

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

22 päivänä huhtikuuta 2010*

Asiassa C-346/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 25.7.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja A. Alcover San Pedro, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään L. Seeboruth, avustajanaan D. Wyatt, QC,

vastajaana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit G. Arestis, J. Malenovský, T. von Danwitz ja D. Šváby (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.12.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23.10.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/80/EY (EYVL L 309, s. 1) mukaisia veloitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että tätä direktiiviä sovelletaan Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd:n (jäljempänä Alcan)

Lynemouthissa Koillis-Englannissa käyttämään voimalaitokseen (jäljempänä Lynemouthin voimalaitos)

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Direktiivi 2001/80, jolla korvattiin tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan pääsevien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 24.11.1988 annettu neuvoston direktiivi 88/609/ETY (EYVL L 336, s. 1), on osa yhteisön strategiaa happamoitumisen torjumiseksi, ja sen tavoitteena on vähentää rikkidioksidi-, typenoksidi- ja hiukkaspäästöjä, jotka ovat peräisin suurista polttolaitoksista, joiden nimellislämpöteho on vähintään 50 megawattia. Tästä rajoituksesta säädetään direktiivin 2001/80 liitteissä III–VII, joiden nojalla näihin laitoksiin sovelletaan päästöjen raja-arvoja, jotka ilmaistaan näiden saastuttavien aineiden enimmäispitoisuuksina savukaasuissa.

- 3 Direktiivin 2001/80 6 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Olemassa olevat suuret polttolaitokset ovat merkittäviä rikkidioksidi- ja typenoksidipäästöjen lähteitä yhteisössä, ja näitä päästöjä on vähennettävä. Sen vuoksi on tarpeen mukauttaa lähestymistapaa suurten polttolaitosten alan erillisiin ominaispiirteisiin jäsenvaltioissa.

--

(11) Sähköntuotantolaitokset ovat tärkeä osa suurten polttolaitosten alaa.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi koskee polttoainetyypistä (kiinteä, nestemäinen, kaasumainen) riippumatta polttolaitoksia, joiden nimellisteho on vähintään 50 MW.”

5 Saman direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

7) 'polttolaitoksella' teknisiä laitteita, joissa polttoaineet hapetetaan, jotta täten syntyvää lämpöä voidaan käyttää.

Tätä direktiiviä sovelletaan vain energiantuotantoon tarkoitettuihin polttolaitoksiin, lukuun ottamatta niitä, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa. Tätä direktiiviä ei sovelleta erityisesti seuraaviin laitoksiin:

- a) laitokset, joissa palamistuotteita käytetään suoraan lämmitykseen, kuivaukseen tai esineiden tai materiaalien muuhun käsittelyyn, esimerkiksi uudelleenlämmitysunit ja lämpökäsittelyunit,

- b) jälkipolttolaitokset, toisin sanoen kaikki tekniset laitteet, jotka on suunniteltu puhdistamaan savukaasuja polttamalla ja joita ei käytetä erillisinä polttolaitoksina,

- c) katalyyttisiä krakkaus-katalyyttejä regeneroivat laitteet,

- d) laitteet, joilla rikkivety muunnetaan rikiksi,

- e) kemianteollisuudessa käytetyt reaktorit,

- f) koksaaamot,

- g) Cowperin ilmankuumentimet,

- h) ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen käyttövoiman tuottamiseen käytettävät tekniset laitteet,

- i) offshore-lautoilla käytettävät kaasuturbiinit,

- j) kaasuturbiinit, joille on myönnetty lupa ennen 27 päivää marraskuuta 2002 tai joiden osalta on toimivaltaisen viranomaisen näkemyksen mukaan jätetty täydellinen lupahakemus ennen 27 päivää marraskuuta 2002 edellyttäen että laitos on otettu käyttöön viimeistään 27 päivänä marraskuuta 2003, sanotun kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan 1 kohdan ja liitteessä VIII olevan A ja B osan soveltamista.

Laitokset, jotka toimivat diesel-, bensiini- tai kaasukäyttöisillä moottoreilla, eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaa.

