Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

25. června 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Článek 191 SFEU – Průmyslové emise – Směrnice 2010/75/EU – Integrovaná prevence a omezování znečištění – Články 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 a 23 – Články 35 a 37 Listiny základních práv Evropské unie – Řízení o udělení a přezkoumání povolení k provozu zařízení – Opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví – Právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí“

Ve věci C-626/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Tribunale di Milano (Soud prvního stupně v Miláně, Itálie) ze dne 16. září 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 3. října 2022, v řízení

C. Z. a další

proti

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,

Acciaierie d’Italia Holding SpA,

Acciaierie d’Italia SpA,

za účasti:

Regione Puglia,

Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev (zpravodaj), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen a N. Piçarra, předsedové senátů, S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. listopadu 2023,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za C. Z. a další: A. Amenduni a M. Rizzo Striano, avvocati,

– za Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria: M. Annoni, R. A. Cassano, A. Cogoni, G. Lombardi, M. Merola, L.-D. Tassinari Vittone a C. Tesauro, avvocati,

– za Acciaierie d'Italia Holding SpA a Acciaierie d'Italia SpA: M. Beraldi, E. Gardini, S. Grassi, R. Perini, G. C. Rizza, G. Scassellati Sforzolini, C. Tatozzi, G. Tombesi a L. Torchia, avvocati,

– za Regione Puglia: A. Bucci a R. Lanza, avvocate,

– za Gruppo di Intervento Giuridico – ODV: C. Colapinto et F. Colapinto, avvocati,

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– za Evropskou komisi: G. Gattinara a C. Valero, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. prosince 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17; oprava Úř. věst. 2012, L 158, s. 25).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi C. Z. a dalšími, kteří bydlí ve městě Taranto (Itálie) a v sousedních obcích, na jedné straně, a společností Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (dále jen „společnost Ilva"), která vlastní ocelárnu nacházející se v tomto městě (dále jen „továrna Ilva"), společností Acciaierie d'Italia Holding SpA a společností Acciaierie d'Italia SpA, na straně druhé, ohledně znečištění způsobeného činností této továrny a z toho plynoucí újmy na lidském zdraví.

Právní rámec

Unijní právo

3 Z bodu 1 odůvodnění směrnice 2010/75 vyplývá, že jejím prostřednictvím bylo přepracováno sedm směrnic, mezi něž patří i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 2008, L 24, s. 8), kterou byla kodifikována směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 1996, L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80).

4 V bodech 2, 12, 15, 27, 29, 43 a 45 odůvodnění směrnice 2010/75 je uvedeno:

„(2) Za účelem prevence, snižování a pokud možno úplného vyloučení znečištění vyplývajícího z průmyslových činností v souladu se zásadou ‚znečišťovatel platí' a zásadou prevence znečištění je zapotřebí stanovit obecný rámec pro kontrolu hlavních průmyslových činností, přičemž přednost mají zásahy prováděné přímo u zdroje znečištění a zajištění šetrného hospodaření s přírodními zdroji, případně s přihlédnutím k ekonomické situaci a zvláštním místním charakteristikám lokality, v níž je daná průmyslová činnost prováděna.

[…]

(12) Součástí povolení by měla být všechna nezbytná opatření, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí jako celku a aby bylo zajištěno, že je zařízení provozováno v souladu s obecnými zásadami, kterými se řídí hlavní povinnosti provozovatele. Povolení by mělo rovněž zahrnovat mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky nebo ekvivalentní parametry nebo technická opatření, odpovídající požadavky na ochranu půdy a podzemních vod a požadavky na monitorování. Podmínky povolení je třeba stanovit na základě nejlepších dostupných technik [(BAT)].

[…]

(15) Je důležité poskytnout příslušným orgánům dostatečnou pružnost, aby stanovily takové mezní hodnoty emisí, které zajistí, že emise za běžných provozních podmínek nepřekročí úrovně emisí spojené s [BAT]. […] Dodržení mezních hodnot emisí, jež jsou stanoveny v povoleních, vede k dosažení emisí, které jsou nižší než tyto jejich mezní hodnoty.

[…]

(27) […] Dotčené osoby z řad veřejnosti by měly mít přístup k právní ochraně, a přispívat tak k hájení práva na život v prostředí přiměřeném pro zdraví a blaho člověka.

[…]

(29) Na emisích znečišťujících látek do ovzduší, které významně ovlivňují lidské zdraví a životní prostředí, se značnou měrou podílejí velká spalovací zařízení. […]

[…]

(43) Aby měla stávající zařízení dost času se technicky přizpůsobit novým požadavkům této směrnice, měly by se na tato zařízení vztahovat některé nové požadavky až po uplynutí stanovené lhůty ode dne použitelnosti této směrnice. Je třeba, aby byl spalovacím zařízením dán dostatek času na zavedení nezbytných opatření na snižování emisí za účelem splnění mezních hodnot emisí stanovených v příloze V.

[…]

(45) Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Cílem této směrnice je především podpořit uplatňování článku 37 uvedené listiny."

5 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, zní:

„Tato směrnice stanoví pravidla týkající se integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku průmyslových činností.

Stanoví rovněž pravidla, která mají vyloučit, anebo pokud to není proveditelné, snížit emise do ovzduší, vody a půdy a předcházet vzniku odpadů, v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.“

6 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

2. ‚znečištěním‘ lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví, nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit hodnotu životního prostředí a další zákonné způsoby využití životního prostředí;

3. ‚zařízením‘ stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I nebo v části 1 přílohy VII a jakékoli další s nimi přímo spojené činnosti na tomtéž místě, které po technické stránce souvisejí s činnostmi uvedenými ve zmíněných přílohách a mohly by ovlivnit emise a znečištění;

[…]

5. ‚mezní hodnotou emisí‘ množství vyjádřené pomocí určitých specifických parametrů, koncentrace nebo úroveň určité emise, které nesmí být během jednoho či více časových úseků překročeny;

6. ‚normou kvality životního prostředí‘ souhrn požadavků, které musí dané životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právem Unie;

[…]

8. ‚obecně závaznými pravidly‘ mezní hodnoty emisí nebo jiné podmínky, přinejmenším na odvětvové úrovni, které jsou přijaty za účelem přímého použití ke stanovení podmínek pro povolení;

[…]

10. ‚[BAT]‘ nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí a dalších podmínek povolení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není proveditelné, tyto emise omezit, a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek, přičemž

a) ‚technikami‘ se rozumí jak používaná technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, budováno, udržováno, provozováno a vyřazováno z činnosti;

b) ‚dostupnými' technikami se rozumějí techniky, které byly vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, bez ohledu na to, zda jsou tyto techniky v dotyčném členském státě používány či vyráběny, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné;

c) ‚nejlepšími' technikami se rozumějí techniky nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

[…]"

7 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Povinnost mít povolení", v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné zařízení, spalovací zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu není provozováno bez povolení.

[…]"

8 Článek 5 směrnice 2010/75, nadepsaný „Udělení povolení", v odstavci 1 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny jiné požadavky stanovené ve vnitrostátním právu nebo v právu Unie, udělí příslušný orgán povolení, pokud zařízení vyhovuje požadavkům této směrnice."

9 Článek 8 této směrnice, nadepsaný „Nedodržení podmínek povolení", zní:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění, aby byly dodržovány podmínky povolení.

2. Pokud jsou podmínky povolení porušeny, členské státy zajistí, aby

a) provozovatel ihned informoval příslušný orgán;

b) provozovatel ihned přijal opatření, která zajistí nápravu v nejkratší možné době;

c) příslušný orgán vyžadoval od provozovatele přijetí veškerých vhodných doplňujících opatření, jež tento orgán považuje za nezbytné k zajištění nápravy.

Pokud porušení podmínek povolení představuje bezprostřední ohrožení lidského zdraví nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, a není-li zjednána náprava […], je provozování zařízení[…] pozastaveno."

10 Článek 10 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti", stanoví:

„Tato kapitola se vztahuje na činnosti uvedené v příloze I, které dosahují kapacitních prahových hodnot uvedených ve zmíněné příloze, jsou-li stanoveny."

11 Článek 11 téže směrnice, nadepsaný „Obecné zásady základních povinností provozovatele“, stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby byla zařízení provozována v souladu s těmito zásadami:

a) jsou učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování;

b) jsou použity [BAT];

c) nedochází k významnému znečišťování;

[…]“

12 Článek 12 směrnice 2010/75, nadepsaný „Žádosti o povolení“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby žádost o povolení obsahovala popis

[…]

f) povahy a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i určení významných účinků těchto emisí na životní prostředí;

[…]

i) dalších opatření plánovaných k dodržování obecných zásad základních povinností provozovatele stanovených v článku 11;

j) opatření plánovaných k monitorování emisí do životního prostředí;

[…]“

13 Článek 14 této směrnice, nadepsaný „Podmínky povolení“, zní:

„1. Členské státy zajistí, aby v povolení byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků podle článků 11 a 18.

