Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

25. lipnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Članak 191. UFEU-a – Industrijske emisije – Direktiva 2010/75/EU – Integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja – Članci 1., 3., 8., 11., 12., 14., 18., 21. i 23. – Članci 35. i 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Postupci izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja – Mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi – Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš”

U predmetu C-626/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija), odlukom od 16. rujna 2022., koju je Sud zaprimio 3. listopada 2022., u postupku

C. Z. i dr.

protiv

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,

Acciaierie d’Italia Holding SpA,

Acciaierie d’Italia SpA,

uz sudjelovanje:

Regione Puglia,

Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev (izvjestitelj), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen i N. Piçarra, predsjednici vijeća, S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 7. studenoga 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za C. Z. i dr., A. Amenduni i 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 i C. Tesauro, *avvocati*,

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

– za Regione Puglia, A. Bucci i R. Lanza, *avvocate*,

– za Gruppo di Intervento Giuridico – ODV, C. Colapinto i F. Colapinto, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*.

– za Europsku komisiju, G. Gattinara i C. Valero, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 14. prosinca 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osoba C. Z. i dr., stanovnika općine Taranto (Italija) i susjednih općina, s jedne strane, i društava Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (u daljnjem tekstu: društvo Ilva), društva koje posjeduje tvornicu čelika koja se nalazi u toj općini (u daljnjem tekstu: tvornica Ilva), Acciaierie d'Italia Holding SpA i Acciaierie d'Italia SpA, s druge strane, u vezi s onečišćenjem uzrokovanim radom te tvornice i štete koja iz toga proizlazi za zdravlje ljudi.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Iz uvodne izjave 1. Direktive 2010/75 proizlazi da je njome preinačeno sedam direktiva, među kojima je i Direktiva 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL 2008., L 24, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 114.), kojom je kodificirana Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL 1996., L 257, str. 26.).

4 Uvodne izjave 2., 12., 15., 27., 29., 43. i 45. Direktive 2010/75 glase:

„(2) Kako bi se spriječilo, smanjilo i što je moguće više uklonilo onečišćenje nastalo zbog industrijskih aktivnosti u skladu s načelom ‚onečišćivač plaća' i načelom sprečavanja onečišćenja, potrebno je uspostaviti opći okvir za kontrolu glavnih industrijskih aktivnosti dajući prioritet intervenciji na izvoru, osiguravajući razborito upravljanje prirodnim resursima i prema potrebi vodeći računa o gospodarskoj situaciji i specifičnim lokalnim značajkama mjesta na kojem se odvija industrijska aktivnost.

[…]

(12) Dozvola bi trebala sadržavati sve mjere potrebne kako bi se postigla visoka razina zaštite okoliša u cjelini i kako bi se osiguralo da se postrojenjem upravlja u skladu s općim načelima prema kojima su utvrđene osnovne obveze operatera. Dozvola bi također trebala sadržavati granične vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari ili istovjetne parametre ili tehničke mjere, odgovarajuće zahtjeve za zaštitu tla i podzemnih voda i zahtjeve za praćenje stanja. Uvjete dozvole trebalo bi utvrditi na temelju najboljih raspoloživih tehnika [(NRT)].

[…]

(15) Važno je nadležnim tijelima omogućiti dovoljnu fleksibilnost u određivanju graničnih vrijednosti emisije koje osiguravaju da u normalnim uvjetima rada emisije ne prelaze razine emisija koje su povezane s [NRT-om]. […] Poštovanje graničnih vrijednosti emisija koje su utvrđene u dozvolama rezultira emisijama koje su ispod tih graničnih vrijednosti emisija.

[…]

(27) […] Članovi zainteresirane javnosti trebali bi imati pristup pravosuđu kako bi doprinijeli zaštiti prava na život u okolišu koji je siguran za osobno zdravlje i dobrobit.

[…]

(29) Veliki uređaji za loženje u velikoj mjeri doprinose emisijama onečišćujućih tvari u zrak, što ima značajan utjecaj na zdravlje ljudi i okoliš. […]

[…]

(43) Kako bi se postojećim postrojenjima osiguralo dovoljno vremena da se tehnički prilagode novim zahtjevima ove Direktive, neki od novih zahtjeva trebali bi se na ta postrojenja primjenjivati nakon fiksnog razdoblja od datuma primjene ove Direktive. Uređaji za loženje trebaju dovoljno vremena za donošenje potrebnih mjera za smanjivanje emisija kako bi zadovoljili granične vrijednosti emisije iz Priloga V.

[…]

(45) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela utvrđena posebno u Povelji o temeljnim pravima Europske unije. Ova Direktiva posebno ima za cilj promicati primjenu članka 37. te Povelje."

5 U skladu s člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet”:

„Ovom se Direktivom propisuju pravila o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja nastalog zbog industrijskih aktivnosti.

Također se propisuju pravila namijenjena sprečavanju ili, gdje to nije izvedivo, smanjenju emisija u zrak, vodu i zemlju te sprečavanju nastajanja otpada, kako bi se postigla visoka razina zaštite okoliša u cijelosti.”

6 U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚onečišćenje’ znači izravno ili neizravno, ljudskom djelatnošću izazvano ispuštanje tvari, vibracija, topline ili buke u zrak, vodu ili zemlju, koje može biti štetno za zdravlje ljudi ili kvalitetu okoliša, dovodi do štete po materijalnu imovinu, remeti značajke okoliša ili utječe na druge pravovaljane oblike korištenja okoliša;

3. ‚postrojenje’ znači nepokretna tehnička jedinica u kojoj se obavljaju jedna ili više djelatnosti iz Priloga I. ili dijela 1. Priloga VII., kao i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti tehnički povezane s djelatnostima koje se obavljaju na toj lokaciji iz tih priloga i koje bi mogle imati utjecaj na emisije i onečišćenje;

[…]

5. ‚granična vrijednost emisije’ znači masa izražena u obliku određenih specifičnih parametara, koncentracija i/ili razina emisije koja se ne smije prekoračiti tijekom jednog ili više vremenskih razdoblja;

6. ‚standard kvalitete okoliša’ znači skup zahtjeva koje određeni okoliš ili njegova sastavnica moraju ispuniti u određenom roku, kako je utvrđeno u zakonodavstvu Unije;

[…]

8. ‚opća obvezujuća pravila’ znači granične vrijednosti emisije ili ostali uvjeti, barem na razini sektora, koji su doneseni kako bi se pomoću njih izravno utvrdili uvjeti dozvole;

[…]

10. ‚[NRT]’ znači najučinkovitiji i najnapredniji razvojni stupanj u razvoju djelatnosti i njihovih metoda rada koji pokazuje praktičnu pogodnost tehnike za postizanje graničnih vrijednosti emisija i drugih uvjeta okolišne dozvole te koji je razvijen da sprečava, ili tamo gdje to nije izvedivo, smanjuje emisije i utjecaj na okoliš u cjelini:

(a) ‚tehnike’ znači i tehnologija koja se koristi i način na koji je postrojenje projektirano, izgrađeno, održavano, korišteno i stavljeno izvan uporabe;

(b) ‚raspoložive tehnike' znači one tehnike razvijene u rasponu koji dopušta primjenu u odgovarajućem industrijskom sektoru, u gospodarski i tehnički održivim uvjetima, uzimajući u obzir i troškove i prednosti, bez obzira na to da li se navedene tehnike koriste ili proizvode u predmetnoj državi članici, sve dok su one razumno dostupne operateru;

(c) ‚najbolje' znači najučinkovitije u postizanju visoke opće razine zaštite okoliša kao cjeline;

[…]"

7 Članak 4. te direktive, naslovljen „Obveza posjedovanja dozvole", u stavku 1. navodi:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da nijedno postrojenje ili uređaj za loženje, postrojenje za spaljivanje otpada ili postrojenje za suspaljivanje otpada ne radi bez dozvole.

[…]"

8 Članak 5. Direktive 2010/75, naslovljen „Dodjela dozvole", u stavku 1. predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje ostale zahtjeve iz nacionalnog zakonodavstva ili zakonodavstva Unije, nadležno tijelo dodjeljuje dozvolu ako postrojenje udovolji zahtjevima ove Direktive."

9 Članak 8. te direktive, naslovljen „Neispunjavanje obveza", glasi:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se poštuju uvjeti dozvola.

2. U slučaju kršenja uvjeta dozvola, države članice osiguravaju da:

(a) operater odmah obavijesti nadležno tijelo;

(b) operater odmah poduzme mjere za ograničavanje posljedica za okoliš i za sprečavanje mogućih nezgoda i nesreća;

(c) nadležno tijelo zahtijeva od operatera da poduzme sve odgovarajuće dopunske mjere koje nadležno tijelo smatra potrebnima kako bi se ponovo postigla sukladnost.

Rad postrojenja […] prekida se ako kršenje uvjeta dozvole predstavlja neposrednu opasnost za zdravlje ljudi ili ako prijeti uzrokovanjem neposrednog značajnog štetnog učinka na okoliš te do ponovnog postizanja sukladnosti […]."

10 Člankom 10. navedene direktive, naslovljenim „Područje primjene", određuje se:

„Ovo poglavlje primjenjuje se na aktivnosti koje su utvrđene u Prilogu I. i, gdje je primjenjivo, kojima se dostižu pragovi kapaciteta utvrđeni u tom Prilogu."