Kun kaksi tai useampia uusia laitoksia rakennetaan siten, että toimivaltaisten viranomaisten mielestä niiden savukaasut voitaisiin tekniset ja taloudelliset tekijät huomioon ottaen poistaa yhteisen piipun kautta, tällaisten laitosten muodostamaa kokonaisuutta pidetään yhtenä yksikkönä;

--”

- 6 Direktiivin 2001/80 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli 1.1.2008 mennessä vähennettävä olemassa olevien polttolaitosten päästöjä huomattavasti joko toteuttamalla asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että olemassa olevat laitokset noudattavat tämän direktiivin liitteissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja, tai varmistamalla, että kyseiset laitokset kuuluvat kansallisen päästöjen vähentämistä koskevan suunnitelman piiriin. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, jotka olivat päättäneet soveltaa kansallista päästöjen vähentämistä koskevaa suunnitelmaa, oli ilmoitettava se komissiolle 27.11.2003 mennessä ja komission oli arvioitava kuuden kuukauden kuluessa tästä ilmoituksesta, täyttääkö suunnitelma 4 artiklan 6 kohdassa säädetyt vaatimukset.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 7 Yhdistynyt kuningaskunta toimitti 27.11.2003 päivätyllä kirjeellä komissiolle ensimmäisen version kansallisesta päästöjen vähentämistä koskevasta suunnitelmastaan, jossa Lynemouthin voimalaitos mainittiin niiden polttolaitosten joukossa, joihin sovelletaan direktiiviä 2001/80. Tämä jäsenvaltio toimitti 28.4.2005 ajantasaistetun suunnitelman, jossa myös mainittiin tämä laitos. Se kuitenkin poisti kyseisen laitoksen kansallisen päästöjen vähentämistä koskevan suunnitelmansa tarkastetusta versiosta, joka toimitettiin komissiolle 28.2.2006.
- 8 Komissio ilmoitti 4.9.2006 päivätyllä kirjeellä Yhdistyneelle kuningaskunnalle, että se katsoi, ettei kyseisen laitoksen poistaminen suunnitelmasta ollut yhteensopivaa direktiivin 2001/80 kanssa. Kyseinen jäsenvaltio totesi 2.2.2007 päivätyssä vastauksessaan, että Lynemouthin voimalaitokseen oli sovellettava tämän direktiivin 2 artiklan 7 alakohdassa säädettyä yleistä poikkeusta sillä perusteella, että se oli täysin integroitu alumiinisulattoon ja toimi ainoastaan tämän metallin tuotantoa varten. Se korosti myös tämän voimalaitoksen vähäistä vaikutusta ympäristöön ja vaaraa siitä,

että Alcan joutuisi lakkauttamaan alumiinisulaton käyttämisen, jos sähköntuotantolaitokseen sovellettaisiin kyseisessä direktiivissä säädettyjä rajoituksia.

- 9 Komissio osoitti 29.6.2007 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, johon tämä jäsenvaltio vastasi 31.8.2007 päivätyllä kirjeellä.

- 10 Komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, ja se osoitti 23.10.2007 Yhdistyneelle kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti sitä lopettamaan väitetyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kahden kuukauden määräajassa lausunnon vastaanottamisesta.

- 11 Koska komissio ei ollut vakuuttunut argumenteista, joilla Yhdistynyt kuningaskunta oli 21.12.2007 päivätyssä kirjelmässään vastannut perusteltuun lausuntoon, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

- 12 Komissio väittää, että direktiiviä 2001/80 sovelletaan Lynemouthin voimalaitokseen, ja muistuttaa, että myös Yhdistynyt kuningaskunta oli aluksi tätä mieltä, koska se oli sisällyttänyt tämän laitoksen kansallisen päästöjen vähentämistä koskevan suunnitelmansa eri versioihin ja oli poistanut sen vasta tarkastetusta versiosta, joka toimitettiin komissiolle 28.2.2006.

