítulo II:

«El presente capítulo se aplica a las actividades indicadas en el anexo I y que, en su caso, alcancen los umbrales establecidos en el citado anexo.»

12. El artículo 11 de la Directiva sobre las emisiones industriales contiene los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular. Han de destacarse las letras a) a c):

«a) se toman todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación;

b) se aplican las mejores técnicas disponibles;

c) no se produce ninguna contaminación importante».

13. El contenido de las solicitudes de permiso constituye el objeto del artículo 12 de la Directiva sobre las emisiones industriales. Las emisiones y tecnologías deben describirse conforme al apartado 1, letras f) y g):

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que toda solicitud de permiso contenga una descripción de lo siguiente:

[...]

f) el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente;

g) la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas».

14. El artículo 13 de la Directiva sobre las emisiones industriales contiene normas sobre el modo en que la Comisión identifica las mejores técnicas disponibles con la colaboración de los Estados miembros, las industrias afectadas y las organizaciones no gubernamentales promotoras de la protección del medio ambiente.

15. En el artículo 14 se regulan las condiciones del permiso para el cumplimiento de las obligaciones fundamentales contempladas en el artículo 11 de la Directiva sobre las emisiones industriales y de las normas de calidad medioambiental de mayor alcance previstas en el artículo 18:

«1. Los Estados miembros se cerciorarán de que el permiso incluya todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 11 y 18.

Tales medidas incluirán, como mínimo, lo siguiente:

- a) los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II, y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro;

[...]

2. A los efectos de la letra a) del apartado 1, los valores límite de emisión podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes que garanticen un nivel equivalente de protección medioambiental.

3. Las conclusiones sobre las MTD deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso.

4. Sin perjuicio del artículo 18, la autoridad competente podrá establecer unas condiciones del permiso más severas que las alcanzables mediante la utilización de las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones sobre las MTD. Los Estados miembros podrán adoptar normas que permitan a la autoridad competente establecer dichas condiciones más severas.

[...]

6. Cuando una actividad o un tipo de proceso de producción llevados a cabo en una instalación no estén cubiertos por ninguna de las conclusiones sobre las MTD o cuando estas conclusiones no traten todos los posibles efectos ambientales de la actividad o el proceso, la autoridad competente, previa consulta con el titular, establecerá las condiciones del permiso basándose en las mejores técnicas disponibles que haya determinado para las actividades o procesos de que se trate, teniendo en especial consideración los criterios indicados en el anexo III.

[...]»

16. El artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre las emisiones industriales contiene las normas pertinentes en el presente asunto relativas a la determinación de los valores límite de emisión:

«2. Sin perjuicio del artículo 18, los valores límite de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes a que se hace referencia en el artículo 14, apartados 1 y 2, se basarán en las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica.

3. La autoridad competente fijará valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las decisiones sobre las conclusiones relativas a las MTD contempladas en el artículo 13, apartado 5, aplicando alguna de las opciones siguientes:

- a) el establecimiento de unos valores límite de emisión que no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles. Esos valores límite de emisión se indicarán para los mismos períodos de tiempo, o más breves, y bajo las mismas condiciones de referencia que los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, o
- b) el establecimiento de unos valores límite de emisión distintos de los mencionados en la letra a) en términos de valores, períodos de tiempo y condiciones de referencia.

Cuando se aplique la letra b), la autoridad competente evaluará al menos una vez al año los resultados del control de las emisiones para garantizar que las emisiones en condiciones normales de funcionamiento no hayan superado los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles.»

17. El artículo 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales prevé condiciones complementarias para la observancia de las normas de calidad medioambiental:

«Cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, el permiso incluirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental.»

18. El artículo 21 de la Directiva sobre las emisiones industriales versa sobre la revisión y actualización periódicas de las condiciones del permiso. La revisión deberá realizarse en particular dentro de los cuatro años siguientes a la decisión sobre las nuevas conclusiones sobre las MTD (apartado 3), tras la adopción de normas nuevas o revisadas de calidad medioambiental [apartado 5, letra c)] y

«cuando la contaminación producida por la instalación [...] sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión» [apartado 5, letra a)].

B. Derecho italiano y evolución del permiso

1. Normativa general

19. Italia ha transpuesto a su Derecho interno la Directiva sobre las emisiones industriales mediante el decreto legislativo, n.º 152 — Norme in materia ambientale (Decreto Legislativo n.º 152 — Normas en materia de Medio Ambiente), de 3 de abril de 2006, denominado asimismo «Testo unico Ambiente» («Texto Único en materia de Medio Ambiente»).

2. Normativa especial de 2012

20. Ahora bien, el decreto-legge 3 diciembre 2012, n.º 207 (Decreto-ley n.º 207, de 3 de diciembre de 2012), convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 24 dicembre 2012, n.º 231 (Ley n.º 231, de 24 de diciembre de 2012), contiene disposiciones especiales aplicables a la acería en cuestión. Dichas normas se introdujeron una vez que, en 2012, el juez encargado de la investigación preliminar del Tribunale di Tarento (Tribunal de Tarento, Italia) ordenase la incautación provisional de las instalaciones y materiales de Ilva sin posibilidad de utilización.

21. En el artículo 1, apartado 1, del Decreto-ley n.º 207 se introdujo el concepto de «instalaciones de interés estratégico nacional». En dicho artículo se prevé que, cuando exista una necesidad imperiosa de proteger el empleo y la producción, el Ministro de Medio Ambiente podrá autorizar, en el momento de la revisión de la autorización ambiental integrada, la continuación de la actividad durante treinta y seis meses, siempre que se cumplan las disposiciones que figuran en la misma, aun cuando la autoridad judicial haya incautado los bienes de la empresa y sin perjuicio del ejercicio de la actividad empresarial.

22. El artículo 1 *bis*, apartado 1, del Decreto-ley n.º 207 dispone que, en todas las zonas afectadas por las instalaciones de interés estratégico nacional, las autoridades sanitarias competentes por territorio «elaborarán conjuntamente, con una actualización al menos anual, un informe de evaluación de los perjuicios para la salud, en particular sobre la base del registro regional de tumores y de los mapas epidemiológicos de las principales enfermedades de carácter medioambiental».

23. El artículo 3 del Decreto-ley n.º 207 establece que «la acería de la sociedad Ilva SpA, con domicilio social en Tarento [...], constituye una instalación permanente de interés estratégico nacional», y autoriza asimismo a la sociedad Ilva, dentro de los límites permitidos por la autorización ambiental integrada de 2012 y durante un período de treinta y seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley (es decir, hasta el 3 de diciembre de 2015), a «continuar la actividad de producción en la acería y a comercializar los productos».

3. *Normativa especial de 2013*

24. En 2013, se adoptó el decreto-legge 4 giugno 2013, n.º 61 (Decreto-ley n.º 61, de 4 de junio de 2013), convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 3 agosto 2013, n.º 89 (Ley n.º 89, de 3 de agosto de 2013).

25. En particular, el artículo 1, apartado 1, del Decreto-ley n.º 61 prevé, con carácter general, que cualquier empresa que posea una determinada dimensión y que explote al menos un establecimiento industrial de interés estratégico nacional podrá ser intervenida con carácter extraordinario cuando «la actividad de producción haya ocasionado y ocasione objetivamente peligros graves y significativos para la integridad del medio ambiente y de la salud debido al incumplimiento reiterado de la autorización medioambiental integrada [...]».

26. El artículo 2, apartado 1, del Decreto-ley n.º 61 establece que, en el caso de la sociedad Ilva, «concurren» los requisitos para que esta sea intervenida con carácter extraordinario.

27. El artículo 1, apartado 5, del Decreto-ley n.º 61 dispone además que, al mismo tiempo que se nombra al comisario extraordinario, un comité de tres expertos —elegidos entre personas de probada experiencia y competencia en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la salud y de la ingeniería de instalaciones, y nombrados por el Ministro de Medio Ambiente, previa consulta a los Ministros de Salud y de Desarrollo Económico—, de acuerdo con las normas de la Unión Europea y con los estándares internacionales, así como con las leyes nacionales y regionales, elaborará el «Plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud que prevea las acciones y los plazos necesarios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legislativas y de la autorización ambiental integrada».

28. A tenor del artículo 1, apartado 7, del Decreto-ley n.º 61, la aprobación de dicho plan, mediante decreto del presidente del Consejo de Ministros, equivaldrá a modificar la autorización ambiental integrada. La finalización de las medidas previstas en la autorización ambiental integrada se fija en un plazo de «treinta y seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley de conversión de [dicho] Decreto-ley», es decir, antes del 3 de agosto de 2016. Además, dicho apartado prevé expresamente que la evaluación de los perjuicios para la salud no puede modificar por sí misma la autorización ambiental integrada, sino que autoriza a la Región (como entidad competente también en materia de salud pública) a solicitar su revisión (los resultados obtenidos

de los análisis de los datos recabados por las autoridades sanitarias se articulan en tres niveles en función de los puntos críticos encontrados, y solo el tercer nivel autoriza a la Región a solicitar la revisión de la autorización ambiental integrada).

29. En desarrollo del Decreto-ley n.º 61 se adoptó el decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n.º 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 de agosto de 2013, n.º 89 (Decreto del presidente del Consejo de Ministros, relativo a la aprobación del plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud, de conformidad con el artículo 1, apartados 5 y 7, del Decreto-ley n.º 61, de 4 de junio de 2013, convertido en ley, con modificaciones, mediante la Ley n.º 89, de 3 de agosto de 2013), de 14 de marzo de 2014 (en lo sucesivo, «DPCM 2014»).

