

Η Οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών υπό το πρίσμα του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ και των άρθρων 35 και 37 του ΧΘΔΕΕ

Η έννοια της «ρύπανσης» κατά την Οδηγία 2010/75/ΕΕ περιλαμβάνει τόσο τη βλάβη του περιβάλλοντος όσο και τη βλάβη της ανθρώπινης υγείας

προδικαστική παραπομπή – περιβάλλον – άρθρο 191 ΣΛΕΕ – βιομηχανικές εκπομπές – Οδηγία 2010/75/ΕΕ – ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης – άρθρα 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 και 23 – άρθρα 35 και 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – διαδικασίες για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας εγκατάστασης και για την επανεξέταση της άδειας αυτής – μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας – δικαίωμα σε καθαρό, υγιές και βιώσιμο περιβάλλον

ΔΕΕ C-626/22, Ιnva κ.λπ., 25.06.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: A. Arabadjiev, Γεν. Εισαγγελέας: J. Kokott, ECLI:EU:C:2024:542 – Προδικαστική παραπομπή

Η υπόθεση αφορά το εργοστάσιο παραγωγής χάλυβα Ιnva S.p.A., που βρίσκεται στην κατοικημένη περιοχή του Τάραντα της νότιας Ιταλίας, το οποίο από το 1965 αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα εργοστάσια χαλυβουργίας της Ευρώπης, με περίπου 11.000 εργαζομένους¹. Ο Δήμος Τάραντα και οι γύρω περιοχές αριθμούν περί τους 300.000 κατοίκους. Κάτοικοι των εν λόγω περιοχών, οι C.Z. κ.λπ., άσκησαν ενώπιον του Πρωτοδικείου του Μιλάνο (στο εξής: αιτούν δικαστήριο) συλλογική αγωγή κατά των ιδιοκτητών του χαλυβουργείου (Ιnva SpA in Amministrazione Straordinaria, Acciaierie d'Italia Holding SpA και Acciaierie d'Italia SpA, στο εξής: εναγόμενες εταιρείες), αιτούμενοι να προστατευθεί το δικαίωμά τους στην υγεία, το δικαίωμά τους σε ειρηνική και απρόσκοπτη διαβίωση, καθώς και το δικαίωμά τους σε ένα βιώσιμο περιβάλλον κατά την Οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών (στο εξής: Οδηγία)².

Κατά τους ενάγοντες της κύριας δίκης και σύμφωνα με τα πορίσματα επίσημων φορέων, που επικαλούνται, το χαλυβουργείο κατά τη λειτουργία του εκπέμπει επικίνδυνες ουσίες, που προκαλούν ρύπανση του περιβάλλοντος και επιβάρυνση της υγείας τους³. Ως εκ τούτου, ζήτησαν από το αιτούν δικαστήριο, μεταξύ άλλων, να διατάξει την παύση των βλαπτικών δραστηριοτήτων της βιομηχανικής εγκατάστασης.

Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε τρία προδικαστικά ερωτήματα ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ ή Δικαστήριο), τα οποία αφορούσαν κυρίως το δικαίωμα στην υγεία, όπως αυτό προστατεύεται από το ενωσιακό δίκαιο, και συγκεκριμένα:

1. Έχει η Οδηγία, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ, την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέψουν ότι η εκτίμηση της βλάβης για την ανθρώπινη υγεία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας χορήγησης ή επανεξέτασης της ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής άδειας;
2. Κατά τη χορήγηση ή την επανεξέταση μιας ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής άδειας, πρέπει η αρμόδια αρχή να λαμβάνει υπόψη όλες τις ενδεχομένως εκπεμπόμενες, από την

¹ Ανακοινωθέν τύπου του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. 106/24 της 25ης Ιουνίου 2024.

² Η Οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών (ΟΒΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010 (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης), ενοποιεί όλες τις προγενέστερες ισχύουσες Οδηγίες, και ιδίως την Οδηγία 2008/1/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (αιτιολογική σκ. 1).

