NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT prednesené 10. decembra 2009[1]

I — Úvod

1. Komisia a Spojené kráľovstvo vedú spor o tom, či uhoľná elektráreň, ktorá vyrába elektrinu na výrobu hliníka, musí dodržiavať emisný limit stanovený smernicou 2001/80/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2001 o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia z veľkých spaľovacích zariadení[2]. Ide pritom o emisie oxidu siričitého, oxidov dusíka a prachu.

2. Konkrétne je potrebné objasniť, či je elektrický prúd produktom spaľovania, pretože smernica sa neuplatňuje na veľké spaľovacie zariadenia, ktorých produkty spaľovania sa priamo využívajú vo výrobnom procese.

II — Právny rámec

3. Podľa článku 1 sa smernica 2001/80 vzťahuje na spaľovacie zariadenia, ktorých nominálny tepelný vstup sa rovná alebo je väčší ako 50 MW, bez ohľadu na druh používaného paliva (tuhé, kvapalné alebo plynné).

4. Spaľovacie zariadenie je podľa článku 2 bodu 7 prvej vety každé technické zariadenie, v ktorom sa okysličujú palivá s cieľom využitia takto vzniknutého tepla.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. ES L 309, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 299, v znení smernice Rady 2006/105/ES z 20. novembra 2006, ktorou sa z dôvodu pristúpenia Bulharska a Rumunska upravujú smernice 79/409/EHS, 92/43/EHS, 97/68/ES, 2001/80/ES a 2001/81/ES v oblasti životného prostredia (Ú. v. EÚ L 363, s. 368).

5. Čo sa týka rozsahu pôsobnosti smernice článok 2 bod 7 druhá a štvrtá veta ďalej stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje iba na spaľovacie zariadenia určené na výrobu energie, s výnimkou tých, ktoré priamo využívajú produkty spaľovania vo výrobných procesoch. Táto smernica sa nevzťahuje [najmä – *neoficiálny preklad*] na tieto spaľovacie zariadenia:

a) zariadenia, v ktorých sa produkty spaľovania používajú na priame vykurovanie, sušenie alebo iné spracovanie predmetov alebo materiálov, napr. na zahriatie pecí, pecí na tepelné spracovanie, napr. na zahriatie pecí, pecí na tepelné spracovanie;

b) prídavné spaľovacie zariadenia, t. j. akékoľvek technické zariadenia určené na čistenie odpadových plynov spaľovaním, ktoré nie je prevádzkované ako samostatné spaľovacie zariadenie;

c) zariadenia na regeneráciu katalyzátorov na katalytické krakovanie;

d) zariadenia na premenu sírovodíka na síru;

e) reaktory používané v chemickom priemysle;

f) pece s koksovými batériami;

g) kaupre;

h) akékoľvek technické zariadenia používané na pohon vozidiel, lodí alebo lietadiel;

i) plynové turbíny používané na morských plošinách;

j) plynové turbíny povolené do 27. novembra 2002 alebo tie, ktoré podľa názoru príslušného orgánu budú predmetom plnej žiadosti o povolenie do 27. novembra

2002, za predpokladu, že zariadenie bude spustené do prevádzky najneskôr 27. novembra 2003 bez vplyvu na článok 7 ods. 1 a prílohu VIII (A) a (B).

Táto smernica nezahrňuje zariadenia poháňané naftovými, benzínovými alebo plynovými motormi.“

III — Skutkový stav, konanie a návrhy

6. Výrobca hliníka už dlhšiu dobu prevádzkuje uhoľnú elektráreň v Lynemouth na východnom pobreží Anglicka. Výroba elektrického prúdu sa skoro úplne využíva v susednom zariadení na výrobu hliníka pomocou elektrolýzy kysličníka hlinitého (takzvaný Hall-Héraultov postup). Približne iba 9 % vyrobeného elektrického prúdu sa dodáva do elektrickej siete.

7. Spojené kráľovstvo už najneskôr od začiatku roku 2006 neuplatňuje smernicu 2001/80 na túto elektráreň. Komisia naopak zastáva názor, že elektráreň podlieha požiadavkám smernice. Túto skutočnosť oznámila Spojenému kráľovstvu 29. júna 2007 s výzvou na vyjadrenie („výzva listom“). V odpovedi z 31. augusta 2007 potvrdilo Spojené kráľovstvo svoj postoj. Z tohto dôvodu vydala Komisia 23. októbra 2007 odôvodnené stanovisko. V ňom stanovila dvojmesačnú lehotu na odstránenie jej námietok.

