



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. december 14.¹

C-626/22. sz. ügy

**C. Z. és társai
kontra**

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria és társai

(a Tribunale di Milano [milánói bíróság, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 2010/75/EU irányelv – Ipari kibocsátások – A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése – Az engedélyben foglalt feltételek újraértékelése és frissítése – A környezet és az emberi egészség védelmét megállapító intézkedések”

I. Háttér

1. Az olaszországi Tarantóban található Ilva acélmű az egyik legnagyobb ilyen jellegű üzem Európában, és fontos gazdasági tényező. Másrészt az EJEB megállapításai szerint jelentős káros környezeti hatásokat okoz, és károsítja a lakosság egészségét.²
2. Az ilyen létesítményekre vonatkozó uniós jogi követelményeket alapvetően az ipari kibocsátásokról szóló irányelv³ és az elérhető legjobb technikákról szóló jogi aktusok, az úgynevezett BAT-következtetések határozzák meg, amelyeket a Bizottság az érdekképviselőkkel és a tagállamok képviselőivel együtt dolgozott ki.
3. Az Ilva acélmű e követelményeknek megfelelő üzemeltetésével összefüggő jogvita során az eljáró bíróság arról kérdezi a Bíróságot, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani az acélmű emberi egészségre gyakorolt hatására vonatkozó bizonyos információknak, és milyen kibocsátásokat kell figyelembe venni. Az a kérdés is felmerült, hogy megengedhető-e az egyes engedélyben foglalt feltételek teljesítésének határidejét újra és újra meghosszabbítani.

¹ Eredeti nyelv: német.

² EJEB, 2019. január 24., Cordella és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413); 2022. május 5., Ardimento és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 334., 17. o.; helyesbítések: HL 2012. L 158., 25. o.; HL 2017. L 22., 86. o.; HL 2017. L 158., 51. o.)

4. A Bíróságnak a közelmúltban lehetősége nyílt arra, hogy megvizsgáljon bizonyos, a határértékeknek a létesítmény engedélyezése során történő meghatározására vonatkozó kérdéseket.⁴ Ez az előzetes döntéshozatali kérelem azonban lehetőséget ad arra, hogy a Bíróság közelebbről megvizsgálja az ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti általános engedélyezési feltételeket.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

5. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv átdolgozta a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK irányelvet,⁵ amely érdemi változtatások nélkül kodifikálta a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelvet.⁶ A három irányelv számos rendelkezése azonban azonos vagy legalábbis nagyon hasonló.

6. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseiben ugyan az ipari kibocsátásokról szóló irányelv számos preambulumbekzdésére és rendelkezésére hivatkozik, azonban csak a következő rendelkezések relevánsak.

7. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikke különböző fogalmakat határoz meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[...]

2. »környezetszennyezés«: az emberi tevékenység eredményeképpen anyag, rezgés, hő vagy zaj közvetlen vagy közvetett kibocsátása a levegőbe, talajba vagy a vízbe, amely veszélyt jelenthet az emberi egészségre vagy a környezet minőségére, kárt okozhat az anyagi javakban, illetve akadályozza vagy zavarja a környezet élvezetét vagy annak más jogszerű használatát;

3. »létesítmény«: olyan helyhez kötött műszaki egység, amelyben egy vagy több, az I. mellékletben, illetve a VII. melléklet 1. részében felsorolt tevékenységet^[7] folytatnak, és bármely más, azzal közvetlenül együtt járó, ugyanazon a telephelyen folytatott tevékenységet, amely műszakilag kapcsolódik az említett mellékletekben felsorolt tevékenységhez, és amelynek hatása lehet a kibocsátásokra és a környezetszennyezésre;

[...]

5. »kibocsátási határérték«: bizonyos meghatározott paraméterekben kifejezett tömeg, koncentráció, illetve kibocsátási szint, amely nem léphető túl egy vagy több időszak alatt;

[...]

⁴ 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ 2008. január 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 24., 8. o.).

⁶ 1996. szeptember 24-i tanácsi irányelv (HL 1996. L 257, 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.).

⁷ Az I. melléklet 2.2–2.4. pontja nevez meg az acélhoz és vashoz kapcsolódó különböző ipari tevékenységeket.

10. »elérhető legjobb technikák«: a tevékenységek fejlődésében és működési módszereikben az a leghatékonyabb és legelőrehaladottabb szint, amely jelzi egyes technikák gyakorlati alkalmasságát arra, hogy alapját képezzék azoknak a kibocsátási határértékeknek és más, az engedélyben foglalt feltételeknek, melyeket a kibocsátások és a környezet egészére gyakorolt hatás megelőzésére vagy, ahol az nem lehetséges, ezek csökkentésére állapítanak meg:
- a) »technikák«: fogalmába beleértendő az alkalmazott technológia, valamint a létesítmény tervezésének, építésének, karbantartásának, üzemeltetésének és leállításának módja;
 - b) »elérhető technikák«: azok a technikák, amelyeket olyan mértékben fejlesztettek ki, hogy azok alkalmazhatók legyenek a vonatkozó ipari ágazatban elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, függetlenül attól, hogy a kérdéses tagállamban az adott technikákat alkalmazzák, illetve előállítják vagy sem, amennyiben azok az üzemeltető számára észszerűen hozzáférhetők;
 - c) »legjobb«: a leghatékonyabb technika a környezet egésze magas szintű védelmének elérése érdekében”.

8. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése írja elő az engedélykötelezettséget:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egyetlen létesítmény, tüzelőberendezés, hulladékégető mű, vagy hulladék-együttégető mű se működhessen engedély nélkül.

[...]”

9. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 5. cikke az engedélyezési követelmények tekintetében az irányelvre hivatkozik:

„A nemzeti vagy az uniós jogszabályokban meghatározott egyéb követelmények sérelme nélkül az illetékes hatóság kiadja az engedélyt, ha a létesítmény megfelel ezen irányelv követelményeinek.”

10. Az engedélyben foglalt feltételek teljesítését az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 8. cikke szabályozza:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az engedélyben foglalt feltételek teljesüljenek.

(2) Az engedélyben foglalt feltételek megszegése esetén a tagállamok biztosítják, hogy:

- a) az üzemeltető azonnal tájékoztassa az illetékes hatóságot;
- b) az üzemeltető azonnal megtegye a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a lehető legrövidebb időn belül a követelményeket újból teljesítse;
- c) az illetékes hatóság kötelezze az üzemeltetőt arra, hogy megtegyen bármely olyan megfelelő kiegészítő intézkedést, amely az illetékes hatóság megítélése szerint a követelmények újbóli teljesítéséhez szükséges.

Amennyiben az engedélyben foglalt feltételek megszegése közvetlen veszélyt jelent az emberi egészségre, illetve jelentős mértékű, azonnali káros hatással fenyeget a környezetre nézve, a megfelelés az első albekezdés b) és c) pontjának megfelelő helyreállításáig a létesítmény, tüzelőberendezés, hulladékégető mű, hulladék-együttégető mű vagy annak adott részének üzemeltetését felfüggesztik.”

11. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 10. cikke szabályozza a II. fejezet hatályát:

„Ezt a fejezetet az I. mellékletben meghatározott és – adott esetben – a kapacitásra vonatkozóan ugyanitt megállapított küszöbértékeket elérő tevékenységekre kell alkalmazni.”

12. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke tartalmazza az üzemeltető alapvető kötelezettségeire irányadó általános elveket. Itt az a)–c) pontokat kell hangsúlyozni:

„a) minden megfelelő megelőző intézkedést megtesznek a környezetszennyezés ellen;

b) az elérhető legjobb technikákat alkalmazzák;

c) jelentős mértékű környezetszennyezést nem okoznak”.

13. Az engedélykérelem tartalma az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 12. cikknek a tárgya. Az (1) bekezdés f) és g) pontja szerint a kibocsátások és technológiák leírásáról kell gondoskodni:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az engedélykérelmek tartalmazzák a következők leírását:

[...]

f) a létesítményből származó, előre látható kibocsátások mennyisége és természete az egyes környezeti elemekbe, és a környezetbe való kibocsátások jelentős hatásainak azonosítása;

g) a létesítményből származó kibocsátás megelőzésére vagy, ahol ez nem lehetséges, csökkentésére javasolt technológiák vagy egyéb technikák”.

14. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 13. cikke rendelkezéseket tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a Bizottság a tagállamokkal, az érintett iparágakkal és a környezetvédelemmel foglalkozó nem kormányzati szervezetekkel hogyan határozza meg az elérhető legjobb technikákat.

15. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke szerinti alapvető kötelezettségeknek és a 18. cikk szerinti messzebbre mutató környezetminőségi szabványoknak való megfelelésnek az engedélyben foglalt feltételeit a 14. cikk szabályozza:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az engedély tartalmazza valamennyi szükséges intézkedést a 11. és 18. cikkben említett követelmények teljesítéséhez.

Ezek az intézkedések tartalmazzák legalább a következőket:

- a) a kibocsátási határértékeket a II. mellékletben felsorolt szennyező anyagokra és más olyan szennyező anyagokra nézve, amelyeket valószínűleg jelentős mértékben bocsát ki az illető létesítmény, tekintettel természetükre és a szennyezés egyik közegből a másikba való átjuttatására való képességükre;

[...]

- (2) Az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában a kibocsátási határértékek kiegészíthetők vagy helyettesíthetők az azokkal egyenértékű, azonos szintű környezetvédelmet biztosító műszaki paraméterekkel vagy intézkedésekkel.

- (3) Az engedélyben foglalt feltételeket a BAT-következtetésekből kiindulva kell megállapítani.

- (4) A 18. cikk sérelme nélkül az illetékes hatóság az engedélyre a BAT-következtetésekből ismertetett elérhető legjobb technikák alkalmazásával teremthető feltételeknél szigorúbb feltételeket is megállapíthat. A tagállamok megállapíthatnak szabályokat, amelyek alapján az illetékes hatóság megállapíthat ilyen szigorúbb feltételeket.

- (5) [...]

- (6) Amennyiben a létesítményben végzett valamely tevékenység vagy előállítási eljárás nem tartozik a BAT-következtetések hatálya alá, vagy amennyiben e következtetések nem tárgyalják a tevékenység vagy eljárás összes lehetséges környezeti hatását, az illetékes hatóság az általa az érintett tevékenységre vagy eljárásra vonatkozóan meghatározott elérhető legjobb technikák alapján, az üzemeltetővel folytatott előzetes konzultáció után állapítja meg az engedélyben foglalt feltételeket, különös figyelmet fordítva a III. mellékletben felsorolt kritériumokra.

- (7) [...]"

16. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 15. cikkének (2) és (3) bekezdése tartalmazza a kibocsátási határértékek meghatározására vonatkozó, a jelen ügyben releváns szabályokat:

„(2) A 18. cikk sérelme nélkül, a 14. cikk (1) és (2) bekezdésében említett kibocsátási határértékek és az azokkal egyenértékű műszaki paraméterek az elérhető legjobb technikákon alapulnak anélkül, hogy előírnák bármilyen technika vagy meghatározott technológia használatát.

- (3) Az illetékes hatóságnak olyan kibocsátási határértékeket kell meghatároznia, amelyek biztosítják, hogy normál üzemeltetési feltételek mellett a kibocsátások nem haladják meg a BAT-következtetésekről szóló, a 13. cikk (5) bekezdésében említett határozatokban foglalt elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket, mégpedig az alábbiak egyike révén:

- a) olyan kibocsátási határértékek meghatározása, amelyek nem haladják meg az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szinteket. E kibocsátási határértékeket az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szintekre vonatkozó időszakokkal azonos hosszúságú vagy rövidebb időszakokra vonatkozóan, az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó kibocsátási szintekre vonatkozó referenciatételekkel azonos feltételek mellett kell megállapítani; vagy

b) az a) pontban említettektől az értékek, az időszakok és a referenciateltek tekintetében eltérő kibocsátási határértékek meghatározása.