Tato opatření obsahují alespoň

a) mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky uvedené v příloze II a další znečišťující látky, které by mohly být emitovány z dotyčného zařízení ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu [znečištění] z jedné složky životního prostředí do druhé;

[…]

2. Pro účely odst. 1 písm. a) mohou být mezní hodnoty doplněny nebo nahrazeny ekvivalentními parametry nebo jinými technickými opatřeními, která zajistí rovnocennou úroveň ochrany životního prostředí.

3. Při stanovení podmínek povolení se jako reference použijí závěry o BAT.

4. Aniž je dotčen článek 18, může příslušný orgán stanovit přísnější podmínky povolení, než jsou podmínky, které lze splnit využitím [BAT], jež jsou popsány v závěrech o BAT. Členské státy mohou stanovit pravidla, na jejichž základě může příslušný orgán takové přísnější podmínky stanovit.

[…]

6. Nevztahují-li se žádné závěry o BAT na činnosti nebo typ výrobního procesu prováděné v zařízení nebo nezabývají-li se tyto závěry všemi možnými dopady činnosti nebo procesu na životní prostředí, stanoví příslušný orgán po předchozí konzultaci s provozovatelem podmínky povolení na základě [BAT], které určí pro dotyčné činnosti nebo procesy, přičemž zvláštní pozornost věnuje kritériím uvedeným v příloze III.

[…]“

14 Článek 15 uvedené směrnice, nadepsaný „Mezní hodnoty emisí, ekvivalentní parametry a technická opatření“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Aniž je dotčen článek 18, musí mezní hodnoty emisí, ekvivalentní parametry a technická opatření uvedená v čl. 14 odst. 1 a 2 vycházet z [BAT], aniž je předepsáno použití jakékoli konkrétní metody či technologie.

3. Příslušný orgán stanoví mezní hodnoty emisí, které zajišťují, že za běžných provozních podmínek emise nepřekročí úrovně emisí spojené s [BAT], jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o BAT uvedených v čl. 13 odst. 5, a to jedním z těchto způsobů:

a) stanovením mezních hodnot emisí, které nepřekračují úrovně emisí spojené s [BAT]. Tyto mezní hodnoty emisí jsou vyjádřeny za stejné období jako úrovně emisí spojené s [BAT] nebo za období kratší a za totožných referenčních podmínek; nebo

b) stanovením jiných mezních hodnot emisí, než jsou hodnoty uvedené v písmeni a), pokud jde o hodnoty, období a referenční podmínky.

Použije-li se písmeno b), příslušný orgán nejméně jednou ročně posoudí výsledky monitorování emisí s cílem zajistit, aby emise za běžných provozních podmínek nepřekračovaly úrovně emisí spojené s [BAT].“

15 Článek 18 téže směrnice, nadepsaný „Normy kvality životního prostředí“, zní:

„Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím [BAT], uvedou se v povolení dodatečná opatření, aniž jsou dotčena jiná opatření, která mohou být k dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna.“

16 Článek 21 směrnice 2010/75, nadepsaný „Přezkoumání a aktualizace podmínek povolení příslušným orgánem“, stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby příslušný orgán v souladu s odstavci 2 až 5 pravidelně přezkoumával všechny podmínky povolení a v případě, že je to nutné pro zajištění souladu s touto směrnicí, tyto podmínky aktualizoval.

2. Na žádost příslušného orgánu předloží provozovatel veškeré informace, které jsou nezbytné k přezkoumání podmínek povolení, zejména včetně výsledků monitorování emisí a jiných údajů umožňujících srovnání provozu zařízení s [BAT] popsanými v příslušných závěrech o BAT a s úrovněmi emisí spojenými s [BAT].

Příslušný orgán při přezkoumávání podmínek povolení použije všechny informace získané z monitorování nebo inspekcí.

3. Do čtyř let od zveřejnění rozhodnutí o závěrech o BAT podle čl. 13 odst. 5 týkajícího se hlavní činnosti zařízení příslušný orgán zajistí, aby

a) všechny podmínky povolení pro dotyčné zařízení byly přezkoumány a v případě nutnosti aktualizovány s cílem zajistit soulad s touto směrnicí, zejména s čl. 15 odst. 3 a 4 tam, kde jsou použitelné;

b) zařízení tyto podmínky povolení dodržovalo.

[…]

5. Podmínky povolení se přezkoumají a v případě potřeby aktualizují alespoň v těchto případech:

a) znečištění působené zařízením je tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové;

b) bezpečnost provozu vyžaduje, aby byly použity jiné techniky;

c) je nezbytné dodržovat novou nebo revidovanou normu kvality životního prostředí v souladu s článkem 18.“

17 Článek 23 této směrnice, nadepsaný „Inspekce v oblasti životního prostředí“, v odstavci 4 čtvrtém pododstavci písmeni a) stanoví:

„Při systematickém posuzování rizik v oblasti životního prostředí se vychází alespoň z těchto kritérií:

a) možné a skutečné dopady dotyčných zařízení na lidské zdraví a životní prostředí při zohlednění úrovní a druhů emisí, citlivosti místního prostředí a rizika havárií“.

18 V článku 80 uvedené směrnice, nadepsaném „Provedení“, je v odstavci 1 stanoveno:

„Členské státy uvedou v účinnost [nezbytné] právní a správní předpisy […] do 7. ledna 2013.

Tyto předpisy použijí od téhož dne.

[…]“

19 Článek 82 téže směrnice, nadepsaný „Přechodná ustanovení“, v odstavci 1 stanoví:

„Na zařízení provozující činnosti uvedené v [příloze I] […], použijí členské státy právní a správní předpisy přijaté v souladu s čl. 80 odst. 1 ode dne 7. ledna 2014, s výjimkou kapitoly III a přílohy V.“

Italské právo

Legislativní nařízení č. 152/2006

20 Decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (legislativní nařízení č. 152 o pravidlech v oblasti životního prostředí) ze dne 3. dubna 2006 (běžný doplněk ke GURI č. 88, ze dne 14. dubna 2006), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „legislativní nařízení č. 152/2006“), stanoví pravidla pro průmyslové a výrobní činnosti, včetně ocelářské činnosti, a jeho cílem je ochrana životního prostředí a lidského zdraví před znečištěním způsobeným těmito činnostmi. Tímto legislativním nařízením se provádí směrnice 2010/75.

21 Článek 5 odst. 1 uvedeného legislativního nařízení stanoví, že posouzení dopadu na zdraví „provádí žadatel na základě pokynů vypracovaných Ministerstvem zdravotnictví […] s cílem posoudit celkové přímé i nepřímé dopady, které může mít realizace záměru a jeho provoz na zdraví obyvatelstva“. Tento článek 5 definuje „dopady na životní prostředí“ mimo jiné jako „významné přímé i nepřímé účinky plánu, programu nebo záměru“ zejména na „obyvatelstvo a lidské zdraví“. „Znečištění“ definuje mimo jiné jako „lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku, nebo obecněji fyzikálních či chemických činitelů do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví“.

22 Podle článku 19 téhož legislativního nařízení, který se týká posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), musí být povaha záměrů posouzena s přihlédnutím k riziku pro lidské zdraví, i za účelem toho, aby byly z moci úřední prověřeny jiné nové významné dopady na životní prostředí, než které oznámil žadatel o povolení, jakož i připomínky doručené v průběhu řízení a všechna ostatní posouzení provedená v souladu s platnou právní úpravou.

23 Článek 22 legislativního nařízení č. 152/2006, který se týká zkoumání dopadů na životní prostředí, stanoví, že žadatel o povolení musí toto zkoumání provést tak, že popíše především pravděpodobné významné účinky dotyčného záměru na životní prostředí a opatření, která mají vyloučit pravděpodobné nepříznivé dopady tohoto záměru na životní prostředí, zabránit jim, omezit je nebo je napravit, a naplánuje monitorování možných významných nepříznivých dopadů na životní prostředí, které bude mít uskutečnění a zprovoznění tohoto záměru.

24 Podle čl. 23 odst. 2 tohoto legislativního nařízení platí, že chce-li žadatel, který žádá o povolení určitých konkrétních záměrů, získat EIA, jež je podmínkou pro získání integrovaného environmentálního povolení, musí předložit i posouzení dopadů na zdraví, tj. zvláštní nástroj pro posouzení dopadu činností, které by mohly být povoleny, na lidské zdraví.

25 Podle čl. 29c odst. 7 uvedeného legislativního nařízení je příslušný starosta oprávněn požádat o přezkoumání integrovaného environmentálního povolení z důvodu ochrany veřejného zdraví.

26 Článek 29i téhož legislativního nařízení se týká povinností dotyčného provozovatele provádět kontrolu a předávat údaje, jakož i povinností provádět ověřování a kontroly dodržování těchto povinností a podmínek integrovaného environmentálního povolení.

Zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva

27 V červenci 2012 nařídil Tribunale di Taranto (Soud prvního stupně v Tarantu, Itálie) dočasné zajištění vybavení „horké zóny“ továrny Ilva a veškerého materiálu společnosti Ilva, přičemž této společnosti neponechal ani užívací právo. Vyhláškou ze dne 26. října 2012 o integrovaném environmentálním povolení pro rok 2012 Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministr pro životní prostředí a ochranu půdy a moře, Itálie) přezkoumal integrované environmentální povolení udělené společnosti Ilva dne 4. srpna 2011. Pokračování ve výrobě bylo zaručeno na základě zvláštních odchylných pravidel.

28 Decreto-legge n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231 – Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (nařízení s mocí zákona č. 207, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 231 ze dne 24. prosince 2012 o naléhavých opatřeních na ochranu zdraví, životního prostředí a míry zaměstnanosti v případě krize v průmyslových závodech národního strategického zájmu) ze dne 3. prosince 2012 (GURI č. 282 ze dne 3. prosince 2012, s. 4), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 207/2012“), v čl. 1 odst. 1 zavedlo pojem „průmyslový závod národního strategického zájmu“ a stanovilo, že je-li nezbytně nutné zachovat pracovní místa a výrobu, může ministr pro životní prostředí a ochranu půdy a moře v okamžiku přezkoumávání integrovaného environmentálního povolení povolit, aby se v dané činnosti pokračovalo po dobu 36 měsíců, a to za předpokladu, že budou dodrženy požadavky stanovené v rozhodnutí o přezkoumání předmětného integrovaného environmentálního povolení, a to i v případě, že soudní orgán zajistil majetek podniku, avšak nebyl dotčen výkon obchodní činnosti tohoto podniku. Za takový průmyslový závod národního strategického zájmu byla podle tohoto ustanovení považována i továrna Ilva. Společnosti Ilva tudíž bylo povoleno, aby pokračovala ve výrobní činnosti v této továrně a uváděla své výrobky na trh až do 3. prosince 2015.

29 Decreto-legge n. 61, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 – Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale (nařízení s mocí zákona č. 61, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 89 ze dne 3. srpna 2013 o nových naléhavých opatřeních na ochranu životního prostředí, zdraví a zaměstnanosti v podnicích národního strategického zájmu) ze dne 4. června 2013 (GURI č. 129 ze dne 4. června 2013, s. 1), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 61/2013“), v čl. 1 odst. 1 stanoví, že každý podnik, který splňuje určitá kritéria velikosti a řídí alespoň jeden průmyslový závod národního strategického zájmu, lze v případě, kdy „výrobní činnost s sebou objektivně nesla a nese vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a zdraví, a to kvůli opakovanému nedodržování integrovaného environmentálního povolení“, podrobit režimu „mimořádných komisařů“, tj. dočasných správců jmenovaných vládou. Podle čl. 2 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 61/2013 byly podmínky pro režim výjimky podle tohoto čl. 1 odst. 1 splněny i v případě společnosti Ilva.

30 Podle čl. 1 odst. 5 tohoto nařízení s mocí zákona měl výbor sestávající ze tří odborníků vypracovat „plán opatření na ochranu životního prostředí a zdraví obsahující jednotlivé kroky a lhůty nezbytné pro zajištění souladu s ustanoveními právních předpisů a s integrovaným environmentálním povolením“, jehož schválení „představuje změnu integrovaného environmentálního povolení“. Podle čl. 1 odst. 7 uvedeného nařízení s mocí zákona kromě toho měla být opatření stanovená v integrovaném environmentálním povolení provedena ve lhůtě „36 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona, na který bylo změněno [toto nařízení s mocí zákona]“, tedy do 3. srpna 2016.

31 Nařízením Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 (nařízení předsedy Rady ministrů o schválení plánu opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví podle čl. 1 odst. 5 a 7 nařízení s mocí zákona č. 61 ze dne 4. června 2013, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 89 ze dne 3. srpna 2013) ze dne 14. března 2014 (GURI č. 105 ze dne 8. května 2014, s. 34) (dále jen „nařízení předsedy Rady ministrů z roku 2014") byly stanoveny nové lhůty pro provedení sanačních opatření v oblasti životního prostředí, s nimiž počítalo integrované environmentální povolení pro rok 2011 i povolení pro rok 2012.

32 Článek 2 odst. 5 decreto-legge n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20 – Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto (nařízení s mocí zákona č. 1, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 20 ze dne 4. března 2015 o naléhavých opatřeních pro provoz podniku národního strategického zájmu v obtížích a pro rozvoj města a oblasti Taranto) ze dne 5. ledna 2015 (GURI č. 3 ze dne 5. ledna 2015, s. 1) stanoví, že plán opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví schválený nařízením předsedy Rady ministrů z roku 2014 bude „považován za realizovaný, pokud bude ke dni 31. července 2015 splněno alespoň 80 % požadavků, které mají být k tomuto datu provedeny". Nejzazší termín pro provedení zbývajících požadavků pak byl stanoven na 3. srpna 2016, přičemž toto datum bylo následně posunuto na 30. září 2017.

33 Decreto-legge n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 1 agosto 2016, n. 151 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva (nařízení s mocí zákona č. 98, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 151 ze dne 1. srpna 2016 o naléhavých opatřeních k dokončení převodu podniků skupiny Ilva) ze dne 9. června 2016 (GURI č. 133 ze dne 9. června 2016, s. 1) mimo jiné stanovilo, že se přijme nové nařízení předsedy Rady ministrů, které bude mít povahu integrovaného environmentálního povolení, jež nahrazuje EIA.

34 Nařízením Decreto-legge n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini (nařízení s mocí zákona č. 244, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 19 ze dne 27. února 2017 o prodloužení a stanovení lhůt) ze dne 30. prosince 2016 (GURI č. 304 ze dne 30. prosince 2016, s. 13) byla lhůta pro provedení konkrétních sanačních opatření v oblasti životního prostředí s konečnou platností prodloužena do 23. srpna 2023.

35 Opatření a kroky na ochranu životního prostředí a zdraví stanovené v nařízení s mocí zákona č. 98 ze dne 9. června 2016 byly přijaty nařízením decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – 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 (nařízení předsedy Rady ministrů, kterým se schvalují změny plánu opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví obsaženého v nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 14. března 2014, a to v souladu s čl. 1 odst. 8.1 nařízení s mocí zákona č. 191 ze dne 4. prosince 2015, které bylo s úpravami změněno na zákon č. 13 ze dne 1. února 2016) ze dne 29. září 2017 (GURI č. 229 ze dne 30. září 2017, s. 1) (dále jen „nařízení předsedy Rady ministrů z roku 2017"), které představuje integrované environmentální povolení pro rok 2017 a kterým se ukončují všechna řízení týkající se integrovaného environmentálního povolení probíhající u Ministerstva pro životní prostředí a ochranu půdy a moře. Tímto integrovaným environmentálním povolením pro rok 2017 bylo potvrzeno prodloužení lhůty uvedené v předchozím bodě.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

36 Žalobci v původním řízení podali u Tribunale di Milano (Soud prvního stupně v Miláně, Itálie), který je předkládajícím soudem, hromadnou žalobu na ochranu homogenních práv přibližně 300 000 obyvatel města Taranto a sousedních obcí. Tato práva jsou údajně vážně dotčena činností továrny Ilva.

37 Žalobci v původním řízení se touto žalobou domáhají ochrany svého práva na zdraví, práva na nerušený a klidný život a práva na příznivé klima. Tvrdí, že zásah do těchto práv je aktuální a dlouhodobý a je důsledkem úmyslného jednání způsobujícího znečištění emisemi z továrny Ilva, kvůli nimž mají obyvatelé těchto obcí vyšší míru úmrtnosti a nemocnosti. Území dotčených obcí jsou kvůli vážnému znečištění environmentálních matricí, a sice vody, ovzduší a půdy, klasifikována jako „lokalita národního zájmu“.

38 Žalobci v původním řízení opírají tvrzení o závěry posouzení újmy na zdraví, které bylo provedeno v letech 2017, 2018 a 2021 a prokazuje existenci příčinné souvislosti mezi zhoršeným zdravotním stavem obyvatel regionu Taranto a emisemi z továrny Ilva, zejména pokud jde o částice PM10, jejichž průměr je menší nebo roven deseti mikrometrům, a oxid siřičitý (SO2) průmyslového původu. Vycházejí i ze „zprávy zvláštního zpravodaje o závazcích v oblasti lidských práv týkajících se života v bezpečném, čistém, zdravém a udržitelném životním prostředí“, která byla vypracována v rámci Rady OSN pro lidská práva dne 12. ledna 2022 a v níž je aglomerace Taranto uvedena na seznamu „oblastí vydaných napospas“, tj. oblastí, které se vyznačují extrémní mírou znečištění a kontaminace toxickými látkami, v nichž se zranitelné a marginalizované skupiny obyvatelstva mnohem více než ostatní potýkají s důsledky, které má znečištění a nebezpečné látky pro zdraví, lidská práva a životní prostředí.

