

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 april 2010*

In zaak C-346/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 25 juli 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en A. Alcover San Pedro als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door L. Seeboruth als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, G. Arestis, J. Malenovský, T. von Danwitz en D. Šváby (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 2009,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PB L 309, blz. 1) niet toe te passen op de elektrische centrale die door Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd (hierna: „Alcan”) wordt

geëxploiteerd te Lynemouth, in het noordoosten van Engeland (hierna: „centrale te Lynemouth”), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Richtlijn 2001/80, die in de plaats is gekomen van richtlijn 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PB L 336, blz. 1), past in de communautaire strategie ter bestrijding van de verzuring en heeft tot doel de emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden en stof door grote stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 50 MW of meer te beperken. Deze beperking is te vinden in de bijlagen III tot en met VII bij richtlijn 2001/80, waarin emissiegrenswaarden, uitgedrukt in maximumconcentraties van deze verontreinigende stoffen in de rookgassen, voor deze installaties worden vastgelegd.

- 3 In de punten 6 en 11 van de considerans van richtlijn 2001/80 staat:

„(6) Grote stookinstallaties dragen in belangrijke mate bij tot de emissie van zwaveldioxide en stikstofoxiden in de Gemeenschap en het is nodig deze emissies te beperken; de benadering moet derhalve worden aangepast aan de uiteenlopende kenmerken van de sector grote stookinstallaties in de lidstaten.

[...]

(11) In de sector grote stookinstallaties nemen installaties voor elektriciteitsopwekking een belangrijke plaats in.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„[Deze] is van toepassing op stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 50 MW of meer, ongeacht het toegepaste brandstoftype (vaste, vloeibare of gasvormige brandstof).”

5 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

7) ‚stookinstallatie’: elk technisch toestel waarin brandstoffen worden geoxideerd teneinde de aldus opgewekte warmte te gebruiken.

Deze richtlijn is enkel van toepassing op stookinstallaties die bestemd zijn voor de opwekking van energie, met uitzondering van die welke de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedés gebruiken. Deze richtlijn is met name niet van toepassing op de volgende verbrandingsinstallaties:

- a) installaties waarin de verbrandingsproducten worden gebruikt voor directe verwarming, droging of enige andere behandeling van voorwerpen of materialen, bijvoorbeeld herverhittingsovens en ovens voor warmtebehandeling;
- b) naverbrandingsinstallaties, dat wil zeggen technische voorzieningen voor de zuivering van rookgassen door verbranding, die niet als autonome stookinstallatie worden geëxploiteerd;
- c) installaties voor het regenereren van katalysatoren voor het katalytisch kraakproces;
- d) installaties om zwavelwaterstof om te zetten in zwavel;
- e) in de chemische industrie gebruikte reactoren;
- f) cokesbatterijovens;

- g) windverhitters van hoogovens;

- h) technische voorzieningen die bij de voortstuwing van een voertuig, schip of vliegtuig worden gebruikt;

- i) gasturbines die op offshore-platforms worden gebruikt;

- j) gasturbines die vóór 27 november 2002 een vergunning hebben gekregen of waarvoor, vóór 27 november 2002, naar het oordeel van de bevoegde autoriteit een volledige vergunning is aangevraagd, mits de installatie niet later dan 27 november 2003 in gebruik genomen wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, lid 1, en bijlage VIII(A) en (B).

Installaties die worden aangedreven door diesel-, benzine- of gasmotoren zijn niet aan deze richtlijn onderworpen.

Wanneer twee of meer afzonderlijke nieuwe installaties zo worden geïnstalleerd dat hun rookgassen naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten, met inachtname van technische en economische omstandigheden, via één gemeenschappelijke schoorsteen zouden kunnen worden uitgestoten, wordt dit samenstel van installaties als één eenheid aangemerkt;

[...]"

- 6 Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2001/80 moesten de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2008 significante reducties van de emissies van de bestaande stookinstallaties bereiken, door ofwel passende maatregelen te treffen om te bewerkstelligen dat de bestaande installaties de in de bijlagen bij deze richtlijn vastgestelde emissiegrenswaarden in acht namen, ofwel ervoor te zorgen dat deze installaties werden onderworpen aan het nationale emissiereductieplan (hierna: „NERP”). Krachtens artikel 4, lid 6, van deze richtlijn diende elke lidstaat die ervoor had gekozen om een NERP toe te passen, de Commissie uiterlijk 27 november 2003 in kennis stellen van dit plan, en de Commissie diende binnen zes maanden na deze kennisgeving te beoordelen of dit plan al dan niet beantwoordde aan de vereisten van artikel 4, lid 6.