³ Μεταξύ άλλων, επικαλούνται Έκθεση του Ειδικού Εισηγητή για το θέμα των υποχρεώσεων όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα, σχετικά με την απόλαυση ενός ασφαλούς, καθαρού, υγιούς και βιώσιμου περιβάλλοντος του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών της 12ης Ιανουαρίου 2022. Σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση, «το χαλυβουργείο Ιnva θέτει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων και παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα εδώ και δεκαετίες. Οι κάτοικοι της περιοχής υποφέρουν από αυξημένα επίπεδα αναπνευστικών ασθενειών, καρδιολογικών παθήσεων, καρκίνου, νευρολογικών παθήσεων και πρόωρης θνησιμότητας. Το πολεοδομικό συγκρότημα του Τάραντα περιλαμβάνεται στον κατάλογο των «θυσιασμένων ζωνών» και αποτελεί ένα από τα πιο μολυσμένα και επικίνδυνα μέρη στον κόσμο, καταδεικνύοντας κατάφωρες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των φτωχών, ευάλωτων και περιθωριοποιημένων πληθυσμών».

εγκατάσταση, ουσίες, οι οποίες είναι επιστημονικά αποδεδειγμένο ότι βλάπτουν την υγεία ή μόνο αυτές που έχουν προσδιοριστεί εκ των προτέρων επί τη βάση της φύσης και του είδους της βιομηχανικής δραστηριότητας;

3. Είναι επιτρεπτό, κατά το ενωσιακό δίκαιο, να παρατείνεται επανειλημμένα από την εθνική νομοθεσία η προθεσμία για τη συμμόρφωση ενός φορέα εκμετάλλευσης με τα μέτρα προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, παρά τους σοβαρούς κινδύνους που ενέχει για τα ανωτέρω;

Η Οδηγία περί βιομηχανικών εκπομπών, η οποία συνιστά το αντικείμενο ερμηνείας της παρούσας προδικαστικής αποφάσεως, αποσκοπεί να μειώσει και, στο μέτρο του δυνατού, να εξαλείψει τη ρύπανση που οφείλεται σε βιομηχανικές εκπομπές στον αέρα, το νερό και το έδαφος (αιτιολογική σκ. 2). Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας από τη βιομηχανική ρύπανση, κάθε εγκατάσταση⁴ θα πρέπει να λειτουργεί μόνον κατόπιν χορηγήσεως άδειας (άρθρα 4 και 5 και αιτιολογική σκ. 5). Μάλιστα, προβλέπεται ότι οι όροι αδειοδότησης υπόκεινται σε επανεξέταση και αναπροσαρμογή (άρθρο 21 παρ. 5), μεταξύ άλλων, αν οι τοπικές ιδιαιτερότητες της περιοχής, στην οποία αναπτύσσεται η βιομηχανική δραστηριότητα, το επιτάσσουν. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση που η βιομηχανική δραστηριότητα αναπτύσσεται κοντά σε κατοικημένη περιοχή (αιτιολογική σκ. 2).

Για τη χορήγηση ή επανεξέταση της άδειας, κρίσιμης σημασίας αναδεικνύεται το άρθρο 11 της Οδηγίας, το οποίο προβλέπει τις βασικές αρχές των θεμελιωδών υποχρεώσεων του φορέα εκμετάλλευσης. Μάλιστα, το άρθρο 8 παρ. 2, το οποίο τιτλοφορείται «Μη συμμόρφωση», ορίζει ότι εάν από τη μη τήρηση των όρων της άδειας προκαλείται άμεσος κίνδυνος για την υγεία των ανθρώπων ή απειλείται το περιβάλλον, και μέχρις ότου αποκατασταθεί η συμμόρφωση, η λειτουργία της εγκατάστασης αναστέλλεται.

Παρατηρήσεις

*Βασιλική-Ελένη Γκέκα**

1. Το ζήτημα του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων⁵

Οι εναγόμενες της κύριας δίκης αμφισβητούν ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του παραδεκτού κατά την υποβολή αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως (άρθρο 267 ΣΛΕΕ). Κατά πρώτο λόγο, σύμφωνα με το άρθρο 94 στ. α' έως γ' του Κανονισμού Διαδικασίας του ΔΕΕ, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να προσδιορίζει επαρκώς το πραγματικό και νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσονται τα προδικαστικά ερωτήματα, καθώς επίσης και να εκθέτει τους λόγους για τους οποίους διερωτάται για την ερμηνεία των ενωσιακών διατάξεων και τη σχέση που έχουν με το εθνικό δίκαιο⁶. Εν προκειμένω, το ΔΕΕ απορρίπτει με συνοπτικές διαδικασίες τον πρώτο λόγο απαραδέκτου, αποφαινόμενο ότι το αιτούν δικαστήριο προσδιόρισε επαρκώς τόσο το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο, εντός του οποίου εντάσσονται τα ερωτήματα που υποβάλλει, καθώς και τις εφαρμοστέες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και του εθνικού

⁴ Οι βιομηχανικές δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας απαριθμούνται αναλυτικά στο παράρτημα Ι (άρθρο 10), στις οποίες ενδεικτικά περιλαμβάνονται η παραγωγή χυτοσιδήρου ή χάλυβα.

