



Datum van
inontvangstneming

:

22/11/2022

Zaak C-626/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale di Milano (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 september 2022

Verzoekende partijen:

C. Z.

M. C.

S. P.

e.a.

Verwerende partijen:

Ilva S.p.A. onder buitengewoon bewind gesteld

Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.

Acciaierie d'Italia S.p.A.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Collectieve verbodsactie ingesteld door inwoners van Taranto en andere naburige gemeenten tegen ILVA S.p.A. onder buitengewoon bewind gesteld (hierna: „ILVA”), Acciaierie d'Italia S.p.A. en Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. met het oog op de bescherming van hun recht op gezondheid, sereniteit en rust in hun leven en op een gezond klimaat, die verweersters zouden aantasten door opzettelijke gedragingen die sterke verontreiniging veroorzaken ten gevolge van

de emissies van de installaties van de staalfabriek ILVA te Taranto (hierna: „inrichting”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Kunnen richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), en met name de overwegingen 4, 18, 28, 29 en 34, artikel 3, punt 2, en de artikelen 11, 12 en 23 [van die richtlijn], en het voorzorgs- en het gezondheidsbeginsel van artikel 191 VWEU en artikel 174 [VEG] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling kan bepalen dat de evaluatie van de gezondheidsschade een handeling vormt die losstaat van de procedure voor de verlening en herziening van de geïntegreerde milieuvergunning – in casu [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (besluit van de voorzitter van de ministerraad; hierna: „DPCM”)] 2017 – en kan worden opgesteld zonder automatische gevolgen voor de tijdige en effectieve behandeling door de bevoegde instantie in het kader van een procedure voor de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning/het DPCM, met name wanneer de resultaten ervan wijzen op onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor een significante bevolkingsgroep die met de verontreinigende emissies wordt geconfronteerd? Of moet de richtlijn integendeel aldus worden uitgelegd dat: i) het aanvaardbare risico voor de menselijke gezondheid kan worden beoordeeld aan de hand van wetenschappelijke analyses van epidemiologische aard; ii) de evaluatie van de gezondheidsschade een handeling moet zijn binnen de procedure voor de verlening en herziening van de geïntegreerde milieuvergunning/het DPCM, en zelfs een noodzakelijke voorwaarde daarvoor dient te zijn, en met name het voorwerp moet zijn van een noodzakelijke, doeltreffende en tijdige behandeling door de instantie die verantwoordelijk is voor de verlening en de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning?
- 2) Kunnen richtlijn [2010/75], en met name de overwegingen 4, [15], 18, 21, 28, 29 en 34, artikel 3, punt 2, en de artikelen 11, 14, 15, 18 en 21, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling moet bepalen dat in de geïntegreerde milieuvergunning (in casu geïntegreerde milieuvergunning 2012, DPCM 2014, DPCM 2017) steeds rekening wordt gehouden met alle stoffen waarvan de emissies wetenschappelijk bekend zijn als schadelijk, met inbegrip van de fijnstoffracties PM10 en PM2,5 die in elk geval door de beoordeelde installatie worden uitgestoten? Of kan de richtlijn aldus worden uitgelegd dat de geïntegreerde milieuvergunning (de bestuurlijke vergunningsmaatregel) slechts de verontreinigende stoffen hoeft

te omvatten die a priori zullen ontstaan wegens de aard en het type van de verrichte industriële activiteit?

- 3) Kunnen richtlijn [2010/75], en met name de overwegingen 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 en 43, artikel 3, punten 2 en 25, en de artikelen 11, 14, 16 en 21, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling kan bepalen dat, wanneer er sprake is van een industriële activiteit die een ernstig en significant gevaar oplevert voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid, de termijn waarover de exploitant beschikt om de industriële activiteit in overeenstemming te brengen met de verleende vergunning, door de daarin voorgeschreven maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid uit te voeren, kan worden verlengd met ongeveer zeven en een half jaar vanaf de oorspronkelijk vastgestelde termijn en voor een totale duur van elf jaar?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikel 174 [VEG]

Artikel 191 VWEU

Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), met name de overwegingen 4, [15], 18, 21, 22, 28, 29, 34 en 43, artikel 3, punten 2 en 25, en de artikelen 11, 12, 14, 15, 16, 18, 21 en 23

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 31 maart 2011, zaak C-50/10

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Algemene milieuwetgeving

Decreto legislativo n. 152 del 2006 „Norme in materia ambientale” (wetsbesluit nr. 152 van 2006 inzake milieunormen), ook „Testo unico Ambiente” (geharmoniseerde milieuregeling) of „TUA” genoemd), met name:

- artikel 4, lid 4, onder b), dat bepaalt dat de milieueffectbeoordeling van projecten onder meer gericht moet zijn op de bescherming van de volksgezondheid;
- artikel 5, lid 1, dat voorziet in een beoordeling van de gevolgen voor de gezondheid zoals „door de indiener opgesteld op basis van de richtsnoeren van het ministerie van Volksgezondheid [...] met het oog op de beoordeling van de directe en indirecte algemene gevolgen die de uitvoering en de exploitatie van het project kunnen hebben voor de gezondheid van de bevolking”; onder „milieueffecten” wordt onder meer verstaan de „significante directe en

indirecte effecten van een plan, programma of project op de volgende factoren: de bevolking en de menselijke gezondheid [...]”; onder „verontreiniging” wordt onder meer verstaan de „directe of indirecte introductie, als gevolg van menselijke activiteiten, van stoffen, trillingen, warmte of geluid of meer in het algemeen van fysische of chemische agentia in lucht, water of bodem, die de gezondheid van de mens kunnen schaden [...]”;

- artikel 19 betreffende de procedure van onderwerping aan een milieueffectbeoordeling [hierna: „MEB”], dat bepaalt dat bij de beoordeling van de kenmerken van de projecten onder meer rekening moet worden gehouden met het risico voor de gezondheid van de mens, met inbegrip van de ambtshalve toetsing van andere dan de door de indiener aangegeven aanzienlijke milieueffecten, de tijdens de procedure ontvangen opmerkingen en eventuele andere beoordelingen die volgens de geldende voorschriften zijn verricht;
- artikel 22 betreffende de „Milieueffectstudie”, dat bepaalt dat deze door de indiener moet worden voorbereid door onder meer de waarschijnlijke aanzienlijke milieueffecten van het project te beschrijven, alsook de maatregelen ter vermijding, voorkoming, vermindering en compensatie van de waarschijnlijke negatieve gevolgen voor het milieu en door het toezicht te plannen op de potentiële aanzienlijke en negatieve gevolgen voor het milieu van de uitvoering en exploitatie van het project;
- artikel 23, lid 2, dat bepaalt dat de indiener met het oog op de afgifte van de MEB – die zelf een voorwaarde is voor het verkrijgen van de geïntegreerde milieuvergunning – ook de beoordeling van de gevolgen voor de gezondheid moet overleggen, dat wil zeggen het specifieke instrument voor de beoordeling van de gevolgen voor de gezondheid van de mens van activiteiten die kunnen worden toegestaan;
- artikel 25, betreffende de MEB-regeling, dat in lid 4 bepaalt dat deze maatregelen bevat ter vermijding, voorkoming, vermindering en compensatie van de waarschijnlijke negatieve milieueffecten en maatregelen voor het toezicht op de potentiële aanzienlijke en negatieve gevolgen voor het milieu van de uitvoering en exploitatie van het project;
- artikel 29 quater, betreffende de procedure voor de afgifte van de geïntegreerde milieuvergunning, dat in lid 6 bepaalt dat voorschriften van de burgemeester worden verkregen betreffende de locatie van de installaties die gevaarlijk zijn voor de gezondheid en maatregelen ter beperking van hun milieueffecten, en in lid 7, diens bevoegdheid regelt om te verzoeken om een herziening van de geïntegreerde milieuvergunning om redenen van volksgezondheid;
- artikel 29 sexies, betreffende de geïntegreerde milieuvergunning, dat bepaalt dat zij emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen bevat. Bovendien

zijn daarin de vereisten inzake de controle van de emissies en de vormen van de voorwaardelijke geïntegreerde milieuvergunning vastgesteld;

- artikel 29 octies, dat gevallen, voorwaarden en procedures voor de vernieuwing en herziening van de geïntegreerde milieuvergunning regelt;
- artikel 29 decies, dat de verplichtingen bevat inzake controle en doorzending van de gegevens door de exploitant en de vaststellingen en controles regelt die door het Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Italiaans Instituut voor milieubescherming en -onderzoek) (ISPRA) moeten worden uitgevoerd betreffende de naleving van de voorwaarden van de geïntegreerde milieuvergunning, de regelmatigheid van de controles ten laste van de exploitant en de nakoming van zijn rapportageverplichtingen.
- Bijzondere regels voor de staalfabriek ILVA te Taranto

Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (besluit van de minister van Milieu en Bescherming van land en zee) [hierna: „MATTM”], thans het ministerie voor Milieutransitie [hierna: „MiTE”] nr. 547 van 26 oktober 2012 (geïntegreerde milieuvergunning 2012) betreffende de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning die op 4 augustus 2011 ten gunste van ILVA S.p.A. is afgegeven.

Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (wetsbesluit nr. 207 van 3 december 2012), zoals omgezet met wijzigingen bij legge 24 dicembre 2012, n. 231 (wet nr. 231 van 24 december 2012).