11 Članak 11. te direktive, naslovljen „Opća načela kojima se utvrđuju osnovne obveze operatera", predviđa:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale da se postrojenjima upravlja u skladu sa sljedećim načelima:

(a) poduzimaju se sve odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćenja;

(b) primjenjuj[e] se [NRT];

(c) ne uzrokuje se značajno onečišćenje;

[…]”

12 Članak 12. Direktive 2010/75, naslovljen „Zahtjevi za dozvole”, u stavku 1. predviđa:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale da zahtjev za dozvolu sadrži opis sljedećeg:

[…]

(f) prirode i količine predvidivih emisija iz postrojenja u svaki medij, kao i utvrđivanja značajnih učinaka emisija na okoliš;

[…]

(i) daljnjih mjera koje su planirane kako bi se zadovoljila opća načela osnovnih obveza operatera iz članka 11.;

(j) mjera koje su planirane za praćenje emisija u okoliš;

[…]”

13 U skladu s člankom 14. te direktive, naslovljenim „Uvjeti dozvola”:

„1. Države članice jamče da dozvola uključuje sve mjere potrebne za ispunjavanje zahtjeva iz članka 11. i članka 18.

Te mjere uključuju barem sljedeće:

(a) granične vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. i za ostale onečišćujuće tvari za koje je vjerojatno da će biti emitirane iz predmetnog postrojenja u značajnim količinama, vodeći računa o njihovoj prirodi i njihovom potencijalu za prijenos onečišćenja s jednog medija na drugi;

[…]

2. U smislu stavka 1.(a), granične vrijednosti emisija mogu se dopuniti ili zamijeniti jednakovrijednim parametrima ili tehničkim mjerama, koji osiguravaju jednaku razinu zaštite okoliša.

3. Zaključci o NRT-u predstavljaju referencu za utvrđivanje uvjeta dozvole.

4. Ne dovodeći u pitanje članak 18., nadležno tijelo može odrediti strože uvjete dozvole od onih koji su postignuti korištenjem [NRT-a], kako je opisano u zaključcima o NRT-u. Države članice mogu uspostaviti pravila unutar kojih nadležno tijelo može odrediti takve strože uvjete.

[…]

6. Ako aktivnost ili vrsta proizvodnog procesa koji se odvija u postrojenju nije obuhvaćena nijednim od zaključaka o NRT-u ili se ti zaključci ne odnose na sve potencijalne učinke koje aktivnost ili proces imaju na okoliš, nadležno tijelo nakon prethodnih savjetovanja s operaterom utvrđuje uvjete dozvole na temelju [NRT-a] koje je utvrdilo za predmetne aktivnosti ili procese, posvećujući posebnu pažnju kriterijima iz Priloga III.

[…]”

14 Članak 15. navedene direktive, naslovljen „Granične vrijednosti emisije, jednakovrijedni parametri i tehničke mjere”, u stavcima 2. i 3. predviđa:

„2. Ne dovodeći u pitanje članak 18., granične vrijednosti emisije i jednakovrijedni parametri i tehničke mjere iz članka 14. stavaka 1. i 2. temelje se na [NRT-u], bez propisivanja uporabe bilo koje tehnike ili posebne tehnologije.

3. Nadležno tijelo utvrđuje granične vrijednosti emisije koje osiguravaju da u normalnim radnim uvjetima emisije ne prelaze razine emisije povezane s [NRT-om] kako je propisano u odlukama o zaključcima o NRT-u iz članka 13. stavka 5. kroz jedno od sljedećeg:

(a) utvrđivanje graničnih vrijednosti emisije koje ne prelaze razine emisije koje su povezane s [NRT-om]. Te su granične vrijednosti emisije izražene za ista ili kraća vremenska razdoblja i pod istim referentnim uvjetima kao razine emisije povezane s [NRT-om]; ili

(b) utvrđivanje različitih graničnih vrijednosti emisije od onih iz točke (a) u smislu vrijednosti, vremenskih razdoblja i referentnih uvjeta.

Ako se primjenjuje točka (b), nadležno tijelo barem jednom godišnje procjenjuje rezultate praćenja emisije kako bi osiguralo da emisije u normalnim uvjetima rada ne prelaze razine emisije koje su povezane s [NRT-om].”

15 Članak 18. te direktive, naslovljen „Standardi kvalitete okoliša”, glasi:

„Ako standard kvalitete okoliša zahtijeva strože uvjete od onih koji se mogu postići korištenjem [NRT-a], u dozvolu se uključuju dodatne mjere, ne dirajući u ostale mjere koje se mogu poduzeti kako bi se poštovale norme kvalitete okoliša.”

16 Članak 21. Direktive 2010/75, naslovljen „Ponovno razmatranje i ažuriranje uvjeta dozvole od strane nadležnog tijela”, određuje:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da nadležno tijelo periodično razmatra, u skladu sa stavkom 2. do stavka 5., sve uvjete dozvole i kada je to potrebno za osiguranje sukladnosti s ovom Direktivom, ažurira te uvjete.

2. Na zahtjev nadležnog tijela operater dostavlja sve podatke potrebne za ponovno razmatranje uvjeta dozvole, uključujući posebno rezultate praćenja emisije i ostale podatke koji omogućuju usporedbu rada postrojenja s [NRT-om] opisanim u primjenjivim zaključcima o NRT-u i s razinama emisije koje su povezane s [NRT-om].

Kod ponovnog razmatranja uvjeta dozvole, nadležno tijelo koristi sve podatke prikupljene praćenjem ili inspekcijom.

3. U roku od 4 godine od objavljivanja odluka o zaključcima o NRT-u u skladu s člankom 13. stavkom 5. koji se odnosi na glavne aktivnosti postrojenja nadležno tijelo osigurava:

(a) da se svi uvjeti dozvole za predmetno postrojenje ponovno razmotre i, prema potrebi, ažuriraju kako bi se osigurala sukladnost s ovom Direktivom, a posebno s člankom 15. stavcima 3. i 4., gdje je primjenjivo;

(b) usklađenost postrojenja s tim uvjetima dozvole.

[…]

5. Uvjeti dozvole ponovno se razmatraju i prema potrebi ažuriraju barem u sljedećim slučajevima:

(a) onečišćenje koje je uzrokovalo postrojenje je takvog značaja da je postojeće granične vrijednosti emisije potrebno revidirati ili nove vrijednosti treba uključiti u dozvolu;

(b) sigurnost rada zahtijeva uporabu drugih tehnika;

(c) ako je potrebna sukladnost s novim ili revidiranim standardom kvalitete okoliša u skladu s člankom 18.”

17 Članak 23. te direktive, naslovljen „Inspekcije zaštite okoliša”, u stavku 4. četvrtom podstavku točki (a) propisuje:

„Sustavno procjenjivanje rizika za okoliš temelji se barem na sljedećim kriterijima:

(a) potencijalni i stvarni učinci koje predmetno postrojenje ima na zdravlje ljudi i okoliš, vodeći računa o razinama i vrstama emisija, osjetljivosti lokalnog okoliša i riziku od nesreća.”

18 Članak 80. navedene direktive, naslovljen „Prenošenje”, u stavku 1. određuje:

„Države članice donose zakone i ostale propise potrebne za […] do 7. siječnja 2013.

Države članice te mjere primjenjuju od istog datuma.

[…]”

19 Članak 82. te direktive, naslovljen „Prijelazne odredbe”, u stavku 1. predviđa:

„U vezi s postrojenjima koja obavljaju aktivnosti iz Priloga I. […], države članice primjenjuju zakone i ostale propise donesene u skladu s člankom 80. stavkom 1. od 7. siječnja 2014., osim poglavlja III. i Priloga V.”

Talijansko pravo

Zakonodavna uredba br. 152/2006

20 Decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (Zakonodavna uredba br. 152 o pravilima u području okoliša) od 3. travnja 2006. (redovni dodatak GURI-ju br. 88 od 14. travnja 2006.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 152/2006), uređuje industrijske i proizvodne djelatnosti, uključujući djelatnosti u sektoru čelika, te ima za cilj zaštitu okoliša i zdravlja ljudi od onečišćenja koje iz njih proizlazi. Tom se zakonodavnom uredbom provodi Direktiva 2010/75.

21 Članak 5. stavak 1. navedene zakonodavne uredbe predviđa da procjenu utjecaja na zdravlje „provodi podnositelj zahtjeva, na temelju smjernica koje je izradilo Ministarstvo zdravlja […] radi procjene ukupnih, izravnih i neizravnih, učinaka koje provedba i iskorištavanje projekta mogu imati na zdravlje stanovništva”. Taj članak 5. definira „utjecaj na okoliš” u smislu da se taj utjecaj, osobito, odnosi na „značajne izravne i neizravne učinke plana, programa ili projekta” na „populaciju i zdravlje ljudi”. U njemu je „onečišćenje” definirano kao, među ostalim, „izravno ili neizravno uvođenje, kao posljedica ljudske djelatnosti, tvari, vibracija, topline ili buke ili, općenitije, fizikalnih ili kemijskih agensa u zrak, vodu ili zemlju, koji mogu naštetiti zdravlju ljudi”.

22 Na temelju članka 19. te zakonodavne uredbe, koji se odnosi na postupak procjene utjecaja na okoliš (PUO), značajke projekata moraju se ocijeniti uzimajući u obzir rizik za zdravlje ljudi, uključujući u svrhu provjere, po službenoj dužnosti, novih značajnih učinaka na okoliš, koji nisu oni koje je naveo podnositelj zahtjeva za dozvolu, kao i očitovanja zaprimljena tijekom postupka i sve druge procjene provedene u skladu s važećim propisima.