39 Žalobci v původním řízení rovněž vyjádřili nesouhlas s prodloužením lhůty 36 měsíců stanovené v nařízení s mocí zákona č. 207/2012 k provedení integrovaného environmentálního povolení pro rok 2012. Domáhali se zejména toho, aby předkládající soud nařídil uzavření „horké zóny“ továrny Ilva nebo zastavení příslušných činností. Podpůrně se domáhali toho, aby žalovaným v původním řízení nařídil uzavřít koksovny nebo ukončit příslušné činnosti, a ještě podpůrněji se domáhali, aby jim nařídil ukončit výrobní činnost v této „horké zóně“ do doby, než budou splněny všechny požadavky stanovené v environmentálním plánu, který je uveden v integrovaném environmentálním povolení pro rok 2017. Nakonec se domáhali, aby předkládající soud žalovaným v původním řízení v každém případě nařídil vypracovat obchodní plán, podle něhož by musely alespoň o 50 % snížit emise skleníkových plynů vztahující se k emisím z výroby šesti milionů tun oceli ročně v období ode dne podání jejich žádosti do roku 2026, nebo přijmout vhodná opatření k odstranění nebo omezení účinků zjištěných protiprávních jednání.

40 Předkládající soud zaprvé uvádí, že italské právo nestanoví, že by posouzení újmy na zdraví bylo nedílnou součástí řízení o udělení nebo přezkoumání integrovaného environmentálního povolení. Italské právo nestanoví ani to, že pokud výsledky takového posouzení odhalí, že ohrožení zdraví značné části obyvatelstva vystavené emisím znečišťujících látek je nepřípustné, musí být toto povolení rychle a důkladně přezkoumáno. Italské právo v podstatě počítá s posouzením újmy na zdraví *a posteriori*, při kterém je přezkoumání integrovaného environmentálního povolení pouhou možností. Vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení by tedy mohla být v rozporu se směrnicí 2010/75 vykládanou ve světle zásady obezřetnosti.

41 Předkládající soud zadruhé zdůrazňuje, že starosta Taranta požádal podáním ze dne 21. května 2019 na základě legislativního nařízení č. 152/2006 o přezkoumání integrovaného environmentálního povolení pro rok 2017, a to zejména na základě zpráv vypracovaných příslušnými zdravotnickými orgány, z nichž vyplývá, že zdraví obyvatelstva hrozí nepřijatelné riziko. Ministerstvo pro životní prostředí a ochranu půdy a moře nařídilo přezkoumání tohoto povolení v květnu 2019. Z šetření provedeného těmito orgány vyplývá, že monitorování emisí z továrny Ilva se musí zaměřit přinejmenším na všechny znečišťující látky, jichž se týká závěrečná zpráva o posouzení újmy na zdraví, která byla vypracována pro region Taranto v roce 2018, na další znečišťující látky, jako je měď, rtuť a naftalen, uvolňující se z rozptýlených zdrojů této továrny a také na částice PM2,5 a PM10 uvolňující se z rozptýlených zdrojů a v rámci řízených emisí. Jedná se o „doplňkovou skupinu“ znečišťujících látek, které jsou potenciálně škodlivé pro lidské zdraví. Zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva nicméně umožňovala, aby bylo integrované environmentální povolení, které jí bylo uděleno, přezkoumáno bez přihlédnutí ke znečišťujícím látkám obsaženým v této doplňkové skupině a k jejich škodlivým dopadům na obyvatelstvo Taranta.

42 Předkládající soud zatřetí uvádí, že dle původních předpokladů mělo být 80 % požadavků integrovaného environmentálního povolení pro rok 2012 a plán opatření a činností na ochranu životního prostředí a zdraví, schválený nařízením předsedy Rady ministrů z roku 2014, splněny nejpozději do 31. července 2015. Tato lhůta ovšem byla prodloužena o více než sedm a půl roku, což odpovídá prodlevě jedenácti let ode dne zahájení trestního řízení, které vedlo k přijetí zvláštních pravidel vztahujících se na společnost Ilva, jež jsou uvedeny v bodech 27 až 35 tohoto rozsudku. K této prodlevě docházelo zaprvé v rámci průmyslového provozu, jejž samotný italský zákonodárce považoval za vážné riziko pro lidské zdraví a životní prostředí, a zadruhé s cílem provést a dokončit práce, díky nimž se měla ocelářská činnost továrny Ilva stát teoreticky bezpečnou pro zdraví osob žijících v její blízkosti.

43 Za těchto podmínek se Tribunale di Milano (Soud prvního stupně v Miláně) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Lze směrnici [2010/75], a zejména body 4, 18, 34, 28 a 29 odůvodnění, čl. 3 bod 2 a články 11, 12 a 23 [této směrnice], jakož i zásadu obezřetnosti a ochrany lidského zdraví uvedenou [v článku 191 SFEU], vykládat v tom smyslu, že členský stát může na základě vnitrostátního práva stanovit, že posouzení újmy na zdraví nesouvisí s řízením o udělení a přezkoumání integrovaného environmentálního povolení – v projednávané věci nařízení předsedy Rady ministrů z roku 2017 – a že jeho vypracování nemusí automaticky vést k tomu, že jej příslušný orgán náležitě a včas zohlední v rámci přezkoumávání integrovaného environmentálního povolení/nařízení předsedy Rady ministrů, a to zejména pokud výsledky tohoto posouzení odhalí, že nebezpečí pro zdraví značné části obyvatelstva vystavené emisím znečišťujících látek je nepřípustné, anebo musí být [uvedená] směrnice vykládána v tom smyslu, že:
   i) přípustné riziko pro lidské zdraví lze posoudit pomocí vědecké analýzy epidemiologické povahy;
   ii) posouzení újmy na zdraví musí být nedílnou součástí řízení o udělení a přezkoumání integrovaného environmentálního povolení/nařízení předsedy Rady ministrů, či dokonce jeho nezbytným předpokladem, a orgán příslušný k udělení a přezkoumání integrovaného environmentálního povolení jej musí náležitě a včas zohlednit?

2) Lze směrnici [2010/75], a zejména body 4, 1[5], 18, 21, 34, 28 a 29 odůvodnění, čl. 3 bod 2 a články 11, 14, 15, 18 a 21 [této směrnice] vykládat v tom smyslu, že ve vnitrostátním právu členského státu musí být stanoveno, že v integrovaném environmentálním povolení (v projednávané věci integrované environmentální povolení [pro rok] 2012, nařízení předsedy Rady ministrů z roku 2014, nařízení předsedy Rady ministrů z roku 2017) musí být vždy zohledněny všechny látky, o jejichž emisích bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, a to včetně částic PM10 a PM2,5, které z posuzovaného zařízení rozhodně pocházejí, nebo lze tuto směrnici vykládat v tom smyslu, že se integrované environmentální povolení (správní opatření, kterým se uděluje povolení) musí týkat pouze znečišťujících látek stanovených předem s ohledem na povahu a druh prováděné průmyslové činnosti?

3) Lze směrnici [2010/75], a zejména body 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, 43 odůvodnění, čl. 3 body 2 a 25 a články 11, 14, 16 a 21 [této směrnice] vykládat v tom smyslu, že členský stát může na základě vnitrostátního práva v případě průmyslové činnosti, se kterou je spojeno vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a lidského zdraví, prodloužit lhůtu – která byla provozovateli poskytnuta k tomu, aby uvedl průmyslovou činnost do souladu s uděleným povolením, a to tak, že provede opatření a kroky na ochranu životního prostředí a zdraví, které jsou v něm stanoveny – přibližně o sedm a půl roku oproti původně vymezené lhůtě, a stanovit ji tak na celkovou dobu jedenácti let?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

44 Žalované v původním řízení mají za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná ze tří důvodů.

45 Zaprvé tvrdí, že tato žádost nesplňuje požadavky stanovené v čl. 94 písm. b) a c) jednacího řádu Soudního dvora. Předkládající soud dle jejich názoru dostatečně nepopsal skutkový a právní rámec předběžných otázek a neuvedl důvody, které jej vedly k pochybnostem o výkladu ustanovení unijního práva, jichž se týkají tyto otázky.

46 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, Infraestruturas de Portugal a Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, bod 33, jakož i citovaná judikatura).

47 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, bod 38 a citovaná judikatura).

48 Kromě toho je třeba připomenout, že podle čl. 94 písm. a) až c) jednacího řádu je vnitrostátní soud povinen v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vysvětlit skutkový a právní rámec sporu v původním řízení a poskytnout nezbytná vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, jakož i k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor, který mu byl předložen. Tyto kumulativní požadavky týkající se obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou mimoto připomenuty v bodech 13, 15 a 16 doporučení Soudního dvora Evropské unie pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce (Úř. věst. 2019, C 380, s. 1) (rozsudek ze dne 16. listopadu 2023, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, C-283/22, EU:C:2023:886, bod 19 a citovaná judikatura).