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγένη», ΚΔΕΟΔ

⁵ Σκ. 44-65 της σχολιαζόμενης αποφάσεως.

⁶ Για την ερμηνεία του άρθρου 94 του Κανονισμού, βλ. ΔΕΕ C-561/19, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi και Catania Multiservizi*, 06.10.2021, ECLI:EU:C:2021:799, σκ. 69-71. Βλ., επίσης, Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης (άρθρο 267 ΣΛΕΕ), Υποστήριξη διδασκαλίας, 16.10.2014, διαθέσιμο στο: www.prevedourou.gr.

δικαίου⁷. Άλλωστε, η ερμηνεία των ενωσιακών διατάξεων δύναται να επηρεάσει την έκβαση της κύριας δίκης.

Ακολούθως, οι εναγόμενες επικαλούνται ότι η παράταση της προθεσμίας συμμόρφωσης του χαλυβουργείου καλύπτεται από δεδουλευμένο, κατόπιν γνωμοδότησης του Συμβουλίου της Επικρατείας της Ιταλίας, του οποίου τις εκτιμήσεις δεν μπορεί να αμφισβητήσει το αιτούν δικαστήριο. Ωστόσο, το ΔΕΕ, επικαλούμενο προγενέστερη νομολογία του⁸, υπενθυμίζει ότι η επίκληση του δεδουλευμένου, αν και απολαύνει αναγνώρισης και εντός της ενωσιακής έννομης τάξης, δεν κωλύει το εθνικό δικαστήριο να ερμηνεύσει διάταξη σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και αντίθετα με την προγενέστερη εθνική κρίση, που καλύπτεται από το δεδουλευμένο. Έτσι, κατά το Δικαστήριο, η αρχή του δεδουλευμένου που απορρέει από αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων δεν συνιστά, αφ' εαυτής, λόγο απαραδέκτου της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως.

Τέλος, οι εναγόμενες υποστηρίζουν ότι δεν υφίσταται δυνατότητα επίκλησης των Οδηγιών μεταξύ ιδιωτών, χωρίς να έχει μεσολαβήσει πράξη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 288 εδ. γ' της ΣΛΕΕ, εν αντιθέσει προς τους Κανονισμούς και τις Αποφάσεις, οι Οδηγίες απευθύνονται αποκλειστικά προς τα κράτη μέλη⁹. Ως εκ τούτου, όπως κάνει δεκτό το Δικαστήριο, κατ' αρχήν, οι Οδηγίες δεν αναπτύσσουν άμεση ισχύ και δεν δημιουργούν αγωγή δικαιώματα, στις ιδιωτικού δικαίου διαφορές, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων¹⁰. Ωστόσο, επί τη βάσει της διαπλαστικής του νομολογίας¹¹, στην έννοια του κράτους ως αποδέκτη των Οδηγιών εντάσσονται «οργανισμοί ή φορείς, ακόμη και ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο δημόσιας αρχής ή οι οποίοι έχουν επιφορτιστεί από κράτος μέλος με την εκτέλεση αποστολής δημοσίου συμφέροντος και διαθέτουν, προς τούτο, υπέρμετρες εξουσίες σε σχέση με εκείνες που απορρέουν από τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες». Εν προκειμένω, το Δικαστήριο απέρριψε και τον τρίτο λόγο απαραδέκτου, καθώς το χαλυβουργείο, με απόφαση της Ιταλικής Κυβέρνησης, χαρακτηρίστηκε ως «βιομηχανική εγκατάσταση εθνικής στρατηγικής σημασίας», με διοίκηση διοριζόμενη κυβερνητικά και, επομένως, εξομοιώνεται με το ιταλικό κράτος, το οποίο δεν επιτρέπεται να επωφεληθεί από την πλημμελή - από το ίδιο - μεταφορά της Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη¹².

