SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT, predstavljeni 10. decembra 2009[1]

I – Uvod

1. Med Komisijo in Združenim kraljestvom obstaja spor o tem, ali mora elektrarna na premog, ki proizvaja električno energijo za proizvodnjo aluminija, spoštovati mejne vrednosti iz Direktive 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav[2]. Pri tem gre za emisije žveplovega dioksida, dušikovih oksidov in prahu.

2. V konkretnem primeru je treba razjasniti, ali je električna energija produkt zgorevanja, saj se Direktiva ne uporablja za velike kurilne naprave, pri katerih se produkti zgorevanja uporabljajo neposredno v proizvodnih procesih.

II – Pravni okvir

3. V skladu s členom 1 se Direktiva 2001/80 uporablja za kurilne naprave z nazivno vhodno toplotno močjo 50 MW ali več, ne glede na vrsto uporabljenega goriva (trdno, tekoče ali plinasto).

4. Kurilna naprava pomeni v skladu s členom 2, točka 7, prvi stavek, vsako tehnično napravo, v kateri goriva oksidirajo, da se uporabi tako nastala toplota.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 309, str. 1; v različici, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 o prilagoditvi Direktiv 73/239/EGS, 74/557/EGS in 2002/83/ES na področju okolja zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (UL L 363, str. 368).

5. V zvezi s področjem uporabe Direktive je v členu 2, točka 7, drugi do četrti stavek, še določeno:

„Ta direktiva se uporablja le za kurilne naprave, ki so namenjene proizvodnji energije, razen za tiste, pri katerih se produkti zgorevanja uporabljajo neposredno v proizvodnih procesih. Zlasti se ta direktiva ne uporablja za naslednje kurilne naprave:

(a) naprave, v katerih se produkti zgorevanja uporabljajo za neposredno segrevanje, sušenje ali drugo obdelave predmetov ali materialov, npr. peči za ponovno segrevanje, peči za toplotno obdelavo;

(b) naprave za naknadno zgorevanje, to je kakršne koli tehnične naprave, namenjene čiščenju odpadnih plinov s sežigom, ki ne obratujejo kot samostojna kurilna naprava;

(c) naprave za regeneracijo katalizatorjev iz kreking procesov;

(d) naprave za pretvorbo vodikovega sulfida v žveplo;

(e) reaktorje, ki se uporabljajo v kemični industriji;

(f) koksarniške peči;

(g) rekuperatorje toplote pri plavžih;

(h) katere koli tehnične naprave, ki se uporabljajo za pogon vozila, ladje ali zrakoplova;

(i) plinske turbine, ki se uporabljajo na naftnih ploščadih;

(j) plinske turbine z dovoljenjem, izdanim pred 27. novembrom 2002, ali plinske

turbine, ki so po mnenju pristojnega organa predmet popolne vloge za dovoljenje pred 27. novembrom 2002, če naprava začne obratovati najkasneje 27. novembra 2003, kar pa ne vpliva na člen 7(1) in Prilogo VIII(A) in (B);

Naprave, ki jih poganjajo dizelski, bencinski in plinski motorji, niso vključene v to direktivo."

III – Dejansko stanje, postopek in predlogi

6. Proizvajalec aluminija že dlje upravlja elektrarno na premog v Lynemouthu na vzhodni obali Anglije. Proizvodnja električne energije se skoraj v celoti nameni za proizvodnjo aluminija z elektrolizo aluminijevega oksida (t. i. Hall-Héroultov postopek) v sosednjem obratu. Le približno 9 % proizvedene električne energije se odvede v energetsko omrežje.

7. Združeno kraljestvo vsaj od začetka leta 2006 za to elektrarno ne uporablja več Direktive 2001/80. V nasprotju s tem pa Komisija meni, da je elektrarna dolžna izpolnjevati zahteve iz Direktive. Komisija je Združenemu kraljestvu to sporočila z dopisom z dne 29. junija 2007, s katerim ga je pozvala, naj predloži stališča („pisni opomin"). Združeno kraljestvo v odgovoru z dne 31. avgusta 2007 ni odstopilo od svojega stališča. Komisija je zato 23. oktobra 2007 sprejela obrazloženo mnenje. V njem je določila dvomesečni rok za odpravo očitkov.

