



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 25 juni 2024\*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Artikel 191 FEUF – Industriutsläpp – Direktiv 2010/75/EU – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Artiklarna 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 och 23 – Artiklarna 35 och 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Förfaranden för beviljande och förnyad bedömning av ett tillstånd att driva en anläggning – Åtgärder för att skydda miljön och människors hälsa – Rätt till en ren, hälsosam och hållbar miljö”

I mål C-626/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Milano (Domstolen i Milano, Italien) genom beslut av den 16 september 2022, som inkom till domstolen den 3 oktober 2022, i målet

C. Z. m.fl.

mot

**Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,**

**Acciaierie d'Italia Holding SpA,**

**Acciaierie d'Italia SpA,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Regione Puglia,**

**Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev (referent), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen och N. Piçarra, samt domarna S. Rodin, L.S. Rossi, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Kokott,

\* Rättegångsspråk: italienska.

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 november 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- C. Z. m.fl., genom A. Amenduni och M. Rizzo Striano, avvocati,
- Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, genom M. Annoni, R.A. Cassano, A. Cogoni, G. Lombardi, M. Merola, L.-D. Tassinari Vittone och C. Tesauro, avvocati,
- Acciaierie d'Italia Holding SpA och Acciaierie d'Italia SpA, genom M. Beraldi, E. Gardini, S. Grassi, R. Perini, G.C. Rizza, G. Scassellati Sforzolini, C. Tatozzi, G. Tombesi och L. Torchia, avvocati,
- Regione Puglia, genom A. Bucci och R. Lanza, avvocate,
- Gruppo di Intervento Giuridico – ODV, genom C. Colapinto och F. Colapinto, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och C. Valero, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 december 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17, och rättelse i EUT L 158, 2012, s. 25).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan C.Z. m.fl., bosatta i kommunen Taranto (Italien) och angränsande kommuner, och å andra sidan Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (nedan kallat Ilva), ett bolag som äger en stålfabrik belägen i denna kommun (nedan kallad Ilva-fabriken), Acciaierie d'Italia Holding SpA och Acciaierie d'Italia SpA, angående de föroreningar som orsakats av verksamheten vid fabriken och de skador på människors hälsa som dessa medfört.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

- 3 Det framgår av skäl 1 i direktiv 2010/75 att det utgör en omarbetning av sju andra direktiv, däribland Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 2008, s. 8), varigenom rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, 1996, s. 26) kodifierades.
- 4 I skälen 2, 12, 15, 27, 29, 43 och 45 i direktiv 2010/75 anges följande:
- ”(2) För att förebygga, minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter, i enlighet med principen om att förorenaren ska betala och principen om förebyggande åtgärder mot föroreningar, är det nödvändigt att fastställa en allmän ram för kontroll av viktiga industriella verksamheter där insatser vid källan prioriteras, liksom ett varsamt utnyttjande av naturresurserna samt att vid behov ta hänsyn till de ekonomiska omständigheterna och de lokala särdragen på den plats där den industriella verksamheten bedrivs.
- ...
- (12) Tillståndet bör omfatta alla åtgärder som krävs för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och för att säkerställa att anläggningen drivs i enlighet med de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter. Tillståndet bör även omfatta gränsvärden för utsläpp av förorenande ämnen, eller motsvarande parametrar eller tekniska åtgärder, lämpliga krav för att skydda mark och grundvatten samt krav på kontroll. Tillståndsvillkoren bör fastställas på grundval av bästa tillgängliga teknik [(BAT)].
- ...
- (15) Det är viktigt att de behöriga myndigheterna ges tillräcklig flexibilitet för att fastställa gränsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik. ... Om de gränsvärden för utsläpp som fastställts i tillstånden följs kommer det att resultera i utsläpp under dessa gränsvärden för utsläpp.
- ...
- (27) ... Den berörda allmänheten bör ha tillgång till rättslig prövning för att bidra till att skydda rätten att leva i en miljö som tillfredsställer kraven när det gäller människors hälsa och välbefinnande.
- ...
- (29) Stora förbränningsanläggningar bidrar i mycket hög grad till utsläpp av luftföroreningar som leder till betydande påverkan på människors hälsa och miljön. ...

(43) För att ge befintliga anläggningar tillräcklig tid för att tekniskt anpassa sig till de nya kraven i detta direktiv, bör vissa av de nya kraven tillämpas på dessa anläggningar först när en bestämd tid gått efter det att detta direktiv ska tillämpas. Förbränningsanläggningar måste ges tillräckligt lång tid att införa de reningsåtgärder som är nödvändiga för att de ska uppfylla de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga V.

...

(45) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som särskilt erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta direktiv syftar särskilt till att främja tillämpningen av artikel 37 i den stadgan.”

5 Artikel 1 i direktiv 2010/75, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter.

Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet.”

6 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

2. *förorening*: direkt eller indirekt överföring genom mänsklig verksamhet av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön, medföra skador på materiell egendom, medföra skador på eller försvåra möjligheterna att dra nytta av de fördelar naturen erbjuder eller annan legitim användning av miljön.

3. *anläggning*: en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller i del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

...

5. *gränsvärde för utsläpp*: den mängd, uttryckt i särskilda parametrar, eller den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp, som inte får överskridas under en given tidsperiod eller flera givna tidsperioder.

6. *miljökvalitetsnorm*: ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i unionslagstiftningen.

...

8. *generella bindande regler*: gränsvärden för utsläpp eller andra villkor, på åtminstone sektorsnivå, som antas i syfte att direkt användas för fastställande av tillståndsvillkor.

...

10. *bästa tillgängliga teknik*: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

a) *teknik*: både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas,

b) *tillgänglig*: att tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den,

c) *bästa*: den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.

...”

7 I artikel 4 i samma direktiv, med rubriken ”Skyldighet att ha tillstånd”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning drivs utan tillstånd.

...”

8 Artikel 5 i direktiv 2010/75 har rubriken ”Meddelande av tillstånd”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar andra krav på grund av nationella bestämmelser eller unionsbestämmelser ska den behöriga myndigheten meddela tillstånd om anläggningen uppfyller de krav som ställs i detta direktiv.”

9 I artikel 8 i detta direktiv, med rubriken ”Bristande efterlevnad”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillståndsvillkoren följs.

2. Om tillståndsvillkoren inte följs ska medlemsstaterna se till att

a) verksamhetsutövaren omedelbart underrättar den behöriga myndigheten,

b) verksamhetsutövaren omedelbart vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att villkoren åter följs snarast möjligt,

c) den behöriga myndigheten kräver att verksamhetsutövaren vidtar alla lämpliga kompletterande åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara nödvändiga för att villkoren åter ska följas.

Om en överträdelse av tillståndsvillkoren innebär en omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att omedelbart medföra betydande skadeverkningar för miljön och fram till dess att villkoren åter följs ..., ska driften av anläggningen ... upphöra.”

10 Artikel 10 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”Detta kapitel gäller de verksamheter som anges i bilaga I och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i den bilagan.”

11 I artikel 11 i samma direktiv, med rubriken ”Allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter”, anges följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningen drivs enligt principerna om att

a) alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar,

b) bästa tillgängliga teknik används,

c) ingen betydande förorening förorsakas,

...”

12 I artikel 12 i direktiv 2010/75, med rubriken ”Ansökan om tillstånd”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en tillståndsansökan innehåller uppgifter om följande:

...

f) Art och mängd av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för vilka betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka.

...

i) Andra åtgärder för att följa de allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som avses i artikel 11.

j) Planerade åtgärder för kontroll av utsläpp i miljön.

...”

13 Artikel 14 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillståndsvillkor”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i artiklarna 11 och 18.

Dessa åtgärder ska minst omfatta följande:

- a) Gränsvärden för utsläpp för de förorenande ämnen som anges i bilaga II och för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder, med beaktande av ämnens beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett medium till ett annat.

...

2. För tillämpning av punkt 1 a får gränsvärdena för utsläpp kompletteras eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som säkerställer en likvärdig miljöskyddsnivå.

3. BAT-slutsatserna ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkoren.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18 får den behöriga myndigheten fastställa strängare tillståndsvillkor än de som går att uppnå genom användning av bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna. Medlemsstaterna får fastställa bestämmelser enligt vilka den behöriga myndigheten får fastställa sådana strängare villkor.

...