- 13 Komission mukaan direktiiviä 2001/80 sovelletaan kaikkiin polttolaitoksiin lukuun ottamatta direktiivin 2 artiklan 7 alakohdassa nimenomaisesti poissuljettuja laitoksia, joita ovat
- polttolaitokset, joita ei ole tarkoitettu energiantuotantoon (jäljempänä poikkeus 1)

 - polttolaitokset, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa (jäljempänä poikkeus 2)

 - tämän 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–f alakohdassa mainitut laitokset, jotka ovat esimerkkejä poikkeuksista 1 ja 2, sekä

 - kyseisen 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g–j alakohdassa ja 2 artiklan 7 alakohdan kolmannessa alakohdassa luetellut poikkeukset sui generis.
- 14 Komissio toteaa, että kaikkiin direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–f alakohdassa tarkoitettuihin laitoksiin sovelletaan poikkeusta 1 tai 2 ja että on loogista, että niihin ei sovelleta kyseistä direktiiviä, koska siinä vahvistettua metodologiaa tai päästöjen raja-arvoja ei voida helposti soveltaa niihin. Se toteaa tästä, että direktiivillä 2001/80 pyritään sääntelemään polttoaineiden palamisessa (hapettamisessa) syntyneitä päästöjä ja että menetelmä, jonka avulla päästöjen raja-arvot

lasketaan, perustuu olettamaan, jonka mukaan päästöt, joiden odotetaan syntyvän polttolaitoksessa poltettavien polttoaineiden palamisesta, ovat ennustettavissa. Kun polttoaineen palamisprosessista peräisin olevat kuumat savukaasut sekoittuvat muiden sellaisten aineiden kanssa, joita ei normaalisti yhdistetä palamisprosessiin ennen päästöjä, tulokset eivät ole riittävän ennustettavia, eikä direktiivissä polttoaineiden palamista varten vahvistettuja päästöjen raja-arvoja voida soveltaa.

- 15 Komissio myöntää, että sitä vastoin direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g–j alakohdassa tarkoitetut laitokset eivät liity poikkeukseen 1 eivätkä poikkeukseen 2, ja toteaa, että ne ovat poikkeuksia sui generis.
- 16 Erityisesti direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g alakohdassa mainituista Cowperin ilmankuumentimista, joita koskevaan esimerkkiin Yhdistynyt kuningaskunta perustaa väitteidensä olennaisen osan, komissio toteaa, että Cowperin ilmankuumentimet on varustettu lämmön varaajina toimivilla tiilillä, jotka kuumentuvat ollessaan suorassa kosketuksessa polttoaineen palamisessa syntyvien kuumien savukaasujen kanssa, ja kuumia tiiliä käytetään tämän jälkeen kuumentamaan niiden yläpuolella kiertävä kylmä ilma, jotta saadaan aikaan ”kuuma tuuli”, joka tämän jälkeen suunnataan masuuniin. Tiilien kuumentumisen takia Cowperin ilmankuumentimet eroavat olennaisesti kaikista muista polttolaitostyypeistä. Lisäksi masuunien tiilivuoraukseen syntyy usein halkeamia, joita pitkin palamiskaasuihin sekoittuu palamattomia masuunikaasuja. Näiden seikkojen vuoksi direktiivissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja ei voida helposti soveltaa Cowperin ilmankuumentimiin.
- 17 Komissio korostaa, että yhdessäkään niistä laitoksista, joihin viitataan poikkeusta 2 koskevissa säännöksissä, ei käytetä sähköä tuotantoprosessissa, eikä niissä käytetä palamistuotteita varsinaista polttolaitosta lukuun ottamatta.

- 18 Ei ole kiistetty, että poikkeus 1 ei koske Lynemouthin voimalaitosta, eikä siihen komission mukaan voida myöskään soveltaa poikkeusta 2, koska se ei käytä palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa.
- 19 Komissio toteaa, että jos katsottaisiin sen, että valmistusprosessissa käytetään suoraan hyväksi sähköntuotantolaitoksen tuottamaa sähköä, saavan aikaan, että viimeksi mainittuun sovelletaan poikkeusta 2, useat isot polttolaitokset jäisivät direktiivin 2001/80 soveltamisalan ulkopuolelle, mistä aiheutuisi vakavia vaikutuksia ympäristölle.
- 20 Komissio huomauttaa, että Lynemouthin voimalaitos on yhdeksänneksi suurin rikkidioksidin tuottaja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja se tuottaa noin 4 prosenttia kaikista kyseisessä jäsenvaltiossa ilmoitetuista rikkidioksidipäästöistä.
- 21 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että sähköntuotantolaitos, joka on tarkoitettu toimittamaan sähköä elektrolyysin avulla alumiinisulatolle ja joka on rakennettu yksinomaan tätä tarkoitusta varten, on osa teknistä laitetta, johon kuuluu energiantuotantoon tarkoitettu polttolaitos, joka käyttää suoraan hyväkseen palamistuotteita tuotantoprosesseissa ja täyttää näin ollen direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdassa vahvistetut edellytykset poikkeuksen soveltamiselle.
- 22 Ensinnäkin Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että tuotettua sähköä käytetään suoraan hyväksi alumiinintuotantoprosesseissa. Toisin kuin komissio väittää, Alcanin käyttämä tehdas ei voi käyttää samalla tavalla kansallisesta sähköverkosta peräisin olevaa sähköä.