Artikel 1, lid 1, heeft het begrip „inrichting van nationaal strategisch belang” ingevoerd door te bepalen dat, wanneer het absoluut noodzakelijk is de werkgelegenheid en de productie te waarborgen, de MATTM bij de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning toestemming kan verlenen om de activiteit gedurende 36 maanden voort te zetten, mits de daarin opgenomen voorschriften worden nageleefd, ook wanneer de rechter beslag heeft gelegd op de goederen van de onderneming en onverminderd de uitoefening van de ondernemingsactiviteit.

Artikel 1 bis, lid 1, bepaalt dat, in alle gebieden met inrichtingen van nationaal strategisch belang de lokaal bevoegde gezondheidsautoriteiten „samen een rapport over de evaluatie van de gezondheidsschade opstellen en minstens jaarlijks bijwerken, onder meer op basis van het regionale tumorenregister en epidemiologische kaarten van de voornaamste milieuziekten”.

Vervolgens wordt in lid 2 van dit artikel bepaald dat de voor de opstelling van het rapport over de evaluatie van de gezondheidsschade nuttige methodologische criteria worden vastgesteld bij interministerieel besluit van de ministeries van Milieu en Volksgezondheid.

Artikel 3 bepaalt niet alleen dat „de staalfabriek van de ILVA S.p.A. te Taranto een inrichting van nationaal strategisch belang is”, maar staat ILVA ook toe om, binnen de grenzen van de geïntegreerde milieuvergunning van 2012 en voor een periode van 36 maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsbesluit (dus tot en met 3 december 2015), „de productieactiviteit in de inrichting en de verkoop van producten [...] voort te zetten”.

Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (wetsbesluit nr. 61 van 4 juni 2013), zoals omgezet met wijzigingen bij legge 3 agosto 2013, n. 89 (wet nr. 89 van 3 augustus 2013).

In het bijzonder bepaalt artikel 1, lid 1, in het algemeen dat elke onderneming met bepaalde afmetingen die ten minste één industriële inrichting van nationaal strategisch belang exploiteert, onder buitengewoon bewind kan worden gesteld wanneer „de productieactiviteit objectief ernstige en grote gevaren voor de integriteit van het milieu en de gezondheid heeft meegebracht en meebrengt als gevolg van herhaalde niet-naleving van de geïntegreerde milieuvergunning [...]”, en artikel 2, lid 1, dat voor ILVA S.p.A. „is voldaan” aan de voorwaarden voor het onder buitengewoon bewind stellen.

Lid 5 van dit artikel bepaalt voorts dat, parallel aan de benoeming van de buitengewoon bewindvoerder, een comité van drie deskundigen, die worden gekozen uit ervaren en competente personen op het gebied van milieubescherming, gezondheid en fabrieksbouw, en worden aangesteld door de MATTM, na overleg met de ministers van Volksgezondheid en Economische Ontwikkeling – overeenkomstig de internationale en Unierechtelijke normen en de nationale en regionale wetten – het „plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid moet opstellen, dat de maatregelen en de nodige termijnen bevat om ervoor te zorgen dat de wettelijke bepalingen van de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning worden nageleefd”.

Volgens lid 7 van dit artikel staat de goedkeuring van dit plan bij DPCM „gelijk aan een wijziging van de geïntegreerde milieuvergunning”. De voltooiing van de interventies waarin de geïntegreerde milieuvergunning voorziet, wordt vastgesteld binnen „zesendertig maanden na de datum van inwerkingtreding van de wet tot omzetting van [dat] besluit”, dat wil zeggen uiterlijk op 3 augustus 2016.

Bovendien bepaalt dit lid uitdrukkelijk dat de evaluatie van de gezondheidsschade op zich niet geschikt is om de geïntegreerde milieuvergunning te wijzigen, maar de regio (als entiteit met bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid) machtigt om de herziening ervan te vragen (de resultaten van de analyses van de door de gezondheidsautoriteiten verkregen gegevens worden ingedeeld in drie

niveaus afhankelijk van de ernst van de bevindingen en alleen het derde niveau machtigt de regio om een herziening van de geïntegreerde milieuvergunning te vragen).

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (besluit van de voorzitter van de ministerraad) van 14 maart 2014 houdende „Goedkeuring van het plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid, overeenkomstig artikel 1, leden 5 en 7, van wetsbesluit nr. 61 van 4 juni 2013, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 89 van 3 augustus 2013” (hierna: „DPCM 2014”).

Decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1 (wetsbesluit nr. 1 van 5 januari 2015), omgezet, met wijzigingen, bij legge 4 marzo 2015, n. 20 (wet nr. 20 van 4 maart 2015).

Dit wetsbesluit verruimt de lijst van insolvente grote ondernemingen die tot de procedure van buitengewoon beheer worden toegelaten, door deze procedure ook uit te breiden tot ondernemingen die ten minste één industriële inrichting van nationaal strategisch belang exploiteren. ILVA S.p.A. is dus bij besluit van 21 januari 2015 van de minister van Economische Ontwikkeling onder buitengewoon beheer geplaatst, met als gevolg dat de in wetsbesluit nr. 61/2013 bedoelde plaatsing onder buitengewoon bewind werd herroepen.