49 V projednávané věci z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jednoznačně vyplývá, že předkládající soud má za to, že jeho předběžné otázky jsou relevantní pro posouzení opodstatněnosti žádostí, které u něj podali žalobci v původním řízení. Předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně uvádí, že chce zjistit, zda v kontextu věci v původním řízení vyplývají z unijního práva nějaké zvláštní povinnosti, a že výklad tohoto práva podaný Soudním dvorem bude mít rozhodující vliv na posouzení legality průmyslové činnosti vykonávané v továrně Ilva. Předmět sporu v původním řízení je tudíž v této žádosti popsán dostatečně; žádost kromě toho obsahuje všechny informace potřebné k tomu, aby Soudní dvůr mohl na tyto otázky užitečně odpovědět.

50 Předkládající soud kromě toho v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl relevantní ustanovení unijního práva a důvody, které jej vedly k pochybnostem o výkladu těchto ustanovení. Z této žádosti navíc vyplývá, že výklad uvedených ustanovení souvisí s předmětem sporu v původním řízení, jelikož může mít vliv na výsledek tohoto sporu.

51 První důvod nepřípustnosti, který uplatnily žalované v původním řízení, tedy musí být zamítnut.

52 Žalované v původním řízení zadruhé namítají, že konstatování, že nová lhůta, ve které má být zajištěn soulad provozu továrny Ilva s vnitrostátními opatřeními na ochranu životního prostředí a zdraví, je slučitelná se směrnicí 2010/75, získalo na základě stanoviska Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), jehož závěry předkládající soud nemůže zpochybnit, povahu překážky věci pravomocně rozsouzené.

53 V tomto ohledu je třeba připomenout význam, který má zásada překážky věci pravomocně rozsouzené jak v právním řádu Evropské unie, tak ve vnitrostátních právních řádech. Unijní právo proto nevyžaduje, aby vnitrostátní soudní orgán musel ze zásady změnit rozhodnutí zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené, tak aby zohledňovalo výklad relevantního ustanovení tohoto práva, který podal Soudní dvůr (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, body 92 a 94, jakož i citovaná judikatura).

54 Tato zásada však sama o sobě nemůže vést k závěru, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná. Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že vnitrostátní soud se nemůže oprávněně domnívat, že nemůže vnitrostátní ustanovení vyložit v souladu s unijním právem, pouze z toho důvodu, že toto ustanovení bylo jinými soudy vyloženo ve smyslu, který je podle všeho s tímto právem neslučitelný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, body 97 až 104).

55 Druhý důvod nepřípustnosti, který uplatnily žalované v původním řízení, tedy musí být rovněž zamítnut.

56 Zatřetí žalované v původním řízení tvrdí, že podle vnitrostátního procesního práva může obecný soud v rámci sporu mezi soukromými osobami vyloučit použití správního aktu pouze tehdy, pokud zásah do práva, kterého se dovolává některý z účastníků řízení, nesouvisí s posouzením legality tohoto aktu, což není případ projednávané věci. I kdyby kromě toho Soudní dvůr vyložil směrnici 2010/75 v tom smyslu, že posouzení dopadů činnosti určitého zařízení na zdraví musí být provedeno před udělením povolení k provozu tohoto zařízení nebo při přezkoumávání tohoto povolení, je na vnitrostátním zákonodárci, aby přijal prováděcí akt vymezující obsah tohoto posouzení.

57 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že – jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 62 svého stanoviska – pokud spor projednávaný před předkládajícím soudem probíhá mezi soukromými osobami, tato okolnost sama o sobě nezpůsobuje nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, bod 35).

58 Dále je pravda, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU platí, že závaznost směrnice, na které je založena možnost se jí dovolávat, se vztahuje pouze na „každý stát, kterému je určena“. Z toho podle ustálené judikatury plyne, že směrnice nemůže sama o sobě ukládat povinnosti jednotlivci, a tedy jako taková nemůže být vůči němu uplatňována před vnitrostátním soudem (rozsudek ze dne 22. prosince 2022, Sambre & Biesme a Commune de Farciennes, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 36, jakož i citovaná judikatura).

59 Je však třeba připomenout, že mohou-li se právní subjekty dovolávat směrnice nikoli vůči jednotlivci, ale vůči členskému státu, mohou tak činit bez ohledu na to, v jakém postavení tento stát jedná. Je totiž třeba zamezit tomu, aby členský stát mohl mít prospěch z toho, že nedodržuje unijní právo (rozsudek ze dne 22. prosince 2022, Sambre & Biesme a Commune de Farciennes, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 37, jakož i citovaná judikatura).

60 V tomto ohledu je třeba na základě judikatury připomenuté v předchozím bodě tohoto rozsudku považovat za členský stát a jeho správní orgány subjekty nebo entity, byť soukromoprávní, které buď podléhají autoritě nebo kontrole orgánu veřejné moci, nebo byly členským státem pověřeny plněním úkolu ve veřejném zájmu, a jsou k tomuto účelu nadány výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel, jimiž se řídí vztahy mezi jednotlivci (rozsudek ze dne 22. prosince 2022, Sambre & Biesme a Commune de Farciennes, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 38, jakož i citovaná judikatura).

61 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že nařízení s mocí zákona č. 207/2012 v čl. 1 odst. 1 stanoví, že „[továrna Ilva] je průmyslovým závodem národního strategického zájmu“.

62 Z uvedené žádosti vyplývá i to, že nařízení s mocí zákona č. 61/2013 v čl. 1 odst. 1 stanoví, že každý podnik, který splňuje určitá kritéria velikosti a řídí alespoň jeden průmyslový závod národního strategického zájmu, lze v případě, kdy „výrobní činnost s sebou objektivně nesla a nese vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a zdraví, a to kvůli opakovanému nedodržování integrovaného environmentálního povolení“, podrobit režimu „mimořádných komisařů“. Předkládající soud dodává, že podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení s mocí zákona byly podmínky pro režim výjimky podle tohoto čl. 1 odst. 1 splněny i v případě společnosti Ilva.

63 Nakonec je třeba uvést, že ve sporu projednávaném před předkládajícím soudem žalobci v původním řízení poukazují na řadu zvláštních pravidel, která vnitrostátní orgány přijaly vůči společnosti Ilva a která je třeba považovat za předpisy spadající do působnosti směrnice 2010/75, a to jak s ohledem na oblast, kterou upravují, tak s ohledem na jejich povahu *lex specialis* ve vztahu k legislativnímu nařízení č. 152/2006.

64 Třetí důvod nepřípustnosti, který uplatnily žalované v původním řízení, tedy musí být rovněž zamítnut.

65 S ohledem na výše uvedené jsou tedy předběžné otázky přípustné.

K předběžným otázkám

K první otázce

66 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2010/75, ve spojení s článkem 191 SFEU, vykládána v tom smyslu, že členské státy jsou povinny stanovit, že nedílnou součástí řízení o udělení nebo přezkoumání povolení k provozu dotčeného zařízení podle této směrnice je předchozí posouzení vlivů činnosti takového zařízení jak na životní prostředí, tak na lidské zdraví.

67 Předně je třeba zdůraznit, že směrnice 2010/75 byla přijata na základě čl. 192 odst. 1 SFEU, který se týká činnosti, jakou bude Unie vyvíjet v oblasti životního prostředí, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191 SFEU. Posledně uvedený článek v odstavci 1 první a druhé odrážce stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování cílů zachování, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, jakož i ochrany lidského zdraví. Podle čl. 191 odst. 2 je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie.

68 Z těchto ustanovení vyplývá, že ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, jakož i ochrana lidského zdraví jsou dvě úzce propojené části politiky Unie v oblasti životního prostředí, do níž spadá i směrnice 2010/75.

69 Jak vyplývá z čl. 1 prvního pododstavce této směrnice, jejími cíli jsou integrovaná prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku průmyslových činností. Podle čl. 1 druhého pododstavce, ve spojení s bodem 12 odůvodnění uvedené směrnice, je jejím cílem rovněž vyloučit, anebo pokud to není proveditelné, snížit emise do ovzduší, vody a půdy a předcházet vzniku odpadů, v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí „jako celku“.

70 Pravidla zakotvená ve směrnici 2010/75 tedy konkretizují povinnosti Unie v oblasti ochrany životního prostředí a lidského zdraví, které plynou zejména z čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU.