23 Članak 22. Zakonodavne uredbe br. 152/2006, koji se odnosi na studiju utjecaja na okoliš, predviđa da podnositelj zahtjeva za izdavanje dozvole mora provesti tu studiju navodeći, među ostalim, vjerojatne značajne učinke dotičnog projekta na okoliš i mjere za izbjegavanje, sprečavanje, smanjenje i kompenzaciju njegovih vjerojatnih negativnih utjecaja na okoliš planiranjem praćenja mogućih značajnih i negativnih utjecaja na okoliš koji proizlaze iz provedbe i početka rada tog projekta.

24 U skladu s člankom 23. stavkom 2. te zakonodavne uredbe, kako bi ishodio PUO, kojim je uvjetovano ishođenje integrirane okolišne dozvole, podnositelj zahtjeva koji traži dozvolu za određene projekte također mora dostaviti procjenu utjecaja na zdravlje, odnosno poseban instrument za procjenu utjecaja djelatnosti koje se mogu odobriti na zdravlje ljudi.

25 U skladu s člankom 29.quater stavkom 7. navedene zakonodavne uredbe, dotični načelnik općine ima ovlast zahtijevati ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole zbog razloga javnog zdravlja.

26 Članak 29.decies iste zakonodavne uredbe odnosi se na obveze dotičnog operatera u pogledu kontrole i dostave podataka kao i na provjere i kontrole koje se odnose na poštovanje tih obveza i uvjeta integrirane okolišne dozvole.

Posebna pravila koja se primjenjuju na društvo Ilva

27 Tribunale di Taranto (Sud u Tarantu, Italija) naložio je u srpnju 2012. privremenu zapljenu, bez prava korištenja, opreme „tople zone” tvornice Ilva te svih materijala društva Ilva. Odlukom od 26. listopada 2012. o integriranoj okolišnoj dozvoli za 2012. Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministar okoliša i zaštite kopna i mora, Italija) ponovno je razmotrio integriranu okolišnu dozvolu izdanu društvu Ilva 4. kolovoza 2011. Kontinuitet proizvodnje zajamčen je posebnim pravilima o odstupanjima.

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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 207, koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 231 od 24. prosinca 2012. o hitnim mjerama za zaštitu zdravlja, okoliša i razine zaposlenosti u slučaju krize u industrijskim postrojenjima od nacionalnog strateškog interesa) od 3. prosinca 2012. (GURI br. 282 od 3. prosinca 2012., str. 4.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 207/2012), u članku 1. stavku 1. uveo je pojam „industrijsko postrojenje od nacionalnog strateškog interesa” predviđajući da, kada postoji apsolutna potreba za očuvanjem radnih mjesta i proizvodnje, ministar okoliša i zaštite kopna i mora može, prilikom ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole, dopustiti nastavak predmetne djelatnosti u razdoblju od 36 mjeseci, pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi propisani u odluci o ponovnom razmatranju dotične integrirane okolišne dozvole, čak i ako je pravosudno tijelo zaplijenilo imovinu poduzetnika ne dovodeći u pitanje obavljanje njegove gospodarske djelatnosti. Na temelju te odredbe tvornica Ilva smatrala se takvim industrijskim postrojenjem od nacionalnog strateškog interesa. Slijedom toga, društvu Ilva bilo je dopušteno da nastavi s proizvodnjom u toj tvornici, kao i to da svoje proizvode stavlja na tržište, do 3. prosinca 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 61, koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 89 od 3. kolovoza 2013. o hitnim mjerama za zaštitu okoliša, zdravlja i zapošljavanja u poduzetnicima od nacionalnog strateškog interesa) od 4. lipnja 2013. (GURI br. 129 od 4. lipnja 2013., str. 1.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 61/2013), u članku 1. stavku 1. predviđa mogućnost da se u sustav „izvanrednih povjerenika”, odnosno privremenih upravitelja koje odredi vlada, stavi svaki poduzetnik koji ispunjava određene kriterije veličine i upravlja barem jednim industrijskim postrojenjem od strateškog nacionalnog interesa ako je „proizvodna djelatnost objektivno podrazumijevala i podrazumijeva ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlja zbog ponovljenog nepoštovanja integrirane okolišne dozvole”. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61/2013, uvjeti za sustav izuzeća predviđen tim člankom 1. stavkom 1. bili su ispunjeni u slučaju društva Ilva.

30 Na temelju članka 1. stavka 5. te uredbe sa zakonskom snagom, odbor triju stručnjaka trebao je izraditi „plan okolišnih i zdravstvenih mjera koji predviđa radnje i rokove potrebne za osiguranje poštovanja zakonskih zahtjeva i integrirane okolišne dozvole”, čije je odobrenje „jednako izmjeni integrirane okolišne dozvole”. Osim toga, u skladu s člankom 1. stavkom 7. navedene uredbe sa zakonskom snagom, mjere propisane integriranom okolišnom dozvolom trebale su biti provedene u roku od „36 mjeseci od datuma stupanja na snagu zakona kojim se mijenja [ta uredba sa zakonskom snagom]”, odnosno prije 3. kolovoza 2016.

31 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 (Uredba predsjednika Vijeća ministara o odobrenju plana mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja, u skladu s člankom 1. stavcima 5. i 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 61 od 4. lipnja 2013., koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 89 od 3. kolovoza 2013.) od 14. ožujka 2014. (GURI br. 105 od 8. svibnja 2014., str. 34.) (u daljnjem tekstu: Uredba predsjednika Vijeća ministara iz 2014.), ponovno je produljio prvotno određene rokove za provedbu mjera sanacije okoliša predviđenih integriranom okolišnom dozvolom za 2011. odnosno 2012.

32 Članak 2. stavak 5. decreto-leggea 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 1, koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 20 od 4. ožujka 2015. o hitnim mjerama za iskorištavanje poduzetnika od nacionalnog strateškog interesa u poteškoćama i za razvoj grada i područja Taranto) od 5. siječnja 2015. (GURI br. 3 od 5. siječnja 2015., str. 1.) predviđa da će se plan mjera i djelatnosti zaštite okoliša i zdravlja koji je odobren Uredbom predsjednika Vijeća ministara iz 2014. „smatrati provedenim ako je do 31. srpnja 2015. provedeno barem 80 % zahtjeva čiji je rok za provedbu određen do tog datuma". Usto, krajnji rok za provedbu preostalih zahtjeva isticao je 3. kolovoza 2016., nakon čega je taj datum produljen do 30. rujna 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 98, koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 151 od 1. kolovoza 2016. o hitnim mjerama za dovršetak postupka prijenosa poduzeća grupe Ilva) od 9. lipnja 2016. (GURI br. 133 od 9. lipnja 2016., str. 1.) propisao je, među ostalim, donošenje nove uredbe predsjednika Vijeća ministara koja ima vrijednost integrirane okolišne dozvole, a koja zamjenjuje PUO.

34 Decreto-legge n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini (Uredba sa zakonskom snagom br. 244, koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 19 od 27. veljače 2017. o produljenju i utvrđivanju rokova) od 30. prosinca 2016. (GURI br. 304 od 30. prosinca 2016., str. 13.), konačno je produljio rok za provedbu posebnih mjera sanacije okoliša do 23. kolovoza 2023.

35 Mjere i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja predviđene Uredbom sa zakonskom snagom br. 98 od 9. lipnja 2016., usvojene su decretom 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 (Uredba predsjednika Vijeća ministara o odobrenju plana mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja, koja je sadržana u Uredbi predsjednika Vijeća ministara od 14. ožujka 2014., u skladu s člankom 1. stavkom 8.1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 191 od 4. prosinca 2015., koja je, uz izmjene, pretvorena u zakon Zakonom br. 13 od 1. veljače 2016.) od 29. rujna 2017. (GURI br. 229 od 30. rujna 2017., str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba predsjednika Vijeća ministara iz 2017.), koji predstavlja integriranu okolišnu dozvolu za 2017. i kojim se okončavaju svi postupci u pogledu integrirane okolišne dozvole koji su u tijeku pri Ministarstvu okoliša i zaštite kopna i mora. Tom je integriranom okolišnom dozvolom za 2017. potvrđena odgoda roka navedenog u prethodnoj točki.

Glavni postupak i prethodna pitanja

36 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su Tribunaleu di Milano (Sud u Milanu, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, kolektivnu tužbu za zaštitu prava homogene prirode, čiji je cilj zaštititi oko 300 000 stanovnika općine Taranto i susjednih općina. Prema njihovim tvrdnjama, na ta prava ozbiljno utječe djelatnost tvornice Ilva.

37 Tužitelji iz glavnog postupka tom tužbom traže zaštitu svojeg prava na zdravlje, prava na spokojstvo i mir u življenju te prava na zdravu klimu. Tvrde da je povreda tih prava trenutačna i trajna zbog namjernih radnji koje uzrokuju onečišćenje uzrokovano emisijama iz tvornice Ilva, koje te stanovnike izlažu povišenoj stopi smrtnosti i oboljenja. Područja dotičnih općina klasificirana su kao „područje od nacionalnog interesa” zbog ozbiljnog onečišćenja okolišnih sastavnica poput vode, zraka i tla.