4. Normativa especial de 2015

30. El decreto-legge 5 gennaio 2015, n.º 1 (Decreto-ley n.º 1, de 5 de enero de 2015), convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 4 marzo 2015, n.º 20 (Ley n.º 20, de 4 de marzo de 2015), amplía la lista de grandes empresas en situación de insolvencia sujetas al procedimiento de administración extraordinaria, extendiendo dicho procedimiento también a las empresas que explotan como mínimo un establecimiento industrial de interés estratégico nacional. Por lo tanto, Ilva fue sometida a administración extraordinaria mediante Decreto del Ministro de Desarrollo Económico de 21 de enero de 2015, por lo que dio lugar al cese de la intervención extraordinaria en virtud del Decreto-ley n.º 61/2013.

31. El Decreto-ley n.º 1 dispone que el plan de medidas e intervenciones a que se refiere el DPCM 2014 «se entenderá aplicado si, a más tardar el 31 de julio de 2015, se cumple, al menos en un 80 %, el número de disposiciones cuya expiración está prevista para esa fecha», y mantiene que la fecha límite para la aplicación del resto de disposiciones es el 3 de agosto de 2016.

5. Normas de 2015 y 2016 relativas a la venta de Ilva

32. El decreto-legge, n.º 191 — Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva (Decreto-ley n.º 191 — Disposiciones urgentes aplicables a la cesión a terceros de las actividades empresariales del Grupo Ilva), de 4 de diciembre de 2015, convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 1 febbraio 2016, n.º 13 (Ley n.º 13, de 1 de febrero de 2016), y el decreto-legge, n.º 98 — Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva (Decreto-ley n.º 98 — Disposiciones urgentes para la finalización del procedimiento de la cesión de las actividades empresariales del Grupo Ilva), de 9 de junio de 2016, convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 1 agosto 2016, n.º 151 (Ley n.º 151, de 1 de agosto de 2016), regulan el procedimiento de licitación para la transmisión de las actividades empresariales del Grupo Ilva.

33. En particular, el artículo 1, apartados 8.1 y 8.2, del Decreto-ley n.º 191 de 2015 establece que el adjudicatario podrá presentar una solicitud de modificación de las medidas y actividades de protección del medio ambiente previstas en el plan aprobado mediante el DPCM 2014. Las modificaciones propuestas deberán garantizar niveles de protección del medio ambiente que se ajusten a las previsiones del plan aprobado mediante el DPCM 2014, en la medida en que sean

compatibles, y deberán establecerse mediante un DPCM que «tiene valor de autorización ambiental integrada, sustituye, en su caso, la evaluación de impacto medioambiental y pone fin a todos los procedimientos de autorización ambiental integrada en curso».

34. Además, está previsto prorrogar hasta el 30 de junio de 2017 el plazo para la aplicación de las disposiciones de la autorización ambiental integrada de 2012 y del plan aprobado mediante el DPCM 2014.

35. El Decreto-ley n.º 98 de 2016 anticipa la evaluación de las propuestas de modificación del plan medioambiental previstas en el DPCM 2014 a una fase anterior a la adjudicación. Asimismo, prevé la adopción de un nuevo DPCM que contenga las modificaciones al DPCM 2014 y cualquier autorización necesaria para la explotación de la acería, a la luz del nuevo plan industrial presentado por el adjudicatario.

36. El decreto-legge 30 dicembre 2016, n.º 244 (Decreto-ley n.º 244, de 30 de diciembre de 2016), convertido en ley, con modificaciones, mediante la legge 27 febbraio 2017, n.º 19 (Ley n.º 19, de 27 de febrero de 2017), prorroga, una vez más, hasta el 30 de septiembre de 2017, el plazo para la aplicación de las disposiciones de la autorización ambiental integrada de 2012 y del plan aprobado mediante el DPCM 2014. Asimismo, vincula a la vigente autorización ambiental integrada el plazo para la realización de intervenciones específicas en materia de saneamiento medioambiental.

6. *Permiso de 2017*

37. El DPCM — Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n.º 191, convertito, con modificaciones, dalla legge 1 febbraio 2016, n.º 13 (DPCM — Aprobación de las modificaciones del Plan de Medidas y Actividades de Protección del Medio Ambiente y de la Salud previstas en el [DPCM 2014], de conformidad con el artículo 1, apartado 8.1, del Decreto-ley n.º 191, de 4 de diciembre de 2015, convertido en ley, con modificaciones, mediante la Ley n.º 13, de 1 de febrero de 2016), de 29 de septiembre de 2017 (en lo sucesivo, «DPCM 2017») contiene las últimas modificaciones del permiso concedido a la acería Ilva, comunicadas mediante la petición de decisión prejudicial.

38. Establece modificaciones y complementos al plan medioambiental previsto en el DPCM 2014, fijando como fecha límite para la realización de medidas específicas de saneamiento medioambiental el 23 de agosto de 2023.

39. Además, prevé que, en caso de que se produzcan incumplimientos del plan que no dependan de la voluntad del titular, se iniciará un procedimiento que dará lugar a la prórroga de los plazos para el cumplimiento.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

40. En Tarento hay una acería de la que es titular Ilva, que se encuentra sujeta a administración extraordinaria. Es explotada por Acciaierie d'Italia SpA, que a su vez es controlada por Acciaierie d'Italia Holding SpA⁸. En una sentencia de 2019, el TEDH constató que se trata del mayor complejo siderúrgico de Europa, que ocupa una extensión de aproximadamente 1 500 hectáreas y emplea a cerca de 11 000 trabajadores.⁹

41. Si bien la acería ya es explotada desde hace mucho tiempo, las autoridades competentes autorizaron por vez primera su explotación el 4 de agosto de 2011 en virtud de la normativa general italiana de transposición de la Directiva 2008/1, que fue sustituida por la Directiva sobre las emisiones industriales. Dichas autoridades modificaron este permiso el 26 de octubre de 2012.

42. Sin embargo, como se desprende de la normativa italiana pertinente, desde finales de 2012 la acería ya no se explota de conformidad con las normas generales italianas de transposición de la Directiva sobre las emisiones industriales, sino en virtud de normas especiales modificadas de forma reiterada.

43. Estas normas prevén, entre otras cosas, el seguimiento continuado de la situación sanitaria en el entorno, que, de concurrir determinadas condiciones, puede dar lugar a una revisión del permiso.

44. Además, se fijaron plazos para la aplicación de medidas de reducción de las repercusiones perjudiciales en el medio ambiente, que ya estaban incluidas en la autorización ambiental integrada modificada de 2012. Después de que, en un primer momento, el Decreto-ley n.º 61 de 2013 estableciera un plazo hasta el 3 de agosto de 2016, este plazo se prorrogó posteriormente en reiteradas ocasiones y, según la petición de decisión prejudicial, por última vez en 2017, hasta el 23 de agosto de 2023.

45. Sin embargo, los demandantes señalan que el plazo relativo a determinadas condiciones se prorrogó de nuevo el 10 de agosto de 2023. En el mencionado decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, n.º 278¹⁰ (Decreto n.º 278, del Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Energética), de 10 de agosto de 2023, se establecen «medidas alternativas» («misure alternative»).

46. Los demandantes, residentes en Tarento, han interpuesto ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia) una acción colectiva de cesación contra Ilva, Acciaierie d'Italia y Acciaierie d'Italia Holding por la que solicitan que se ponga fin a la explotación de la instalación o, cuando menos, a partes de la misma en aras de la protección de la salud, del derecho a la serenidad y a la tranquilidad en el desarrollo de su vida y al clima. En su opinión, estos derechos se ven gravemente menoscabados desde hace décadas por la actividad de la acería.

⁸ Según los datos recogidos en el sitio web de la empresa, fue privatizada en 1995 y en la actualidad y un 62 % de su capital social está en poder de un grupo acerero internacional. El Estado italiano es titular de las acciones restantes (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, página visitada el 16 de agosto de 2023).

⁹ TEDH, sentencia de 24 de enero de 2019, Cordella y otros c. Italia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), § 12.

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, consultada el 16 de octubre de 2023.

