CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT presentate il 10 dicembre 2009[1]

I — Introduzione

1. Fra la Commissione e il Regno Unito è controverso se una centrale elettrica a carbone, la quale genera elettricità per la produzione di alluminio, debba rispettare i valori limite della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2001, 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione (in prosieguo: la «direttiva 2001/80»)[2]. Si tratta, al riguardo, delle emissioni di anidride solforosa, di ossidi di azoto e di polveri.

2. Occorre chiarire, in concreto, se l'energia elettrica sia un prodotto di combustione, in quanto la direttiva non si applica ai grandi impianti di combustione i cui prodotti di combustione vengono utilizzati direttamente in un procedimento di fabbricazione.

II — Contesto normativo

3. Ai sensi dell'art. 1, la direttiva 2001/80 si applica agli impianti di combustione aventi una potenza termica nominale pari o superiore a 50 MW, indipendentemente dal tipo di combustibile utilizzato (solido, liquido o gassoso).

4. Ai sensi dell'art. 2, n. 7, prima frase, un impianto di combustione è qualsiasi dispositivo tecnico in cui sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 309, pag. 1, come modificata dalla direttiva del Consiglio 20 novembre 2006, 2006/105/CE, che adegua le direttive 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE in materia di ambiente, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania (GU L 363, pag. 368).

5. Quanto all'ambito di applicazione della direttiva, l'art. 2, n. 7, dalla seconda alla quarta frase, stabilisce inoltre:

«Nella presente direttiva sono contemplati soltanto gli impianti di combustione destinati alla produzione di energia, eccettuati quelli che utilizzano direttamente i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione. In particolare questa direttiva non si applica ai seguenti impianti:

a) impianti in cui i prodotti della combustione sono utilizzati per il riscaldamento diretto, l'essiccazione o qualsiasi altro trattamento degli oggetti o dei materiali, come forni di riscaldo, forni di trattamento termico;

b) impianti di postcombustione, cioè qualsiasi dispositivo tecnico per la depurazione dello scarico gassoso mediante combustione, che non sia gestito come impianto indipendente di combustione;

c) dispositivi di rigenerazione dei catalizzatori di cracking catalitico;

d) dispositivi di conversione del sulfuro di idrogeno in zolfo;

e) reattori utilizzati nell'industria chimica;

f) batteria di forni per il coke;

g) cowpers degli altiforni;

h) qualsiasi apparecchio tecnico usato per la propulsione di un veicolo, una nave o un aeromobile;

i) turbine a gas usate su piattaforme off-shore;

j) turbine a gas autorizzate anteriormente al 27 novembre 2002 o che, secondo

l'autorità competente, sono oggetto di una richiesta completa di autorizzazione presentata anteriormente al 27 novembre 2002, sempreché esse siano messe in funzione entro il 27 novembre 2003, salve le disposizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1 e all'allegato VIII, parti A e B.

Gli impianti azionati da motori diesel, a benzina o a gas non rientrano nel campo d'applicazione della presente direttiva».

III — Fatti, procedimento e conclusioni

6. Un produttore di alluminio gestisce da tempo a Lynemouth, sulla costa orientale dell'Inghilterra, una centrale elettrica a carbone. La produzione di energia elettrica viene impiegata quasi completamente per la fabbricazione di alluminio attraverso l'elettrolisi ignea (cd. processo di Hall-Héroult) nella fabbrica limitrofa. Solo il 9% circa della produzione di elettricità viene immesso nelle rete elettrica.

7. Al più tardi a partire dall'inizio del 2006, il Regno Unito non applica più la direttiva 2001/80 a tale centrale elettrica. La Commissione sostiene invece che la centrale elettrica è soggetta ai requisiti stabiliti dalla direttiva. Il 29 giugno 2007 la Commissione comunicava quanto sopra al Regno Unito con un invito a presentare osservazioni («lettera di diffida»). Nella sua risposta del 31 agosto 2007, il Regno Unito non abbandonava la propria posizione. Il 23 ottobre 2007, la Commissione adottava pertanto un parere motivato, in cui stabiliva un termine ultimo di due mesi per porre rimedio agli addebiti da essa formulati.

8. Poiché il Regno Unito, nella risposta del 21 dicembre 2007, ribadiva la sua posizione, il 25 luglio 2008 la Commissione ha proposto il presente ricorso. Essa chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno Unito, rifiutando di applicare alla centrale elettrica di Lynemouth la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2001, 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza della suddetta direttiva;

— condannare il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alle spese.