38 Tužitelji iz glavnog postupka temelje svoje tvrdnje na procjenama štete za zdravlje provedenima tijekom 2017., 2018. i 2021., kojima se utvrđuje postojanje uzročne veze između promjene zdravstvenog stanja stanovnika regije Taranto i emisija tvornice Ilva, osobito što se tiče čestica PM10, čiji je promjer jednak ili manji od deset mikrometara, i sumporova dioksida (SO_2) industrijskog podrijetla. Također se pozivaju na „Izvješće posebnog izvjestitelja o obvezama u pogledu ljudskih prava koje se odnose na uživanje sigurnog, čistog, zdravog i održivog okoliša” Vijeća UN-a za ljudska prava od 12. siječnja 2022., u kojem je aglomeracija Taranto uvrštena na popis „žrtvovanih područja”, odnosno područja obilježenih ekstremnim razinama onečišćenja i kontaminacije otrovnim tvarima u kojima ranjive i marginalizirane populacije mnogo više od drugih trpe posljedice izloženosti onečišćenju i opasnim tvarima na zdravlje, ljudska prava i okoliš.

39 Tužitelji iz glavnog postupka kritizirali su i odgodu roka od 36 mjeseci, predviđenog Uredbom sa zakonskom snagom br. 207/2012 za provedbu integrirane okolišne dozvole za 2012. Oni su, među ostalim, zatražili od suda koji je uputio zahtjev da naloži zatvaranje „tople zone” tvornice Ilva ili prestanak odgovarajućih djelatnosti. Od njega su, podredno, zatražili da naloži tuženicima iz glavnog postupka da zatvore koksare ili prestanu s odgovarajućim djelatnostima i, podrednije tomu, da im naloži prestanak proizvodne djelatnosti te „tople zone” do potpune provedbe zahtjeva iz plana zaštite okoliša predviđenog integriranom okolišnom dozvolom za 2017. Naposljetku, zatražili su od tog suda da u svakom slučaju tuženicima iz glavnog postupka naloži da donesu poslovni plan kojim se predviđa eliminiranje najmanje 50 % emisija stakleničkih plinova povezanih s emisijama koje proizlaze iz proizvodnje šest milijuna tona čelika godišnje između datuma njihova zahtjeva i 2026., ili da poduzmu odgovarajuće mjere za eliminiranje ili smanjenje učinaka utvrđenih povreda.

40 Sud koji je uputio zahtjev navodi, kao prvo, da talijansko pravo ne predviđa da je procjena štete za zdravlje sastavni dio postupka izdavanja ili ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole. Navodi da također nije predviđeno da se, kada takva procjena pokaže rezultate koji pokazuju neprihvatljivost opasnosti za zdravlje brojne populacije izložene emisijama onečišćujućih tvari, ta dozvola mora ponovno razmotriti u kratkom roku i na odlučan način. To pravo, u biti, predviđa naknadnu procjenu štete za zdravlje, s kojom je ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole tek eventualno povezano. Stoga bi nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku mogao biti u suprotnosti s Direktivom 2010/75, tumačenom s obzirom na načelo opreznosti.

41 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je gradonačelnik Taranta aktom od 21. svibnja 2019., na temelju Zakonodavne uredbe br. 152/2006, zatražio ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole iz 2017., uglavnom na temelju izvješća koja su sastavila nadležna

zdravstvena tijela, iz kojih proizlazi postojanje neprihvatljivog rizika za zdravlje stanovništva. Tijekom svibnja 2019. Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora naložilo je ponovno razmatranje te dozvole. Iz istrage koju su provela ta tijela proizlazi da se pri praćenju emisija tvornice Ilva trebaju uzeti u obzir barem sve onečišćujuće tvari obuhvaćene konačnim izvješćem o procjeni štete za zdravlje, koje je za regiju Taranto sastavljeno 2018., kao i druge onečišćujuće tvari poput bakra, žive i naftalena iz raspršenih izvora u toj tvornici te čestice PM2,5 i PM10 iz raspršenih izvora i kanaliziranih ispuštanja. Riječ je o „dodatnom dijelu" tvari koje su onečišćujuće i potencijalno štetne za zdravlje ljudi. Međutim, posebna pravila koja se primjenjuju na društvo Ilva omogućavaju ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole koja mu je izdana a da se pritom ne uzimaju u obzir onečišćujuće tvari navedene u tom dodatnom dijelu kao ni njihovi štetni učinci na populaciju Taranta.

42 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev ističe da su se barem 80 % zahtjeva iz integrirane okolišne dozvole za 2012. te plan mjera i djelatnosti zaštite okoliša i zdravlja, koji je odobren Uredbom predsjednika Vijeća ministara iz 2014., prvotno morali ispuniti najkasnije do 31. srpnja 2015. Međutim, taj je krajnji datum bio odgođen za više od sedam i pol godina, što odgovara odgodi za jedanaest godina od dana zapljene u kaznenom postupku koja je dovela do donošenja posebnih pravila primjenjivih na društvo Ilva, navedenih u točkama 27. do 35. ove presude. Do te je odgode došlo, s jedne strane, zbog postojanja industrijske djelatnosti za koju sam talijanski zakonodavac smatra da predstavlja ozbiljan rizik za zdravlje ljudi i okoliš i, s druge strane, radi obavljanja i dovršetka radova koji, u teoriji, moraju djelatnost proizvodnje čelika društva Ilva učiniti sigurnom za zdravlje ljudi koji žive u blizini tvornice tog društva.

43 U tim je okolnostima Tribunale di Milano (Sud u Milanu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Mogu li se Direktiva [2010/75] i, konkretno, uvodne izjave 4., 18., 34., 28. i 29. te članak 3. točka 2. i članci 11., 12. i 23. [te direktive] i načelo opreznosti i zaštite ljudskog zdravlja iz [članka 191. UFEU-a] tumačiti na način da se na temelju nacionalnog zakona neke države članice toj državi članici omogućuje da propiše da procjena štete za zdravlje predstavlja akt koji nije povezan s postupkom izdavanja i ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole, u ovom slučaju [Uredbe predsjednika Vijeća ministara] iz 2017., i čija izrada ne može imati automatske učinke na pravodobno i djelotvorno uzimanje u obzir koje obavlja nadležno tijelo u okviru postupka ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole odnosno uredbe predsjednika Vijeća ministara, osobito kada rezultati te procjene pokažu da nije prihvatljiv rizik za zdravlje za znatan dio stanovništva na koji utječu emisije onečišćujućih tvari ili [navedenu] direktivu treba, suprotno tomu, tumačiti na način:
   i. da se prihvatljiv rizik za zdravlje ljudi može procijeniti na temelju znanstvene epidemiološke analize;
   ii. da procjena štete za zdravlje treba biti akt koji je povezan s postupkom izdavanja i ponovnog razmatranja integrirane okolišne dozvole odnosno uredbe predsjednika Vijeća ministara, pa čak i nužan preduvjet tog postupka, a osobito akt koji tijelo nadležno za izdavanje i ponovno razmatranje integrirane okolišne dozvole treba djelotvorno i pravodobno uzeti u obzir?

2. Mogu li se Direktiva [2010/75] i, konkretno, uvodne izjave 4., [15.], 18., 21., 34., 28. i 29. te članak 3. točka 2. i članci 11., 14., 15., 18. i 21. [te direktive] tumačiti na način da na temelju nacionalnog zakona neke države članice ta država članica treba propisati da u integriranoj okolišnoj dozvoli (u ovom slučaju u integriranoj okolišnoj dozvoli iz 2012. [godine], Uredbi predsjednika Vijeća ministara iz 2014. i Uredbi predsjednika Vijeća ministara iz 2017.) uvijek

treba uzeti u obzir sve tvari na koje se odnose emisije i koje su znanstveno dokazane kao štetne, što uključuje čestice PM10 i PM2,5 koje u svakom slučaju potječu iz uređaja na koji se odnosi procjena, odnosno može li se Direktiva tumačiti na način da integrirana okolišna dozvola (upravna odluka o odobrenju) treba obuhvaćati samo onečišćujuće tvari koje su predviđene *a priori* zbog prirode i vrste industrijske djelatnosti koja se obavlja?

3. Mogu li se Direktiva [2010/75] i, konkretno, uvodne izjave 4., 18., 21., 22., 28., 29., 34. i 43. te članak 3. točke 2. i 25. i članci 11., 14., 16. i 21. [te direktive] tumačiti na način da na temelju nacionalnog zakona neke države članice ta država članica, u slučaju industrijske djelatnosti koja podrazumijeva ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlje ljudi, rok odobren operateru kako bi industrijsku djelatnost uskladio s dodijeljenom dozvolom provedbom mjera i aktivnosti za zaštitu okoliša i zdravlja koje su predviđene u toj dozvoli može odgoditi za otprilike sedam i pol godina od prvotno određenog roka, tako da taj rok ukupno traje 11 godina?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

44 Tuženici iz glavnog postupka smatraju da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten zbog triju razloga.

45 Kao prvo, tvrde da taj zahtjev ne ispunjava zahtjeve predviđene člankom 94. točkama (b) i (c) Poslovnika Suda. Sud koji je uputio zahtjev ne definira u dostatnoj mjeri činjenični i zakonodavni okvir prethodnih pitanja i ne iznosi razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju odredaba prava Unije na koje se odnose ta pitanja.

46 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu obvezan donijeti odluku (presuda od 21. prosinca 2023., Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, t. 33. i navedena sudska praksa).

47 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 7. travnja 2022., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, t. 38. i navedena sudska praksa).