II. Η εκτίμηση της βλάβης για την υγεία ως αναπόσπαστο μέρος της άδειας¹³

Αρχικά, υπενθυμίζεται ότι με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εάν, κατά την Οδηγία, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέψουν ότι η εκτίμηση της βλάβης για την ανθρώπινη υγεία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας χορήγησης ή επανεξέτασης της ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής άδειας. Η Ιταλική Κυβέρνηση, από την πλευρά της, υποστηρίζει ότι η Οδηγία δεν προβλέπει ρητά την εκτίμηση της βλάβης για την

⁷. Πρβλ. τις Προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέα J. Kokott, 14.12.2023, ECLI:EU:C:2023:990, σημ. 54-55, η οποία επισημαίνει μεν ότι το αιτούν δικαστήριο επικαλείται συλλήβδην ενωσιακές διατάξεις, χωρίς να εκθέτει λεπτομερώς τους λόγους που πρέπει να ερμηνευθούν όλες, ωστόσο καταλήγει και η Γεν. Εισαγγελέας στο συμπέρασμα ότι το αντικείμενο των προδικαστικών ερωτημάτων συνάγεται επαρκώς.

⁸. ΔΕΕ C-116/20, *Avio Lucos*, 07.04.2022, ECLI:EU:C:2022:273, σκ. 97-104. Πρόκειται για τις λεγόμενες διαφορές «τρίτης γενιάς», που άπτονται ζητημάτων που έχουν κριθεί μεν σε τελευταίο βαθμό εντός των εννόμων τάξεων, αλλά εμπίπτουν στο πλαίσιο εφαρμογής και υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Βλ. Ε. ΠΙΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η αρχή του δεδουλευμένου των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων υπό το πρίσμα της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης (ΔΕΕ της 11ης Νοεμβρίου 2015, C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen GmbH*), Υποστήριξη διδασκαλίας, 12.03.2016, διαθέσιμο στο www.prevedourou.gr.

⁹. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ' άρθρον, εκδ. Σάκουλα, 2020, άρθρο 288, σ. 1839.

¹⁰. Πάντως, όπως τονίζει και η Γεν. Εισαγγελέας, ό.π., σημ. 62, μέσω της σύμφωνης προς την Οδηγία ερμηνείας, οι Οδηγίες δεν στερούνται παντελώς αποτελεσμάτων στο πλαίσιο των διαφορών μεταξύ ιδιωτών, πράγμα που σημαίνει ότι αυτές μπορούν να αναπτύξουν έστω και εμμέσως τα αποτελέσματά τους και σε τέτοιες διαφορές.

¹¹. ΔΕΕ C-383/21, *Sambre & Biesme*, 22.12.2022, ECLI:EU:C:2022:1022, σκ. 36.

¹². Όπως επεσήμανε και η Γεν. Εισαγγελέας, ό.π., σημ. 64, η οποία υπογραμμίζει ότι το Ιταλικό Δημόσιο κατέχει σχεδόν το 40% των μετοχών του χαλυβουργείου.

¹³. Σκ. 66-105 της σχολιαζόμενης αποφάσεως.

υγεία ως απαραίτητη προϋπόθεση της διαδικασίας αδειοδότησης, ισχυρισμός που κατ' αρχήν ευσταθεί.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 στ. α' της Οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι οι εγκαταστάσεις τηρούν όλα τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα¹⁴ για να αποτραπεί η πρόκληση σημαντικής (άρθρο 11 στ. γ') «ρύπανσης». Μεταξύ των μέτρων αυτών προκρίνεται η εφαρμογή των λεγόμενων «Βέλτιστων Διαθέσιμων Τεχνικών» (ΒΔΤ), που αποτελούν σημείο αναφοράς για τον καθορισμό των όρων αδειοδότησης των εγκαταστάσεων (άρθρο 11 στ. β')¹⁵. Το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψιν τον σκοπό και το πνεύμα της Οδηγίας, και ιδίως τη στενή αλληλεξάρτηση της προστασίας του περιβάλλοντος, αφενός, και της ανθρώπινης υγείας, αφετέρου, αποφαινεται ότι η έννοια της «ρύπανσης»¹⁶, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ και των άρθρων 35 και 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΧΘΔΕΕ), καταλαμβάνει τις βλάβες που προκαλούνται ή ενδέχεται να προκληθούν τόσο στο περιβάλλον όσο και στην ανθρώπινη υγεία¹⁷. Επομένως, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν ότι η προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων της βιομηχανικής δραστηριότητας τόσο στο περιβάλλον όσο και στην ανθρώπινη υγεία πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των διαδικασιών για την αδειοδότηση.

