CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 10 decembrie 2009[1]

I — Introducere

1. Litigiul dintre Comisie și Regatul Unit privește aspectul dacă o centrală electrică pe bază de cărbune care produce energie electrică pentru fabricarea aluminiului trebuie să respecte valorile limită prevăzute de Directiva 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari[2]. Cu privire la acest aspect, este vorba despre emisiile de dioxid de sulf, de oxizi de azot și de praf.

2. În mod concret, trebuie să se clarifice în ce măsură energia electrică este un produs de ardere, întrucât directiva nu se aplică instalațiilor de ardere de dimensiuni mari ale căror produse de ardere sunt utilizate în mod direct într-un proces de fabricație.

II — Cadrul juridic

3. Potrivit articolului 1, Directiva 2001/80 se aplică instalațiilor de ardere a căror putere termică instalată este mai mare sau egală cu 50 MW, indiferent de tipul de combustibil utilizat (solid, lichid sau gazos).

4. Potrivit articolului 2 punctul 7 prima teză, instalație de ardere înseamnă orice aparat tehnic în care combustibilii se oxidează complet pentru a se folosi energia termică astfel generată.

1 — Limba originală: germana.

2 — JO L 309, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 210, în versiunea rezultată ca urmare a modificării prin Directiva 2006/105/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006 de adaptare a Directivelor 73/239/CEE, 74/557/CEE și 2002/83/CE în domeniul mediului, ca urmare a aderării Bulgariei și a României (JO L 363, p. 368, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 147).

5. Cu privire la domeniul de aplicare al directivei, articolul 2 punctul 7 a doua-a patra teză prevede:

„Prezenta directivă se aplică numai instalațiilor de ardere proiectate pentru producerea de energie, cu excepția celor care folosesc direct produsele de ardere în procese de fabricație. În mod specific, această directivă nu se aplică următoarelor instalații de ardere:

(a) instalații în care produsele de ardere sunt utilizate pentru încălzirea directă, uscarea sau orice alt tratament al obiectelor sau al materialelor, de exemplu, pentru reîncălzirea cuptoarelor, a cuptoarelor pentru tratare la căldură;

(b) instalații post-ardere, adică orice aparat tehnic proiectat pentru a purifica gazele reziduale prin ardere și care nu este exploatat ca o instalație de ardere independentă;

(c) instalații pentru regenerarea catalizatorilor de cracare;

(d) instalații pentru conversia hidrogenului sulfurat în sulf;

(e) reactoare folosite în industria chimică;

(f) cuptoare de preîncălzire a cocsului;

(g) caupere;

(h) orice aparat tehnic care se folosește la propulsia unui vehicul, a unei nave sau a unui aparat de zbor;

(i) turbine cu gaz folosite pe platformele maritime;

(j) turbine cu gaz care au fost autorizate înainte de 27 noiembrie 2002 sau care, în conformitate cu opinia autorității

competente, fac obiectul unei cereri complete de autorizare până la 27 noiembrie 2002, cu condiția ca instalația să înceapă să funcționeze până la 27 noiembrie 2003, fără a aduce atingere articolului 7 alineatul (1) și anexei VIII A și B.

Prezenta directivă nu se aplică instalațiilor care funcționează cu motoare diesel, pe benzină sau pe gaz."

III — Situația de fapt, procedura și concluziile părților

6. Un producător de aluminiu operează de mai mult timp o centrală electrică pe bază de cărbune la Lynemouth, pe coasta de est a Angliei. Producția de energie electrică este utilizată aproape în totalitate pentru fabricarea aluminiului prin electroliza aluminei (așa-numitul proces Hall-Héroult) în uzina alăturată. Numai aproximativ 9 % din producția de energie electrică alimentează rețeaua electrică.

7. Cel mai târziu de la începutul anului 2006, Regatul Unit nu mai aplică Directiva 2001/80 în privința acestei centrale electrice. În schimb, Comisia susține că centrala electrică este supusă cerințelor directivei. Prin scrisoarea din 29 iunie 2007, Comisia a invitat Regatul Unit să își prezinte observațiile („scrisoare de punere întârziere"). În răspunsul din 31 august 2007, Regatul Unit nu a renunțat la poziția exprimată. Prin urmare, la 23 octombrie 2007, Comisia a emis un aviz motivat. Prin intermediul acestuia, Comisia a stabilit un ultim termen de două luni pentru a permite Regatului Unit să remedieze obiecțiile care îi fuseseră adresate.