47. De resultados de este procedimiento, el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán) plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Pueden interpretarse la Directiva sobre las emisiones industriales, y en particular los considerandos 4, 18, 34, 28 y 29 y los artículos 3, punto 2, 11, 12 y 23, y el principio de cautela y protección de la salud de las personas previsto en los artículos 191 TFUE y 174 del Tratado CE en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, se concede a dicho Estado miembro la posibilidad de prever que la evaluación de los perjuicios para la salud constituya un acto ajeno al procedimiento de expedición y revisión de la Autorización Ambiental Integrada —en el presente asunto el DPCM 2017— y su redacción pueda quedar privada de efectos automáticos en términos de consideración oportuna y efectiva por parte de la autoridad competente en el ámbito de un procedimiento de revisión de la autorización ambiental integrada/del DPCM, especialmente cuando se obtengan resultados que apunten a un nivel inaceptable de riesgos para la salud de una población significativa afectada por las emisiones contaminantes; o, por el contrario, procede interpretar la Directiva en el sentido de que: i) el riesgo tolerable para la salud de las personas puede apreciarse mediante un análisis científico de carácter epidemiológico; ii) la evaluación de los perjuicios para la salud debe constituir un acto interno del procedimiento de expedición y revisión de la autorización ambiental integrada/del DPCM, e incluso un requisito necesario del mismo, y en particular debe ser objeto de una consideración necesaria, oportuna y efectiva por parte de la autoridad competente para la expedición y revisión de la autorización ambiental integrada?
- 2) ¿Pueden interpretarse la Directiva sobre las emisiones industriales, y en particular los considerandos 4, 1[5], 18, 21, 34, 28 y 29 y los artículos 3, punto 2, 11, 14, 15, 18 y 21, en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, dicho Estado miembro debe prever que la autorización ambiental integrada (en el presente asunto, autorización ambiental integrada de 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) deba considerar en todos los casos todas las sustancias objeto de emisiones que hayan sido establecidas científicamente como perjudiciales, incluidas las fracciones de PM₁₀ y PM_{2,5} en cualquier caso procedentes de la instalación objeto de evaluación, o bien procede interpretar la Directiva en el sentido de que la autorización ambiental integrada (la medida administrativa de autorización) únicamente debe incluir las sustancias contaminantes previstas *a priori* debido a la naturaleza y al tipo de actividad industrial desarrollada?
- 3) ¿Pueden interpretarse la Directiva sobre las emisiones industriales, y en particular los considerandos 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, y 43 y los artículos 3, puntos 2 y 25, 11, 14, 16 y 21, en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, dicho Estado miembro, cuando se esté desarrollando una actividad industrial que entrañe peligros graves y significativos para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas, puede prorrogar el plazo concedido al operador para adecuar la actividad industrial a la autorización concedida, poniendo en práctica las medidas y actividades para la protección del medio ambiente y de la salud previstas en la misma, durante aproximadamente siete años y medio a partir del plazo fijado inicialmente y durante un total de once años?»

48. Han presentado observaciones escritas los demandantes del procedimiento principal, Ilva, Acciaierie d'Italia, la Región de Apulia, la República Italiana y la Comisión Europea. Estas partes y otra coadyuvante en el procedimiento nacional, el Gruppo di Intervento Giuridico, también participaron en la vista oral de 7 de noviembre de 2023.

IV. **Apreciación jurídica**

49. El órgano jurisdiccional remitente desea saber qué relevancia tiene determinada información sobre las repercusiones de la acería en la salud humana (véase la sección B) y sobre determinadas emisiones (véase la sección C), y si es lícito prorrogar reiteradamente el plazo para el cumplimiento de determinadas condiciones del permiso (véase la sección D). Sin embargo, procede abordar con carácter previo las objeciones contra la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

50. Ilva y Acciaierie d'Italia sostienen que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile. Alegan que, el órgano jurisdiccional remitente no ha acreditado suficientemente la necesidad de contar con la interpretación de las normas y los considerandos mencionados (véase el punto 1), que con arreglo al Derecho italiano lo decisivo no es la interpretación del Derecho de la Unión (véase el punto 2) y, por último, que las disposiciones citadas no son suficientemente precisas ni pueden oponerse a Ilva y Acciaierie d'Italia en el procedimiento principal, pues estas son particulares (véase la sección 3).

51. En principio, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio principal y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse. Tales cuestiones gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.¹¹

1. Fundamentación de la petición de decisión prejudicial

52. Ilva y Acciaierie d'Italia invocan el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento para fundamentar que el órgano jurisdiccional remitente no ha proporcionado la información que el Tribunal de Justicia necesita para responder a la petición de decisión prejudicial.

53. Con arreglo a esta disposición, la petición de decisión prejudicial contendrá la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.

¹¹ Sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800), apartados 27 y 28 y jurisprudencia citada.

54. A tal respecto, es cierto que el órgano jurisdiccional remitente menciona en sus cuestiones una gran cantidad de normas y considerandos de la Directiva sobre las emisiones industriales, así como el artículo 191 TFUE, sin explicar detalladamente por qué necesita una interpretación de todos los textos citados.

55. Sin embargo, de la petición de decisión prejudicial se desprende inequívocamente que el órgano jurisdiccional remitente desea saber si de las normas citadas se desprenden tres obligaciones específicas. Por consiguiente, se ha expuesto de un modo suficientemente claro el objeto de las cuestiones prejudiciales en la petición de decisión prejudicial.

2. Pertinencia de las cuestiones conforme al Derecho italiano

56. Ilva y Acciaierie d'Italia señalan además que la interpretación solicitada carece de pertinencia para resolver el procedimiento principal sobre la base de diversas consideraciones que se fundan en el Derecho italiano. En particular, sostienen que el órgano jurisdiccional remitente no puede revocar el permiso y tampoco ignorarlo en su decisión. Además, se ha confirmado mediante resolución firme la legalidad de este permiso.

57. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre la pertinencia de estas objeciones, ya que no le corresponde pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones nacionales relativas a la competencia del órgano jurisdiccional remitente. Tal interpretación es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales.¹²

58. Además, Italia, que no niega la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, ha expuesto en reiteradas ocasiones, ante el TEDH en relación con el asunto Cordella, que las demandas interpuestas ante órganos jurisdiccionales italianos de lo civil, como la presentada en el procedimiento principal del que trae causa la petición de decisión prejudicial, pueden garantizar una tutela judicial efectiva a los afectados en relación con los riesgos para la salud derivados de la acería de Ilva.¹³ La posibilidad de ejercitar tales acciones judiciales se ajusta, a su juicio, al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus,¹⁴ que establece que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su Derecho interno pueden entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneran las disposiciones del Derecho medioambiental nacional.

59. Así pues, estas objeciones no suscitan dudas manifiestas sobre la pertinencia de la petición de decisión prejudicial.

¹² Sentencias de 27 de octubre de 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), apartado 57, y de 14 de junio de 2017, Online Games y otros (C-685/15, EU:C:2017:452), apartado 45.

¹³ TEDH, sentencia de 24 de enero de 2019, Cordella y otros c Italia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), § 112, y Comunicación del Gobierno italiano sobre la 1459.ª reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa (marzo de 2023), documento DH-DD(2023)36, de 6 de enero de 2023, p. 9.

¹⁴ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, aprobado mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

3. *Aplicabilidad directa de las disposiciones que deben interpretarse*

60. Por último, Ilva y Acciaierie d'Italia alegan que la petición de decisión prejudicial carece de pertinencia para la resolución del litigio porque la aplicación directa de las disposiciones que deben interpretarse está excluida tanto con carácter general como, en particular, respecto a ellas en cuanto particulares. Sostienen que su posición jurídica se deriva, antes bien, de las normas especiales que Italia ha adoptado respecto a la acería.

61. Respecto a esta alegación ha de concederse que una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y, por consiguiente, no puede ser invocada como tal en su contra. En efecto, ampliar la invocabilidad de una disposición de una directiva no transpuesta, o transpuesta de manera incorrecta, al ámbito de las relaciones entre los particulares equivaldría a reconocer a la Unión Europea la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, cuando únicamente tiene dicha competencia en los casos en que se le atribuye la facultad de adoptar reglamentos. Así, ni siquiera una disposición clara, precisa e incondicional de una directiva que tiene por objeto conferir derechos o imponer obligaciones a los particulares puede aplicarse como tal en el marco de un litigio entablado exclusivamente entre particulares. Una directiva tampoco puede invocarse en un litigio entre particulares para excluir la aplicación de la normativa de un Estado miembro contraria a esa directiva.¹⁵

62. No obstante, la interpretación de una directiva puede ser pertinente para la resolución de un litigio entre particulares, pues, al aplicar el Derecho interno, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarlo está obligado a tomar en consideración el conjunto de normas de ese Derecho y aplicar los métodos de interpretación reconocidos por este para hacerlo, en la mayor medida posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate, con el fin de alcanzar el resultado que esta persigue y, por tanto, atenerse al artículo 288 TFUE, párrafo tercero.¹⁶

63. Solo los órganos jurisdiccionales italianos pueden decidir en qué medida existe margen para realizar tal interpretación del Derecho italiano conforme con la normativa de la Unión.

64. Además, según la información de que se dispone, el Estado italiano mantiene todavía una participación de casi el 40 % en el capital social de Ilva¹⁷ y ejerce una influencia sustancial a través de un comisario extraordinario y un comité de tres expertos. En consecuencia, no ha de excluirse que Ilva deba considerarse una emanación del Estado italiano, el cual, a su vez, no puede obtener ventajas de una transposición incorrecta de la Directiva sobre las emisiones industriales.¹⁸ En tal caso, cabría oponer directamente la Directiva a Ilva.¹⁹

65. En cuanto atañe a la objeción de que el contenido de las disposiciones invocadas en las cuestiones prejudiciales no puede dar lugar a obligaciones inmediatamente aplicables, es posible que deba abordarse a la hora de examinar las cuestiones concretas, si bien estas no hacen referencia específica a este aspecto.

¹⁵ Sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartados 42 a 44 y jurisprudencia citada.

¹⁶ Sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 39 y jurisprudencia citada.

¹⁷ Véase la nota 8 de las presentes conclusiones.

¹⁸ Véanse las sentencias de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313), apartado 17, y de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartado 32.

¹⁹ Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 91.

66. Por consiguiente, procede desestimar también estas objeciones y declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial en su totalidad.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial — Evaluación de los perjuicios para la salud

67. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber qué relevancia tiene la evaluación de los perjuicios para la salud prevista en el Derecho italiano en la concesión y revisión de la autorización ambiental integrada de una instalación conforme a la Directiva sobre las emisiones industriales, cuando se obtengan resultados que apunten a un nivel inaceptable de riesgos para la salud de una población significativa afectada por las emisiones contaminantes.