6. Om en verksamhet eller en typ av produktionsprocess som bedrivs i en anläggning inte omfattas av någon av BAT-slutsatserna eller om dessa slutsatser inte behandlar alla potentiella miljöeffekter av verksamheten eller processen, ska den behöriga myndigheten, efter att först ha samrått med verksamhetsutövaren, fastställa tillståndsvillkoren på grundval av bästa tillgängliga teknik som myndigheten, med särskilt beaktande av kriterierna i bilaga III, har fastställt för de aktuella verksamheterna och processerna.

...”

- 14 I artikel 15 i detta direktiv, med rubriken ”Gränsvärden för utsläpp, likvärdiga parametrar och tekniska åtgärder”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 3:

- ”2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18 ska de gränsvärden för utsläpp och likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som avses i artikel 14.1 och 14.2 bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs.

3. Den behöriga myndigheten ska fastställa gränsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt de beslut om BAT-slutsatserna som avses i artikel 13.5 genom något av följande:

- a) Fastställa gränsvärden för utsläpp som inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Dessa gränsvärden ska uttryckas för samma eller kortare tidsperioder och samma referensförhållanden som de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik,
- b) fastställa andra gränsvärden för utsläpp än de som anges under led a, vad beträffar värden, tidsperioder och referensvillkor.

När punkt b tillämpas ska den behöriga myndigheten åtminstone en gång om året bedöma resultaten av utsläppskontrollen för att säkerställa att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.”

15 Artikel 18 i samma direktiv, med rubriken ”Miljökvalitetsnormer”, har följande lydelse:

”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna.”

16 I artikel 21 i direktiv 2010/75, med rubriken ”Den behöriga myndighetens förnyade bedömning och uppdatering av villkoren i tillstånd”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den behöriga myndigheten regelbundet gör en förnyad bedömning i enlighet med punkterna 2–5 av tillståndsvillkoren och, om nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av detta direktiv, uppdaterar villkoren.

2. På begäran av den behöriga myndigheten ska verksamhetsutövaren överlämna alla uppgifter som är nödvändiga för en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren, inklusive särskilt resultaten av utsläppskontroller och andra uppgifter som möjliggör en jämförelse av driften av anläggningen med bästa tillgängliga teknik enligt de tillämpliga BAT-slutsatserna och med de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik.

Vid en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren ska den behöriga myndigheten använda all information som framkommit vid kontroll eller tillsyn.

3. Inom fyra år efter offentliggörandet av besluten om BAT-slutsatserna i enlighet med artikel 13.5 avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet ska den behöriga myndigheten säkerställa att

a) alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen bedöms på nytt och vid behov uppdateras för att säkerställa att detta direktiv, särskilt artikel 15.3 och 15.4, följs,

b) anläggningen uppfyller dessa tillståndsvillkor.

...

5. Tillståndsvillkoren ska bedömas på nytt och vid behov uppdateras åtminstone i de fall då

a) anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet,

b) driftssäkerheten nödvändiggör att annan teknik används,

c) det är nödvändigt för att uppfylla en ny eller reviderad miljökvalitetsnorm enligt artikel 18.”



- 17 I artikel 23 i detta direktiv, med rubriken ”Miljötillsyn”, föreskrivs följande i punkt 4 fjärde stycket a:

”Den systematiska bedömningen av miljöriskerna ska baseras på åtminstone följande kriterier:

- a) De berörda anläggningarnas potentiella och faktiska påverkan på människors hälsa och på miljön, med beaktande av nivåerna och typerna av utsläpp, den lokala miljöns känslighet och risken för olyckor.”

- 18 I artikel 80 i nämnda direktiv, med rubriken ”Införlivande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga ... senast den 7 januari 2013.

De ska tillämpa dessa åtgärder från och med den dagen.

...”

- 19 I artikel 82 i detta direktiv, med rubriken ”Övergångsbestämmelser”, föreskrivs följande i punkt 1:

”För anläggningar som bedriver verksamhet som avses i bilaga I ... ska medlemsstaterna tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som antas i enlighet med artikel 80.1 från och med den 7 januari 2014 med undantag för kapitel III och bilaga V.”

### ***Italiensk rätt***

#### *Lagstiftningsdekret nr 152/2006*

- 20 Decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (lagstiftningsdekret nr 152 med bestämmelser på miljöområdet) av den 3 april 2006 (ordinarie tillägg till GURI nr 88 av den 14 april 2006), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 152/2006), reglerar industri- och tillverkningsverksamhet, inklusive stålindustri, och syftar till att skydda miljön och människors hälsa mot de föroreningar som orsakas av sådan verksamhet. Genom detta lagstiftningsdekret införlivas direktiv 2010/75 med italiensk rätt.
- 21 I artikel 5.1 i detta lagstiftningsdekret föreskrivs att en utvärdering av effekterna på människors hälsa ska ”utföras av sökanden på grundval av riktlinjer som utarbetats av hälsoministeriet ... för att bedöma de övergripande, direkta och indirekta effekter som genomförandet och driften av projektet kan medföra för befolkningens hälsa”. I denna artikel 5 definieras ”miljöpåverkan” bland annat som ”betydande direkta och indirekta effekter av en plan, ett program eller ett projekt”, särskilt för ”befolkningen och människors hälsa”. ”Förorening” definieras bland annat som ”direkt eller indirekt överföring, till följd av mänsklig verksamhet, av ämnen, vibrationer, värme eller buller, eller mer generellt av fysikaliska eller kemiska agenser, till luft, vatten eller mark, vilka kan skada människors hälsa”.
- 22 Enligt artikel 19 i samma lagstiftningsdekret, avseende förfarandet för miljökonsekvensbedömningar, ska projektets särdrag bedömas med beaktande av risken för människors hälsa, vilket inbegriper en kontroll på eget initiativ av andra betydande miljöeffekter

än de som påtalats av den som ansöker om tillstånd, samt de synpunkter som framkommit under förfarandets gång jämte samtliga övriga bedömningar som gjorts i enlighet med gällande lagstiftning.

- 23 I artikel 22 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 om miljökonsekvensbeskrivningar anges att den som ansöker om tillstånd ska göra en sådan beskrivning och bland annat redogöra för projektets sannolika betydande miljöpåverkan samt utarbeta åtgärder för att undvika, förebygga, minska och kompensera för projektets sannolika negativa inverkan på miljön, genom att planera tillsynen av den betydande och skadliga miljöpåverkan som genomförandet och driften av projektet kan tänkas medföra.
- 24 I artikel 23.2 i detta lagstiftningsdekret föreskrivs att för att den som ansöker om tillstånd för vissa typer av projekt ska erhålla en miljökonsekvensbedömning, vilket krävs för att ett samordnat miljötillstånd ska beviljas, måste vederbörande även lägga fram en analys av projektets inverkan på hälsan, vilket är en särskild handling som ska omfatta en bedömning av vilka effekter de verksamheter som eventuellt ska beviljas tillstånd kan medföra för människors hälsa.
- 25 Enligt artikel 29quater.7 i samma lagstiftningsdekret har den berörda borgmästaren befogenhet att begära att det samordnade miljötillståndet ska bli föremål för en förnyad bedömning på grund av folkhälsoskäl.
- 26 Artikel 29decies i lagstiftningsdekret 152/2006 avser den berörda verksamhetsutövarens skyldigheter i fråga om kontroll och tillhandahållande av uppgifter samt verifikation och tillsyn av efterlevnaden av dessa skyldigheter, jämte tillämpliga villkor för att ett samordnat miljötillstånd ska beviljas.

*De specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva*

- 27 I juli 2012 beslutade Tribunale di Taranto (Domstolen i Taranto, Italien) att utrustningen i Ilva-fabrikens ”varma zon” och all Ilvas materiel skulle beläggas med kvarstad utan nyttjanderätt. Genom förordning av den 26 oktober 2012 om beviljande av 2012 års samordnade miljötillstånd gjorde Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministern för miljö samt natur- och havsskydd, Italien) en förnyad bedömning av det samordnade miljötillstånd som Ilva beviljats den 4 augusti 2011. Produktionens kontinuitet säkerställdes genom särskilda undantagsregler.
- 28 I artikel 1.1 i 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 (lagdekret nr 207, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 231 av den 24 december 2012, om brådskande åtgärder för att skydda hälsa, miljö och sysselsättning i händelse av kris vid industrianläggningar av nationellt strategiskt intresse), av den 3 december 2012 (GURI nr 282 av den 3 december 2012, s. 4), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagdekret nr 207/2012), infördes begreppet ”industrianläggning av nationellt strategiskt intresse”. I denna bestämmelse föreskrivs att om det är absolut nödvändigt för att säkerställa sysselsättning och produktion, kan ministern för miljö samt natur- och havsskydd, vid den förnyade bedömningen av det samordnade miljötillståndet, bevilja tillstånd att fortsätta den aktuella verksamheten under 36 månader, förutsatt att de krav som uppställs i beslutet att göra en förnyad bedömning av det aktuella samordnade miljötillståndet iakttas, även om den rättsliga myndigheten har beslutat att företagets tillgångar ska beläggas med kvarstad, utan att detta påverkar företagets

affärsverksamhet. Med stöd av denna bestämmelse ansågs Ilva-fabriken vara en sådan industrianläggning av nationellt strategiskt intresse. Ilva tilläts följaktligen att fortsätta sin tillverkning i fabriken och att saluföra sina produkter fram till den 3 december 2015.