8. Întrucât, în răspunsul din 21 decembrie 2007, Regatul Unit și-a menținut poziția, la 25 iulie 2008, Comisia a formulat prezenta acțiune. Aceasta solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin refuzul de a aplica Directiva 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari centralei electrice din Lynemouth, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive;

— obligarea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.

9. Regatul Unit solicită: respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Apreciere

10. Centrala electrică din Lynemouth trebuie să respecte valorile limită aplicabile instalațiilor existente dacă face parte din domeniul de aplicare al directivei. Este vorba despre o instalație de ardere cu o putere termică instalată mai mare de 50 MW, în sensul articolului 1 și al articolului 2 punctul 7 prima teză din Directiva 2001/80.

11. Totuși, potrivit articolului 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80, aplicarea acesteia presupune și faptul ca centrala electrică să fie o instalație de ardere destinată producerii de energie, iar *produsele de ardere să nu* fie *utilizate în mod direct în procesul de fabricație*. Este adevărat că centrala electrică este destinată producerii de energie, însă litigiul dintre părți privește problema dacă produsele de ardere ale centralei sunt utilizate în mod direct la fabricarea aluminiului.

A — *Cu privire la noțiunea de produs de ardere*

12. Noțiunea de produs de ardere (*produit de combustion, product of combustion*) poate fi interpretată în mod diferit. În cazul în care sunt luate în considerare numai substanțele, acestea ar fi gazele reziduale, cenușa și alte reziduuri. Cu toate acestea, se poate încerca să se considere produs de ardere și energia termică generată de ardere. Astfel, potrivit articolului 2 punctul 7 prima teză din Directiva 2001/80, o instalație de ardere este caracterizată tocmai prin faptul că produsele care urmează a fi arse sunt oxidate în vederea utilizării energiei termice astfel generate.

13. Energia electrică este singurul produs al centralei electrice care este utilizat în uzina de aluminiu. În procesul de electroliză a aluminei, energia electrică traversează o baie de sare topită pentru a transforma în aluminiu alumina conținută în această baie. Această utilizare este directă. Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă energia electrică produsă în centrala electrică constituie un produs de ardere.

14. Energia electrică nu este nici produs fizic de ardere, nici energie termică. Aceasta este produsă astfel: energia termică degajată din ardere produce abur care antrenează un generator. Doar acest generator produce

energie electrică. Pentru a include energia electrică, noțiunea de produs de ardere ar trebui interpretată, prin urmare, într-un mod atât de larg, încât ar include și alte produse care rezultă doar indirect dintr-o ardere. Însă aceasta nu ar corespunde probabil limbajului curent.

B — *Cu privire la caracterul de excepție al articolului 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80*

15. Împotriva unei interpretări în sens larg a noțiunii de produs de ardere se poate arăta de asemenea că aceasta definește domeniul unei excepții de la norma generală. Excepțiile sunt de strictă interpretare[3] pentru ca reglementările generale să nu fie golite de conținut. Calificarea drept excepție rezultă din următoarele împrejurări.

16. Articolul 2 punctul 7 prima teză din Directiva 2001/80 definește o instalație de ardere drept orice aparat tehnic în care combustibilii se oxidează complet pentru utilizarea energiei termice astfel generată. Asemenea instalații sunt considerate a fi supuse valorilor limită prevăzute dacă acestea depășesc valoarea maximă prevăzută la articolul 1, respectiv putere termică instalată de 50 MW, și dacă sunt destinate producerii de energie potrivit articolului 2 punctul 7 a doua teză.

17. Această normă generală concretizează obiectivele directivei, și anume reducerea emisiei, din instalațiile de ardere de mari dimensiuni, de oxizi de azot și de dioxid de sulf [considerentele (2)-(6)], precum și de praf [considerentul (10)]. Aceasta răspunde obiectivului global al politicii europene în domeniul mediului, prevăzut la articolele 2 CE și 174 CE [devenite, după modificare, articolul 3 alineatul (3) TUE și articolul 191 TFUE; a se vedea de asemenea Preambulul TUE], de a promova un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului. Cu cât numărul de instalații care trebuie să respecte valorile limită este mai ridicat, cu atât aceste obiective sunt încurajate mai puternic.