A b) pont alkalmazása esetén az illetékes hatóság legalább évente értékeli a kibocsátások ellenőrzésének eredményeit annak biztosítása érdekében, hogy a normál üzemeltetési feltételek melletti kibocsátások ne haladják meg az elérhető legjobb technikához kapcsolódó kibocsátási szinteket.”

17. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke további követelményeket ír elő a környezetminőségi szabványok betartása érdekében:

„Amennyiben a környezetminőségi szabvány szigorúbb feltételeket követel meg, mint amilyenek az elérhető legjobb technikákkal elérhetők, az engedélybe további intézkedéseket kell belefoglalni az egyéb, környezetminőségi szabványoknak való megfelelés céljából hozható intézkedések sérelme nélkül.”

18. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 21. cikke az engedélyben foglalt feltételeknek az újraértékelésére és frissítésére vonatkozik. Újraértékelésre különösen a legjobb technikákkal kapcsolatos új BAT-következtetésekre vonatkozó határozattól számított négy éven belül (a (3) bekezdés) van szükség, új vagy felülvizsgált környezetminőségi szabványok kibocsátása esetén (az (5) bekezdés c) pontja), és ha a

„létesítmény által okozott szennyezés olyan jelentős, hogy az engedélyben megállapított kibocsátási határértékeket felül kell vizsgálni, és új határértékeket kell megállapítani” (az (5) bekezdés a) pontja).

B. Az olasz jog és az engedélyezés fejlődése

1. Az általános szabályozás

19. Olaszország az ipari kibocsátásokról szóló irányelvet a Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (a környezet védelméről szóló, 2006. évi 152. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), más néven: „Testo unico Ambiente” (környezetvédelmi törvény) útján ültette át.

2. A 2012. évi különös szabályozás

20. A 2012. december 3-i Decreto legge n. 207 (207. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet), amelyet a 2012. december 24-i 231. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt, ugyanakkor különös rendelkezéseket tartalmaz a perbeli acélműre vonatkozóan. E rendelkezéseket azt követően vezették be, hogy a Tribunale di Taranto (tarantói bíróság, Olaszország) nyomozási bírója 2012-ben elrendelte az Ilva létesítményeinek és berendezéseinek a használat lehetősége nélküli, megelőző jellegű lefoglalását.

21. A „nemzetstratégiai jelentőségű létesítmény” fogalmát a 207. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (1) bekezdése vezette be. A rendelkezés azt írja elő, hogy amennyiben feltétlenül szükséges a foglalkoztatás és a termelés megőrzése, a környezetvédelmi miniszter az egységes környezethasználati engedély újraértékelése során engedélyezheti a tevékenység további

harminchat hónapra történő folytatását, feltéve, hogy az abban foglalt előírásokat tiszteletben tartják, még akkor is, ha az igazságügyi hatóság lefoglalta a vállalkozás vagyonát, nem érintve az üzleti tevékenység folytatását.

22. A 207. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1-bis cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű létesítményekkel érintett valamennyi területen az adott területen illetékes egészségügyi hatóságok „legalább évente frissítve közösen elkészítik az egészségkárosodási felmérésről [...] szóló jelentést a tartományi rákregiszter és a főbb környezeti betegségekről készült járványügyi térképek alapján”.

23. A 207. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 3. cikke, annak megállapításán túlmenően, hogy „az ILVA S.p.A. társaság tarantói acélgyártó létesítménye nemzetstratégiai jelentőségű létesítménynek minősül”, egyúttal engedélyezte az ILVA társaság részére a 2012. évi egységes környezethasználati engedély rendelkezéseiben engedélyezett korlátokon belül és a rendkívüli törvényerejű rendelet hatálybalépésétől számított harminchat hónapos időtartamra (tehát 2015. december 3-ig) „a létesítményben folyó termelési tevékenység folytatását és a termékek forgalmazását [...]”.

3. A 2013. évi különös szabályozás

24. 2013-ban elfogadták a 2013. június 4-i Decreto legge n. 61-et (61. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletet), amelyet a 2013. augusztus 3-i 89. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt.

25. Különösen a 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (1) bekezdése általánosságban rendelkezik egy esetleges rendkívüli biztos kirendeléséről minden olyan, bizonyos méretbeli jellemzőkkel rendelkező vállalkozás esetében, amely legalább egy nemzetstratégiai jelentőségű ipari létesítményt üzemeltet, ha „a termelési tevékenység az emberi egészség és a környezet sértetlenségére nézve objektíve súlyos és releváns veszélyt jelentett vagy jelent az egységes környezethasználati engedély ismételt megsértése miatt, [...]”.

26. A 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 2. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az ILVA S.p.A. vállalkozásnál „fennállnak” a rendkívüli biztos kirendelésének feltételei.

27. A 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (5) bekezdése azt is előírja, hogy a rendkívüli biztos kinevezésével egyidejűleg egy három szakértőből álló bizottságnak – amely szakértőket a környezet- és egészségvédelem, valamint az üzemtervezés területén bizonyított tapasztalattal és szakértelemmel rendelkező személyek közül választanak ki, és a környezetvédelmi miniszter nevez ki az egészségügyi és gazdaságfejlesztési miniszterrel folytatott konzultációt követően – az európai uniós és nemzetközi normáknak, valamint a nemzeti és tartományi törvényeknek megfelelően elő kell készítenie a „környezet- és egészségvédelemre vonatkozó intézkedési és tevékenységi tervet, amely előírja a törvény és az egységes környezethasználati engedély rendelkezéseinek való megfelelés biztosításához szükséges intézkedéseket és határidőket”.

28. 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (7) bekezdése értelmében e tervnek a miniszterek tanácsa elnöke rendeletével történő jóváhagyása egyenértékű az egységes környezethasználati engedély módosításával. Az egységes környezethasználati engedélyben előírt beavatkozásokat „az [ugyanezen] rendeletet törvényerőre emelő törvény hatálybalépésétől számított harminchat hónapon belül”, azaz 2016. augusztus 3-ig kell teljesíteni. Ezen túlmenően ez a bekezdés kifejezetten előírja, hogy az egészségkárosodási felmérés önmagában nem alkalmas

az egységes környezethasználati engedély módosítására, de felhatalmazza a tartományt (mint a közegészségügy területén is hatáskörrel rendelkező szervet), hogy annak újraértékelését kérje (az egészségügyi hatóságok által beszerzett adatok elemzéséből eredő eredmények három szintre oszlanak a felmerült kritikus tényezőktől függően, és csak a harmadik szint hatalmazza fel a tartományt arra, hogy az egységes környezethasználati engedély újraértékelését kérje).

29. A 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet végrehajtása érdekében született meg a 2014. március 14-i Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante „Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell’articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89” (a miniszterek tanácsa elnökének a 2013. augusztus 3-i 89. sz. törvénnyel módosításokkal törvényerőre emelt 2013. június 4-i 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke 5. és 7. bekezdése felhatalmazása alapján a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó intézkedési és tevékenységi terv jóváhagyásáról szóló rendelete; a továbbiakban: DPCM 2014).

4. A 2015. évi különös szabályozás

30. A 2015. január 5-i Decreto-legge n. 1 (1. sz. törvényerejű rendelet), amelyet a 2015. március 4-i 20. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt, kibővíti a különös közigazgatási eljárás alá vonható, fizetésektelen nagyvállalatok jegyzékét, és ezt az eljárást kiterjeszti azokra a vállalkozásokra is, amelyek legalább egy nemzetstratégiai jelentőségű ipari telephelyet üzemeltetnek. Ennélfogva az ILVA S.p.A.-t a Ministro dello sviluppo economico (MISE) (gazdaságfejlesztési miniszter) 2015. január 21-i rendeletével rendkívüli vagyonkezelési eljárás alá helyezték, aminek következtében megszűnt a 61/2013. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet szerinti rendkívüli biztos megbízása.

31. Az 1. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet megállapítja, hogy a DPCM 2014 szerinti intézkedési és beavatkozási terv „akkor minősül végrehajtottnak, ha 2015. július 31-ig az ezen a napon lejáró előírásokat legalább 80%-ban teljesítik”, és megismétli, hogy a fennmaradó előírások végrehajtásának végső határideje 2016. augusztus 3.

5. Az Ilva értékesítésére vonatkozó 2015. és 2016. évi rendelkezések

32. A 2015. december 4-i Decreto legge n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (az ILVA csoport vállalatainak harmadik fél részére történő értékesítésével kapcsolatos sürgős rendelkezésekről szóló 191. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet), amelyet a 2016. február 1-jei 13. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt, és a 2016. június 9-i Decreto legge n. 98 (az ILVA csoport vállalatainak értékesítésére vonatkozó eljárás lezárására irányuló sürgős intézkedésekről szóló 98. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet), amelyet a 2016. augusztus 1-jei 151. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt, szabályozzák az Ilva-csoport vállalatainak átruházására irányuló közbeszerzési eljárást.

33. Különösen a 2015. évi 191. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének 8.1. és 8.2. bekezdése rendelkezik arról, hogy a nyertes ajánlattevő kérelmet nyújthat be a DPCM 2014-ben jóváhagyott tervben előírt környezetvédelmi intézkedések és tevékenységek módosítására vonatkozóan. A javasolt módosításoknak biztosítaniuk kell a DPCM 2014 útján jóváhagyott terv rendelkezéseivel összhangban álló környezetvédelmi előírásokat, amennyiben

azokkal összeegyeztethetők, és azokat DPCM írja elő, amely „az egységes környezethasználati engedélynek felel meg, szükség esetén a környezeti hatásvizsgálat helyébe lép, és lezárja az összes folyamatban lévő egységes környezethasználati engedélyezési eljárást”.

34. Az egységes környezethasználati engedély 2012 és a DPCM 2014 útján jóváhagyott terv előírásai végrehajtási határidejének 2017. június 30-ig történő meghosszabbításáról is rendelkeznek.

35. A 2016. évi 98. sz. rendelet a DPCM 2014 szerinti környezetvédelmi terv javasolt módosításainak értékelését a pályázati felhívás előtti szakaszra hozza előre. Új DPCM elfogadásáról is rendelkezik, amely tartalmazza a DPCM 2014 módosításait és az acélgyártó létesítmény üzemeltetéséhez szükséges engedélyeket a nyertes ajánlattevő által bemutatott új üzleti terv fényében.

36. A 2016. december 30-i Decreto-legge n. 244 (244. sz. törvényerejű rendelet), amelyet a 2017. február 27-i 19. sz. törvény módosításokkal törvényerőre emelt, 2017. szeptember 30-ig ismét meghosszabbítja a 2012. évi egységes környezethasználati engedély és a DPCM 2014 által jóváhagyott terv rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó határidőt. Az érvényes egységes környezethasználati engedélyhez köti a konkrét környezeti kármentesítési beavatkozások végrehajtásának határidejét is.

6. A 2017. évi engedély

37. A 2017. szeptember 29-i DPCM rubricato „Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell’articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13” (a továbbiakban: DPCM 2017) (a 2016. február 1-jei 13. sz. törvénnyel módosításokkal törvényerőre emelt 2015. december 4-i 191. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke 8.1. bekezdésének felhatalmazása alapján a miniszterek tanácsa elnökének 2014. március 14-i rendelete [DPCM 2014] szerinti, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó intézkedési és tevékenységi terv módosításainak jóváhagyásáról szóló DPCM) tartalmazza az Ilva acélműre vonatkozó engedélynek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben közölt utolsó módosításait.