68. El artículo 4 de la Directiva sobre las emisiones industriales prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no pueden explotarse instalaciones sin permiso. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos basados en disposiciones nacionales o de la Unión, la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito, si esta cumple los requisitos previstos en la Directiva sobre las emisiones industriales. De conformidad con el artículo 10, las actividades indicadas en el anexo I y que, en su caso, alcancen los umbrales establecidos en el citado anexo, estarán sujetas a las exigencias establecidas en el capítulo II (artículos 10 a 27).

69. Ha de partirse de la premisa de que la acería en cuestión es una instalación en el sentido del artículo 3, punto 3, en relación con el anexo I, punto 2.2 (producción de fundición o de aceros brutos); además, es posible que también sean pertinentes el punto 2.3 (transformación de metales ferrosos) y el punto 2.4 (fundición de metales ferrosos). A la vista del tamaño de la instalación, es de suponer que también se han alcanzado los umbrales de capacidad.

70. En cuanto atañe a los riesgos para la salud, los requisitos esenciales se desprenden del artículo 11 de la Directiva sobre las emisiones industriales, que establece las obligaciones fundamentales para la explotación de instalaciones. Revisten una particular pertinencia las letras a), b) y c). El artículo 11, letra a), dispone que se tomarán todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, mientras que la letra b) obliga a que se apliquen las mejores técnicas disponibles y, de conformidad con la letra c), las instalaciones no podrán producir ninguna contaminación importante.

71. Dado que el artículo 11, letras a) y c), de la Directiva sobre las emisiones industriales está vinculado al concepto de contaminación, la definición de este concepto en el artículo 3, punto 2, reviste una importancia decisiva. Según dicha definición, por contaminación se entiende la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo que puedan tener efectos perjudiciales, en particular, para la salud humana.

72. Así pues, contrariamente a cuanto sostiene Ilva, el examen de si se observan las obligaciones fundamentales contempladas en el artículo 11, letras a) y c), de la Directiva sobre las emisiones industriales, esto es, si se adoptan suficientes medidas de prevención de la contaminación y se impide que se produzca una contaminación importante, requiere apreciar las repercusiones de la instalación en la salud humana y las emisiones de la instalación que pueden tener tales

repercusiones.²⁰

73. Ahora bien, las modalidades de esta apreciación solo pueden deducirse de un examen más detallado de las obligaciones fundamentales pertinentes. A tal respecto, habrá de elucidarse en primer lugar el significado del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales, dado que la versión lingüística alemana de esta disposición resulta ambigua (véase el punto 1). A continuación, deberá abordarse el concepto de contaminación importante reflejado en el artículo 11, letra c) (véase el punto 2) y la obligación de revisar el permiso contemplada en el artículo 21 (véase el punto 3).

1. Artículo 11, letra a) — Medidas adecuadas de prevención

74. El artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales establece, en su versión lingüística alemana, que se adoptarán «alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen» («todas las medidas adecuadas de prevención», en la versión española) de la contaminación. Esta formulación apunta a que se trata de una obligación de amplio alcance. Sin embargo, las demás versiones lingüísticas y el contexto sistemático de la norma limitan su eficacia.

a) Interpretación de la versión lingüística alemana

75. El concepto de «Vorsorgemaßnahme» («medida de cautela» en su traducción literal) recuerda al principio de cautela que, de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 2, informa la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente —incluida la Directiva sobre las emisiones industriales—²¹ y que es objeto de una amplia jurisprudencia.

76. Este principio permite adoptar medidas de protección contra riesgos cuya existencia o alcance sean inciertos, a la vista de los mejores conocimientos científicos disponibles.²² En consecuencia, es posible que los conocimientos que se obtengan en el futuro desmientan efectivamente tales riesgos, de suerte que las medidas de protección resulten ser *a posteriori* superfluas.

77. El Tribunal de Justicia ha llegado a interpretar determinadas disposiciones de Derecho secundario a la luz del principio de cautela, en el sentido de que impiden que se adopten medidas en tanto no se sepa con certeza, a la luz de los mejores conocimientos científicos disponibles, si están descartados todos los riesgos.²³

²⁰ Véase Kirton, J., y Horrocks, S.: *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, en particular pp. 12 y 13). La Red de la Unión Europea para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Medioambiental (IMPEL) se describe a sí misma como una asociación internacional sin ánimo de lucro de las autoridades medioambientales de los Estados miembros de la Unión Europea, los países adherentes y candidatos de la UE, los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), así como los candidatos potenciales a la adhesión a la Comunidad Europea. Su misión consiste en garantizar la aplicación y la ejecución efectivas de la normativa medioambiental europea fomentando la cooperación técnica, la información y el intercambio de prácticas acreditadas entre las autoridades medioambientales (impel.eu).

²¹ Sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdrużenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros* (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 53.

²² Sentencias de 5 de mayo de 1998, *National Farmers' Union y otros* (C-157/96, EU:C:1998:191), apartados 63 y 64; de 9 de septiembre de 2003, *Monsanto, Agricoltura Italia y otros* (C-236/01, EU:C:2003:431), apartado 111, y de 1 de octubre de 2019, *Blaise y otros* (C-616/17, EU:C:2019:800), apartado 43.

²³ Véase, sobre la Directiva sobre las emisiones industriales, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdrużenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros* (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 53; sobre la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), las sentencias de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 44, 58 y 59, y de 10 de octubre de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), apartado 66, y, sobre la normativa en materia de residuos, la sentencia de 24 de octubre de 2019, *Prato Nevoso Termo Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898), apartado 58. Véase también 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, p. 723.

78. Parece que el término de «geeignet» («apropiadas» según su traducción literal, y «adecuadas» según el tenor de la versión lingüística española) amplía incluso el alcance de la obligación derivada del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales. En efecto, una medida debe considerarse «geeignet» si con ella se puede alcanzar el objetivo perseguido. La cuestión de si el esfuerzo necesario guarda una proporción adecuada con dicho objetivo es irrelevante a este efecto. A lo sumo, se dispondrá de un margen de apreciación para responder a la cuestión científica de si una medida puede alcanzar en puridad su objetivo.

79. Así pues, la expresión «todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación», en el sentido de la versión lingüística alemana del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales abarcaría *todas* las medidas mediante las que se puede impedir la contaminación cuya producción durante la explotación de la instalación no pueda excluirse, habida cuenta de los mejores conocimientos científicos disponibles. Conforme a una interpretación más estricta del principio de cautela, cabría incluso interpretar esta disposición en el sentido de que solo puede autorizarse una instalación si se disipa toda duda de que dicha instalación se explota sin producir contaminación medioambiental alguna.

80. Sin embargo, la versión alemana del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales es la única versión lingüística que exige «geeignete Vorsorgemaßnahmen» («medidas apropiadas de cautela» en su traducción literal).

b) Las demás versiones lingüísticas

81. Si bien las demás versiones lingüísticas coinciden con la versión alemana en la medida en que también exigen la adopción de «todas» las medidas, no utilizan el concepto de cautela, sino que se apoyan en el principio de acción preventiva, en el que se basa también en la política medioambiental de la Unión, de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 2. Únicamente en las versiones eslovena («preprečevanje») y finesa («estävät») se emplean términos que no se corresponden con el concepto empleado para dicho principio en el artículo 191 TFUE, apartado 2, pero es probable que también hayan de entenderse en el sentido de acción preventiva y no en el de cautela.

82. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia apenas ha examinado el principio de acción preventiva, si bien ya ha tenido ocasión de declarar que, en virtud de dicho principio, incumbe a la Unión y a los Estados miembros evitar, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir, en el origen, las fuentes de contaminación o de daños mediante la adopción de medidas tendentes a eliminar los riesgos *conocidos*.²⁴ Así pues, mientras que el principio de cautela comprende situaciones de incertidumbre sobre riesgos, el principio de acción preventiva debe limitarse a las medidas de protección, si se conocen los riesgos y peligros que se combaten.²⁵

83. Además, las demás versiones lingüísticas del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales no exigen que se adopten medidas que sean «geeignet» («apropiadas»). Antes bien, emplea conceptos tales como «appropriate» (EN), «approprié» (FR), «adecuado» (ES) o incluso «oportuno» (IT). Si bien estos términos también pueden traducirse en el sentido

²⁴ Sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 165. Véanse también, no obstante, las sentencias de 5 de octubre de 1999, Lirussi y Bizzaro (C-175/98 y C-177/98, EU:C:1999:486), apartado 51, y de 22 de junio de 2000, Fornasar y otros (C-318/98, EU:C:2000:337), apartado 37, que también entienden el principio de acción preventiva en este sentido.

²⁵ Véanse, en particular, mis conclusiones presentadas en el asunto Bayer CropScience y Bayer/Comisión (C-499/18 P, EU:C:2020:735), punto 107, y mis conclusiones presentadas en los asuntos ERG y otros (C-378/08, EU:C:2009:650), puntos 67 y 75; Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258), punto 60, y Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:14), punto 30.

de «geeignet» («apropiado»), a diferencia del concepto alemán, permiten que se pondere si el esfuerzo que aparejan las medidas de protección en cuestión guarda una proporción adecuada con el efecto de protección y el riesgo de que se trate.