Het bepaalt dat het plan inzake maatregelen en activiteiten zoals bedoeld in het DPCM van 14 maart 2014 „wordt geacht te zijn uitgevoerd indien uiterlijk op 31 juli 2015 ten minste 80 % van de voorschriften is uitgevoerd die op die datum afliepen”, en herhaalt dat de uiterste datum voor de uitvoering van de andere voorschriften 3 augustus 2016 is.

Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (wetsbesluit nr. 191 van 4 december 2015 „Dringende bepalingen voor de overdracht aan derden van de ondernemingen van de groep ILVA), omgezet met wijzigingen bij legge 1° febbraio 2016, n. 13 (wet nr. 13 van 1 februari 2016), en

Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 „Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA” (wetsbesluit nr. 98 van 9 juni 2016 „Dringende bepalingen voor de afronding van het verkoopproces van de ondernemingen van de groep ILVA), omgezet met wijzigingen bij legge 1° agosto 2016, n. 151 (wet nr. 151 van 1 augustus 2016).

Deze wetsbesluiten regelen de aanbestedingsprocedure voor de overdracht van de ondernemingen van de groep ILVA.

In het bijzonder bepaalt artikel 1, leden 8.1 en 8.2, van wetsbesluit nr. 191 van 2015 dat de minister van Economische Ontwikkeling op verzoek van de buitengewone bewindvoerders de begunstigde aanwijst, die een verzoek kan

indienen tot wijziging van de maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu als bedoeld in het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan, dat met het oog op een openbare raadpleging op de website van de MATTM moet worden gepubliceerd. Het onderzoek van het resultaat van deze raadpleging wordt toevertrouwd aan een comité van deskundigen dat binnen vijf dagen na het verzoek van de buitengewone bewindvoerders door de MATTM wordt aangesteld en bestaat uit personen met bewezen ervaring op het gebied van milieubescherming en installaties in de staalsector, die een samenvattend verslag opstellen van de ontvangen opmerkingen, waarbij wordt toegezien op de naleving van de in de regelgeving van de Europese Unie vastgestelde emissiegrenswaarden. De voorgestelde wijzigingen moeten milieubeschermingsnormen waarborgen die in overeenstemming zijn met de bepalingen van het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan, voor zover zij verenigbaar zijn met het DPCM, en worden vastgesteld bij DPCM dat „dezelfde waarde als een geïntegreerde milieuvergunning heeft, in voorkomend geval de beoordeling van de milieueffecten vervangt en een einde maakt aan alle lopende procedures voor een geïntegreerde milieuvergunning”.

Er is ook voorzien in de verlenging tot 30 juni 2017 van de termijn voor de uitvoering van de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning 2012 en het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan.

Wetsbesluit nr. 98 van 2016 vervroegt de beoordeling van de voorstellen tot wijziging van het milieuplan als bedoeld in DPCM 2014 naar een fase voorafgaand aan de gunning. Het voorziet ook in de vaststelling van een nieuw DPCM, dat de aan DPCM 2014 aangebrachte wijzigingen en alle nodige vergunningen voor de exploitatie van de staalfabriek in het licht van het door de opdrachtnemer ingediende nieuwe industriële plan bevat.

Decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 (wetsbesluit nr. 244 van 30 december 2016), omgezet met wijzigingen bij legge 27 febbraio 2017, n. 19 (wet nr. 19 van 27 februari 2017).

Dit wetsbesluit brengt verdere wijzigingen aan wetsbesluit nr. 191/2015 aan, met name geeft het aan het milieuplan een gewicht van 15/100 in de aanbesteding terwijl een gewicht van 85/100 aan economische componenten wordt toegekend.

Het verlengt de termijn voor de uitvoering van de voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning 2012 en het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan tot 30 september 2017. Ook wordt de termijn voor de uitvoering van specifieke milieusaneringsmaatregelen gekoppeld aan de geldige geïntegreerde milieuvergunning.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (besluit van de voorzitter van de ministerraad) van 29 september 2017, getiteld „Goedkeuring van de wijzigingen

van het plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid, als bedoeld in het besluit van de voorzitter van de ministerraad van 14 maart 2014, krachtens artikel 1, lid 8.1., van wetsbesluit nr. 191 van 4 december 2015, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 13 van 1 februari 2016” [hierna: „DPCM 2017”].

Dit besluit bevat de wijzigingen en aanvullingen van het in het DPCM van 14 maart 2014 bedoelde milieuplan en stelt 23 augustus 2023 vast als uiterste datum voor de verwezenlijking van specifieke milieusaneringsmaatregelen.