38. E DCPM rendelkezik a DPCM 2014 szerinti környezetvédelmi terv módosításairól és kiegészítéseiről, 2023. augusztus 23-ig további határidőt kitűzve a konkrét környezeti kármentesítési beavatkozások végrehajtására.

39. Azt is előírja, hogy a tervnek az üzemeltetőnek fel nem róható okból történő nem teljesítése esetén eljárás indul, amely a teljesítési határidők elhalasztásához vezet.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

40. Tarantóban található egy – a rendkívüli vagyonkezelési eljárás alatt álló Ilva S.p.A. tulajdonában lévő – acélmű. Ezt az Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. ellenőrzése alatt álló Acciaierie d'Italia S.p.A. üzemelteti.⁸ Egy 2019-es ítéletében az EJEB megállapította, hogy ez Európa legnagyobb ipari acélkomplexuma, amelynek a területe mintegy 1500 hektár, és mintegy 11 000 munkavállalót foglalkoztat.⁹

41. Az acélmű ugyan már régóta üzemel, a hatáskörrel rendelkező hatóságok azonban először 2011. augusztus 4-én engedélyezték a működését a – később az ipari kibocsátásokról szóló irányelv által felváltott – 2008/1 irányelvet átültető általános olasz jogszabályok alapján. Ezt az engedélyt 2012. október 26-án módosították.

42. Amint azonban a vonatkozó olasz jogszabályokból kitűnik, az acélmű 2012 vége óta már nem az ipari kibocsátásokról szóló irányelvet átültető általános olasz jogszabályok szerint, hanem a többször módosított különös szabályozás alapján működik.

43. Ez a szabályozás többek között a környék egészségügyi helyzetének folyamatos nyomon követését írja elő, ami bizonyos feltételek mellett az engedély újraértékelésére adhat okot.

44. Ezen túlmenően határidőket állapítottak meg a káros környezeti hatások csökkentését célzó olyan intézkedések végrehajtására, amelyeket már a 2012-es módosított egységes környezethasználati engedély is tartalmazott. Miután a 2013. évi 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet eredetileg 2016. augusztus 3-i határidőt írt elő, ezt a határidőt később többször meghosszabbították, az előzetes döntéshozatali kérelmet követően legutóbb 2017-ben 2023. augusztus 23-ig.

45. A felperesek azonban közölték, hogy bizonyos feltételek teljesítésének határidejét 2023. augusztus 10-én ismét meghosszabbították. A környezetvédelmi és energiabiztonsági miniszter megjelölt 2023. augusztus 10-i 278. számú rendelete (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ „alternatív intézkedéseket” („measure alternative”) határoz meg.

46. A tarantói lakos felperesek közérdekű keresetet indítottak a Tribunale di Milano (milánói bíróság) előtt az Ilva, az Acciaierie d'Italia és az Acciaierie d'Italia Holding ellen a létesítmény vagy legalábbis annak egyes részei üzemeltetésének megszüntetése iránt az egészséghez, az életük zavartalan és nyugodt alakulásához és a környezethez fűződő jogaik védelme érdekében. Álláspontjuk szerint ezeket a jogokat az acélmű évtizedek óta tartó üzemeltetése jelentős mértékben hátrányosan érinti.

⁸ A vállalat honlapján található adatok szerint a vállalatot 1995-ben privatizálták, és jelenleg 62%-ban egy nemzetközi acélipari vállalatcsoport tulajdonában van. A fennmaradó részvények az olasz állam tulajdonában vannak (<https://www acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, megtekintve 2023. augusztus 16-án).

⁹ EJEB, 2019. január 24., Cordella és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, 12. §).

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, megtekintve: 2023. október 16-án.

47. A Tribunale di Milano (milánói bíróság) ezen eljárásban a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Értelmezhető-e úgy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és különösen annak (4), (18), (34), (28) és (29) preambulumbekzdése, valamint 3. cikkének 2. pontja, 11., 12. és 23. cikke, illetve az elővigyázatosság és az emberi egészség védelmének az EUMSZ 191. cikkben és az EK-Szerződés 174. cikkében említett elve, hogy a tagállam nemzeti szabályozása alapján lehetőséget kap annak előírására, hogy az egészségkárosodások felmérése az egységes környezethasználati engedély – a jelen esetben a DPCM 2017 – kiadására és újraértékelésére irányuló eljárásen kívüli aktusnak minősül, és annak elkészítése olyan értelemben nem automatikus, hogy azt az illetékes hatóságnak az egységes környezethasználati engedély/DPCM újraértékelésére irányuló eljárás keretében időben és ténylegesen figyelembe kell vennie, különösen akkor, ha annak eredményei azt jelzik, hogy az egészségügyi kockázat elfogadhatatlan a szennyező kibocsátások által érintett jelentős számú lakosságra nézve; vagy az irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy: i) az emberi egészségre nézve elfogadható kockázat járványügyi tudományos elemzéssel értékelhető; ii) az egészségkárosodások felmérése az egységes környezethasználati engedély/DPCM kiadására és újraértékelésére irányuló eljárás belső aktusának minősül, sőt az eljárás szükséges előfeltételét képezi, és többek között az egységes környezethasználati engedély kiadására és újraértékelésére hatáskörrel rendelkező hatóságnak ténylegesen és időben figyelembe kell vennie azt?
- 2) Értelmezhető-e úgy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és különösen annak (4), (11), (18), (21), (34), (28) és (29) preambulumbekzdése, valamint 3. cikkének 2. pontja, 11., 14., 15., 18. és 21. cikke, hogy a tagállamnak nemzeti szabályozása alapján rendelkeznie kell arról, hogy az egységes környezethasználati engedélynek (a jelen ügyben 2012. évi egységes környezethasználati engedély, DPCM 2014, DPCM 2017) minden esetben figyelembe kell vennie valamennyi olyan anyagot, amely tudományosan károsnak minősített kibocsátásokból származik, beleértve a PM₁₀ és PM_{2,5} frakciókat is, amelyek egyébként a vizsgált létesítményből származnak; vagy értelmezhető-e úgy az irányelv, hogy az egységes környezethasználati engedélynek (az engedélyező közigazgatási határozatnak) csak a folytatott ipari tevékenység jellegéből és típusából adódóan előre meghatározott szennyező anyagokat kell tartalmaznia?
- 3) Értelmezhető-e úgy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és különösen annak (4), (18), (21), (22), (28), (29), (34) és (43) preambulumbekzdése, valamint 3. cikkének 2. és 25. pontja, 11., 14., 16. és 21. cikke, hogy a tagállam nemzeti szabályozása alapján a környezet és az emberi egészség sértetlenségére nézve súlyos és jelentős veszélyekkel járó ipari tevékenység esetén meghosszabbíthatja az üzemeltető számára az ipari tevékenységnek a kiadott engedélynek való megfelelésére biztosított határidőt, és így [az üzemeltető] az eredetileg megállapított határidőtől számított hét és fél, összesen tizenegy éves időtartamban valósíthatja meg az abban meghatározott környezet- és egészségvédelmi intézkedéseket és tevékenységeket?”

48. Az alapeljárás felperesei, az Ilva, az Acciaierie d'Italia, Puglia tartomány, az Olasz Köztársaság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. Ezek a felek és a belföldi eljárás egyik további beavatkozója, a Gruppo di Intervento Giuridico, részt vettek a 2023. november 7-i tárgyaláson is.

IV. A jogkérdésről

49. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy milyen jelentőséggel bírnak az acélmű emberi egészségre gyakorolt hatásáról szóló bizonyos információk (lásd erre vonatkozóan: B. pont) és bizonyos kibocsátásokról szóló információk (lásd erre vonatkozóan: C. pont), valamint hogy megengedhető-e az egyes engedélyezési feltételek végrehajtásának határidejének ismételt meghosszabbítása (lásd erre vonatkozóan: D. pont). Ezt megelőzően azonban foglalkozni kell az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos kifogásokkal.

A. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

50. Az Ilva és az Acciaierie d'Italia elfogadhatatlannak tartja az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. A kérdést előterjesztő bíróság nem indokolta kellőképpen, hogy miért van szüksége a hivatkozott rendelkezések és preambulumbekkezdések értelmezésére (lásd erre vonatkozóan: 1. pont), az olasz jog szerint nem bír jelentőséggel az uniós jog értelmezése (lásd erre vonatkozóan: 2. pont), és végül a hivatkozott rendelkezések nem eléggé pontosak, és az alapeljárás során nem lehet rájuk az Ilvával és az Acciaierie d'Italiával szemben hivatkozni, mivel magánjogi személyekről van szó (lásd erre vonatkozóan: 3. pont).

51. Főszabály szerint kizárólag a jogvitát tárgyaló és a meghozandó határozatért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatala szempontjából szükséges-e az előzetes döntéshozatalra utalás, és valóban relevánsak-e a Bíróságnak feltett kérdések. A Bíróság ezért, amennyiben az előterjesztett kérdések valamely uniós jogi rendelkezés értelmezésére vonatkoznak, főszabály szerint köteles határozatot hozni. E kérdések ügydöntő voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jogi szabály kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.¹¹

1. Az előzetes döntéshozatalra utalás indoklása

52. Az Ilva és az Acciaierie d'Italia az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontjára hivatkozik annak bizonyítása érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem adta meg a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolásához szükséges információkat.

53. E rendelkezés szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmazza azon okok ismertetését, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít.

54. E tekintetben igaz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseiben az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és az EUMSZ 191. cikk számos rendelkezését és preambulumbekkezdését megjelöli anélkül, hogy részletesen kifejtene, miért van szükség az összes hivatkozott szöveg értelmezésére.

¹¹ 2021. október 6-i Sumal ítélet (C-882/19, EU:C:2021:800, 27. és 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ugyanakkor egyértelműen kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy a hivatkozott szövegekből következik-e három konkrét kötelezettség. Az előterjesztett kérdések tárgya tehát kellően világos az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben.

2. A kérdések ügydöntő jellege az olasz jog szerint

56. Az Ilva és az Acciaierie d'Italia azt állítja ezenkívül, hogy a kért értelmezés – az olasz jogból eredő különböző megfontolások miatt – nem perdöntő az alapeljárás szempontjából. A kérdést előterjesztő bíróság különösen nem semmisítheti meg az engedélyt, határozatában pedig figyelmen kívül sem hagyhatja. Ezen túlmenően az engedély jogszerűségét már véglegesen megállapították.

57. A Bíróság azonban nem dönthet arról, hogy ezek a kifogások megalapozottak-e, mivel nem feladata a nemzeti bíróság hatáskörét szabályozó nemzeti rendelkezések értelmezése. Az ilyen értelmezés a nemzeti bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik.¹²

58. Az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságát nem vitató Olaszország az EJEB előtt folyó Cordella eljárással összefüggésben többször is kijelentette, hogy az olasz polgári bíróságok előtti olyan eljárások, mint amilyen az előzetes döntéshozatali kérelem alapeljárása, hatékony jogi védelmet biztosíthatnak az Ilva acélmű által okozott egészségügyi kockázatok által érintettek számára.¹³ Az ilyen peres eljárás lehetősége megfelelne az Aarhusi Egyezmény¹⁴ 9. cikke (3) bekezdésének, miszerint a nyilvánosság azon tagjai, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

59. Így ezek a kifogások nem adnak okot nyilvánvaló kétségekre az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügydöntő voltát illetően.