84. Por consiguiente, estas otras versiones lingüísticas del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales apuntan más bien a la existencia de una obligación de adoptar todas las medidas *adecuadas* («angemessen») (o razonables) para impedir los riesgos medioambientales conocidos de una instalación.

c) Sistemática y finalidad del artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales

85. Como es sabido, las diversas versiones lingüísticas deben interpretarse de un modo uniforme.²⁶ Además, ninguna versión lingüística goza de prioridad frente a las demás.²⁷ Antes bien, la disposición controvertida debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra.²⁸ Además, la génesis de la normativa también puede contribuir a su interpretación.²⁹

86. El hecho de que el artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales no haga referencia a medidas de cautela, sino a medidas de acción preventiva, ya se desprende del título de la Directiva y de su artículo 1, apartado 1. Ahora bien, tampoco en este aspecto la versión alemana está realmente lograda.

87. En la versión alemana, el título contiene la expresión añadida «integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung» («prevención y control integrados de la contaminación medioambiental», en la versión española). De conformidad con el artículo 1, apartado 1, la Directiva regula «die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten» («establece normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales», en la versión española). Ciertamente, tanto el título como el artículo 1, apartado 1, se corresponden con las Directivas 96/61 y 2008/1, antes en vigor, relativas a la prevención y al control integrados de la contaminación.

88. Salvo la versión alemana, todas las versiones lingüísticas de 1996 utilizaban en ambos puntos el concepto equivalente a «Vorbeugung» que se recoge en el artículo 191 TFUE, apartado 2, por ejemplo, en francés «prévention», en inglés «prevention» o en italiano «prevenzione». La mayoría de las versiones lingüísticas que se han añadido desde entonces también utilizan el equivalente de «Vorbeugung»,³⁰ aunque también hay versiones lingüísticas que —como la versión alemana— emplean un concepto distinto.³¹

²⁶ Sentencias de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartados 13 y 14; de 27 de marzo de 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140), apartado 19, y de 6 de octubre de 2021, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), apartado 43.

²⁷ Sentencias de 27 de marzo de 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140), apartado 18, y de 26 de enero de 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 y C-423/19, EU:C:2021:63), apartado 65.

²⁸ Sentencias de 1 de marzo de 2016, Kreis Warendorf y Osso (C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127), apartado 27, y de 24 de febrero de 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112), apartado 27.

²⁹ Sentencias de 22 de octubre de 2009, Zurita García y Choque Cabrera (C-261/08 y C-348/08, EU:C:2009:648), apartado 57; de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 135; de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 50, y de 20 de diciembre de 2017, Acacia y D'Amato (C-397/16 y C-435/16, EU:C:2017:992), apartado 31.

³⁰ Así lo hacen las versiones checa, lituana, maltesa, húngara, polaca, rumana, eslovena y eslovaca.

³¹ Así lo hacen las versiones búlgara, estonia, croata y letona.

89. Todas las versiones lingüísticas de las tres Directivas coinciden en cualquier caso en que ni utilizaban ni utilizan el concepto de «cautela» ni en su título ni en el artículo 1.

90. Por lo demás, el título y el artículo 1, apartado 1, de la Directiva sobre las emisiones industriales también ponen de manifiesto que esta Directiva no está dirigida a evitar toda contaminación, puesto que en aquellos también se menciona la mera *reducción* de la contaminación o, en varias versiones lingüísticas, como la inglesa, su control. Por consiguiente, la Directiva admite en una cierta medida la contaminación. En consonancia, el artículo 11, letra c), solo prohíbe la contaminación importante.

91. Así lo confirma el artículo 11, letra b), de la Directiva sobre las emisiones industriales. Según esta disposición, para la explotación de la instalación se aplicarán las mejores técnicas disponibles. Ciertamente, de conformidad con el artículo 3, punto 10, letra c), se entiende por «mejores» técnicas las más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto. Ahora bien, según el artículo 3, apartado 10, letra b), por «disponibles» se entienden únicamente las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones *económica* y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios. Así pues, en la determinación de las mejores técnicas *disponibles* habrán de tenerse en cuenta también los aspectos económicos.

92. Sin embargo, la limitación de la obligación de aplicar las mejores técnicas a las «técnicas disponibles» se vería socavada si el artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales estableciera una obligación de adoptar toda medida «adecuada» de prevención, con independencia de la disponibilidad económica.

93. El hecho de que la obligación de aplicar las mejores técnicas disponibles, contemplada en el artículo 11, letra b), de la Directiva sobre las emisiones industriales, concrete la obligación establecida en el artículo 11, letra a), de tomar «todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación» era más evidente en la versión original de estas dos obligaciones. En efecto, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra a), de las Directivas 96/61 y 2008/1, debían adoptarse «todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles».³² La Comisión no fundamentó el motivo por el que separó estos dos elementos en su propuesta de refundición de la Directiva.³³ Dado que solo explicó las normas nuevas que fueron objeto de modificaciones considerables,³⁴ ha de suponerse que estimó que tal modificación era irrelevante.

94. A la hora de determinar las mejores técnicas disponibles para toda la Unión, deberán tenerse en cuenta las repercusiones en la salud. En efecto, de conformidad con el artículo 3, punto 10, de la Directiva sobre las emisiones industriales, mediante estas técnicas se pretende evitar o, cuando menos, reducir las repercusiones en el medio ambiente, siendo así las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente. Ahora bien, a este respecto, las repercusiones concretas en la salud de una instalación determinada solo resultarán pertinentes en cuanto parte de los datos empleados para la evaluación de diversas técnicas. En cambio, a

³² En términos similares se expresaba ya el artículo 4, punto 1, de la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (DO 1984, L 188, p. 20; EE 15/05, p. 43): «todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación atmosférica, incluyendo la utilización de la mejor tecnología disponible, a condición de que la aplicación de dichas medidas no [ocasionen] gastos excesivos».

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

³⁴ COM(2007) 844 final, p. 11.

efectos de la aplicación de las mejores técnicas disponibles de conformidad con el artículo 11, letra b), en una instalación concreta, identificadas a nivel de la Unión, no ha de atenderse directamente a las repercusiones concretas de la respectiva instalación en la salud.

d) Conclusión provisional

95. Por consiguiente, el artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales debe interpretarse en el sentido de que deben adoptarse todas las medidas adecuadas para prevenir o controlar los riesgos medioambientales de una instalación que se conozcan.

96. Las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenderán, en particular, la aplicación de las mejores técnicas disponibles de conformidad con el artículo 11, letra b). A la hora de aplicar esta disposición a una instalación concreta, no será necesario tener en cuenta sus repercusiones concretas en la salud.

2. Artículo 11, letra c), de la Directiva sobre las emisiones industriales

97. Sin embargo, el artículo 11, letra c), puede dar lugar a obligaciones de adoptar medidas de protección que vayan más allá de las mejores técnicas disponibles debido a las características específicas de la respectiva instalación, en particular a las condiciones de su emplazamiento. Esta disposición prevé que la instalación no producirá ninguna contaminación importante. Así pues, si, pese a la aplicación de las mejores técnicas disponibles, la instalación produce una contaminación importante, deberán adoptarse medidas de protección *adicionales* que impidan esta contaminación.

98. Tales medidas de protección han de verse también como adecuadas en el sentido del artículo 11, letra a), puesto que con el concepto de «contaminación importante» se establece un límite absoluto a la explotación de instalaciones. Si no es posible adoptar las medidas de protección oportunas, no podrá concederse el permiso a la instalación.

99. Ciertamente, la Directiva sobre las emisiones industriales define en el artículo 3, punto 2, el concepto de contaminación, pero no cuándo ha de considerarse que tal contaminación es importante. Ello solo podrá saberse a partir de una valoración de la respectiva contaminación y de sus repercusiones.

100. Tal valoración puede inferirse en abstracto de otras normas. Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la superación de los valores límite de calidad del aire para el dióxido de azufre debe considerarse una contaminación significativa de conformidad con la Directiva relativa a la calidad del aire ambiente.^{35 36}

101. Ahora bien, este ejemplo no se basa en la naturaleza particular de la normativa controvertida. Antes bien, a mi juicio, es necesario calificar de importante toda contaminación que —teniendo en cuenta las eventuales excepciones— dé lugar a una situación incompatible con cualquier norma aplicable en materia de protección del medio ambiente.

³⁵ Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1480 de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 (DO 2015, L 226, p. 4).

³⁶ Sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzhenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros* (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 50. Véase ya el artículo 4, punto 4, de la Directiva 84/360.

102. Con todo, no se dan normas especiales de Derecho de la Unión de las que se desprenda qué repercusiones de la contaminación generada por la instalación en la salud humana imponen directamente la conclusión de que la contaminación es importante. El Tribunal de Justicia no puede apreciar si hay normas de Derecho interno italiano que lleven a tal conclusión.

103. Ahora bien, las consecuencias para la salud de las personas también pueden dar lugar, con independencia de que se vulneren disposiciones especiales de Derecho medioambiental, a que la contaminación deba considerarse importante en el sentido del artículo 11, letra c), de la Directiva sobre las emisiones industriales. Así se desprende del hecho de que la política medioambiental de la Unión —incluida la Directiva— también persigue la protección de la salud de las personas, de conformidad con el artículo 191 TFUE, apartado 1, segundo guion. Además, los artículos 9 TFUE y 168 TFUE, apartado 1, párrafo primero, así como el artículo 35, segunda frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea obligan a garantizar un alto nivel de protección de la salud humana en todos los ámbitos al definirse y ejecutarse políticas y acciones de la Unión.³⁷ Por consiguiente, se atribuye una particular importancia a la protección de la salud de las personas, lo que también puede justificar desventajas económicas considerables.³⁸

104. En la Directiva sobre las emisiones industriales, ello se pone de manifiesto particularmente en el hecho de que, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, la infracción de las condiciones del permiso dará lugar a la suspensión de la explotación de la instalación únicamente en el caso de que se dé un efecto nocivo inmediato *significativo* en el medio ambiente, en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento de las mismas, mientras que será necesario suspender la explotación ante *cualquier* peligro inminente para la salud humana.