18. Contrar opiniei exprimate de Regatul Unit, celelalte dispoziții ale articolului 2 punctul 7 nu conțin o precizare a noțiunii de instalație de ardere, ci o restrâng. Aceasta

3 — A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Kapper (C-476/01, Rec., p. I-5205, punctul 72), Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, Rec., p. I-5083, punctul 34), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Spania (C-36/05, Rec., p. I-10313, punctul 31), Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, Rep., p. I-4713, punctul 25), Hotărârea din 1 aprilie 2008, Parlamentul European/Comisia (C-14/06 și C-295/06, Rep., p. I-1649, punctul 71), și Hotărârea din 12 noiembrie 2009, TeliaSonera Finland (C-192/08, Rep., p. I-10717, punctul 40).

reiese în mod expres din modul de redactare a articolului 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80, deoarece, potrivit acestei dispoziții, directiva este aplicabilă instalațiilor de producere a energiei, *cu excepția* celor care utilizează în mod direct produsul de ardere în procesele de fabricație.

C — *Cu privire la obiectivele excepțiilor*

19. Din reglementare nu reiese nici vreun obiectiv al normei care ar impune interpretarea largă a noțiunii de produs de ardere, contrară limbajului curent, după cum propune Regatul Unit.

20. Excepția aplicabilă utilizării directe a produselor de ardere în procesele de fabricație face trimitere la versiunea inițială a articolului 2 punctul 7, cuprinsă în Directiva 88/609/CEE[4], înlocuită prin Directiva 2001/80. În versiunea inițială, fără o indicare a motivelor, Consiliul a completat propunerea Comisiei[5] cu o excepție similară, precum și cu excepții care au vizat anumite tipuri de instalații care sunt prevăzute în prezent la literele (a)-(g). Directiva 2001/80 nu menționează nici obiectivele excepțiilor care ar putea fi de ajutor în vederea interpretării.

21. În opinia Comisiei, excepțiile se întemeiază pe o contaminare a gazelor reziduale de ardere cu poluanți, cauzată de utilizarea directă a produselor de ardere în procesele de fabricație. Comisia consideră că, atunci când sunt utilizate în mod direct, aceste gaze reziduale intră în contact cu alte materiale și că, prin urmare, sunt poluate mai mult decât în cadrul unor procese de ardere izolate. Comisia consideră însă că valorile limită prevăzute de Directiva 2001/80 vizează procesele de ardere izolate.

22. Acest raționament ar exclude energia electrică, întrucât utilizarea acesteia pentru fabricarea produselor nu are efecte asupra emisiilor provenite de la centrala electrică. Energia electrică ar putea deopotrivă să alimenteze rețeaua națională de energie electrică fără a genera alte emisii.

4 — Directiva 88/609/CEE a Consiliului din 24 noiembrie 1988 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari (JO L 336, p. 1).

5 — Propunere de directivă a Consiliului privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari (JO 1984, C 49, p. 1). Modificările ulterioare ale Comisiei sunt reproduse în JO 1985, C 76, p. 6.

23. Teoria Comisiei presupune însă că numai gazele reziduale sunt produse de ardere. În schimb, aceasta nu are efecte atunci când energia termică generată este deopotrivă un produs de ardere și este utilizată în mod direct fără ca gazele reziduale să fie poluate de alte substanțe. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, energia termică este și un produs de ardere. Prin urmare, teza Comisiei este contradictorie.

24. Regatul Unit consideră că excepțiile sunt rezultatul unei evaluări comparative a costurilor generate de aplicarea valorilor limită și a utilității acestora pentru mediu. Este posibil ca aceasta să se aplice tipurilor de instalații enumerate expres la articolul 2 punctul 7 literele (a)-(j) din Directiva 2001/80. Astfel, este posibilă aprecierea costurilor și a avantajelor valorilor limită determinate pentru tipurile specifice de instalații.

25. Dimpotrivă, formularea abstractă a excepției prevăzute la articolul 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80 nu poate fi întemeiată pe o evaluare comparativă a costurilor și a avantajelor. Nu pot fi prevăzute costurile sau avantajele care ar avea legătură cu aplicarea valorilor limită în cazul instalațiilor care nu sunt destinate producerii energiei sau care nu utilizează în mod direct produse de ardere în procesele de fabricație.

26. Cu toate acestea, nu se poate imagina că articolul 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80 urmărește să privilegieze procesele de fabricație care depind de intervenția instalațiilor de ardere de mari dimensiuni. Produsele rezultate din asemenea procese pot fi dezavantajate în cadrul concurenței internaționale prin costuri suplimentare rezultate din valori limită mai stricte.

27. Această apreciere se aplică în principiu combinării în cauză dintre o centrală electrică și o uzină de aluminiu. Regatul Unit susține că, în cazul în care centrala electrică ar fi supusă directivei, continuarea producției de aluminiu ar fi amenințată.

28. Articolul 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001 prevede însă în mod expres că o derogare se consideră acordată numai dacă există o legătură specifică strânsă între procesul de fabricație și procesul de ardere; acesta prevede utilizarea *directă* a produselor de ardere într-un proces de fabricație.

29. Legătura cea mai puternică există atunci când este vizată o utilizare doar a produselor directe de ardere, și anume energia termică

și produsele de reacție rezultate din ardere. Dimpotrivă, dacă domeniul produselor utilizabile este extins la produsele indirecte de ardere, precum energia electrică, legătura dintre procesul de fabricație și ardere se destinde.

30. Împrejurarea potrivit căreia energia electrică poate fi transportată pe distanțe destul de lungi și, prin urmare, poate proveni din surse diferite se opune unei asemenea destinderi a legăturii. Aceasta poate fi produsă fără intervenția unei instalații de ardere de dimensiuni mari, de exemplu, prin energia hidraulică sau nucleară. În schimb, energia termică utilizată în mod direct trebuie produsă în proximitate și, prin urmare, poate proveni în mod specific numai din surse determinate, existente la scară locală. Acestea sunt, în mod normal, instalațiile de ardere de mari dimensiuni.

31. În acest context, Comisia susține în mod întemeiat că producția de aluminiu de la Lynemouth ar fi în mod injust avantajată în cadrul concurenței intraeuropene dacă centrala electrică pe bază de cărbune nu ar respecta Directiva 2001/80. Astfel, concurenții europeni se aprovizionează cu energie electrică din rețeaua generală și suportă, așadar, costurile aferente respectării valorilor limită în cadrul producției de energie electrică.

32. În plus, există un avantaj nejustificat în favoarea centralei electrice în raport cu alți producători de energie electrică, deoarece aproximativ 9 procente din producție sunt vândute în rețeaua generală.

33. Prin urmare, trebuie respinsă o extindere a excepției prevăzute la articolul 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80 în cazul unei centrale electrice pe bază de cărbune a cărei producție de energie electrică este destinată în principal unei uzine de aluminiu alăturate.

D — Cu privire la structura excepțiilor

34. Contrar opiniei exprimate de Regatul Unit, nici excepția prevăzută la articolul 2 punctul 7 a treia teză litera (g) din Directiva 2001/80 nu determină o interpretare diferită a celei de a doua teze.

35. Regatul Unit consideră excepțiile aplicabile unor tipuri speciale de instalații, enumerate la articolul 2 punctul 7 a treia teză din Directiva 2001/80, drept cazuri de aplicare a normei abstracte prevăzute la a doua teză. Potrivit celei de a treia teze, directiva nu se

aplică *în special* tipurilor de instalații enumerate la literele (a)-(j). În versiunea actuală, acest „în special" nu poate fi considerat o trimitere la a doua teză, deoarece tipurile de instalații cuprinse la literele (a)-(j) nu prezintă o legătură imperativă cu procesele de fabricație prevăzute expres în a doua teză.

36. Prin urmare, Regatul Unit invocă versiunea inițială a articolului 2 punctul 7, cuprinsă în Directiva 88/609/CEE. Această argumentare este contestabilă, întrucât, în speță, litigiul privește dispozițiile Directivei 2001/80. Aceasta nu este însă convingătoare nici dacă se examinează dreptul anterior în mod izolat.

37. În plus față de excepția abstractă, la articolul 2 punctul 7 din Directiva 88/609/CEE erau cuprinse numai literele (a)-(g) actuale, care prezintă legătură cu procesele de fabricație. În opinia Regatului Unit, ultimul tip de instalație expres citată la acel moment, cauperele, prevăzute în prezent la litera (g), arată că noțiunea de produs de ardere trebuie interpretată larg și că include deopotrivă produsele de ardere indirecte precum energia electrică.

38. Cauperele transmit energia termică rezultată dintr-un proces de ardere către aerul care este apoi injectat într-un furnal pentru a contribui la producerea fierului. Energia termică se degajă din gazele reziduale calde generate de ardere și este transmisă în aer prin intermediul cărămizilor refractare.

39. Contrar susținerilor Regatului Unit, această excepție nu stabilește o legătură cu noțiunea de produs de ardere. Aceasta privește utilizarea unui produs direct de ardere, și anume energia termică[6].

40. Este însă adevărat că aceste caupere nu constituie un caz de aplicare a derogării abstracte prevăzute la articolul 2 punctul 7 a doua teză din Directiva 2001/80. Produsul de ardere reprezentat de energia termică este utilizat nu în mod direct, ci indirect, după un transfer al gazelor reziduale către alte două suporturi, cărămizile și aerul. Prin urmare, excepția aplicabilă cauperelor este un indiciu care permite să se considere că excepțiile specifice prevăzute la articolul 2 punctul 7, cuprinse deja în versiunea Directivei 88/609,

6 — A se vedea punctul 12 de mai sus.

nu reprezentau o concretizare a derogării abstracte, ci se întemeiau pe o evaluare comparativă a costurilor și a avantajelor unor aplicări specifice ale directivei[7]. Această abordare este confirmată prin derogările suplimentare adăugate prin Directiva 2001/80, care, în mod vădit, nu pot fi încadrate în a doua teză.

41. Propunerea Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării)[8], care face în prezent obiectul dezbaterii și care urmărește fuzionarea diferitelor directive, printre care și Directiva 2001/80, urmează această direcție. Astfel, spre deosebire de excepțiile specifice prevăzute la articolul 2 punctul 7 a treia teză literele (a)-(j) din Directiva 2001/80, s-ar părea că nu ar mai fi prevăzută derogarea abstractă cuprinsă în a doua teză[9]. Consiliul propune mai degrabă alte excepții[10]. Cu toate acestea, nu este prevăzută o excepție specifică referitoare la instalații precum centrala electrică din Lynemouth.

E — *Concluzie*

42. Pe scurt, trebuie, așadar, să se constate că utilizarea energiei electrice pentru producerea aluminiului nu reprezintă o utilizare directă a produselor de ardere într-un proces de fabricație. Prin urmare, se impune aplicarea valorilor limită stabilite prin Directiva 2001/80 în privința centralei electrice din Lynemouth și admiterea acțiunii.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

43. Conform articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

7 — Evaluarea comparativă în privința cauperelor ar putea fi întemeiată pe faptul că ard în mod normal gazul care ia naștere în furnale și că economisesc astfel energie. Acest gaz este deja poluat, astfel încât, în pofida unei epurări prin utilizarea celei mai bune tehnici disponibile, nu sunt atinse valorile limită de utilizare a combustibililor gazoși. Astfel, potrivit anexei VI la Directiva 2001/80, pentru oxizii de azot (NOx) sunt prevăzute 200-300 mg/Nm^3; or, prin utilizarea celei mai bune tehnici disponibile, sunt emise până la 350 mg/Nm^3 („Best Available Techniques Reference Document on the Production of Iron and Steel", decembrie 2001, p. vii și 212, http://eippcb.jrc.es/reference/_download.cfm?twg=isp&file=isp_bref_1201.pdf); Comisia a elaborat acest document în colaborare cu experți din state membre pe baza Directivei 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183), codificată prin Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 24, p. 8).

8 — COM(2007) 844 final.

9 — A se vedea articolul 3 punctul 19 și articolul 31 alineatul (2) din Propunerea Comisiei, precum și articolul 28 din Poziția comună a Consiliului, Documentul 11962/09 al Consiliului din 16 noiembrie 2009.

10 — A vedea proiectul de expunere de motive al Poziției comune, Documentul 11962/09 ADD 1 al Consiliului din 16 noiembrie 2009, p. 8.

VI — Concluzie

44. Prin urmare, propunem Curții să decidă după cum urmează:

1) Prin refuzul de a aplica Directiva 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari centralei electrice din Lynemouth, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

2) Obligă Regatul Unit la plata cheltuielilor de judecată.