Het bepaalt bovendien dat in geval van inbreuken op het plan buiten de wil van de exploitant een procedure in gang wordt gezet die leidt tot uitstel van de uitvoeringstermijnen.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

Verzoekers, die in Taranto wonen, hebben een collectieve verbodsactie ingesteld ter bescherming van het recht op gezondheid, op sereniteit en rust in hun leven en op een gezond klimaat, die volgens hen al decennialang ernstig worden aangetast door de productieactiviteit van de staalgietery waarvan ILVA S.p.A. eigenaar is en die wordt beheerd door Acciaierie d’Italia S.p.A., waarover Acciaierie d’Italia Holding S.p.A. de zeggenschap heeft.

Hoewel de onderzoeksrechter van het Tribunale di Taranto (met het gerechtelijk vooronderzoek belaste rechter Taranto, Italië) in 2012 op verzoek van het bevoegde openbaar ministerie heeft gelast conservatoir beslag te leggen op de installaties en materialen van ILVA zodat zij niet meer konden worden gebruikt, is na dat beslag de continuïteit van de productieactiviteit gewaarborgd op grond van voormelde bijzondere bepalingen, die er sindsdien voor hebben gezorgd dat het gevaar voor de gezondheid van verzoekers is blijven voortduren, onder meer door het voortdurend verlengen van de termijnen voor de sanering van het gebied, die nog steeds niet is uitgevoerd.

ILVA, Acciaierie d’Italia S.p.A. en Acciaierie d’Italia Holding S.p.A. hebben verweer gevoerd.

De verwijzende rechter heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de hierboven genoemde prejudiciële vragen voorgelegd.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

Verzoekers stellen dat hun recht op gezondheid, op sereniteit en rust in hun leven en op een gezond klimaat ook thans en blijvend wordt aangetast door nog steeds bestaande opzettelijke gedragingen, die onaanvaardbare verontreiniging veroorzaken door de emissies van de installaties van de staalfabriek ILVA in

Taranto, die de bevolking blootstellen aan dood en ziekten. Zij preciseren dat zij niet handelen om het causale verband tussen specifieke aandoeeningen en de verontreinigende emissies van de inrichting te doen vaststellen, en evenmin om schadevergoeding te verkrijgen, maar om de huidige „onrechtvaardige blootstelling aan het risico” voor het primaire en fundamentele goed bestaande in gezondheid en voor de andere bovengenoemde rechten weg te nemen.

Zij voeren aan dat zij als inwoners van Taranto procesbevoegdheid hebben om de bovengenoemde rechten, die door de milieuschade zijn geschonden, te verdedigen, ook gelet op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 24 januari 2019 in de zaak Cordella tegen Italië, waarin dat Hof een klacht onderzocht betreffende de schade als gevolg van verontreiniging die was veroorzaakt door de emissies van de inrichting, en heeft geoordeeld dat deze inrichting ongetwijfeld schadelijke gevolgen had voor het welzijn van de verzoekende inwoners van de gemeenten die met de emissies werden geconfronteerd (Taranto en enkele naburige gemeenten) en waren ingedeeld als gebieden met hoge milieurisico's.

Verzoekers hebben hun beroep bovendien ingesteld om rechten te doen gelden van ongeveer 300 000 inwoners van Taranto en naburige gemeenten, een gebied dat als plaats van nationaal belang wordt aangemerkt gelet op de noodzaak om het te saneren wegens de ernstige water-, lucht- en bodemverontreiniging.

Tot staving van hun betoog voeren verzoekers de in 2017, 2018 en 2021 opgestelde evaluaties van de gezondheidsschade aan, waaruit blijkt dat er een causaal verband bestaat tussen de gezondheidstoestand van de inwoners van het gebied Taranto en de emissies van ILVA, alsook het „Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment” van de Human Rights Council van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 12 januari 2022 waarin Taranto wordt beschouwd als een „opofferingsgebied”, met andere woorden een zeer verontreinigd gebied waarvan de inwoners te kampen hebben met verwoestende gevolgen voor hun fysieke en mentale gezondheid.

Verzoekers stellen dat de regeling die specifiek de activiteit van de inrichting regelt, volstrekt ongeschikt is. Zij beschouwen de tussen verweersters in 2017 en 2020 gesloten huurovereenkomsten als wetsontduiking en stellen dat is verzuimd om verplichtingen na te komen.

Zij maken er vervolgens bezwaar tegen dat de termijn van 36 maanden die is vastgesteld bij wetsbesluit nr. 207 van 2012, omgezet met wijzigingen bij wet nr. 231 van 2012, voor de uitvoering van de geïntegreerde milieuvergunning van 2012, dat wil zeggen uiterlijk 31 december 2015, op onrechtmatige en schadelijke wijze is verlengd bij verschillende regelingen, laatstelijk bij wetsbesluit nr. 244 van 2016, omgezet met wijzigingen bij wet nr. 19 van 2017.