9. Il Regno Unito chiede che la Corte voglia: respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

IV — Valutazione

10. Qualora la centrale elettrica di Lynemouth rientri nell'ambito di applicazione della direttiva, essa deve rispettare i valori limite per gli impianti esistenti. Si tratta di un impianto di combustione con una potenza termica nominale superiore a 50 MW ai sensi degli artt. 1 e 2, n. 7, prima frase, della direttiva 2001/80.

11. Tuttavia, l'applicazione della direttiva presuppone inoltre, ai sensi del suo art. 2, n. 7, seconda frase, che la centrale elettrica sia un impianto di combustione destinato alla produzione di energia, *ma che i prodotti di combustione non vengano utilizzati direttamente nei procedimenti di fabbricazione*. Pur essendo assodato che la centrale elettrica è destinata a produrre energia, fra le parti è tuttavia controverso se i prodotti di combustione della centrale elettrica vengano utilizzati direttamente nella fabbricazione dell'alluminio.

A — *Sulla nozione di «prodotto di combustione»*

12. La nozione di prodotto di combustione (*produit de combustion*, *product of combustion*) è suscettibile di interpretazioni diverse. Sotto il profilo meramente materiale, essa comprenderebbe gli scarichi gassosi, la cenere e altri residui. Appare tuttavia ovvio considerare come prodotto di combustione anche l'energia termica generata nel processo di combustione. Infatti un impianto di combustione, ai sensi dell'art. 2, n. 7, prima frase, della direttiva 2001/80, è caratterizzato dal fatto che il materiale combustibile viene ossidato per poter utilizzare l'energia termica in tal modo prodotta.

13. L'unico prodotto della centrale elettrica utilizzato nella fonderia di alluminio è l'energia elettrica. Nel processo di elettrolisi ignea l'energia elettrica viene fatta passare attraverso una soluzione di sali fusi ad alta temperatura, al fine di trasformare in alluminio l'ossido di alluminio contenuto in tale soluzione. Questa utilizzazione è diretta. Occorre pertanto stabilire se l'elettricità generata nella centrale elettrica sia un prodotto di combustione.

14. L'energia elettrica non è né un prodotto di combustione materiale né energia termica. Essa viene generata in tal modo: l'energia termica risultante dalla combustione produce vapore, che attiva un generatore; questo

generatore, soltanto, produce l'energia elettrica. Per ricomprendere l'energia elettrica occorrerebbe dunque interpretare la nozione di prodotto di combustione in maniera talmente estensiva da includere anche i prodotti riconducibili solo indirettamente ad una combustione. Tale interpretazione non corrisponderebbe tuttavia all'uso linguistico comune.

B — *Sul carattere di eccezione dell'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80*

15. Contro un'interpretazione estensiva della nozione di prodotto di combustione depone anche il fatto che essa stabilisce la portata di un'eccezione rispetto ad una regola generale. Le eccezioni devono essere interpretate restrittivamente[3], affinché le regole generali non vengano svuotate di significato. La qualificazione come eccezione si evince dalle considerazioni che seguono.

16. L'art. 2, n. 7, prima frase, della direttiva 2001/80 definisce un impianto di combustione come dispositivo tecnico in cui sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto. Siffatti impianti devono rispettare i valori limite fissati quando superano la soglia di cui all'art. 1, ossia una potenza termica nominale pari a 50 MW, e, ai sensi dell'art. 2, n. 7, seconda frase, sono destinati alla produzione di energia.

17. Tale regola generale realizza gli obiettivi della direttiva, e segnatamente la riduzione delle emissioni di ossidi di azoto e di anidride solforosa («considerando» dal secondo al sesto) nonché di polveri (decimo «considerando») provenienti dai grandi impianti di combustione. Ciò è conforme all'obiettivo generale della politica ambientale europea, sancito negli artt. 2 e 174 CE (divenuti ora, in seguito a modifica, art. 3, n. 3, TUE nonché art. 191 TFUE; v. anche il preambolo del TUE), consistente nel promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo. Quanti più impianti sono tenuti a rispettare i valori limite, tanto più efficacemente verranno promossi tali obiettivi.