- 23 Toiseksi Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että hiilellä toimivan voimalaitoksen tuottama sähkö on välillinen palamistuote. Direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohta ei koske välittömien palamistuotteiden vaan palamistuotteiden käyttämistä suoraan hyväksi. Sähkön kaltaisen energian, joka tuotetaan polttoaineita hapettamalla, on katsottava olevan palamistuote, koska tämä direktiivi koskee vain polttolaitoksia, joissa polttoaineita hapetetaan energiantuotantoa varten. Kyseisessä 2 artiklan 7 alakohdassa ei täsmennetä, että se koskisi vain välittömiä palamistuotteita, eikä ole asianmukaista tulkita sitä tällä tavalla. Edellytyksenä on suora yhteys palamistuotteiden ja valmistusprosessin välillä eikä palamisen ja valmistusprosessin välillä. Nyt käsiteltävässä asiassa palamisen avulla tuotetun sähkön ja käytetyn valmistusprosessin välillä on suora yhteys, koska sähköä käytetään valmistusprosessissa, jotta voidaan tuottaa alumiinia.
- 24 Cowperin ilmankuumentimien mainitseminen direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g alakohdassa osoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan, että poikkeusta ei sovelleta ainoastaan komission vetoamassa suppeassa merkityksessä. Yhdistynyt kuningaskunta muistuttaa tästä, että direktiivin 88/609 2 artiklan 7 alakohtaan sisältyneestä alkuperäisestä järjestelmästä käy ilmi, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa luetellut tekniikat ovat erityisiä esimerkkejä polttolaitoksista, jotka on jätetty tämän viimeksi mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle joko sen takia, että niitä ei ole tarkoitettu energiantuotantoon tai että ne käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa. Cowperin ilmankuumentimissa käytettävä kuuma ilma ei kuumennu suoraan polttoaineen hapettamisessa vaan välillisesti siten, että polttoaineen hapettamisen jälkeen lämmön varaajina toimivat tiilet kuumentuvat ja puolestaan kuumentavat valmistuksessa käytettävän ilman. Tällä tavalla välillisesti tuotettu energia voidaan asianmukaisesti rinnastaa direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettuun palamistuotteeseen, vaikka kyseessä on välillinen palamistuote, samalla tavalla kuin sähkö on tällainen välillinen palamistuote Lynemouthin voimalaitoksen tapauksessa. Kyseisen 2 artiklan 7 alakohdan asianmukaisen tulkinnan mukaan Cowperin ilmankuumennin liittyy masuuniin samalla tavalla kuin Lynemouthin voimalaitos liittyy Alcanin käyttämään alumiinisulattoon. Molemmat ovat tiettyä tarkoitusta varten toimivia ja valmistusprosesseihin integroituja energialähteitä.