Zij vorderen derhalve met name dat verweersters wordt gelast de installaties te sluiten en hun activiteiten stop te zetten, of, subsidiair, de fabriek voor de productie van cokes te sluiten. Meer subsidiair, verzoeken zij om sluiting van de „hittezone” tot de bij DPCM 2017 omgezette voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning die, alsook alle andere voorgeschreven maatregelen van latere datum, worden nageleefd. Zij vorderen in elk geval dat verweersters worden gelast een industrieel plan op te stellen om de broeikasgasemissies te verminderen en passende maatregelen te nemen om de gevolgen van de vastgestelde schendingen weg te nemen of te verminderen.

Verweersters betwisten de argumenten van verzoekers feitelijk en rechtens en concluderen tot afwijzing van het verzoek.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 1 Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, merkt de verwijzende rechter op dat de bepalingen van artikel 1, leden 8.1 en 8.2, van wetsbesluit nr. 191 van 2015 voorzien in een type onderzoek dat in de plaats is gekomen van het onderzoek dat op gewone wijze is vastgesteld voor de afgifte van de geïntegreerde milieuvergunning en dat, anders dan het in het DPCM 2014 bedoelde onderzoek, wordt uitgevoerd zonder medewerking van het ministerie van Volksgezondheid en een gezondheidsdeskundige. Het op deze bepalingen gebaseerde DPCM 2017 – dat de waarde heeft van een geïntegreerde milieuvergunning, in de plaats treedt van de MEB en alle lopende procedures beëindigt – is dus vastgesteld zonder dat de bovengenoemde deskundigen verplicht waren documenten over te leggen die gelijkwaardig zijn aan de MEB, en evenmin een evaluatie van de gezondheidsschade.
- 2 De verwijzende rechter preciseert dat het doel van de invoering van de evaluatie van de gezondheidsschade is gelegen in de noodzaak om in de milieuvergunningsprocedures expliciet gezondheidsoverwegingen op te nemen teneinde de bescherming van de gezondheid van de bevolking te waarborgen. De milieugrenswaarden zijn immers niet vastgesteld op basis van de gezondheidseffecten en de evaluatie van de gezondheidsschade heeft juist tot doel, ten aanzien van de industriële activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, onderscheid te maken tussen toelaatbare en ontoelaatbare gezondheidsrisico's.
- 3 In casu zijn de in december 2017 (voor de jaren 2014/2016) en in december 2018 (voor de jaren 2014/2017) opgestelde evaluaties van de gezondheidsschade en het in 2021 door de bevoegde gezondheidsautoriteiten opgestelde rapport van de evaluatie van de gezondheidsschade aan het dossier toegevoegd. Hoewel de evaluaties van de gezondheidsschade van december 2017 en december 2018 uitdrukkelijk als „van het eerste niveau” waren aangemerkt (terwijl krachtens de geldende regelgeving alleen het derde niveau de regio machtigt om een wijziging van de geïntegreerde milieuvergunning te vragen), zorgen zij voor bezorgdheid

over de gezondheids- en epidemiologische situatie van Taranto. In het bijzonder zijn er schadelijke gevolgen van milieuverontreiniging van industriële oorsprong vastgesteld, hetgeen pleit voor het bestaan van een causaal verband tussen industriële emissies en gezondheidsschade in de regio Taranto.

- 4 Hij merkt dan ook op dat in de specifieke wettelijke regeling voor ILVA niet is bepaald dat de evaluatie van de gezondheidsschade een voorwaarde vormt voor de verlening van de geïntegreerde milieuvergunning, zoals vervangen bij DPCM 2017, noch dat de evaluatie van de gezondheidsschade wordt opgesteld op bevel van de voor de verlening of herziening van de vergunning bevoegde instantie of in elk geval binnen de procedure voor de verlening of herziening van de geïntegreerde milieuvergunning. Evenmin is bepaald dat de geïntegreerde milieuvergunning binnen een korte en vaste termijn moet worden herzien wanneer uit de resultaten van de evaluatie van de gezondheidsschade blijkt dat het gezondheidsrisico onaanvaardbaar is. De controle van de evaluatie van de gezondheidsschade volgt dus op en houdt niet noodzakelijkerwijs verband met de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning.
- 5 De nationale regeling lijkt dus in strijd met richtlijn 2010/75/EU, in het bijzonder met de overwegingen 4, 18 en 34 ervan, betreffende het hoge niveau van bescherming van de gezondheid van de mens in samenhang met de overwegingen 28 en 29, waaruit blijkt dat stookinstallaties (artikel 3, punt 25) aanzienlijk vervuילend en gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de mens, en met de artikelen 11, 12 en 23 van deze richtlijn – gelezen in het licht van het voorzorgsbeginsel, dat volgt uit artikel 191 VWEU en artikel 174 [VEG] – die bepalen dat „alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging” worden getroffen en „de beste beschikbare technieken worden toegepast” opdat er „geen significante verontreiniging [wordt] veroorzaakt”, dat de „aard en omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment” wordt geïdentificeerd en vooral „de significante milieueffecten van de emissies” naast de „beoogde technologie en de andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie” en de „maatregelen die worden getroffen ter controle van de emissies in het milieu” en de „systematische evaluatie van de milieurisico’s” op basis van de „potentiële en de reële gevolgen van de betrokken installaties voor de gezondheid van de mens en voor het milieu, rekening houdend met de emissieniveaus en de soorten emissies, de gevoeligheid van het plaatselijke milieu en het risico van ongevallen” en ook de „naleving tot dusverre van de vergunningsvoorwaarden”.
- 6 Richtlijn 2010/75/EU kan dus volgens de verwijzende rechter in die zin correct worden uitgelegd dat de evaluatie van de gezondheidsschade deel moet uitmaken van de procedure voor de verlening en herziening van de geïntegreerde milieuvergunning, en er dus een noodzakelijke voorwaarde voor moet zijn, en dat de voor de verlening en herziening van de geïntegreerde milieuvergunning bevoegde instantie er verplicht, daadwerkelijk en tijdig rekening mee houdt.