18. Diversamente da quanto ritenuto dal Regno Unito, le restanti disposizioni dell'art. 2, n. 7 non contengono alcuna precisazione della nozione di impianto di combustione, bensì delle restrizioni. Esse escludono

3 — V. le sentenze 29 aprile 2004, causa C-476/01, Kapper (Racc. pag. I-5205, punto 72); 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a. (Racc. pag. I-5083, punto 34); 26 ottobre 2006, causa C-36/05, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-10313, punto 31); 14 giugno 2007, causa C-342/05, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-4713, punto 25); 1º aprile 2008, cause riunite C-14/06 e C-295/06, Parlamento/Commissione (Racc. pag. I-1649, punto 71), nonché 12 novembre 2009, causa C-192/08, TeliaSonera Finland (Racc.pag. I-10717, punto 40).

alcuni impianti, nonostante si tratti parimenti di impianti di combustione. Ciò viene affermato esplicitamente nel testo dell'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80, in quanto, ai sensi di tale disposizione, la direttiva si applica agli impianti destinati alla produzione di energia, *eccettuati* quelli che utilizzano direttamente i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione.

C — *Sugli obiettivi delle eccezioni*

19. Non sono neppure ravvisabili obiettivi della disposizione che esigano un'interpretazione estensiva della nozione di prodotto di combustione contraria all'uso linguistico comune, come suggerito dal Regno Unito.

20. L'eccezione prevista per l'utilizzazione diretta dei prodotti di combustione nei procedimenti di fabbricazione è riconducibile alla versione originaria dell'art. 2, n. 7, nella direttiva 88/609/CEE[4], sostituita dalla direttiva 2001/80. Nella versione originaria, il Consiglio, senza fornire ulteriori motivazioni, aveva integrato la proposta della Commissione[5] con un'eccezione simile nonché con eccezioni per taluni tipi di impianti, definiti attualmente nelle lett. a)-g). Anche la direttiva 2001/80 non indica gli obiettivi delle eccezioni, i quali potrebbero costituire un ausilio interpretativo.

21. Per la Commissione, le eccezioni si fondano su un aumento della presenza di sostanze nocive dei gas di scarico di combustione attraverso l'utilizzazione diretta di prodotti di combustione nei procedimenti di fabbricazione. La Commissione parte dal presupposto che tali gas di scarico, in caso di utilizzazione diretta, entrino in contatto con altri materiali e subiscano pertanto una contaminazione maggiore che nel caso di procedimenti di combustione isolati. I valori limite della direttiva 2001/80 sarebbero tuttavia orientati a procedimenti di combustione isolati.

22. Tale considerazione escluderebbe l'energia elettrica, in quanto la sua utilizzazione per la fabbricazione di prodotti è priva di qualsiasi effetto per le emissioni della centrale elettrica. L'energia elettrica potrebbe anche essere immessa nella rete elettrica nazionale, senza che vengano generate altre emissioni.

4 — Direttiva del Consiglio 24 novembre 1988, 88/609/CEE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione (GU L 336, pag. 1).

5 — Proposta di direttiva del Consiglio concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera d'inquinanti, originati dai grandi impianti di combustione (GU 1984, C 49, pag. 1). Le successive modifiche della Commissione sono pubblicate in GU 1985, C 76, pag. 6.

23. La teoria della Commissione presuppone tuttavia che solo gli scarichi gassosi siano prodotti di combustione. Essa non trova invece riscontro qualora l'energia termica prodotta sia anch'essa un prodotto di combustione e venga utilizzata direttamente, senza che gli scarichi gassosi vengano contaminati con altre sostanze. Secondo la Commissione anche l'energia termica, tuttavia, è un prodotto di combustione. La posizione sostenuta dalla Commissione è pertanto contraddittoria.

24. Secondo il Regno Unito, le eccezioni sono il risultato di una ponderazione dei costi dell'applicazione dei valori limite e dei benefici di questi ultimi per l'ambiente. Ciò potrebbe valere per i tipi di impianti elencati espressamente all'art. 2, n. 7, lett. a)-j) della direttiva 2001/80. È infatti possibile valutare, per singoli tipi di impianti, i costi e i benefici di taluni valori limite.

25. L'eccezione formulata in termini astratti di cui all'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80, non può invece fondarsi su una ponderazione di costi e benefici. Non è prevedibile quali costi o quali benefici sarebbero connessi all'applicazione dei valori limite ad impianti che non sono destinati alla produzione di energia o che utilizzano prodotti di combustione direttamente in procedimenti di fabbricazione.