3. Az értelmezendő rendelkezések közvetlen alkalmazhatósága

60. Az Ilva és az Acciaierie d'Italia végül azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem perdöntő az ügy szempontjából, mivel az értelmezendő rendelkezések közvetlen alkalmazása mind általánosságban, mind pedig különösen velük mint magánjogi személyekkel szemben kizárt. A jogi helyzetük sokkal inkább az Olaszország által az acélműre vonatkozóan kibocsátott különös szabályozásból következik.

61. Ezen állítással kapcsolatban el kell ismerni, hogy valamely irányelv mint olyan nem keletkeztet magánszemélyekre vonatkozó kötelezettséget, következésképpen arra ilyenként nem is lehet magánszemélyekkel szemben hivatkozni. Ugyanis az át nem ültetett vagy helytelenül átültetett irányelv valamely rendelkezése felhívhatóságának a magánszemélyek egymás közötti viszonyaira

¹² 2009. október 27-i ČEZ ítélet (C-115/08, EU:C:2009:660, 57. pont); 2017. június 14-i Online Games és társai ítélet (C-685/15, EU:C:2017:452, 45. pont).

¹³ EJEB, 2019. január 24., Cordella és társai kontra Olaszország (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, 112. §), valamint: az olasz kormány közleménye az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1459. üléséhez (2023. március), 2023. január 6-i DH-DD(2023)36 dokumentum, 9. o..

¹⁴ A 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal elfogadott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (HL 2005. L 124., 4. o.; kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény).

való kiterjesztése egyenértékű lenne az Európai Unió azon hatáskörének elismerésével, hogy azonnali hatállyal rendelhet el magánszemélyeket terhelő kötelezettségeket, noha erre csak ott van hatásköre, ahol rendeletalkotási hatáskörrel rendelkezik. Így valamely irányelv azon rendelkezésére, amely magánszemélyeket jogosít vagy rájuk kötelezettséget ró, magánszemélyek egymás közötti jogvitájában önmagában még akkor sem lehet hivatkozni, ha az máskülönben egyértelmű, pontos és feltétel nélküli. A magánszemélyek közötti jogvitában még kevésbé lehet valamely irányelvre hivatkozni az azzal ellentétes tagállami szabályozás mellőzése érdekében.¹⁵

62. Ugyanakkor egy magánjogi személyek közötti jogvitában perdöntő lehet valamely irányelv értelmezése, mivel a nemzeti jog értelmezésére hivatott bíróságnak e jog alkalmazása során figyelembe kell vennie e jog szabályainak összességét, és az e jog által elfogadott értelmezési módszereket kell alkalmaznia azért, hogy azt a lehető legnagyobb mértékben a szóban forgó irányelv szövege és célja alapján értelmezze, annak érdekében, hogy elérje az irányelv által meghatározott eredményt, és ily módon megfeleljen az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdésének.¹⁶

63. Kizárólag az olasz bíróságok dönthetik el, mekkora a mozgástere az olasz jognak az uniós joggal összhangban történő ilyen értelmezésére.

64. A rendelkezésre álló információk szerint az olasz állam ezen túlmenően még mindig közel 40%-os részesedéssel rendelkezik az Ilvában,¹⁷ és különleges befolyást gyakorol a vállalatra egy rendkívüli biztoson és egy három szakértőből álló bizottságon keresztül. Ezért nem zárható ki, hogy az Ilva az olasz államhoz köthető, amely államnak viszont semmiféle előnye nem származhat az ipari kibocsátásokról szóló irányelv helytelen átültetéséből.¹⁸ Ebben az esetben az Ilvával szemben közvetlenül lehetne hivatkozni az irányelvre.¹⁹

65. Ami azt a kifogást illeti, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említett rendelkezések tartalma nem alkalmas közvetlenül alkalmazandó kötelezettségek keletkeztetésére, erre az egyes kérdések megvitatása során kell majd kitérni, bár a kérdések nem kifejezetten erre a pontra vonatkoznak.

66. Következésképpen ezeket a kifogásokat is el kell utasítani, és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem teljes egészében elfogadható.

B. Első kérdés – az egészségkárosodás értékelése

67. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével azt szeretné megtudni, hogy az egészségkárosodásnak az olasz jog által előírt értékelése milyen jelentőséggel bír egy létesítmény egységes környezethasználati engedélyének az ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti kiadása és újraértékelése során, amennyiben az értékelésnek az az eredménye, hogy az egészségügyi kockázat elfogadhatatlan a szennyező kibocsátások által érintett jelentős számú lakosságra nézve.

¹⁵ 2018. augusztus 7-i Smith ítélet (C-122/17, EU:C:2018:631, 42–44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁶ 2018. augusztus 7-i Smith ítélet (C-122/17, EU:C:2018:631, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁷ Lásd a fenti 8. lábjegyzetet.

¹⁸ Lásd: 1990. július 12-i Foster és társai ítélet (C-188/89, EU:C:1990:313, 17. pont); 2017. október 10-i Farrell ítélet (C-413/15, EU:C:2017:745, 32. pont).

¹⁹ Lásd: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélérőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 91. pont).

68. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 4. cikke előírja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egyetlen létesítmény se működhessen engedély nélkül. Az 5. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagy az uniós jogszabályokban meghatározott egyéb követelmények sérelme nélkül az illetékes hatóság kiadja az engedélyt, ha a létesítmény megfelel az ipari kibocsátásokról szóló irányelv követelményeinek. A 10. cikk szerint a II. fejezetet (10–27. cikk) az I. mellékletben meghatározott és – adott esetben – a kapacitásra vonatkozóan ugyanitt megállapított küszöbértékeket elérő tevékenységekre kell alkalmazni.

69. Feltételezhető, hogy a perbeli acélmű a 3. cikknek az I. melléklet 2.2. pontjával (nyersvas vagy acél előállítása) összefüggésben értelmezett 3. pontja értelmében vett létesítménynek minősül; valószínűleg a melléklet 2.3. pontja (vasfémek feldolgozása) és 2.4. pontja (vasöntödék) szintén ide vonatkozik. A létesítmény méretét tekintve valószínűleg eléri a mennyiségi küszöbértékeket is.

70. Az egészségügyi kockázatok tekintetében az alapvető követelmények az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkéből következnek, amely meghatározza a létesítmények üzemeltetésére irányadó alapvető kötelezettségeket. Különösen az a), b) és c) pont érdekes. A 11. cikk a) pontja előírja, hogy minden megfelelő megelőző intézkedést megtesznek a környezetszennyezés ellen, a b) pont az elérhető legjobb technikák alkalmazására kötelez, a c) pont pedig előírja, hogy a létesítmények nem okozhatnak jelentős mértékű környezetszennyezést.

71. Mivel az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) és c) pontja a környezetszennyezés fogalmához kapcsolódik, annak a 3. cikk 2. pontjában szereplő fogalommeghatározása döntő jelentőséggel bír. A környezetszennyezés eszerint az emberi tevékenység eredményeképpen anyag, rezgés, hő vagy zaj közvetlen vagy közvetett kibocsátása a levegőbe, talajba vagy a vízbe, amely különösen az emberi egészségre káros.

72. Az Ilva álláspontjával ellentétben tehát annak vizsgálata, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) és c) pontjában foglalt alapvető kötelezettségek teljesülnek-e, azaz, hogy tettek-e a környezetszennyezés ellen megfelelő megelőző intézkedéseket, és megakadályozzák-e a jelentős mértékű környezetszennyezést, a létesítménynek az emberi egészségre gyakorolt hatásainak és a létesítményből származó, ilyen hatásokkal járó kibocsátásoknak az értékelését igényli.²⁰

73. Ezen értékelésnek módszereit azonban csak a vonatkozó alapvető kötelezettségek pontosabb vizsgálatával lehet meghatározni. Ehhez először is tisztázni kell az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának jelentését, mivel a rendelkezés német nyelvű változata nem egyértelmű (lásd erre vonatkozóan: 1. pont). Ezt követően meg kell vizsgálni 11. cikk c) pontja szerinti jelentős mértékű környezetszennyezés fogalmát (lásd erre vonatkozóan: 2. pont) és az engedélynek a 21. cikk szerinti újraértékelésére irányuló kötelezettséget (lásd erre vonatkozóan: 3. pont).

²⁰ Lásd e tekintetben: Kirton, J. és Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, különösen 12. és 13. o.). A European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (a környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat, a továbbiakban: IMPEL) az Európai Unió tagállamai, az EU csatlakozásról tárgyaló és tagjelölt országai, az EGT-országok és az EFTA-országok, valamint az Európai Közösség potenciális tagjelölt országai környezetvédelmi hatóságainak nonprofit nemzetközi szövetségeként határozza meg önmagát. Feladata az európai környezeti jog hatékony végrehajtásának és érvényesítésének biztosítása a környezetvédelmi hatóságok közötti szakmai együttműködés, tájékoztatás és a bevált gyakorlatok cseréjének ösztönzése révén (impel.eu).

1. 11. cikk a) pontja – megfelelő megelőző intézkedés

74. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának német változata előírja, hogy „alle geeigneteten Vorsorgemaßnahmen” (minden alkalmas elővigyázatossági intézkedést) megtesznek a környezetszennyezés ellen. Ez a megfogalmazás egy nagyon széles körű kötelezettség mellett szól. A többi nyelvi változat és a szabályozás rendszertani összefüggése azonban korlátozza a megfogalmazás hatályát.

a) A német nyelvi változat értelmezése

75. A „Vorsorgemaßnahme” (elővigyázatossági intézkedés) fogalma emlékeztet az elővigyázatosság elvére, amely az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdésével összhangban az Unió környezetvédelmi politikájának – beleértve az ipari kibocsátásokról szóló irányelvet²¹ – alapjául szolgál, és amely kiterjedt ítélkezési gyakorlat tárgyát képezi.

76. Ez az elv lehetővé teszi, hogy olyan kockázatok ellen hozzanak védelmi intézkedéseket, amelyek létezését vagy mértékét a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek figyelembevétele mellett nem állapították meg.²² Ezért lehetséges, hogy a jövőbeni ismeretek ténylegesen megcáfolják ezeket a kockázatokot oly módon, hogy a védelmi intézkedések utólag feleslegesnek bizonyulnak.

77. A Bíróság a másodlagos jog egyes rendelkezéseit az elővigyázatosság elvének fényében ráadásul úgy értelmezte, hogy azokkal ellentétesek az intézkedések mindaddig, amíg a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek fényében bizonytalan, hogy minden kockázatot kizártak-e már.²³

78. A „geeignet” (alkalmas) kifejezés az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) pontjában előírt kötelezettséget akár még bővíti is. „Megfelelőnek” ugyanis olyan intézkedés tekinthető, amellyel elérhető a kívánt cél. Az, hogy a szükséges erőfeszítések arányosak-e ezzel a céllal, nem játszik szerepet az intézkedés megfelelőségének a kérdésében. Mérlegelési mozgáster legfeljebb annak a tudományos kérdésnek fényében áll fenn, hogy egy intézkedés egyáltalán elérheti-e a célját.

79. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontja német szövegének értelmében az „alle geeigneteten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen” (minden alkalmas elővigyázatossági intézkedés [...] a környezetszennyezés ellen) tehát magában foglal *minden* olyan környezetszennyezés megelőzésére irányuló intézkedést, amelynek keletkezése a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek figyelembevételével nem zárható ki a létesítmény üzemeltetése során. Az elővigyázatosság elvének szigorúbb olvasata szerint ez a

²¹ 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 53. pont).