Στο σημείο αυτό, προς επίρρωση της ανωτέρω ερμηνείας, το ΔΕΕ μνημονεύει νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ), επιβεβαιώνοντας έτσι τον «διάλογο» που υφίσταται μεταξύ των δύο δικαιοδοτικών οργάνων¹⁸. Συγκεκριμένα, το ΔΕΕ επικαλείται την υπόθεση *Cordella κ.ά. κατά Ιταλίας* της 24ης Ιανουαρίου 2019¹⁹, όπου το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ιταλία για παράλειψη των εθνικών αρχών να λάβουν μέτρα για την αντιμετώπιση της ρύπανσης που προκαλείται στην επαρχία του Τάραντα από το χαλυβουργείο. Αξίζει να επισημανθεί ότι, μολονότι, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΣΔΑ) δεν κατοχυρώνει ρητά την προστασία του περιβάλλοντος, το ΕΔΔΑ με τη νομολογία του, και στηριζόμενο κυρίως στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ για το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, προβαίνει σε περιφρούρηση του δικαιώματος στο περιβάλλον²⁰.

¹⁴. Βλ. τις Προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 74-84, η οποία επισημαίνει τη διαφορά των όρων «προληπτικά μέτρα», αφενός (πλειονότητα των μεταφράσεων, συμπεριλαμβανομένης της ελληνικής), και «μέτρα προφύλαξης», αφετέρου (γερμανική μετάφραση). Η διαφορά των όρων, κατά τη Γεν. Εισαγγελέα, έγκειται στο ότι «η *προφύλαξη* καλύπτει και καταστάσεις αβεβαιότητας ως προς τους κινδύνους, ενώ η *αρχή* της προληπτικής δράσης περιορίζεται στη λήψη μέτρων προστασίας, όταν είναι γνωστοί οι κίνδυνοι που πρέπει να αντιμετωπιστούν».

¹⁵. Οι ΒΔΤ προσδιορίζονται για κάθε τύπο δραστηριότητας στα έγγραφα αναφοράς «Best Available Techniques Reference Documents – BREDS», τα οποία εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Γραφείο που εδρεύει στη Σεβίλλη, ως Αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Συμπεράσματα ΒΔΤ», και αποτελούν τη βάση για τον καθορισμό των όρων αδειοδότησης και συγκεκριμένα των οριακών τιμών εκπομπών για τις ρυπογόνες ουσίες που εκπέμπονται από μια μονάδα (άρθρο 13 παρ. 4).

¹⁶. Ως «ρύπανση» νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 3 σημ. 2, «η άμεση ή έμμεση εισαγωγή στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα ή το έδαφος, ως αποτέλεσμα ανθρώπινης δραστηριότητας, ουσιών, κραδασμών, θερμότητας ή θορύβου που ενδέχεται να βλάψουν την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον, να υποβαθμίσουν υλικά αγαθά, να παραβιάσουν ή να εμποδίσουν την ψυχαγωγική λειτουργία καθώς και τις άλλες νόμιμες χρήσεις του περιβάλλοντος».

¹⁷. Η ανωτέρω ερμηνεία εναρμονίζεται με την πρόσφατη επιλογή του ευρωπαϊού νομοθέτη, όπου κατά την τροποποίηση της επίμαχης Οδηγίας από την Οδηγία (ΕΕ) 2024/1785, της 24ης Απριλίου 2024, ρητά ορίζεται πλέον ότι ως «βέλτιστες» τεχνικές «νοούνται οι πλέον αποτελεσματικές όσον αφορά την επίτευξη υψηλού γενικού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος στο σύνολό του, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του κλίματος».

¹⁸. Βλ. ομιλία του Προέδρου του ΔΕΕ, Κ. LENAERTS, The ECHR and the CJEU: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection, 26.01.2018.

¹⁹. ΕΔΔΑ *Cordella κ.ά. κατά Ιταλίας* (Προσφυγές Νος 54414/13 και 54264/15), απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2019.

²⁰. Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 5η έκδ., 2023, σ. 838. Βλ. ΕΔΔΑ *Lopez Ostra κατά Ισπανίας* (Προσφυγή Νο 16798/90), απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1994, όπου για πρώτη φορά το ΕΔΔΑ καταδίκασε κράτος για μη λήψη μέτρων προς διασφάλιση της κατοικίας (άρθρο 8 της ΕΣΔΑ), λόγω σημαντικής ρύπανσης του περιβάλλοντος από επιχείρηση κοντά στην οικία της προσφεύγουσας.