8. Ker je Združeno kraljestvo v odgovoru z dne 21. decembra 2007 vztrajalo pri svojem stališču, je Komisija 25. julija 2008 vložila zadevno tožbo. Komisija predlaga, naj:

– ugotovi, da Združeno kraljestvo s tem, da je zavrnilo uporabo Direktive 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav v elektrarni Lynemouth, ni izpolnilo obveznosti iz te direktive;

– Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska naloži plačilo stroškov.

9. Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne, Komisiji pa naloži plačilo stroškov.

IV – Presoja

10. Elektrarna Lynemouth mora, če spada na področje Direktive, spoštovati mejne vrednosti za obstoječe naprave. Gre za kurilno napravo z nazivno vhodno toplotno močjo nad 50 MW v smislu člena 1 in člena 2, točka 7, prvi stavek, Direktive 2001/80.

11. Vendar je v skladu s členom 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 glede uporabe te direktive tudi predvideno, da je elektrarna kurilna naprava, ki je namenjena proizvodnji energije, a se *produkti zgorevanja ne uporabljajo neposredno v proizvodnih procesih*. Elektrarna je sicer namenjena proizvodnji energije, toda med strankama je sporno, ali se produkti zgorevanja v elektrarni uporabljajo neposredno pri proizvodnji aluminija.

A – *Pojem produkta zgorevanja*

12. Pojem produkta zgorevanja (*produit de combustion*, *product of combustion*) je mogoče razlagati različno. Če upoštevamo le snovi, gre za odpadne pline, pepel in druge ostanke. Vendar se razume, da se toplota, ki nastane pri zgorevanju, prav tako obravnava kot produkt zgorevanja. Za kurilno napravo je namreč v skladu s členom 2, točka 7, prvi stavek, Direktive 2001/80 značilno ravno to, da goriva oksidirajo, da se uporabi tako nastala toplota.

13. Edini produkt elektrarne, ki se uporablja v obratu aluminija, je električna energija. Ta se pri elektrolizi aluminijevega oksida dovaja prek vročih grelnih tekočin, da se aluminijev oksid, ki ga staljena mešanica vsebuje, pretvori v aluminij. V tem primeru je uporaba neposredna. Iz tega izhaja, da je odločilno, ali gre pri električni energiji, ki nastane v elektrarni, za produkt zgorevanja.

14. Električna energija ni niti snovni produkt zgorevanja niti toplota. Proizvaja se tako, da toplota, ki nastaja pri zgorevanju, proizvaja paro, ki poganja generator. Šele ta generator

proizvaja električno energijo. Zato bi bilo treba pojem produkta zgorevanja, da bi zajeli električno energijo, razlagati tako široko, da bi zajemal tudi produkte, ki so le posredno povezani z zgorevanjem. To pa ne bi bilo skladno z uporabo pojma v vsakdanjem jeziku.

B – *Značilnosti izjeme člena 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80*

15. Široki razlagi pojma produkta zgorevanja nasprotuje tudi, da pojem določa obseg izjeme od splošnega pravila. Izjeme je treba razlagati ozko,[3] zato da se splošna pravila ne izvotlijo. Opredelitev kot izjema izhaja iz spodaj navedenih razmišljanj.

16. V skladu s členom 2, točka 7, prvi stavek, Direktive 2001/80 je kurilna naprava opredeljena kot vsaka tehnična naprava, v kateri goriva oksidirajo, da se uporabi tako nastala toplota. Take naprave morajo spoštovati določene mejne vrednosti, če presegajo vrednost praga na podlagi člena 1, torej nazivno vhodno toplotno moč 50 MW, in biti v skladu s členom 2, točka 7, drugi stavek, namenjene proizvodnji energije.

17. S tem splošnim pravilom se uresničujejo cilji Direktive, namreč zmanjšanje emisij dušikovih oksidov in žveplovega dioksida (uvodne izjave od 2 do 6) ter prahu (uvodna izjava 10) iz velikih kurilnih naprav. To ustreza skupnemu cilju evropske okoljske politike, navedenemu v členih 2 ES in 174 ES (po spremembi postala člen 3(3) PEU in člen 191 PDEU, glej tudi preambulo PEU), da se spodbujata visoka raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. Kolikor več naprav mora spoštovati mejne vrednosti, toliko bolj se spodbujajo ti cilji.

18. V nasprotju z mnenjem Združenega kraljestva preostale določbe iz člena 2, točka 7, ne vsebujejo podrobne opredelitve pojma kurilne naprave, temveč vsebujejo omejitve.

3 – Glej sodbe z dne 29. aprila 2004 v zadevi Kapper (C-476/01, Recueil, str. I-5205, točka 72); z dne 8. junija 2006 v zadevi WWF Italia in drugi (C-60/05, ZOdl., str. I-5083, točka 34); z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (C-36/05, ZOdl., str. I-10313, točka 31); z dne 14. junija 2007 v zadevi Komisija proti Finski (C-342/05, ZOdl., str. I-4713, točka 25); z dne 1. aprila 2008 v združenih zadevah Parlament in Danska proti Komisiji (C-14/06 in C-295/06, ZOdl., str. I-1649, točka 71) in z dne 12. novembra 2009 v zadevi TeliaSonera Finland (C-192/08, ZOdl., str. I-10717, točka 40).

Te določbe izključujejo nekatere naprave, čeprav gre prav tako za kurilne naprave. Besedilo člena 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 to izrecno določa, saj se Direktiva uporablja za naprave, ki so namenjene proizvodnji energije, *razen* za tiste, pri katerih se produkti zgorevanja uporabljajo neposredno v proizvodnih procesih.

C – *Cilji izjem*

19. Iz ureditve tudi ni mogoče razbrati ciljev, ki bi zahtevali, naj se pojem produkta zgorevanja v nasprotju s pomenom v vsakdanjem jeziku razlaga široko, kot predlaga Združeno kraljestvo.

20. Izjema glede uporabe produktov zgorevanja neposredno v proizvodnih procesih izhaja iz prvotne različice člena 2, točka 7, Direktive 88/609/EGS[4], ki jo je nadomestila Direktiva 2001/80. V prvotni različici je Svet brez dodatne navedbe razlogov dopolnil predlog Komisije[5] s podobno izjemo in z izjemami za nekatere vrste naprav, ki so danes navedene v podtočkah od (a) do (g). Tudi Direktiva 2001/80 ne navaja ciljev izjem, ki bi bili lahko v pomoč pri razlagi.

21. Komisija meni, da izjeme temeljijo na povečanju vsebnosti škodljive snovi v odpadnih plinih pri zgorevanju, do katerega pride zaradi uporabe produktov zgorevanja neposredno v proizvodnih procesih. Komisija izhaja iz tega, da ti odpadni plini pri neposredni uporabi pridejo v stik z drugimi materiali, zato so močneje onesnaženi kot pri ločenih procesih zgorevanja. Mejne vrednosti v Direktivi 2001/80 pa so naravnane na ločene procese zgorevanja.

22. Ob upoštevanju tega preudarka bi bila električna energija izključena, saj uporaba te energije pri proizvodnji produktov nikakor ne vpliva na emisije elektrarne. Električna energija bi se lahko tudi dovajala v nacionalno energetsko omrežje, ne da bi to povzročilo dodatne emisije.

4 – Direktiva Sveta 88/609/EGS z dne 24. novembra 1988 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav (UL L 336, str. 1).

5 – Predlog Direktive Sveta o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav (UL L 1984, *C* 49, str. 1). Naknadne spremembe Komisije so objavljene v UL 1985, *C* 76, str. 6.

23. Vendar teorija Komisije predpostavlja, da so odpadni plini edini produkti zgorevanja. Te teorije pa ni mogoče sprejeti, če je nastala toplota prav tako produkt zgorevanja in se uporabi neposredno, ne da bi bili odpadni plini onesnaženi z drugimi snovmi. Toplota pa je tudi po mnenju Komisije produkt zgorevanja. Iz tega izhaja, da je stališče Komisije protislovno.

24. Po mnenju Združenega kraljestva so izjeme rezultat uravnoteženja stroškov uporabe mejnih vrednosti in koristi, ki izhajajo iz te uporabe, za okolje. To bi lahko veljalo za izrecno navedene vrste naprav iz člena 2, točka 7, od (a) do (j), Direktive 2001/80. Za posamezne vrste naprav je namreč mogoče presoditi, kakšni so stroški in koristi upoštevnih mejnih vrednosti.

25. Nasprotno pa abstraktno oblikovana izjema iz člena 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 ne more temeljiti na uravnoteženju stroškov in koristi. Tega, kakšni stroški in koristi bi bili povezani s tem, da bi se mejne vrednosti uporabile za naprave, ki niso namenjene proizvodnji energije, oziroma da bi se produkti zgorevanja uporabili neposredno v proizvodnih procesih, ni mogoče predvideti.

26. Vendar si je mogoče zamisliti, da bi bil cilj člena 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 v tem, da bi se dala prednost tistim proizvodnim procesom, ki potekajo v velikih kurilnih napravah. V okviru mednarodne konkurence so produkti takih procesov lahko v slabšem položaju zaradi dodatnih stroškov na podlagi strožjih mejnih vrednosti.

27. To načeloma drži za zadevno kombinacijo elektrarne in obrata aluminija. Združeno kraljestvo navaja, da bi bila nadaljnja proizvodnja aluminija ogrožena, če bi za elektrarno veljala Direktiva.

28. V členu 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 je vsekakor jasno določeno, da se izjema lahko prizna samo v primeru zelo tesne povezave proizvodnega procesa s procesom zgorevanja: zahteva se uporaba produktov zgorevanja *neposredno* v proizvodnem procesu.

29. Povezava je najtesnejša, kadar se za uporabo upoštevajo samo neposredni produkti

zgorevanja, to pomeni toplota in reakcijski produkti zgorevanja. Če pa se krog uporabnih produktov razširi na posredne produkte zgorevanja, kot je električna energija, povezava med proizvodnim procesom in zgorevanjem oslabi.

30. Taki oslabitvi povezave nasprotuje to, da se električna energija lahko prenaša prek večjih razdalj in da posledično lahko izvira iz različnih virov. Električno energijo je mogoče proizvesti brez uporabe velike kurilne naprave, na primer iz vodne ali jedrske energije. Nasprotno se mora toplota, ki se uporablja neposredno, proizvesti čim bliže zadevnemu kraju, zato običajno lahko izvira le iz nekaterih lokalnih virov. To so praviloma velike kurilne naprave.

31. V zvezi s tem Komisija pravilno poudarja, da bi se v okviru konkurence v Evropi neupravičeno dajala prednost proizvodnji aluminija v Lynemouthu, če elektrarni na premog ne bi bilo treba spoštovati Direktive 2001/80. Evropski konkurenti namreč prejemajo električno energijo iz splošnega omrežja, zato nosijo stroške spoštovanja mejnih vrednosti pri proizvodnji električne energije.

32. Poleg tega se neupravičeno daje prednost elektrarni v primerjavi z drugimi proizvajalci električne energije, saj se približno 9 % proizvedene energije dovede v splošno omrežje.

33. Zato je treba zavrniti razširitev izjeme na podlagi člena 2, točka 7, drugi stavek, Direktive 2001/80 na elektrarno na premog, katere proizvodnja električne energije je v glavnem namenjena za bližnji obrat aluminija.

D – *Sistematika izjem*

34. V nasprotju s stališčem Združenega kraljestva tudi iz izjeme za rekuperatorje toplote pri plavžih iz člena 2, točka 7, tretji stavek, podtočka (g), Direktive 2001/80 ni razvidna drugačna razlaga drugega stavka.

35. Združeno kraljestvo obravnava izjeme za specifične vrste naprav iz člena 2, točka 7, tretji stavek, Direktive 2001/80 kot primere uporabe abstraktnega pravila iz drugega stavka.

V skladu s tretjim stavkom se Direktiva *zlasti* ne uporablja za tiste vrste naprav, ki so navedene v podtočkah od (a) do (j). V današnji različici pa se ta „zlasti“ ne more obravnavati kot sklicevanje na drugi stavek, saj za vrste naprav na podlagi podtočk od (h) do (j) ni značilno obvezno navezovanje na proizvodne procese, ki so izrecno omenjeni v drugem stavku.

36. Združeno kraljestvo se pri tem sklicuje na prvotno različico člena 2, točka 7, iz Direktive 88/609/EGS. Ta utemeljitev je dvomljiva že zato, ker gre v obravnavanem primeru za pravila Direktive 2001/80. Vendar utemeljitev tudi ob ločeni obravnavi starih pravil ni prepričljiva.

37. Člen 2, točka 7, Direktive 88/609/EGS je poleg abstraktne izjeme vseboval le današnje podtočke od (a) do (g), ki se navezujejo na proizvodne procese. Po mnenju Združenega kraljestva je iz zadnje takrat izrecno navedene vrste naprave, namreč rekuperatorjev toplote pri plavžih, ki je danes navedena v podtočki (g), razvidno, da je treba pojem produkta zgorevanja razlagati široko in da vključuje tudi posredne produkte zgorevanja, kot je električna energija.

38. Rekuperatorji toplote pri plavžih prenašajo toploto iz procesa zgorevanja v zrak, ki se nato vpiha v plavž, da se pospeši proizvodnja kovin. Iz segretih odpadnih plinov pri zgorevanju se odvaja toplota, ki se prek kamnov, ki se uporabljajo kot zbiralniki toplote, prenaša v zrak.

39. V nasprotju s tem, kar trdi Združeno kraljestvo, ta izjema ne relativizira pojma produkta zgorevanja. Izjema se nanaša na uporabo neposrednega produkta pri zgorevanju, namreč toplote.[6]

40. Sicer pa je res, da se rekuperatorji toplote pri plavžih ne štejejo za primer uporabe abstraktne izjeme na podlagi člena 2, točka 7, druga poved, Direktive 2001/80. Toplota se kot produkt zgorevanja ne uporablja neposredno, temveč posredno, in sicer prek prehajanja od odpadnih plinov na dva druga medija: kamne in zrak. Zato je izjema za rekuperatorje toplote pri plavžih znak, da specifične izjeme na podlagi člena 2, točka 7,

6 – Glej točko 12 zgoraj.

že v različici Direktive 88/609 niso konkretizirale abstraktne izjeme, temveč so temeljile na uravnoteženju stroškov in koristi pri upoštevni uporabi Direktive.[7] Dodatne izjeme, uvedene z Direktivo 2001/80, ki jih očitno ni več mogoče zajeti z drugim stavkom, potrjujejo ta pristop.

41. Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja)[8], ki ga je sedaj predlagala Komisija in katerega cilj je združitev več direktiv, skupaj z Direktivo 2001/80, še naprej ostaja na tej poti. Zdi se namreč, da abstraktna izjema na podlagi drugega stavka, drugače kot specifične izjeme na podlagi člena 2, točka 7, od (a) do (j), Direktive 2001/80, v tem ni več zajeta.[9] Namesto tega Svet predlaga druge izjeme.[10] Posebna izjema za naprave, kot je elektrarna Lynemouth, pa ni predvidena.

E – *Predlog*

42. Ugotoviti je torej treba, da uporaba električne energije za proizvodnjo aluminija ne pomeni uporabe produktov zgorevanja neposredno v proizvodnem procesu. Mejne vrednosti iz Direktive 2001/80 je zato treba uporabljati za elektrarno Lynemouth, tožbi pa je treba ugoditi.

V – Stroški

43. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

7 – Uravnoteženje za rekuperatorje toplote pri plavžih bi lahko temeljilo na tem, da prek njih praviloma zgoreva plin v martinovki, ki nastaja v plavžih, kar pomeni varčevanje z energijo. Ta plin je že onesnažen, tako da kljub čiščenju ob uporabi najboljše razpoložljive tehnologije ni mogoče doseči mejnih vrednosti za uporabo plinastega goriva. Tako so za dušikove okside (NOX) v skladu s Prilogo VI k Direktivi 2001/80 predvidene vrednosti od 200 do 300 mg/Nm^3, ob uporabi najboljše razpoložljive tehnologije pa je mogoče zaznati vrednosti do 350 mg/Nm^3. („Best Available Techniques Reference Document on the Production of Iron and Steel“ (december 2001, str. vii in 212, http://eippcb.jrc.es/reference/_download.cfm?twg=isp&file=isp_bref_1201.pdf)); Komisija je ta dokument izdelala v sodelovanju s strokovnjaki držav članic na podlagi Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26), ki je bila kodificirana z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, str. 8).

8 – COM(2007) 844 konč.

9 – Glej člen 3, točka 19, in člen 31, drugi odstavek, predloga Komisije ter člen 28 Skupnega stališča Sveta (dokument Sveta 11962/09 z dne 16. novembra 2009).

10 – Glej osnutek utemeljitve Skupnega stališča (dokument Sveta 11962/09 ADD 1 z dne 16. novembra 2009, str. 8).

VI – Predlog

44. Iz tega izhaja, da Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Združeno kraljestvo s tem, da je zavrnilo uporabo Direktive 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav za elektrarno Lynemouth, ni izpolnilo obveznosti iz te direktive.

2. Združenemu kraljestvu se naloži plačilo stroškov postopka.