²² 1998. május 5-i National Farmers’ Union és társai ítélet (C-157/96, EU:C:1998:191, 63. és 64. pont); 2003. szeptember 9-i Monsanto Agricoltura Italia és társai ítélet (C-236/01, EU:C:2003:431, 111. pont); 2019. október 1-i Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 43. pont).

²³ Lásd: 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 53. pont); a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvhez (HL 1992. L 206, 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) lásd: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 44., valamint 58. és 59. pont); 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 66. pont); a hulladékjogra vonatkozóan lásd: 2019. október 24-i Prato Nevoso Termo Energy ítélet (C-212/18, EU:C:2019:898, 58. pont). Lásd továbbá: Christoph Sobotta, Recent application of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making? *ERA Forum* 2020, 723.

rendelkezés akár úgy is értelmezhető, hogy egy létesítmény csak akkor engedélyezhető, ha minden kétséget eloszlatnak azzal kapcsolatban, hogy a létesítményt a környezet szennyezése nélkül lehet üzemeltetni.

80. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának német változata azonban az egyetlen, amely alkalmas elővigyázatossági intézkedéseket („geeignete Vorsorgemaßnahmen”) követel meg.

b) A többi nyelvi változat

81. A többi nyelvi változat megegyezik ugyan a német változattal abban, hogy szintén „minden” intézkedést megkövetel. Ezek azonban nem az elővigyázatosság fogalmát használják, hanem a megelőzés elvéhez kapcsolódnak, amelyen az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió környezetpolitikája is alapul. Csak a szlovén („preprečevanje”) és a finn („estävyt”) változat használ olyan kifejezéseket, amelyek nem felelnek meg az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdésében szereplő fogalomnak, de valószínűleg ezek is inkább a megelőzés vagy prevenció, mint az elővigyázatosság értelmében értendők.

82. A Bíróság eddig alig tárgyalta a megelőzés elvét, ugyanakkor már kimondta, hogy az *ismert* kockázatok megszüntetése érdekében hozott intézkedésekkel az Unió és tagállamok feladata megelőzni és a lehető legteljesebb mértékben eredeténél megszüntetni a szennyezés és a környezeti károk forrását.²⁴ Míg az elővigyázatosság elve tehát a kockázatokkal kapcsolatos bizonytalan helyzetekre vonatkozik, addig a megelőzés elvét azokra a védelmi intézkedésekre kell korlátozni, amelyeknél a kockázatok vagy veszélyek ismertek.²⁵

83. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának más nyelvi változatai nem „alkalmas” intézkedések megtételét követelik meg. Ehelyett olyan kifejezéseket használnak, mint az „appropriate” (EN), az „approprié” (FR), az „adecuado” (ES) vagy az „opportuno” (IT) („megfelelő”). Bár ezek a kifejezéseket is lehet „alkalmasként” fordítani, a német kifejezéssel ellentétben ezek lehetővé teszik annak mérlegelését is, hogy a szóban forgó védelmi intézkedésekkel kapcsolatos erőfeszítések megfelelő arányban állnak-e a védelmi hatással és a szóban forgó kockázattal.

84. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának e más nyelvű változatai ezért inkább olyan kötelezettség mellett szólnak, hogy minden *megfelelő* (vagy észszerű) intézkedést meg kell tenni a létesítmény ismert környezeti kockázatainak megelőzésére.

²⁴ 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 165. pont Lásd azonban még: 1999. október 5-i Lirussi és Bizzaro ítélet (C-175/98 és C-177/98, EU:C:1999:486, 51. pont); 2000. június 22-i Fornasar és társai ítélet (C-318/98, EU:C:2000:337, 37. pont), amely ítéletek szintén így értelmezik az elővigyázatosság elvét.

²⁵ Lásd különösen: a Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-499/18 P, EU:C:2020:735, 107. pont); az ERG és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-378/08, EU:C:2009:650, 67. és 75. pont); az Afton Chemical ügyre vonatkozó indítványom (C-343/09, EU:C:2010:258, 60. pont); a Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványom (C-237/12, EU:C:2014:14, 30. pont).

c) Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikke a) pontjának rendszere és célja

85. Mint ismeretes, a különböző nyelvi változatokat egységesen kell értelmezni.²⁶ Hasonlóképpen egyik nyelvi változat sem élvez elsőbbséget a többivel szemben.²⁷ Ezért a kérdéses rendelkezést szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.²⁸ Ezenkívül a rendelkezés keletkezéstörténete is hozzájárulhat annak értelmezéséhez.²⁹

86. Az, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) pontja nem elővigyázatossági, hanem megelőző intézkedésekre vonatkozik, már az irányelv címéből és 1. cikkének (1) bekezdéséből is kitűnik. A német változat azonban itt sem sikerült igazán.

87. A német változatban a cím tartalmazza az „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung” (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) zárójeles kiegészítést. Az irányelv továbbá az 1. cikkének (1) bekezdése szerint az ipari tevékenységekből származó környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére vonatkozó szabályokat határozza meg. Mind a cím, mind az 1. cikk (1) bekezdése megfelel a korábban hatályos, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61 irányelvnek és 2008/1 irányelvnek.

88. A német nyelvi változat kivételével 1996-tól kezdve minden nyelvi változat az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdésében a megelőzést jelentő kifejezést használta mindkét pontban, például a francia változatban „prévention”, az angol változatban „prevention” vagy az olasz változatban „prevenzione”. Az azóta megjelent nyelvi változatok többsége szintén a megelőzés megfelelőjét használja,³⁰ bár vannak olyan nyelvi változatok is, amelyek – a német változathoz hasonlóan – más kifejezést használnak.³¹

89. Mindenesetre mindhárom irányelv valamennyi nyelvi változata megegyezik abban, hogy sem a címben, sem az 1. cikkben nem használják az „elővigyázatosság” kifejezést.

90. Ezen túlmenően az ipari kibocsátásokról szóló irányelv címe és 1. cikkének (1) bekezdése is azt mutatja, hogy annak nem célja minden környezetszennyezés elkerülése, mivel a környezetszennyezés pusztán csökkentéséről, illetve különböző nyelvi változatokban, például az angol változatban, annak ellenőrzéséről is említést tesz. Az irányelv tehát elfogadja a környezetszennyezés bizonyos fokát. Ennek megfelelően a 11. cikk c) pontja csak a jelentős mértékű környezetszennyezést tiltja.

91. Ezt erősíti meg az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének b) pontja. Eszerint a létesítmények üzemeltetése során az elérhető legjobb technikákat kell alkalmazni. Igaz, hogy a „legjobb” technikák a 3. cikk 10. pontjának c) alpontja szerint a leghatékonyabb technikák a környezet egésze magas szintű védelmének elérése érdekében. A 3. cikk 10. pontjának b) alpontja

²⁶ 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 13/14. pont); 1990. március 27-i Cricket St Thomas ítélet (C-372/88, EU:C:1990:140, 19. pont); 2021. október 6-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-561/19, EU:C:2021:799, 43. pont).

²⁷ 1990. március 27-i Cricket St Thomas ítélet (C-372/88, EU:C:1990:140, 18. pont); 2021. január 26-i Hessischer Rundfunk ítélet (C-422/19 és C-423/19, EU:C:2021:63, 65. pont).

²⁸ 2016. március 1-i Alo ítélet C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 27. pont); 2022. február 24-i Tiketa ítélet (C-536/20, EU:C:2022:112, 27. pont).

²⁹ 2009. október 22-i Zurita García és Choque Cabrera ítélet (C-261/08 és C-348/08, EU:C:2009:648, 57. pont); 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 135. pont); 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50. pont); 2017. december 20-i Acacia és D'Amato ítélet (C-397/16 és C-435/16, EU:C:2017:992, 31. pont).

³⁰ Ezek közé tartozik a cseh, litván, máltai, magyar, lengyel, román, szlovén és szlovák változat.

³¹ Ezek közé tartozik a bolgár, észt, horvát és lett változat.

szerint az „elérhető technikák” azonban csak azok a technikák, amelyeket olyan mértékben fejlesztettek ki, hogy azok alkalmazhatók legyenek a vonatkozó ipari ágazatban elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket. Ezért az *elérhető* legjobb technikák meghatározásakor a gazdasági szempontokat is figyelembe kell venni.

92. A legjobb technikák alkalmazására vonatkozó kötelezettségnek az „elérhető technikákra” való korlátozása azonban aláásná az előbbi, ha az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) pontja a gazdasági elérhetőségtől függetlenül bármely „alkalmas” elővigyázatossági intézkedés megtételére vonatkozó kötelezettséget állapítana meg.

93. Az, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének b) pontja szerinti, az elérhető legjobb technikák alkalmazására vonatkozó kötelezettség konkretizálja a 11. cikk a) pontja szerinti kötelezettséget, miszerint „minden alkalmas elővigyázatossági intézkedés megtesznek a környezetszennyezés ellen”, egyértelműbb volt e két kötelezettség eredeti változatában. A 96/61 és a 2008/1 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a tagállamok „minden megfelelő megelőző intézkedést megtesznek a környezetszennyezés ellen, különösen az elérhető legjobb technikák alkalmazása révén”.³² A Bizottság nem indokolta, hogy az átdolgozott irányelvre vonatkozó javaslatában miért választotta szét ezt a két elemet.³³ Mivel csak az új és jelentősen megváltozott szabályozást ismertette,³⁴ feltételezhető, hogy ezt a módosítást jelentéktelennek tartotta.

94. Az egész Unió számára elérhető legjobb technikák meghatározásakor figyelembe kell venni az egészségre gyakorolt hatásokat. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 10. pontja szerint ezeknek a technikáknak meg kell előzniük vagy legalábbis csökkenteniük kell a környezeti hatásokat, és eközben a leghatékonyabbnak kell lenniük az általánosan magas szintű környezetvédelem elérésében. Egy meghatározott létesítménynek az egészségre gyakorolt konkrét hatásai azonban csak a különböző technikák értékeléséhez szükséges adatok alapjának részeként bírnak jelentőséggel. Az Unió egész területén a 11. cikk b) pontjával összhangban meghatározott elérhető legjobb technikák alkalmazása egy meghatározott létesítményben azonban nem függ közvetlenül a szóban forgó létesítménynek az egészségre gyakorolt konkrét hatásaitól.

d) Közbenső következtetés

95. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) pontja ezért úgy értelmezendő, hogy meg kell tenni minden megfelelő intézkedést a létesítmény ismert környezeti kockázatainak megelőzése vagy csökkentése érdekében.

96. Az irányelv 11. cikkének a) pontjában foglalt intézkedések közé tartozik különösen a 11. cikk b) pontja szerinti elérhető legjobb technikák alkalmazása. E rendelkezésnek egy meghatározott létesítményre történő alkalmazása esetén nem szükséges figyelembe venni annak az egészségre gyakorolt konkrét hatásait.

³² Hasonlóképpen, az ipari létesítmények által okozott levegőszennyezés elleni küzdelemről szóló, 1984. június 28-i 84/360/EGK tanácsi irányelv (HL 1984. L 188., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 1. kötet, 219. o.) 4. cikkének 1. pontja: „minden megelőző intézkedés [...] a légszennyezés ellen, beleértve az elérhető legjobb technológia alkalmazását, feltéve, hogy ezek az intézkedések nem vonnak maguk után túlzott költségeket”.

³³ COM(2007) 844 végleges, 12. cikk (31. o.)

³⁴ COM (2007) 844 végleges, (11. o.)

2. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének c) pontja

97. A 11. cikk c) pontja azonban a szóban forgó létesítmény sajátos jellemzői – különösen a létesítmény helyének körülményei – miatt az elérhető legjobb technikákon túlmutató védelmi intézkedések meghozatalára vonatkozó kötelezettségeket is megalapozhat. Ez a rendelkezés azt írja elő, hogy a létesítmény nem okozhat jelentős mértékű környezetszennyezést. Ha a létesítmény az elérhető legjobb technikák alkalmazása ellenére jelentős mértékű környezetszennyezést okoz, akkor ezért *további* védelmi intézkedéseket kell hozni e környezetszennyezés megelőzése érdekében.

98. Az ilyen védelmi intézkedéseket – ugyancsak a 11. cikk a) pontja értelmében – megfelelőnek kell tekinteni, mivel a „jelentős mértékű környezetszennyezés” kifejezés abszolút határt szab a létesítmények üzemeltetésének. Ha a megfelelő védelmi intézkedések megtételére nincs mód, a létesítmény nem engedélyezhető.

99. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv a 3. cikk 2. pontjában ugyan meghatározza a környezetszennyezés fogalmát, nem határozza meg azonban, hogy az mikor tekinthető jelentős mértékűnek. Ez csak az adott környezetszennyezés és annak hatásainak az értékeléséből derülhet ki.

100. Egy ilyen értékelés absztrakt módon levezethető más szabályozásokból. A Bíróság például már kimondta, hogy a környezeti levegőben a kén-dioxidra vonatkozó határértékek túllépése a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv³⁵ értelmében jelentős mértékű környezetszennyezésnek minősül.³⁶

101. Ez a példa azonban nem a szóban forgó szabályozás különös jellegén alapul. Véleményem szerint inkább jelentős mértékűnek kell minősíteni minden olyan környezetszennyezést, amely – esetleges kivételeket figyelembe véve – olyan állapothoz vezet, amely összeegyeztethetetlen bármely alkalmazandó környezetvédelmi szabályozással.

102. Az uniós jognak azonban nincsenek olyan konkrét rendelkezései, amelyek kimondanák, hogy a létesítmények okozta környezetszennyezésnek az emberi egészségre gyakorolt hatásaiból közvetlenül következne, hogy a környezetszennyezés jelentős mértékűnek minősül. A Bíróság nem tudja megítélni, hogy az olasz nemzeti jognak vannak-e olyan rendelkezései, amelyek ehhez az eredményhez vezetnek.

103. Az emberi egészségre gyakorolt következmények azonban a környezetvédelmi jog különös rendelkezéseinek megsértésétől függetlenül is oda vezethetnek, hogy környezetszennyezéseket az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének c) pontja értelmében jelentős mértékűnek kell minősíteni. Ez abból következik, hogy az Unió környezetpolitikája – beleértve az irányelvet is – az EUMSZ 191. cikke (1) bekezdésének második franciabekezdése értelmében az emberi egészség védelmét is célozza. Továbbá az EUMSZ 9. cikk és 168. cikk (1) bekezdésének első mondata, valamint az Alapjogi Charta 35. cikkének második mondata arra kötelezi az Uniót, hogy az uniós

³⁵ A 2015. augusztus 28-i (EU) 2015/1480 bizottsági irányelvvel (HL 2015. L 226., 4. o.; helyesbítés: HL 2019. L 72., 141. o.) módosított, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 152., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 346., 62. o.).

³⁶ 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 50. pont). Lásd már: 84/360/EGK irányelv 4. cikkének 4. pontja

politikák és intézkedések meghatározása és végrehajtása során minden területen biztosítsa az emberi egészségvédelem magas szintjét.³⁷ Az emberi egészség védelme tehát olyan különös jelentőséggel bír, ami akár jelentős gazdasági hátrányokat is indokolhat.³⁸

104. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelvben ez különösen abban nyilvánul meg, hogy a 8. cikk (2) bekezdésének második mondata szerint az engedélyben foglalt feltételek megszegése csak akkor követeli meg a létesítmény üzemeltetésének a felfüggesztését a megfelelés helyreállításáig, ha a környezetre nézve közvetlen *jelentős mértékű* káros hatással fenyeget, míg ez szükséges az emberi egészségre nézve *minden* közvetlen veszély esetén.

105. Ez a rendelkezés amellet szól, hogy az emberi egészséget veszélyeztető környezetszennyezés mindig jelentős. Mindazonáltal nem zárható ki, hogy bizonyos, különösen csekély súlyú egészségügyi hátrányok lehetővé teszik, hogy az azokat okozó környezetszennyezés jelentéktelennek minősüljön. Ezt különösen az a tény támasztja alá, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 2. pontjában szereplő környezetszennyezés meghatározása már említi az emberi egészség veszélyeztetésének a lehetőségét. Ha ez mindig ahhoz vezetne, hogy az adott környezetszennyezés jelentős mértékű, akkor a jogalkotó ezt kifejezetten kifejezésre juttatta volna.

106. Ezért az egészségügyi hátrányokat okozó környezetszennyezés csak akkor jelentős mértékű, ha ezek a hátrányok az emberi egészség túlzott mértékű károsodásának tekinthetők.

107. 2005-ben az európai környezetvédelmi hatóságok hálózata, az IMPEL 1 000 000 főre vetítve évente egy további halálesetet, illetve 100 000 főre vetítve egy további esetet tartott elfogadhatónak a nem halálos kimenetelű betegségek esetében,³⁹ azaz az adott környezetszennyezést nem minősítette jelentősnek. Összehasonlításképpen: az Unióban 2011-ben 1 000 000 lakosra mintegy 70 közúti balesetből eredő haláleset jutott, 2020-ban pedig 49.⁴⁰ A jelentős és jelentéktelen egészségügyi hátrányok pontos elhatárolására azonban csak eseti alapon, a létesítmény jelentőségének és a lehetséges alternatíváknak a figyelembevételével kerülhet sor.

108. A környezetszennyezésből eredő, az alapvető jogok megsértésének minősülő egészségügyi hátrányok azonban – amint azt az EJEB az Ilva acélművel kapcsolatban megállapította⁴¹ – *prima facie* már nem fogadhatók el jelentéktelennek. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésben valószínűleg azért beszél arról, hogy az egészségügyi kockázat elfogadhatatlan a szennyező kibocsátások által érintett jelentős számú lakosságra nézve.

109. Az alapjogvita eldöntésekor azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak azt is figyelembe kell vennie, hogy időközben további védelmi intézkedéseket valósítottak meg, így az EJEB 2019. január 24-i és 2022. május 5-i ítéleteihez, valamint az egészségkárosodás korábbi értékeléséhez képest a helyzet változott.

³⁷ Lásd: 2008. április 1-jei Parlament és Dánia kontra Bizottság ítélet (C-14/06 és C-295/06, EU:C:2008:176, 75. pont); 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 42. pont).

³⁸ 1996. július 12-i Egyesült Királyság kontra Bizottság végzés (C-180/96 R, EU:C:1996:308, 93. pont); 1997. július 17-i Affish ítélet (C-183/95, EU:C:1997:373, 43. pont); 2012. április 19-i Artegoda kontra Bizottság ítélet (C-221/10 P, EU:C:2012:216, 99. pont); 2016. május 4-i Philip Morris Brands társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 156. pont).

³⁹ Hivatkozás 20. lábjegyzetben, 19. o.

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

⁴¹ EJEB, 2019. január 24., Cordella és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413); 2022. május 5., Ardimento és társai kontra Olaszország ítélet (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

110. Az irányelv 11. cikkének a) pontjában említett intézkedések ezért az elérhető legjobb technikák alkalmazásán túlmenően magukban foglalják azokat az intézkedéseket is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megakadályozzák, hogy egy létesítmény a 11. cikk c) pontja értelmében jelentős mértékű környezetszennyezést okozzon. A környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az olyan állapothoz vezet, amely az alkalmazandó környezetvédelmi előírásokkal – az esetleges kivételeket figyelembe véve – összeegyeztethetetlen. Az ilyen előírásoktól függetlenül a környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az – az egyedi eset körülményeit figyelembe véve – túlzottan káros hatást gyakorol az emberi egészségre. Az olyan környezetszennyezés, amely az emberi egészség károsításával sérti az érintettek alapvető jogait, mindig jelentős mértékű.

3. Az engedély újraértékelése

111. A szintén az első kérdésben említett engedély újraértékelését az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 21. cikke szabályozza.

112. Ennek az újraértékelésnek különös jelentőséggel kell bírnia az olasz jogban előírt egészségkárosodások értékelésének a vizsgálata során. Kizártnak tűnik ugyanis, hogy ezt az értékelést figyelembe vették volna az acélművek 2011-es és 2012-es első környezetvédelmi engedélyezése során. Sőt – amennyire megállapítható – ezt csak a 2013. június 4-i 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (7) bekezdése vezette be. Korábban a létesítmény egészségügyi hatásait más információk alapján kellett figyelembe venni.

113. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 21. cikke (5) bekezdésének a) pontja szerint újraértékelésre különösen akkor van szükség, ha a létesítmény által okozott szennyezés olyan jelentős, hogy az engedélyben megállapított kibocsátási határértékeket felül kell vizsgálni, és új határértékeket kell megállapítani.

114. Ez a rendelkezés tehát kapcsolódik a 11. cikk c) pontjában foglalt alapvető kötelezettséghez, és újraértékelést követel meg, ha a létesítmény által okozott környezetszennyezés utólag jelentős mértékűnek bizonyul. Az ilyen szennyezésre utaló jeleket a 23. cikk (1) bekezdésében előírt környezetvédelmi ellenőrzési rendszerből kell levezetni, amelynek ki kell terjednie az érintett létesítményből eredő vonatkozó környezeti hatások teljes körére. Az egészségkárosodásnak az engedélyezés óta elvégzett és rendszeresen frissített értékelése a 23. cikk (4) bekezdésének a) pontjával összhangban ennek a rendszernek az eleme, és nyilvánvalóan jelentőséggel bír a 21. cikk (5) bekezdésének a) pontja szerinti értékelés szempontjából. Tehát figyelembe kell venni.

115. Úgy tűnik egyébként, hogy ezt a 61. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikkének (7) bekezdése is előírja, amely szerint az egészségkárosodás értékelése önmagában nem változtathatja meg az egységes környezethasználati engedélyt, de a tartomány ennek alapján újraértékelést kérhet.

4. Az első kérdésre adandó válasz

116. Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy valamely létesítménynek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 4. és 5. cikkével összhangban történő engedélyezése és ezen engedélynek az irányelv 21. cikkével összhangban történő újraértékelése során biztosítani kell a 11. cikk szerinti alapvető üzemeltetési kötelezettségek teljesítését.

117. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének a) pontja úgy értendő, hogy minden megfelelő intézkedést meg kell tenni a létesítmény ismert környezeti kockázatainak megelőzése vagy csökkentése érdekében.

118. Az irányelv 11. cikkének a) pontjában foglalt intézkedések közé tartozik különösen a 11. cikk b) pontja szerinti elérhető legjobb technikák alkalmazása. E rendelkezésnek egy meghatározott létesítményre történő alkalmazása esetén nem szükséges figyelembe venni annak az egészségre gyakorolt konkrét hatásait.