III. Συνεκτίμηση όλων των εκπεμπόμενων επιβλαβών ουσιών²¹

Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητά να διευκρινιστεί αν η Οδηγία έχει την έννοια ότι, για τη χορήγηση ή επανεξέταση της ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής άδειας, η αρμόδια εθνική αρχή αρκεί να λάβει υπόψη τις ρυπαντικές ουσίες που εκ των προτέρων είχαν προβλεφθεί με βάση τη φύση και το είδος της ασκούμενης βιομηχανικής δραστηριότητας ή πρέπει να συνεκτιμά όλες τις επιστημονικά αναγνωρισμένες ως επιβλαβείς ρυπαντικές ουσίες που πιθανόν εκπέμπονται.

Κατά το άρθρο 14 παρ. 1 στ. α' της Οδηγίας, η άδεια, που χορηγούν οι αρμόδιες εθνικές αρχές, πρέπει να περιλαμβάνει οριακές τιμές εκπομπών, που αφορούν όχι μόνο τις ρυπαντικές ουσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Οδηγίας²², αλλά και εκείνες που είναι πιθανόν να εκπέμπονται από την οικεία εγκατάσταση σε σημαντικές ποσότητες²³. Επομένως, μόνον εκπομπές που έχουν ήσσονος σημασίας επίδραση στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 14 παρ. 1 στ. α' και άρα η έλλειψη οριακών τιμών εκπομπών μόνο για αυτές δεν επηρεάζει την ισχύ της χορηγούμενης άδειας.

Συνεπώς, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, και αντιθέτως προς τα όσα υποστηρίζουν η ΙΙνα και η Ιταλική Κυβέρνηση, η επανεξέταση της άδειας δεν μπορεί να περιορίζεται στον καθορισμό οριακών τιμών μόνο για τις ρυπαντικές ουσίες, των οποίων η εκπομπή μπορούσε να προβλεφθεί και οι οποίες ελήφθησαν υπόψη κατά την αρχική διαδικασία αδειοδότησης²⁴, αλλά πρέπει να συνεκτιμά επίσης και άλλες ρυπαντικές ουσίες, που ενδέχεται να εκπέμπονται και οι οποίες κατά την επιστημονική κοινότητα χαρακτηρίζονται ως επιβλαβείς για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.

IV. Επανειλημμένες παρατάσεις της προθεσμίας συμμόρφωσης²⁵

Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι επιτρεπτό κατά την Οδηγία να παρατείνεται επανειλημμένα από την εθνική νομοθεσία η προθεσμία για τη συμμόρφωση ενός φορέα εκμετάλλευσης με τα μέτρα προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος. Εν προκειμένω, κρίνεται απαραίτητη η χρονολογική παράθεση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών.

Η ολοκληρωμένη περιβαλλοντική άδεια χορηγήθηκε στο χαλυβουργείο ΙΙνα στις 4 Αυγούστου 2011. Αξίζει να σημειωθεί ότι η προθεσμία για τη συμμόρφωση των ήδη υφιστάμενων εγκαταστάσεων, όπως η ΙΙνα, ήταν η 30ή Οκτωβρίου 2007, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες Οδηγίες 96/61/ΕΚ και 2008/1/ΕΚ σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης. Για τη χορήγηση της περιβαλλοντικής άδειας τέσσερα χρόνια μετά τη λήξη της προθεσμίας, φαίνεται να έπαιξε ρόλο η καταδίκη της Ιταλίας από το ΔΕΕ για μη τήρηση της Οδηγίας 2008/1/ΕΚ τον Μάρτιο του 2011²⁶. Περίπου έναν χρόνο αργότερα, τον Ιούλιο του 2012, το Πρωτοδικείο του Τάραντα διέταξε την προληπτική κατάσχεση, χωρίς δικαίωμα

²¹. Σκ. 106-122 της σχολιαζόμενης αποφάσεως.

²². Στο παράρτημα II της Οδηγίας περιλαμβάνεται κατάλογος ρυπαντικών ουσιών της ατμόσφαιρας και των υδάτων.

²³. Για το χαλυβουργείο ΙΙνα, αυτό αφορά ιδίως τα αιωρούμενα μικροσωματίδια ΑΣ10 και ΑΣ2,5. Μάλιστα, η Ιταλία έχει καταδικαστεί από το ΔΕΕ για υπέρβαση, κατά τρόπο συστηματικό και διαρκή, των οριακών τιμών για τις συγκεντρώσεις σωματιδίων ΑΣ10. ΔΕΕ C-644/18, *Επιτροπή κατά Ιταλίας (Valeurs limites – PM10)*, 10.11.2020, ECLI:EU:C:2020:895.