105. Ciertamente es que esta normativa milita a favor de sostener que la contaminación que ponga en peligro la salud de las personas es siempre significativa. No obstante, no ha de excluirse que determinados perjuicios para la salud de muy reducida importancia permitan considerar que la contaminación que los causa no es significativa. A ello apunta, en particular, el hecho de que la definición de contaminación contenida en el artículo 3, punto 2, de la Directiva sobre las emisiones industriales ya menciona la posibilidad de que se produzcan efectos perjudiciales para la salud humana. Si tal perjuicio hubiera de dar lugar siempre a que la contaminación en cuestión fuera significativa, el legislador ya lo habría manifestado así expresamente.

106. En consecuencia, la contaminación que causa efectos perjudiciales para la salud solo será significativa si tales efectos nocivos han de verse como un perjuicio excesivo para la salud de las personas.

107. Como valor de referencia a tal respecto, en 2005, la IMPEL, la red de autoridades medioambientales europeas, consideró que una muerte adicional por año por cada 1 000 000 de personas y, en el caso de enfermedades no mortales, un caso adicional por cada 100 000 personas, resultaba aún aceptable,³⁹ esto es, consideraba que la correspondiente contaminación no era importante. A modo de comparación: en la Unión, en 2011 se registraron aproximadamente 70 fallecimientos por cada 1 000 000 de habitantes como consecuencia de accidentes de tráfico,

³⁷ Véanse las sentencias de 1 de abril de 2008, Parlamento Europeo y Dinamarca/Comisión (C-14/06 y C-295/06, EU:C:2008:176), apartado 75, y de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800), apartado 42.

³⁸ Auto de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión (C-180/96 R, EU:C:1996:308), apartado 93, y sentencias de 17 de julio de 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373), apartado 43; de 19 de abril de 2012, Artegoda/Comisión (C-221/10 P, EU:C:2012:216), apartado 99, y de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2016:325), apartado 156.

³⁹ Citada en la nota 20, p. 19.

mientras que en 2020 el número fue de 49.⁴⁰ Ahora bien, la delimitación precisa entre efectos perjudiciales significativos y no significativos para la salud solo puede realizarse en cada caso concreto, teniendo en cuenta la importancia de la instalación y las posibles alternativas.

108. Con todo, las repercusiones perjudiciales en la salud humana causadas por la contaminación, que constituyen una violación de un derecho fundamental, tal como ha declarado el TEDH en relación con la acería Ilva,⁴¹ ya no pueden aceptarse *prima facie* como no significativas. Quizá por ello señala el órgano jurisdiccional remitente en su primera cuestión que el nivel de riesgos para la salud de una población significativa afectada por emisiones contaminantes es inaceptable.

109. En cualquier caso, a la hora de resolver el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente también deberá tener en cuenta que, entretanto, se han puesto en práctica otras medidas de protección, de modo que ha cambiado la situación respecto a las sentencias del TEDH de 24 de enero de 2019 y de 5 de mayo de 2022 y respecto a la anterior evaluación de los perjuicios para la salud.

110. Así pues, las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenden, además de la aplicación de las mejores técnicas disponibles, las medidas necesarias para que se evite que las instalaciones generen contaminación importante en el sentido del artículo 11, letra c). Habrá de considerarse que la contaminación es importante cuando dé lugar a una situación que no sea compatible con la normativa aplicable en materia de protección del medio ambiente —teniendo en cuenta las eventuales excepciones—. Con independencia de tal normativa, se considerará que la contaminación es importante cuando, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, da lugar a un perjuicio excesivo para la salud de las personas. La contaminación que viole los derechos fundamentales de los interesados al causar un perjuicio para la salud de las personas será siempre importante.

3. Revisión del permiso

111. La revisión del permiso, a la que también se hace referencia en la primera cuestión, se regula en el artículo 21 de la Directiva sobre las emisiones industriales.

112. Esta revisión reviste una importancia especial para tener en cuenta la evaluación de los perjuicios para la salud prevista en el Derecho italiano. En efecto, parece descartado que esta evaluación hubiera podido ya tenerse en cuenta en las primeras autorizaciones medioambientales de la acería de 2011 y 2012. Antes bien —por cuanto se advierte—, no se introdujo hasta la adopción del artículo 1, apartado 7, del Decreto-ley n.º 61, de 4 de junio de 2013. Anteriormente, las repercusiones de la instalación en la salud debían tenerse en cuenta sobre la base de otra información.

113. Será necesario realizar la revisión, de conformidad con el artículo 21, apartado 5, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales, en particular, cuando la contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión.

⁴⁰ Eurostat: *Causes of death: tables and figures*, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/64/SE-Causes_of_death_2023.xlsx (consultada el 1 de septiembre de 2023).

⁴¹ TEDH, sentencias de 24 de enero de 2019, Cordella y otros c. Italia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), y de 5 de mayo de 2022, Ardimento y otros c. Italia (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

114. Esta normativa se vincula, pues, a la obligación fundamental contemplada en el artículo 11, letra c), de la Directiva sobre las emisiones industriales y exige que se realice la revisión cuando la contaminación generada por la instalación *a posteriori* resulte ser importante. Los indicios de que se da tal contaminación habrá de ponerlos de manifiesto el sistema de inspección medioambiental exigido por el artículo 23, apartado 1, que incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate. Uno de los elementos de este sistema lo constituye la evaluación de los perjuicios para la salud, realizada desde la concesión del permiso y actualizada de forma periódica, de conformidad con el artículo 23, apartado 4, letra a), y que además tiene una relevancia manifiesta en la revisión contemplada en el artículo 21, apartado 5, letra a). Por consiguiente, deberá tenerse en cuenta tal evaluación.

115. Además, esto es lo que parece disponer el artículo 1, apartado 7, del Decreto-ley n.º 61, pues de acuerdo con esta disposición la evaluación de los perjuicios para la salud no puede modificar por sí sola la autorización integrada ambiental, pero la Región puede, no obstante, solicitar que se proceda a su revisión sobre tal fundamento.

4. Respuesta a la primera cuestión

116. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que al concederse un permiso a una instalación de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Directiva sobre las emisiones industriales y en el marco de la revisión de este permiso con arreglo al artículo 21 de dicha Directiva, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones fundamentales de explotación de la instalación contempladas en el artículo 11.

117. El artículo 11, letra a), de la Directiva sobre las emisiones industriales debe interpretarse en el sentido de que deberán adoptarse todas las medidas adecuadas para prevenir o controlar los riesgos medioambientales conocidos de una instalación.

118. Las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenderán, en particular, la aplicación de las mejores técnicas disponibles en el sentido del artículo 11, letra b). A la hora de aplicar esta disposición a una instalación determinada, no será necesario tener en cuenta sus repercusiones concretas en la salud de las personas.

119. Las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenden además las medidas necesarias para que se evite que las instalaciones generen contaminación importante en el sentido del artículo 11, letra c). Habrá de considerarse que la contaminación es importante cuando dé lugar a una situación que no sea compatible con la normativa aplicable en materia de protección del medio ambiente —teniendo en cuenta las eventuales excepciones—. Con independencia de tal normativa, se considerará que la contaminación es importante cuando, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, da lugar a un perjuicio excesivo para la salud de las personas. La contaminación que viole los derechos fundamentales de los interesados al causar un perjuicio para la salud de las personas será siempre importante.

120. De conformidad con el artículo 21, apartado 5, letra a), de la Directiva, será necesario revisar el permiso, en particular, cuando se detecte *a posteriori* que una instalación produce una contaminación importante, por ejemplo, en virtud de una evaluación de los perjuicios para la salud.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial — Toma en consideración de las emisiones

121. Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, de conformidad con la Directiva sobre las emisiones industriales, en el permiso de una instalación se deben tener en cuenta todas las sustancias objeto de emisiones que hayan sido establecidas científicamente como perjudiciales, incluidas las fracciones de PM₁₀ (partículas finas) y PM_{2,5} (partículas muy finas), y que, en cualquier caso, procedan de la instalación objeto de evaluación, o bien si el permiso debe incluir únicamente las sustancias contaminantes previstas *a priori* debido a la naturaleza y al tipo de actividad industrial desarrollada. En los fundamentos de la petición de decisión prejudicial se hace referencia además al cobre, al mercurio y al naftaleno.

122. Tal y como expone la Comisión, en su solicitud de permiso, el titular deberá describir, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra f), de la Directiva sobre las emisiones industriales, el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente. Por consiguiente, esta obligación hace referencia únicamente a las emisiones previsibles.

123. Si posteriormente se concede el permiso, este incluirá cuando menos, de conformidad con el artículo 14, apartados 1, letra a), y 2, de la Directiva sobre las emisiones industriales, los valores límite de emisión o medidas técnicas equivalentes para las sustancias contaminantes enumeradas en la lista del anexo II y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidades significativas por la instalación de que se trate.

124. En efecto, como alegan acertadamente los demandantes, el anexo II de la Directiva sobre las emisiones industriales comprende las sustancias contaminantes mencionadas en la petición de decisión prejudicial, a saber, para su liberación en la atmósfera, compuestos orgánicos volátiles (punto 4), es decir, naftaleno, metales y compuestos metálicos (punto 5), es decir, también el cobre y el mercurio, y el polvo, incluidas las partículas finas (punto 6), es decir, también el PM₁₀ y el PM_{2,5}. Para su liberación en el agua, se mencionan los hidrocarburos persistentes y las sustancias orgánicas tóxicas persistentes y bioacumulables (punto 5), así como los metales y sus compuestos (punto 7).