119. Az irányelv 11. cikkének a) pontjában említett intézkedések ezen túlmenően magukban foglalják azokat az intézkedéseket is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megakadályozzák, hogy egy létesítmény a 11. cikk c) pontja értelmében jelentős mértékű környezetszennyezést okozzon. A környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az olyan állapothoz vezet, amely az alkalmazandó környezetvédelmi előírásokkal – az esetleges kivételeket figyelembe véve – összeegyeztethetetlen. Az ilyen szabályozástól függetlenül a környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az – az egyedi eset körülményeit figyelembe véve – túlzottan káros hatást gyakorol az emberi egészségre. Az olyan környezetszennyezés, amely az emberi egészség károsításával sérti az érintettek alapvető jogait, mindig jelentős mértékű.

120. Az irányelv 21. cikke (5) bekezdésének a) pontja szerint az engedély újraértékelésére különösen akkor van szükség, ha utólag – például az egészségkárosodás értékelése alapján – kiderül, hogy a létesítmény jelentős környezetszennyezést okoz.

C. Második kérdés – a kibocsátások figyelembevétele

121. A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével azt szeretné megtudni, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv értelmében a létesítmény engedélyezése során figyelembe kell-e venni az összes olyan kibocsátott anyagot, amely a tudományos ismeretek szerint káros, beleértve a PM₁₀ (finomrészcskék) és PM_{2,5} (még kisebb részecskék, finomrészcskék) kategóriákat, és amely mindenképpen a vizsgált létesítményből származik, vagy az engedélyezésnek csak azokra a szennyező anyagokra kell kiterjednie, amelyek a végzett ipari tevékenység jellege és típusa alapján eleve előre láthatóak. Az előzetes döntéshozatali kérelem indoklása ezen túlmenően a rezet, a higant és a naftalint is említi.

122. Amint a Bizottság rámutat, az üzemeltetőnek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének f) pontja értelmében az engedély iránti kérelmében le kell írnia a létesítményből származó, előre látható kibocsátások mennyisége és természete az egyes környezeti elemekbe, és a környezetbe való kibocsátások jelentős hatásait. Ez a kötelezettség tehát csak az előre látható kibocsátásokra vonatkozik.

123. Ha erre kiadják az engedélyt, az az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikke (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése alapján legalább a kibocsátási határértékeket vagy az egyenértékű intézkedéseket tartalmazza a II. mellékletben felsorolt szennyező anyagokra és más olyan szennyező anyagokra nézve, amelyeket az illető létesítmény valószínűleg jelentős mértékben bocsát ki.

124. Amint arra a felperesek helyesen hivatkoznak, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv II. melléklete az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett szennyező anyagokra vonatkozik, nevezetesen a levegőbe történő kibocsátás tekintetében az illékony szerves vegyületekre (4. pont), azaz naftalinra, továbbá fémekre és fémvegyületekre (5. pont), azaz rézre és

higanyra, valamint porra, beleértve a finomrészecskéket (6. pont), tehát a PM₁₀-re és PM_{2,5}-re is. A vízbe történő kibocsátásra vonatkozóan a környezetben tartósan megmaradó szénhidrogéneket, valamint a környezetben tartósan megmaradó és biológiailag felhalmozódó szerves mérgező anyagokat (5. pont), továbbá a fémeket és fémvegyületeket (7. pont) nevezik meg.

125. Ezek a kategóriák azonban annyira általánosak, hogy nem lehet belőlük kötelezettséget levezetni arra, hogy minden egyes érintett anyagra, például minden egyes illékony szerves vegyületre, minden egyes fémre vagy minden egyes por kategóriára vonatkozóan konkrét határértékeket állapítsanak meg. Ezért – ahogyan a Bizottság érvel – a releváns mennyiség kibocsátásának minősítése nemcsak a többi szennyező anyagra, hanem az ipari kibocsátásokról szóló irányelv II. mellékletében szereplő szennyező anyagokra is vonatkozik. Másrészt a II. melléklet szerinti szennyező anyagok esetében, amelyek nem kerülnek releváns mennyiségben kibocsátásra, nincs szükség határértékekre.

126. Új létesítmények engedélyezése esetén elkerülhetetlen, hogy csak azokat a kibocsátásokat lehessen figyelembe venni, amelyek a végzett ipari tevékenység jellege és típusa alapján eleve előre láthatók. Amint arra az Ilva rámutat, ezt a kérdést – különösen az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 13. cikke szerinti információcsere keretében – az elérhető legjobb technikák meghatározásakor tisztázni kell.

127. A vas- és acélgyártás elérhető legjobb technikáit a Bizottság 2012. február 28-i végrehajtási határozata határozza meg⁴² és részletesebben egy 2013-as BAT-referenciadokumentumban⁴³ kerülnek ismertetésre. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett szennyező anyagok említésre kerülnek ebben,⁴⁴ bár részben szennyezőanyag-csoportok elemeiként (por, policiklikus aromás szénhidrogének). Nem zárható ki ezen túlmenően, hogy az egyéb ipari tevékenységekre vonatkozó BAT-következtetéseket is figyelembe kell venni.⁴⁵

128. Amint azt már kifejtettem, a 11. cikk a) és b) pontja szerinti létesítményeket az elérhető legjobb technikák alkalmazásával kell üzemeltetni.⁴⁶ E célból a BAT-következtetések, azaz a Bizottság vonatkozó végrehajtási határozata a 14. cikk (3) bekezdésével összhangban referenciadokumentumként szolgál az engedélyben foglalt feltételek meghatározásához. A 15. cikk (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a határértékeknek és az egyenértékű intézkedéseknek az elérhető legjobb technikákon kell alapulniuk. Bár ez nem írja elő egy meghatározott technika vagy technológia alkalmazását, a 15. cikk (3) bekezdése szerint legalább azt kell biztosítani, hogy a kibocsátások ne haladják meg az elérhető legjobb technikához kapcsolódó kibocsátási szinteket.

⁴² Az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a vas- és acélgyártás tekintetében történő meghatározásáról szóló 2012/135/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2012. L 70., 63. o.).

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 Különösen a 2012/135/EU végrehajtási határozat mellékletének 7., 21., 28., 29., 39., 55., 56., 87. és 88. pontja.

⁴⁵ Puglia tartomány említi a 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a nagy tüzelőberendezések tekintetében történő meghatározásáról szóló, 2017. július 31-i (EU) 2017/1442 bizottsági végrehajtási határozatot (HL 2017. L 212., 1. o.). Bizonyára jelentőséggel bír még az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti elérhető legjobb technikákkal (BAT) kapcsolatos következtetéseknek a vaskétfeldolgozó ipar tekintetében történő meghatározásáról szóló, 2022. október 11-i bizottsági (EU) 2022/2110 végrehajtási határozat (HL 2022 L 284., 69. o.), valamint Aries, E., Gómez J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G. és Roudier. S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), és Európai Bizottság, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry* (2005).

⁴⁶ Lásd a fenti 91–95. pontot.

129. Különösen a PM₁₀ finomrészcskék és a PM_{2,5} finomrészcskék esetében írhat elő a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv szigorúbb kibocsátási határértékeket.⁴⁷ Az ebben az irányelvben meghatározott levegőminőségi határértékek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének (6) bekezdése és 18. cikke értelmében vett környezetminőségi szabványoknak minősülnek.⁴⁸ Ha a környezeti levegőben e határértékek betartása miatt szigorúbb kibocsátási határértékeket kell előírni a létesítmény számára, ezeket a 18. cikkel összhangban kell meghatározni.

130. Mivel a Bíróság már megállapította, hogy Tarantóban túllépték a környezeti levegőben a PM₁₀-re vonatkozó határértékeket,⁴⁹ legalább azt meg kell vizsgálni, hogy szigorítani kell-e a szóban forgó acélművek kibocsátási határértékeit. Ugy tűnik azonban, hogy az acélművet leszámítva az utóbbi években nem volt semmilyen túllépés.⁵⁰

131. Az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikkének (6) bekezdése emellett azt mutatja, hogy olyan környezeti hatások is elképzelhetők, amelyeket a BAT-következtetések nem tartalmaznak. Hiszen eszerint az engedélyben foglalt feltételeket az ilyen hatásokra vonatkozóan is meg kell határozni.

132. Az ilyen többletkibocsátások nemcsak azon körülményekből adódhatnak, hogy a szóban forgó tevékenységre vonatkozóan még nem állnak rendelkezésre BAT-következtetések vagy azok nem teljes körűek, hanem a létesítmény helyszínén fennálló különleges körülményekből is.

133. Egy működő létesítmény engedélyezésekor vagy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 21. cikke szerinti újraértékelésekor az üzemeltetés során szerzett tapasztalatokat is figyelembe kell venni a releváns tudományos adatok,⁵¹ azaz a ténylegesen észlelt kibocsátások részeként.

134. Összefoglalva meg kell állapítani, hogy valamely létesítménynek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 5., 14. és 15. cikke szerinti engedélyezésekor és az ilyen engedélynek az ezen irányelv 21. cikke szerinti újraértékelésekor figyelembe kell venni minden olyan szennyező anyagot, amely a rendelkezésre álló információk, különösen a BAT-következtetések, a létesítmény tényleges működésével kapcsolatos tapasztalatok és egyéb jelzések alapján várhatóan releváns mennyiségben kibocsátásra kerül.

D. Harmadik kérdés – a létesítmény megfeleltetésének a határideje

135. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével azt szeretné megtudni, hogy összeegyeztethető-e az ipari kibocsátásokról szóló irányelvvel, hogy Olaszország az acélmű 2012. évi engedélyében előírt környezetvédelmi és egészségvédelmi intézkedések végrehajtásának eredeti határidejét mintegy hét és fél évvel, összesen tizenegy évre, 2023 augusztusáig meghosszabbította.

⁴⁷ Lásd a fenti 100. pontot.

⁴⁸ 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 59. pont).

⁴⁹ 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM10 – határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto az IT 1613 része (Puglia – ipari terület).

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

⁵¹ Lásd ebben az értelemben: 2023. március 9-i Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie” és társai ítélet (C-375/21, EU:C:2023:173, 67. pont).

136. Erre a kérdésre a válasz viszonylag könnyen levezethető az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és a korábban alkalmazandó, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61 irányelv rendelkezéseiből.

137. Mivel az ipari kibocsátásokról szóló irányelv átültetett rendelkezései a 82. cikk (1) bekezdésének megfelelően a meglévő létesítményekre, így a vitatott acélműre is csak 2014. január 7. óta alkalmazandók, az engedély eredetileg még a 96/61 irányelv átültetésének hatálya alá tartozott.

138. A 96/61 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és 21. cikkének (1) bekezdése szerint az illetékes hatóságoknak engedélyezéssel vagy megfelelő újraértékeléssel és adott esetben a feltételek frissítésével biztosítaniuk kellett, hogy az Ilva acélművet a 2. cikk 4. pontja szerinti meglévő létesítményként legkésőbb 2007. október 30-ig, azaz az irányelv hatálybalépésétől számított tizenegy évvel, az irányelvvel összhangban üzemeltessék.⁵² E létesítmények üzemeltetőinek az üzemeltetési feltételek fennmaradásába vetett bizalmát kellően védte ez a nagyvonalú határidő.

139. A 96/61 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és 9. cikke szerint az említett feltételeknek különösen azt kellett biztosítaniuk, hogy a létesítmény üzemeltetése során az akkori 3. cikkben meghatározott alapvető kötelezettségeket betartsák. Ezek az alapvető kötelezettségek ma – amennyire a jelen ügyben relevánsak – azonos tartalommal megtalálhatók az ipari kibocsátási irányelv 11. cikkében, így az első és második kérdésre vonatkozó megfontolások a régi szabályozásra is vonatkoznak.