- 25 Toisin kuin komissio väittää, direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g alakohdassa tarkoitettujen Cowperin ilmankuumentimet eivät Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan ole poikkeuksia sui generis. Direktiivin 88/609 2 artiklan 7 alakohdan sanamuodosta käy sen mukaan selvästi ilmi, että poikkeukset sui generis ovat direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan h–j alakohdassa.
- 26 Yhdistynyt kuningaskunta myöntää komission väitteestä, jonka mukaan tämän jäsenvaltion näkemys vaarantaisi vakavalla tavalla direktiivin 2001/80 ulottuvuuden, ettei olisi normaalia, että direktiivin vaatimuksia ei sovellettaisi kaikkiin polttolaitoksiin, jotka tuottavat sähköä, joka on tarkoitettu käytettäväksi suoraan hyväksi valmistusprosesseissa. Se korostaa, että vain, jos laitoksen ainoana tarkoituksena on tuottaa sähköä valmistusprosessiin, se jää soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikki kyseisen direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–i alakohdassa mainitut esimerkit koskevat omaan tarpeeseen käytettäviä energialähteitä, jotka on suunniteltu ja toteutettu näissä säännöksissä mainittuja prosesseja tai toimintoja varten. Se toteaa, että ainoat palamistuotteet, joihin on viitattu, ovat sellaisia, joihin sisältyy energiaa.
- 27 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että yhteisön lainsäätäjä ei ole jättänyt laitoksia direktiivin 2001/80 soveltamisalan ulkopuolelle välttääkseen kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuvia vähäisiä vaikeuksia vaan tasapainottaakseen näiden laitosten sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan seuraavat ympäristöhyödyt ja taloudelliset kustannukset keskenään. Esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevan laitoksen kuulumisesta kyseisen direktiivin soveltamisalaan aiheutuvat taloudelliset ja sosiaaliset kustannukset, jotka liittyvät tämän laitoksen sulkemisvaaraan, mistä aiheutuisi välillisesti tai välittömästi 4000 työpaikan menetys alueella, jolla työttömyysaste on korkea, ylittävät laajalti tästä soveltamisalaan kuulumisesta saatavan vähäisen ympäristöhyödyn, kun otetaan huomioon Alcanin vuosien kuluessa toteuttamat huomattavat investoinnit, joiden tarkoituksena on parantaa suorituskykyä ympäristönäkökohtien kannalta, velvollisuus vähentää rikkipäästöjä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8) nojalla sekä se, että kyseistä tuotantoa on korvattu Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneista laitoksista peräisin olevalla tuonnilla, johon sovelletaan vähemmän tiukkoja ympäristöä

koskevia sääntöjä. Koska alumiinintuotannossa kuluu paljon sähköä ja siihen kohdistuu näin ollen paineita, direktiiviä 2001/80 olisi tulkittava siten, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tiettyä tarkoitusta varten toimivat sähköntuotantolaitokset, jotka toimittavat sähköä elektrolyysiä varten.

- 28 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa vastauksena komission väitteeseen, jonka mukaan yhtäältä muita alumiinisulattoja on jo täytynyt mukauttaa direktiivin 2001/80 vaatimuksiin ja toisaalta ei ole mitään syytä myöntää kilpailuetua Alcanin käyttämälle tehtaalte, että Lynemouthin voimalaitos on jätetty kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle objektiivisten seikkojen perusteella, joita sovelletaan kaikkiin samassa tilanteessa oleviin laitoksiin. Lynemouthin voimalaitos on ainoa Euroopan talousalueella sijaitseva laitos, johon kuuluu omaan tarpeeseen käytettävä energialähde, joka on suunniteltu ja toteutettu sähkön tuottamiseen elektrolyysiä varten.
- 29 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan on loogista vapauttaa tuotantoprosessien energiantoimitusta varten toimivat polttolaitokset, koska niillä on vain yksi ”sisäinen asiakas” ja niillä on näin ollen vain yksi mahdollisuus saada takaisin kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että ne toimivat yhdenmukaisesti direktiivin 2001/80 kanssa. Lisäksi tuotantoprosessin lopputuotteet ovat raaka-aineita, joita myydään kansainvälisillä markkinoilla ja joihin kohdistuu suoraa kilpailua Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden tuottajien taholta, joihin sovelletaan vähemmän tiukkoja säännöksiä ja jotka tuottavat pienemmällä kustannuksella, kun taas muilla kuin tiettyä tarkoitusta varten toimivilla polttolaitoksilla on useita asiakkaita, ne ovat usein jäsenvaltioiden omistuksessa eikä niillä ole todellisia kilpailijoita.
- 30 Yhdistynyt kuningaskunta kiistää komission väitteen, jonka mukaan direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohtaan sisältyy yleinen periaate, jota on tulkittava laajasti, ja kaksi poikkeusta, joita on tulkittava suppeasti. Sen mukaan tähän säännökseen

sisältyy määritelmä kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista sekä määritelmät laitoksista, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa lisäksi, että joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, ettei poikkeuksia ole tulkittava suppeasti silloin, kun tällainen tulkinta vaarantaisi tavoitteet, joihin näillä poikkeuksilla pyritään (asia C-498/03, Kingcrest Associates ja Montecello, tuomio 26.5.2005, Kok., s. I-4427, 29 ja 32 kohta).