26. Si potrebbe peraltro immaginare che l'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80 sia inteso a privilegiare i procedimenti di fabbricazione che richiedono l'impiego di grandi impianti di combustione. I prodotti di siffatti procedimenti possono essere svantaggiati, nella concorrenza internazionale, da costi supplementari dovuti a valori limite più rigorosi.

27. Tale tesi è in linea di principio corretta in relazione alla presente combinazione di una centrale elettrica con una fonderia di alluminio. Il Regno Unito argomenta che l'ulteriore produzione di alluminio sarebbe messa a rischio qualora la centrale elettrica fosse assoggettata alla direttiva.

28. Dall'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80 risulta tuttavia chiaramente che un'eccezione deve essere accordata solo in presenza di un collegamento particolarmente stretto fra il procedimento di fabbricazione e il processo di combustione: occorre l'utilizzazione *diretta* dei prodotti di combustione in un procedimento di fabbricazione.

29. Il collegamento più stretto sussiste quando solo i prodotti di combustione diretti,

ossia l'energia termica e i prodotti di reazione della combustione, vengono presi in considerazione per un'utilizzazione. Qualora invece si estenda l'ambito dei prodotti utilizzabili a prodotti indiretti della combustione, come l'energia elettrica, il collegamento fra procedimento di fabbricazione e combustione si allenta.

30. Ad un collegamento meno rigoroso osta la circostanza che l'energia elettrica può essere trasportata su distanze più lunghe e può pertanto provenire da fonti diverse. Essa può essere prodotta senza impiegare un grande impianto di combustione, per esempio attraverso l'energia idraulica o nucleare. L'energia termica oggetto di un'utilizzazione diretta deve invece essere prodotta nelle vicinanze e può pertanto tipicamente provenire solo da determinate fonti esistenti a livello locale. Esse sono, di regola, i grandi impianti di combustione.

31. In tale contesto, la Commissione sottolinea, a ragione, che la produzione di alluminio a Lynemouth sarebbe favorita ingiustamente nell'ambito della concorrenza intereuropea qualora la centrale elettrica a carbone non dovesse rispettare la direttiva 2001/80. I concorrenti europei ricevono infatti la loro energia elettrica dalla rete generale e sopportano pertanto i costi per il rispetto dei valori limite nella produzione di energia elettrica.

32. A ciò si aggiunge una posizione di privilegio ingiustificato della centrale elettrica nei confronti di altri produttori di energia elettrica, poiché circa il 9% della produzione viene ceduto alla rete di approvvigionamento generale.

33. Occorre pertanto respingere un'estensione dell'eccezione di cui all'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80 ad una centrale elettrica a carbone, la cui produzione di energia elettrica è sostanzialmente destinata ad una fonderia di alluminio limitrofa.

D — *Sulla sistematica delle eccezioni*

34. Contrariamente a quanto ritenuto dal Regno Unito, nemmeno l'eccezione prevista per i cowpers degli altiforni di cui all'art. 2, n. 7, terza frase, lett. g), della direttiva 2001/80 comporta una diversa interpretazione della seconda frase.

35. Il Regno Unito ritiene che le eccezioni per specifici tipi di impianti di cui all'art. 2, n. 7, terza frase, della direttiva 2001/80 siano casi di applicazione della regola astratta enunciata nella seconda frase. Secondo la terza frase, la

direttiva non si applica *in particolare* ai tipi di impianti elencati alle lett. a)-j). Nella formulazione attuale, in questo «[i]n particolare» non può tuttavia essere visto un rinvio alla seconda frase, in quanto i tipi di impianti di cui alle lett. h)-j), non sono necessariamente connessi ai procedimenti di fabbricazione previsti espressamente nella seconda frase.

36. Il Regno Unito invoca pertanto la versione originaria dell'art. 2, n. 7, nella direttiva 88/609/CEE. Siffatto argomento è dubbio già per il fatto che il caso di specie verte sulle disposizioni della direttiva 2001/80. Tuttavia, esso non persuade neppure se si considera isolatamente la vecchia normativa.

37. L'art. 2, n. 7, della direttiva 88/609/CEE conteneva, accanto all'eccezione astratta, solo le attuali lett. a)-g), le quali presentano un nesso con procedimenti di fabbricazione. Secondo il Regno Unito, l'ultimo tipo di impianti allora indicato esplicitamente, ossia i cowpers degli altiforni, oggi lett. g), mostra che la nozione di prodotto di combustione deve essere interpretata in maniera estensiva ed include anche prodotti di combustione indiretti come l'energia elettrica.