140. Elvileg elképzelhetőnek tűnik, hogy a feltételeket teljesítési határidőhöz kötik, és így elhalasztják teljesítésüket. Ha azonban egy létesítmény üzemeltetése során az alapvető kötelezettségek betartásának biztosításához feltételek szükségesek, a halasztás nem lett volna összeegyeztethető a 96/61 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével. Az engedély feltétele ugyanis, hogy az üzem az alapvető kötelezettségeknek megfelelően üzemeltessék. Ezért a létesítményt a 3. cikk a) pontjának megfelelően legkésőbb 2007. október 30-ig az akkor meghatározott legjobb elérhető technikával kellett üzemeltetni. A b) pont szerint ettől kezdve már nem okozhatott jelentős mértékű környezetszennyezést.

141. Ez természetesen a meglévő létesítmény változtatásaira is vonatkozik. Ilyen változtatásokat csak akkor lehet végezni, ha a létesítmény ezt követően továbbra is megfelel az alkalmazandó követelményeknek. Sem a 96/61/EK, sem a 2008/1/EK irányelv nem írt elő átmeneti határidőket, és az ipari kibocsátásokról szóló irányelv sem tartalmaz ilyeneket.

142. Amint arra a Bizottság helyesen rámutat, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 8. cikke megerősíti, hogy az engedélyben foglalt feltételek teljesítés nem halasztható el. A 8. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint az üzemeltetőnek azonnal meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a lehető legrövidebb időn belül újból megfeleljen a követelményeknek. A 8. cikk (2) bekezdésének második mondata ezen túlmenően még a létesítmény üzemeltetésének a felfüggesztését is előírja, ha az engedélyben foglalt feltételek megszegése közvetlen veszélyt jelent az emberi egészségre, illetve jelentős mértékű, azonnali káros hatással fenyeget a környezetre nézve. A 96/61 és a 2008/1 irányelv 14. cikke ezzel szemben arra szorítkozott, hogy általánosságban figyelmeztessen a feltételek betartására.

⁵² Lásd: 2011. március 31-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-50/10, EU:C:2011:200, 29. pont).

143. Az Ilva, az Acciaierie d'Italia és Olaszország álláspontjával ellentétben semmi sem utal arra, hogy a létesítmény termelésének korlátozása igazolhatná a szükséges feltételek betartásának elhalasztását.

144. Azt kell feltételezni, hogy alacsonyabb szintű termelés esetén összességében csökkennek a környezetre gyakorolt hatások és különösen a létesítmény kibocsátása csökken. A termelés csökkentése így hozzájárulhat ahhoz, hogy az irányelvnek a környezeti re vonatkozó határértékeit a létesítmény közelében betartsák. Ez talán meg tudja akadályozni az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 8. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti, az emberi egészséget fenyegető közvetlen veszélyt és a környezetre gyakorolt jelentős mértékű, azonnali káros hatást.

145. Az alacsonyabb szintű termelés azonban rendszerint nem eredményezi a kibocsátási határértékek betartását. A kibocsátási határérték az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 3. cikkének 5. pontja szerinti fogalommeghatározás szerint bizonyos meghatározott paraméterekben kifejezett tömeg, koncentráció, illetve kibocsátási szint, amely nem léphet túl egy vagy több időszak alatt. Ennek megfelelően vas- és acélgyártás elérhető legjobb technikáiról szóló, 2012. február 28-i⁵³ bizottsági határozat az általános megfontolások fejezetben a BAT-hoz tartozó, levegőbe történő kibocsátási szinteket az egységnyi térfogatú füstgázban előforduló kibocsátott anyagok tömegeként vagy a kibocsátott anyagoknak a keletkező vagy előállított termék tömegegységére vonatkoztatott tömegeként határozza meg. Az ilyen szintek rendszerint nem csökkennek a termelés alacsonyabb szintje miatt.

146. Mindenestre az említett 2012. február 28-i határozat ténylegesen el tudta indítani a feltételek teljesítésére vonatkozó határidőt. Alkalmas volt ugyanakkor arra, hogy az engedélyben foglalt feltételek módosítását szükségessé tegye. A közbenső időszakban alkalmazandó 2008/1 irányelv 13. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírta, hogy az engedélyt újra kell értékelni, ha az elérhető legjobb technikák jelentős változásai lehetővé teszik a kibocsátások jelentős mértékű csökkentését anélkül, hogy aránytalanul magas költségek merülnének fel. Eszerint volt lehetőség mérlegelésre.

147. 2014. január 7. óta azonban az ipari kibocsátásokról szóló irányelv alkalmazandó. A 21. cikk (3) bekezdése már nem írt elő mérlegelést. Ehelyett négyéves, ebben az esetben 2016. február 28-ig tartó időszakot biztosított az engedélyben foglalt feltételeknek az új technológiáknak való megfeleltetésre.

148. Azonban még az elérhető legjobb technikák megváltoztatásán kívül is, bizonyos feltételek teljesülése esetén – kivételes esetekben – halasztás adható.

149. Ha például az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikkének (1) bekezdése és 18. cikke szerinti feltételek célja egy környezetminőségi szabványnak való megfelelés biztosítása, akkor maga a környezetminőségi szabvány is tartalmazhat halasztást. Ebben az esetben nem lenne szükség a teljesítési feltételek idő előtti alkalmazására.

150. Ugyanígy elképzelhető, hogy bizonyos környezetszennyezés kezdetben elfogadható, de később további fejlemények miatt a 11. cikk c) pontja értelmében jelentős mértékűvé válik. Ilyen helyzetet eredményezhet például további szennyezőforrások, különösen további létesítmények engedélyezése, ha a szennyező anyagok összmenyisége a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv határértékeinek túllépéséhez, vagy a vízügyi keretirányelv⁵⁴ 4. cikkének (1) bekezdése

⁵³ Hivatkozás a 42. lábjegyzetben.

⁵⁴ A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.).

szerinti romlási tilalom vagy javítási kötelezettség megsértéséhez vezet. Ha egy ilyen fejlemény előre látható, a meglévő üzemek esetében már meghatározhatók a megfelelő védelmi intézkedések, de alkalmazásukat el lehet halasztani addig, amíg a további szennyezőforrások ténylegesen hozzájárulnak a környezetszennyezéshez. A védelmi intézkedések ilyen korai meghatározásának még értelme is van, mivel ez időt ad a létesítmény üzemeltetőjének az intézkedések végrehajtására.

151. A jelen esetben azonban nem látható támpont ilyen kivételre vonatkozóan.

152. Végül a teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 14. cikkének (4) bekezdése és az EUMSZ 193. cikke szerint a tagállamok az irányelvben előírtaknál szigorúbb feltételeket is előírhatnak. Az irányelv ezért természetesen nem tartalmaz ilyen feltételekre vonatkozó követelményeket, így a tagállamok dönthetnek arról, hogy elhalasztják-e alkalmazásukat.

153. Meg kell tehát állapítani, hogy az először 2007. október 30-tól a 96/61 irányelvnek, később a 2008/1 irányelvnek, majd 2014. január 7-től az ipari kibocsátásokról szóló irányelvnek az engedélyezett létesítmény általi betartásának biztosítása érdekében szükséges engedélyben foglalt feltételek a 96/61 irányelv, illetve a 2008/1 irányelv 3. cikke, 5. cikkének (1) bekezdése és 9. cikke, valamint az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 4. cikke, 5. cikke, 11. cikke és 14. cikke alapján további halasztás nélkül, az engedély hatálybalépésétől kezdve alkalmazandók voltak és továbbra is alkalmazandók, hacsak különleges körülmények nem teszik lehetővé a halasztást, pl. mert a Bizottság új határozatot fogadott el az elérhető legjobb technikákról, mert az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 18. cikke szerint betartandó környezetminőségi szabvány csak később lép hatályba, vagy úgy rendelkezett, hogy egyelőre az elfogadható környezetszennyezések a csak később látható fejlemények miatt minősülnek az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 11. cikkének c) pontja értelmében jelentős mértékűnek.

V. Végkövetkeztetések

154. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következőképpen válaszoljon:

- 1) Valamely létesítménynek az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) 4. és 5. cikkével összhangban történő engedélyezése és ezen engedélynek az irányelv 21. cikkével összhangban történő újraértékelése során biztosítani kell a 11. cikk szerinti, a létesítmény üzemeltetésére vonatkozó alapvető kötelezettségek teljesítését.

Az irányelv 11. cikkének a) pontja úgy értendő, hogy minden megfelelő intézkedést meg kell tenni a létesítmény ismert környezeti kockázatainak megelőzésére vagy csökkentésére.

Az irányelv 11. cikkének a) pontjában foglalt intézkedések közé tartozik különösen a 11. cikk b) pontja szerinti elérhető legjobb technikák alkalmazása. E rendelkezésnek egy meghatározott létesítményre történő alkalmazása esetén nem szükséges figyelembe venni annak az egészségre gyakorolt konkrét hatásait.

Az irányelv 11. cikkének a) pontjában említett intézkedések ezen túlmenően magukban foglalják azokat az intézkedéseket is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megakadályozzák, hogy egy létesítmény a 11. cikk c) pontja értelmében jelentős mértékű környezetszennyezést okozzon. A környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az olyan állapothoz vezet, amely – az esetleges kivételeket figyelembe véve – összeegyeztethetetlen az alkalmazandó környezetvédelmi előírásokkal. Az ilyen szabályozástól függetlenül a környezetszennyezés akkor tekinthető jelentős mértékűnek, ha az – az egyedi eset körülményeit figyelembe véve – túlzottan káros hatást gyakorol az emberi egészségre. Az olyan környezetszennyezés, amely az emberi egészség károsításával sérti az érintettek alapvető jogait, mindig jelentős mértékű.

Az irányelv 21. cikke (5) bekezdésének a) pontja szerint az engedély újraértékelésére különösen akkor van szükség, ha utólag – például az egészségkárosodás értékelése alapján – kiderül, hogy a létesítmény jelentős környezetszennyezést okoz.

- 2) Valamely létesítménynek a 2010/75 irányelv 5., 14. és 15. cikke szerinti engedélyezésekor és az ilyen engedélynek az ezen irányelv 21. cikke szerinti újraértékelésekor figyelembe kell venni minden olyan szennyező anyagot, amely a rendelkezésre álló információk, különösen a BAT-következtetések, a létesítmény tényleges működésével kapcsolatos esetleges tapasztalatok és egyéb jelzések alapján várhatóan releváns mennyiségben kibocsátásra kerül.
- 3) Az először 2007. október 30-tól a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61 irányelvnek, később a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1 irányelvnek, majd 2014. január 7-től az ipari kibocsátásokról szóló irányelvnek az engedélyezett létesítmény általi betartásának biztosítása érdekében szükséges engedélyezési feltételek a 96/61 irányelv, illetve a 2008/1 irányelv 3. és 4. cikke, 5. cikkének (1) bekezdése és 9. cikke, valamint a 2010/75 irányelv 4., 5., 11. és 14. cikke alapján további halasztás nélkül, az engedély hatálybalépésétől kezdve alkalmazandók voltak és továbbra is alkalmazandók, hacsak különleges körülmények nem teszik lehetővé a halasztást, pl. mert a Bizottság az elérhető legjobb technikákról szóló új határozatot fogadott el, mert a 2010/75 irányelv 18. cikke szerint betartandó környezetminőségi szabvány csak később lép hatályba, vagy úgy rendelkezett, hogy egyelőre az elfogadható környezetszennyezések a csak később látható fejlemények miatt minősülnek a 2010/75 irányelv 11. cikkének c) pontja értelmében jelentős mértékűnek.