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 31 Nyt käsiteltävässä jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevassa kantteessa on tuotu esiin kysymys siitä, onko Lynemouthin voimalaitoksen katsottava olevan polttolaitos, johon direktiiviä 2001/80 sovelletaan.
- 32 Vaikka saattaakin vaikuttaa yllättävältä, kuten komissio väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta mainitsi ensin Lynemouthin voimalaitoksen niiden polttolaitosten joukossa, joihin direktiiviä 2001/80 sovelletaan komissiolle vuosina 2003–2005 kyseisen direktiivin mukaisesti toimitettujen kansallisten päästöjen vähentämistä koskevien suunnitelmien kahdessa ensimmäisessä versiossa samoin kuin kaikissa muissa kertomuksissa tai asiakirjoissa, jotka oli laadittu vuodesta 1990 lähtien viimeksi mainittua direktiiviä edeltäneen direktiivin 88/609 mukaisesti ja jotka olivat lähes identtisiä tämän seikan osalta, mutta että se katsoo nykyään, että kyseiseen voimalaitokseen ei sovelleta direktiivin 2001/80 vaatimuksia, tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä sen kysymyksen kannalta, kuuluuko kyseinen voimalaitos viimeksi mainitun direktiivin soveltamisalaan.
- 33 On selvää, että Lynemouthin voimalaitos on direktiivin 2001/80 1 artiklassa ja 2 artiklan 7 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu polttolaitos, jonka nimellislämpöteho on vähintään 50 megawattia.

- 34 Yhdistynyt kuningaskunta väittää kuitenkin, että kyseinen voimalaitos, joka on rakennettu yksinomaan tarkoituksena toimittaa sähköä viereiseen sulattamoon alumiinin tuotantoa varten, täyttää poikkeuksen soveltamista koskevat edellytykset, joista säädetään direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan tätä direktiiviä sovelletaan vain energiantuotantoon tarkoitettuihin polttolaitoksiin, lukuun ottamatta niitä, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa.
- 35 On tosin totta, että Lynemouthin voimalaitoksen tuottama sähkö käytetään suoraan hyväksi alumiinin valmistusprosessissa. Alcanin käyttämässä laitoksessa käyttöön otetussa Hall-Heroult-menetelmässä alumiinidioksidi syötetään elektrolyyttiin, jossa se liukenee, ja sähkövirta johdetaan anodista katodiin, jolloin alumiinioksidi hajoaa alumiiniksi ja hapeksi ja samalla vapautuu lämpöä, joka pitää elektrolyytin sulana.
- 36 Kuten komissio kuitenkin huomauttaa, sähkö ei ole palamistuote. Palamistuotteita ovat näet savukaasut, tuhkat ja muut jäännökset sekä palamisesta vapautuva lämpö, koska direktiivissä 2001/80 määritellään polttolaitokseksi ”tekniset laitteet, joissa polttoaineet hapetetaan, jotta täten syntyvää lämpöä voidaan käyttää”. Sähkövirta ei ole fyysinen palamistuote eikä lämpöä, vaan se on seurausta sarjasta operaatioita, joissa palamisessa vapautuu lämpöä, joka käytetään tuottamaan höyrykattilassa höyryä, joka puolestaan pyörittää turbiinia, joka tuottaa lopulta sähköä.
- 37 Jos katsottaisiin, että sähkö on ”palamistuote”, tätä käsitettä olisi tulkittava niin laajasti, että siihen sisältyisi myös muita tuotteita, jotka eivät ole suoraan seurausta palamisesta, mikä ei vastaisi tämän ilmaisun normaalia merkitystä tieteellisessä tai jokapäiväisessä kielenkäytössä.