- 7 Ter ondersteuning van zijn betoog beroept de verwijzende rechter zich ook op het arrest van het Hof in zaak C-50/10, het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie in inbreukprocedure nr. 2177/2013 en het arrest van het EHRM van 24 januari 2019 in de zaak Cordella e.a. tegen Italië.
- 8 Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, preciseert de verwijzende rechter dat het bevoegde ministerie naar aanleiding van een verzoek van de burgemeester van Taranto van mei 2019, met als motief de resultaten van de laatste door de bevoegde gezondheidsautoriteiten opgestelde rapporten inzake de evaluatie van de gezondheidsschade – waaruit bleek dat er na de uitvoering de maatregelen zoals opgelegd door het besluit tot herziening van de geïntegreerde milieuvergunning van 2012, het DPCM 2014 en tot slot het DPCM 2017 een niet-aanvaardbaar restrisiko voor de bevolking bestond – de in het DPCM 2017 bedoelde herziening van de geïntegreerde milieuvergunning heeft gelast. Uit het in 2021 opgestelde volledige rapport van de evaluatie van de gezondheidsschade bleek dat het noodzakelijk was om de door de exploitant voorgestelde emissies op te nemen, samen met stoffen die voorheen niet in aanmerking waren genomen (de zogenoemde „aanvullende set”) en daarbij, met het oog op de geïntegreerde milieuvergunning, rekening te houden met alle verontreinigende stoffen die zijn genoemd in het in 2018 voor het gebied Taranto opgestelde eindverslag van de evaluatie van de gezondheidsschade
- 9 Zoals tussen partijen vaststaat, is de procedure voor de herziening van de geïntegreerde milieuvergunning, in het kader waarvan het rapport inzake de evaluatie van de gezondheidsschade 2019-2021 (zie hierboven) is opgesteld, meer dan drie jaar na de start ervan nog niet beëindigd wat de onder de „aanvullende set” vallende stoffen betreft.
- 10 De verwijzende rechter merkt derhalve op dat de specifieke wetgeving voor ILVA het mogelijk maakt dat de geïntegreerde milieuvergunning wordt verleend en herzien zonder rekening te houden met de verontreinigende stoffen die onder de „aanvullende set” vallen.
- 11 Dit is in strijd met richtlijn 2010/75/EU, in het bijzonder niet alleen met de in de eerste vraag genoemde overwegingen en artikelen, maar ook met de overwegingen [15] en 21, betreffende respectievelijk de vaststelling van emissieplafonds en de herziening en bijwerking van de vergunningsvoorwaarden, teneinde rekening te houden met de ontwikkeling van de beste beschikbare technieken of andere wijzigingen van de installatie, en met de artikelen 14, 15, 18 en 21, waarin is bepaald dat de vergunningsvoorwaarden „emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen”, „passende eisen voor de monitoring van de emissies” en „voorwaarden voor het beoordelen van de naleving van de emissiegrenswaarden” omvatten. De vergunningsvoorwaarden omvatten ook de vaststelling van „emissiegrenswaarden [...] die niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus”; artikel 18 bepaalt dat „[i]ndien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken

haalbaar zijn, [...] in de vergunning extra voorwaarden [moeten] worden gesteld”; en artikel 21 bepaalt dat de vergunningsvoorwaarden opnieuw worden onderzocht en bijgewerkt wanneer „de door de installatie veroorzaakte verontreiniging [...] van dien aard [is] dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden”.