71 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 35 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví, že při vymezování a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. Podle článku 37 Listiny dále platí, že vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

72 S ohledem na úzkou vazbu mezi ochranou životního prostředí a ochranou lidského zdraví je cílem směrnice 2010/75 podpořit nejen uplatňování článku 37 Listiny, jak je uvedeno v bodě 45 odůvodnění této směrnice, ale také uplatňování článku 35 Listiny, neboť vysoké úrovně ochrany lidského zdraví nelze dosáhnout bez vysoké úrovně ochrany životního prostředí v souladu se zásadou udržitelného rozvoje. Směrnice 2010/75 tedy přispívá k hájení práva na život v prostředí přiměřeném pro zdraví a blaho člověka, které je uvedeno v bodě 27 odůvodnění této směrnice.

73 Co se v prvé řadě týče ustanovení směrnice 2010/75, která se týkají řízení o udělení povolení, je třeba uvést, že článek 4 této směrnice v odst. 1 prvním pododstavci stanoví, že členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné zařízení, spalovací zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu není provozováno bez povolení.

74 Pojmem „zařízení“, který je definován v čl. 3 bodu 3 směrnice 2010/75, se rozumí zejména stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I této směrnice nebo v části 1 přílohy VII uvedené směrnice a jakékoli další s nimi přímo spojené činnosti na tomtéž místě, které po technické stránce souvisejí s činnostmi uvedenými ve zmíněných přílohách a mohly by ovlivnit emise a znečištění. Příloha I se týká mimo jiné i činností spočívajících ve výrobě a zpracování kovů.

75 Z toho vyplývá, že výroba a zpracování kovů, které dosahují kapacitních prahových hodnot uvedených ve zmíněné příloze I, patří podle článku 4 směrnice 2010/75, ve spojení s čl. 3 bodem 3 této směrnice, mezi činnosti, k nimž je třeba povolení.

76 Taková továrna, jako je továrna Ilva, u níž je nesporné, že musí být považována za zařízení ve smyslu čl. 3 bodu 3 směrnice 2010/75, a která dosahuje těchto kapacitních prahových hodnot, tudíž nemůže být bez takového povolení provozována.

77 Podmínkou udělení povolení ze strany příslušného orgánu je podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/75 skutečnost, že jsou dodrženy požadavky této směrnice.

78 Podle článku 10 směrnice 2010/75 spadá takové zařízení, jako je zařízení dotčené ve věci v původním řízení, do působnosti kapitoly II této směrnice, kterou tvoří články 11 až 27, jež stanoví požadavky na tento druh zařízení.

79 Podle čl. 12 odst. 1 písm. i) směrnice 2010/75 přijmou členské státy nezbytná opatření zajišťující, aby žádost o povolení obsahovala popis opatření plánovaných k dodržování obecných zásad základních povinností provozovatele stanovených v článku 11 této směrnice.

80 Podle čl. 11 písm. a) uvedené směrnice přitom provozovatel zařízení musí učinit všechna vhodná preventivní opatření proti „znečišťování“.

81 Článek 11 písm. b) směrnice 2010/75 stanoví, že členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby byly při provozu zařízení použity BAT. V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 3 bod 10 této směrnice definuje pojem „[BAT]“ jako nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí a dalších podmínek povolení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není proveditelné, tyto emise omezit, a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí „jako celek“.

82 Podle čl. 11 písm. c) směrnice 2010/75 je provozovatel zařízení povinen zajistit, aby nedocházelo k významnému „znečišťování“.

83 Článek 12 odst. 1 písm. f) směrnice 2010/75 stanoví, že žádost o povolení musí obsahovat popis povahy a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i určení významných účinků těchto emisí na životní prostředí. Článek 12 odst. 1 písm. j) této směrnice pak stanoví, že žádost o povolení musí obsahovat popis opatření plánovaných k monitorování emisí do „životního prostředí“.

84 Článek 14 směrnice 2010/75 týkající se podmínek povolení v tomto ohledu v odstavci 1 písmeni a) odkazuje na mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky uvedené v příloze II této směrnice a další znečišťující látky, které by mohly být emitovány z dotyčného zařízení ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu „znečištění“ z jedné složky životního prostředí do druhé.

85 Pokud jde ve druhé řadě o přezkoumání povolení, čl. 21 odst. 5 písm. a) směrnice 2010/75 zejména stanoví, že tyto podmínky se přezkoumají, pokud „znečištění“ působené dotčeným zařízením je tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení k provozu tohoto zařízení anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové.

86 Jak uvedla Evropská komise, četnost přezkoumávání dotčeného povolení musí být přizpůsobena velikosti a povaze zařízení. Z bodu 2 odůvodnění směrnice 2010/75 totiž vyplývá, že je třeba přihlédnout mimo jiné ke zvláštním místním charakteristikám lokality, v níž je daná průmyslová činnost prováděna. O takový případ se jedná zejména tehdy, když se průmyslová činnost provádí v blízkosti obytných oblastí.

87 Je nutno konstatovat, že všechna ustanovení týkající se řízení o udělení nebo přezkoumání povolení, jež jsou uvedena v bodech 80, 82, 84 a 85 tohoto rozsudku, odkazují na pojem „znečištění“.

88 Tento pojem je přitom definován v čl. 3 bodě 2 směrnice 2010/75 tak, že se jím rozumí mimo jiné i vniknutí látek do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví a nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další, C-375/21, EU:C:2023:173, bod 48).

89 Z toho vyplývá, že pro účely směrnice 2010/75 zahrnuje uvedený pojem dopady, které jsou škodlivé nebo mohou být škodlivé jak pro životní prostředí, tak pro lidské zdraví.

90 Takto široká definice potvrzuje úzkou vazbu, zdůrazněnou v bodech 67 až 72 tohoto rozsudku, která existuje – zejména v kontextu této směrnice – mezi ochranou kvality životního prostředí a ochranou lidského zdraví.

91 Tento výklad směrnice 2010/75 je potvrzen i jejím čl. 8 odst. 2 druhým pododstavcem, který stanoví, že pokud nedodržení podmínek povolení představuje „bezprostřední ohrožení lidského zdraví“ nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, je provozování dotčeného zařízení pozastaveno až do doby, než je zjednána náprava.

92 Potvrzuje jej i čl. 23 odst. 4 čtvrtý pododstavec písm. a) této směrnice, v němž je v souvislosti s inspekcemi v oblasti životního prostředí výslovně uvedeno, že při systematickém posuzování rizik v oblasti životního prostředí se musí vycházet mimo jiné z možných a skutečných dopadů dotyčných zařízení na lidské zdraví a životní prostředí.

93 Výše uvedená analýza kromě toho odpovídá analýze Evropského soudu pro lidská práva, který právě v souvislosti se znečištěním spojeným s provozem továrny Ilva, založil svůj závěr o porušení článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, na vědeckých studiích, v nichž je poukázáno na znečišťující účinky emisí z této továrny jak na životní prostředí, tak na lidské zdraví (ESLP, 24. ledna 2019, Cordella a další v. Itálie, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, body 163 a 172).

94 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, provozovatel zařízení, které spadá do působnosti směrnice 2010/75, musí v žádosti o povolení poskytnout náležité informace o emisích z jeho zařízení a po celou dobu provozu tohoto zařízení rovněž musí zajistit, že budou dodržovány jeho základní povinnosti vyplývající z této směrnice a opatření, s nimiž se v tomto ohledu počítá, a to prostřednictvím průběžného posuzování vlivů činnosti uvedeného zařízení jak na životní prostředí, tak na lidské zdraví.

95 Stejně tak je na členských státech a jejich příslušných orgánech, aby stanovily, že takové posouzení je nedílnou součástí řízení o udělení a přezkoumání povolení.

96 Ve věci v původním řízení předkládající soud uvádí, že relevantní vnitrostátní předpisy počítají s posouzením vlivů dotčených průmyslových činností na lidské zdraví *a posteriori*, při kterém je přezkoumání environmentálního povolení pouhou možností.

97 Poukazuje zejména na to, že podle čl. 1a odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 207/2012 platí, že místně příslušné zdravotnické orgány ve všech oblastech, jichž se dotýká činnost takových průmyslových závodů národního strategického zájmu, jako je továrna Ilva, „společně vypracují zprávu o posouzení újmy na zdraví, která se bude aktualizovat nejméně jednou ročně, a to i na základě regionálního onkologického registru a epidemiologických map týkajících se hlavních onemocnění souvisejících se stavem životního prostředí“.

98 Předkládající soud nicméně uvádí, že ve zvláštních pravidlech vztahujících se na společnost Ilva není stanoveno, že by posouzení újmy na zdraví bylo předpokladem pro udělení integrovaného environmentálního povolení nebo že by bylo nedílnou součástí řízení o udělení nebo přezkoumání tohoto povolení.

99 Závěry posouzení újmy na zdraví ve smyslu čl. 1a odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 207/2012 tedy samy o sobě nemohou integrované environmentální povolení změnit; mohou sloužit toliko jako základ pro případnou žádost o přezkoumání tohoto povolení. Podle předkládajícího soudu jsou výsledky získané na základě analýzy údajů předložených zdravotnickým orgánům rozděleny do tří úrovní posouzení, které jsou odstupňovány v závislosti na závažnosti zjištěných problémů. O přezkoumání takového povolení je ovšem příslušný orgán oprávněn požádat pouze v rámci třetí úrovně.