- 38 Direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäinen virke on lisäksi vastoin tällaista ”palamistuotteen” käsitteen laajaa tulkintaa, koska se koskee polttolaitoksia, jotka käyttävät palamistuotteita ”suoraan” hyväkseen valmistusprosesseissa. Valmistusprosessissa ei kuitenkaan käytetä palamistuotteita suoraan hyväksi, jos siihen liittyy välivaiheita – kuten sähköntuotanto – palamisen ja valmistusprosessin välissä.
- 39 ”Palamistuotteen” käsitteen laajaa tulkintaa vastaan puhuu myös se, että tämä käsite määrittelee yleisestä säännöstä tehtävän poikkeuksen ulottuvuuden. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia on näet tulkittava suppeasti, jotta yleisiä sääntöjä ei tehtäisi sisällyksettömiksi (ks. vastaavasti asia C-476/01, Kapper, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-5205, 72 kohta).
- 40 Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, on selvää, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ei pelkästään täsmennetä ”polttolaitoksen” käsitettä tarkemmin vaan jätetään tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tietyt laitokset. Se, että kyseessä on poikkeussäännös, käy lisäksi nimenomaisesti ilmi kyseisen säännöksen sanamuodosta, koska siinä säädetään, että kyseistä direktiiviä sovelletaan energiantuotantoon tarkoitettuihin polttolaitoksiin, ”lukuun ottamatta niitä, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa”.
- 41 Direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava suppeasti erityisesti siksi, että tiettyjen polttolaitosten jättäminen tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on vastoin direktiivin tavoitetta. Kuten käy näet ilmi kyseisen direktiivin neljännestä kuudenteen perustelukappaleesta,

direktiivin tarkoituksena on torjua happamoitumista vähentämällä rikkidioksidi- ja typenoksidipäästöjä, joiden merkittäviä lähteitä suuret polttolaitokset ovat.

- 42 Koska sähköntuotantolaitokset direktiivin 2001/80 11 perustelukappaleen mukaan ovat tärkeimpiä direktiivissä tarkoitettuja polttolaitoksia, kyseisen direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ilmaistun poikkeuksen ulottaminen koskemaan sähköntuotantolaitoksia, joiden tuottama sähkö hyödynnetään suoraan valmistusprosesseissa, häittäisi tämän direktiivin tehokasta vaikutusta.
- 43 Edellä esitetystä seuraa, että Lynemouthin voimalaitokseen ei voida soveltaa direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä poikkeusta, joka koskee polttolaitoksia, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa.
- 44 Millään Yhdistyneen kuningaskunnan väitteistä ei voida kyseenalaistaa tätä toteamusta.
- 45 Ensinnäkin väitteestä, jonka mukaan direktiivissä 2001/80 säädetyt poikkeukset perustuvat päästöjen raja-arvojen soveltamiskustannusten ja tästä seuraavien ympäristöhyötyjen punnintaan, jonka perusteella käsiteltävässä asiassa olisi oikeutettua jättää Lynemouthin voimalaitos tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, on muistutettava heti aluksi, että kyseisessä direktiivissä tai sen esitöissä ei selosteta

syitä, jotka oikeuttaisivat sulkemaan pois sekä yleisesti ja abstraktisti polttolaitokset, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen valmistusprosesseissa, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa mainitut esimerkit tietyistä laitoksista.

- 46 Komission mukaan polttolaitokset, joihin näitä poikkeuksia sovelletaan, on jätetty direktiivin 2001/80 soveltamisalan ulkopuolelle siksi, että palamisessa syntyviin savukaasuihin sekoittuu epäpuhtauksia, kun palamistuotteita käytetään suoraan hyväksi valmistusprosesseissa, siten, että tämän direktiivin liitteissä yksittäisiä palamisprosesseja varten säädettyjä metodologiaa ja päästöjen raja-arvoja ei voida soveltaa niihin suoraan. Komissio on myös osoittanut, että kaikkien kyseisen direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa tarkoitettujen laitostyyppien osalta palamisessa syntyviin savukaasuihin sekoittuu epäpuhtauksia, ja lisäksi on selvää, että sähkön käytöllä alumiinin tuotannossa ei ole vaikutusta Lynemouthin voimalaitoksen tuottamiin päästöihin.
- 47 Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä sitä, että palamisessa syntyviin savukaasuihin sekoittuu epäpuhtauksia direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa tarkoitetuissa eri laitoksissa, mutta katsoo kuitenkin, että poikkeuksista ei ole säädetty tämän direktiivin soveltamista koskevien vaikeuksien vaan kustannusten ja etujen vertailun perusteella.
- 48 Ei ole tarpeen määrittää kyseisten poikkeusten täsmällistä tarkoitusta, vaan Yhdistyneen kuningaskunnan väite on joka tapauksessa hylättävä, koska direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä abstraktisti muotoiltu poikkeus ei voi perustua kustannusten ja etujen punnintaan. Vaikka on näet mahdollista arvioida raja-arvojen soveltamiseen liittyviä kustannuksia ja

etuja jossain tietyssä laitoksessa ja jopa tämän direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa tarkoitettujen kaltaisissa tietyntyyppisissä laitoksissa, näin ei kuitenkaan voida tehdä laitoksissa, jotka käyttävät palamistuotteita suoraan hyväkseen.

