

## MRF 2024.73

EU-Domstolens dom af 25. juni 2024, Store Afdeling, sag C-626/22, Ilva m.fl.

***Driften af IE-anlæg skal indstilles, hvis godkendelsesvilkår er overtrådt, og dette medfører fare for menneskers sundhed eller betydelig negativ påvirkning af miljøet. I strid med IE-direktivet gentagne gange at forlænge fristen for vilkårsoverholdelse. Ved revurdering skal fastsættes emissionsgrænseværdier for alle forurenende stoffer fra anlægget, så luftrammedirektivets grænseværdier overholdes, uanset om stofferne indgik i den oprindelige godkendelse.***

Sagen angik forurening fra Ilva-værket i det sydlige Italien, der er et af Europas største stålværker med et samlet produktionsareal på ca. 1.500 ha og ca. 11.000 ansatte. Fra stålværket er der gennem en lang årrække sket emissioner af miljø- og sundhedsfarlige stoffer, som har været belyst i videnskabelige rapporter siden 1970'erne, hvor der i de senere år er påvist årsagsforbindelse mellem emissionerne og forøget sundhedsrisiko for beboerne i området nær stålværket, navnlig hvad angår udledning af fine PM<sub>10</sub>-partikler og svovldioxid (SO<sub>2</sub>). I henhold til IPPC-direktivet (96/91) skulle Ilva-værket senest i oktober 2007 have været miljøgodkendt første gang, men godkendelsen blev først meddelt i august 2011 og ændret i 2012 (hvilket bl.a. førte til, at Italien blev dømt i en traktatbrudssag, jf. sag C-50/10). Under en straffesag mod selskabet for manglende overholdelse af miljøkrav besluttede en italiensk domstol i juli 2012 midlertidigt at beslaglægge dele af stålværkets udstyr og materialer. For at sikre, at stålværket trods dette kunne fortsætte sin produktion, besluttede den italienske lovgiver i 2012 at indføre en særlig reguleringsordning for Ilva-værket, der blev udpeget som industrianlæg af national strategisk interesse. Særordningen indebar bl.a., at Ilva-værket i en periode kunne fortsætte sin produktion uden at iværksætte de forureningsbegrænsende foranstaltninger, der var fastsat i miljøgodkendelserne fra 2011 og 2012, og særordningen blev flere gange ændret og forlænget, senest indtil august 2023 med mulighed for yderligere forlængelse. Da en række beboere i området nær stålværket mente, at Ilva og de italienske myndigheder havde begået forskellige lovbrud, blev der indledt en række retssager ved de italienske domstole og indgivet klager til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). I en dom fra 2019 (trykt i MAD 2019.108) fandt EMD, at Italien havde krænket EMRK art. 8 og 13 ved ikke at have grebet ind over for den vedvarende miljø- og sundhedsfarlig forurening fra Ilva-værket og ved at have givet mangelfuld information om forureningen. Parallelt hermed anlagde en række omboende gruppesøgsmål mod Ilva ved en civil domstol i Italien med påstand om, at hele eller dele af stålværkets drift skulle

indstilles, subsidiært at emissionerne skulle nedbringes væsentligt. Til støtte herfor anførte de bl.a., at Ilva-værket blev drevet i strid med IE-direktivet (2010/75), bl.a. fordi særordningen betød, at vilkårene i miljøgodkendelserne fra 2011 og 2012 ikke blev overholdt, og at miljøgodkendelserne blev revurderet, uden at direktivets regler var fulgt. Sagen førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om fortolkningen af IE-direktivet, hvor den italienske domstol spurgte, (1) om godkendelser og revurderinger efter IE-direktivet foruden påvirkning af miljøet også skal tage hensyn til menneskers sundhed, (2) om der i forbindelse med revurderingsprocessen skal tages hensyn til forurenende stoffer, der er forbundet med anlæggets aktiviteter, selvom de ikke blev vurderet ved den oprindelige godkendelsesprocedure, og (3) om det var i strid med IE-direktivet, at de italienske myndigheder gentagne gange havde udsat fristen for at efterkomme vilkårene i miljøgodkendelserne fra 2011 og 2012. Ilva gjorde bl.a. gældende, at den præjudicielle forelæggelse skulle afvises, bl.a. fordi den italienske domstol ikke kunne tilsidesætte en forvaltningsakt i en sag mellem private parter, og den korrekte gennemførelse af IE-direktivet påhvilede den italienske lovgiver. EU-Domstolen medgav, at et direktiv efter fast praksis ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for private ved en national domstol, men afviste, at dette betød, at sagen skulle afvises. Domstolen bemærkede herved bl.a., at privatretlige enheder kan sidestilles med en medlemsstat, hvis de er undergivet statens myndighed eller kontrol og har fået tildelt udførelsen af en opgave af almen interesse. Af oplysningerne i den konkrete sag fremgik, at Ilva var udpeget som industrianlæg af national strategisk interesse, og ved lovdekret var placeret under en ordning med "særlige eksekutorer", dvs. midlertidige administratorer udpeget af regeringen (præmis 61-62, jf. præmis 29). Sagen blev derfor antaget til realitetsbehandling. I forhold til det første spørgsmål bemærkede EU-Domstolen, at det fremgår af forskellige steder i IE-direktivet, at det ikke kun omfatter forurening af betydningsfuld for miljøet, men

også den skade, der kan påføres menneskers sundhed (præmis 89). Dette betyder bl.a., at driftslederen af et IE-anlæg skal fremlægge fyldestgørende oplysninger om emissionerne fra anlægget og sikre overholdelsen af de grundlæggende forpligtelser efter direktivet gennem en løbende vurdering af indvirkningerne på såvel miljøet som menneskers sundhed, og at myndighederne skal tage hensyn hertil forud for udstedelse eller revurdering af godkendelser efter direktivet (præmis 94, 95 og 104). For så vidt angik det andet spørgsmål bemærkede EU-Domstolen, at miljøgodkendelserne fra 2011 og 2012 ikke indeholdt en vurdering af en række forurenende stoffer, som videnskabelige rapporter ellers godtgør indebærer en risiko for de omboende, herunder PM<sub>2,5</sub>- og PM<sub>10</sub>-partikler. Særordningen for Ilva-værket betød imidlertid, at det var muligt at udstede og revurdere miljøgodkendelsen for anlægget uden at tage hensyn til disse stoffer eller deres skadevirkninger for omboende. Hertil bemærkede EU-Domstolen, at IE-direktivets art. 14(1)(a) kræver, at en miljøgodkendelse indeholder emissionsgrænseværdier ikke alene for de stoffer, der er opført i direktivets bilag II, men også for andre forurenende stoffer, som vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder. Heraf følger, at myndighederne kun kan undlade at fastsætte emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer, som videnskabeligt anses for skadelige, og som kan tænkes at blive udledt fra det pågældende anlæg, såfremt udledningen har en ubetydelig indvirkning på menneskers sundhed og miljøet, hvorfor driftslederen skal give oplysninger om alle andre stoffer (præmis 114-115 og 122). I forbindelse med en revurderingsproces kan de vurderede stoffer ikke begrænses til de stoffer, hvis emission blev taget i betragtning ved den oprindelige godkendelsesprocedure, og revurderingen skal i alle tilfælde tage hensyn til kumulative virkninger (præmis 117 og 119). Med henvisning til sag C-375/21 (**MRF 2023.8**) bemærkede EU-Domstolen videre, at det ved revurderingen skal ”sikres, at de samlede emissioner fra [forureningskilderne] ikke medfører en overskridelse af grænseværdierne for luftkvaliteten”, der er fastsat i luftframedirektivet (2008/50). Hvis overholdelsen af disse miljøkvalitetsnormer kræver det, skal anlægget pålægges strengere emissionsgrænseværdier efter

IE-direktivets art. 18 (præmis 119 og 121). Hvad angik det tredje spørgsmål om de gentagne udsættelser af fristen for overholdelse af vilkårene i miljøgodkendelserne fra 2011 og 2012 bemærkede EU-Domstolen, at Italien fra 7. januar 2014 skulle anvende IE-direktivets bestemmelser på Ilva-anlægget, jf. art. 82(1), og senest den 28. februar 2016 skulle tilpasse stålværkets godkendelsesvilkår til de nye teknikker, der fulgte af BAT-konklusionerne for stålværker fra februar 2012, jf. art. 21(3). Det følger af IE-direktivets art. 8, at medlemsstaterne i tilfælde af tilsidesættelse af godkendelsesvilkårene skal træffe de nødvendige foranstaltninger for straks at sikre, at vilkårene overholdes hurtigst muligt, og at driften af anlægget helt eller delvist skal indstilles, hvis overtrædelsen medfører umiddelbart fare for menneskers sundhed eller i betydeligt omfang truer med at påvirke miljøet negativt, indtil vilkårene igen overholdes. Under sagen havde den italienske regering anført, at en efterlevelse af vilkårene i miljøgodkendelsen fra 2011 ville have medført en afbrydelse af anlæggets aktiviteter i flere år, og at dette ville have fået alvorlige konsekvenser for beskæftigelsen i området, hvorfor særordningen for Ilva-værket var udtryk for en afvejning af miljøbeskyttelseshensyn og beskæftigelseshensyn. EU-Domstolen bemærkede hertil, at det følger af præambelbetragtning 43 til IE-direktivet, at direktivets overgangsbestemmelser giver bestående anlæg den nødvendige tid til at tilpasse sig til de nye krav, der følger af direktivet. Domstolen udtalte dog herefter, at det tilkom den forelæggende ret at vurdere, ”om den særordning, der er vedtaget vedrørende Ilva-værket, har bevirket en urimelig udsættelse – ud over denne overgangsperiode og den frist, der er fastsat i [IE-direktivets art. 21(3) om nye BAT-konklusioner] – af gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterleve den integrerede miljøgodkendelse fra 2011, henset til graden af alvoren af de skader på miljøet og på menneskers sundhed, som er blevet påvist” (præmis 131). IE-direktivet var dog til hinder for gentagne fristforlængelser, når der er påvist alvorlige og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed, og såfremt anlæggets drift medfører en sådan fare, skal driften af anlægget under alle omstændigheder indstilles, jf. art. 8(2) (præmis 132).

**Kommentar:** Dommen indeholder navnlig en stillingtagen til den særlige håndhævelsesregel i IE-direktivets art. 8, men efterlader i øvrigt en række vanskelige spørgsmål ubesvaret. Med hensyn til de to første præjudicielle spørgsmål fastslog EU-Domstolen ikke overraskende, at IE-direktivet ikke kun omfatter forurening af miljøet, men også den forurening, som påvirker menneskers sundhed. Det er også oplagt, at en revurdering af en miljøgodkendelse skal indeholde en stillingtagen til alle relevante emissioner og deres kumulerede virkning og ikke kun de stoffer, der blev identificeret i den oprindelige godkendelsesprocedure. I den forbindelse må noteres, at EU-Domstolens Store Afdeling med dommen har bekræftet de retlige virkninger af luframmedirektivets grænseværdier, som blev fastslået i sag C-375/21 (MRF 2023.8) om et bulgarsk brunkulskraftværk. Dommen i sag C-626/22 fastslår således, at der ved godkendelsen af IE-anlæg skal fastsættes supplerende foranstaltninger såsom emissionsgrænseværdier, hvis det er nødvendigt for at sikre overholdelsen af luframmedirektivets kvalitetskrav (præmis 121). Med hensyn til håndhævelsesreglen i IE-direktivets art. 8 og spørgsmål om udsættelsen af fristen for at efterleve vilkårene i en miljøgodkendelse omfattet af direktivet, må dommens præmis 131 formentlig forstås sådan, at EU-Domstolen anerkender, at medlemsstaterne har et vist rum for midlertidigt at tillade fortsat drift i strid med vilkårene, men at der herved skal tages hensyn til karakteren af anlæggets påvirkninger af miljøet og menneskers sundhed. Rækkevidden af denne mulighed for i en begrænset periode at tolerere en ulovlig aktivitet er dog ikke helt klar, når det i den efterfølgende præmis 132 – og i domskonklusionen – anføres, at IE-direktivet er til hinder for, at fristen for at efterleve miljøgodkendelsens vilkår ”gentagne gange er blevet forlænget, selv om der er blevet påvist alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed. Hvis det pågældende anlægs virksomhed medfører en sådan fare, kræver dette direktivs artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under alle omstændigheder, at driften af dette anlæg indstilles”. Dette udsagn må dog formentlig ses i lyset af, at der i den konkrete sag var givet udsættelse mht. at efterleve vilkårene i 11 år fra tidspunktet for den strafferetlige beslaglæggelse af Ilvas anlæg i 2012. Under alle omstændigheder synes dommen at indikere, at adgangen til at tolerere den fortsatte ulovlige drift af et IE-anlæg er forholdsvis snæver og må baseres på en konkret afvejning af modstående hensyn, hvilket stemmer godt overens med dansk rets almindelige regler om administrativ tolerance, jf. herom Thomas Haugsted, Når forvaltningen tolererer lovovertrædelser, i Mads Bryde Andersen m.fl. (red.), Festskrift til Peter Pagh, 2023, s. 279 ff. Et andet spørgsmål, som blev rejst under sagen, men som EU-Domstolen ikke for alvor tog stilling til, var, hvilken betydning det havde, at hovedsagen ved de italienske domstole var en tvist mellem to private parter. Det første problem er, at en domstol almindeligvis – og i hvert fald efter dansk ret – ikke kan underkende myndighedernes afgørelser i en sag, hvorunder myndigheden ikke er (med-)sagsøgt, jf. f.eks. U 2019.1616 H. Det andet problem er, at såfremt IE-direktivet er mangelfuldt implementeret i national ret, kan private ikke direkte på grundlag af direktivet pålægges pligter, som ikke er hjemlet i national ret. I forhold til sagens formalitet antydede EU-Domstolen imidlertid, at Ilva kunne sidestilles med medlemsstatens myndigheder, uanset at der er tale om et privat selskab, idet Ilva i henhold til italiensk ret var udpeget som industrianlæg af national strategisk interesse, og ved lovdekret var placeret under en ordning med ”særlige eksekutører”, dvs. midlertidige administratorer udpeget af regeringen (præmis 61-62). Det må medgives Domstolen, at det forhold, at direktiver ikke kan forpligte private, ikke hindrer, at en national domstol i en sag mellem to private parter stiller præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen, bl.a. fordi national ret uanset hvad skal fortolkes EU-konformt. Derimod kunne det have været ønskeligt, at Domstolen tydeliggjorde, om Ilva kunne sidestilles med medlemsstaten, eller som minimum tog forbehold for den forelæggende rets vurdering på grundlag af sagens omstændigheder. Der savnes også nærmere overvejelser om disse vanskelige problemer i relation til besvarelsen af de tre præjudicielle spørgsmål, især i lyset af EU-Domstolens bastante besvarelse af det tredje spørgsmål, hvorefter driften af Ilva-anlægget skal indstilles, hvis den forelæggende ret finder, at driften medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed (hvilket tidligere er lagt til grund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Cordella m.fl. mod Italien, dom af 24. januar 2019 i sagerne 54414/13 og 54264/15 (trykt i MAD 2019.108), præmis 169 og 172).



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. juni 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – artikel 191 TEUF – industrielle emissioner – direktiv 2010/75/EU – integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – artikel 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 og 23 – artikel 35 og 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – procedurer for udstedelse og revurdering af en driftsgodkendelse af et anlæg – foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed – retten til et rent, sundt og bæredygtigt miljø«

I sag C-626/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien) ved afgørelse af 16. september 2022, indgået til Domstolen den 3. oktober 2022, i sagen

**C.Z. m.fl.**

mod

**Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,**

**Acciaierie d'Italia Holding SpA,**

**Acciaierie d'Italia SpA,**

procesdeltagere:

**Regione Puglia,**

**Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev (refererende dommer), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen og N. Piçarra samt dommerne S. Rodin, L.S. Rossi, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias og M.L. Arastey Sahún,

\* Processprog: italiensk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. november 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

- C.Z. m.fl. ved advocati A. Amenduni og M. Rizzo Striano,
- Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria ved advocati M. Annoni, R.A. Cassano, A. Cogoni, G. Lombardi, M. Merola, L.-D. Tassinari Vittone og C. Tesauro,
- Acciaierie d'Italia Holding SpA og Acciaierie d'Italia SpA ved advocati M. Beraldi, E. Gardini, S. Grassi, R. Perini, G.C. Rizza, G. Scassellati Sforzolini, C. Tatozzi, G. Tombesi og L. Torchia,
- Regione Puglia ved A. Bucci og avvocate R. Lanza,
- Gruppo di Intervento Giuridico – ODV ved advocati C. Colapinto og F. Colapinto,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og C. Valero, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 2023,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17, berigtiget i EUT 2012, L 158, s. 25, og i EUT 2016, L 29, s. 16).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side C.Z. m.fl., der er bosiddende i Taranto kommune (Italien) og i de tilgrænsende kommuner, og på den anden side Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (herefter »Ilva«), der er et selskab, som ejer et jern- og stålværk beliggende i denne kommune (herefter »Ilva-værket«), Acciaierie d'Italia Holding SpA og Acciaierie d'Italia SpA vedrørende den forurening, der er forårsaget af dette værks virksomhed og de deraf følgende skader på menneskers sundhed.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

3 Det fremgår af første betragtning til direktiv 2010/75, at der med dette direktiv er foretaget en omarbejdning af syv direktiver, herunder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT 2008, L 24, s. 8), som kodificerede Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT 1996, L 257, s. 26).

4 2., 12., 15., 27., 29., 43. og 45. betragtning til direktiv 2010/75 har følgende ordlyd:

»(2) For at forebygge, mindske og så vidt muligt eliminere forurening fra industrielle aktiviteter i overensstemmelse med principperne om, at forurenere betaler, og om forebyggelse af forurening må der fastlægges en samlet ramme for kontrol med de vigtigste industrielle aktiviteter, hvor der fortrinsvis gribes ind ved kilden, og hvor det sikres, at naturressourcerne forvaltes forsigtigt, og idet der om fornødent tages hensyn til den samfundsøkonomiske situation og de specifikke lokale forhold på det sted, hvor de industrielle aktiviteter finder sted.

[...]

(12) En godkendelse bør omfatte alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå et højt niveau for beskyttelse af miljøet som helhed og for at sikre, at anlægget drives efter de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser. Godkendelsen bør desuden indeholde emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer eller tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger, relevante krav om jordbunds- og grundvandsbeskyttelse samt overvågningskrav. Godkendelsesvilkårene bør fastsættes ud fra den bedste tilgængelige teknik [(BAT)].

[...]

(15) Det er vigtigt at sikre de kompetente myndigheder tilstrækkelig fleksibilitet, så de kan fastsætte emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke overstiger de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT]. [...] Overholdelse af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i godkendelserne, resulterer i emissioner, der ligger under disse emissionsgrænseværdier.

[...]

(27) [...] Den berørte offentlighed bør have mulighed for at gå rettens vej for at bidrage til beskyttelsen af retten til at leve i et miljø, der er foreneligt med personlig sundhed og velfærd.

[...]

(29) Store fyringsanlæg er stærkt medvirkende til emissioner af forurenende stoffer i luften og påvirker dermed i høj grad menneskers sundhed og miljøet. [...]

[...]

(43) For at give bestående anlæg den nødvendige tid til at tilpasse sig teknisk til de nye krav i dette direktiv, bør nogle af de nye krav først finde anvendelse på disse anlæg, når der er gået en vis tid efter den dato, fra hvilken dette direktiv finder anvendelse. For fyringsanlæg skal der være tilstrækkelig tid til at installere det rensningsudstyr, der er nødvendigt for at overholde emissionsgrænseværdierne i bilag V.

[...]

(45) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette direktiv søger særlig at fremme anvendelsen af artikel 37 i chartret.«

5 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand« har følgende ordlyd:

»Dette direktiv fastsætter regler om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra industrielle aktiviteter.

Det fastsætter også regler, der er udformet for at forebygge eller, hvis dette ikke er muligt, at begrænse udledninger til luft, vand og jord samt forebygge, at der opstår affald, for generelt at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau.«

6 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« er affattet således:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

[...]

2) »forurening«: direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed, miljøets kvalitet eller materielle værdier, forringe naturfaciliteter eller forstyrre andre legitime anvendelser af miljøet

3) »anlæg«: en stationær teknisk enhed, inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I eller i bilag VII, del 1, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk knyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter og kan påvirke emissionerne og forureningen

[...]

5) »emissionsgrænseværdi«: den emissionsmasse, udtrykt ved bestemte parametre, en bestemt koncentration og/eller et bestemt niveau, der ikke må overskrides i løbet af et eller flere givne tidsrum

6) »miljøkvalitetsnorm«: den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge EU-lovgivningen

[...]

8) »almindelige bindende forskrifter«: emissionsgrænseværdier eller andre vilkår, mindst på sektorniveau, og fastsat med henblik på direkte anvendelse til fastsættelse af godkendelsesvilkår

[...]

10) »[BAT]«: det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed;

a) »teknik«: både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og nedlægges

b) »tilgængelig teknik«: teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår

c) »bedste«: den mest effektive teknik til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.«

7 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Pligt til at være i besiddelse af en godkendelse« bestemmer i stk. 1 følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg eller fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg drives uden godkendelse.

[...]«

8 Artikel 5 i direktiv 2010/75 med overskriften »Udstedelse af en godkendelse« fastsætter i stk. 1 følgende:

»Uden at det berører andre krav i medfør af national lovgivning eller EU-lovgivningen, godkender den kompetente myndighed anlægget, hvis det opfylder kravene i dette direktiv.«

9 Direktivets artikel 8 med overskriften »Manglende overholdelse« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at godkendelsesvilkårene overholdes.

2. I tilfælde af, at godkendelsesvilkårene ikke overholdes, sikrer medlemsstaterne:

a) at driftslederen straks underretter den kompetente myndighed

b) at driftslederen straks træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at vilkårene hurtigst muligt atter overholdes

c) at den kompetente myndighed kræver, at driftslederen træffer alle relevante supplerende foranstaltninger, som den kompetente myndighed finder nødvendige for, at vilkårene atter overholdes.



Hvis den manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene medfører umiddelbar fare for menneskers sundhed eller i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt, indstilles driften af anlægget, [...] indtil vilkårene atter overholdes [...].«

- 10 Det nævnte direktivs artikel 10 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende:
- »Dette kapitel finder anvendelse på de aktiviteter, der er anført i bilag I, og som i givet fald udføres i et omfang som angivet ved de kapacitetstærskler, der er anført i dette bilag.«
- 11 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser« fastsætter følgende:
- »Medlemsstaterne træffer de nødvendige bestemmelser, således at anlægget drives efter følgende principper:
- a) alle relevante foranstaltninger træffes for at forebygge forurening
  - b) [BAT] anvendes
  - c) der forårsages ingen væsentlig forurening
- [...]«
- 12 Artikel 12 i direktiv 2010/75 med overskriften »Ansøgning om godkendelse« bestemmer i stk. 1 følgende:
- »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ansøgningerne indeholder en beskrivelse af:
- [...]
- f) arten og mængden af de forventelige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt en redegørelse for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger
- [...]
- i) andre påtænkte foranstaltninger til opfyldelse af de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser i medfør af artikel 11
  - j) påtænkte foranstaltninger til overvågning af emissionerne til miljøet
- [...]«
- 13 Dette direktivs artikel 14 med overskriften »Godkendelsesvilkår« har følgende ordlyd:
- »1. Medlemsstaterne sørger for, at godkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 11 og 18 omhandlede krav.
- Foranstaltningerne skal mindst omfatte følgende:

a) emissionsgrænseværdier for de forurenende stoffer, der er opført på listen i bilag II, samt for andre forurenende stoffer, som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljømedium til et andet vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder

[...]

2. Med henblik på stk. 1, litra a), kan emissionsgrænseværdierne suppleres med eller erstattes af parametre eller tekniske foranstaltninger med tilsvarende funktion, der sikrer en tilsvarende miljøbeskyttelse.

3. BAT-konklusionerne lægges til grund ved fastsættelsen af godkendelsesvilkårene.

4. Med forbehold af artikel 18 kan den kompetente myndighed fastsætte strengere godkendelsesvilkår end dem, der kan opfyldes ved brug af [BAT] som beskrevet i BAT-konklusionerne. Medlemsstaterne kan fastsætte regler for den kompetente myndigheds fastsættelse af sådanne strengere vilkår.

[...]

6. I situationer, hvor en aktivitet eller en produktionsproces, der udføres inden for et anlæg, ikke er omfattet af nogen af BAT-konklusionerne, eller hvor disse konklusioner ikke omhandler alle aktivitetens eller processens potentielle miljøvirkninger, fastsætter den kompetente myndighed efter forudgående samråd med driftslederen godkendelsesvilkårene på grundlag af [BAT], som den har fastlagt for de pågældende aktiviteter eller processer, under særlig hensyntagen til kriterierne i bilag III.

[...]«

14 Dette direktivs artikel 15 med overskriften »Emissionsgrænseværdier samt tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger« fastsætter i stk. 2 og 3 følgende:

»2. Uden at artikel 18 berøres heraf, fastsættes emissionsgrænseværdierne og de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1 og 2, på grundlag af [BAT], uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi.

3. Den kompetente myndighed fastsætter emissionsgrænseværdier, der sikrer, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT] som fastlagt i de afgørelser om BAT-konklusionerne, der er omhandlet i artikel 13, stk. 5, på en af følgende måder:

a) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT]. Disse emissionsgrænseværdier fastsættes for samme eller kortere tidsrum og med samme referencevilkår som de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT], eller

b) fastsættelse af emissionsgrænseværdier, der er forskellige fra dem, der er omhandlet i litra a) for så vidt angår værdier, tidsrum og referencevilkår.

Når litra b) anvendes, vurderer den kompetente myndighed mindst en gang om året resultaterne af emissionsovervågningen for at sikre, at emissionerne under normale driftsvilkår ikke ligger over de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT].«

15 Samme direktivs artikel 18 med overskriften »Miljøkvalitetsnormer« er affattet således:

»Hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelse af [BAT], fastsættes der yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.«

16 Artikel 21 i direktiv 2010/75 med overskriften »Den kompetente myndigheds revurdering og ajourføring af godkendelsesvilkårene« bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den kompetente myndighed med mellemrum i overensstemmelse med stk. 2-5 revurderer alle godkendelsesvilkårene og ajourfører dem, når det er nødvendigt for at sikre, at direktivet overholdes.

2. På den kompetente myndigheds anmodning skal driftslederen fremlægge alle de informationer, der er nødvendige for at kunne revurdere godkendelsesvilkårene, herunder især resultatet af emissionsovervågningen og andre data, der muliggør en sammenligning af anlæggets drift med [BAT] beskrevet i de gældende BAT-konklusioner og med de emissionsniveauer, der er forbundet med [BAT].

Under revurderingen af godkendelsesvilkårene udnytter den kompetente myndighed, hvad der måtte foreligge af informationer fra overvågning eller inspektioner.

3. Senest fire år efter offentliggørelsen af afgørelser om BAT-konklusioner i henhold til artikel 13, stk. 5, vedrørende et anlægs hovedaktivitet, sikrer den kompetente myndighed:

- a) at alle godkendelsesvilkårene for det berørte anlæg revurderes og om nødvendigt ajourføres for at sikre overholdelsen af dette direktiv, navnlig artikel 15, stk. 3 og 4, hvis det er relevant
- b) at anlægget overholder disse godkendelsesvilkår.

[...]

5. Godkendelsesvilkårene revurderes, og ajourføres om nødvendigt, mindst i følgende tilfælde:

- a) hvis den forurening, som anlægget forårsager, er så omfattende, at det er nødvendigt at revidere godkendelsens emissionsgrænseværdier eller indføje nye
- b) hvis det af hensyn til driftssikkerheden er påkrævet, at der anvendes andre teknikker
- c) hvis det er nødvendigt for at opfylde en ny eller revideret miljøkvalitetsnorm, jf. artikel 18.«

- 17 Dette direktivs artikel 23 med overskriften »Miljøinspektion« bestemmer følgende i stk. 4, fjerde afsnit, litra a):
- »Den systematiske bedømmelse af den miljømæssige risiko baseres på mindst følgende kriterier:
- a) de berørte anlægs potentielle og faktiske indvirkning på menneskers sundhed og på miljøet under hensyn til emissionsniveauer og -typer, lokalmiljøets følsomhed og risikoen for uheld.«
- 18 Dette direktivs artikel 80 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer følgende i stk. 1:
- »Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft [...] senest den 7. januar 2013.
- De anvender disse love og bestemmelser fra den samme dag.
- [...]«
- 19 Samme direktivs artikel 82 med overskriften »Overgangsbestemmelser« bestemmer følgende i stk. 1:
- »For så vidt angår de anlæg, der udfører aktiviteter omhandlet i bilag I [...], anvender medlemsstaterne de love og administrative bestemmelser, der er vedtaget i medfør af artikel 80, stk. 1, fra den 7. januar 2014 med undtagelse af kapitel III og bilag V.«

### ***Italiensk ret***

#### *Lovdekret nr. 152/2006*

- 20 Decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (lovdekret nr. 152 om bestemmelser på miljøområdet) af 3. april 2006 (almindeligt tillæg til GURI nr. 88 af 14.4.2006) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 152/2006«), regulerer industri- og fremstillingsvirksomhed, herunder jern- og stålvirksomhed, og har til formål at beskytte miljøet og menneskers sundhed mod den forurening, der følger heraf. Dette lovdekret gennemfører direktiv 2010/75.
- 21 Dette lovdekrets artikel 5, stk. 1, bestemmer, at en vurdering af indvirkningen på sundheden »foretages af ansøgeren på grundlag af retningslinjer udarbejdet af sundhedsministeriet [...] med henblik på at vurdere de samlede, direkte og indirekte virkninger, som gennemførelsen og driften af projektet kan have på befolkningens sundhed«. I denne artikel 5 defineres »indvirkning på miljøet« som bl.a. »en plans, et programs eller et projekts betydelige, direkte og indirekte virkninger«, navnlig for »befolkningen og menneskers sundhed«. I denne bestemmelse defineres »forurening« som værende bl.a. »direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj, eller mere generelt af fysiske eller kemiske stoffer, i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed«.
- 22 I henhold til samme lovdekrets artikel 19 om proceduren for vurdering af virkninger på miljøet (VVM) skal projekternes karakteristika vurderes under hensyntagen til risikoen for menneskers sundhed – herunder med henblik på en ex officio-efterprøvelse af nye væsentlige miljøvirkninger

ud over dem, som ansøgeren om godkendelse har gjort opmærksom på – samt de bemærkninger, der er modtaget under proceduren og alle andre vurderinger, der er foretaget i henhold til gældende lovgivning.

- 23 Artikel 22 i lovdekret nr. 152/2006, der angår undersøgelse af indvirkningen på miljøet bestemmer, at ansøgeren om godkendelse skal foretage denne undersøgelse ved bl.a. at beskrive det pågældende projekts sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet og de foranstaltninger, der har til formål at undgå, forebygge, begrænse og opveje projektets sandsynlige negative indvirkninger på miljøet ved at planlægge tilsynet med de potentielle væsentlige og negative indvirkninger på miljøet, der følger af gennemførelsen og idriftsættelsen af dette projekt.
- 24 I henhold til dette lovdekrets artikel 23, stk. 2, skal en ansøger, der ansøger om godkendelse af visse fastsatte projekter, for at opnå en VVM, som er en betingelse for opnåelse af en integreret miljøgodkendelse, ligeledes fremlægge en vurdering af indvirkningen på sundheden, dvs. det specifikke instrument til vurdering af virkningerne på menneskers sundhed af de aktiviteter, der kan godkendes.
- 25 Ifølge lovdekretets artikel 29c, stk. 7, har den pågældende borgmester beføjelse til at anmode om en fornyet vurdering af den integrerede miljøgodkendelse af hensyn til folkesundheden.
- 26 Samme lovdekrets artikel 29i vedrører de forpligtelser til kontrol og fremsendelse af data, der påhviler den pågældende driftsleder, samt de efterprøvninger og kontroller, der vedrører overholdelsen af disse forpligtelser og af vilkårene for den integrerede miljøgodkendelse.

#### *Den særordning, der gælder for Ilva*

- 27 Tribunale di Taranto (retten i Taranto, Italien) afsagde i juli 2012 kendelse om midlertidig beslaglæggelse uden brugsret af udstyret fra Ilva-værkets »varmeområde« og af alle Ilvas materialer. Ved dekret af 26. oktober 2012 om integreret miljøgodkendelse for 2012 revurderede Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministeren for miljø og for natur- og havbeskyttelse, Italien) den integrerede miljøgodkendelse, der var blevet udstedt til Ilva den 4. august 2011. Kontinuiteten i produktionen blev sikret i henhold til særlige undtagelsesregler.
- 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 (lovdekret nr. 207, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 231 af 24.12.2012 om hasteforanstaltninger til beskyttelse af sundheden, miljøet og beskæftigelsesniveauet i tilfælde af krise i industrianlæg af national strategisk interesse) af 3. december 2012 (GURI nr. 282 af 3.12.2012, s. 4) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 207/2012«), indførte i artikel 1, stk. 1, begrebet »industrianlæg af national strategisk interesse«, idet det blev bestemt, at ministeren for miljø og for natur- og havbeskyttelse, når det er absolut nødvendigt at beskytte beskæftigelsen og produktionen, på tidspunktet for revurderingen af den integrerede miljøgodkendelse kan give tilladelse til en videreførelse af den omhandlede aktivitet i en periode på 36 måneder, forudsat at de krav, der er fastsat i afgørelsen om revurdering af den pågældende integrerede miljøgodkendelse, overholdes, selv om den retslige myndighed har beslægtet virksomhedens aktiver, uden at dette berører dennes udøvelse af erhvervsaktiviteten. I medfør af denne bestemmelse blev Ilva-værket anset for at være et sådant industrianlæg af national strategisk interesse. Ilva fik derfor tilladelse til at fortsætte sin produktionsaktivitet på dette værk og til at markedsføre sine produkter indtil den 3. december 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 (lovdekret nr. 61, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 89 af 3.8.2013 om nye hasteforanstaltninger til beskyttelse af miljøet, sundheden og beskæftigelsen i virksomheder af national strategisk interesse) af 4. juni 2013 (GURI nr. 129 af 4.6.2013, s. 1) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 61/2013«), fastsætter i artikel 1, stk. 1, muligheden for at placere enhver virksomhed, som opfylder visse kriterier med hensyn til størrelse, og som driver mindst ét industrianlæg af national strategisk interesse, under ordningen med »særlige eksekutorer«, dvs. midlertidige administratorer udpeget af regeringen, såfremt »produktionsaktiviteten på et objektivi plan har medført og fortsat medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og sundheden som følge af gentaget manglende overholdelse af den integrerede miljøgodkendelse«. Ifølge artikel 2, stk. 1, i lovdekret nr. 61/2013 var betingelserne for undtagelsesordningen i denne artikel 1, stk. 1, opfyldt i Ilvas tilfælde.
- 30 I medfør af dette lovdekrets artikel 1, stk. 5, skulle et udvalg bestående af tre eksperter udarbejde en »plan for miljø- og sundhedsforanstaltninger med fastsættelse af de nødvendige tiltag og frister for at sikre overholdelsen af forskrifterne i loven og af den integrerede miljøgodkendelse«, hvis godkendelse »svarer til en ændring af den integrerede miljøgodkendelse«. I henhold til dette lovdekrets artikel 1, stk. 7, skulle de foranstaltninger, der var foreskrevet i den integrerede miljøgodkendelse, desuden være gennemført inden for en frist på »36 måneder fra datoen for ikrafttrædelsen af loven om ophøjelse af [samme lovdekret] til lov«, dvs. inden den 3. august 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 (premierministerens dekret om godkendelse af planen for foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse i henhold til artikel 1, stk. 5 og 7, i lovdekret nr. 61 af 4.6.2013, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 89 af 3.8.2013) af 14. marts 2014 (GURI nr. 105 af 8.5.2014, s. 34) (herefter »premierministerens dekret fra 2014«) omlagde de oprindeligt fastsatte frister for gennemførelsen af de miljøgenopretningsforanstaltninger, der var fastsat i den integrerede miljøgodkendelse for 2011 og i den integrerede miljøgodkendelse for 2012.
- 32 Artikel 2, stk. 5, i 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 (lovdekret nr. 1, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 20 af 4.3.2015 om hasteforanstaltninger til drift af en virksomhed af national strategisk interesse i vanskeligheder og til udvikling af byen og området ved Taranto) af 5. januar 2015 (GURI nr. 3 af 5.1.2015, s. 1) fastsætter, at den plan for foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, der blev godkendt ved premierministerens dekret fra 2014, »skal anses for gennemført, hvis mindst 80% af de forskrifter, som skal være overholdt inden den 31. juli 2015, er overholdt inden for denne dato«. Den sidste frist for gennemførelse af de resterende forskrifter udløb desuden den 3. august 2016, idet denne dato efterfølgende blev udsat til den 30. september 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 (lovdekret nr. 98, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 151 af 1.8.2016 om hasteforanstaltninger til afslutning af proceduren for overdragelse af Ilva-koncernens

virksomheder) af 9. juni 2016 (GURI nr. 133 af 9.6.2016, s. 1) bestemte bl.a., at der skulle vedtages et nyt dekret fra premierministeren, der skulle gælde som en integreret miljøgodkendelse, og som skulle træde i stedet for en VVM.

- 34 Decreto-legge n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini (lovdekret nr. 244, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 19 af 27.2.2017 om forlængelse og fastsættelse af frister) af 30. december 2016 (GURI nr. 304 af 30.12.2016, s. 13) udsatte definitivt den fastsatte frist for iværksættelse af de særlige miljøgenopretningsforanstaltninger til den 23. august 2023.
- 35 De foranstaltninger og tiltag til miljø- og sundhedsbeskyttelse, der er fastsat i lovdekret nr. 98 af 9. juni 2016, blev vedtaget ved decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 febbraio 2016, n. 13 (premierministerens dekret om godkendelse af ændringerne af den plan for foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, der var indeholdt i premierministerens dekret af 14.3.2014, i henhold til artikel 1, stk. 8.1, i lovdekret nr. 191 af 4.12.2015, som blev ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 13 af 1.2.2016) af 29. september 2017 (GURI nr. 229 af 30.9.2017, s. 1) (herefter »premierministerens dekret fra 2017«), som udgør den integrerede miljøgodkendelse for 2017, og som afslutter alle de verserende procedurer vedrørende integreret miljøgodkendelse ved ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse. Denne integrerede miljøgodkendelse for 2017 bekræftede den fristudsættelse, der er nævnt i den foregående præmis.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 36 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt et kollektivt søgsmål ved Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien), som er den forelæggende ret, med henblik på at beskytte rettigheder af homogen karakter, som tilkommer ca. 300 000 indbyggere i Taranto kommune og i de tilgrænsende kommuner. Disse rettigheder er alvorligt påvirket af Ilva-værkets aktiviteter.
- 37 Med dette sagsanlæg har sagsøgerne i hovedsagen nedlagt påstand om beskyttelse af deres ret til sundhed, af deres ret til ro og uforstyrrelse i deres livsførelse samt af deres ret til et klima, der er til at leve i. De har gjort gældende, at indgrebet i disse rettigheder er aktuelt og varigt på grund af forsætlige handlinger, der fremkalder en forurening forårsaget af emissionerne fra Ilva-værket, som udsætter disse indbyggere for en højere dødelighed og for flere sygdomme. De berørte kommuners områder er klassificeret som en »lokalitet af national interesse« på grund af den alvorlige forurening af miljømatricerne, nemlig vand, luft og jordbund.
- 38 Sagsøgerne i hovedsagen har støttet deres udsagn på de vurderinger af sundhedsskader, som blev foretaget i 2017, 2018 og 2021, og som godtgør, at der er en årsagsforbindelse mellem forringelsen af sundhedstilstanden for indbyggerne i Taranto-området og Ilva-værkets emissioner, navnlig hvad angår PM10-partikler, hvis diameter er på højst ti mikrometer, og svovldioxid (SO<sub>2</sub>) af industriel oprindelse. De har ligeledes henvist til »rapporten fra den særlige rapportør om spørgsmålet om menneskeretsforpligtelser i relation til at kunne nyde godt af et sikkert, rent, sundt og bæredygtigt miljø« fra FN's Menneskerettighedsråd af 12. januar 2022, hvori byområdet Taranto er opført på listen over »ramte områder«, dvs. områder, der er kendetegnet ved ekstreme

niveauer af forurening og kontaminering fra giftige stoffer, og hvor sårbare og marginaliserede befolkningsgrupper i langt højere grad end andre udsættes for konsekvenserne af eksponering for forurening og farlige stoffer i forhold til sundhed, menneskerettigheder og miljø.

- 39 Sagsøgerne i hovedsagen har ligeledes kritiseret udsættelsen af den frist på 36 måneder, der var fastsat i lovdekret nr. 207/2012 med henblik på at efterkomme den integrerede miljøgodkendelse for 2012. De har bl.a. nedlagt påstand om, at den forelæggende ret udsteder et pålæg om lukning af Ilva-værkets »varmeområde« eller indstilling af de tilsvarende aktiviteter. De har subsidiært nedlagt påstand om, at den forelæggende ret pålægger de sagsøgte i hovedsagen at lukke koksværkerne eller at ophøre med de tilsvarende aktiviteter, og mere subsidiært nedlagt påstand om, at de sagsøgte i hovedsagen pålægges at ophøre med produktionsaktiviteten i dette »varmeområde«, indtil kravene i den miljøplan, der er fastsat i den integrerede miljøgodkendelse for 2017, er blevet efterkommet fuldt ud. Endelig har de nedlagt påstand om, at den forelæggende ret under alle omstændigheder pålægger de sagsøgte i hovedsagen at udarbejde en virksomhedsplan med henblik på at fjerne mindst 50% af de drivhusgasemissioner, der kan tilskrives emissionerne fra en produktion på seks mio. ton stål om året mellem datoen for deres ansøgning og 2026, eller at træffe passende foranstaltninger til at fjerne eller reducere virkningerne af de konstaterede overtrædelser.
- 40 Den forelæggende ret har for det første anført, at det i italiensk ret ikke er fastsat, at vurderingen af sundhedsskader udgør en integrerende del af proceduren for udstedelse eller revurdering af den integrerede miljøgodkendelse. Det er heller ikke fastsat, at denne godkendelse skal undergives en hurtig og fyndig revurdering, når der ved en sådan vurdering fremkommer resultater, der viser en uacceptabel sundhedsfare for en stor befolkningsgruppe, der er udsat for forurenende emissioner. Der er i italiensk ret i det væsentlige fastsat en efterfølgende vurdering af sundhedsskader, som revurderingen af den integrerede miljøgodkendelse kun eventuelt er forbundet med. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan således være i strid med direktiv 2010/75, sammenholdt med forsigtighedsprincippet.
- 41 For det andet har den forelæggende ret fremhævet, at borgmesteren i Taranto ved en skrivelse af 21. maj 2019 i henhold til lovdekret nr. 152/2006 anmodede om en revurdering af den integrerede miljøgodkendelse af 2017, hovedsageligt på grundlag af rapporter udarbejdet af de kompetente sundhedsmyndigheder, hvoraf det fremgik, at der forelå en uacceptabel risiko for befolkningens sundhed. I løbet af maj 2019 bestemte ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse, at denne godkendelse skulle revurderes. Det fremgår af disse myndigheders undersøgelse, at der ved overvågningen af emissionerne fra Ilva-værket i det mindste skal tages hensyn til alle de forurenende stoffer, der blev behandlet i den endelige rapport om vurdering af sundhedsskader, som blev udarbejdet i 2018 for Taranto-området, samt andre forurenende stoffer såsom kobber, kviksølv og naftalen, der stammer fra diffuse kilder på dette værk, såvel som PM<sub>2,5</sub>- og PM<sub>10</sub>-partikler fra diffuse kilder og kanaliserede udledninger. Der er tale om det »supplerende afsnit« om de forurenende og for menneskers sundhed potentielt skadelige stoffer. Den særordning der gælder for Ilva, har imidlertid gjort det muligt at revurdere den integrerede miljøgodkendelse, der er udstedt til dette selskab, uden at tage hensyn til de forurenende stoffer, der er nævnt i dette supplerende afsnit, og til deres skadelige virkninger for befolkningen i Taranto.
- 42 For det tredje har den forelæggende ret anført, at mindst 80% af kravene i den integrerede miljøgodkendelse fra 2012 samt den plan for foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, der blev godkendt ved premierministerens dekret fra 2014, oprindeligt skulle overholdes senest den 31. juli 2015. Denne tidsfrist blev imidlertid udsat med mere end syv



og et halvt år, hvilket svarer til en udsættelse på elleve år fra tidspunktet for den strafferetlige beslaglæggelse, der lå til grund for vedtagelsen af den særordning, der gælder for Ilva, og som er gennemgået ovenfor i præmis 27-35. Denne udsættelse er sket dels, idet der er tale om en industriel drift, som den italienske lovgiver selv anser for at udgøre en alvorlig risiko for menneskers sundhed og miljøet, dels med det formål at udføre og færdiggøre de arbejder, der teoretisk skulle gøre Ilva-værkets jern- og stålvirksomhed sikker for sundheden for de personer, der bor i nærheden af dette værk.

43 På denne baggrund har Tribunale di Milano (retten i Milano) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [direktiv 2010/75], navnlig 4., 18., 34., 28. og 29. betragtning [hertil] samt [dette direktivs] artikel 3, nr. 2)], artikel 11, 12 og 23, samt forsigtighedsprincippet og princippet om beskyttelse af menneskers sundhed i artikel 191 TEUF [...] fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, kan fastsætte, at vurderingen af sundhedsmæssige skader udgør en retsakt, som ikke er en del af proceduren for udstedelse og revurdering af en integreret miljøgodkendelse – i den foreliggende sag [premierministerens dekret] fra 2017 – og hvis udarbejdelse ikke nødvendigvis har automatiske virkninger i form af, at den kompetente myndighed tidligt og på en effektiv måde tager hensyn til denne vurdering som led i en procedure for revurdering af den integrerede miljøgodkendelse/premierministerens dekret, især når resultaterne af vurderingen viser en uacceptabel sundhedsrisiko for en betydelig befolkningsgruppe, som er ramt af forurenende emissioner, eller skal [dette direktiv] derimod fortolkes således, at
- i) den acceptable risiko for menneskers sundhed kan fastlægges på baggrund af videnskabelige epidemiologiske analyser, og
  - ii) vurderingen af sundhedsmæssige skader skal udgøre en retsakt, som indgår i proceduren for udstedelse og revurdering af den integrerede miljøgodkendelse/premierministerens dekret, og endog udgøre en nødvendig forudsætning herfor, og i særdeleshed tages i betragtning på nødvendig, faktisk og tidlig vis af den kompetente myndighed i forbindelse med udstedelse og revurdering af den integrerede miljøgodkendelse?
- 2) Skal [direktiv 2010/75], navnlig 4., [15.], 18., 21., 34., 28. og 29. betragtning [hertil] samt [dette direktivs] 3, nr. 2), artikel 11, 14, 15, 18 og 21, fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, skal fastsætte, at den integrerede miljøgodkendelse (i den konkrete situation den integrerede miljøgodkendelse fra 2012, premierministerens dekret fra 2014 og premierministerens dekret fra 2017) altid skal tage højde for samtlige emitterede stoffer, som videnskabeligt er kendt som skadelige, herunder [PM10- og PM2,5-partikler], som det vurderede anlæg uanset genererer, eller kan direktivet derimod fortolkes således, at den integrerede miljøgodkendelse (den administrative foranstaltning om godkendelse) kun skal omfatte de forurenende stoffer, som forudgående er identificeret på grundlag af arten og typen af den udførte industrielle aktivitet?
- 3) Skal [direktiv 2010/75], navnlig 4., 18., 21., 22., 28., 29., 34. og 43. betragtning [hertil] samt [dette direktivs] artikel 3, nr. 2)] og 25)], artikel 11, 14, 16 og 21, fortolkes således, at en medlemsstat, ved anvendelse af en national lov, kan udsætte den frist, inden for hvilken driftslederen for en industriel aktivitet, som medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed, skal tilpasse den industrielle aktivitet til den tildelte godkendelse ved at iværksætte de i godkendelsen foreskrevne foranstaltninger og aktiviteter til miljø- og sundhedsbeskyttelse, med ca. syv og et halvt år, således at fristen løber i et samlet tidsrum på elleve år?«

## **Spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling**

- 44 De sagsøgte i hovedsagen er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises af tre grunde.
- 45 For det første har de gjort gældende, at denne anmodning ikke opfylder kravene i artikel 94, litra b) og c), i Domstolens procesreglement. Den forelæggende ret har ikke i tilstrækkelig grad beskrevet den faktiske og retlige baggrund for sine præjudicielle spørgsmål og har heller ikke redegjort for grundene til, at den er i tvivl om fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i disse spørgsmål.
- 46 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført i artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 21.12.2023, *Infraestruturas de Portugal et Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 7.4.2022, *Avio Lucos*, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det skal i øvrigt bemærkes, at den nationale ret i henhold til procesreglementets artikel 94, litra a)-c), er forpligtet til i sin anmodning om præjudiciel afgørelse at redegøre for den faktiske og retlige baggrund for tvisten i hovedsagen og at give de nødvendige forklaringer om begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, samt at angive den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på den foreliggende tvist. Disse kumulative krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse er endvidere anført i punkt 13, 15 og 16 i Den Europæiske Unions Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2019, C 380, s. 1) (dom af 16.11.2023, *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky*, C-283/22, EU:C:2023:886, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I det foreliggende tilfælde fremgår det utvetydigt af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at dens præjudicielle spørgsmål er relevante for vurderingen af, om der er grundlag for de påstande, som sagsøgerne i hovedsagen har nedlagt for den. Den forelæggende ret har i sin anmodning udtrykkeligt anført dels, at den ønsker oplyst, om der i forbindelse med hovedsagen følger visse specifikke forpligtelser af EU-retten, dels at Domstolens fortolkning af EU-retten vil have afgørende betydning for bedømmelsen af lovligheden af den industrielle virksomhed, der udøves af Ilva-værket. Der er derfor i tilstrækkelig grad redegjort for

genstanden for tvisten i hovedsagen i denne anmodning, som desuden indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af disse spørgsmål.

- 50 Den forelæggende ret har i sin anmodning om præjudiciel afgørelse i øvrigt identificeret de gældende EU-retlige bestemmelser og grundene til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af disse bestemmelser. Det fremgår desuden af denne anmodning, at fortolkningen af de nævnte bestemmelser har en forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen, eftersom denne fortolkning kan have betydning for udfaldet af denne tvist.
- 51 Den første afvisningsgrund, som de sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, skal derfor forkastes.
- 52 For det andet har de sagsøgte i hovedsagen gjort gældende, at konstateringen af, at den nye frist, der er fastsat for at sikre, at Ilva-værkets drift bringes i overensstemmelse med de nationale miljø- og sundhedsbeskyttelsesforanstaltninger, er forenelig med direktiv 2010/75, har fået retskraft efter en udtalelse fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), hvis bedømmelse den forelæggende ret ikke kan anfægte.
- 53 Der skal i denne forbindelse henvises til den betydning, som princippet om retskraft har både i Den Europæiske Unions retsorden og i de nationale retsordener. Følgelig kræver EU-retten ikke, at en retsinstans for at tage hensyn til den fortolkning af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er anlagt af Domstolen, principielt skal genoptage sin retskraftige afgørelse (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 92 og 94 samt den deri nævnte retspraksis).
- 54 Dette princip kan imidlertid ikke som sådan føre til at konkludere, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling. Domstolen har således fastslået, at en national retsinstans ikke med rette kan antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse af andre retsinstanser er blevet fortolket i en retning, som viser sig at være uforenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 97-104).
- 55 Den anden afvisningsgrund, som de sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, skal derfor ligeledes forkastes.
- 56 For det tredje har de sagsøgte i hovedsagen gjort gældende, at en retsinstans på det almenretlige område i henhold til national procesret i forbindelse med en tvist mellem privatpersoner kun kan se bort fra en forvaltningsakt, hvis den krænkelse af en rettighed, som påberåbes af en af parterne, ikke er forbundet med bedømmelsen af lovligheden af denne forvaltningsakt, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Selv om Domstolen måtte fortolke direktiv 2010/75 således, at en vurdering af de sundhedsmæssige indvirkninger af et anlægs aktivitet skal foretages forud for udstedelsen af en driftsgodkendelse af dette anlæg eller i forbindelse med en revurdering af denne tilladelse, tilkommer det endvidere den nationale lovgiver at vedtage en gennemførelsesretsakt for at fastlægge indholdet af denne vurdering.

- 57 På den ene side skal det i denne henseende fremhæves – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse – at den omstændighed, at den verserende tvist ved den forelæggende ret står mellem privatpersoner, ikke som sådan kan føre til, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 8.5.2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, præmis 35).
- 58 På den anden side er det korrekt, at et direktivs bindende karakter, som er grundlaget for, at der kan støttes ret herpå ved en national ret, ifølge artikel 288, stk. 3, TEUF kun består i forhold til »enhver medlemsstat, som det rettes til«. Efter fast retspraksis følger det heraf, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer ved en national domstol (dom af 22.12.2022, Sambre & Biesme og Commune de Farciennes, C-383/21 og C-384/21, EU:C:2022:1022, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Det skal imidlertid bemærkes, at borgerne, når de ikke i forhold til en borger, men i forhold til en stat kan støtte ret på et direktiv, kan påberåbe sig dette, uanset i hvilken egenskab medlemsstaten har handlet. Det er nemlig væsentligt at hindre, at medlemsstaten kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme EU-retten (dom af 22.12.2022, Sambre & Biesme og Commune de Farciennes, C-383/21 og C-384/21, EU:C:2022:1022, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I denne henseende skal – i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms foregående præmis – med en medlemsstat og dens administrative organer sidestilles de organer eller enheder, selv privatretlige, der er undergivet statens myndighed eller kontrol, og som af en medlemsstat har fået tildelt udførelsen af en opgave af almen interesse og med henblik herpå har særlige beføjelser i forhold til dem, der følger af bestemmelser, som gælder i forholdet til private (dom af 22.12.2022, Sambre & Biesme og Commune de Farciennes, C-383/21 og C-384/21, EU:C:2022:1022, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at lovdekret nr. 207/2012 i artikel 1, stk. 1, bestemmer, at »[Ilva-værket] er et industrianlæg af national strategisk interesse«.
- 62 Det fremgår ligeledes af denne anmodning, at lovdekret nr. 61/2013 i artikel 1, stk. 1, fastsætter muligheden for at placere enhver virksomhed, som opfylder visse kriterier med hensyn til størrelse, og som driver mindst ét industrianlæg af national strategisk interesse, under ordningen med »særlige eksekutorer«, såfremt »produktionsaktiviteten på et objektivt plan har medført og fortsat medfører alvorlig og betydelig fare for miljøet og sundheden som følge af gentaget manglende overholdelse af den integrerede miljøgodkendelse«. Den forelæggende ret har tilføjet, at betingelserne for undtagelsesordningen i denne artikel 1, stk. 1, i henhold til dette lovdekrets artikel 2, stk. 1, var opfyldt i Ilvas tilfælde.
- 63 Endelig skal det bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen under den tvist, der verserer for den forelæggende ret, har kritiseret den særordning, som de nationale myndigheder har vedtaget vedrørende Ilva, og som – både ved det område, de regulerer, og ved deres karakter af lex specialis i forhold til lovdekret nr. 152/2006 – skal anses for at falde ind under anvendelsesområdet for direktiv 2010/75.
- 64 Den tredje afvisningsgrund, som de sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, skal derfor ligeledes forkastes.

65 Henset til det ovenstående kan de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 66 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2010/75, sammenholdt med artikel 191 TEUF, skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at opstille krav om en forudgående vurdering af indvirkningerne fra det pågældende anlægs virksomhed både på miljøet og på menneskers sundhed som en integrerende del af procedurerne for udstedelse eller revurdering af en driftsgodkendelse af et sådant anlæg i henhold til dette direktiv.
- 67 Det skal indledningsvis fremhæves, at direktiv 2010/75 er blevet vedtaget med hjemmel i artikel 192, stk. 1, TEUF, som vedrører de aktioner, der skal iværksættes af Unionen på miljøområdet med henblik på at opfylde de mål, der er nævnt i artikel 191 TEUF. Denne sidstnævnte artikel bestemmer i sit stk. 1, første og andet led, at Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til målene vedrørende bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten samt beskyttelse af menneskers sundhed. I henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF tager Unionens politik på miljøområdet sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen.
- 68 Det følger af disse bestemmelser, at beskyttelsen og forbedringen af miljøkvaliteten og beskyttelsen af menneskers sundhed er to tæt forbundne bestanddele i Unionens politik på miljøområdet, som direktiv 2010/75 henhører under.
- 69 Som det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 1, er direktivets formål integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra industrielle aktiviteter. I overensstemmelse med denne artikel 1, stk. 2, sammenholdt med 12. betragtning til dette direktiv, tager direktivet ligeledes sigte på at forebygge eller, hvis dette ikke er muligt, at begrænse udledninger til luft, vand og jord samt forebygge, at der opstår affald, for »generelt« at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau.
- 70 De regler, der er opstillet i direktiv 2010/75, er således konkretiseringen af de forpligtelser for Unionen på området for beskyttelse af miljøet og af menneskers sundhed, som bl.a. følger af artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF.
- 71 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) bestemmer, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter. For det andet følger det af chartrets artikel 37, at et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling.
- 72 Henset til den tætte forbindelse mellem miljøbeskyttelse og beskyttelse af menneskers sundhed tilsigter direktiv 2010/75 ikke blot at fremme anvendelsen af chartrets artikel 37, således som det er anført i 45. betragtning til dette direktiv, men også anvendelsen af dets artikel 35, idet et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ikke kan nås uden et højt miljøbeskyttelsesniveau i

overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling. Direktiv 2010/75 bidrager således til beskyttelsen af retten til at leve i et miljø, der er foreneligt med personlig sundhed og velfærd som omhandlet i 27. betragtning til dette direktiv.

- 73 Hvad for det første angår de bestemmelser i direktiv 2010/75, der vedrører procedurerne for udstedelse af en godkendelse, bemærkes, at dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg eller fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg drives uden godkendelse.
- 74 Ved begrebet »anlæg«, der er defineret i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2010/75, forstås navnlig en stationær teknisk enhed, inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I til dette direktiv eller i bilag VII, del 1, til direktivet, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk knyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter og kan påvirke emissionerne og forureningen. Dette bilag I vedrører bl.a. aktiviteter angående produktion og forarbejdning af metaller.
- 75 Det følger heraf, at i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2010/75, sammenholdt med dette direktivs artikel 3, nr. 3), er aktiviteter angående produktion og forarbejdning af metaller, der når de kapacitetstærskler, der er fastsat i det nævnte bilag I, blandt de aktiviteter, der kræver godkendelse.
- 76 Et værk som Ilva-værket, i forhold til hvilket det er ubestridt, at det skal anses for at være et anlæg som omhandlet i artikel 3, nr. 3), i direktiv 2010/75, og som når disse kapacitetstærskler, kan derfor ikke drives uden en sådan godkendelse.
- 77 Den kompetente myndigheds udstedelse af en godkendelse er i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2010/75 betinget af, at kravene i dette direktiv opfyldes.
- 78 I henhold til artikel 10 i direktiv 2010/75 er et anlæg som det i hovedsagen omhandlede omfattet af anvendelsesområdet for dette direktivs kapitel II, hvori indgår direktivets artikel 11-27, der fastsætter de krav, som gælder for denne type af anlæg.
- 79 I henhold til artikel 12, stk. 1, litra i), i direktiv 2010/75 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ansøgningerne indeholder en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger til opfyldelse af de generelle principper for driftslederens grundlæggende forpligtelser i medfør af dette direktivs artikel 11.
- 80 I henhold til dette direktivs artikel 11, litra a), skal driftslederen af et anlæg dog træffe alle relevante foranstaltninger for at forebygge »forurening«.
- 81 Artikel 11, litra b), i direktiv 2010/75 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige bestemmelser, således at BAT anvendes i forbindelse med driften af et anlæg. Det skal i denne henseende bemærkes, at dette direktivs artikel 3, nr. 10), definerer begrebet »[BAT]« som det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet »som helhed«.

- 82 I henhold til artikel 11, litra c), i direktiv 2010/75 skal driftslederen af et anlæg sikre, at der ikke forårsages nogen væsentlig »forurening«.
- 83 Artikel 12, stk. 1, litra f), i direktiv 2010/75 bestemmer, at ansøgningen om godkendelse skal indeholde en beskrivelse af arten og mængden af de forventelige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt en redegørelse for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger. Dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra j), kræver, at ansøgningen om godkendelse skal indeholde en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger til overvågning af emissionerne til »miljøet«.
- 84 I denne henseende henviser artikel 14 i direktiv 2010/75 om godkendelsesvilkår i stk. 1, litra a), til emissionsgrænseværdierne for de forurenende stoffer, der er opført i bilag II til dette direktiv, samt for andre forurenende stoffer, som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre »forurening« fra et miljømedium til et andet vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder.
- 85 Hvad for det andet angår revurderingen af en godkendelse bestemmer artikel 21, stk. 5, litra a), i direktiv 2010/75 bl.a., at disse vilkår skal revurderes, hvis den »forurening«, som anlægget forårsager, er så omfattende, at det er nødvendigt at revidere emissionsgrænseværdierne i driftsgodkendelsen af dette anlæg eller indføre nye.
- 86 Som Europa-Kommissionen har gjort gældende, skal hyppigheden af revurderingen af den omhandlede godkendelse tilpasses efter anlæggets omfang og art. Det fremgår nemlig af anden betragtning til direktiv 2010/75, at der bl.a. bør tages hensyn til de specifikke lokale forhold på det sted, hvor de industrielle aktiviteter finder sted. Dette er navnlig tilfældet, hvis de industrielle aktiviteter er beliggende i nærheden af beboelser.
- 87 Det må fastslås, at de bestemmelser, som vedrører procedurerne for udstedelse eller revurdering af en godkendelse, og som er nævnt i denne doms præmis 80, 82, 84 og 85, alle henviser til begrebet »forurening«.
- 88 Dette begreb er defineret i artikel 3, nr. 2), i direktiv 2010/75 som omfattende bl.a. udledning af stoffer i luft-, vand- eller jordbundsmiljøet, der kan skade såvel menneskers sundhed som miljøets kvalitet (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, *Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie«* m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 48).
- 89 Det følger heraf, at begrebet »forurening« med henblik på anvendelsen af direktiv 2010/75 omfatter den skade, der påføres eller kan blive påført såvel miljøet som menneskers sundhed.
- 90 En sådan bred definition bekræfter den tætte forbindelse, der er fremhævet i denne doms præmis 67-72, og som navnlig i forbindelse med dette direktiv findes mellem beskyttelsen af miljøkvaliteten og beskyttelsen af menneskers sundhed.
- 91 Denne fortolkning af direktiv 2010/75 understøttes af direktivets artikel 8, stk. 2, andet afsnit, som bestemmer, at hvis den manglende overholdelse af godkendelsesvilkårene medfører »umiddelbar fare for menneskers sundhed« eller i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt, indstilles driften af det pågældende anlæg, indtil vilkårene atter overholdes.

- 92 Den bekræftes ligeledes af dette direktivs artikel 23, stk. 4, fjerde afsnit, litra a), der for så vidt angår miljøinspektioner udtrykkeligt bestemmer, at den systematiske bedømmelse af den miljømæssige risiko bl.a. skal baseres på de berørte anlægs potentielle og faktiske indvirkning på menneskers sundhed og på miljøet.
- 93 Den ovenstående analyse er i øvrigt i overensstemmelse med analysen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som netop hvad angår forureningen fra driften af Ilva-værket – med henblik på at fastslå, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 – har støttet sig på videnskabelige undersøgelser, hvoraf det fremgår, at emissionerne fra dette værk har forurenende virkninger på såvel miljøet som menneskers sundhed (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.1.2019, Cordella m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, §§ 163 og 172).
- 94 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at i modsætning til, hvad den italienske regering har gjort gældende, skal driftslederen af et anlæg, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2010/75, i sin ansøgning om godkendelse bl.a. fremlægge fyldestgørende oplysninger om emissionerne fra sit anlæg og i hele dette anlægs driftsperiode sikre overholdelsen af sine grundlæggende forpligtelser i henhold til dette direktiv og af de foranstaltninger, der er fastsat i denne henseende, gennem en løbende vurdering af indvirkningerne af dette anlægs aktiviteter på såvel miljøet som menneskers sundhed.
- 95 Det påhviler ligeledes medlemsstaterne og deres kompetente myndigheder at stille krav om, at vurderingen af sådanne indvirkninger skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse og revurdering af en godkendelse.
- 96 I forhold til hovedsagen har den forelæggende ret anført, at de relevante nationale bestemmelser stiller krav om en efterfølgende vurdering af de omhandlede industrielle aktiviteters indvirkninger på menneskers sundhed, som revurderingen af miljøgodkendelsen kun eventuelt er forbundet med.
- 97 Den forelæggende ret har navnlig fremhævet, at det følger af artikel 1a, stk. 1, i lovdekret nr. 207/2012, at i alle de områder, der er berørt af tilstedeværelsen af industrialanlæg af national strategisk interesse såsom Ilva-værket, skal de lokale kompetente sundhedsmyndigheder »i fællesskab og med mindst en årlig ajourføring udarbejde en vurderingsrapport om de sundhedsmæssige skader, idet de ligeledes skal støtte sig på det regionale kræftregister og på de epidemiologiske kort over de vigtigste miljøbetingede sygdomme«.
- 98 Den forelæggende ret har imidlertid præciseret, at det i medfør af den særordning, der gælder for Ilva, ikke er fastsat, at denne vurdering af sundhedsskader udgør en forudgående betingelse for udstedelsen af en integreret miljøgodkendelse, eller at den skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse eller revurdering af denne godkendelse.
- 99 Den vurdering af sundhedsskader, der er omhandlet i artikel 1a, stk. 1, i lovdekret nr. 207/2012, kan således ikke i sig selv ændre en integreret miljøgodkendelse, men kan alene danne grundlag for en eventuel anmodning om revurdering af denne tilladelse. Ifølge den forelæggende ret inddeles resultaterne fra undersøgelsen af de data, som sundhedsmyndighederne indhenter, i tre progressive vurderingsniveauer afhængigt af, hvor alvorlige de konstaterede problemer er. Det er imidlertid kun det tredje af disse niveauer, der giver den kompetente myndighed beføjelse til at anmode om en revurdering af en sådan tilladelse.



- 100 Den forelæggende ret har således anført, at det ikke i den særordning, der gælder for Ilva, er fastsat, at den integrerede miljøgodkendelse obligatorisk og omgående skal revurderes, når der ved en sådan vurdering fremkommer resultater, der viser en uacceptabel sundhedsfare for en stor befolkningsgruppe, der er udsat for forurenende emissioner.
- 101 Hvad angår Ilva-værket har den forelæggende ret tilføjet, at en række evalueringsrapporter om sundhedsskaderne fra Ilva-værket, der er udarbejdet af de kompetente sundhedsmyndigheder, godtgør, at der fortsat forelå en uacceptabel risiko for befolkningen som følge af visse emissioner af forurenende stoffer fra dette værk. Disse forurenende stoffers indvirkning på miljøet og menneskers sundhed blev imidlertid ikke vurderet i forbindelse med de integrerede miljøgodkendelser for 2011 og 2012. Disse rapporter medførte, at borgmesteren i Taranto anmodede om og fik udvirket, at ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse i maj 2019 indledte proceduren for revurdering af godkendelsen fra 2017. Denne procedure er stadig ikke blevet afsluttet, og Ilva-værket fortsætter sine aktiviteter.
- 102 Den italienske regering har i denne forbindelse anført, at direktiv 2010/75 på ingen måde henviser til en vurdering af sundhedsskader eller til en anden lignende vurdering af konsekvenserne for eller indvirkningen på sundheden som faktorer, der betinger en udstedelse af de godkendelser, som direktivet stiller krav om.
- 103 Den italienske regering og Ilva har ligeledes gjort gældende, at en forhåndsvurdering og en forudgående kontrol af sådanne skader er uforenelige med industriaktiviteternes dynamiske karakter og med godkendelserne af disse aktiviteter. Desuden sikrer en sådan metodik ikke, at skader på menneskers sundhed bringes til ophør i tide.
- 104 Det følger imidlertid af denne doms præmis 67-95, at en vurdering af indvirkningerne af et anlægs aktivitet på menneskers sundhed, såsom den vurdering, der er fastsat i artikel 1a, stk. 1, i lovdekret nr. 207/2012, skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse og revurdering af driftsgodkendelsen af dette anlæg og skal udgøre en forudgående betingelse for udstedelsen eller revurderingen af denne godkendelse. Navnlig skal den myndighed, der har kompetence til at udstede eller revurdere denne godkendelse, tage hensyn til denne vurdering effektivt og rettidigt. Den kan ikke afhænge af en ansøgningsmulighed, som sundhedsmyndighederne kun kan udøve i de alvorligste problematiske situationer. Når der ved en sådan vurdering – således som den forelæggende ret har anført – fremkommer resultater, der viser en uacceptabel sundhedsfare for en stor befolkningsgruppe, der er udsat for forurenende emissioner, skal den pågældende godkendelse snarest muligt revurderes.
- 105 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at direktiv 2010/75, sammenholdt med artikel 191 TEUF og chartrets artikel 35 og 37, skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at opstille krav om, at en forudgående vurdering af indvirkningerne fra det pågældende anlægs virksomhed både på miljøet og på menneskers sundhed skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse og revurdering af en driftsgodkendelse af et sådant anlæg i henhold til dette direktiv.

### ***Det andet spørgsmål***

- 106 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at den kompetente myndighed, med henblik på udstedelse eller revurdering af en driftsgodkendelse af et anlæg i henhold til dette direktiv, ud over de forurenende stoffer, der kan forudses på baggrund af arten og typen af den pågældende industrielle aktivitet,

skal tage højde for samtlige udledte stoffer, som videnskabeligt er anerkendt som skadelige, og som er en følge af det pågældende anlægs virksomhed, herunder de stoffer, der frembringes ved denne aktivitet, og som ikke er blevet vurderet ved den oprindelige godkendelsesprocedure for dette anlæg.

- 107 Som anført i denne doms præmis 101 har den forelæggende ret henvist til rapporter, som godtgør, at der fortsat forelå en uacceptabel risiko for befolkningen, der har vist sig at være en følge af visse emissioner af forurenende stoffer fra Ilva-værket, nemlig fine PM<sub>2,5</sub>- og PM<sub>10</sub>-partikler, kobber, kviksølv og naftalen, der stammer fra diffuse kilder. Disse forurenende stoffers indvirkning på miljøet og menneskers sundhed blev imidlertid ikke vurderet i forbindelse med de integrerede miljøgodkendelser for 2011 og 2012.
- 108 Det fremgår endvidere af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den særordning, der gælder for Ilva, har gjort det muligt at udstede en integreret miljøgodkendelse til dette anlæg og at revurdere denne godkendelse uden at tage hensyn til de forurenende stoffer, der er identificeret i det »supplerende afsnit«, som er omtalt i nærværende doms præmis 41, herunder fine PM<sub>2,5</sub>- og PM<sub>10</sub>-partikler, eller til deres skadevirkninger for befolkningen i Taranto, navnlig i kvarteret Tamburi.
- 109 Hvad for det første angår ansøgningen om og proceduren for udstedelse af en godkendelse bestemmer artikel 12, stk. 1, litra f), i direktiv 2010/75, at en sådan ansøgning skal indeholde en beskrivelse af arten og mængden af de forventelige emissioner fra anlægget til de enkelte miljømedier samt en redegørelse for emissionernes signifikante miljøpåvirkninger.
- 110 Det fremgår i øvrigt af ordlyden af dette direktivs artikel 14, stk. 1, litra a), at der i godkendelsen skal være fastsat emissionsgrænseværdier ikke alene for de forurenende stoffer, der er opført i bilag II til dette direktiv, men også for andre forurenende stoffer, som »vil kunne udledes« fra det pågældende anlæg.
- 111 Som anført i 15. betragtning til direktiv 2010/75 råder de kompetente nationale myndigheder ganske vist over en skønsmargen i forbindelse med den vurdering, som de skal foretage med henblik på at fastlægge, hvilke forurenende stoffer, der skal gøres til genstand for emissionsgrænseværdier i driftsgodkendelsen af et anlæg.
- 112 Ikke desto mindre fastsætter dette direktivs artikel 14, stk. 1, litra a), at der i den af disse myndigheder udstedte godkendelse ikke blot skal fastsættes emissionsgrænseværdier for de forurenende stoffer, der er opført i bilag II til dette direktiv, men også for »andre« forurenende stoffer, »som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljømedium til et andet vil kunne udledes [...] i betydelige mængder«.
- 113 Det må konstateres, at dette udtryk afspejler EU-lovgivers ønske om, at fastlæggelsen af den mængde af forurenende stoffer, hvis emission kan godkendes, i overensstemmelse med det forebyggelsesprincip, som direktiv 2010/75 er baseret på, skal være forbundet med de pågældende stoffers grad af skadelighed.
- 114 Det følger heraf, at kun de forurenende stoffer, der anses for at have en ubetydelig indvirkning på menneskers sundhed og på miljøet, kan udelukkes fra den kategori af stoffer, der skal være undergivet emissionsgrænseværdier i driftsgodkendelsen af et anlæg.