100 Předkládající soud tedy uvádí, že zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva nepočítají s tím, že pokud výsledky takového posouzení odhalí, že ohrožení zdraví značné části obyvatelstva vystavené emisím znečišťujících látek je nepřípustné, integrované environmentální povolení musí být rychle a důkladně přezkoumáno.

101 Ve vztahu k továrně Ilva předkládající soud dodává, že zprávy o posouzení újmy na zdraví týkající se továrny Ilva, které byly vypracovány příslušnými zdravotnickými orgány, dokládají, že obyvatelstvu hrozí v souvislosti s některými emisemi znečišťujících látek z této továrny i nadále nepřijatelné riziko. Dopad těchto znečišťujících látek na životní prostředí a lidské zdraví ovšem v rámci integrovaných environmentálních povolení pro roky 2011 a 2012 nebyl posouzen. Na základě těchto zpráv starosta Taranta požádal Ministerstvo pro životní prostředí a ochranu půdy a moře, aby zahájilo řízení o přezkoumání povolení pro rok 2017, přičemž uvedené ministerstvo tak učinilo v květnu 2019. Toto řízení dosud nebylo ukončeno a továrna Ilva je nadále v provozu.

102 Italská vláda má v tomto ohledu za to, že směrnice 2010/75 neobsahuje žádnou zmínku o posouzení újmy na zdraví ani o jiném obdobném posuzování vlivu či dopadu na zdraví, které by podmiňovalo udělení povolení, jež upravuje.

103 Tato vláda a společnost Ilva rovněž tvrdí, že posouzení *ex ante* a předběžná kontrola takové újmy neodpovídají dynamické povaze průmyslových činností a jejich povolování. Taková metodika navíc nezaručuje, že škodlivé dopady na lidské zdraví pominou včas.

104 Z bodů 67 až 95 tohoto rozsudku nicméně vyplývá, že posouzení vlivů činnosti zařízení na lidské zdraví, s nímž počítá čl. 1a odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 207/2012, musí být nedílnou součástí řízení o udělení a přezkoumání povolení k provozu tohoto zařízení a být předpokladem pro udělení nebo přezkoumání tohoto povolení. Příslušný orgán musí závěry tohoto posouzení při udělování nebo přezkoumávání uvedeného povolení náležitě a včas zohlednit. Provedení tohoto posouzení nemůže záviset na tom, zda je v tomto smyslu podána žádost, k čemuž mohou zdravotnické orgány přistoupit pouze v těch nezávažnějších problematických situacích. Pokud výsledky takového posouzení odhalí – jak uvádí předkládající soud – že ohrožení zdraví značné části obyvatelstva vystavené emisím znečišťujících látek je nepřípustné, dotyčné povolení musí být rychle přezkoumáno.

105 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že směrnice 2010/75, ve spojení s článkem 191 SFEU a články 35 a 37 Listiny, musí být vykládána v tom smyslu, že členské státy jsou povinny stanovit, že nedílnou součástí řízení o udělení a přezkoumání povolení k provozu dotčeného zařízení podle této směrnice je předchozí posouzení vlivů činnosti takového zařízení jak na životní prostředí, tak na lidské zdraví.

Ke druhé otázce

106 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2010/75 vykládána v tom smyslu, že při udělování nebo přezkoumávání povolení k provozu zařízení podle této směrnice musí příslušný orgán vzít do úvahy nejen znečišťující látky, jejichž výskyt lze předvídat s ohledem na povahu a druh dotčené průmyslové činnosti, ale i všechny látky, o jejichž emisích bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, a které jsou důsledkem činnosti dotčeného zařízení, a to včetně látek uvolňujících se při této činnosti, které nebyly posuzovány v rámci původního řízení o povolení tohoto zařízení.

107 Jak bylo uvedeno v bodě 101 tohoto rozsudku, předkládající soud poukazuje na zprávy, které dokládají, že obyvatelstvu hrozí i nadále nepřijatelné riziko v souvislosti s některými emisemi znečišťujících látek z továrny Ilva, a sice jemných částic PM2,5 a PM10, mědi, rtuti a naftalenu pocházejících z rozptýlených zdrojů. Dopad těchto znečišťujících látek na životní prostředí a lidské zdraví ovšem v rámci integrovaných environmentálních povolení pro roky 2011 a 2012 nebyl posouzen.

108 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce kromě toho vyplývá, že zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva umožňovala, aby bylo tomuto zařízení uděleno integrované environmentální povolení a aby bylo toto povolení přezkoumáno bez přihlédnutí ke znečišťujícím látkám, které jsou uvedeny v „doplňkové skupině“ zmíněné v bodě 41 tohoto rozsudku a mezi něž patří i jemné částice PM2,5 a PM10, a k jejich škodlivým dopadům na obyvatelstvo Taranta, zejména čtvrti Tamburi.

109 Pokud jde v prvé řadě o žádost o povolení a řízení o udělení povolení, čl. 12 odst. 1 písm. f) směrnice 2010/75 stanoví, že taková žádost musí obsahovat popis povahy a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i určení významných účinků těchto emisí na životní prostředí.

110 Ze znění čl. 14 odst. 1 písm. a) této směrnice kromě toho vyplývá, že v povolení musí být uvedeny mezní hodnoty emisí nejen pro znečišťující látky uvedené v příloze II této směrnice, ale i pro další znečišťující látky, „které by mohly být emitovány“ z dotyčného zařízení.

111 Je pravda – jak je uvedeno v bodě 15 odůvodnění směrnice 2010/75 – že příslušné vnitrostátní orgány mají při posuzování, které provádějí v rámci určování toho, na které znečišťující látky se musí vztahovat mezní hodnoty emisí v povolení k provozu zařízení, určitý prostor pro uvážení.

112 Článek 14 odst. 1 písm. a) této směrnice ovšem stanoví, že v povolení uděleném těmito orgány jsou stanoveny mezní hodnoty emisí nejen pro znečišťující látky uvedené v příloze II zmíněné směrnice, ale také pro „další“ znečišťující látky, které by mohly být emitovány „ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu z jedné složky životního prostředí do druhé“.

113 Je nutno konstatovat, že tato formulace odráží záměr unijního normotvůrce, podle něhož se určení množství znečišťujících látek, jejichž emisi lze povolit, musí v souladu se zásadou prevence, na které je směrnice 2010/75 založena, odvíjet od míry škodlivosti dotyčných látek.

114 Z toho vyplývá, že z kategorie látek, pro které musí být v povolení k provozu zařízení stanoveny mezní hodnoty emisí, lze vyloučit pouze znečišťující látky, u nichž se má za to, že mají na lidské zdraví a životní prostředí zanedbatelný vliv.

115 Provozovatel zařízení je proto povinen v žádosti o povolení k provozu tohoto zařízení uvést informace o povaze, množství a možném škodlivém účinku emisí, které mohou pocházet z uvedeného zařízení, aby příslušné orgány mohly stanovit mezní hodnoty těchto emisí, a to s jedinou výjimkou týkající se těch emisí, které vzhledem ke své povaze nebo množství nemohou představovat riziko pro životní prostředí nebo lidské zdraví.

116 Co se ve druhé řadě týče řízení o přezkoumání povolení, čl. 21 odst. 5 písm. a) směrnice 2010/75 vyžaduje, aby se podmínky povolení přezkoumaly, pokud znečištění působené zařízením je tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení k provozu tohoto zařízení „anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové“.

117 Je tedy třeba konstatovat – na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Ilva a italská vláda – že v rámci přezkoumání povolení nelze stanovit mezní hodnoty pouze pro znečišťující látky, jejichž emisi bylo možné předpokládat a tato emise byla vzata do úvahy v původním povolovacím řízení, a nezohlednit přitom i emise dalších znečišťujících látek, které skutečně vznikají při provozu dotčeného zařízení.

118 Jak uvedla generální advokátka v bodě 133 svého stanoviska, jako součást relevantních vědeckých poznatků o znečištění je v této souvislosti třeba zohlednit zkušenosti z provozu dotčeného zařízení, a tedy skutečně zjištěné emise.

119 Je třeba dodat, že zejména v rámci řízení o přezkoumání povolení k provozu zařízení podle směrnice 2010/75 je v každém případě třeba provést globální posouzení zohledňující všechny zdroje znečišťujících látek a jejich kumulovaný účinek tak, aby bylo zajištěno, že součet jejich emisí nebude mít za následek žádné překročení mezních hodnot týkajících se kvality ovzduší, které jsou definovány ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1), ve znění směrnice Komise (EU) 2015/1480 ze dne 28. srpna 2015 (Úř. věst. 2015, L 226, s. 4) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další, C-375/21, EU:C:2023:173, bod 54).