48 Osim toga, valja podsjetiti na to da je, na temelju članka 94. točaka (a) do (c) Poslovnika, nacionalni sud dužan u svojem zahtjevu odrediti činjenični i zakonodavni okvir glavnog postupka i pružiti potrebna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži, kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredaba i nacionalnog propisa koji je primjenjiv u sporu koji je pred njim pokrenut. Na te se kumulativne zahtjeve u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku, usto, podsjeća u točkama 13., 15. i 16. Preporuka Suda Europske

unije namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1.) (presuda od 16. studenoga 2023., Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, C-283/22, EU:C:2023:886, t. 19. i navedena sudska praksa).

49 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku nedvojbeno proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra da su njegova prethodna pitanja relevantna za ocjenu osnovanosti zahtjeva koje su mu uputili tužitelji iz glavnog postupka. U njemu izričito navodi, s jedne strane, da želi doznati proizlaze li određene posebne obveze iz prava Unije u kontekstu glavnog predmeta i, s druge strane, da će tumačenje tog prava koje dâ Sud imati odlučujući utjecaj na ocjenu zakonitosti industrijske djelatnosti koju obavlja tvornica Ilva. Slijedom toga, predmet glavnog postupka u dovoljnoj je mjeri izložen u tom zahtjevu koji, usto, sadržava sve informacije potrebne da bi Sud mogao na koristan način odgovoriti na ta pitanja.

50 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev u svojem je zahtjevu za prethodnu odluku naveo primjenjive odredbe prava Unije i razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju tih odredaba. Usto, iz tog zahtjeva proizlazi da je tumačenje navedenih odredaba povezano s predmetom glavnog postupka, s obzirom na to da to tumačenje može utjecati na ishod tog spora.

51 Prvi razlog nedopuštenosti koji su istaknuli tuženici iz glavnog postupka stoga treba odbiti.

52 Kao drugo, tuženici iz glavnog postupka ističu da je utvrđenje prema kojem je novi rok predviđen za osiguranje usklađenosti rada tvornice Ilva s nacionalnim mjerama za zaštitu okoliša i zdravlja u skladu s Direktivom 2010/75 postalo pravomoćno nakon mišljenja Consiglia di Stato (Državno vijeće, Italija), čiju ocjenu sud koji je uputio zahtjev ne može dovesti u pitanje.

53 U tom pogledu, valja podsjetiti na važnost načela pravomoćnosti kako u pravnom sustavu Europske unije tako i u nacionalnim pravnim sustavima. Prema tome, pravo Unije ne zahtijeva ni da, radi uzimanja u obzir načina na koji je relevantne odredbe tog prava protumačio Sud, nacionalno sudsko tijelo mora načelno ponovno ispitati svoju odluku koja je postala pravomoćna (vidjeti u tom smislu presudu od 7. travnja 2022., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, t. 92. i 94. i navedenu sudsku praksu).

54 Međutim, to načelo ne može, kao takvo, dovesti do zaključka o nedopuštenosti predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku. Sud je stoga presudio da nacionalni sud ne može valjano smatrati da ne može protumačiti nacionalnu odredbu u skladu s pravom Unije samo zato što su drugi sudovi tu odredbu tumačili na način koji nije usklađen s tim pravom (vidjeti u tom smislu presudu od 7. travnja 2022., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, t. 97. do 104.).

55 Prema tome, drugi razlog nedopuštenosti koji su istaknuli tuženici iz glavnog postupka također treba odbiti.

56 Kao treće, tuženici iz glavnog postupka ističu da, prema nacionalnom postupovnom pravu, u okviru spora između pojedinaca, redovni sud može izuzeti iz primjene upravni akt samo ako povreda prava na koju se poziva jedna od stranaka nije povezana s ocjenom zakonitosti tog akta, što ovdje nije slučaj. Usto, čak i ako bi Sud tumačio Direktivu 2010/75 na način da se procjena zdravstvenih utjecaja rada postrojenja mora provesti prije izdavanja dozvole za rad tog postrojenja ili prilikom ponovnog razmatranja te dozvole, na nacionalnom je zakonodavcu da donese akt za prenošenje u svrhu definiranja sadržaja te procjene.

57 U tom pogledu, s jedne strane, valja naglasiti da, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 62. svojeg mišljenja, okolnost da se spor koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev vodi među pojedincima ne može, kao takva, dovesti do nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, t. 35.).

58 S druge strane, točno je da, na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a, obvezujući karakter direktive, koji predstavlja osnovu za mogućnost pozivanja na direktivu, postoji samo u odnosu na „svaku državu članicu kojoj je upućena”. Iz toga slijedi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, da direktiva sama po sebi ne može pojedincu nametnuti obveze, pa se na nju kao takvu nije moguće pozvati pred nacionalnim sudom protiv pojedinca (presuda od 22. prosinca 2022., Sambre & Biesme i Commune de Farciennes, C-383/21 i C-384/21, EU:C:2022:1022, t. 36. i navedena sudska praksa).

59 Međutim, valja podsjetiti na to da, kada se pojedinci ne pozivaju na takvu direktivu protiv pojedinca već protiv države članice, oni to mogu učiniti bez obzira na to u kojem svojstvu potonja djeluje. Treba, naime, izbjeći situaciju u kojoj bi država članica mogla imati koristi od svojeg nepoštovanja prava Unije (presuda od 22. prosinca 2022., Sambre & Biesme i Commune de Farciennes, C-383/21 i C-384/21, EU:C:2022:1022, t. 37. i navedena sudska praksa).

60 U tom se smislu, na temelju sudske prakse navedene u prethodnoj točki ove presude, s državom članicom i tijelima njezine uprave moraju izjednačiti tijela i subjekti, bili oni privatnopravni ili ne, koji su pod vlašću ili nadzorom tijela javne vlasti države ili kojima je država članica povjerila izvršavanje zadaće od javnog interesa te koji u tu svrhu imaju posebne ovlasti, šire od onih koje proizlaze iz pravila koja se primjenjuju na odnose između pojedinaca (presuda od 22. prosinca 2022., Sambre & Biesme i Commune de Farciennes, C-383/21 i C-384/21, EU:C:2022:1022, t. 38. i navedena sudska praksa).

61 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Uredba sa zakonskom snagom br. 207/2012 u svojem članku 1. stavku 1. određuje da je „[tvornica Ilva] industrijsko postrojenje od nacionalnog strateškog interesa”.

62 Iz tog zahtjeva također proizlazi da Uredba sa zakonskom snagom br. 61/2013 u svojem članku 1. stavku 1. predviđa mogućnost da se u sustav „izvanrednih povjerenika” stavi svaki poduzetnik koji ispunjava određene kriterije veličine i upravlja barem jednim industrijskim postrojenjem od nacionalnog strateškog interesa ako je „proizvodna djelatnost objektivno podrazumijevala i podrazumijeva ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlja zbog ponavljajućeg nepoštovanja integrirane okolišne dozvole”. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da su, na temelju članka 2. stavka 1. te uredbe sa zakonskom snagom, u slučaju društva Ilva bili ispunjeni uvjeti za sustav izuzeća predviđen u tom članku 1. stavku 1.

63 Naposljetku, valja istaknuti da u okviru spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelji iz glavnog postupka navode niz posebnih pravila koja su donijela nacionalna tijela u odnosu na društvo Ilva, a za koja – i po predmetu koji se njima uređuje i po tome što su *lex specialis* u odnosu na Zakonodavnu uredbu br. 152/2006 – treba smatrati da su obuhvaćena područjem primjene Direktive 2010/75.

64 Prema tome, treći razlog nedopuštenosti koji su istaknuli tuženici iz glavnog postupka također treba odbiti.

65 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, prethodna su pitanja dopuštena.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

66 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2010/75, u vezi s člankom 191. UFEU-a, tumačiti na način da su države članice dužne predvidjeti prethodnu procjenu utjecaja djelatnosti predmetnog postrojenja kako na okoliš tako i na zdravlje ljudi kao sastavni dio postupaka izdavanja ili ponovnog razmatranja dozvole za rad takvog postrojenja na temelju te direktive.

67 Najprije treba istaknuti da je Direktiva 2010/75 donesena na temelju članka 192. stavka 1. UFEU-a, koji se odnosi na aktivnosti koje Unija poduzima u području okoliša radi ostvarivanja ciljeva iz članka 191. UFEU-a. Potonji članak u stavku 1. prvoj i drugoj alineji određuje da politika Unije u području okoliša doprinosi ostvarivanju ciljeva očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša te zaštite zdravlja ljudi. U skladu s tim člankom 191. stavkom 2., politika Unije u području okoliša usmjerena je prema postizanju visokog stupnja zaštite, uzimajući u obzir različitost prilika u različitim regijama Unije.

68 Iz tih odredaba proizlazi da su zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša kao i zaštita zdravlja ljudi dvije usko povezane sastavnice politike Unije u području okoliša, u koju spada Direktiva 2010/75.

69 Kao što to proizlazi iz članka 1. prvog stavka te direktive, njezini su ciljevi integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja nastalog zbog industrijskih djelatnosti. U skladu s tim člankom 1. drugim stavkom, u vezi s uvodnom izjavom 12. navedene direktive, namijenjena je sprečavanju ili, gdje to nije izvedivo, smanjenju emisija u zrak, vodu i zemlju te sprečavanju nastajanja otpada, kako bi se postigla visoka razina zaštite okoliša „u cijelosti”.

70 Pravila utvrđena Direktivom 2010/75 stoga su konkretizacija obveza Unije u području zaštite okoliša i zdravlja ljudi koje proizlaze, među ostalim, iz članka 191. stavaka 1. i 2. UFEU-a.

71 U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, na to da članak 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) predviđa da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi. S druge strane, u skladu s člankom 37. Povelje, visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.

72 S obzirom na usku vezu između zaštite okoliša i zdravlja ljudi, Direktivom 2010/75 nastoji se promicati ne samo primjena članka 37. Povelje, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 45. te direktive, nego i primjena članka 35. Povelje, pri čemu se visoka razina zaštite zdravlja ljudi ne može postići bez visoke razine zaštite okoliša, u skladu s načelom održivog razvoja. Direktiva 2010/75 tako doprinosi zaštiti prava svakog pojedinca na život u okolišu koji je siguran za osobno zdravlje i dobrobit, na koje se odnosi uvodna izjava 27. te direktive.

73 Kad je riječ, kao prvo, o odredbama Direktive 2010/75 koje se odnose na postupke izdavanja dozvole, valja istaknuti da članak 4. te direktive u stavku 1. prvom podstavku predviđa da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da nijedno postrojenje ili uređaj za loženje, postrojenje za spaljivanje otpada ili postrojenje za suspaljivanje otpada ne radi bez dozvole.

74 Pojam „postrojenje”, koji je definiran u članku 3. točki 3. Direktive 2010/75, konkretno označava nepokretnu tehničku jedinicu u kojoj se obavljaju jedna ili više djelatnosti iz Priloga I. toj direktivi ili dijela 1. Priloga VII. navedenoj direktivi, kao i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti tehnički povezane s djelatnostima koje se obavljaju na toj lokaciji iz tih priloga i koje bi mogle imati utjecaj na emisije i onečišćenje. Taj se Prilog I. odnosi, među ostalim, na djelatnosti proizvodnje i prerade metala.

75 Iz toga proizlazi da su, u skladu s člankom 4. Direktive 2010/75, u vezi s člankom 3. točkom 3. te direktive, djelatnosti proizvodnje i prerade metala koje dosežu pragove kapaciteta navedene u spomenutom Prilogu I. među onima za koje je potrebna dozvola.

76 Stoga tvornica poput tvornice Ilva, za koju nije sporno da je treba smatrati postrojenjem u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2010/75 i koja doseže te pragove kapaciteta, ne može raditi bez takve dozvole.

77 Izdavanje dozvole od strane nadležnog tijela, na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2010/75, uvjetovano je poštovanjem zahtjeva predviđenih tom direktivom.

78 U skladu s člankom 10. Direktive 2010/75, postrojenje poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćeno je područjem primjene poglavlja II. te direktive, čiji su dio njezini članci 11. do 27., kojima se propisuju zahtjevi za tu vrstu postrojenja.

79 U skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (i) Direktive 2010/75, države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale da zahtjev za dozvolu sadržava opis mjera koje su planirane kako bi se zadovoljila opća načela osnovnih obveza operatera iz članka 11. te direktive.

80 U skladu s člankom 11. točkom (a) navedene direktive, operater postrojenja mora poduzeti sve odgovarajuće mjere za sprečavanje „onečišćenja”.

81 Člankom 11. točkom (b) Direktive 2010/75 predviđa se da države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale primjenu NRT-a u radu postrojenja. U tom pogledu valja istaknuti da se u članku 3. točki 10. te direktive pojam „[NRT]” definira kao najučinkovitiji i najnapredniji razvojni stupanj u razvoju djelatnosti i njihovih metoda rada koji pokazuje praktičnu pogodnost tehnike za postizanje graničnih vrijednosti emisija i drugih uvjeta okolišne dozvole te koji je razvijen da sprečava, ili tamo gdje to nije izvedivo, smanjuje emisije i utjecaj na okoliš „u cjelini”.

82 U skladu s člankom 11. točkom (c) Direktive 2010/75, operater postrojenja dužan je osigurati da se ne uzrokuje značajno „onečišćenje”.

83 Članak 12. stavak 1. točka (f) Direktive 2010/75 predviđa da zahtjev za izdavanje dozvole mora sadržavati opis elemenata koji se odnose na prirodu i količinu predvidivih emisija iz postrojenja u svaki medij, kao i utvrđivanja značajnih učinaka emisija na okoliš. Članak 12. stavak 1. točka (j) te direktive pak nalaže da zahtjev za izdavanje dozvole sadržava opis mjera koje su planirane za praćenje emisija u „okoliš”.

84 U tom pogledu članak 14. Direktive 2010/75, koji se odnosi na uvjete dozvola, u svojem stavku 1. točki (a) upućuje na granične vrijednosti emisije za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. toj direktivi i za ostale onečišćujuće tvari za koje je vjerojatno da će biti emitirane iz predmetnog postrojenja u značajnim količinama, vodeći računa o njihovoj prirodi i njihovom potencijalu za prijenos „onečišćenja” s jednog medija na drugi.

85 Što se tiče, kao drugo, ponovnog razmatranja dozvole, članak 21. stavak 5. točka (a) Direktive 2010/75 određuje, među ostalim, da se ti uvjeti ponovno razmatraju ako je „onečišćenje" koje je uzrokovalo predmetno postrojenje takvog značaja da je potrebno revidirati granične vrijednosti emisije navedene u dozvoli za rad tog postrojenja ili uključiti nove granične vrijednosti emisije.

86 Kao što je to istaknula Europska komisija, periodičnost ponovnog razmatranja predmetne dozvole mora biti prilagođena opsegu i prirodi postrojenja. Naime, iz uvodne izjave 2. Direktive 2010/75 proizlazi da treba uzeti u obzir, među ostalim, specifične lokalne značajke mjesta na kojem se odvija industrijska djelatnost. To je osobito slučaj ako se potonja nalazi u blizini stambenih objekata.

87 Valja utvrditi da sve odredbe koje se odnose na postupke izdavanja ili ponovnog razmatranja dozvole iz točaka 80., 82., 84. i 85. ove presude upućuju na pojam „onečišćenje".

88 Taj je pojam definiran u članku 3. točki 2. Direktive 2010/75 na način da se odnosi, među ostalim, na ispuštanje u zrak ili zemlju tvari koje mogu biti štetne kako za zdravlje ljudi tako i za kvalitetu okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2023., Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie" i dr., C-375/21, EU:C:2023:173, t. 48.).

89 Iz toga proizlazi da, u svrhu primjene Direktive 2010/75, navedeni pojam uključuje štetu nanesenu, odnosno koja bi mogla biti nanesena, kako okolišu tako i zdravlju ljudi.

90 Takva široka definicija potvrđuje usku vezu, istaknutu u točkama 67. do 72. ove presude, koja postoji, osobito u kontekstu te direktive, između zaštite kvalitete okoliša i zaštite zdravlja ljudi.

91 To je tumačenje Direktive 2010/75 potkrijepljeno njezinim člankom 8. stavkom 2. drugim podstavkom, kojim se predviđa da se – ako kršenje uvjeta dozvole predstavlja „neposrednu opasnost za zdravlje ljudi" ili ako prijeti uzrokovanjem neposrednog značajnog štetnog učinka na okoliš – rad predmetnog postrojenja prekida do ponovnog postizanja sukladnosti.

92 To potvrđuje i članak 23. stavak 4. četvrti podstavak točka (a) te direktive, u kojem se, kad je riječ o inspekcijama zaštite okoliša, izričito navodi da se sustavno procjenjivanje rizika za okoliš mora temeljiti, među ostalim, na potencijalnim i stvarnim učincima koje predmetno postrojenje ima na zdravlje ljudi i okoliš.

93 Prethodna je analiza, osim toga, u skladu s analizom Europskog suda za ljudska prava, koji se, kad je riječ upravo o onečišćenju povezanim s radom tvornice Ilva, a kako bi utvrdio postojanje povrede članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., oslonio na znanstvene studije u kojima se navode učinci emisija iz te tvornice na okoliš i na zdravlje ljudi (ESLJP, 24. siječnja 2019., Cordella i dr. protiv Italije, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, t. 163. i 172.).

94 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi talijanska vlada, operater postrojenja koje je obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2010/75 mora u zahtjevu za izdavanje dozvole, među ostalim, pružiti odgovarajuće informacije o emisijama koje potječu iz njegova postrojenja i mora također, tijekom cijelog razdoblja rada tog postrojenja, osigurati poštovanje svojih temeljnih obveza na temelju te direktive kao i poštovanje mjera predviđenih u tom pogledu, stalnim procjenjivanjem utjecaja djelatnosti navedenog postrojenja na okoliš i na zdravlje ljudi.

95 Isto tako, na državama članicama i na njihovim nadležnim tijelima je da propišu da takva procjena čini sastavni dio postupaka izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole.

96 U glavnom predmetu sud koji je uputio zahtjev ističe da relevantne nacionalne odredbe predviđaju naknadnu procjenu utjecaja predmetnih industrijskih djelatnosti na zdravlje ljudi, s kojom je ponovno razmatranje okolišne dozvole tek eventualno povezano.

97 Naglašava da, u skladu s člankom 1.bis stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207/2012, na svim područjima na kojima postoje postrojenja od strateškog nacionalnog interesa kao što je tvornica Ilva, mjesno nadležna zdravstvena tijela „zajedno sastavljaju izvješće o procjeni štete za zdravlje, među ostalim na temelju regionalnog registra oboljenja od raka i epidemioloških karata glavnih bolesti koje su nastale kao posljedica djelovanja okoliša, koje se ažurira barem jednom godišnje”.

98 Sud koji je uputio zahtjev ipak pojašnjava da, na temelju posebnih pravila koja se primjenjuju na društvo Ilva, nije predviđeno da ta procjena štete za zdravlje predstavlja preduvjet za izdavanje integrirane okolišne dozvole ili da bude sastavni dio postupaka izdavanja ili ponovnog razmatranja te dozvole.

99 Procjena štete za zdravlje iz članka 1.bis stavka 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207/2012 stoga nije takve prirode da sama po sebi mijenja integriranu okolišnu dozvolu, nego samo može biti temelj eventualnog zahtjeva za ponovno razmatranje te dozvole. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, rezultati proučavanja podataka koje su dobila zdravstvena tijela razvrstani su u tri progresivne razine procjene, ovisno o težini utvrđenih problema. Međutim, samo treća od tih razina ovlašćuje nadležno tijelo da zatraži ponovno razmatranje takve dozvole.

100 Stoga taj sud ističe da posebna pravila primjenjiva na društvo Ilva ne predviđaju da, kada takva procjena pokaže rezultate koji svjedoče o neprihvatljivosti opasnosti za zdravlje populacije izložene emisijama onečišćujućih tvari, integriranu okolišnu dozvolu treba – na obvezujući način i žurno – ponovno razmotriti.

101 Kad je riječ o tvornici Ilva, sud koji je uputio zahtjev dodaje da izvješća o procjeni štete za zdravlje, koja se odnose na tvornicu Ilva, svjedoče o postojanju neprihvatljivog rizika za stanovništvo, povezanog s određenim emisijama onečišćujućih tvari koje potječu iz te tvornice. Međutim, utjecaj tih onečišćujućih tvari na okoliš i zdravlje ljudi nije bio ocijenjen u okviru integriranih okolišnih dozvola iz 2011. i 2012. Zbog tih je izvješća gradonačelnik Taranta zahtijevao i ishodio to da Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora u svibnju 2019. pokrene postupak ponovnog razmatranja dozvole za 2017. Taj postupak još uvijek nije zaključen te je tvornica Ilva nastavila s radom.

102 Talijanska vlada u tom pogledu smatra da Direktiva 2010/75 ni na koji način ne upućuje na procjenu štete za zdravlje ili na drugu sličnu procjenu učinka ili utjecaja na zdravlje kao elemente kojima je uvjetovano izdavanje dozvola koje predviđa.

103 Ta vlada i društvo Ilva također ističu da *ex ante* procjena i prethodni nadzor takve štete nisu u skladu s dinamičnim karakterom industrijskih djelatnosti i njihovih dozvola. Štoviše, takva metodologija ne jamči pravodoban prestanak štetnih učinaka na zdravlje ljudi.

104 Međutim, iz točaka 67. do 95. ove presude proizlazi da procjena utjecaja djelatnosti postrojenja na zdravlje ljudi, poput one predviđene člankom 1.bis stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 207/2012, mora biti sastavni dio postupaka izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole za rad tog postrojenja i predstavljati preduvjet za izdavanje ili ponovno razmatranje te dozvole. Osobito, tijelo nadležno za izdavanje ili ponovno razmatranje te procjene mora djelotvorno i pravodobno uzeti u obzir tu procjenu. Ona ne može ovisiti o mogućnosti podnošenja zahtjeva koju bi zdravstvena tijela mogla koristiti samo u najtežim problematičnim situacijama. Kada takva procjena pokaže, kao što ističe sud koji je uputio zahtjev, rezultate koji svjedoče o neprihvatljivosti opasnosti za zdravlje brojne populacije izložene emisijama onečišćujućih tvari, ta se dozvola mora ponovno razmotriti u kratkom roku.

105 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2010/75, u vezi s člankom 191. UFEU-a te člancima 35. i 37. Povelje, treba tumačiti na način da su države članice dužne predvidjeti da prethodna procjena utjecaja djelatnosti predmetnog postrojenja kako na okoliš tako i na zdravlje ljudi mora činiti sastavni dio postupaka izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole za rad takvog postrojenja na temelju te direktive.

Drugo pitanje

106 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2010/75 tumačiti na način da, u svrhu izdavanja ili ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja na temelju te direktive, nadležno tijelo mora uzeti u obzir, uz onečišćujuće tvari koje su predvidljive s obzirom na prirodu i vrstu dotične industrijske djelatnosti, sve tvari koje su predmet emisija koje su znanstveno dokazane kao štetne i proizlaze iz djelatnosti predmetnog postrojenja, uključujući one koje nastaju tom djelatnošću, a nisu bile ocijenjene tijekom prvotnog postupka izdavanja dozvole za to postrojenje.

107 Kao što je to istaknuto u točki 101. ove presude, taj sud navodi izvješća koja svjedoče o postojanju neprihvatljivog rizika za stanovništvo, koji je dokazano povezan s određenim emisijama onečišćujućih tvari koje potječu iz tvornice Ilva, odnosno sitnih čestica PM2,5 i PM10, bakra, žive i naftalena iz difuznih izvora. Međutim, utjecaj tih onečišćujućih tvari na okoliš i zdravlje ljudi nije bio ocijenjen u okviru integriranih okolišnih dozvola iz 2011. i 2012.

108 Usto, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su posebna pravila, koja se primjenjuju na društvo Ilva, omogućila da se tom postrojenju izda integrirana okolišna dozvola i da se potonju ponovno razmotri, bez uzimanja u obzir onečišćujućih tvari identificiranih u „dodatnom dijelu" spomenutom u točki 41. ove presude, uključujući sitne čestice PM2,5 i PM10, i njihovih štetnih učinaka na stanovništvo Taranta, osobito u četvrti Tamburi.

109 Što se tiče, kao prvo, zahtjeva i postupka izdavanja dozvole, članak 12. stavak 1. točka (f) Direktive 2010/75 predviđa da takav zahtjev mora sadržavati opis elemenata koji se odnose na prirodu i količinu predvidivih emisija iz postrojenja u svaki medij kao i utvrđivanja značajnih učinaka emisija na okoliš.

110 Osim toga, iz teksta članka 14. stavka 1. točke (a) te direktive proizlazi da se dozvolom moraju predvidjeti granične vrijednosti emisije ne samo za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. navedenoj direktivi nego i za ostale onečišćujuće tvari „za koje je vjerojatno da će biti emitirane" iz predmetnog postrojenja.

111 Doduše, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 15. Direktive 2010/75, nadležna nacionalna tijela raspolažu marginom prosudbe u okviru procjene koju trebaju provesti radi određivanja onečišćujućih tvari koje moraju podlijegati graničnim vrijednostima emisije u dozvoli za rad postrojenja.

112 Ipak, članak 14. stavak 1. točka (a) te direktive predviđa da dozvola koju izdaju ta tijela utvrđuje granične vrijednosti emisije, uz one za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu II. navedenoj direktivi, i za „ostale" onečišćujuće tvari za koje je vjerojatno da će biti emitirane „u značajnim količinama, vodeći računa o njihovoj prirodi i njihovom potencijalu za prijenos onečišćenja s jednog medija na drugi".

113 Valja utvrditi da taj izraz odražava volju zakonodavca Unije prema kojoj, u skladu s načelom preventivnog djelovanja na kojem se temelji Direktiva 2010/75, određivanje količine onečišćujućih tvari čije se emitiranje može dozvoliti mora biti povezano sa stupnjem štetnosti predmetnih tvari.

114 Iz toga slijedi da se samo onečišćujuće tvari za koje se smatra da imaju zanemariv učinak na zdravlje ljudi i okoliš mogu isključiti iz kategorije tvari koje moraju biti popraćene graničnim vrijednostima emisije u dozvoli za rad postrojenja.

115 Prema tome, operater postrojenja obvezan je u svojem zahtjevu za izdavanje dozvole za rad tog postrojenja pružiti informacije o prirodi, količini i mogućem štetnom učinku emisija koje navedeno postrojenje može proizvesti, kako bi nadležna tijela mogla utvrditi granične vrijednosti u pogledu tih emisija, uz jedinu iznimku onih koje po svojoj prirodi ili količini ne mogu predstavljati rizik za okoliš ili zdravlje ljudi.

116 Što se tiče, kao drugo, postupka ponovnog razmatranja dozvole, članak 21. stavak 5. točka (a) Direktive 2010/75 zahtijeva da se ti uvjeti ponovno razmatraju ako je „onečišćenje" koje je uzrokovalo postrojenje takvog značaja da je postojeće granične vrijednosti emisije potrebno revidirati ili „nove vrijednosti treba uključiti u dozvolu" za rad tog postrojenja.

117 Prema tome, valja smatrati da se, suprotno onomu što tvrde društvo Ilva i talijanska vlada, postupak ponovnog razmatranja dozvole ne može ograničiti na utvrđivanje graničnih vrijednosti samo za onečišćujuće tvari čija je emisija bila predvidljiva i uzeta u obzir tijekom prvotnog postupka izdavanja dozvole a da se pritom ne uzimaju u obzir i emisije koje predmetno postrojenje zapravo stvara tijekom rada i koje se odnose na druge onečišćujuće tvari.

118 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 133. svojeg mišljenja, stoga valja uzeti u obzir iskustva iz rada predmetnog postrojenja kao sastavni dio relevantnih znanstvenih podataka o onečišćenju i, slijedom toga, stvarno utvrđene emisije.