125. Ahora bien, estas categorías están redactadas en términos tan genéricos que no cabe inferir de ellas obligación alguna de fijación de valores límite específicos para cada sustancia incluida, por ejemplo, para cada compuesto orgánico volátil, cada metal o cada categoría de partícula. Tal como aduce la Comisión, la calificación en el sentido de que debe liberarse una cantidad relevante hace referencia no solo a las demás sustancias contaminantes, sino también a las sustancias contaminantes del anexo II de la Directiva sobre las emisiones industriales. En cambio, no se requiere establecer valores límite para las sustancias contaminantes del anexo II que no se liberan en cantidades relevantes.

126. En la medida en que se concede el permiso a nuevas instalaciones, resulta inevitable que solo se tengan en cuenta las emisiones que, en virtud de la naturaleza y del tipo de la actividad industrial desarrollada, quepa prever de antemano. Como señala Ilva, esta cuestión debería haberse elucidado en el marco de la determinación de las mejores técnicas disponibles, en particular en el contexto del intercambio de información contemplado en el artículo 13 de la Directiva sobre las emisiones industriales.

127. Las mejores tecnologías disponibles para la producción siderúrgica se recogen en una Decisión de Ejecución de la Comisión, de 28 de febrero de 2012,⁴² y se describen con más detalle en un documento de referencia sobre las MTD de 2013.⁴³ Las sustancias mencionadas en la petición de decisión prejudicial aparecen igualmente recogidas en dicha Decisión,⁴⁴ aunque lo hacen en parte en cuanto elementos de grupos de sustancias nocivas (partículas, hidrocarburos aromáticos policíclicos). Además, no ha de descartarse que deban observarse también las conclusiones sobre las MTD relativas a otras actividades industriales.⁴⁵

128. Como ya se ha expuesto, de conformidad con el artículo 11, letras a) y b), la explotación de las instalaciones se efectuará aplicando las mejores técnicas disponibles.⁴⁶ A tal fin, las conclusiones sobre las MTD, esto es, la respectiva Decisión de Ejecución de la Comisión, deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso, de conformidad con el artículo 14, apartado 3. Y el artículo 15, apartado 2, prevé que los valores límite de emisión y las medidas técnicas equivalentes se basarán en las mejores técnicas disponibles. De este modo, si bien no se pretende prescribir la aplicación de una técnica o tecnología determinadas, de conformidad con el artículo 15, apartado 3, debe garantizarse cuando menos que las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles.

129. En particular, respecto a las partículas del tamaño PM₁₀ y a las partículas muy finas del tamaño PM_{2,5}, la necesidad de unos valores límite de emisión más estrictos podría deducirse de la Directiva sobre la calidad del aire ambiente.⁴⁷ En efecto, los valores límite establecidos en esta Directiva para la calidad del aire constituyen normas de calidad medioambiental en el sentido del artículo 3, punto 6, y el artículo 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales.⁴⁸ Cuando el cumplimiento de estos valores límite en el aire ambiente exige imponer a la instalación valores límite de emisión más rigurosos, estos deberán fijarse con arreglo al artículo 18.

130. Dado que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que en Tarento se han superado los valores límite para el PM₁₀ en el aire ambiente,⁴⁹ habrá de examinarse cuando menos si los valores límite de emisión deben reforzarse respecto a la acería en cuestión. Con todo, parece que en los últimos años ya no se han superado estos valores fuera de la acería.⁵⁰

⁴² Decisión de Ejecución 2012/135/UE por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores tecnologías disponibles (MTD) en la producción siderúrgica conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales (DO 2012, L 70, p. 63).

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

⁴⁴ En particular, los puntos 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 y 88 del anexo de la Decisión de Ejecución 2012/135.

⁴⁵ La Región de Apulia hace referencia a la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1442 de la Comisión, de 31 de julio de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo para las grandes instalaciones de combustión (DO 2017, L 212, p. 1). Es posible que resulten igualmente pertinentes en la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2110 de la Comisión, de 11 de octubre de 2022, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), con arreglo a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales, para la industria de transformación de metales ferreos (DO 2022, L 284, p. 69), así como Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., y Roudier, S.: *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry*, 2022, y Comisión Europea: *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry*, 2005.

⁴⁶ Véanse los puntos 91 a 95 de las presentes conclusiones.

⁴⁷ Véase el punto 100 de las presentes conclusiones.

⁴⁸ Sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzenie Za Zemyata* — dostap do pravosadie y otros (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 59.

⁴⁹ Sentencia de 10 de noviembre de 2020, *Comisión/Italia* (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895); Tarento forma parte de la zona IT 1613 (Apulia — zona industrial).

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

131. Por lo demás, el artículo 14, apartado 6, de la Directiva sobre las emisiones industriales pone de manifiesto que también cabe concebir la existencia de efectos ambientales que no queden comprendidos en las conclusiones sobre las MTD, pues, de conformidad con este artículo, también deben establecerse condiciones del permiso respecto a tales efectos.

132. Estas emisiones adicionales pueden deberse no solo a la circunstancia de que no se cuente todavía con conclusiones sobre las MTD respecto a la actividad en cuestión, sino también a las condiciones específicas del emplazamiento de la instalación.

133. Además, a la hora de autorizar una instalación ya en funcionamiento o bien en la revisión del correspondiente permiso conforme al artículo 21 de la Directiva sobre las emisiones industriales, ha de tenerse en cuenta la experiencia adquirida durante el funcionamiento en cuanto parte de los datos científicos pertinentes,⁵¹ esto es, las emisiones efectivamente constatadas.

134. Procede señalar, en suma, que al concederse un permiso a una instalación de conformidad con los artículos 5, 14 y 15 de la Directiva sobre las emisiones industriales y en la revisión del permiso con arreglo al artículo 21 de dicha Directiva, deberán tenerse en cuenta todas las sustancias contaminantes liberadas en cantidades relevantes que quepa esperar sobre la base de la información disponible, en particular las conclusiones sobre las MTD, la experiencia adquirida en la explotación efectiva de la instalación y otras indicaciones.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial — Plazo para la adecuación de una instalación

135. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si es compatible con la Directiva sobre las emisiones industriales que Italia haya prorrogado el plazo originariamente previsto para la aplicación de las medidas de protección del medio ambiente y de salud, previstas en el permiso concedido a la acería en 2012, durante aproximadamente siete años y medio, por un total de once años, hasta agosto de 2023.

136. La respuesta a esta cuestión puede deducirse de un modo relativamente sencillo de las disposiciones de la Directiva sobre las emisiones industriales y de la Directiva 96/61, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, previamente en vigor.

137. Dado que las disposiciones transpuestas de la Directiva sobre las emisiones industriales solo son aplicables a las instalaciones ya existentes, como la acería en cuestión, desde el 7 de enero de 2014, en virtud del artículo 82, apartado 1, de dicha Directiva, el permiso, primero, seguía sujeto a las normas que trasponían la Directiva 96/61.

138. De conformidad con los artículos 5, apartado 1, y 21, apartado 1, de la Directiva 96/61, las autoridades competentes debían velar, mediante autorizaciones extendidas o, de forma adecuada, mediante la revisión de las condiciones y, en su caso, su actualización, por que la acería Ilva, en cuanto instalación existente en el sentido del artículo 2, punto 4, fuera explotada de conformidad con la Directiva a más tardar el 30 de octubre de 2007, esto es, once años después de la entrada en vigor de la Directiva.⁵² La confianza de los titulares de estas instalaciones en que se mantuvieran las condiciones de explotación quedaba suficientemente protegida con este plazo tan generoso.

⁵¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros* (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 67.

⁵² Véase la sentencia de 31 de marzo de 2011, *Comisión/Italia* (C-50/10, EU:C:2011:200), apartado 29.

139. Las condiciones mencionadas debían garantizar en particular, con arreglo a los artículos 5, apartado 1, y 9 de la Directiva 96/61, que la explotación de la instalación cumplía las obligaciones fundamentales, establecidas entonces en el artículo 3. Dichas obligaciones fundamentales se recogen hoy con el mismo contenido —por cuanto aquí interesa— en el artículo 11 de la Directiva sobre las emisiones industriales, de modo que las consideraciones relativas a las cuestiones primera y segunda son extrapolables a la anterior normativa.

140. Aunque, en principio, parece concebible establecer un plazo para la aplicación de las condiciones y aplazar, de este modo, su aplicación, cuando las condiciones son necesarias para garantizar la observancia de las obligaciones fundamentales en la explotación de una instalación, tal aplazamiento no habría sido compatible con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 96/61. En efecto, de conformidad con dicho artículo, la concesión del permiso suponía que la instalación se explotase en observancia de las obligaciones fundamentales. Por consiguiente, la instalación debía explotarse con las mejores técnicas disponibles identificadas en ese momento, a más tardar, el 30 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 3, letra a). De conformidad con la letra b), a partir de tal fecha tampoco podía producir ninguna contaminación importante.

141. Lo anterior es extrapolable, evidentemente, a las modificaciones introducidas en una instalación existente. Tales modificaciones solo podrán introducirse si la instalación sigue ajustándose después a los requisitos aplicables. Ni las Directivas 96/61 y 2008/1 preveían períodos transitorios a tal fin, ni tampoco se recogen estos en la Directiva sobre las emisiones industriales.