- 115 Følgelig er driftslederen af et anlæg underlagt en forpligtelse til i sin ansøgning om driftsgodkendelse af dette anlæg at fremlægge oplysninger om arten, mængden og den potentielle skadelige virkning af de emissioner, som dette anlæg kan forventes at frembringe, med henblik på at de kompetente myndigheder kan fastsætte grænseværdier for disse emissioner, alene med undtagelse af de emissioner, der på grund af deres art eller mængde ikke kan udgøre en risiko for miljøet eller menneskers sundhed.
- 116 Hvad for det andet angår proceduren for revurdering af en godkendelse kræver artikel 21, stk. 5, litra a), i direktiv 2010/75, at godkendelsesvilkårene revurderes, hvis den forurening, som et anlæg forårsager, er så omfattende, at det er nødvendigt at revidere emissionsgrænseværdierne i driftsgodkendelsen af dette anlæg »eller indføje nye«.
- 117 Det må derfor fastslås, at i modsætning til, hvad Ilva og den italienske regering har gjort gældende, kan proceduren for revurdering af en godkendelse ikke begrænse sig til alene at fastsætte grænseværdier for de forurenende stoffer, hvis emission kunne forudses og blev taget i betragtning ved den oprindelige godkendelsesprocedure, uden ligeledes at tage hensyn til de emissioner, som det pågældende anlæg rent faktisk har frembragt under driften af dette, og som vedrører andre forurenende stoffer.
- 118 Som generaladvokaten har anført i punkt 133 i forslaget til afgørelse, skal der således tages hensyn til erfaringerne fra driften af det pågældende anlæg som en del af de relevante videnskabelige oplysninger vedrørende forureningen og dermed de faktisk konstaterede emissioner.
- 119 Det skal tilføjes, at i forbindelse med bl.a. de procedurer for revurdering af en driftsgodkendelse af et anlæg, der er fastsat i direktiv 2010/75, skal der under alle omstændigheder foretages en samlet vurdering, der tager hensyn til alle forureningskilderne og deres kumulerede virkning, således at det sikres, at de samlede emissioner fra disse kilder ikke medfører en overskridelse af grænseværdierne for luftkvaliteten som fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 af 28. august 2015 (EUT 2015, L 226, s. 4) (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 54).
- 120 I forhold til tvisten i hovedsagen – og hvad navnlig angår PM10- og PM2,5-partiklerne, i forhold til hvilke den forelæggende ret har fremhævet, at de ikke blev taget i betragtning med henblik på fastsættelsen af emissionsgrænseværdier ved udstedelsen af den integrerede miljøgodkendelse for 2011 til Ilva-værket – skal det påpeges, at de grænseværdier, der er fastsat i direktiv 2008/50, som ændret ved direktiv 2015/1480, skal anses for at være »miljøkvalitetsnormer« som omhandlet i artikel 3, nr. 6), og i artikel 18 i direktiv 2010/75 (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Sdruzhenie »Za Zemyata – dostap do pravosadie« m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, præmis 59).
- 121 Hvis overholdelsen af disse normer kræver, at det omhandlede anlæg pålægges strengere emissionsgrænseværdier, skal disse følgelig – og således som generaladvokaten har anført i punkt 129 i forslaget til afgørelse – fastsættes i overensstemmelse med denne artikel 18, hvorefter der i så fald fastsættes yderligere foranstaltninger i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.
- 122 Det følger af ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at den kompetente myndighed, med henblik på udstedelse eller revurdering af en driftsgodkendelse af et anlæg i henhold til dette direktiv, ud over de forurenende

stoffer, der kan forudses på baggrund af arten og typen af den pågældende industrielle aktivitet, skal tage højde for samtlige udledte stoffer, som videnskabeligt er anerkendt som skadelige, og som kan tænkes at blive udledt fra det pågældende anlæg, herunder de stoffer, der frembringes ved denne aktivitet, og som ikke er blevet vurderet ved den oprindelige godkendelsesprocedure for dette anlæg.

### *Det tredje spørgsmål*

- 123 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den frist, der er indrømmet driftslederen af et anlæg for at efterkomme de foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed, som er fastsat i driftsgodkendelsen af dette anlæg, gentagne gange er blevet forlænget, selv om der er blevet påvist alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed.
- 124 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at den særordning, der gælder for Ilva, har gjort det muligt at indrømme Ilva-værket adskillige forlængelser, som ikke altid har været forbundet med revurderinger og faktiske ajourføringer af driftsvilkårene for dette værks aktivitet. Udsættelsen af de frister, der var fastsat for gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle sikre overholdelsen af den integrerede miljøgodkendelse fra 2011, er sket dels i forhold til en industriel drift, som lovgiver selv anser for at udgøre en alvorlig risiko for menneskers sundhed og for miljøet, dels med det formål at udføre de arbejder, der i teorien skulle gøre Ilva-værket sikkert for sundheden for de personer, der bor i nærheden af dette værk. Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og som Ilva og den italienske regering har bekræftet i retsmødet for Domstolen, er vedtagelsen og gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle opfylde dette mål, imidlertid blevet udsat flere gange.
- 125 Indledningsvis skal det bemærkes, at da der i hovedsagen er tale om et bestående anlæg som omhandlet i artikel 2, nr. 4), i direktiv 96/61, var den omhandlede godkendelse først omfattet af bestemmelserne i dette direktiv og dernæst af bestemmelserne i direktiv 2008/1. I henhold til artikel 5, stk. 1, i dette sidstnævnte direktiv var fristen for at bringe de bestående anlæg i overensstemmelse med kravene den 30. oktober 2007 (dom af 31.3.2011, Kommissionen mod Italien, C-50/10, EU:C:2011:200, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, er denne dato imidlertid ikke blevet overholdt i tilfældet med Ilva-værket, hvis drift først blev miljøgodkendt den 4. august 2011.
- 126 Efter denne præcisering må det i forhold til direktiv 2010/75 fastslås, at det følger af dette direktivs artikel 82, stk. 1, at medlemsstaterne hvad angår anlæg som Ilva-værket fra den 7. januar 2014 skulle anvende de bestemmelser, der var vedtaget til gennemførelse af dette direktiv i deres nationale retsorden, med undtagelse af bestemmelser i direktivet, der ikke er relevante for tvisten i hovedsagen. Artikel 21, stk. 3, i direktiv 2010/75 indrømmede en frist på fire år fra offentliggørelsen af afgørelser om BAT-konklusioner vedtaget i henhold til dette direktivs artikel 13, stk. 5, vedrørende et anlægs hovedaktivitet, i det foreliggende tilfælde indtil den 28. februar 2016, til at tilpasse godkendelsesvilkårene til de nye teknikker.
- 127 Det skal tilføjes, at i henhold til artikel 8, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, litra a) og b), i direktiv 2010/75 skal medlemsstaterne i tilfælde af tilsidesættelse af driftsgodkendelsesvilkårene for et anlæg træffe de nødvendige foranstaltninger for straks at sikre, at disse vilkår overholdes. Navnlig skal driftslederen af det pågældende anlæg straks træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at vedkommendes anlæg hurtigst muligt atter bringes i overensstemmelse med de nævnte vilkår.

- 128 Desuden og som allerede påpeget i denne doms præmis 91 kræver artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2010/75, at driften af dette anlæg indstilles, hvis en manglende overholdelse af sådanne vilkår medfører umiddelbar fare for menneskers sundhed eller i betydeligt omfang umiddelbart truer med at påvirke miljøet negativt.
- 129 Den italienske regering har i retsmødet for Domstolen gjort gældende, at en efterlevelse af kravene i den integrerede miljøgodkendelse fra 2011 ville have medført en afbrydelse af anlæggets aktivitet i flere år. Dette anlæg er imidlertid en vigtig kilde til beskæftigelse i den pågældende region. Vedtagelsen af den særordning, der gælder for Ilva, er derfor udtryk for en afvejning mellem de foreliggende interesser, nemlig på den ene side beskyttelsen af miljøet og på den anden side beskyttelsen af beskæftigelsen.
- 130 I denne henseende skal det imidlertid fremhæves, at EU-lovgiver ifølge 43. betragtning til direktiv 2010/75 har bestemt, at visse nye krav, der følger af dette direktiv, først finder anvendelse på bestående anlæg såsom Ilva-værket, når der er gået en vis tid efter den dato, fra hvilken dette direktiv finder anvendelse, og dette »for at give [disse] bestående anlæg den nødvendige tid« til at tilpasse sig teknisk til disse nye krav.
- 131 Det tilkommer under disse omstændigheder den forelæggende ret at vurdere, om den særordning, der er vedtaget vedrørende Ilva-værket, har bevirket en urimelig udsættelse – ud over denne overgangsperiode og den frist, der er fastsat i artikel 21, stk. 3, i direktiv 2010/75 – af gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterleve den integrerede miljøgodkendelse fra 2011, henset til graden af alvorligheden af de skader på miljøet og på menneskers sundhed, som er blevet påvist.
- 132 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den frist, der er indrømmet driftslederen af et anlæg for at efterkomme de foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed, som er fastsat i driftsgodkendelsen af dette anlæg, gentagne gange er blevet forlænget, selv om der er blevet påvist alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed. Hvis det pågældende anlægs virksomhed medfører en sådan fare, kræver dette direktivs artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under alle omstændigheder, at driften af dette anlæg indstilles.

### Sagsomkostninger

- 133 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), sammenholdt med artikel 191 TEUF og artikel 35 og 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,**

**skal fortolkes således, at**

medlemsstaterne er forpligtede til at opstille krav om, at en forudgående vurdering af indvirkningerne fra det pågældende anlægs virksomhed både på miljøet og på menneskers sundhed skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse og revurdering af en driftsgodkendelse af et sådant anlæg i henhold til dette direktiv.

**2) Direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at**

den kompetente myndighed, med henblik på udstedelse eller revurdering af en driftsgodkendelse af et anlæg i henhold til dette direktiv, ud over de forurenende stoffer, der kan forudses på baggrund af arten og typen af den pågældende industrielle aktivitet, skal tage højde for samtlige udledte stoffer, som videnskabeligt er anerkendt som skadelige, og som kan tænkes at blive udledt fra det pågældende anlæg, herunder de stoffer, der frembringes ved denne aktivitet, og som ikke er blevet vurderet ved den oprindelige godkendelsesprocedure for dette anlæg.

**3) Direktiv 2010/75 skal fortolkes således, at**

det er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den frist, der er indrømmet driftslederen af et anlæg for at efterkomme de foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed, som er fastsat i driftsgodkendelsen af dette anlæg, gentagne gange er blevet forlænget, selv om der er blevet påvist alvorlig og betydelig fare for miljøet og menneskers sundhed.

Hvis det pågældende anlægs virksomhed medfører en sådan fare, kræver dette direktivs artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under alle omstændigheder, at driften af dette anlæg indstilles.

Underskrifter