38. I cowpers degli altiforni trasferiscono il calore di un processo di combustione all'aria, la quale viene poi insufflata in un altoforno perché avvenga la produzione del ferro. Il calore viene ceduto dallo scarico gassoso surriscaldato di una combustione ed è trasferito all'aria attraverso mattoni che vengono impiegati quali accumulatori di calore.

39. A differenza di quanto sostenuto dal Regno Unito, tale eccezione non relativizza la nozione di prodotto di combustione. Essa riguarda l'utilizzazione di un prodotto diretto della combustione, e segnatamente l'energia termica[6].

40. È peraltro vero che i cowpers degli altiforni non costituiscono un caso di applicazione dell'eccezione astratta di cui all'art. 2, n. 7, seconda frase, della direttiva 2001/80. Il prodotto di combustione rappresentato dall'energia termica non viene utilizzato direttamente, bensì indirettamente, a seguito di un trasferimento degli scarichi gassosi ad altri due veicoli, mattoni e aria. Di conseguenza, l'eccezione prevista per i cowpers degli altiforni depone a favore della circostanza che le eccezioni specifiche di cui all'art. 2, n. 7, non costituiscono, come già nella versione della

6 — V., supra, paragrafo 12.

direttiva 88/609, una concretizzazione delle eccezioni astratte, bensì si fondano su una ponderazione dei costi e dei benefici di talune applicazioni della direttiva[7]. Le ulteriori eccezioni aggiunte con la direttiva 2001/80, le quali non possono manifestamente essere più ricomprese nella seconda frase, confermano tale approccio.

41. La proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)[8], esaminata attualmente, destinata a rifondere diverse direttive, fra le quali la direttiva 2001/80, prosegue in tale direzione. A differenza delle eccezioni specifiche di cui all'art. 2, n. 7, terza frase, lett. a)-j), della direttiva 2001/80, l'eccezione astratta di cui alla seconda frase sembra infatti non esservi più contenuta[9]. Il Consiglio suggerisce invece altre eccezioni[10]. Un'eccezione specifica per impianti come quello della centrale elettrica di Lynemouth non è tuttavia prevista.

E — *Conclusione*

42. In conclusione, occorre constatare che l'impiego di energia elettrica per produrre alluminio non costituisce un'utilizzazione diretta di prodotti di combustione in un procedimento di fabbricazione. I valori limite della direttiva 2001/80 devono pertanto essere applicati alla centrale elettrica di Lynemouth e il ricorso deve essere accolto.

V — Sulle spese

43. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

7 — La ponderazione per i cowpers degli altiforni potrebbe fondarsi sul fatto che essi bruciano regolarmente gas di altoforno generato negli altiforni, risparmiando così energia. Tale gas è già inquinato, cosicché, nonostante una depurazione usando la migliore tecnica disponibile, non vengono raggiunti i valori limite per l'utilizzazione di combustibili gassosi. Così, per gli ossidi di azoto (NOX) sono previsti, secondo l'allegato VI della direttiva 2001/80 da 200 a 300 mg/Nm3; usando la migliore tecnica disponibile sono tuttavia generati fino a 350 mg/Nm3. [«Best Available Techniques Reference Document on the Production of Iron and Steel», dicembre 2001, pag. vii e 212, http://eippcb.jrc.es/reference/_download.cfm?twg=isp&file=isp_bref_1201.pdf]); la Commissione ha elaborato tale documento in cooperazione con esperti degli Stati membri sulla base della direttiva del Consiglio 24 settembre 1996, 96/61/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26), codificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 24, pag. 8)].

8 — COM(2007) 844 def.

9 — V. artt. 3, n. 19 e 31, n. 2, della proposta della Commissione nonché art. 28 della posizione comune del Consiglio, documento del Consiglio 11962/09 del 16 novembre 2009.

10 — V. la bozza di motivazione della posizione comune del Consiglio, documento del Consiglio 11962/09 ADD 1 del 16 novembre 2009, pag. 8.

VI — Conclusione

44. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

1) Il Regno Unito, rifiutando di applicare alla centrale elettrica di Lynemouth la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2001, 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza della suddetta direttiva.

2) Il Regno Unito sopporta le spese del procedimento.