120 Ve věci v původním řízení je třeba zejména s ohledem na částice PM10 a PM2,5 – ve vztahu k nimž předkládající soud zdůrazňuje, že když bylo továrně Ilva udělováno integrované environmentální povolení pro rok 2011, nebyly v rámci stanovování mezních hodnot emisí zohledněny – uvést, že mezní hodnoty stanovené ve směrnici 2008/50, ve znění směrnice 2015/1480, je třeba považovat za „normy kvality životního prostředí“ ve smyslu čl. 3 bodu 6 a článku 18 směrnice 2010/75 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další, C-375/21, EU:C:2023:173, bod 59).

121 Jak tedy uvedla generální advokátka v bodě 129 svého stanoviska, pokud tyto normy vyžadují, aby byly pro dané zařízení vymezeny přísnější mezní hodnoty emisí, tyto mezní hodnoty musí být stanoveny, a to v souladu s článkem 18, podle kterého se v povolení musí uvést dodatečná opatření, aniž jsou dotčena jiná opatření, která mohou být učiněna k dosažení souladu s normami kvality životního prostředí.

122 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že směrnice 2010/75 musí být vykládána v tom smyslu, že při udělování nebo přezkoumávání povolení k provozu zařízení podle této směrnice musí příslušný orgán vzít do úvahy nejen znečišťující látky, jejichž výskyt lze předvídat s ohledem na povahu a druh dotčené průmyslové činnosti, ale i všechny látky, o jejichž emisích bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, a které mohou být emitovány z dotyčného zařízení, a to včetně látek uvolňujících se při této činnosti, které nebyly posuzovány v rámci původního řízení o povolení tohoto zařízení.

Ke třetí otázce

123 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2010/75 vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž byla opakovaně prodlužována lhůta poskytnutá provozovateli zařízení k tomu, aby vyhověl opatřením na ochranu životního prostředí a lidského zdraví, s nimiž počítá povolení k provozu tohoto zařízení, ačkoli bylo zjištěno vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a lidského zdraví.

124 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva umožnila, aby lhůty stanovené ve vztahu k továrně Ilva byly několikrát prodlouženy, avšak ne vždy došlo v rámci tohoto postupu ke skutečnému přezkoumání a aktualizaci podmínek provozu této továrny. K prodlužování lhůt k provedení opatření, jejichž cílem bylo zajistit dodržování integrovaného environmentálního povolení pro rok 2011, docházelo zaprvé v souvislosti s průmyslovým provozem, jejž samotný zákonodárce považoval za vážné riziko pro lidské zdraví

a životní prostředí, a zadruhé s cílem provést práce, díky nimž se měl tento provoz stát teoreticky bezpečnějším pro zdraví osob žijících v blízkosti zmíněné továrny. Jak ovšem vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a jak potvrdila společnost Ilva a italská vláda na jednání před Soudním dvorem, přijetí a provádění opatření, jimiž mělo být dosaženo tohoto cíle, bylo několikrát odloženo.

125 Předně je třeba podotknout, že pokud se ve věci v původním řízení jedná o stávající zařízení ve smyslu čl. 2 bodu 4 směrnice 96/61, na dotčené povolení se nejprve vztahovala ustanovení této směrnice a poté ustanovení směrnice 2008/1. Podle čl. 5 odst. 1 posledně uvedené směrnice měla být stávající zařízení uvedena do souladu s požadavky této směrnice do 30. října 2007 (rozsudek ze dne 31. března 2011, Komise v. Itálie, C-50/10, EU:C:2011:200, bod 29 a citovaná judikatura). Jak ovšem vyplývá z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, v případě továrny Ilva, pro jejíž provoz bylo environmentální povolení vydáno až dne 4. srpna 2011, tato lhůta nebyla dodržena.

126 Je nicméně třeba konstatovat, že pokud jde o směrnici 2010/75, členské státy musely podle čl. 82 odst. 1 této směrnice v případě takových zařízení, jako je továrna Ilva, používat předpisy provádějící uvedenou směrnici do jejich vnitrostátního právního řádu – s výjimkou ustanovení, která v kontextu věci v původním řízení nejsou relevantní – od 7. ledna 2014. V článku 21 odst. 3 směrnice 2010/75 byla stanovena lhůta čtyř let od zveřejnění rozhodnutí o závěrech o BAT podle čl. 13 odst. 5 této směrnice týkajícího se hlavní činnosti zařízení – v projednávaném případě do 28. února 2016 – k tomu, aby byly podmínky povolení přizpůsobeny novým technikám.

127 Je třeba dodat, že podle čl. 8 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a b) směrnice 2010/75 musí členské státy v případě porušení podmínek povolení k provozu zařízení přijmout nezbytná opatření k okamžitému zajištění toho, že tyto podmínky budou dodržovány. Provozovatel dotčeného zařízení musí zejména ihned přijmout opatření, která v nejkratší možné době zajistí, že jeho zařízení bude splňovat uvedené podmínky.

128 Jak již kromě toho bylo připomenuto v bodě 91 tohoto rozsudku, pokud porušení takových podmínek představuje bezprostřední ohrožení lidského zdraví nebo nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, čl. 8 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2010/75 vyžaduje, aby bylo provozování tohoto zařízení pozastaveno.

129 Italská vláda na jednání před Soudním dvorem namítla, že uvedení do souladu s požadavky stanovenými v integrovaném environmentálním povolení pro rok 2011 by mělo za následek přerušení činnosti zařízení na několik let. Toto zařízení je přitom v daném regionu významným zaměstnavatelem. Zvláštní pravidla vztahující se na společnost Ilva proto byla přijata na základě poměření dotčených zájmů, a sice ochrany životního prostředí a ochrany zaměstnanosti.

130 V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že unijní normotvůrce podle bodu 43 odůvodnění směrnice 2010/75 počítal s tím, že některé nové požadavky vyplývající z této směrnice se budou na taková stávající zařízení, jako je továrna Ilva, vztahovat až po uplynutí stanovené lhůty ode dne použitelnosti uvedené směrnice, „aby měla stávající zařízení dost času“ se těmto novým požadavkům technicky přizpůsobit.

131 Za těchto podmínek je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda zvláštní pravidla přijatá ve vztahu k továrně Ilva měla za následek, že provádění opatření nezbytných k dosažení souladu s integrovaným environmentálním povolením pro rok 2011 bylo s ohledem na míru závažnosti zjištěných škodlivých dopadů na životní prostředí a lidské zdraví odkládáno nepřiměřeně dlouho, a to nad rámec tohoto přechodného období i lhůty stanovené v čl. 21 odst. 3 směrnice 2010/75.

132 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že směrnice 2010/75 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž byla opakovaně prodlužována lhůta poskytnutá provozovateli zařízení k tomu, aby vyhověl opatřením na ochranu životního prostředí a lidského zdraví, s nimiž počítá povolení k provozu tohoto zařízení, ačkoli bylo zjištěno vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a lidského zdraví. Jestliže činnost dotčeného zařízení představuje takové ohrožení, čl. 8 odst. 2 druhý pododstavec této směrnice v každém případě vyžaduje, aby bylo provozování tohoto zařízení pozastaveno.

K nákladům řízení

133 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), ve spojení s článkem 191 SFEU a články 35 a 37 Listiny základních práv Evropské unie,**

   musí být vykládána v tom smyslu, že

   členské státy jsou povinny stanovit, že nedílnou součástí řízení o udělení a přezkoumání povolení k provozu dotčeného zařízení podle této směrnice je předchozí posouzení vlivů činnosti takového zařízení jak na životní prostředí, tak na lidské zdraví.

2) **Směrnice 2010/75 musí být vykládána v tom smyslu, že**

   při udělování nebo přezkoumávání povolení k provozu zařízení podle této směrnice musí příslušný orgán vzít do úvahy nejen znečišťující látky, jejichž výskyt lze předvídat s ohledem na povahu a druh dotčené průmyslové činnosti, ale i všechny látky, o jejichž emisích bylo vědecky prokázáno, že jsou škodlivé, a které mohou být emitovány z dotyčného zařízení, a to včetně látek uvolňujících se při této činnosti, které nebyly posuzovány v rámci původního řízení o povolení tohoto zařízení.

3) **Směrnice 2010/75 musí být vykládána v tom smyslu, že**

   brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž byla opakovaně prodlužována lhůta poskytnutá provozovateli zařízení k tomu, aby vyhověl opatřením na ochranu životního prostředí a lidského zdraví, s nimiž počítá povolení k provozu tohoto zařízení, ačkoli bylo zjištěno vážné a významné ohrožení integrity životního prostředí a lidského zdraví.

   Jestliže činnost dotčeného zařízení představuje takové ohrožení, čl. 8 odst. 2 druhý pododstavec této směrnice v každém případě vyžaduje, aby bylo provozování tohoto zařízení pozastaveno.

Podpisy.