- 29 Genom artikel 1.1 i 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 (lagdekret nr 61, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 89 av den 3 augusti 2013 om nya brådskande åtgärder för att skydda miljö, hälsa och sysselsättning vid företag av nationellt strategiskt intresse), av den 4 juni 2013 (GURI nr 129 av den 4 juni 2013, s. 1), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagdekret nr 61/2013) ges en möjlighet att ställa företag som uppfyller vissa storlekskriterier och som driver åtminstone en industrianläggning av nationellt strategiskt intresse under ”särskild förvaltning”, vilket innebär att regeringen utser tillfälliga förvaltare för företaget, för det fall ”produktionsverksamheten har medfört och objektivt sett resulterar i allvarliga och betydande miljö- och hälsorisker på grund av upprepade överträdelser av det samordnade miljötillståndet”. Enligt artikel 2.1 i lagdekret nr 61/2013 var villkoren för att tillämpa den undantagsordning som föreskrivs i denna artikel 1.1 uppfyllda i Ilvas fall.
- 30 Enligt artikel 1.5 i nämnda lagdekret skulle en kommitté bestående av tre sakkunniga utarbeta en ”plan för miljö- och hälsoskyddsåtgärder med erforderliga insatser och frister för att säkerställa iakttagandet av lagstadgade krav och samordnade miljötillstånd”. Godkännandet av denna plan skulle ”motsvara en ändring av det samordnade miljötillståndet”. Enligt artikel 1.7 i detta lagdekret skulle de åtgärder som föreskrevs i det samordnade miljötillståndet genomföras inom ”36 månader från dagen för ikraftträdandet av den lag genom varigenom [lagdekretet] omvandlades till lag”, det vill säga före den 3 augusti 2016.
- 31 Genom 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 (dekret av ministerrådets ordförande med godkännande av planen för miljö- och hälsoskyddsåtgärder, i enlighet med artikel 1.5 och 1.7 i lagdekret nr 61, av den 4 juni 2013, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 89 av den 3 augusti 2013), av den 14 mars 2014 (GURI nr 105 av den 8 maj 2014, s. 34) (nedan kallat 2014 års ministerrådsdekret) förlängdes de frister som ursprungligen fastställts för att genomföra de miljösaneringsåtgärder som föreskrevs i såväl 2011 som 2012 års samordnade miljötillstånd.
- 32 I artikel 2.5 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 (lagdekret nr 1, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 20 av den 4 mars 2015 om brådskande åtgärder för driften av ett företag av nationellt strategiskt intresse i kris och för utvecklingen av staden och regionen Taranto), av den 5 januari 2015 (GURI nr 3 av den 5 januari 2015, s. 1) föreskrivs att den plan för miljö- och hälsoskyddsåtgärder som godkändes genom 2014 års ministerrådsdekret ”ska anses ha genomförts om minst 80 procent av de åtgärder som skulle ha vidtagits senast den 31 juli 2015 har slutförts”. De återstående åtgärderna skulle ha genomförts senast den 3 augusti 2016, vilket senare förlängdes till den 30 september 2017.
- 33 I 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 (lagdekret nr 98, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 151 av den 1 augusti 2016 om

brådskande åtgärder för att slutföra förfarandet för att överlåta företag i Ilva-koncernen) av den 9 juni 2016 (GURI nr 133 av den 9 juni 2016, s. 1), föreskrevs bland annat att ministerrådets ordförande skulle anta ett nytt dekret som också skulle gälla som ett samordnat miljötillstånd, i stället för en miljökonsekvensbedömning.

- 34 Genom decreto-legge n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini (lagdekret nr 244, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 19 av den 27 februari 2017 om förlängning och fastställelse av frister) av den 30 december 2016 (GURI nr 304 av den 30 december 2016, s. 13) förlängdes slutligen fristen för att genomföra de särskilda miljösaneringsåtgärderna till den 23 augusti 2023.
- 35 De miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i lagdekret nr 98 av den 9 juni 2016 antogs genom 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 (dekret av ministerrådets ordförande med godkännande av den ändrade planen för miljö- och hälsoskyddsåtgärder enligt ministerrådsordförandens dekret av den 14 mars 2014, i enlighet med artikel 1.8.1 i lagdekret nr 191, av den 4 december 2015, i ändrad lydelse, omvandlat till lag genom lag nr 13, av den 1 februari 2016), av den 29 september 2017 (GURI nr 229, av den 30 september 2017, s. 1) (nedan kallat 2017 års ministerrådsdekret), vilket också utgjorde 2017 års samordnade miljötillstånd och varigenom samtliga förfaranden för samordnade miljötillstånd som varit anhängiga vid ministeriet för miljö samt natur- och havsskydd avslutades. Även i 2017 års samordnade miljötillstånd godkändes den förlängning av fristen som nämns i föregående punkt.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 36 Sökandena i det nationella målet har väckt grupptalan vid Tribunale di Milano (Domstolen i Milano, Italien), som också är den hänskjutande domstolen, för att skydda homogena rättigheter som tillkommer cirka 300 000 invånare i kommunen Taranto och angränsande kommuner. Dessa rättigheter påverkas på ett betydande sätt av Ilva-fabrikens verksamhet.
- 37 Inom ramen för denna talan har sökandena i det nationella målet yrkat att deras rätt till hälsa, en lugn livsmiljö och ett livskraftigt klimat ska skyddas. De anser att kränkningen av dessa rättigheter är aktuell och varaktig, eftersom verksamheten vid Ilva-fabriken avsiktligt drivs på ett sådant sätt att dess utsläpp orsakar föroreningar som leder till högre dödlighet och fler sjukdomar bland dessa invånare. De berörda kommunerna klassificeras som "områden av nationellt intresse" på grund av den allvarliga föroreningen av miljömатriserna vatten, luft och mark.
- 38 Sökandena i det nationella målet grundar sina påståenden på studier av hälsoskador från år 2017, 2018 och 2021, vilka visar att det finns ett orsakssamband mellan det förändrade hälsotillståndet för invånarna i regionen Taranto och utsläppen från Ilva-fabriken, särskilt vad gäller PM10-partiklar med en diameter på högst tio mikrometer och svaveldioxid (SO<sub>2</sub>) av industriellt ursprung. De grundar sig även på den "rapport om skyldigheter avseende tillgången till en säker, ren, hälsosam och hållbar miljö som en mänsklig rättighet" av den 12 januari 2022 som upprättats av den särskilde rapportören vid FN:s råd för mänskliga rättigheter, och där tätorten Taranto finns upptagen i förteckningen över "offrade områden", det vill säga områden som kännetecknas av extrema nivåer av föroreningar och kontaminering av giftiga ämnen, där

utsatta och marginaliserade befolkningsgrupper drabbas i mycket större utsträckning än andra av de konsekvenser för hälsan, de mänskliga rättigheterna och miljön som denna exponering för föroreningar och farliga ämnen medför.