- 12 Richtlijn 2010/75/EU kan dus volgens de verwijzende rechter in die zin worden uitgelegd dat de nationale regeling moet bepalen dat de geïntegreerde milieuvergunning steeds rekening moet houden met alle uitgestoten stoffen die wetenschappelijk gezien als schadelijk bekend zijn, die in elk geval door de beoordeelde installatie worden uitgestoten.
- 13 Wat de derde prejudiciële vraag betreft, merkt de verwijzende rechter op dat de specifieke wetgeving voor de inrichting wordt gekenmerkt door een reeks verlengingen en opschortingen die niet altijd verband houden met daadwerkelijke herzieningen en het bijwerken van de voorwaarden voor de exploitatie van de activiteit. De herziene voorschriften van de geïntegreerde milieuvergunning in het bij DPCM 2014 goedgekeurde plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid moesten immers uiterlijk op 31 juli 2015 zijn uitgevoerd, welke termijn bij wetsbesluit nr. 191 van 2015 tot en met 30 juni 2017 en vervolgens bij wetsbesluit nr. 244 van 2016 tot en met 30 september 2017 is verlengd. Behoudens latere verlengingen, valt de uiterste datum voor de uitvoering van de maatregelen krachtens wetsbesluit nr. 244 van 2016 en DPCM 2017 nu samen met die van het verstrijken de geïntegreerde milieuvergunning, te weten 23 augustus 2023.
- 14 Hij wijst ook op de bepaling in DPCM 2017 volgens welke ingeval het plan inzake maatregelen en activiteiten ter bescherming van het milieu en de gezondheid om redenen buiten de wil van de exploitant niet wordt uitgevoerd, een procedure tot uitstel van de uitvoeringstermijnen wordt opgestart, zoals bij diverse gelegenheden daadwerkelijk reeds is gebeurd.
- 15 De verwijzende rechter benadrukt dat de termijnen zijn verlengd ten eerste om de voortzetting mogelijk te maken van een industriële activiteit die door de wetgever zelf als een ernstig risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu wordt beschouwd, en ten tweede om de werkzaamheden uit te voeren en te voltooien die de staalindustrie veilig moesten maken voor de gezondheid van personen die in de nabijheid van de inrichting wonen, maar dat de daadwerkelijke verwezenlijking van dit doel telkens is uitgesteld, zoals hierboven is opgemerkt.
- 16 Hij concludeert daaruit dat de voortzetting van de activiteit van de inrichting – ook al bestaan er ernstige gevaren voor de integriteit van het milieu en de gezondheid wegens herhaalde niet-naleving van de geïntegreerde milieuvergunning, zoals vastgesteld bij wetsbesluit nr. 16 van 2013 – bij wet is toegestaan op voorwaarde dat, als basis voor de rechtmatigheid van deze voortzetting, binnen 36 maanden (uiterlijk op 3 december 2015) zou worden

voldaan aan de voorwaarden van de geïntegreerde milieuvergunning van 2012 en vervolgens aan het plan dat bij DPCM 2014 zou worden vastgesteld. De termijn voor de vervulling van deze voorwaarden is daarna echter nog met meer dan zeven jaar verlengd, tot en met 23 augustus 2023.

- 17 ***Volgens de verwijzende rechter is de bedoelde nationale regeling dus in strijd met richtlijn 2010/75/EU, met name met de in de eerste en tweede vraag genoemde overwegingen en artikelen, met de overwegingen 21 en 22, inzake de herziening en bijwerking van de vergunningsvoorwaarden, met overweging 43, volgens welke bepaalde eisen van de richtlijn pas na een bepaalde termijn vanaf de datum van toepassing van de richtlijn van toepassing dienen te zijn op bestaande installaties, en met de artikelen 16 en 21, betreffende respectievelijk de emissiecontrole en de herziening en bijwerking van de vergunningsvoorwaarden door de bevoegde instantie.
- 18 Volgens deze bepalingen moet de tijd die wordt verleend voor de technische aanpassing van ten tijde van de inwerkingtreding van de richtlijn bestaande installaties immers „voldoende” en „bepaald” zijn; moet de vergunning alle maatregelen omvatten die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de verontreiniging wordt voorkomen en dat zich geen significante verontreiniging voordoet; bedraagt de tijd die wordt toegekend voor de aanpassing van de installaties aan de nieuwe „beste beschikbare technieken”, met name wat de emissiewaarden betreft, vier jaar, en moeten de vergunningsvoorwaarden worden herzien indien de emissiegrenswaarden moeten worden herzien, indien de veiligheid van de exploitatie andere technieken vereist en wanneer een nieuwe milieukwaliteitsnorm moet worden nageleefd.
- 19 Bijgevolg kunnen deze bepalingen aldus worden uitgelegd dat de toepasselijke nationale regeling de uitvoering van de technische maatregelen die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat bovengenoemde rechten worden aangetast, buitensporig en onduldbaar lang heeft uitgesteld, gelet op de bescherming van de gezondheid van de bevolking die wordt geconfronteerd met de verontreinigende emissies uit de inrichting, en gelet op de bescherming van het milieu.