- 49 Toiseksi on väitetty, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan g alakohdassa mainittuihin Cowperin ilmankuumentimiin sovellettava poikkeus osoittaa, että ”palamistuotteen” käsite on ymmärrettävä laajasti ja että se käsittää välilliset palamistuotteet, kuten sähkövirran, ja tältä osin riittää, kun huomautetaan, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 39 kohdassa, että tämä poikkeus koskee palamisen välittömän tuotteen eli lämmön käyttöä. Kyseiset Cowperin ilmankuumentimet näet siirtävät lämmönvaraajina toimivien tiilien välityksellä palamisessa vapautuvaa lämpöä ilmaan, joka suunnataan tämän jälkeen masuuniin helppottamaan valuraudan tuottamista.
- 50 Vaikka onkin selvää, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä abstraktia poikkeusta ei sovelleta Cowperin ilmankuumentimiin, koska palamisessa syntyvää lämpöä käytetään vain välillisesti, tämän ei kuitenkaan voida katsoa tarkoittavan, että kyseistä poikkeusta on tulkittava siten, että laitokset, jotka käyttävät välillisiä palamistuotteita valmistusprosessissa, on jätetty tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.
- 51 Kuten komissio on todennut, kyseessä on säädöstekstin laadintaan liittyvä sellainen poikkeavuus, että Cowperin ilmankuumentimet muodostavat poikkeuksen sui generis eikä niihin sovelleta direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisessa alakohdassa säädettyä abstraktia poikkeusta. Komissio on kuitenkin, ilman että Yhdistynyt

kuningaskunta oli tätä kiistänyt, selostanut ne erityiset syyt, joiden vuoksi direktiivissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja ei voida helposti soveltaa tämänyyppisiin laitoksiin, koska Cowperin ilmankuumentimet poikkeavat lämmönvaraajina toimivien tiilien kuumentumisen vuoksi olennaisesti kaikista muista polttolaitostyypeistä ja koska masuunien tiilivuoraukseen usein muodostuvia halkeamia pitkin palamisessa syntyviin savukaasuihin sekoittuu masuuneissa syntyviä palamattomia kaasuja. Kuten lisäksi julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 40 kohdan alaviitteessä, Cowperin ilmankuumentimet polttavat säännönmukaisesti masuuneissa syntyvää kaasua säästääkseen siten energiaa. Tämä kaasu on jo epäpuhdasta, joten parhaasta käytettävissä olevasta tekniikasta huolimatta ei voida saavuttaa kyseisessä direktiivissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja.

- 52 Se, että direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan h–j alakohdassa säädetään vielä lisää poikkeuksia kolmelle laitostyypille, jotka eivät selvästikään voi enää kuulua tämän direktiivin 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn yleisen ja abstraktin poikkeuksen piiriin, vahvistaa, ettei kyseisen yleisen poikkeuksen merkitystä ja ulottuvuutta voida määrittää erityisen poikkeuksen perusteella.
- 53 On vielä korostettava, että yksikään direktiivin 2001/80 2 artiklan 7 alakohdan toisen alakohdan a–g alakohdassa viitatuista erityisistä poikkeuksista ei koske palamistuotteiden käyttöä polttolaitoksen ulkopuolella eikä sähkön käyttöä valmistusprosessissa.
- 54 Edellä esitetystä seuraa, että direktiiviä 2001/80 sovelletaan Lynemouthin voimalaitokseen ja että komission nostama kanne on hyväksyttävä.

- 55 Näin ollen on todettava, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2001/80 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että tätä direktiiviä sovelletaan Lynemouthin voimalaitokseen.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska se on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23.10.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/80/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että tätä direktiiviä sovelletaan Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd:n Lynemouthissa Koillis-Englannissa käyttämään voimalaitokseen.**

- 2) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset