Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

25 päivänä kesäkuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – SEUT 191 artikla – Teollisuuden päästöt – Direktiivi 2010/75/EU – Yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen – 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 ja 23 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 ja 37 artikla – Laitoksen käyttöluvan myöntämistä ja tarkistamista koskevat menettelyt – Toimenpiteet ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi – Oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön

Asiassa C-626/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale di Milano (Milanon alioikeus, Italia) on esittänyt 16.9.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.10.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

C. Z. ym.

vastaan

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,

Acciaierie d'Italia Holding SpA ja

Acciaierie d'Italia SpA,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Regione Puglia ja

Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen ja N. Piçarra sekä tuomarit S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias ja M. L. Arastey Sahún,

julkisasiamies: J. Kokott,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kirjaaja: hallintovirkamies C. Di Bella,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.11.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– C. Z. ym., edustajinaan A. Amenduni ja M. Rizzo Striano, avvocati,

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

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

– Regione Puglia, edustajinaan A. Bucci ja R. Lanza, avvocate,

– Gruppo di Intervento Giuridico – ODV, edustajinaan C. Colapinto ja F. Colapinto, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja C. Valero,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.12.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä C. Z. ym., jotka ovat Taranton kunnan (Italia) ja sen naapurikuntien asukkaita, ja toisaalta Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (jäljempänä Ilva), joka on kyseisessä kunnassa sijaitsevan terästeollisuustehtaan (jäljempänä Ilva-tehdas) omistava yhtiö, Acciaierie d'Italia Holding SpA ja Acciaierie d'Italia SpA ja jossa on kyse kyseisen tehtaan toiminnasta aiheutuvasta pilaantumisesta ja tästä ihmisten terveydelle johtuvasta vahingosta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2010/75 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että kyseisellä direktiivillä on laadittu uudelleen seitsemän direktiiviä, joihin kuuluu ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annettu Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiivi 2008/1/EY (EUVL 2008, L 24, s. 8), jolla on kodifioitu ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL 1996, L 257, s. 26).

4 Direktiivin 2010/75 johdanto-osan 2, 12, 15, 27, 29, 43 ja 45 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Jotta teollisen toiminnan aiheuttamaa pilaantumista voitaisiin ehkäistä, vähentää ja niin pitkälle kuin mahdollista myös estää noudattaen saastuttaja maksaa -periaatetta ja pilaantumisen ehkäisemisen periaatetta, on tarpeen vahvistaa tärkeimpien teollisuudenalojen valvontaa koskeva yleinen kehys, jossa etusijalla on pilaantumisen estäminen lähteellä ja jossa varmistetaan luonnonvarojen harkittu hoito ja otetaan tarvittaessa huomioon taloudellinen tilanne ja sen paikan paikalliset erityispiirteet, jossa teollista toimintaa harjoitetaan.

– –

(12) Lupaan olisi sisällytettävä kaikki tarvittavat toimenpiteet ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamiseksi kokonaisuudessaan ja sen varmistamiseksi, että laitosta käytetään toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksia koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Lupaan olisi sisällytettävä myös pilaavia aineita koskevat päästöjen raja-arvot taikka vastaavat parametrit tai tekniset toimenpiteet, maaperän ja pohjaveden suojelua koskevat asianmukaiset vaatimukset sekä tarkkailuvaatimukset. Lupaehtojen perustana olisi oltava paras käytettävissä oleva tekniikka.

– –

(15) On tärkeää taata toimivaltaisille viranomaisille riittävä jousto, jotta ne voivat vahvistaa päästöjen raja-arvoja, joilla normaaleissa toimintaolosuhteissa varmistetaan, että päästöt eivät ylitä parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin liittyviä päästötasoja. – – Kun noudatetaan lupien mukaisia päästöjen raja-arvoja, päästöt jäävät näitä päästöjen raja-arvoja alemmalle tasolle.

– –

(27) – – Niillä yleisön jäsenillä, joita asia koskee, olisi oltava muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, joka on riittävä suojelemaan yksilön oikeutta elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä.

– –

(29) Suuret polttolaitokset aiheuttavat paljon epäpuhtauspäästöjä ilmaan, millä on merkittäviä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön. – –

– –

(43) Jotta käytössä olevilla laitoksilla olisi riittävästi aikaa mukautua teknisesti tämän direktiivin uusiin vaatimuksiin, joitakin uusista vaatimuksista olisi sovellettava näihin laitoksiin vasta sovitun määräajan kuluttua tämän direktiivin soveltamispäivästä. Polttolaitokset tarvitsevat riittävästi aikaa tarvittavien päästöjen puhdistusmenetelmien käyttöön ottamiseen liitteessä V vahvistettujen päästöjen raja-arvojen noudattamiseksi.

– –

(45) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Direktiivin erityisenä tavoitteena on edistää mainitun perusoikeuskirjan 37 artiklan soveltamista.”

5 Direktiivin 2010/75 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä.

Siinä säädetään myös ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvien päästöjen ehkäisemisestä, tai jos se ei ole mahdollista, päästöjen vähentämisestä ja jätteiden syntymisen ehkäisemisestä koko ympäristön suojelun korkean tason saavuttamiseksi.”

6 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

2) ’pilaamisella’ aineiden, tärinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle, tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä;

3) ’laitoksella’ kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I tai liitteessä VII olevassa osassa 1 mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen;

– –

5) ’päästöjen raja-arvolla’ tietyillä erityisillä parametreillä ilmaistua päästön määrää, pitoisuutta ja/tai tasoa, jota tietyn ajanjakson tai tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ei saa ylittää;

6) ’ympäristölaatunormilla’ unionin oikeudessa eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tiettynä ajankohtana täytettävä;

– –

8) ’yleisillä sitovilla säännöillä’ päästöjen raja-arvoja tai muita, vähintään alakohtaisia ehtoja, jotka on hyväksytty käytettäviksi suoraan lupaehtojen asettamisessa;

– –

10) ’parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla’ (best available techniques, BAT) tietyn toiminnan ja siinä käytettävien menetelmien tehokkainta ja edistyneintä astetta, joka osoittaa sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat käytännön pohjaksi raja-arvoille ja muille lupaehdoille, joilla on tarkoitus estää, tai milloin se ei ole mahdollista, vähentää päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön;

a) ’tekniikoilla’ sekä käytettyjä menetelmiä että laitoksen suunnittelua, rakennetta, ylläpitoa, käyttöä ja tapaa, jolla sen toiminta pysäytetään,

b) ’käytettävissä olevilla tekniikoilla’ menetelmiä, jotka on kehitetty sellaisessa mittakaavassa, että niiden käyttö kyseisellä teollisuuden alalla on mahdollista taloudellisesti ja teknisesti kannattavalla tavalla kustannukset ja hyöty huomioon ottaen, riippumatta siitä, ovatko nämä menetelmät kyseisessä jäsenvaltiossa käytössä tai tuotetaanko niitä siellä, kunhan kyseinen toiminnanharjoittaja voi käyttää niitä kohtuullisin ehdoin,

c) ’parhaalla’ tehokkainta, kun pyritään saavuttamaan yleisesti koko ympäristön suojelun korkea taso– –”

7 Direktiivin 2010/75 4 artiklan, jonka otsikko on ”Lupavelvollisuus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta laitosta tai polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta ei käytetä ilman lupaa.

– –”

8 Direktiivin 2010/75 5 artiklan, jonka otsikko on ”Luvan myöntäminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisen viranomaisen on myönnettävä lupa, jos laitos vastaa tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisessa tai unionin oikeudessa vahvistettujen muiden vaatimusten soveltamista.”

9 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Lupaehtojen noudattamatta jättäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lupaehtoja noudatetaan.

2. Jos lupaehtoja rikotaan, jäsenvaltioiden on varmistettava, että

a) toiminnanharjoittaja ilmoittaa tästä viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle;

b) toiminnanharjoittaja toteuttaa viipymättä tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että toiminta saatetaan säännösten mukaiseksi mahdollisimman pian;

c) toimivaltainen viranomainen vaatii toiminnanharjoittajaa toteuttamaan asianmukaiset, toimivaltaisen viranomaisen tarpeellisina pitämät täydentävät toimenpiteet toiminnan saattamiseksi säännösten mukaiseksi.

Silloin kun lupaehtojen rikkomisesta aiheutuu ihmisten terveydelle välitöntä vaaraa tai se uhkaa aiheuttaa välittömiä huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle ja kunnes toiminta on – – saatettu lupaehtojen mukaiseksi, laitoksen – – toiminta on keskeytettävä.”

10 Direktiivin 2000/78 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua sovelletaan liitteessä I lueteltuihin toimintoihin ja soveltuvin osin mainitussa liitteessä vahvistettujen kapasiteettia koskevien kynnysarvojen ylittyessä.”

11 Direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta laitoksia käytetään seuraavien periaatteiden mukaisesti:

a) kaikki asiaankuuluvat pilaantumista estävät toimenpiteet toteutetaan;

b) käytetään parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa;

c) merkittävää pilaantumista ei aiheuteta;

– –”

12 Direktiivin 2010/75 12 artiklan, jonka otsikko on ”Lupahakemukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lupahakemus sisältää seuraavat tiedot:

– –

f) tiedot laitoksen arvioitujen päästöjen laadusta ja määrästä kuhunkin ympäristöelementtiin sekä päästöjen merkittävien ympäristövaikutusten erittely;

– –

i) muista toimenpiteistä, jotta noudatettaisiin 11 artiklan mukaisia toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleisiä periaatteita;

j) tiedot toimenpiteistä ympäristöön joutuvien päästöjen tarkkailemiseksi;

– –”

13 Kyseisen direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Lupaehdot”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 11 ja 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi.

Näihin toimenpiteisiin on kuuluttava vähintään:

a) päästöjen raja-arvot pilaaville aineille, liitteessä II luetelluille ja muille pilaaville aineille, joita voidaan päästää kyseisestä laitoksesta merkittäviä määriä, ottaen huomioon niiden ominaisuudet ja siirtymisen ympäristön elementistä toiseen;

– –

2. Edellä olevan 1 kohdan a alakohdan soveltamiseksi päästöjen raja-arvoja voidaan täydentää tai ne voidaan korvata vastaavilla parametreillä ja teknisillä toimenpiteillä vastaavan ympäristönsuojelun tason varmistamiseksi.

3. BAT-päätelmät otetaan lähtökohdaksi lupaehtoja määritettäessä.

4. Toimivaltainen viranomainen voi asettaa tiukempia lupaehtoja kuin ne, jotka voidaan saavuttaa BAT-päätelmissä kuvattua parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa käyttämällä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 18 artiklan soveltamista. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa sääntöjä, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen voi asettaa tällaisia tiukempia ehtoja.

– –

6. Jos laitoksessa suoritettua toimintaa tai tuotantomenetelmän tyyppiä ei ole lainkaan käsitelty BAT-päätelmissä, tai jos näissä päätelmissä ei käsitellä toiminnan tai menetelmän kaikkia mahdollisia ympäristövaikutuksia, toimivaltaisen viranomaisen on toiminnanharjoittajaa ensin kuultuaan asetettava lupaehdot kyseessä olevia toimintoja tai menetelmiä varten määrittelemänsä parhaan käytettävissä olevan tekniikan perusteella kiinnittäen erityistä huomiota liitteessä III lueteltuihin perusteisiin.

– –”

14 Kyseisen direktiivin 15 artiklan, jonka otsikko on ”Päästöjen raja-arvot, vastaavat parametrit ja tekniset toimenpiteet”, 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Päästöjen raja-arvot, vastaavat parametrit ja 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tekniset toimenpiteet perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, määräämättä kuitenkaan tietyn tekniikan tai teknologian käyttämisestä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 18 artiklan soveltamista.

3. Toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava päästöjen raja-arvot, joilla varmistetaan, etteivät päästöt normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja, jotka on vahvistettu 13 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa BAT-päätelmistä tehdyissä päätöksissä, jollakin seuraavista:

a) vahvistamalla päästöjen raja-arvot, jotka eivät ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja. Kyseiset päästöjen raja-arvot on ilmoitettava samalta tai lyhyemmältä ajanjaksolta ja samojen vertailuolosuhteiden mukaisina kuin parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästötasot; tai

b) vahvistamalla muut kuin a alakohdassa tarkoitetut päästöjen raja-arvot sovellettavien arvojen, ajanjaksojen ja viiteolosuhteiden osalta.

Toimivaltaisen viranomaisen on b alakohtaa sovellettaessa arvioitava vähintään kerran vuodessa päästöjen tarkkailun tuloksia sen varmistamiseksi, etteivät päästöt normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ole ylittäneet parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja.”

15 Direktiivin 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Ympäristönlaatunormit”, säädetään seuraavaa:

”Jos jokin ympäristönlaatunormi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, lupaan on sisällytettävä lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristönlaatunormien noudattamiseksi.”

16 Direktiivin 2010/75 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimivaltaisen viranomaisen suorittama lupaehtojen tarkistus ja ajan tasalle saattaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltainen viranomainen tarkistaa kaikki lupaehdot säännöllisesti 2–5 kohdan mukaisesti ja saattaa ne tarpeen vaatiessa ajan tasalle tämän direktiivin säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

2. Toiminnanharjoittajan on toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä toimitettava kaikki lupaehtojen tarkistamiseen tarvittavat tiedot mukaan lukien erityisesti päästötarkkailun tulokset ja muut tiedot, joiden perusteella on mahdollista verrata laitoksen toimintaa parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, joka on kuvattu sitä koskevissa päätelmissä, ja parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviin päästötasoihin.

Toimivaltaisen viranomaisen on lupaehtoja tarkistaessaan otettava huomioon kaikki päästöjen tarkkailuista tai tarkastuksista saadut tiedot.

3. Neljän vuoden kuluessa siitä, kun 13 artiklan 5 kohdan mukaiset päätökset BAT-päätelmistä, jotka koskevat laitoksen pääasiallista toimintaa, on julkaistu, toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että:

a) kaikki kyseistä laitosta koskevat lupaehdot tarkistetaan ja tarvittaessa saatetaan ajan tasalle tämän direktiivin ja, tapauksen mukaan, erityisesti sen 15 artiklan 3 ja 4 kohdan noudattamisen varmistamiseksi;

b) laitos on kyseisten lupaehtojen mukainen.

– –

5. Lupaehdot tarkistetaan ja tarvittaessa saatetaan ajan tasalle ainakin seuraavissa tapauksissa:

a) laitoksen aiheuttama pilaantuminen on niin merkittävää, että luvan nojalla voimassa olevat päästöjen raja-arvot on tarkistettava tai uusia päästöjen raja-arvoja on lisättävä;

b) toiminnan turvallisuus vaatii toisenlaisten tekniikkojen käyttöönottoa;

c) kun se on tarpeen uusien tai tarkistettujen ympäristönlaatunormien noudattamiseksi 18 artiklan mukaisesti.”

17 Kyseisen direktiivin 23 artiklan, jonka otsikko on ”Ympäristötarkastukset”, 4 kohdan neljännen alakohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Ympäristöriskien järjestelmällisen arvioinnin on perustuttava vähintään seuraaviin arviointiperusteisiin:

a) kyseessä olevien laitosten mahdolliset ja tosiasialliset vaikutukset ihmisen terveyteen ja ympäristöön ottaen huomioon päästötasot ja -tyypit, paikallisen ympäristön herkkyys ja onnettomuusriski – –”

18 Direktiivin 2010/75 80 artiklan, jonka otsikko on ”Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava – – edellyt[etyt] lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 7 päivään tammikuuta 2013 mennessä.

Jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säännöksiä samasta päivästä.

– –”

19 Kyseisen direktiivin 82 artiklan, jonka otsikko on ”Siirtymäsäännökset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Liitteessä I – – tarkoitettua toimintaa harjoittavien laitosten – – osalta – – jäsenvaltioiden on sovellettava 80 artiklan 1 kohdan mukaisesti hyväksyttyjä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 7 päivästä tammikuuta 2014 alkaen lukuun ottamatta lukua III ja liitettä V.”

Italian oikeus

Asetus nro 152/2006

20 3.4.2006 annetussa asetuksessa nro 152 – Ympäristöä koskevat normit (decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale; GURI nro 88, Supplemento ordinario, 14.4.2006), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä asetus nro 152/2006), säännellään teollista ja valmistusteollista toimintaa, mukaan lukien terästeollisuustoimintaa, ja sen tavoitteena on suojella ympäristöä ja ihmisten terveyttä kyseisestä toiminnasta aiheutuvalta pilaantumiselta. Asetuksella pannaan täytäntöön direktiivi 2010/75.

21 Asetuksen nro 152 5 §:n 1 momentissa säädetään, että terveysvaikutuksen arvioinnin suorittaa ”hakija terveysministeriön – – laatimien ohjeiden perusteella niiden välittömien ja välillisten kokonaisvaikutusten arvioimiseksi, joita hankkeen toteuttamisella ja hyödyntämisellä voi olla väestön terveyteen”. Kyseisen 5 §:n mukaan ”ympäristövaikutuksella” tarkoitetaan muun muassa ”suunnitelman, ohjelman tai hankkeen merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia” erityisesti ”väestöön ja ihmisten terveyteen”. ”Pilaamisella” tarkoitetaan sen mukaan muun muassa ”aineiden, tärinän, lämmön tai melun taikka yleisemmin fyysisten tai kemiallisten aineiden päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että se vahingoittaa ihmisten terveyttä”.

22 Kyseisen asetuksen 19 §:ssä, joka liittyy ympäristövaikutusten arviointia (YVA) koskevaan menettelyyn, säädetään, että hankkeiden ominaisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon ihmisten terveydelle aiheutuva vaara, myös tutkittaessa viran puolesta muita kuin luvanhakijan ilmoittamia uusia merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja huomautukset, jotka on saatu menettelyn kuluessa, ja kaikki muut voimassa olevan säännöstön mukaisesti tehdyt arvioinnit.

23 Asetuksen nro 152/2006 22 §:ssä, joka koskee ympäristövaikutustutkimusta, säädetään, että luvanhakijan on toteutettava kyseinen tutkimus, jossa on muun muassa oltava kuvaus asianomaisen hankkeen todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista ja toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään, vähentämään ja kompensoimaan hankkeen todennäköisiä kielteisiä ympäristövaikutuksia, ja suunnitelma kyseisen hankkeen toteuttamisesta ja käyttöönottamisesta aiheutuvien merkittävien ja mahdollisten kielteisten ympäristövaikutusten seurantaa varten.

24 Kyseisen asetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan on niin, että jotta YVA, jota yhdennetyn ympäristöluvan saaminen edellyttää, voidaan suorittaa, hakijan, joka hakee lupaa tietyille hankkeille, on esitettävä myös terveyshaittojen arviointi eli erityinen väline, jolla arvioidaan sellaisten toimintojen vaikutusta ihmisten terveyteen, joille voidaan myöntää lupa.

25 Kyseisen asetuksen 29 quater §:n 7 momentin mukaan asianomaisella kunnanjohtajalla on oikeus pyytää yhdennetyn ympäristöluvan tarkistamista kansanterveyteen liittyvistä syistä.

26 Asetuksen nro 152/2006 29 decies § koskee asianomaiselle toiminnanharjoittajalle kuuluvia valvonta- ja tiedonsiirtovelvollisuuksia sekä näiden velvollisuuksien ja yhdennetyn ympäristöluvan ehtojen noudattamista koskevia tarkastuksia ja valvontaa.

Ilvaan sovellettavat erityissäännöt

27 Tribunale di Taranto (Taranton alioikeus, Italia) määräsi vuoden 2012 heinäkuussa Ilva-tehtaan ”kuuma-alueen” laitteet ja kaikki Ilvan materiaalit väliaikaiseen takavarikkoon ilman käyttöoikeutta. Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ympäristöstä ja maa- ja merialueiden suojelusta vastaava ministeriö, Italia) tarkisti Ilvalle 4.8.2011 myönnetyn yhdennetyn ympäristöluvan vuoden 2012 yhdennetystä ympäristöluvasta 26.10.2012 tekemällään päätöksellä. Tuotannon jatkuvuus taattiin erityisillä poikkeussäännöillä.

28 3.12.2012 annetun asetuksen nro 207, sellaisena kuin se on muutettuna 24.12.2012 annetulla lailla nro 231 – Kiireelliset toimenpiteet terveyden, ympäristön ja työllisyystason suojelemiseksi kansallista strategista merkitystä omaavissa teollisuuslaitoksissa (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; GURI nro 282, 3.12.2012, s. 4), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä asetus nro 207/2012), 1 §:n 1 momentissa otettiin käyttöön käsite ”kansallista strategista merkitystä omaava laitos” säätämällä, että kun on olemassa ehdoton tarve turvata työllisyys ja tuotanto, ympäristöstä ja maa- ja merialueiden suojelusta vastaava ministeriö voi yhdennetyn ympäristöluvan tarkistamisen ajankohtana antaa luvan jatkaa kyseessä olevaa toimintaa 36 kuukauden ajan, kunhan asianomaisen yhdennetyn ympäristöluvan tarkistuspäätöksessä asetettuja vaatimuksia noudatetaan, vaikka lainkäyttöviranomainen olisi takavarikoinut yrityksen omaisuuden, rajoittamatta yrityksen kaupallisen toiminnan

harjoittamista. Kyseisen säännöksen mukaan Ilva-tehtaan katsottiin olevan tällainen kansallista strategista merkitystä omaava laitos. Ilvalle annettiin näin ollen lupa jatkaa tuotantotoimintaansa kyseisessä tehtaassa sekä tuotteidensa kaupan pitämistä 3.12.2015 saakka.

29 4.6.2013 annetun asetuksen nro 61, sellaisena kuin se on muutettuna 3.8.2013 annetulla lailla nro 89 – Uudet kiireelliset säännökset ympäristön, terveyden ja työllisyyden suojaamiseksi kansallista strategista merkitystä omaavan yrityksen toiminnassa (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; GURI nro 129, 4.6.2013, s. 1), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä asetus nro 61/2013), 1 §:n 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta asettaa ”erityisen asiamieshallinnon” eli hallituksen nimeämien väliaikaisten edunvalvojien hallinnon alaisuuteen kaikki yritykset, jotka täyttävät tietyt kokoa koskevat kriteerit ja hallinnoivat vähintään yhtä kansallista strategista merkitystä omaavaa teollisuuslaitosta, jos ”tuotantotoiminnasta on objektiivisesti tarkastellen aiheutunut ja aiheutuu vakavaa ja merkittävää vaaraa ympäristön ja terveyden integriteetille sen vuoksi, että yhdennettyä ympäristölupaa on toistuvasti jätetty noudattamatta”. Asetuksen nro 61/2013 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisen 1 §:n 1 momentissa säädetyn poikkeusjärjestelmän edellytykset täyttyivät Ilvan tapauksessa.

30 Asetuksen 61/2013 1 §:n 5 momentin mukaan kolmen asiantuntijan toimikunnan oli laadittava ”ympäristön ja terveyden suojelua koskevista toimenpiteistä ja toimista suunnitelma, joka sisältää tarvittavat toimet ja määräajat lainsäädännön ja yhdennetyn ympäristöluvan vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi” ja jonka hyväksyminen ”vastaa yhdennetyn ympäristöluvan muuttamista”. Kyseisen asetuksen 1 §:n 7 momentin mukaan yhdennetyn ympäristöluvan sisältämät toimenpiteet oli lisäksi toteutettava ”36 kuukauden kuluessa siitä, kun [kyseisen asetuksen] muuttamisesta annettu laki tulee voimaan” eli ennen 3.8.2016.

31 14.3.2014 annetulla pääministerin asetuksella – Ympäristön ja terveyden suojelua koskevista toimenpiteistä ja toimista laaditun suunnitelman hyväksyminen 4.6.2013 annetun asetuksen nro 61, sellaisena kuin se on muutettuna 3.8.2013 annetulla lailla nro 89, 1 §:n 5 ja 7 momentin mukaisesti (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; GURI nro 105, 8.5.2014, s. 34 (jäljempänä vuoden 2014 pääministerin asetus) pidennettiin niitä määräaikoja, jotka oli alun perin asetettu vuoden 2011 yhdennettyyn ympäristölupaan ja vuoden 2012 yhdennettyyn ympäristölupaan sisältyvien ympäristön tervehdyttämistoimenpiteiden täytäntöönpanolle.

32 5.1.2015 annetun asetuksen nro 1, sellaisena kuin se on muutettuna 4.3.2015 annetulla lailla nro 20 – Kiireelliset toimenpiteet kansallista strategista merkitystä omaavien vaikeuksissa olevien tehtaiden toimintaa sekä Taranton kaupungin ja sen alueen kehittämistä varten (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; GURI nro 3, 5.1.2015, s. 1), 2 §:n 5 momentissa säädetään, että vuoden 2014 pääministerin asetuksella hyväksytty suunnitelma ympäristön ja terveyden suojelua koskevista toimenpiteistä ja toimista ”katsotaan toteutetuksi, jos 31.7.2015 mennessä on täytetty vähintään 80 prosenttia kyseiseen määräaikaan mennessä täytettävistä vaatimuksista”. Jäljellä olevat vaatimukset oli täytettävä lisäksi viimeistään 3.8.2016, ja tätä ajankohtaa lykättiin tämän jälkeen 30.9.2017 saakka.

33 9.6.2016 annetussa asetuksessa nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna 1.8.2016 annetulla lailla nro 151 – Kiireelliset toimenpiteet Ilva-konserniin kuuluvien yritysten luovuttamismenettelyn saattamiseksi päätökseen (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; GURI nro 133, 9.6.2016, s. 1), säädettiin muun muassa uuden sellaisen pääministerin asetuksen antamisesta, joka on yhdennetty ympäristölupaa ja joka korvaa YVA:n.

34 30.12.2016 annetulla asetuksella nro 244, sellaisena kuin se on muutettuna 27.2.2017 annetulla lailla nro 19 – Määräaikojen jatkaminen ja määritteleminen (decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini; GURI nro 304, 30.12.2016, s. 13), lykättiin lopullisesti erityisten ympäristön tervehdyttämistoimenpiteiden toteuttamiselle asetettua määräaikaa 23.8.2023 saakka.

35 Ympäristön ja terveyden suojelua koskevat toimenpiteet ja toimet, joista säädetään 9.6.2016 annetussa asetuksessa nro 98, toteutettiin 29.9.2017 annetulla pääministerin asetuksella – 14.3. 2014 annettuun pääministerin asetukseen sisältyvän ympäristön ja terveyden suojelua koskevista toimenpiteistä ja toimista laaditun suunnitelman muutosten hyväksyminen 4.12.2015 annetun lain nro 191, sellaisena kuin se on muutettuna 1.2.2016 annetulla lailla nro 13, 1 §:n 8.1 momentin mukaisesti (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; GURI nro 229, 30.9.2017, s. 1) (jäljempänä vuoden 2017 pääministerin asetus), joka muodostaa vuoden 2017 yhdennetyn ympäristöluvan ja jolla päätetään kaikki ympäristöstä ja maa- ja merialueiden suojelusta vastaavassa ministeriössä vireillä olevat yhdennettyä ympäristölupaa koskevat menettelyt. Tässä vuoden 2017 yhdennetyssä ympäristöluvassa vahvistettiin edellä olevassa kohdassa mainittu määräajan lykkääminen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

36 Pääasian kantajat nostivat Tribunale di Milanossa (Milanon alioikeus, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ryhmäkanteen sellaisten yhtenäisten oikeuksien suojaamiseksi, joita Taranton kunnan ja sen naapurikuntien noin 300 000 asukkaalla on. Pääasian kantajien mukaan Ilva-tehtaan toiminta vaikuttaa näihin oikeuksiin vakavasti.

37 Tällä kanteella pääasian kantajat vaativat, että heidän oikeuttaan terveyteen, heidän oikeuttaan elää rauhallista ja häiriötöntä elämää sekä heidän oikeuttaan kelvolliseen ilmastoon suojellaan. He väittävät, että näiden oikeuksien loukkaaminen on todellista ja pysyvää sellaisten tahallisen toiminnan vuoksi, joka aiheuttaa Ilva-tehtaasta peräisin olevista päästöistä johtuvaa pilaantumista. Nämä päästöt altistavat asukkaat suuremmalle kuolleisuudelle ja suuremmalle määrälle sairauksia. Asianomaisten kuntien alueet on luokiteltu ”kansallisesti merkittäväksi alueeksi” veden, ilman ja maaperän muodostamien ympäristömatriisien vakavan pilaantumisen vuoksi.

38 Pääasian kantajat perustavat väitteensä terveyshaitoista vuosina 2017, 2018 ja 2021 tehtyihin arviointeihin, jotka osoittavat, että Taranton alueen asukkaiden terveydentilan heikkenemisen ja Ilva-tehtaan päästöjen välillä on syy-yhteys erityisesti PM10-hiukkasten, joiden halkaisija on enintään 10 mikrometriä, ja teollisuusperäisen rikkidioksidin (SO_2) välillä. He nojautuvat myös Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvoston 12.1.2022 julkaisemaan raporttiin ”Report of

the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment" (erityisraportoijan raportti ihmisoikeuksiin liittyvistä velvoitteista, jotka koskevat mahdollisuutta nauttia turvallisesta, puhtaasta, terveellisestä ja kestävästä ympäristöstä), jossa Taranton taajama mainitaan "uhrattujen alueiden" eli sellaisten alueiden luettelossa, joille on ominaista myrkyllisistä aineista johtuva äärimmäinen pilaantuminen ja saastuminen ja joilla riskiryhmässä olevat ja syrjäytyneet väestöryhmät kärsivät huomattavasti enemmän kuin muut niistä seurauksista, joita pilaantumiselle ja vaarallisille aineille altistumisesta on terveydelle, ihmisoikeuksille ja ympäristölle.

39 Pääasian kantajat ovat myös vedonneet siihen, että asetuksessa nro 207/2012 säädettyä 36 kuukauden määräaikaa vuoden 2012 yhdennetyn ympäristöluvan täytäntöönpanoa varten on lykätty. He ovat vaatineet ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta muun muassa määräämään Ilva-tehtaan "kuuma-alueenn" sulkemisesta tai vastaavien toimintojen lopettamisesta. He ovat vaatineet ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta toissijaisesti velvoittamaan pääasian vastaajat sulkemaan koksauslaitokset tai lopettamaan vastaavat toiminnot tai edes määräämään ne lopettamaan kyseisen "kuumavyöhykkeen" tuotantotoiminnan siihen saakka, kunnes vuoden 2017 yhdennettyyn ympäristölupaan sisältyvässä ympäristösuunnitelmassa esitetyt vaatimukset on täytetty täysimääräisesti. Pääasian kantajat ovat vaatineet lopuksi, että kyseinen tuomioistuin määrää joka tapauksessa pääasian vastaajat laatimaan teollisuussuunnitelman, jonka mukaan poistetaan vähintään 50 prosenttia niistä kasvihuonekaasupäästöistä, jotka liittyvät kuuden miljoonan terästonnin vuotuisesta tuotannosta aiheutuviin päästöihin, heidän vaatimuksensa esittämisajankohdan ja vuoden 2026 välisenä aikana, tai toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet todettujen rikkomisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi.

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että Italian oikeudessa ei säädetä, että terveyshaitan arviointi olisi olennainen osa yhdennetyn ympäristöluvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyä. Siinä ei ole myöskään säädetty, että kun tällaisesta arvioinnista ilmenee tuloksia, jotka osoittavat, ettei pilaavien päästöjen vaikutuspiirissä olevan huomattavan väestönosan terveydelle aiheutuvaa vaaraa voida hyväksyä, tätä lupaa olisi tarkistettava lyhyen ajan kuluttua ja tinkimättömästi. Italian oikeudessa säädetään lähinnä terveyshaitan jälkikäteisarvioinnista, johon liittyy vain mahdollisesti yhdennetyn ympäristöluvan tarkistaminen. Pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö saattaa siis olla ristiriidassa direktiivin 2010/75 kanssa, kun sitä luetaan ennalta varautumisen periaatteen valossa.

41 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Taranton kunnanjohtaja vaati 21.5.2019 toteuttamallaan toimella asetuksen nro 152/2006 nojalla vuoden 2017 yhdennetyn ympäristöluvan tarkistamista pääosin sellaisten toimivaltaisten terveysviranomaisten laatimien kertomusten perusteella, joista ilmeni, että väestön terveyteen kohdistui edelleen vaara, jota ei voitu hyväksyä. Ympäristöstä ja maa- ja merialueiden suojelusta vastaava ministeriö määräsi vuoden 2019 toukokuussa tämän luvan tarkistamisesta. Kyseisten viranomaisten suorittamasta tutkinnasta ilmenee, että Ilva-tehtaan päästöjen tarkkailussa olisi otettava huomioon ainakin kaikki pilaavat aineet, joita tarkastellaan vuonna 2018 Taranton alueen osalta laaditussa terveyshaitan loppuarviointikertomuksessa, sekä kuparin, elohopean ja naftaleenin kaltaiset muut pilaavat aineet, jotka ovat peräisin kyseisen tehtaan hajakuormituslähteistä, sekä hajakuormituslähteiden PM2,5- ja PM10-hiukkaset ja johdetut päästöt. Kyse on pilaavien ja ihmisten terveydelle mahdollisesti haitallisten aineiden lisäosasta. Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen perusteella sille myönnettyä yhdennettyä ympäristölupaa voitiin kuitenkin tarkistaa ottamatta huomioon tässä lisäosassa mainittuja pilaavia aineita ja niiden haitallisia vaikutuksia Taranton väestöön.

42 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että ainakin 80 prosenttia vuoden 2012 yhdennetyn ympäristöluvan vaatimuksista ja vuoden 2014 pääministerin asetuksella hyväksyttyä suunnitelmaa ympäristön ja terveyden suojelua koskevista toimenpiteistä ja toimista oli alun perin tarkoitus noudattaa viimeistään 31.7.2015. Tätä määräpäivää on kuitenkin lykätty yli seitsemällä ja puolella vuodella, mikä merkitsee 11 vuoden lykkäystä Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen, jotka on esitetty tämän tuomion 27–35 kohdassa, vahvistamisen taustalla olevan rikosasian vireillepanoajankohdasta lukien. Määräpäivää on lykätty yhtäältä, kun kyseessä on teollinen tuotantolaitos, jonka Italian lainsäätäjä itse katsoo merkitsevän vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, ja toisaalta, kun on haluttu toteuttaa ja saattaa päätökseen työt, joilla Ilva-tehtaan terästeollisuustoiminta on teoriassa tarkoitus tehdä tehtaan läheisyydessä asuvien henkilöiden terveyden kannalta turvallisemmaksi.

43 Tribunale di Milano päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko [direktiiviä 2010/75], erityisesti sen johdanto-osan 4, 18, 34, 28 ja 29 perustelukappaletta sekä 3 artiklan 2 alakohtaa ja 11, 12 ja 23 artiklaa ja [SEUT 191 artiklassa] tarkoitettuja ennalta varautumisen ja ihmisten terveyden suojelun periaatteita tulkita siten, että jäsenvaltion kansallisen lain nojalla kyseisellä jäsenvaltiolla on mahdollisuus säätää, että terveyshaitan arviointi on yhdennetyn ympäristöluvan – nyt tarkasteltavassa tapauksessa vuoden 2017 pääministerin asetuksen – myöntämis- ja tarkistamismenettelystä erillinen toimi ja ettei sen laatimiseen välttämättä liity automaattisia vaikutuksia siltä osin, että toimivaltaisen viranomaisen olisi viipymättä ja tehokkaasti otettava se huomioon yhdennetyn ympäristöluvan/pääministerin asetuksen tarkistusmenettelyn yhteydessä, erityisesti silloin, kun siitä ilmenee pilaavien päästöjen vaikutuspiirissä olevaan huomattavaan väestönosaan kohdistuva terveysriski, jota ei voida hyväksyä, vai onko direktiiviä sen sijaan tulkittava siten, että

i) ihmisten terveyden kannalta hyväksyttävissä olevaa riskiä voidaan arvioida tieteellisen, luonteeltaan epidemiologisen arvioinnin avulla

ii) terveyshaitan arvioinnin on oltava yhdennetyn ympäristöluvan/pääministerin asetuksen myöntämis- ja tarkistusmenettelyyn sisältyvä osa ja itse asiassa sen välttämätön edellytys ja että ympäristöluvan myöntämisen ja tarkistamisen suhteen toimivaltaisen viranomaisen on välttämättä, tehokkaasti ja viipymättä otettava se huomioon?

2) Voidaanko [direktiiviä 2010/75], erityisesti sen johdanto-osan 4, [15], 18, 21, 34, 28 ja 29 perustelukappaletta sekä 3 artiklan 2 alakohtaa ja 11, 14, 15, 18 ja 21 artiklaa tulkita siten, että jäsenvaltion kansallisen lain nojalla kyseisen jäsenvaltion on säädettävä, että yhdennetyssä ympäristöluvassa (nyt tarkasteltavassa tapauksessa vuoden 2012 yhdennetyssä ympäristöluvassa, vuoden 2014 pääministerin asetuksessa ja vuoden 2017 pääministerin asetuksessa) on aina otettava huomioon kaikki ne päästöihin sisältyvät aineet, jotka on tieteellisesti todettu haitallisiksi, mukaan luettuina pienhiukkaset PM10 ja PM2,5, jotka ovat joka tapauksessa peräisin arvioinnin kohteena olevasta laitoksesta; vai voidaanko direktiiviä tulkita siten, että yhdennetyssä ympäristöluvassa (luvan sisältävässä hallintotoimessa) on otettava huomioon ainoastaan harjoitetun teollisen toiminnan luonteen ja tyypin perusteella etukäteen määritellyt pilaavat aineet?

3) Voidaanko [direktiiviä 2010/75], erityisesti sen johdanto-osan 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 ja 43 perustelukappaletta sekä 3 artiklan 2 ja 25 alakohtaa ja 11, 14, 16 ja 21 artiklaa tulkita siten, että jäsenvaltion kansallisen lain nojalla kyseinen jäsenvaltio voi tilanteessa, jossa teollisesta toiminnasta aiheutuu vakavaa ja merkittävää vaaraa ympäristön ja ihmisten

terveyden integriteetille, pidentää määräaikaa, joka on myönnetty toiminnanharjoittajalle siinä tarkoituksessa, että se voi mukauttaa teollisen toimintansa myönnettyyn lupaan toteuttamalla siinä edellytetyt ympäristön ja terveyden suojelua koskevat toimenpiteet ja toimet, noin 7,5 vuodella alun perin vahvistetusta määräajasta niin, että määräajan kokonaispituudeksi tulee 11 vuotta?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

44 Pääasian vastaajat katsovat, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta kolmesta syystä.

45 Ne väittävät ensinnäkin, ettei tämä pyyntö täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan b ja c alakohdassa asetettuja vaatimuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuvaa niiden mukaan riittävästi niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joihin sen ennakkoratkaisukysymykset liittyvät, eikä esitä syitä, joiden vuoksi se on ryhtynyt pohtimaan näissä kysymyksissä tarkoitettujen unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkintaa.

46 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 21.12.2023, Infraestruturas de Portugal et Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Tästä seuraa, että unionin oikeuteen liittyvillä kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Lisäksi on huomautettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan a–c alakohdan mukaan kansallisen tuomioistuimen on ennakkoratkaisupyynnössään selvitettävä pääasian tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja esitettävä tarvittava selostus niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, sekä siitä yhteydestä, jonka se toteaa näiden säännösten ja määräysten ja sen kansallisen lainsäädännön välillä, jota sovelletaan sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa. Nämä ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat kumulatiiviset vaatimukset tuodaan esiin myös Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisia tuomioistuimia varten laatimien ennakkoratkaisupyyntöjen tekemistä koskevien suositusten (EUVL 2019, C 380, s. 1) 13, 15 ja 16 kohdassa (tuomio 16.11.2023, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, C-283/22, EU:C:2023:886, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee yksiselitteisesti, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko pääasian kantajien sen käsiteltäväksi saattamat vaatimukset perusteltuja. Se toteaa ennakkoratkaisupyynnössä nimenomaisesti yhtäältä, että se haluaa selvittää, ilmeneekö unionin oikeudesta pääasian yhteydessä tiettyjä erityisiä velvollisuuksia, ja toisaalta, että unionin tuomioistuimen unionin oikeudesta esittämällä tulkinnalla on ratkaiseva vaikutus Ilva-tehtaassa harjoitetun teollisen toiminnan lainmukaisuuden arviointiin. Pääasian kohde on siis esitetty riittävällä tavalla ennakkoratkaisupyynnössä, joka sisältää lisäksi kaikki tiedot, joita unionin tuomioistuin tarvitsee voidakseen antaa hyödyllisen vastauksen näihin kysymyksiin.

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi määrittänyt ennakkoratkaisupyynnössään sovellettavat unionin oikeuden säännökset ja määräykset ja ne syyt, joiden vuoksi se on ryhtynyt pohtimaan näiden säännösten ja määräysten tulkintaa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että kyseisten säännösten ja määräysten tulkinnalla on yhteys pääasian kohteeseen, koska tällä tulkinnalla voi olla vaikutusta pääasian ratkaisuun.

51 Pääasian vastaajien esittämä ensimmäinen tutkimatta jättämisen peruste on näin ollen hylättävä.

52 Pääasian vastaajat väittävät toiseksi, että toteamus, jonka mukaan uusi määräaika, joka on asetettu sen varmistamiseksi, että Ilva-tehtaan toiminta on kansallisten ympäristön ja terveyden suojelua koskevien toimenpiteiden mukaista, on yhteensopiva direktiivin 2010/75 kanssa, on oikeusvoimainen sellaisen Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) antaman lausunnon johdosta, jonka arviointia ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi kyseenalaistaa.

53 Tältä osin on muistutettava oikeusvoiman periaatteen tärkeydestä sekä Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Unionin oikeudessa ei siis edellytetä, että kansallisen lainkäyttöelimen olisi lähtökohtaisesti peruutettava oikeusvoimainen ratkaisunsa ottaakseen huomioon tulkinnan, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut unionin oikeuden merkityksellisestä säännöksestä tai määräyksestä (ks. vastaavasti tuomio 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, 92 ja 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Tämä periaate ei kuitenkaan voi sellaisenaan johtaa siihen, että nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö jätetään tutkimatta. Unionin tuomioistuin on näet todennut, ettei kansallinen tuomioistuin voi katsoa pätevästi, että sen on mahdotonta tulkita kansallista säännöstä unionin oikeuden mukaisesti, vain sen takia, että muut tuomioistuimet ovat tulkinneet sitä tavalla, joka osoittautuu yhteensopimattomaksi unionin oikeuden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, 97–104 kohta).

55 Myös pääasian vastaajien esittämä toinen tutkimatta jättämisen peruste on siis hylättävä.

56 Kolmanneksi pääasian vastaajat väittävät, että kansallisen prosessioikeuden mukaan yleinen tuomioistuin voi yksityisten välisessä oikeusriidassa sivuuttaa hallintotoimen vain, jos oikeudenloukkaus, johon joku asianosaisista vetoaa, ei liity kyseisen hallintotoimen laillisuuden arviointiin, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Lisäksi on niin, että vaikka unionin tuomioistuin tulkitsisi direktiiviä 2010/75 siten, että laitoksen toiminnan terveysvaikutusten arviointi on suoritettava ennen kyseisen laitoksen käyttöluvan myöntämistä tai tätä lupaa tarkistettaessa, juuri kansallisen lainsäätäjän tehtävänä on toteuttaa täytäntöönpanotoimi kyseisen arvioinnin sisällön määrittelemiseksi.

57 Tältä osin on yhtäältä korostettava, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa pääosin huomauttanut – se, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa ovat vastakkain yksityishenkilöt, ei voi sellaisenaan johtaa ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättämiseen (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, 35 kohta).

58 Toisaalta on totta, että SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan mukaan direktiivin sitovuus, jonka perusteella siihen on mahdollista vedota, koskee vain ”jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu”. Tästä seuraa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle eikä siihen näin ollen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan kansallisessa tuomioistuimessa (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 On kuitenkin huomautettava, että silloin, kun yksityiset voivat vedota direktiiviin – eivät yksityistä vaan – jäsenvaltiota vastaan, he voivat tehdä tämän riippumatta siitä, missä ominaisuudessa jäsenvaltio toimii. On nimittäin tarpeen välttää tilanne, jossa jäsenvaltio voisi hyötyä siitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeutta (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Tämän tuomion edellä olevassa kohdassa mainitun oikeuskäytännön nojalla jäsenvaltioon ja sen hallinnon elimiin on tältä osin rinnastettava sellaiset yksityisoikeudellisetkin elimet tai yksiköt, jotka kuuluvat viranomaisen alaisuuteen tai sen määräysvaltaan tai joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut yleisen edun mukaisen tehtävän ja joille on tätä varten annettu erityisen laajaa valtaa, joka poikkeaa vallasta, joka johtuu yksityisten välisiin suhteisiin sovellettavista oikeussäännöistä (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että asetuksen nro 207/2012 1 §:n 1 momentin mukaan ”[Ilva-tehdas] on kansallista strategista merkitystä omaava laitos”.

62 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että asetuksen nro 61/2013 1 §:n 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta asettaa ”erityisen asiamieshallinnon” alaisuuteen kaikki yritykset, jotka täyttävät tietyt kokoa koskevat kriteerit ja hallinnoivat vähintään yhtä kansallista strategista merkitystä omaavaa teollisuuslaitosta, jos ”tuotantotoiminnasta on objektiivisesti tarkastellen aiheutunut ja aiheutuu vakavaa ja merkittävää vaaraa ympäristön ja terveyden integriteetille sen vuoksi, että yhdennettyä ympäristölupaa on toistuvasti jätetty noudattamatta”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että asetuksen nro 61/2013 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä 1 §:n 1 momentissa säädetyn poikkeusjärjestelmän edellytykset täyttyivät Ilvan tapauksessa.

63 Lopuksi on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa pääasian kantajat riitauttavat useita erityissääntöä, joita kansalliset viranomaiset ovat vahvistaneet Ilvan osalta ja joiden on katsottava kuuluvan direktiivin 2010/75 soveltamisalaan sekä niissä säännellyn alan että niillä asetukseen nro 152/2006 nähden olevan lex specialis -luonteen vuoksi.

64 Myös pääasian vastaajien esittämä kolmas tutkimatta jättämisen peruste on siis hylättävä.

65 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiiviä 2010/75, luettuna SEUT 191 artiklan valossa, tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on säädettävä asianomaisen laitoksen toiminnalla sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen olevien vaikutusten ennakkoarvioinnista erottamattomana osana kyseisen direktiivin mukaisia tällaisen laitoksen käyttöluvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyjä.

67 Aluksi on huomautettava, että direktiivi 2010/75 on annettu SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla, joka koskee toimia, joihin unionin on ryhdyttävä ympäristön alalla SEUT 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 191 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa määrätään, että unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamiseen. SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen.

68 Näistä määräyksistä ilmenee, että ympäristön laadun suojelu ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojelu ovat kaksi toisiinsa läheisesti liittyvää osatekijää unionin ympäristöpolitiikassa, johon direktiivi 2010/75 kuuluu.

69 Kuten direktiivin 2010/75 1 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, direktiivin tavoitteena on teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen. Kyseisen 1 artiklan toisen kohdan, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleen kanssa, mukaan direktiivillä pyritään myös ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvien päästöjen ehkäisemiseen, tai jos se ei ole mahdollista, päästöjen vähentämiseen sekä jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ”koko” ympäristön suojelun korkean tason saavuttamiseksi.

70 Direktiivillä 2010/75 vahvistetuilla säännöillä konkretisoidaan siten muun muassa SEUT 191 artiklan 1 ja 2 kohdasta seuraavat unionin velvollisuudet ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun alalla.

71 Tältä osin on muistutettava yhtäältä, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 35 artiklassa määrätään, että ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa. Toisaalta perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

72 Koska ympäristönsuojelun ja ihmisten terveyden suojelun välillä on läheinen yhteys, direktiivillä 2010/75 pyritään helpottamaan paitsi perusoikeuskirjan 37 artiklan soveltamista, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 45 perustelukappaleessa todetaan, myös perusoikeuskirjan 35 artiklan soveltamista, koska ihmisten terveyden korkeatasoista suojelua ei kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti voida saavuttaa ilman korkeatasoista ympäristönsuojelua. Direktiivillä 2010/75 suojellaan siis direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleessa mainittua jokaisen oikeutta elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä.

73 Ensinnäkin on todettava direktiivin 2010/75 niistä säännöksistä, jotka koskevat luvan myöntämismenettelyjä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta laitosta tai polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta ei käytetä ilman lupaa.

74 Direktiivin 2010/75 3 artiklan 3 alakohdan mukaan käsitteellä laitos tarkoitetaan erityisesti kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa kyseisen direktiivin liitteessä I tai sen liitteessä VII olevassa osassa 1 mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa näissä liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen. Kyseinen liite I koskee muun muassa metallien tuotantoa ja jalostusta.

75 Tästä seuraa, että direktiivin 2010/75 4 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin 3 artiklan 3 alakohdan kanssa, mukaan tässä liitteessä I esitetyt kapasiteettia koskevat kynnysarvot ylittävät metallien tuotanto- ja jalostustoiminnot kuuluvat luvanvaraisiin toimintoihin.

76 Ilva-tehtaan kaltaista tehdasta, jonka osalta on selvää, että sitä on pidettävä direktiivin 2010/75 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuna laitoksena, ja joka ylittää nämä kapasiteettia koskevat kynnysarvot, ei siis voida käyttää ilman tällaista lupaa.

77 Toimivaltainen viranomainen myöntää luvan direktiivin 2010/75 5 artiklan 1 kohdan mukaan sillä edellytyksellä, että direktiivissä säädettyjä vaatimuksia noudatetaan.

78 Direktiivin 2010/75 10 artiklan mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen laitos kuuluu direktiivin II luvun, joka sisältää direktiivin 11–27 artiklan, joissa säädetään tämäntyyppisille laitoksille asetuista vaatimuksista, soveltamisalaan.

79 Direktiivin 2010/75 12 artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lupahakemus sisältää tiedot toimenpiteistä kyseisen direktiivin 11 artiklan mukaisten toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleisten periaatteiden noudattamiseksi.

80 Direktiivin 11 artiklan a alakohdan mukaan laitoksen toiminnanharjoittajan on toteutettava kaikki asiaankuuluvat ”pilaantumista” estävät toimenpiteet.

81 Direktiivin 2010/75 11 artiklan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta laitosta käytettäessä sovelletaan parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa. Tältä osin on huomautettava, että kyseisen direktiivin 3 artiklan 10 alakohdan mukaan ”parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla” tarkoitetaan tietyn toiminnan ja siinä käytettävien menetelmien tehokkainta ja edistyneintä astetta, joka osoittaa sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat käytännön pohjaksi raja-arvoille ja muille lupaehdoille, joilla on tarkoitus estää, tai milloin se ei ole mahdollista, vähentää päästöjä ja vaikutuksia ”koko” ympäristöön.

82 Direktiivin 2010/75 11 artiklan c alakohdan mukaan laitoksen toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, ettei merkittävää ”pilaantumista” aiheuteta.

83 Direktiivin 2010/75 12 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään, että lupahakemuksessa on oltava tiedot laitoksen arvioitujen päästöjen laadusta ja määrästä kuhunkin ympäristöelementtiin sekä päästöjen merkittävien ympäristövaikutusten erittely. Kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan j alakohdassa puolestaan edellytetään, että lupahakemukseen sisältyy tiedot toimenpiteistä ”ympäristöön” joutuvien päästöjen tarkkailemiseksi.

84 Tältä osin direktiivin 2010/75 lupaehtoja koskevan 14 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitataan päästöjen raja-arvoihin sellaisille kyseisen direktiivin liitteessä II luetelluille ja muille pilaaville aineille, joita voidaan päästää kyseisestä laitoksesta merkittäviä määriä, ottaen huomioon niiden ominaisuudet ja mahdollisuus siirtää pilaantumista ympäristön elementistä toiseen.

85 Siltä osin kuin toiseksi on kyse luvan tarkistamisesta, direktiivin 2010/75 21 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädetään muun muassa, että lupaehdot tarkistetaan, kun asianomaisen laitoksen aiheuttama ”pilaantuminen” on niin merkittävää, että kyseisen laitoksen käyttöluvan nojalla voimassa olevat päästöjen raja-arvot on tarkistettava tai uusia päästöjen raja-arvoja on lisättävä.

86 Kuten Euroopan komissio on väittänyt, se, miten usein kyseessä olevaa lupaa on tarkistettava, on mukautettava laitoksen laajuuteen ja luonteeseen. Direktiivin 2010/75 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta näet ilmenee, että on otettava huomioon muun muassa sen paikan paikalliset erityispiirteet, jossa teollista toimintaa harjoitetaan. Näin on erityisesti silloin, kun tämä paikka sijaitsee asutuksen läheisyydessä.

87 On todettava, että kaikissa tämän tuomion 80, 82, 84 ja 85 kohdassa tarkoitetuissa luvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyjä koskevissa säännöksissä viitataan ”pilaantumisen” käsitteeseen.

88 Tällä käsitteellä tarkoitetaan direktiivin 2010/75 3 artiklan 2 alakohdan mukaan sekä ihmisten terveydelle että ympäristön laadulle mahdollisesti haittaa aiheuttavien aineiden päästämistä ilmaan, veteen tai maaperään (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” ym., C-375/21, EU:C:2023:173, 48 kohta).

89 Tästä ilmenee, että pilaantumisen käsite kattaa direktiiviä 2010/75 sovellettaessa kattaa haitat, joita aiheutuu tai mahdollisesti aiheutuu sekä ympäristölle että ihmisten terveydelle.

90 Tällainen laaja määritelmä vahvistaa tämän tuomion 67–72 kohdassa esiin tuodun läheisen yhteyden, joka on olemassa erityisesti kyseisen direktiivin yhteydessä ympäristön laadun suojelun ja ihmisten terveyden suojelun välillä.

91 Tätä direktiivin 2010/75 tulkintaa tukee sen 8 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, jossa säädetään, että kun lupaehtojen noudattamatta jättämisestä aiheutuu ”ihmisten terveydelle välitöntä vaaraa” tai se uhkaa aiheuttaa välittömiä huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, asianomaisen laitoksen toiminta on keskeytettävä, kunnes toiminta on saatettu säännösten mukaiseksi.

92 Tämä tulkinta vahvistetaan myös kyseisen direktiivin 23 artiklan 4 kohdan neljännen alakohdan a alakohdassa, jossa säädetään nimenomaisesti ympäristötarkastusten osalta, että ympäristöriskien järjestelmällisen arvioinnin on perustuttava muun muassa kyseessä olevien laitosten mahdollisiin ja tosiasiallisiin vaikutuksiin ihmisen terveyteen ja ympäristöön.

93 Edellä esitetty arviointi on lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen esittämän arvioinnin mukainen; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaan Ilva-tehtaan käyttöön liittyvän pilaantumisen osalta nojautunut Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan rikkomisen toteamiseksi tieteellisiin tutkimuksiin, joissa viitataan kyseisen tehtaan päästöjen pilaaviin vaikutuksiin sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.1.2019, Cordella ym. v. Italia, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, 163 ja 172 kohta).

94 Edellä esitetystä seuraa, että – toisin kuin Italian hallitus väittää – direktiivin 2010/75 soveltamisalaan kuuluvan laitoksen toiminnanharjoittajan on lupahakemuksessaan muun muassa toimitettava riittävät tiedot laitoksestaan peräisin olevista päästöistä ja sen on myös koko kyseisen laitoksen käyttöjakson ajan varmistettava, että sillä kyseisen direktiivin mukaan olevia perusvelvollisuuksia ja tältä osin toteutettuja toimenpiteitä noudatetaan, arvioimalla jatkuvasti kyseisen laitoksen toimintojen vaikutuksia sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen.

95 Samoin jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisten viranomaisten on vahvistettava, että tällainen arviointi on erottamaton osa luvan myöntämis- ja tarkistamismenettelyjä.

96 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa pääasiassa, että asian kannalta merkityksellisissä kansallisissa säännöksissä säädetään kyseessä olevien teollisten toimintojen ihmisten terveydelle aiheuttamien vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista, johon liittyy vain mahdollisesti ympäristöluvan tarkistaminen.

97 Se korostaa erityisesti, että asetuksen nro 207/2012 1 bis §:n 1 momentin mukaan kaikilla alueilla, joilla on Ilva-tehtaan kaltaisia kansallista strategista merkitystä omaavia laitoksia, alueellisesti toimivaltaiset terveysviranomaiset ”laativat yhdessä vähintään kerran vuodessa ajan tasalle saatettavan terveyshaitan arviointikertomuksen, jossa tukeudutaan myös alueelliseen syöpärekisteriin ja tavallisimpien ympäristöperäisten sairauksien epidemiologisiin karttoihin”.

98 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää kuitenkin, että Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen nojalla ei ole niin, että tämä terveyshaitta-arviointi olisi ennakkoedellytys yhdennetyn ympäristöluvan myöntämiselle tai että se olisi erottamaton osa kyseisen luvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyjä.

99 Asetuksen nro 207/2012 1 bis §:n 1 momentissa tarkoitettu terveyshaitta-arviointi ei siis yksinään ole sen mukaan omiaan muuttamaan yhdennettyä ympäristölupaa vaan se voi ainoastaan olla perustana mahdolliselle kyseisen luvan tarkistamista koskevalle pyynnölle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan terveysviranomaisten saamien tietojen tutkintaan perustuvat tulokset jaetaan arviointiasteikossa kolmeen eri asteeseen todettujen ongelmien vakavuuden perusteella. Kuitenkin ainoastaan kolmas aste oikeuttaa toimivaltaisen viranomaisen pyytämään tällaisen luvan tarkistamista.

100 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa näin ollen, että Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen mukaan ei ole niin, että kun tällaisesta arvioinnista ilmenee tuloksia, jotka osoittavat, ettei pilaavien päästöjen vaikutuspiirissä olevan huomattavan väestönosan terveydelle aiheutuvaa vaaraa voida hyväksyä, yhdennettyä ympäristölupaa on välttämättä ja nopeasti tarkistettava.

101 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä Ilva-tehtaan osalta, että toimivaltaisten terveysviranomaisten laatimat Ilva-tehdasta koskevat terveyshaitan arviointikertomukset osoittavat, että väestöön kohdistui edelleen vaara, jota ei voida hyväksyä ja joka liittyy tiettyihin kyseisestä tehtaasta peräisin oleviin pilaavien aineiden päästöihin. Näiden pilaavien aineiden vaikutusta ympäristöön ja ihmisten terveyteen ei kuitenkaan ole arvioitu vuosien 2011 ja 2012 yhdennettyjen ympäristölupien yhteydessä. Näiden kertomusten johdosta Taranton kunnanjohtaja on pyytänyt, että ympäristöstä ja maa- ja merialueiden suojelusta vastaava ministeriö aloittaa vuoden 2017 luvan tarkistamismenettelyn, minkä tämä on tehnyt vuoden 2019 toukokuussa. Tätä menettelyä ei ole vieläkään saatettu päätökseen, ja Ilva- tehdas jatkaa toimintaansa.

102 Italian hallitus katsoo tältä osin, ettei direktiivissä 2010/75 viitata lainkaan terveyshaitan arviointiin tai muuhun vastaavaan terveysvaikutuksen arviointiin siinä säädettyjen lupien myöntämisen edellytyksenä.

103 Italian hallitus ja Ilva väittävät myös, että tällaisen haitan arvioiminen etukäteen ja ennakkovalvonta ovat ristiriidassa teollisten toimintojen ja niille myönnettyjen lupien dynaamisuuden kanssa. Tällainen menetelmä ei myöskään takaa sitä, että ihmisten terveydelle aiheutuvat haitat saadaan loppumaan ajoissa.

104 Tämän tuomion 67–95 kohdasta ilmenee kuitenkin, että asetuksen nro 207/2012 1 bis §:n 1 momentissa säädetyn kaltaisen, laitoksen toiminnasta ihmisten terveyteen aiheutuvien vaikutusten arvioinnin on oltava erottamaton osa kyseisen laitoksen käyttöluvan myöntämis- ja tarkistamismenettelyjä, ja sen on oltava kyseisen luvan myöntämisen tai tarkistamisen ennakkoedellytys. Erityisesti toimivaltaisen viranomaisen on otettava tämä arviointi huomioon tosiasiallisesti ja hyvissä ajoin kyseisen luvan myöntämistä tai sen tarkistamista varten. Arviointi ei voi riippua sellaisesta mahdollisuudesta esittää pyyntö, jota terveysviranomaiset voivat käyttää vain vakavimmissa ongelmatilanteissa. Jos tällaisesta arvioinnista ilmenee – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – tuloksia, jotka osoittavat, ettei pilaavien aineiden päästöjen vaikutuspiirissä olevan huomattavan väestönosan terveydelle aiheutuvaa vaaraa voida hyväksyä, kyseistä lupaa on tarkistettava viipymättä.

105 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2010/75, luettuna SEUT 191 artiklan sekä perusoikeuskirjan 35 ja 37 artiklan valossa, on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on säädettävä, että asianomaisen laitoksen toiminnalla sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen olevien vaikutusten ennakkoarvioinnin on oltava erottamaton osa kyseisen direktiivin mukaisia tällaisen laitoksen käyttöluvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyjä.

Toinen kysymys

106 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiiviä 2010/75 tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on laitoksen käyttöluvan myöntämiseksi tai tarkistamiseksi tämän direktiivin nojalla otettava huomioon paitsi asianomaisen teollisen toiminnan laadun ja tyypin kannalta ennakoitavissa olevat pilaavat aineet myös kaikki ne asianomaisen laitoksen toiminnasta aiheutuviin päästöihin sisältyvät pilaavat aineet, jotka on tieteellisesti todettu haitallisiksi, mukaan lukien tästä toiminnasta peräisin olevat aineet, joita ei ole arvioitu kyseisen laitoksen alkuperäisessä lupamenettelyssä.

107 Kuten tämän tuomion 101 kohdassa on todettu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kertomuksiin, jotka osoittavat, että väestöön kohdistui edelleen vaara, jota ei voida hyväksyä ja joka liittyy todistetusti tiettyihin Ilva-tehtaasta peräisin olevien pilaavien aineiden eli hajakuormituslähteistä peräisin olevien pienhiukkasten PM2,5 ja PM10, kuparin, elohopean ja naftaleenin päästöihin. Näiden pilaavien aineiden vaikutusta ympäristöön ja ihmisten terveyteen ei kuitenkaan ole arvioitu vuosien 2011 ja 2012 yhdennettyjen ympäristölupien yhteydessä.

108 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että Ilvaan sovellettavat erityissäännöt ovat mahdollistaneet yhdennetyn ympäristöluvan myöntämisen tälle laitokselle ja sen tarkistamisen ottamatta huomioon tämän tuomion 41 kohdassa mainitussa lisäosassa yksilöityjä pilaavia aineita, mukaan lukien pienhiukkaset PM2,5 ja PM10, ja niiden haitallisia vaikutuksia Taranton väestöön erityisesti Tamburin kaupunginosassa.

109 Ensinnäkin lupahakemuksen ja luvan myöntämismenettelyn osalta direktiivin 2010/75 12 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään, että lupahakemuksessa on oltava tiedot laitoksen arvioitujen päästöjen laadusta ja määrästä kuhunkin ympäristöelementtiin sekä päästöjen merkittävien ympäristövaikutusten erittely.

110 Kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee lisäksi, että luvan on käsitettävä päästöjen raja-arvot paitsi direktiivin liitteessä II luetelluille pilaaville aineille myös muille pilaaville aineille, joita ”voidaan päästää” asianomaisesta laitoksesta.

111 Kuten direktiivin 2010/75 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on tosin harkintavaltaa arvioinnissa, joka niiden on tehtävä niiden pilaavien aineiden määrittämiseksi, joille on asetettava päästöjen raja-arvot laitoksen käyttöluvassa.

112 Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään kuitenkin, että kyseisten viranomaisten myöntämässä luvassa on vahvistettava päästöjen raja-arvot paitsi kyseisen direktiivin liitteessä II luetelluille pilaaville aineille myös ”muille” pilaaville aineille, joita voidaan päästää ”merkittäviä määriä, ottaen huomioon niiden ominaisuudet ja siirtymisen ympäristön elementistä toiseen”.

113 On todettava, että tämä ilmaisu ilmentää unionin lainsäätäjän tahtoa, jonka mukaan direktiivin 2010/75 perustana olevan ennaltaehkäisyn periaatteen mukaisesti pilaavien aineiden määrän, jonka päästäminen voidaan sallia, määrittämisen on oltava sidoksissa asianomaisten aineiden haitallisuuden asteeseen.

114 Tästä seuraa, että ainoastaan sellaiset pilaavat aineet, joilla katsotaan olevan vähäinen vaikutus ihmisten terveyteen ja ympäristöön, voidaan jättää niiden aineiden ryhmän ulkopuolelle, joille on asetettava päästöjen raja-arvot laitoksen käyttöluvassa.

115 Laitoksen toiminnanharjoittajalla on siis velvollisuus toimittaa kyseisen laitoksen käyttölupaa koskevassa hakemuksessaan tiedot niiden päästöjen luonteesta, määrästä ja haitallisesta vaikutuksesta, jotka voivat aiheutua kyseisestä laitoksesta, jotta toimivaltaiset viranomaiset saattavat vahvistaa raja-arvot näille päästöille, lukuun ottamatta ainoastaan niitä päästöjä, jotka eivät niiden laadun tai määrän vuoksi voi merkitä vaaraa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

116 Siltä osin kuin toiseksi on kyse luvan tarkistamismenettelystä, direktiivin 2010/75 21 artiklan 5 kohdan a alakohdassa edellytetään, että lupaehdot tarkistetaan, jos laitoksen aiheuttama pilaantuminen on niin merkittävää, että kyseisen laitoksen käyttöluvan nojalla voimassa olevat päästöjen raja-arvot on tarkistettava tai ”uusia päästöjen raja-arvoja on lisättävä”.

117 On siis katsottava, että – toisin kuin Ilva ja Italian hallitus väittävät – luvan tarkistamismenettelyssä ei voida rajoittua raja-arvojen vahvistamiseen ainoastaan niille pilaaville aineille, joiden päästäminen on ollut ennakoitavissa ja otettu huomioon alkuperäisessä lupamenettelyssä, ottamatta huomioon myös asianomaisesta laitoksesta sen toiminnan aikana tosiasiallisesti aiheutuvia päästöjä, jotka sisältävät muita pilaavia aineita.

118 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 133 kohdassa todennut, asianomaisen laitoksen toiminnasta saadut kokemukset on siis otettava huomioon osana pilaantumista koskevia merkityksellisiä tieteellisiä tietoja ja näin ollen tosiasiallisesti todetut päästöt.

119 On vielä huomautettava, että muun muassa direktiivissä 2010/75 säädettyjen laitoksen käyttöluvan tarkistamismenettelyjen yhteydessä on joka tapauksessa suoritettava kokonaisarviointi, jossa otetaan huomioon kaikki pilaavien aineiden lähteet ja niiden yhteisvaikutus, jotta voidaan varmistaa, että niiden päästöjen kokonaismäärä ei johda ilmanlaatua koskevien raja-arvojen, sellaisina kuin ne on määritelty ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 28.8.2015 annetulla komisison direktiivillä (EU) 2015/1480 (EUVL 2015, L 226, s. 4), ylittymiseen (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” ym., C-375/21, EU:C:2023:173, 54 kohta).

120 Pääasiassa on huomautettava erityisesti PM10- ja PM2,5-hiukkasista, joiden osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei niitä ole otettu huomioon päästöjen raja-arvojen vahvistamiseksi myönnettäessä Ilva-tehtaalle vuoden 2011 yhdennettyä ympäristölupaa, että direktiivissä 2008/50, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2015/1480, vahvistettuja raja-arvoja on pidettävä direktiivin 2010/75 3 artiklan 6 alakohdassa ja 18 artiklassa tarkoitettuina ympäristönlaatunormeina (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Sdruzhenie ”Za Zemyata – dostap do pravosadie” ym., C-375/21, EU:C:2023:173, 59 kohta).

121 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 129 kohdassa todennut, on siis niin, että jos näiden normien noudattaminen edellyttää, että asianomaiselle laitokselle asetetaan tiukemmat päästöjen raja-arvot, nämä raja-arvot on vahvistettava kyseisen 18 artiklan mukaisesti, jossa säädetään, että lupaan on sisällytettävä lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristönlaatunormien noudattamiseksi.

122 Edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2010/75 on tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on laitoksen käyttöluvan myöntämiseksi tai tarkistamiseksi tämän direktiivin nojalla otettava huomioon paitsi asianomaisen teollisen toiminnan laadun ja tyypin kannalta ennakoitavissa olevat pilaavat aineet myös kaikki ne päästöihin sisältyvät pilaavat aineet, jotka on tieteellisesti todettu haitallisiksi ja joita asianomaisesta laitoksesta voidaan päästää, mukaan lukien tästä toiminnasta peräisin olevat aineet, joita ei ole arvioitu kyseisen laitoksen alkuperäisessä lupamenettelyssä.

Kolmas kysymys

123 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko direktiiviä 2010/75 tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla määräaikaa, joka laitoksen toiminnanharjoittajalle on asetettu kyseisen laitoksen käyttöluvassa vahvistettujen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua koskevien toimenpiteiden noudattamiseksi, on jatkettu toistuvasti, vaikka on tuotu esiin vakavia ja merkittäviä vaaroja ympäristön ja ihmisten terveyden integriteetille.

124 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen johdosta Ilva-tehtaalle asetettua määräaikaa on voitu pidentää useaan kertaan, eikä näiden pidennysten yhteydessä aina ole toteutettu tämän tehtaan toiminnan harjoittamista koskevien edellytysten tosiasiallista tarkistamista ja ajan tasalle saattamista. Vuoden 2011 yhdennetyn ympäristöluvan noudattamisen varmistamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanolle asetettuja määräaikoja on kuitenkin lykätty yhtäältä sellaisen teollisen tuotantolaitoksen osalta, jonka lainsäätäjä on itse katsonut merkitsevän vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, ja toisaalta sellaisten töiden suorittamiseksi, joilla kyseisestä tuotantolaitoksesta on tarkoitus tehdä teoriassa turvallinen tehtaan läheisyydessä asuvien ihmisten terveyden kannalta. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ja kuten Ilva ja Italian hallitus ovat unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa vahvistaneet, tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamista ja täytäntöönpanoa on kuitenkin lykätty useaan otteeseen.

125 Aluksi on huomautettava, että siltä osin kuin pääasiassa on kyse direktiivin 96/61 2 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetusta olemassa olevasta laitoksesta, kyseessä oleva lupa kuului ensin kyseisen direktiivin säännösten ja myöhemmin direktiivin 2008/1 säännösten soveltamisalaan. Viimeksi mainitun direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan määräpäivä olemassa olevien laitosten saattamiseksi direktiivin mukaisiksi oli 30.10.2007 (tuomio 31.3.2011, komissio v. Italia, C-50/10, EU:C:2011:200, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, tätä määräpäivää ei kuitenkaan ole noudatettu Ilva-tehtaan osalta, jonka käyttämiseen on saatu ympäristölupa vasta 4.8.2011.

126 Tämän täsmennyksen jälkeen on todettava, että direktiivin 2010/75 osalta on niin, että jäsenvaltioiden oli kyseisen direktiivin 82 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettava Ilva-tehtaan kaltaisten laitosten osalta niitä säännöksiä, jotka on annettu kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi niiden kansallista oikeusjärjestystä, 7.1.2014 alkaen, lukuun ottamatta tämän direktiivin sellaisia säännöksiä, joilla ei ole merkitystä pääasian yhteydessä. Direktiivin 2010/75 21 artiklan 3 kohdan mukaan lupaehdot oli mukautettava uuteen tekniikkaan neljän vuoden kuluessa siitä, kun direktiivin 2010/75 13 artiklan 5 kohdan mukaiset päätökset BAT-päätelmistä, jotka koskevat laitoksen pääasiallista toimintaa, on julkaistu, eli nyt käsiteltävässä tapauksessa 28.2.2016 mennessä.

127 On vielä todettava, että direktiivin 2010/75 8 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan on niin, että jos laitoksen käyttöluvan ehtoja rikotaan, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi viipymättä, että lupaehtoja noudatetaan. Erityisesti asianomaisen laitoksen toiminnanharjoittajan on toteuttava viipymättä tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että sen laitoksen toiminta saatetaan kyseisten ehtojen mukaiseksi mahdollisimman pian.

128 Kuten tämän tuomion 91 kohdassa on jo huomautettu, kun lupaehtojen rikkomisesta aiheutuu ihmisten terveydelle välitöntä vaaraa tai se uhkaa aiheuttaa välittömiä huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, direktiivin 2010/75 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään lisäksi, että kyseisen laitoksen toiminta keskeytetään.

129 Italian hallitus on väittänyt unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että vuoden 2011 yhdennetyssä ympäristöluvassa vahvistettujen vaatimusten mukaiseksi saattaminen olisi johtanut laitoksen toiminnan keskeytymiseen useiden vuosien ajaksi. Tämä laitos on merkittävä työllistäjä kyseisellä alueella. Ilvaan sovellettavien erityissääntöjen vahvistaminen perustuu sen mukaan siis yhtäältä kysymyksessä olevien intressien eli yhtäältä ympäristönsuojelun ja toisaalta työllisyyden turvaamisen punnintaan.

130 Tältä osin on kuitenkin korostettava, että direktiivin 2010/75 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa todetaan, että unionin lainsäätäjän mukaan joitakin kyseiseen direktiiviin perustuvia uusia vaatimuksia sovelletaan Ilva-tehtaan kaltaisiin käytössä oleviin laitoksiin tietyn määräajan kuluttua ajankohdasta, josta lähtien kyseistä direktiiviä on sovellettava, jotta näillä käytössä olevilla laitoksilla ”olisi riittävästi aikaa” mukautua teknisesti näihin uusiin vaatimuksiin.

131 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen arvioitava, ovatko Ilva-tehtaan osalta vahvistetut erityissäännöt johtaneet siihen, että vuoden 2011 yhdennetyn ympäristöluvan noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpanoa on lykätty liiallisesti tätä siirtymäkautta ja direktiivin 2010/75 21 artiklan 3 kohdassa säädettyä määräaikaa pidemmälle, kun otetaan huomioon esiin tuotujen ympäristölle ja ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen vakavuus.

132 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2010/75 on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla määräaikaa, joka laitoksen toiminnanharjoittajalle on asetettu kyseisen laitoksen käyttöluvassa vahvistettujen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua koskevien toimenpiteiden noudattamiseksi, on jatkettu toistuvasti, vaikka on tuotu esiin vakavia ja merkittäviä vaaroja ympäristön ja ihmisten terveyden integriteetille. Kun asianomaisen laitoksen toimintaan liittyy tällaisia vaaroja, kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään joka tapauksessa, että tämän laitoksen toiminta keskeytetään.

Oikeudenkäyntikulut

133 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2010/75/EU, luettuna SEUT 191 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 ja 37 artiklan valossa,**

   on tulkittava siten, että

   jäsenvaltioiden on säädettävä, että asianomaisen laitoksen toiminnalla sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen olevien vaikutusten ennakkoarvioinnin on oltava erottamaton osa kyseisen direktiivin mukaisia tällaisen laitoksen käyttöluvan myöntämis- tai tarkistamismenettelyjä.

2) **Direktiiviä 2010/75**

   on tulkittava siten, että

   toimivaltaisen viranomaisen on laitoksen käyttöluvan myöntämiseksi tai tarkistamiseksi tämän direktiivin nojalla otettava huomioon paitsi asianomaisen teollisen toiminnan laadun ja tyypin kannalta ennakoitavissa olevat pilaavat aineet myös kaikki ne päästöihin sisältyvät pilaavat aineet, jotka on tieteellisesti todettu haitallisiksi ja joita asianomaisesta laitoksesta voidaan päästää, mukaan lukien tästä toiminnasta peräisin olevat aineet, joita ei ole arvioitu kyseisen laitoksen alkuperäisessä lupamenettelyssä.

3) **Direktiiviä 2010/75**

   on tulkittava siten, että

   se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla määräaikaa, joka laitoksen toiminnanharjoittajalle on asetettu kyseisen laitoksen käyttöluvassa vahvistettujen ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua koskevien toimenpiteiden noudattamiseksi, on jatkettu toistuvasti, vaikka on tuotu esiin vakavia ja merkittäviä vaaroja ympäristön ja ihmisten terveyden integriteetille.

   Kun asianomaisen laitoksen toimintaan liittyy tällaisia vaaroja, kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään joka tapauksessa, että tämän laitoksen toiminta keskeytetään.

Allekirjoitukset