119 Valja dodati da, osobito u okviru postupaka ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja predviđenih Direktivom 2010/75, u svakom slučaju valja provesti sveobuhvatnu ocjenu kojom se u obzir uzimaju svi izvori onečišćivača i njihov kumulativni učinak kako bi se osiguralo da zbroj njihovih emisija neće uzrokovati prekoračenje graničnih vrijednosti koje se odnose na kvalitetu zraka kako su one definirane Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.), kako je izmijenjena Direktivom

Komisije (EU) 2015/1480 od 28. kolovoza 2015. (SL 2015., L 226, str. 4. i ispravak SL 2019., L 72, str. 141.) (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr., C-375/21, EU:C:2023:173, t. 54.).

120 U glavnom predmetu, i kad je riječ, konkretno, o česticama PM10 i PM2,5, za koje sud koji je uputio zahtjev ističe da nisu uzete u obzir za potrebe određivanja graničnih vrijednosti emisija prilikom izdavanja integrirane okolišne dozvole za postrojenje Ilva iz 2011., valja istaknuti da granične vrijednosti utvrđene Direktivom 2008/50, kako je izmijenjena Direktivom 2015/1480, treba smatrati „standardima kvalitete okoliša” u smislu članka 3. točke 6. i članka 18. Direktive 2010/75 (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie” i dr., C-375/21, EU:C:2023:173, t. 59.).

121 Prema tome, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 129. svojeg mišljenja, ako je za poštovanje tih standarda potrebno uvesti strože granične vrijednosti emisije za dotično postrojenje, treba ih utvrditi u skladu s tim člankom 18., na temelju kojega se u dozvolu uključuju dodatne mjere, ne dirajući u ostale mjere koje se mogu poduzeti kako bi se poštovali standardi kvalitete okoliša.

122 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2010/75 treba tumačiti na način da, u svrhu izdavanja ili ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja na temelju te direktive, nadležno tijelo mora uzeti u obzir, uz onečišćujuće tvari koje su predvidljive s obzirom na prirodu i vrstu dotične industrijske djelatnosti, sve tvari koje su predmet emisija koje su znanstveno dokazane kao štetne i mogu biti emitirane iz predmetnog postrojenja, uključujući one koje nastaju tom djelatnošću, a nisu bile ocijenjene tijekom prvotnog postupka izdavanja dozvole za to postrojenje.

Treće pitanje

123 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2010/75 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se rok dodijeljen operateru postrojenja radi usklađivanja s mjerama za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi, koje su predviđene dozvolom za rad tog postrojenja, više puta produljivao, iako su utvrđivane ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlje ljudi.

124 U tom pogledu taj sud ističe da su posebna pravila primjenjiva na društvo Ilva omogućila da se tvornici Ilva odobre brojna produljenja koja nisu uvijek bila povezana sa stvarnim ponovnim razmatranjima i ažuriranjima uvjeta rada djelatnosti te tvornice. Do odgode rokova predviđenih za provedbu mjera namijenjenih osiguranju poštovanja integrirane okolišne dozvole iz 2011. došlo je, s jedne strane, u pogledu industrijskog iskorištavanja za koje sam zakonodavac smatra da predstavlja ozbiljan rizik za zdravlje ljudi i okoliš i, s druge strane, radi obavljanja radova namijenjenih tomu da se ono, u teoriji, učini sigurnim za zdravlje ljudi koji žive u blizini navedene tvornice. Međutim, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku i kao što su to na raspravi pred Sudom potvrdili društvo Ilva i talijanska vlada, donošenje i provedba mjera za postizanje tog cilja odgađani su u više navrata.

125 Uvodno valja napomenuti da je – s obzirom na to da je, u glavnom predmetu, riječ o postojećem postrojenju u smislu članka 2. točke 4. Direktive 96/61 – predmetna dozvola najprije potpadala pod odredbe te direktive, a potom odredbe Direktive 2008/1. U skladu s člankom 5. stavkom 1. potonje direktive, rok za usklađivanje postojećih postrojenja bio je do 30. listopada 2007.

(presuda od 31. ožujka 2011., Komisija/Italija, C-50/10, EU:C:2011:200, t. 29. i navedena sudska praksa). Međutim, kao što to proizlazi iz elemenata kojima Sud raspolaže, taj se datum nije poštovao u slučaju tvornice Ilva, čiji je rad bio predmet okolišne dozvole tek 4. kolovoza 2011.

126 Imajući to u vidu, valja utvrditi da su, kad je riječ o Direktivi 2010/75, na temelju članka 82. stavka 1. te direktive, a što se tiče postrojenja kao što je tvornica Ilva, države članice morale od 7. siječnja 2014. primjenjivati odredbe donesene radi prenošenja navedene direktive u svoj nacionalni pravni poredak, uz iznimku njezinih odredaba koje nisu relevantne u kontekstu glavnog predmeta. Članak 21. stavak 3. Direktive 2010/75 određivao je rok od četiri godine od objave odluka o zaključcima o NRT-u donesenih u skladu s člankom 13. stavkom 5. te direktive u vezi s glavnom djelatnošću postrojenja, u ovom slučaju do 28. veljače 2016., za prilagodbu uvjeta dozvole novim tehnikama.

127 Valja dodati da, u skladu s člankom 8. stavkom 1. i stavkom 2. točkama (a) i (b) Direktive 2010/75, u slučaju povrede uvjeta dozvole za rad postrojenja, države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi odmah osigurale poštovanje tih uvjeta. Konkretno, operater predmetnog postrojenja mora odmah poduzeti potrebne mjere za ponovno postizanje sukladnosti svojeg postrojenja s navedenim uvjetima u najkraćem mogućem roku.

128 Usto, kao što je to već navedeno u točki 91. ove presude, ako kršenje takvih uvjeta predstavlja neposrednu opasnost za zdravlje ljudi ili ako prijeti uzrokovanjem neposrednog značajnog štetnog učinka na okoliš, člankom 8. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2010/75 zahtijeva se da se rad tog postrojenja prekine.

129 Talijanska vlada je na raspravi pred Sudom istaknula da bi usklađivanje sa zahtjevima predviđenima integriranom okolišnom dozvolom iz 2011. dovelo do višegodišnjeg prekida djelatnosti. Međutim, to je postrojenje važan izvor zapošljavanja za dotičnu regiju. Prema tome, donošenje posebnih pravila primjenjivih na društvo Ilva proizlazi iz odvagivanja između interesa o kojima je riječ, odnosno, zaštite okoliša, s jedne strane, i zaštite zapošljavanja, s druge strane.

130 U tom pogledu ipak valja istaknuti da je, u skladu s uvodnom izjavom 43. Direktive 2010/75, zakonodavac Unije predvidio da se neki novi zahtjevi koji proizlaze iz te direktive primjenjuju na postojeća postrojenja, poput tvornice Ilva, nakon fiksnog razdoblja od datuma primjene navedene direktive i to kako bi se tim postojećim postrojenjima „osiguralo dovoljno vremena” da se tehnički prilagode tim novim zahtjevima.

131 U tim je okolnostima na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni jesu li posebni propisi doneseni u pogledu tvornice Ilva imali za učinak prekomjerno odgađanje – uz premašivanje tog prijelaznog razdoblja i roka predviđenog u članku 21. stavku 3. Direktive 2010/75 – provedbe mjera potrebnih za usklađivanje s integriranom okolišnom dozvolom iz 2011., uzimajući u obzir stupanj ozbiljnosti utvrđene štete za okoliš i zdravlje ljudi.

132 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2010/75 treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se rok dodijeljen operateru postrojenja radi usklađivanja s mjerama za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi, koje su predviđene dozvolom za rad tog postrojenja, više puta produljivao, iako su utvrđivane ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlje ljudi. Kada djelatnost dotičnog postrojenja donosi takve opasnosti, članak 8. stavak 2. drugi podstavak te direktive u svakom slučaju zahtijeva da se rad tog postrojenja prekine.

Troškovi

133 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), u vezi s člankom 191. UFEU-a te člancima 35. i 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

   treba tumačiti na način da su:

   države članice dužne predvidjeti da prethodna procjena utjecaja djelatnosti predmetnog postrojenja kako na okoliš tako i na zdravlje ljudi mora činiti sastavni dio postupaka izdavanja i ponovnog razmatranja dozvole za rad takvog postrojenja na temelju te direktive.

2. **Direktivu 2010/75 treba tumačiti na način da:**

   u svrhu izdavanja ili ponovnog razmatranja dozvole za rad postrojenja na temelju te direktive, nadležno tijelo mora uzeti u obzir, uz onečišćujuće tvari koje su predvidljive s obzirom na prirodu i vrstu dotične industrijske djelatnosti, sve tvari koje su predmet emisija koje su znanstveno dokazane kao štetne i mogu biti emitirane iz predmetnog postrojenja, uključujući one koje nastaju tom djelatnošću, a nisu bile ocijenjene tijekom prvotnog postupka izdavanja dozvole za to postrojenje.

3. **Direktivu 2010/75 treba tumačiti na način da joj se:**

   protivi nacionalni propis na temelju kojeg se rok dodijeljen operateru postrojenja radi usklađivanja s mjerama za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi, koje su predviđene dozvolom za rad tog postrojenja, više puta produljivao, iako su utvrđivane ozbiljne i značajne opasnosti za integritet okoliša i zdravlje ljudi. Kada djelatnost dotičnog postrojenja donosi takve opasnosti, članak 8. stavak 2. drugi podstavak te direktive u svakom slučaju zahtijeva da se rad tog postrojenja prekine.

Potpisi