Precontentieuze procedure

- 7 Bij brief van 27 november 2003 heeft het Verenigd Koninkrijk de eerste versie van haar NERP bij de Commissie ingediend. In dit plan werd de centrale te Lynemouth vermeld als een van de onder richtlijn 2001/80 vallende stookinstallaties. Op 28 april 2005 heeft deze lidstaat een bijgewerkt NERP ingediend waarin deze installatie eveneens was vermeld. In de herziene versie van zijn NERP, die op 28 februari 2006 bij de Commissie is ingediend, was deze installatie echter niet langer opgenomen.
- 8 Bij brief van 4 september 2006 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk te kennen gegeven dat deze schrapping niet in overeenstemming was met richtlijn 2001/80. In zijn antwoord van 2 februari 2007 heeft deze lidstaat betoogd dat de in artikel 2, punt 7, van deze richtlijn bepaalde algemene uitzondering van toepassing diende te zijn op de centrale te Lynemouth, op grond dat deze volledig was opgenomen in een aluminiumsmelterij en slechts diende tot productie van dit metaal. Hij heeft ook benadrukt dat deze centrale geringe milieugevolgen heeft en dat het gevaar bestaat dat

Alcan de exploitatie van deze aluminiumsmelterij moet stopzetten indien de elektrische centrale de in deze richtlijn bepaalde beperkingen in acht moet nemen.

- 9 Op 29 juni 2007 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk een aanmaningsbrief gestuurd, waarop deze lidstaat bij brief van 31 augustus 2007 heeft geantwoord.

- 10 Op 23 oktober 2007 heeft de Commissie, die dit antwoord niet bevredigend achtte, het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij deze lidstaat heeft verzocht binnen twee maanden na ontvangst van dit advies een einde te maken aan de verweten niet-nakoming.

- 11 Daar de Commissie de door het Verenigd Koninkrijk in zijn brief van 21 december 2007 in antwoord op dit met redenen omkleed advies aangevoerde argumenten niet overtuigend achtte, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

- 12 De Commissie betoogt dat richtlijn 2001/80 van toepassing is op de centrale te Lynemouth en herinnert eraan dat het Verenigd Koninkrijk het daar aanvankelijk mee eens was, aangezien het deze installatie in de verschillende versies van zijn NERP had opgenomen en deze pas in de op 28 februari 2006 bij haar ingediende herziene versie van dit plan heeft geschrapt.

13 Volgens de Commissie is richtlijn 2001/80 van toepassing op alle stookinstallaties, met uitzondering van de installaties die in artikel 2, punt 7, van deze richtlijn uitdrukkelijk zijn uitgesloten, te weten:

- stookinstallaties die niet bestemd zijn voor de opwekking van energie (hierna: „uitzondering 1”);

- stookinstallaties die de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedés gebruiken (hierna: „uitzondering 2”);

- de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met f, vermelde installaties, die voorbeelden zijn van de uitzonderingen 1 en 2, en

- de verschillende uitzonderingen sui generis die zijn opgesomd in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g tot en met j, en in artikel 2, punt 7, derde alinea.

14 Volgens de Commissie vallen alle in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met f, van richtlijn 2001/80 bedoelde installaties onder de uitzonderingen 1 of 2 en is het logisch dat zij niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, omdat de methodologie of de emissiegrenswaarden die deze richtlijn vastlegt, niet gemakkelijk op deze installaties kunnen worden toegepast. Zij zet in dit verband uiteen dat richtlijn 2001/80 tot doel heeft de door de verbranding (oxidatie) van brandstoffen veroorzaakte emissies te reglementeren en dat het procedé voor de berekening van de

emissiegrenswaarden als uitgangspunt heeft dat de emissies die worden verwacht ten gevolge van de verbranding van de voor de stookinstallatie gebruikte brandstof, kunnen worden voorspeld. Wanneer de warme rookgassen die van de verbranding van de brandstof afkomstig zijn, zich vermengen met andere stoffen die normaal gezien niet in verband worden gebracht met een verbrandingsproces vóór de emissie, kunnen de resultaten niet voldoende worden voorspeld en kunnen de door deze richtlijn vastgelegde emissiegrenswaarden voor de verbranding van brandstof niet worden toegepast.

- 15 De Commissie erkent daarentegen dat de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g tot en met j, van richtlijn 2001/80 bedoelde installaties noch met uitzondering 1, noch met uitzondering 2 verband houden, en geeft te kennen dat deze uitzonderingen sui generis zijn.

- 16 Wat meer bepaald de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g, van richtlijn 2001/80 bedoelde „windverhitters” van hoogovens betreft, op het voorbeeld waarvan het Verenigd Koninkrijk de kern van zijn stelling baseert, zet de Commissie uiteen dat deze „windverhitters” zijn uitgerust met vuurvaste stenen die worden verwarmd door rechtstreeks contact met de warme rookgassen die van de verbranding van de brandstof afkomstig zijn, waarbij de vuurvaste stenen vervolgens worden gebruikt voor de verwarming van de koude lucht die boven deze stenen circuleert om de „warme wind” te produceren die vervolgens in de hoogoven wordt geïnjecteerd. Rekening houdend met de verwarming van de stenen, verschillen deze „windverhitters” fundamenteel van elke andere soort stookinstallatie. Bovendien treden vaak barsten op in de stenen bekleding van de kamers, die leiden tot vervuiling van het van de verbranding afkomstige gas door onverbrande hoogovengassen. Door deze twee elementen kunnen de door deze richtlijn vastgelegde emissiegrenswaarden niet gemakkelijk worden toegepast op „windverhitters”.

- 17 De Commissie benadrukt dat in geen van de installaties die zijn bedoeld in de bepalingen die op uitzondering 2 betrekking hebben, de elektriciteit wordt gebruikt in een productieprocedé of de verbrandingsproducten worden gebruikt buiten de stookinstallatie zelf.

- 18 Vaststaat dat uitzondering 1 niet op de centrale te Lynemouth van toepassing is en dat deze centrale evenmin in aanmerking kan komen voor uitzondering 2 omdat zij de verbrandingsproducten niet rechtstreeks in productieprocedés gebruikt.
- 19 De Commissie betoogt dat indien werd aanvaard dat wanneer de door een elektrische centrale opgewekte elektriciteit rechtstreeks in een productieproces wordt gebruikt, uitzondering 2 op deze centrale van toepassing is, talrijke grote stookinstallaties niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/80 zouden vallen, hetgeen ernstige milieugevolgen zou hebben.
- 20 De Commissie merkt op dat de centrale te Lynemouth de negende grootste uitstoter van zwaveldioxide van het Verenigd Koninkrijk is, en voor ongeveer 4% van de totale verklaarde emissies van dit verontreinigende gas in deze lidstaat verantwoordelijk is.
- 21 Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat een elektrische centrale die is bestemd voor de levering van elektriciteit aan een fabriek waar aluminium wordt geproduceerd door elektrolyse en die uitsluitend met dat doel is gebouwd, deel uitmaakt van een technische voorziening die bestaat uit een verbrandingsinstallatie die bestemd is voor de opwekking van energie, die de verbrandingsproducten rechtstreeks gebruikt tijdens de productie en dus voldoet aan de in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2001/80 vastgelegde voorwaarden voor vrijstelling.
- 22 In de eerste plaats voert het Verenigd Koninkrijk aan dat de opgewekte elektriciteit rechtstreeks wordt gebruikt voor de productie van aluminium. De door Alcan geëxploiteerde fabriek kan, anders dan de Commissie betoogt, de van het nationale net afkomstige elektriciteit niet op dezelfde wijze gebruiken.