²⁴. Αυτό θα ήταν εύλογο μόνο σε περίπτωση χορήγησης άδειας σε νέες εγκαταστάσεις, που εκ των πραγμάτων δεν γίνεται να αξιοποιηθούν πορίσματα των μετέπειτα πράγματι εκπεμπόμενων ουσιών. Βλ. τις Προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 126.

²⁵. Σκ. 123-132 της σχολιαζόμενης αποφάσεως.

²⁶. ΔΕΕ C-50/10, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή/Ιταλική Δημοκρατία*, 31.03.2011, ECLI:EU:C:2011:200. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ακολούθησαν, επίσης, ένα Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με μια νέα βιώσιμη και ανταγωνιστική βιομηχανία χάλυβα, βάσει ληφθείσας αναφοράς 2012/2905(RSP) και δύο προειδοποιητικές επιστολές της Επιτροπής, τον Σεπτέμβριο του 2013 και τον Απρίλιο του 2014, με τις οποίες ζητούνταν από τις ιταλικές αρχές να λάβουν μέτρα, προκειμένου η λειτουργία του εργοστασίου ΙΙνα να συμμορφωθεί με την Οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές. Βλ. Δελτίο Τύπου "Environment: European Commission urges Italy to address severe pollution issues at Europe's biggest steel plant". European Commission – IP-14-1151, 16 October 2014.

χρήσης, μέρους του εξοπλισμού του χαλυβουργείου, μετά από τα αποτελέσματα επιδημιολογικής έρευνας, που έδειξαν ότι οι αναθυμιάσεις που εκλύονταν από το χαλυβουργείο έβλαπταν σοβαρά το περιβάλλον και την υγεία των εργαζομένων και των κατοίκων της περιοχής²⁷.

Ωστόσο, έκτοτε, και για συνολικό διάστημα 11 περίπου χρόνων, η παραγωγή του χαλυβουργείου συνεχίστηκε, δυνάμει ειδικών, κατά παρέκκλιση, κανόνων, παρά τις απαγορεύσεις της δικαστικής αρχής. Εκδόθηκαν συνολικά πέντε πράξεις νομοθετικού περιεχομένου ("Save Ilva" decree αριθ. 207/2012, 61/2013, 1/2015, 98/2016, 244/2016) με ισάριθμους κυρωτικούς νόμους και δύο πρωθυπουργικές αποφάσεις (αριθ. 105/2014, 229/2017), που επέτρεπαν τη συνέχιση της επίμαχης βιομηχανικής δραστηριότητας, παρατείνοντας την προθεσμία συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις της ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής άδειας.

Ειδικότερα, με την με αριθ. 207/2012 πράξη (άρθρο 1 παρ. 1) προβλέφθηκε στο ιταλικό δίκαιο ότι η λειτουργία «βιομηχανικής εγκατάστασης εθνικής στρατηγικής σημασίας», εφόσον είναι απαραίτητη για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και της παραγωγής, μπορεί να συνεχιστεί για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους 36 μήνες, ακόμη και αν διατάχθηκε η κατάσχεση των εγκαταστάσεων, ήτοι μέχρι τις 3 Δεκεμβρίου 2015. Ακολούθησαν επανειλημμένες παρατάσεις της ανωτέρω προθεσμίας συμμόρφωσης μέχρι η με αριθ. 244/2016 πράξη να παρατείνει οριστικά την επίμαχη προθεσμία έως τις 23 Αυγούστου 2023.

Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, οι επανειλημμένες παρατάσεις αποτελούσαν το αποτέλεσμα της ισόρροπης στάθμισης ανάμεσα στην επιτακτική ανάγκη της διατήρησης των θέσεων εργασίας και της προστασίας του περιβάλλοντος²⁸, όπως η θέση αυτή είχε επικυρωθεί από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιταλίας²⁹. Μάλιστα, το ιταλικό κράτος φαίνεται να είχε σύμμαχο του και την ιδιαιτέρως ελαστική διατύπωση της Οδηγίας στην αιτιολογική σκ. 43³⁰. Έτσι, σύμφωνα με την επίμαχη αιτιολογική σκέψη, μπορεί να παρασχεθεί «επαρκής χρόνος» για την τεχνική προσαρμογή των υφιστάμενων εγκαταστάσεων στις νέες απαιτήσεις της παρούσας Οδηγίας. Κατά το Δικαστήριο, ο προσδιορισμός του «επαρκούς χρόνου» ανατίθεται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο θα πρέπει να συνεκτιμήσει, αφενός, την έκταση της μεταβατικής περιόδου και, αφετέρου, τη σοβαρότητα της βλάβης στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.

Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, αν διαπιστωθεί από το αιτούν δικαστήριο σοβαρός και άμεσος κίνδυνος για την υγεία των ανθρώπων ή αρνητική επίπτωση στο περιβάλλον, θα πρέπει να εφαρμοστεί αμελλητί το άρθρο 8 παρ. 2 της Οδηγίας, το οποίο προβλέπει αναστολή λειτουργίας της εγκατάστασης, μέχρις ότου αποκατασταθεί η συμμόρφωση. Επομένως, η κρίση του Δικαστηρίου είναι σαφής: το κράτος μέλος οφείλει να αναστείλει τη λειτουργία του χαλυβουργείου, εφόσον κατά το αιτούν δικαστήριο πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 8 παρ. 2.

²⁷. A. LUCIFORA / F. BIANCO / G.M. VAGLIASINDI, Environmental crime and corporate mis-compliance: A case study on the ILVA steel plant in Italy. Study in the framework of the EFFACE research project, Catania: University of Catania, 2015, σ. 13.

²⁸. Ο επιτακτικός χαρακτήρας διατήρησης της λειτουργίας του χαλυβουργείου διαφαίνεται στα αριθμητικά δεδομένα που επικαλούνται οι A. LUCIFORA / F. BIANCO / G.M. VAGLIASINDI, ό.π., σ. 18. Η παραγωγή χάλυβα της Ilva αντιπροσωπεύει περίπου το 40% της εθνικής ζήτησης. Εάν η Ιταλία αναγκαστεί να εισάγει μια τέτοια ποσότητα, θα της κόστιζε περίπου 9 δις. ευρώ.

²⁹. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ιταλίας, στην απόφασή του με αριθ. 85/2013, διαθέσιμη: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=85>, όπου κρινόταν η συνταγματικότητα της πράξης 207/2012, κατέληξε ότι οι ειδικοί κανόνες για το χαλυβουργείο επιτυγχάνουν πράγματι την εύλογη ισορροπία των διακυβευόμενων συμφερόντων, δηλαδή της προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, αφενός, και της απασχόλησης, αφετέρου.

³⁰. Ομοίως, έρεισμα της παράτασης της προθεσμίας συνιστά και το άρθρο 21 παρ. 3 της Οδηγίας, που προέβλεπε προθεσμία τεσσάρων ετών από τη δημοσίευση των αποφάσεων περί των συμπερασμάτων ΒΔΤ, εν προκειμένω έως τις 28 Φεβρουαρίου 2016, για την προσαρμογή των όρων αδειοδότησης στις νέες τεχνικές.

V. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η δέσμευση του ενωσιακού δικαίου στην προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας προκύπτει κατά τη συνδυασμένη ερμηνεία της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών, του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ και των άρθρων 35 και 37 του ΧΘΔΕΕ. Από τις ως άνω διατάξεις συνάγεται ότι η προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος και η προστασία της υγείας του ανθρώπου είναι δύο στενά συνδεδεμένες έννοιες, που αποτελούν κυρίαρχες συνιστώσες της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Πρόκειται για μια ηχηρή ήττα του χαλυβουργείου Πνα και του ιταλικού κράτους, όπου το Δικαστήριο απορρίπτει συλλήβδην τους αμυντικούς ισχυρισμούς τους, κάνοντας δεκτό ότι ως «ρύπανση» νοείται τόσο η βλάβη του περιβάλλοντος όσο και η βλάβη της ανθρώπινης υγείας, απαιτώντας, μάλιστα, η προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων της βιομηχανικής δραστηριότητας τόσο στο περιβάλλον όσο και στην ανθρώπινη υγεία να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των διαδικασιών για τη χορήγηση ή την επανεξέταση της άδειας. Μάλιστα, η εν λόγω εκτίμηση θα πρέπει να περιλαμβάνει και ρυπαντικές ουσίες που αναγνωρίζονται επιστημονικά ως επιβλαβείς, ανεξαρτήτως αν ήταν προβλέψιμες κατά τη φύση και το είδος της ασκούμενης βιομηχανικής δραστηριότητας. Τέλος, εφόσον κατά τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, τα οποία κρίνονται από το αιτούν δικαστήριο, διαπιστωθεί άμεσος κίνδυνος για την υγεία των ανθρώπων ή αρνητική επίπτωση στο περιβάλλον, θα πρέπει να ανασταλεί η λειτουργία της εγκατάστασης, μη επιτρεπόμενης της παράτασης της προθεσμίας συμμόρφωσης.