- 39 Sökandena i det nationella målet har även invänt mot att den frist på 36 månader som föreskrivs i lagdekret nr 207/2012 förlängdes för att genomföra 2012 års samordnade miljötillstånd. De har bland annat begärt att den hänskjutande domstolen ska förelägga Ilva-fabriken att stänga den "varma zonen" eller att den verksamhet som är hänförlig till denna zon ska upphöra. De har i andra hand yrkat att svarandena i det nationella målet ska föreläggas att stänga koksanläggningarna eller upphöra med koksverksamheten och, i tredje hand, att de ska föreläggas att upphöra med produktionen i den "varma zonen" till dess att föreskrifterna i den miljöplan som framgår av 2017 års samordnade miljötillstånd har genomförts till fullo. Slutligen har de yrkat att nämnda domstol under alla omständigheter ska förelägga svarandena i det nationella målet att upprätta en verksamhetsplan för att utsläppen av växthusgaser från den årliga produktionen av sex miljoner ton stål ska minska med 50 procent från dagen då de väckte talan till och med år 2026, alternativt att lämpliga åtgärder ska vidtas för att undanröja eller reducera effekterna av de konstaterade överträdelserna.
- 40 Den hänskjutande domstolen har för det första uppgett att italiensk rätt inte medför något krav på att en analys av hälsoskador ska utgöra en integrerad del av förfarandet för beviljande eller förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet. I italiensk rätt föreskrivs inte heller att när en sådan analys visar att en stor population som utsätts för förorenande utsläpp löper oacceptabla hälsorisker ska tillståndet utan dröjsmål bli föremål för en strikt förnyad bedömning. Enligt italiensk rätt krävs i huvudsak en efterhandsanalys av hälsoskador, vilken endast i vissa fall kan ske i samband med den förnyade bedömningen av det samordnade miljötillståndet. Mot bakgrund av försiktighetsprincipen skulle således den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella kunna strida mot direktiv 2010/75.
- 41 För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att genom en rättsakt av den 21 maj 2019 begärde borgmästaren i Taranto, med stöd av lagstiftningsdekret nr 152/2006, att 2017 års samordnade miljötillstånd skulle bli föremål för en förnyad bedömning, huvudsakligen på grundval av rapporter som upprättats av de behöriga hälsovårdsmyndigheterna, av vilka det framgår att befolkningen i kommunen löper oacceptabla hälsorisker. I maj 2019 beslutade ministeriet för miljö samt natur- och havsskydd att tillståndet skulle bli föremål för förnyad bedömning. Det framgår av myndigheternas undersökning att vid översynen av utsläppen från Ilva-fabriken skulle hänsyn tas till åtminstone samtliga föroreningar som behandlats i den slutliga bedömningsrapport om hälsoskador som upprättats för regionen Taranto år 2018, samt till andra föroreningar, såsom koppar, kvicksilver och naftalen, från diffusa källor vid fabriken, jämte PM<sub>2,5</sub>- och PM<sub>10</sub>-partiklar från diffusa källor och kanaliserade utsläpp. Det rör sig om den "kompletterande delen" av förorenande ämnen som eventuellt är skadliga för människors hälsa. De specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva innebär emellertid att det var möjligt att göra en förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet utan att beakta de föroreningar som omnämns i denna kompletterande del och deras skadliga effekter för befolkningen i Taranto.
- 42 För det tredje har den hänskjutande domstolen påpekat att åtminstone 80 procent av föreskrifterna i 2012 års samordnade miljötillstånd och den plan för miljö- och hälsoskyddsåtgärder som godkändes genom 2014 års ministerrådsdekret ursprungligen skulle ha genomförts senast den 31 juli 2015. Detta slutdatum har emellertid skjutits upp med mer än sju och ett halvt år, vilket motsvarar ett uppskov på elva år sedan åtal väcktes i det straffrättsliga förfarande som resulterade i de specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva och som det

redogjorts för i punkterna 27–35 ovan. Så lång tid har förflutit dels med vetskap om att den italienska lagstiftaren själv konstaterat att det rör sig om en industriell verksamhet som utgör en allvarlig risk för människors hälsa och miljön, dels för att genomföra och avsluta arbeten som i teorin skulle säkerställa att stålverksamheten vid Ilva-fabriken kan bedrivas på ett sätt som är säkert för den befolkning som bor i närheten av fabriken.

43 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Milano (Domstolen i Milano) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Ska [direktiv 2010/75], särskilt skälen 4, 18, 34, 28 och 29 samt artiklarna 3.2, 11, 12 och 23, jämte försiktighetsprincipen och principen om skydd för människors hälsa i [artikel 191 FEUF] tolkas så, att en medlemsstat i nationell lagstiftning får föreskriva att förfarandet för beviljande och förnyad bedömning av ett samordnat miljötillstånd – i förevarande fall 2017 års ministerrådsdekret – inte omfattar en analys av hälsoskador, och att upprättandet av en sådan analys inte nödvändigtvis har automatiska verkningar i den meningen att den behöriga myndigheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att faktiskt ta hänsyn till denna analys i samband med en förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet/ministerrådsdekretet, i synnerhet när resultaten av analysen visar på oacceptabla hälsorisker för en stor befolkning som utsätts för förorenande utsläpp, eller ska direktivet tolkas så,
  - i) att den acceptabla risken för människors hälsa kan fastställas genom vetenskapliga epidemiologiska studier, och
  - ii) förfarandet för beviljande och förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet/ministerrådsdekretet ska omfatta en analys av hälsoskador, i den meningen att en sådan analys är en nödvändig förutsättning som den behöriga myndigheten måste ta faktisk hänsyn till på ett tidigt stadium vid beviljande och förnyad bedömning av det samordnade miljötillståndet?
- 2) Ska [direktiv 2010/75], särskilt skälen 4, [15], 18, 21, 34, 28 och 29 samt artiklarna 3.2, 11, 14, 15, 18 och 21, tolkas så, att en medlemsstat i nationell lagstiftning ska föreskriva att det samordnade miljötillståndet (i förevarande fall 2012 års samordnade miljötillstånd samt 2014 och 2017 års ministerrådsdekret) alltid ska ta hänsyn till samtliga utsläpp av ämnen som har vetenskapligt påvisade skadeverkningar, däribland PM10- och PM2,5-partiklar, och som den aktuella anläggningen under alla omständigheter orsakar, eller kan direktivet i stället tolkas så, att det samordnade miljötillståndet (förvaltningsbeslutet om beviljande av tillstånd) endast behöver omfatta förorenande ämnen som har identifierats på förhand mot bakgrund av den industriella verksamhetens art och typ?
- 3) Ska direktiv [2010/75], särskilt skälen 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 och 43 samt artiklarna 3.2, 3.25, 11, 14, 16 och 21, tolkas så, att i fråga om en industriell verksamhet som medför allvarliga och betydande risker för miljön och människors hälsa, får en medlemsstat genom nationell lagstiftning – med cirka sju och ett halvt år – förlänga den tidsfrist som en verksamhetsutövare ursprungligen hade till sitt förfogande för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i det beviljade tillståndet, för att anpassa sin industriella verksamhet till detta tillstånd, så att tidsfristen får en löptid på sammanlagt elva år?”

## Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 44 Svarandena i det nationella målet anser att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning av tre skäl.
- 45 De har för det första gjort gällande att denna begäran inte uppfyller kraven i artikel 94 b och c i domstolens rättegångsregler. Den hänskjutande domstolen har inte i tillräcklig utsträckning redogjort för den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna och har inte heller förklarat varför den hyser tvivel om tolkningen av de unionsrättsliga bestämmelser som avses i dessa frågor.
- 46 Härvidlag ska det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Följaktligen är EU-domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 21 december 2023, *Infrastruktur de Portugal och Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 47 Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 7 april 2022, *Avio Lucos*, C-116/20, EU:C:2022:273, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 48 Det ska också erinras om att enligt artikel 94 a–c i rättegångsreglerna måste den nationella domstolen, i sin begäran om förhandsavgörande, klargöra den faktiska och rättsliga bakgrunden till det nationella målet och ge nödvändiga förklaringar till varför den begär tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och den i det målet tillämpliga nationella lagstiftningen. Det erinras dessutom om dessa kumulativa krav avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande i punkterna 13, 15 och 16 i Europeiska unionens domstols rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 380, 2019, s. 1) (dom av den 16 november 2023, *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky*, C-283/22, EU:C:2023:886, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 49 I förevarande fall framgår det otvetydigt av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att tolkningsfrågorna är relevanta för bedömningen av huruvida sökandenas yrkanden är välgrundade. Den hänskjutande domstolen har uttryckligen angett dels att den önskar få klarhet i huruvida unionsrätten ger upphov till vissa specifika skyldigheter i det nationella målet, dels att EU-domstolens tolkning av unionsrätten kommer att ha en avgörande betydelse för bedömningen av huruvida den industriverksamhet som bedrivs vid Ilva-fabriken är lagenlig. Saken i det nationella målet har följaktligen beskrivits i tillräcklig utsträckning i begäran om förhandsavgörande, som dessutom innehåller alla de uppgifter som krävs för att EU-domstolen ska kunna ge ett användbart svar på dessa frågor.