142. Como alega acertadamente la Comisión, el artículo 8 de la Directiva sobre las emisiones industriales confirma que no puede aplazarse el cumplimiento de las condiciones del permiso. De conformidad con el artículo 8, apartado 2, letra b), en caso de infracción de las condiciones del permiso, el titular tomará de inmediato las medidas necesarias para volver a asegurar el cumplimiento de los requisitos en el plazo más breve posible. Además, el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, exige incluso que se suspenda la explotación de la instalación cuando la infracción de las condiciones del permiso suponga un peligro inminente para la salud humana o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente. Por contra, el correspondiente artículo 14 de las Directivas 96/61 y 2008/1 todavía se limitaba a requerir con carácter general el cumplimiento de las condiciones.

143. Contrariamente a lo que sostienen Ilva, Acciaierie d'Italia e Italia ningún dato permite considerar que una limitación de la producción de la instalación puede justificar un aplazamiento de la aplicación de condiciones necesarias.

144. Ciertamente cabe esperar que con una menor producción también disminuyan los efectos ambientales y, en particular, las emisiones de la instalación en su conjunto. Por consiguiente, la reducción de la producción puede contribuir al cumplimiento de los valores límite de la Directiva sobre la calidad del aire ambiente en las inmediaciones de la instalación. Quizás también pueda impedir un peligro inminente para la salud humana o un efecto nocivo significativo en el medio ambiente, en el sentido del artículo 8, apartado 2, párrafo segundo.

145. Ahora bien, por lo general, una menor producción no lleva al cumplimiento de los valores límite de emisión, dado que los valores límite de emisión designan, con arreglo a la definición contenida en el artículo 3, punto 5, de la Directiva sobre las emisiones industriales, la masa expresada *en relación* con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados. En este

sentido, la Decisión de la Comisión sobre las mejores tecnologías disponibles (MTD) en la producción siderúrgica, de 28 de febrero de 2012⁵³ define los niveles de emisión asociados a las MTD correspondientes a las emisiones atmosféricas en el apartado «Generalidades» como masa de las sustancias emitidas por volumen de gas residual o por unidad de masa de los productos generados o transformados. Normalmente estos valores no se reducen como consecuencia de una menor producción.

146. Sin embargo, la citada Decisión de 28 de febrero de 2012, podía, en realidad, activar el plazo para la aplicación de las condiciones. De hecho, podía hacer necesaria la introducción de modificaciones en las condiciones del permiso. El artículo 13, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/1, entretanto aplicable, preveía a tal respecto que la revisión debía emprenderse cuando, a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles resultase posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos. Por tanto, resultaba posible realizar una ponderación.

147. Sin embargo, desde el 7 de enero de 2014 resultaba de aplicación la Directiva sobre las emisiones industriales. El artículo 21, apartado 3, de dicha Directiva ya no preveía ponderación alguna. Antes bien, concedía un plazo de cuatro años para la adaptación de las condiciones del permiso a las nuevas técnicas, en el presente asunto hasta el 28 de febrero de 2016.

148. Pero, incluso más allá de los cambios en las mejores técnicas disponibles, puede concederse excepcionalmente un aplazamiento respecto a determinadas condiciones.

149. Si, por ejemplo, de conformidad con los artículos 14, apartado 1, y 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales, debiera garantizarse el cumplimiento de una norma de calidad medioambiental, dicha norma podría aparejar, a su vez, un aplazamiento. En tal caso, no sería necesario aplicar ya de antemano condiciones para su cumplimiento.

150. Resulta igualmente concebible que determinadas contaminaciones sean admisibles en un primer momento, pero que después se hagan importantes, en el sentido del artículo 11, letra c), de la Directiva sobre las emisiones industriales, debido a ulteriores acontecimientos. Tal situación podría derivarse, por ejemplo, de la autorización de nuevas fuentes de contaminación, en particular de otras instalaciones, cuando la cantidad total de sustancias contaminantes lleva a que se superen los valores límite de la Directiva sobre la calidad del aire ambiente o a que se incumpla la prohibición de causar deterioro o la exigencia de mejoras contempladas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco del agua.⁵⁴ Si es previsible que se produzcan tales acontecimientos ulteriores, podrán establecerse las correspondientes medidas de protección también respecto a las instalaciones ya existentes, aplazándose no obstante su aplicación hasta que las fuentes de contaminación adicionales contribuyan efectivamente a la contaminación medioambiental. Esta determinación anticipada de medidas de protección resulta incluso razonable, pues de este modo el titular de la instalación gana tiempo para poder aplicar las medidas.

151. Ahora bien, en el caso de autos, no se aprecian indicios de que se den tales excepciones.

⁵³ Citada en la nota 42.

⁵⁴ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1).

152. Por último, en aras de la exhaustividad, ha de observarse que, de conformidad con el artículo 14, apartado 4, de la Directiva sobre las emisiones industriales y el artículo 193 TFUE, los Estados miembros podrán establecer unas condiciones del permiso más severas de lo necesario conforme a la Directiva. Como es natural, la Directiva no contiene, pues, indicación alguna respecto a tales obligaciones, de modo que corresponderá a los Estados miembros decidir si aplazan su aplicación.

153. Por consiguiente, ha de concluirse que las condiciones del permiso que eran necesarias para garantizar que la instalación autorizada cumpliera, en un primer momento a partir del 30 de octubre de 2007, la Directiva 96/61, posteriormente, la Directiva 2008/1 y, a partir del 7 de enero de 2014, la Directiva sobre las emisiones industriales, de conformidad con los artículos 3, 5, apartado 1, y 9, de la Directiva 96/61 o, en su caso, de la Directiva 2008/1, así como los artículos 4, 5, 11 y 14 de la Directiva sobre las emisiones industriales debían y deben seguir aplicándose sin más demora desde la entrada en vigor del permiso, a menos que, de resultas de circunstancias específicas, sea posible un aplazamiento, por ejemplo, porque la Comisión haya adoptado una nueva decisión sobre las mejores técnicas disponibles, porque una norma de calidad medioambiental, en el sentido del artículo 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales, que deba cumplirse no produzca efectos hasta un momento posterior o porque determinadas contaminaciones, admisibles en un primer momento, deban considerarse, sin embargo, importantes en el sentido del artículo 11, letra c), de la Directiva sobre las emisiones industriales debido a acontecimientos posteriores.

V. Conclusión

154. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

- «1) Al concederse un permiso a una instalación de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), y en el marco de la revisión de este permiso con arreglo al artículo 21 de dicha Directiva, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones fundamentales de explotación de la instalación contempladas en el artículo 11.

El artículo 11, letra a), de la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que deberán adoptarse todas las medidas adecuadas para prevenir o controlar los riesgos medioambientales conocidos de una instalación.

Las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenderán, en particular, la aplicación de las mejores técnicas disponibles en el sentido del artículo 11, letra b). A la hora de aplicar esta disposición a una instalación determinada, no será necesario tener en cuenta sus repercusiones concretas en la salud de las personas.

Las medidas contempladas en el artículo 11, letra a), de la Directiva comprenden además las medidas necesarias para que se evite que las instalaciones generen contaminación importante en el sentido del artículo 11, letra c). Habrá de considerarse que la contaminación es importante cuando dé lugar a una situación que no sea compatible con la normativa aplicable en materia de protección del medio ambiente —teniendo en cuenta las eventuales excepciones—. Con independencia de tal normativa, se considerará que la contaminación es importante cuando, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, da lugar a un

perjuicio excesivo para la salud de las personas. La contaminación que viole los derechos fundamentales de los interesados al causar un perjuicio para la salud de las personas será siempre importante.

De conformidad con el artículo 21, apartado 5, letra a), de la Directiva, será necesario revisar el permiso, en particular, cuando se detecte a posteriori que una instalación produce una contaminación importante, por ejemplo, en virtud de una evaluación de los perjuicios para la salud.

- 2) Al concederse un permiso a una instalación de conformidad con los artículos 5, 14 y 15 de la Directiva 2010/75 y en la revisión del permiso con arreglo al artículo 21 de dicha Directiva, deberán tenerse en cuenta todas las sustancias contaminantes liberadas en cantidades relevantes que quepa esperar sobre la base de la información disponible, en particular las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), la experiencia adquirida en la explotación efectiva de la instalación y otras indicaciones.
- 3) Las condiciones del permiso que eran necesarias para garantizar que la instalación autorizada cumpliera, en un primer momento a partir del 30 de octubre de 2007, la Directiva 96/61, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, posteriormente, la Directiva 2008/1, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, y, a partir del 7 de enero de 2014, la Directiva 2010/75, de conformidad con los artículos 3, 5, apartado 1, y 9, de la Directiva 96/61 o, en su caso, de la Directiva 2008/1, así como los artículos 4, 5, 11 y 14 de la Directiva 2010/75 debían y deben seguir aplicándose sin más demora desde la entrada en vigor del permiso, a menos que, de resultas de circunstancias específicas, sea posible el aplazamiento, por ejemplo, porque la Comisión haya adoptado una nueva decisión sobre las mejores técnicas disponibles, porque una norma de calidad medioambiental, en el sentido del artículo 18 de la Directiva 2010/75, que deba cumplirse no produzca efectos hasta un momento posterior o porque determinadas contaminaciones, admisibles en un primer momento, deban considerarse, sin embargo, importantes en el sentido del artículo 11, letra c), de la Directiva 2010/75 debido a acontecimientos posteriores.»