8. Keďže Spojené kráľovstvo v odpovedi z 21. decembra 2007 na svojom postoji trvalo, podala Komisia 25. júla 2008 túto žalobu. Navrhuje

— určiť, že Spojené kráľovstvo si tým, že odmietlo uplatniť smernicu 2001/80/ES o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia z veľkých spaľovacích zariadení na elektráreň Lynemouth, nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z tejto smernice,

— zaviazať Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska na náhradu trov konania.

9. Spojené kráľovstvo navrhuje žalobu zamietnuť a zaviazať Komisiu na náhradu trov konania.

IV — Posúdenie

10. Elektráreň Lynemouth musí dodržiavať emisný limit pre existujúce zariadenia, pokiaľ je na ňu smernica uplatniteľná. Ide o spaľovacie zariadenie, ktorého nominálny tepelný vstup je väčší ako 50 MW v zmysle článku 1 a článku 2 bodu 7 prvej vety smernice 2001/80.

11. Uplatnenie smernice ale podľa článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80 okrem iného predpokladá, že elektráreň patrí medzi spaľovacie zariadenia určené na výrobu energie, s *výnimkou tých, ktoré priamo využívajú produkty spaľovania vo výrobných procesoch*. Táto elektráreň síce slúži na výrobu energie, ale účastníci konania vedú spor o tom, či sa produkty spaľovania elektrárne priamo používajú na výrobu hliníka.

A — O pojme produkt spaľovania

12. Pojem produkt spaľovania (*produit de combustion, product of combustion*) sa dá vyložiť viacerými spôsobmi. V prípade posudzovania iba látok by to boli odpadové plyny, popol a iné zvyšky. Takisto je ale možné považovať teplo, ktoré vznikne pri spaľovaní, za produkt spaľovania. A síce podľa článku 2 bodu 7 prvej vety smernice 2001/80 sa spaľovacie zariadenie vyznačuje práve tým, že sa v ňom okysličujú palivá s cieľom využitia takto vzniknutého tepla.

13. Jediným produktom elektrárne, ktorý sa používa v zariadení na výrobu hliníka, je elektrický prúd. Tento sa pri elektrolýze vedie cez horúcu tavenú soľnú zmes, aby sa v tejto tavenine obsiahnutý kysličník hlinitý zmenil na hliník. Toto využitie je priame. Z tohto dôvodu záleží na tom, či v prípade elektrického prúdu vyrobeného v elektrárni ide o produkt spaľovania.

14. Elektrický prúd nie je ani látkovým produktom spaľovania a ani teplom. Vyrába sa tak, že teplo vzniknuté pri spaľovaní vyrába paru, ktorá poháňa generátor. Až tento

generátor vyrába elektrický prúd. Aby bol zahrnutý elektrický prúd, musel by sa pojem produkt spaľovania vykladať tak extenzívne, že by zahŕňal aj produkty, ktoré sa iba nepriamo dajú spojiť so spaľovaním. To ale pravdepodobne nezodpovedá zvyčajnému jazykovému používaniu tohto pojmu.

B — *O výnimočnom charaktere článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80*

15. V neprospech širokého výkladu pojmu produkt spaľovania hovorí aj skutočnosť, že určuje rozsah výnimky zo všeobecného pravidla. Výnimky sa majú vykladať reštriktívne [3], aby sa všeobecné pravidlá nezbavili účinku. Zaradenie ako výnimka vyplýva z úvah uvedených nižšie.

16. Článok 2 bod 7 prvá veta smernice 2001/80 definuje spaľovacie zariadenie ako technické zariadenie, v ktorom sa okysličujú palivá na účely využitia takto vyrobeného tepla. Takéto zariadenia majú podliehať stanoveným hraničným hodnotám, ak prekročia emisné limity podľa článku 1, to znamená 50 megawattov nominálneho tepelného vstupu, a ak sú podľa článku 2 bodu 7 druhej vety určené na výrobu energie.

17. Toto všeobecné pravidlo uskutočňuje ciele smernice, a síce zníženie emisií oxidov dusíka a oxidu siričitého (odôvodnenie smernice č. 2 až 6), ako aj prachu (odôvodnenie smernice č. 10) z veľkých spaľovacích zariadení. To zodpovedá v článku 2 a článku 174 ES (teraz po zmene článku 3 ods. 3 ZEU, ako aj článku 191 ZFEU, pozri aj preambulu ZEU) stanovenému celkovému cieľu európskej politiky životného prostredia, podporovať vysoký stupeň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. Čím viac zariadení musí dodržiavať emisné limity, tým viac sa podporujú tieto ciele.

18. Na rozdiel od názoru Spojeného kráľovstva neobsahujú ostatné ustanovenia článku 2 bodu 7 upresnenie pojmu spaľovacie zariadenie, ale obmedzenia. Vylučujú zariadenia

3 — Pozri rozsudky z 29. apríla 2004, Kapper (C-476/01, Zb. s. I-5205, bod 72), z 8. júna 2006, WWF Italia a i. (C-60/05, Zb. s. I-5083, bod 34), z 26. októbra 2006, Komisia/Španielsko (C-36/05, Zb. s. I-10313, bod 31), zo 14. júna 2007, Komisia/Fasko (C-342/05, Zb. s. I-4713, bod 25), z 1. apríla 2008, Parlament/Komisia (C-14/06 a C-295/06, Zb. s. I-1649, bod 71) a z 12. novembra 2009, TeliaSonera Finland (C-192/08, Zb. s. I-10717, bod 40).

napriek tomu, že takisto ide o spaľovacie zariadenia. V znení článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80 sa to vyslovene uvádza, keďže podľa toho je smernica uplatniteľná na zariadenia na výrobu energie s *výnimkou* tých, ktoré priamo využívajú produkty spaľovania vo výrobných procesoch.

C — *O cieľoch výnimiek*

19. Takisto nie sú zjavné ciele úpravy, ktoré by požadovali, aby sa pojem produkt spaľovania v rozpore s všeobecným jazykovým používaním vykladal extenzívne, ako to navrhuje Spojené kráľovstvo.

20. Výnimka pre priame využívanie produktov spaľovania vo výrobných procesoch vychádza z pôvodného znenia článku 2 bodu 7 v smernici 88/609/EHS [4], ktorú nahradila smernica 2001/80. V pôvodnom znení doplnila Rada bez ďalšieho uvedenia dôvodov návrh Komisie [5] o podobnú výnimku, ako aj o výnimky pre určité druhy zariadení, ktoré sú doteraz uvedené v písm. a) až g). Ani smernica 2001/80 neuvádza ciele výnimiek, ktoré by mohli pomôcť pri výklade.

21. Podľa Komisie sú výnimky založené na nasýtení odpadových plynov, ktoré vznikli pri spaľovaní, priamym použitím produktov spaľovania vo výrobných procesoch. Komisia vychádza z toho, že tieto plyny pri priamom použití prichádzajú do styku s inými materiálmi a z tohto dôvodu sú znečistené silnejšie ako pri izolovaných procesoch spaľovania. Emisné limity smernice 2001/80 ale vychádzajú z oddelených procesov spaľovania.

22. Táto úvaha by vylúčila elektrický prúd, keďže jeho použitie na výrobu produktov nemá akýkoľvek vplyv na emisie elektrárne. Elektrický prúd by sa mohol taktiež distribuovať do vnútroštátnej elektrickej siete bez toho, aby vznikli iné emisie.

4 — Smernica Rady 88/609/EHS z 24. novembra 1988 o obmedzení emisií znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia (Ú. v. ES L 336, s. 1).

5 — Návrh smernice Rady o obmedzení emisií znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia (Ú. v. 1984, C 49, s. 1). Nasledujúce zmeny Komisie sú uvedené v Ú. v. 1985, C 76, s. 6.

23. Teória Komisie ale predpokladá, že produktmi spaľovania sú iba odpadové plyny. Naopak sa nemôže použiť vtedy, ak je získané teplo takisto produktom spaľovania a používa sa priamo bez toho, aby sa odpadové plyny znečistili inými látkami. Teplo je aj podľa názoru Komisie produktom spaľovania. Z tohto dôvodu je názor Komisie protirečivý.

24. Podľa Spojeného kráľovstva sú výnimky výsledkom porovnania nákladov na uplatnenie emisných limitov a ich prínosu pre životné prostredie. To môže platiť pre druhy zariadení vyslovene uvedené v článku 2 bode 7 písm. a) až j) smernice 2001/80. Pretože pre jednotlivé druhy zariadení je možné posúdiť náklady a prínos určitých emisných limitov.

25. Abstraktne formulovaná výnimka podľa článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80 však nemôže byť založená na porovnaní nákladov a prínosu. Nie je možné predpokladať, aké náklady a aký prínos by bol spojený s uplatňovaním emisných limitov na zariadenia, ktoré nie sú určené na výrobu energie alebo ktoré používajú produkty spaľovania priamo vo výrobných procesoch.

26. Bolo by ale predstaviteľné, že článok 2 bod 7 druhá veta smernice 2001/80 je zameraný na to, aby zvýhodnil výrobné procesy, ktoré sú odkázané na nasadenie veľkých spaľovacích zariadení. Produkty takýchto procesov by mohli byť v medzinárodnej hospodárskej súťaži znevýhodnené z dôvodu dodatočných nákladov na základe prísnejších emisných limitov.

27. Táto myšlienka v zásade platí pre dotknutú kombináciu elektrárne a zariadenia na výrobu hliníka. Spojené kráľovstvo tvrdí, že by sa ohrozila ďalšia výroba hliníka, ak by na elektráreň bola uplatniteľná smernica.

28. Článok 2 bod 7 druhá veta smernice 2001/80 ale jednoznačne vyjadruje, že sa má výnimka udeliť iba v prípade mimoriadne úzkeho prepojenia medzi výrobným procesom a procesom spaľovania. Potrebné je *priame* použitie produktov spaľovania vo výrobnom procese.

29. Prepojenie je najsilnejšie, ak do úvahy pre použitie prichádzajú iba priame produkty

spaľovania, to znamená teplo a produkty chemickej reakcie spaľovania. Ak sa tento okruh použiteľných produktov naopak rozšíri o nepriame produkty spaľovania ako elektrický prúd, tak sa uvoľní prepojenie medzi výrobným procesom a spaľovaním.

30. V neprospech takéhoto uvoľnenia hovorí skutočnosť, že sa elektrický prúd môže prepravovať na väčšie vzdialenosti a z tohto dôvodu môže pochádzať z rozličných zdrojov. Môže sa vyrábať bez nasadenia veľkého spaľovacieho zariadenia, napr. pomocou vodnej alebo jadrovej energie. Na rozdiel od toho sa priamo používané teplo musí vyrábať nablízku a z toho dôvodu môže logicky pochádzať iba z určitých lokálne existujúcich zdrojov. Týmito miestami sú spravidla veľké spaľovacie zariadenia.

31. Komisia v tejto súvislosti právom zdôrazňuje, že by sa výroba hliníka v Lynemouth v európskej hospodárskej súťaži bezdôvodne zvýhodnila, ak by na túto uhoľnú elektráreň nebola uplatniteľná smernica 2001/80. Európski konkurenti poberajú svoj elektrický prúd zo všeobecnej siete a preto znášajú náklady na dodržanie emisných stropov pri výrobe elektrickej energie.

32. Dochádza navyše ešte k bezdôvodnému zvýhodneniu elektrárne voči iným výrobcom elektrickej energie, keďže sa približne 9 % dodáva do všeobecnej siete.

33. Rozšírenie výnimky podľa článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80 na uhoľnú elektráreň, ktorej výroba elektrickej energie je v zásade určená pre susediacu hliníkáreň, sa má zamietnuť.

D — *O systematike výnimiek*

34. Na rozdiel od názoru Spojeného kráľovstva ani výnimka pre kaupre uvedená v článku 2 bode 7 tretej vete písm. g) smernice 2001/80 nevedie k inému výkladu druhej vety.

35. Spojené kráľovstvo považuje výnimky pre špecifické druhy zariadení uvedené v článku 2 bode 7 tretej vete smernice 2001/80 za prípady, na ktoré sa má uplatniť abstraktná právna úprava podľa druhej vety. Podľa tretej

vety sa smernica neuplatňuje *najmä* na druhy zariadení uvedené v písm. a) až j). V terajšom znení sa toto „najmä“ ale nedá považovať za odkaz na druhú vetu, keďže druhy zariadenia uvedené v písm. h) až j) nemajú nutne súvislosť s výrobným procesom, ktorý druhá veta vyslovene predpokladá.

36. Z tohto dôvodu sa Spojené kráľovstvo odvoláva na pôvodné znenie článku 2 bodu 7 v smernici 88/609/EHS. Táto argumentácia je pochybná už preto, lebo v predmetnej veci ide o právnu úpravu smernice 2991/80. Nepresvedčí ale ani pri izolovanom výklade starého práva.

37. Článok 2 bod 7 smernice 88/609/EHS okrem abstraktnej výnimky obsahoval iba dnešné písm. a) až g), ktoré majú súvislosť s výrobným procesom. Podľa názoru Spojeného kráľovstva ukazuje v tej dobe posledný vyslovene uvedený druh zariadenia, kaupre, dnes písm. g), že sa pojem produkt spaľovania má vykladať extenzívne a že zahŕňa aj nepriame produkty spaľovania ako elektrická energia.

38. Kaupre prenášajú teplo spaľovacieho procesu na vzduch, ktorý sa následne vháňa do vysokej pece na podporu výroby železa. Zahriatemu odpadovému plynu zo spaľovania sa odoberie teplo a cez výmurovku, ktorá slúži ako akumulátor tepla, sa toto teplo prenesie na vzduch.

39. Na rozdiel od názoru Spojeného kráľovstva nerelativuje táto výnimka pojem produkt spaľovania. Týka sa použitia priameho produktu spaľovania, a síce tepla. [6]

40. Pravdou ale je, že kaupre nie sú prípady na ktoré sa má uplatňovať abstraktná výnimka podľa článku 2 bodu 7 druhej vety smernice 2001/80. Produkt spaľovania teplo sa nepoužíva priamo, ale nepriamo po prenesení odpadových plynov na dve ďalšie média, výmurovku a vzduch. Z tohto dôvodu je výnimka pre kaupre indíciou pre to, že špecifické výnimky podľa článku 2 ods. 7 už v znení

6 — Pozri vyššie bod 12.

smernice 88/609 nekonkretizovali abstraktnú výnimku, ale boli založené na porovnaní nákladov a úžitku určitých uplatnení smernice.[7] Ďalšie výnimky doplnené smernicou 2001/80, ktoré sa zrejme už nemohli uviesť v druhej vete, tento prístup potvrdzujú.

41. V súčasnosti prejednávaný návrh Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o priemyslových emisiách (integrovaná prevencia a zníženie znečisťovania životného prostredia)[8], ktorého cieľom je zlúčenie rozličných smerníc vrátane smernice 2001/80, pokračuje ďalej touto cestou. Na rozdiel od špecifických výnimiek podľa článku 2 ods. 7 tretej vety písm. a) až j) smernice 2001/80 sa zdá, že abstraktná výnimka podľa druhej vety v ňom už obsiahnutá nie je.[9] Namiesto toho Rada navrhuje iné výnimky.[10] Nepočíta sa však so špeciálnou výnimkou pre zariadenia, akým je elektráreň Lynemouth.

E — *Návrh*

42. Vzhľadom na vyššie uvedené je preto potrebné konštatovať, že nasadenie elektrickej energie na výrobu hliníka nie je priamym použitím produktov spaľovania vo výrobnom procese. Z toho vyplýva, že sa na elektráreň Lynemouth majú uplatňovať emisné limity podľa smernice 2001/80 a žalobe sa má vyhovieť.

V — O trovách

43. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

7 — Úvaha týkajúca sa kauprov mohla byť založená na tom, že kaupre spravidla spaľujú kychtový plyn, ktorý vzniká vo vysokých peciach a šetria tým energiu. Tento plyn je už znečistený, takže aj pri čistení nasadením najlepšej dostupnej techniky, sa nedosiahne emisný limit pre použitie plynného paliva. Pre oxidy dusíka (NOx) je podľa prílohy VI smernice 2001/80 stanovených 200 až 300 mg/Nm3, pri použití najlepšej dostupnej techniky však vzniká až 350 mg/Nm3. („Best Available Techniques Reference Document on the Production of Iron and Steel", [December 2001, s. vii a 212, http://eippcb.jrc.es/reference/_download.cfm?twg=isp&file=isp_bref_1201.pdf]; Tento document Komisia vypracovala v spolupráci s expertmi členských štátov na základe smernice Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia [Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80], kodifikovanej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia [Ú. v. EÚ L 24, s. 8]).

8 — KOM(2007) 844 v konečnom znení.

9 — Pozri článok 3 bod 19 a článok 31 ods. 2 návrhu Komisie, ako aj článok 28 spoločného postoja Rady, document Rady 11962/09 zo 16. novembra 2009.

10 — Pozri návrh odôvodnenia spoločného postoja, dokument Rady 1196/09 ADD 1 zo 16. novembra 2009, s. 8.

VI — Návrh

44. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

„1. Spojené kráľovstvo si nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2001/80/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2001 o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia z veľkých spaľovacích zariadení tým, že sa zdráha túto smernicu uplatňovať na elektráreň Lynemouth.

2. "Spojené kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.