- 50 Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande dessutom angett vilka unionsbestämmelser som är tillämpliga och redogjort för varför den hyser tvivel beträffande tolkningen av dessa bestämmelser. Det framgår också av begäran om förhandsavgörande att tolkningen av dessa bestämmelser har ett samband med saken i det nationella målet, eftersom denna tolkning kan påverka utgången i målet.
- 51 Svarandenas första avvisningsgrund kan således inte godtas.
- 52 För det andra har svarandena i det nationella målet gjort gällande att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) i ett bindande yttrande har konstaterat att den nya fristen för att säkerställa att driften av Ilva-fabriken iakttar nationella miljö- och hälsoskyddsåtgärder är förenlig med direktiv 2010/75, och att den hänskjutande domstolen inte kan ifrågasätta denna bedömning.
- 53 I detta avseende ska det erinras om den betydelse som principen om rättskraft har i såväl Europeiska unionens rättsordning som i de nationella rättsordningarna. Unionsrätten kräver således inte att en nationell domstol – för att beakta EU-domstolens tolkning av en relevant unionsrättslig bestämmelse – i princip måste ändra sitt lagkraftvunna avgörande (dom av den 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punkterna 92 och 94 samt där angiven rättspraxis).
- 54 Denna princip kan emellertid inte i sig leda till slutsatsen att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning. EU-domstolen har nämligen funnit att en nationell domstol inte med giltig verkan kan slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen av andra domstolar har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punkterna 97–104).
- 55 Följaktligen kan inte heller den andra avvisningsgrunden som svarandena i det nationella målet har anfört godtas.
- 56 För det tredje har svarandena i det nationella målet gjort gällande att det följer av nationell processrätt att i en tvist mellan enskilda kan en allmän domstol underlåta att tillämpa ett förvaltningsbeslut endast om det intrång i en rättighet som en av parterna har gjort gällande inte har något samband med bedömningen av huruvida denna rättsakt är lagenlig, vilket inte är fallet här. Även om EU-domstolen skulle tolka direktiv 2010/75 så, att det ska göras en analys av hälsokonsekvenserna av verksamheten vid en anläggning innan ett drifttillstånd för anläggningen beviljas eller när tillståndet blir föremål för en förnyad bedömning, ankommer det på den nationella lagstiftaren att anta en införlivanderättsakt för att fastställa innehållet i en sådan analys.
- 57 Såsom generaladvokaten i huvudsak påpekat i punkt 62 i sitt förslag till avgörande, ska det härvidlag understrykas att den omständigheten att tvisten vid den nationella domstolen rör enskilda inte som sådan medför att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 35).
- 58 Det är förvisso riktigt att enligt artikel 288 tredje stycket FEUF gäller ett direktivs bindande verkan, vilken ligger till grund för möjligheten att åberopa direktivet, endast i förhållande till ”varje medlemsstat till vilken det är riktat”. Enligt fast rättspraxis följer härav att ett direktiv inte i



sig kan skapa några skyldigheter för en enskild, och således inte som sådant kan åberopas gentemot en enskild vid nationell domstol (dom av den 22 december 2022, Sambre & Biesme och Commune de Farciennes, C-383/21 och C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 59 Det ska emellertid erinras om att i fall där enskilda har möjlighet att åberopa ett direktiv gentemot en medlemsstat och inte gentemot en annan enskild, kan de göra detta oavsett i vilken egenskap medlemsstaten agerar. Det måste nämligen undvikas att medlemsstaten kan dra nytta av sin underlåtenhet att följa unionsrätten (dom av den 22 december 2022, Sambre & Biesme och Commune de Farciennes EU:C:2022:1022, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 60 Enligt den rättspraxis det erinrats om i föregående punkt ska en medlemsstat och samtliga dess förvaltningsorgan således även anses omfatta organ eller enheter som, även om de är privaträttsliga, antingen är underställda statliga myndigheter eller står under deras tillsyn eller kontroll, eller som av en medlemsstat tilldelats en uppgift av allmänt intresse och som därför har vittgående befogenheter jämfört med dem som gäller enligt gängse tillämpliga bestämmelser i förhållandet mellan enskilda (dom av den 22 december 2022, Sambre & Biesme och Commune de Farciennes, C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 61 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att det i artikel 1.1 i lagdekret nr 207/2012 föreskrivs att "[Ilva-fabriken] är en industrianläggning av nationellt strategiskt intresse".
- 62 Av denna begäran framgår även att det genom artikel 1.1 i lagdekret nr 61/2013 ges en möjlighet att utse "tillfälliga förvaltare" för företag som uppfyller vissa storlekskriterier och som driver åtminstone en industrianläggning av nationellt strategiskt intresse, för det fall "produktionsverksamheten har medfört och objektivt sett resulterar i allvarliga och betydande miljö- och hälsorisker på grund av upprepade överträdelser av det samordnade miljötillståndet". Den hänskjutande domstolen har också tillagt att enligt artikel 2.1 i sistnämnda lagdekret var villkoren för den undantagsordning som föreskrivs i denna artikel 1.1 uppfyllda i Ilvas fall.
- 63 Det ska slutligen påpekas att sökandena i målet vid den nationella domstolen har hänvisat till en rad specialbestämmelser som de nationella myndigheterna har antagit beträffande Ilva, vilka måste anses omfattas av direktiv 2010/75, såväl vad gäller deras materiella tillämpningsområde som deras karaktär av lex specialis i förhållande till lagstiftningsdekret nr 152/2006.
- 64 Följaktligen kan inte heller den tredje avvisningsgrunden som svarandena i det nationella målet har anfört godtas.
- 65 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning.

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 66 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2010/75, mot bakgrund av artikel 191 FEUF, ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva att en förhandsanalys av den aktuella anläggningens inverkan på såväl miljön som människors hälsa ska utgöra en integrerad del av förfarandet för beviljande eller förnyad prövning av anläggningens drifttillstånd enligt detta direktiv.
- 67 Det ska inledningsvis understrykas att direktiv 2010/75 antogs med stöd av artikel 192.1 FEUF, angående de åtgärder som unionen ska vidta på miljöområdet för att uppnå de mål som anges i artikel 191 FEUF. I artikel 191.1 första och andra strecksatserna FEUF föreskrivs att unionens miljöpolitik ska bidra till att uppnå målen att bevara, skydda och förbättra miljön och att skydda människors hälsa, och enligt punkt 2 i samma artikel ska unionens miljöpolitik syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner.
- 68 Det följer av dessa bestämmelser att skyddet och förbättringen av miljöns kvalitet samt skyddet av människors hälsa är två faktorer som har ett nära samband med unionens miljöpolitik, vilken direktiv 2010/75 är en del utav.
- 69 Såsom framgår av artikel 1 första stycket i detta direktiv syftar det till att genom samordnade åtgärder förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Det följer av andra stycket i denna artikel och av dess skäl 12 att direktivet även syftar till att förebygga eller, när detta visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark samt till att förebygga uppkomsten av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön ”som helhet”.
- 70 Genom de bestämmelserna i direktiv 2010/75 konkretiseras således unionens skyldigheter i fråga om skydd av miljön och människors hälsa, vilka bland annat följer av artikel 191.1 och 191.2 FEUF.
- 71 I detta avseende ska det erinras om att enligt artikel 35 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) ska en hög nivå av skydd för människors hälsa säkerställas vid utformningen och genomförandet av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. I artikel 37 i stadgan föreskrivs dessutom att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.
- 72 Eftersom det finns ett nära samband mellan skyddet av miljön och skyddet för människors hälsa, syftar direktiv 2010/75 inte bara till att främja tillämpningen av artikel 37 i stadgan, såsom anges i skäl 45 i direktivet, utan även tillämpningen av artikel 35 i stadgan, eftersom en hög skyddsnivå för människors hälsa inte kan uppnås utan en hög miljöskyddsnivå, i enlighet med principen om hållbar utveckling. Direktiv 2010/75 bidrar således till att garantera var och ens rätt att leva i en miljö som uppfyller erforderliga krav i fråga om människors hälsa och välbefinnande, såsom anges i skäl 27 i direktivet.
- 73 Vad för det första gäller de bestämmelser i direktiv 2010/75 som avser tillståndsförfaranden, ska det påpekas att det i artikel 4.1 första stycket i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning drivs utan tillstånd.

- 74 I artikel 3.3 i direktiv 2010/75 definieras en "anläggning" bland annat som en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i direktivets bilaga I eller i del 1 i bilaga VII bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i dessa bilagor och som kan påverka utsläpp och föroreningar. Denna bilaga I avser bland annat produktion och bearbetning av metaller.
- 75 Härav följer att enligt artikel 4 i direktiv 2010/75, jämförd med artikel 3 led 3 i samma direktiv, ingår sådana verksamheter för produktion och bearbetning av metaller som uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i nämnda bilaga I bland de verksamheter för vilka tillstånd krävs.
- 76 Följaktligen kan en sådan anläggning som Ilva-fabriken, som ostridigt ska betraktas som en anläggning i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2010/75 och som uppnår dessa tröskelvärden, inte drivas utan ett sådant tillstånd.
- 77 För att den behöriga myndigheten ska kunna meddela tillstånd krävs enligt artikel 5.1 i direktiv 2010/75 att kraven i detta direktiv är uppfyllda.
- 78 Enligt artikel 10 i direktiv 2010/75 omfattas en sådan anläggning som den som är aktuell i det nationella målet av tillämpningsområdet för direktivets kapitel II. I det kapitlet återfinns artiklarna 11–27, av vilka det framgår vilka krav denna typ av anläggning måste uppfylla.
- 79 Enligt artikel 12.1 i) i direktiv 2010/75 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillståndsansökan innehåller en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas för att följa de allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som anges i artikel 11 i samma direktiv.
- 80 Enligt artikel 11 a i direktivet ska verksamhetsutövaren vid en anläggning vidta alla lämpliga förebyggande åtgärder för att undvika "föroreningar".
- 81 I artikel 11 b i direktiv 2010/75 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bästa tillgängliga teknik används i samband med driften av en anläggning. I detta avseende ska det erinras om att i artikel 3 led 10 i direktivet definieras "bästa tillgängliga teknik" som det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön "som helhet".
- 82 Enligt artikel 11 c i direktiv 2010/75 ska verksamhetsutövaren vid en anläggning se till att ingen betydande "förorening" förorsakas.
- 83 I artikel 12.1 f i direktiv 2010/75 föreskrivs att tillståndsansökan ska innehålla uppgifter om arten och mängden av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för vilka betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka. Enligt artikel 12.1 j i direktivet ska tillståndsansökan också innehålla uppgifter om planerade åtgärder för kontroll av utsläpp i "miljön".

- 84 I artikel 14 i direktiv 2010/75, angående tillståndsvillkor, hänvisas det i punkt 1 a till gränsvärden för utsläpp för de förorenande ämnen som anges i bilaga II till direktivet och för andra förorenande ämnen som den aktuella anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder, med beaktande av ämnenas beskaffenhet och förmåga att överföra "föroreningar" från ett medium till ett annat.
- 85 Vad för det andra gäller den förnyade bedömningen av ett tillstånd föreskrivs i artikel 21.5 a i direktiv 2010/75 bland annat att tillståndsvillkoren ska bedömas på nytt om den aktuella anläggningen orsakar "förorening" av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i anläggningens tillstånd.
- 86 Såsom Europeiska kommissionen har gjort gällande ska den förnyade bedömningen av tillståndet i fråga ske med intervaller som anpassats till anläggningens omfattning och art. Det framgår nämligen av skäl 2 i direktiv 2010/75 att hänsyn bland annat bör tas till de lokala särdragen på den plats där den industriella verksamheten bedrivs. Så är särskilt fallet när verksamheten är belägen i närheten av befolkade områden.
- 87 Det kan konstateras att samtliga bestämmelser rörande förfarandet för att bevilja eller göra en förnyad bedömning av ett tillstånd, vilka det redogjorts för i punkterna 80, 82, 84 och 85 ovan, hänvisar till begreppet "förorening".
- 88 Detta begrepp definieras i artikel 3 led 2 i direktiv 2010/75 bland annat som direkt eller indirekt överföring till luft, vatten eller mark av ämnen som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på miljön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2023, *Sdruzhenie "Za Zemyata – dostop do pravosadie"* m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 48).
- 89 Härav följer att vid tillämpningen av direktiv 2010/75 ska begreppet förorening anses omfatta skada, eller eventuell skada, på såväl miljön som människors hälsa.
- 90 En sådan vid definition bekräftar det nära sambandet – särskilt inom ramen för detta direktiv – mellan skyddet av miljön och skyddet av människors hälsa, såsom framhållits i punkterna 67–72 ovan.
- 91 Denna tolkning av direktiv 2010/75 stöds av andra stycket i dess artikel 8.2, där det föreskrivs att om en överträdelse av tillståndsvillkoren innebär en "omedelbar fara för människors hälsa" eller hotar att omedelbart medföra betydande skadeverkningar för miljön, ska driften av den aktuella anläggningen upphöra till dess att villkoren åter följs.
- 92 Den bekräftas även av artikel 23.4 fjärde stycket a i direktivet, där det uttryckligen anges, beträffande miljöinspektioner, att den systematiska bedömningen av miljöriskerna bland annat ska grundas på de aktuella anläggningarnas potentiella och faktiska påverkan på människors hälsa och miljön.
- 93 Ovanstående analys överensstämmer för övrigt med den bedömning som gjorts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som – just i fråga om föroreningar härrörande från driften av Ilva-fabriken och på grundval av vetenskapliga studier som påvisar de förorenande effekterna av anläggningens utsläpp på såväl miljön som människors hälsa – har konstaterat att dessa utgör ett åsidosättande av artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (Europadomstolen, 24 januari 2019, Cordella m.fl. mot Italien, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, §§ 163 och 172).

- 94 I motsats till vad den italienska regeringen har gjort gällande, följer det av det ovan anförda att verksamhetsutövaren vid en anläggning som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2010/75 i sin tillståndsansökan bland annat ska tillhandahålla adekvat information om utsläppen från anläggningen och under hela anläggningens driftsperiod säkerställa att de grundläggande skyldigheter som anges i direktivet iakttas samt att de åtgärder som föreskrivs för detta ändamål genomförs, genom en fortlöpande analys av anläggningens inverkan på såväl miljö som människors hälsa.
- 95 På samma sätt ankommer det på medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter att föreskriva att en sådan analys ska utgöra en integrerad del av förfarandena för beviljande och förnyad bedömning av ett tillstånd.
- 96 Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt de nationella bestämmelser som är tillämpliga i det nationella målet krävs en efterhandsanalys av de aktuella industriella verksamheternas inverkan på människors hälsa, vilken endast i vissa fall ska ske i samband med den förnyade bedömningen av miljötillståndet.
- 97 Den hänskjutande domstolen har särskilt understrukit att enligt artikel 1a.1 i lagdekret nr 207/2012 ska de behöriga hälsomyndigheterna i samtliga regioner som berörs av närvaron av industriella anläggningar av nationellt strategiskt intresse, såsom Ilva-anläggningen, ”ta fram en utvärderingsrapport om hälsoskador, vilken ska uppdateras åtminstone årligen, på grundval av regionala cancerregister och epidemiologiska kartor avseende vanligt förekommande miljörelaterade sjukdomar”.
- 98 Den hänskjutande domstolen har emellertid preciserat att enligt de specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva är en sådan analys av hälsoskador inte en förutsättning för att ett samordnat miljötillstånd ska beviljas, och en sådan analys måste inte heller utgöra en integrerad del av förfarandena för beviljande eller förnyad bedömning av detta tillstånd.
- 99 Den analys av hälsoskador som avses i artikel 1a.1 i lagdekret nr 207/2012 kan således inte i sig medföra att ett samordnat miljötillstånd ändras, utan kan endast ligga till grund för en eventuell begäran om att ett sådant tillstånd ska bli föremål för en ny bedömning. Enligt den hänskjutande domstolen klassificeras resultaten från utvärderingen av de uppgifter som hälsovårdsmyndigheterna erhållit i tre progressiva utvärderingsnivåer, beroende på hur allvarliga de konstaterade problemen är. Det är emellertid endast den tredje och högsta av dessa nivåer som ger den behöriga myndigheten befogenhet att begära att ett miljötillstånd ska bli föremål för en ny bedömning.
- 100 Den hänskjutande domstolen har också påpekat att enligt de specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva krävs inte heller att om en sådan utvärdering visar att en stor population som utsätts för förorenande utsläpp löper oacceptabla hälsorisker ska tillståndet oundgängligen och utan dröjsmål bli föremål för en förnyad bedömning.
- 101 Vad specifikt gäller Ilva-fabriken har den hänskjutande domstolen tillagt att de behöriga hälsomyndigheternas analysrapporter beträffande hälsoskador kopplade till Ilva-fabrikens verksamhet visar att det fortsatt förelåg en oacceptabel risk för den berörda befolkningen, på

grund av vissa utsläpp av föroreningar från fabriken. Trots detta utvärderades inte inverkan av dessa förorenande ämnen på miljön och människors hälsa inom ramen för 2011 och 2012 års samordnade miljötilstånd. Nämnda rapporter medförde emellertid att borgmästaren i Taranto begärde och lyckades utverka att ministeriet för miljö samt natur- och havsskydd, i maj 2019, inledde förfarandet för förnyad bedömning av 2017 års samordnade miljötilstånd. Detta förfarande har ännu inte avslutats och Ilva-fabriken fortsätter sin verksamhet.

- 102 Den italienska regeringen anser i detta avseende att direktiv 2010/75 inte innehåller någon hänvisning till en analys av hälsoskador, eller till någon annan liknande analys av hälsoeffekter, såsom en förutsättning för att de tillstånd som avses i direktivet ska beviljas.
- 103 Nämnda regering och Ilva har även gjort gällande att det inte är möjligt att på förhand analysera och kontrollera sådana skador, eftersom industriverksamheter och de tillstånd de omfattas av är av dynamisk karaktär. En sådan metod säkerställer inte heller att skadliga effekter på människors hälsa upphör i tid.
- 104 Domstolen kan emellertid konstatera att det framgår av punkterna 67–95 ovan att en sådan analys av en anläggnings inverkan på människors hälsa som den som föreskrivs i artikel 1a.1 i lagdekret nr 207/2012 ska utgöra en integrerad del av förfarandena för beviljande och förnyad bedömning av anläggningens drifttillstånd, och är således en nödvändig förutsättning för beviljande och förnyad bedömning av tillståndet. I synnerhet ska denna analys faktiskt och på ett tidigt stadium beaktas av den myndighet som är behörig att bevilja eller göra en förnyad bedömning av tillståndet. Den kan inte heller vara beroende av att hälsovårdsmyndigheterna endast har en möjlighet, i de mest trängande problematiska fallen, att begära att en sådan analys ska ske. När en sådan analys visar att en stor population som utsätts för förorenande utsläpp löper oacceptabla hälsorisker ska tillståndet utan dröjsmål bli föremål för en förnyad bedömning, såsom den hänskjutande domstolen med rätta har framhållit.
- 105 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den första tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Direktiv 2010/75 ska, mot bakgrund av artikel 191 FEUF samt artiklarna 35 och 37 i stadgan, tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva att en förhandsanalys av den aktuella anläggningens inverkan på såväl miljön som människors hälsa ska utgöra en integrerad del av förfarandet för beviljande eller förnyad prövning av anläggningens drifttillstånd enligt detta direktiv.

### *Den andra frågan*

- 106 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2010/75 ska tolkas så, att vid beviljande eller förnyad bedömning av en anläggnings drifttillstånd enligt detta direktiv ska den behöriga myndigheten – utöver de förorenande ämnen som kan förutses med hänsyn till arten och typen av den industriella verksamheten i fråga – beakta samtliga ämnen som ger upphov till utsläpp med vetenskapligt påvisade skadeverkningar och som härrör från verksamheten vid den aktuella anläggningen, inbegripet ämnen som inte har utvärderats i samband med det ursprungliga tillståndsförfarandet avseende anläggningen.
- 107 Såsom har påpekats i punkt 101 ovan har den hänskjutande domstolen hänvisat till rapporter som visar att det fortsatt förelåg en styrkt, oacceptabel risk för den berörda befolkningen kopplad till vissa utsläpp av föroreningar från Ilva-fabriken, närmare bestämt fina PM<sub>2,5</sub>- och

PM10-partiklar, koppar, kvicksilver och naftalen från diffusa källor. Trots detta utvärderades inte effekterna av dessa förorenande ämnen på miljön och människors hälsa inom ramen för 2011 och 2012 års samordnade miljötilstånd.

- 108 Av begäran om förhandsavgörande framgår dessutom att de specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva har gjort det möjligt att bevilja och göra en förnyad bedömning av miljötilståndet för denna anläggning utan att beakta vare sig de föroreningar som identifierats i den ”kompletterande del” som nämns i punkt 41 ovan, inbegripet fina PM2,5- och PM10-partiklar, eller deras skadliga effekter på populationen i Taranto, särskilt i stadsdelen Tamburi.
- 109 Vad för det första gäller ansökan om och förfarandet för beviljande av tillstånd, föreskrivs i artikel 12.1 f i direktiv 2010/75 att en sådan ansökan ska innehålla uppgifter om arten och mängden av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för vilka betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka.
- 110 Det framgår dessutom av lydelsen i artikel 14.1 a i direktivet att tillståndet inte bara ska omfatta gränsvärden för utsläpp för de förorenande ämnen som anges i bilaga II, utan även andra förorenande ämnen ”som den berörda anläggningen kan antas släppa ut”.
- 111 Såsom anges i skäl 15 i direktiv 2010/75 har de behöriga nationella myndigheterna visserligen ett utrymme för skönsmässig bedömning vid sin prövning av vilka förorenande ämnen som det ska fastställas utsläppsgränsvärden för i anläggningens drifttillstånd.
- 112 I artikel 14.1 a i direktivet föreskrivs emellertid att i det tillstånd som dessa myndigheter beviljar ska det inte enbart fastställas gränsvärden för de förorenande ämnen som anges i bilaga II till direktivet, utan även för ”andra” förorenande ämnen som anläggningen i fråga kan antas släppa ut ”i betydande mängder, med beaktande av ämnenas beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett medium till ett annat”.
- 113 Detta ger uttryck för unionslagstiftarens vilja att, i enlighet med den princip om förebyggande som ligger till grund för direktiv 2010/75, fastställandet av den mängd förorenande ämnen som får släppas ut ska vara beroende av de aktuella ämnenas skadlighet.
- 114 Härav följer att det endast är sådana förorenande ämnen som kan anses ha försumbar inverkan på människors hälsa och miljön som kan uteslutas från den kategori av ämnen för vilka den aktuella anläggningens drifttillstånd ska innehålla gränsvärden för utsläpp.
- 115 Verksamhetsutövaren för en anläggning är således skyldig att i sin ansökan om drifttillstånd lämna uppgifter om arten, mängden och de potentiella negativa effekterna av de utsläpp som anläggningen kan komma att orsaka, så att de behöriga myndigheterna kan fastställa gränsvärden för dessa utsläpp, med undantag endast för sådana utsläpp som på grund av sin art eller mängd inte kan anses utgöra en risk för miljön eller människors hälsa.
- 116 Vad för det andra gäller den förnyade bedömningen av ett tillstånd, föreskrivs i artikel 21.5 a i direktiv 2010/75 att tillståndsvillkoren ska bedömas på nytt om en anläggning orsakar föroreningar av sådan betydelse att ”nya” eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i anläggningens tillstånd.

- 117 I motsats till vad Ilva och den italienska regeringen har hävdad finner domstolen således att förfarandet för förnyad bedömning av ett tillstånd inte kan begränsas så att gränsvärden endast ska fastställas för sådana förorenande ämnen vars utsläppande kunde förutses och som beaktades under det ursprungliga tillståndsförfarandet, med bortseende från utsläpp av andra förorenande ämnen som driften av den aktuella anläggningen faktiskt har förorsakat.
- 118 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 133 i sitt förslag till avgörande ska hänsyn således tas till de erfarenheter som gjorts av driften av den aktuella anläggningen, som en del av relevanta vetenskapliga uppgifter om konstaterade föroreningar och utsläpp.
- 119 Det ska även tilläggas att inom ramen för de förfaranden för förnyad bedömning av en anläggnings drifttillstånd som föreskrivs i direktiv 2010/75 krävs en helhetsbedömning med beaktande av samtliga källor till föroreningar och deras kumulerade effekter, för att säkerställa att de totala utsläppen inte leder till att de gränsvärden för luftkvaliteten som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 av den 28 augusti 2015 (EUT L 226, 2015, s. 4) överskrids (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2023, Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 54).
- 120 Vad särskilt gäller PM10- och PM2,5-partiklar, som enligt den hänskjutande domstolen inte beaktades inom ramen för fastställandet av gränsvärdena för utsläpp när Ilva-fabriken beviljades sitt samordnade miljötillstånd för år 2011, ska det noteras att de gränsvärden som fastställs i direktiv 2008/50, i dess lydelse enligt direktiv 2015/1480, ska anses utgöra "miljökvalitetsnormer" i den mening som avses i artikel 3 led 6 och artikel 18 i direktiv 2010/75 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2023, Sdruzhenie "Za Zemyata – dostap do pravosadie" m.fl., C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 59).
- 121 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 129 i sitt förslag till avgörande noterar domstolen härvidlag att om det är nödvändigt att fastställa strängare utsläppsgränsvärden för den aktuella anläggningen för att dessa normer ska iakttas, så ska dessa gränsvärden fastställas i enlighet med nämnda artikel 18, där det föreskrivs att i sådana fall ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iakttä miljökvalitetsnormerna.
- 122 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den andra tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Direktiv 2010/75 ska tolkas så, att vid beviljande eller förnyad bedömning av en anläggnings drifttillstånd enligt detta direktiv ska den behöriga myndigheten – utöver de förorenande ämnen som kan förutses med hänsyn till arten och typen av den industriella verksamheten i fråga – beakta samtliga ämnen som ger upphov till utsläpp med vetenskapligt påvisade skadeverkningar och som härrör från verksamheten vid den aktuella anläggningen, inbegripet ämnen som inte har utvärderats i samband med det ursprungliga tillståndsförfarandet avseende anläggningen.



### *Den tredje frågan*

- 123 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2010/75 ska tolkas så, att det utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att den tidsfrist som verksamhetsutövaren har beviljats för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i anläggningens drifttillstånd har förlängts vid upprepade tillfällen, trots att det har visats att det föreligger en allvarlig och betydande fara för miljön och människors hälsa.
- 124 I detta avseende har den hänskjutande domstolen påpekat att de specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva innebär att dess fabrik vid upprepade tillfällen har beviljats uppskov, utan att det faktiskt har gjorts förnyade bedömningar och uppdateringar av villkoren för driften av fabriken. Detta uppskov med fristerna för att vidta de åtgärder som var avsedda att säkerställa iakttagandet av 2011 års samordnade miljötillstånd meddelades dels med avseende på industriell verksamhet som lagstiftaren själv anser medför en allvarlig risk för människors hälsa och miljön, dels i syfte att utföra arbeten som i teorin skulle säkerställa att denna verksamhet kan bedrivas på ett sätt som är säkert för den befolkning som bor i närheten av fabriken. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, och såsom Ilva och den italienska regeringen har bekräftat vid förhandlingen vid domstolen, har antagandet och genomförandet av dylika åtgärder emellertid skjutits upp flera gånger.
- 125 Härvidlag ska det inledningsvis noteras att när det, som i förevarande fall, gäller en befintlig anläggning i den mening som avses i artikel 2 led 4 i direktiv 96/61, omfattades det aktuella tillståndet först av bestämmelserna i det direktivet och därefter av bestämmelserna i direktiv 2008/1. Enligt artikel 5.1 i sistnämnda direktiv löpte fristen för att säkerställa att befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med uppställda krav ut den 30 oktober 2007 (dom av den 31 mars 2011, kommissionen/Italien, C-50/10, EU:C:2011:200, punkt 29 och där angiven rättspraxis). Såsom framgår av handlingarna i målet har denna frist emellertid inte iakttagits när det gäller Ilva-fabriken, som inte beviljades något miljötillstånd förrän den 4 augusti 2011.
- 126 När det gäller direktiv 2010/75 följer det av dess artikel 82.1 att i fråga om sådana anläggningar som Ilva-fabriken ska medlemsstaterna tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som antagits för att införliva direktivet med de nationella rättsordningarna senast den 7 januari 2014, med undantag för nationella bestämmelser som inte är relevanta i förevarande mål. I artikel 21.3 i direktiv 2010/75 föreskrivs en frist på fyra år från offentliggörandet av de beslut om BAT-slutsatser som antagits i enlighet med artikel 13.5 i direktivet avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet, för att anpassa tillståndsvillkoren till ny teknik, vilken i Ilvas fall löpte ut den 28 februari 2016.
- 127 Det ska tilläggas att det följer av artikel 8.1 och 8.2 a–b i direktiv 2010/75 att om tillståndsvillkoren för en anläggning inte följs, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa villkor åter följs snarast möjligt. I synnerhet måste verksamhetsutövaren vid den aktuella anläggningen omedelbart vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att dennes anläggning åter iakttar villkoren snarast möjligt.
- 128 Såsom det har erinrats om i punkt 91 ovan krävs det enligt artikel 8.2 andra stycket i direktiv 2010/75 att driften av anläggningen upphör om en överträdelse av tillståndsvillkoren innebär en omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att omedelbart medföra betydande skadeverkningar för miljön.

- 129 Vid förhandlingen har den italienska regeringen gjort gällande att en anpassning till kraven i 2011 års samordnade miljötillstånd skulle ha medfört ett avbrott i anläggningens verksamhet under flera år. Anläggningen är dock en viktig källa till sysselsättning i den berörda regionen. De specialbestämmelser som är tillämpliga på Ilva utgör följaktligen en avvägning mellan de föreliggande intressena, det vill säga miljöskyddet å ena sidan, och sysselsättningskyddet å den andra.
- 130 Såsom framgår av lydelsen i skäl 43 i direktiv 2010/75 ska det emellertid understrykas att unionslagstiftaren har föreskrivit att vissa nya krav som följer av detta direktiv ska tillämpas på befintliga anläggningar, såsom Ilva-anläggningen, först när en bestämd tid gått efter det att detta direktiv ska tillämpas, ”för att ge befintliga anläggningar tillräcklig tid” att tekniskt anpassa sig till dessa nya krav.
- 131 Under dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma, med hänsyn till hur allvarliga de påvisade skadorna på miljön och människors hälsa är, huruvida de specialbestämmelser som har antagits med avseende på Ilva-fabriken får till följd att genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att följa 2011 års samordnade miljötillstånd har skjutits upp alltför länge i förhållande till denna övergångsperiod och den frist som föreskrivs i artikel 21.3 i direktiv 2010/75.
- 132 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den tredje tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Direktiv 2010/75 ska tolkas så, att det utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att den tidsfrist som verksamhetsutövaren beviljats för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i anläggningens drifttillstånd har förlängts vid upprepade tillfällen, trots att det har visats att det föreligger en allvarlig och betydande fara för miljön och människors hälsa. Om verksamheten vid den aktuella anläggningen medför sådan fara krävs det under alla omständigheter enligt artikel 8.2 andra stycket i direktivet att driften av anläggningen upphör.

### **Rättegångskostnader**

- 133 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), ska, mot bakgrund av artikel 191 FEUF samt artiklarna 35 och 37 i stadgan,**

**tolkas så,**

**att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva att en förhandsanalys av den aktuella anläggningens inverkan på såväl miljön som människors hälsa ska utgöra en integrerad del av förfarandet för beviljande eller förnyad prövning av anläggningens drifttillstånd enligt detta direktiv.**

**2) Direktiv 2010/75 ska tolkas så,**

**att vid beviljande eller förnyad bedömning av en anläggnings drifttillstånd enligt detta direktiv ska den behöriga myndigheten – utöver de förorenande ämnen som kan förutses med hänsyn till arten och typen av den industriella verksamheten i fråga – beakta samtliga ämnen som ger upphov till utsläpp med vetenskapligt påvisade skadeverkningar och som härrör från verksamheten vid den aktuella anläggningen, inbegripet ämnen som inte har utvärderats i samband med det ursprungliga tillståndsförfarandet avseende anläggningen.**

**3) Direktiv 2010/75 ska tolkas så,**

**att det utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att den tidsfrist som verksamhetsutövaren beviljats för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i anläggningens drifttillstånd har förlängts vid upprepade tillfällen, trots att det har visats att det föreligger en allvarlig och betydande fara för miljön och människors hälsa. Om verksamheten vid den aktuella anläggningen medför sådan fara krävs det under alla omständigheter enligt artikel 8.2 andra stycket i direktivet att driften av anläggningen upphör.**

Underskrifter