- 23 In de tweede plaats betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de elektriciteit die wordt opgewekt door een centrale die steenkool gebruikt, een indirect verbrandingsproduct is. Artikel 2, punt 7, van richtlijn 2001/80 betreft niet het rechtstreekse gebruik van rechtstreekse verbrandingsproducten, maar het rechtstreekse gebruik van verbrandingsproducten. De energie, zoals elektriciteit, die wordt opgewekt door de oxidatie van brandstoffen, dient te worden beschouwd als een verbrandingsproduct, aangezien deze richtlijn enkel betrekking heeft op stookinstallaties waarin brandstoffen worden geoxideerd met het oog op de opwekking van energie. Artikel 2, punt 7, preciseert niet dat het enkel rechtstreekse verbrandingsproducten betreft, en het is niet aan te bevelen om deze bepaling aldus uit te leggen. Er moet een rechtstreeks verband zijn tussen de verbrandingsproducten en het productieprocedé, en niet tussen de verbranding en het productieprocedé. In casu is er een rechtstreeks verband tussen de elektriciteit die door de verbranding wordt opgewekt, en het gebruikte productieprocedé, aangezien de elektriciteit door dit productieprocedé wordt gebruikt om aluminium te produceren.
- 24 Dat artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g, van richtlijn 2001/80 „windverhitters” van hoogovens vermeldt, bevestigt dat de vrijstelling niet uitsluitend in de door de Commissie ingeroepen beperkte zin wordt toegepast. Het Verenigd Koninkrijk herinnert er in dit verband aan dat uit het aanvankelijke systeem van artikel 2, punt 7, van richtlijn 88/609 volgt dat de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 2001/80 opgesomde technieken bijzondere voorbeelden zijn van stookinstallaties die van de werkingssfeer van deze laatste richtlijn zijn uitgesloten, ofwel omdat zij niet bestemd zijn voor de opwekking van energie, ofwel omdat zij de verbrandingsproducten rechtstreeks in een productieprocedé gebruiken. De in „windverhitters” gebruikte warme lucht wordt niet rechtstreeks door de oxidatie van de brandstof herverhit, maar indirect ten gevolge van de oxidatie van de brandstof die de vuurvaste stenen verwarmt, welke stenen op hun beurt de lucht die de productie voedt, verwarmen. De energie die op deze manier indirect wordt opgewekt, wordt terecht gelijkgesteld met een verbrandingsproduct in de zin van artikel 2, punt 7, van richtlijn 2001/80, ook al gaat het om een indirect verbrandingsproduct, op dezelfde wijze als elektriciteit een dergelijk indirect product vormt in het geval van de centrale te Lynemouth. Bij een juiste uitlegging van artikel 2, punt 7, is de „windverhitter” op dezelfde wijze verbonden met de hoogoven als de centrale te Lynemouth verbonden is met de door Alcan geëxploiteerde aluminiumsmelterij. In beide gevallen gaat het om voor een bepaald doel bestemde energiebronnen, die in productieprocedés zijn opgenomen.

- 25 Anders dan de Commissie betoogt, zijn de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g, van richtlijn 2001/80 vermelde „windverhitters” van hoogovens geen uitzondering sui generis. Uit de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van richtlijn 88/609 blijkt duidelijk dat de uitzonderingen sui generis zijn opgenomen in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub h tot en met j, van richtlijn 2001/80.
- 26 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat de stelling van het Verenigd Koninkrijk de werkingssfeer van richtlijn 2001/80 ernstig beperkt, geeft deze lidstaat toe dat het abnormaal zou zijn dat geen van de stookinstallaties die elektriciteit opwekken die bestemd is om rechtstreeks voor een productie te worden gebruikt, aan de eisen van deze richtlijn hoeven te voldoen. Hij benadrukt dat een installatie pas is uitgesloten wanneer zij is ontworpen met als enig doel elektriciteit te leveren voor een productieprocedé. Alle in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met i, van deze richtlijn genoemde voorbeelden hebben betrekking op interne energiebronnen, die ontworpen en gebouwd zijn voor bepaalde processen of activiteiten. Er wordt enkel verwezen naar verbrandingsproducten die energie bevatten.
- 27 Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de gemeenschapswetgever installaties niet van de werkingssfeer van richtlijn 2001/80 heeft uitgesloten om kleine ongemakken voor de nationale regulerende organen te vermijden, maar om de milieuvoordeelen af te wegen tegen de economische kosten van de opname van deze installaties in deze werkingssfeer. Wat de aan de orde zijnde installatie betreft, zijn de economische en sociale kosten van de onderwerping van deze installatie aan deze richtlijn, gezien het gevaar voor sluiting van deze installatie — waardoor 4 000 banen rechtstreeks of indirect verloren zouden gaan in een regio waar de werkloosheid hoog is — veel groter dan het geringe milieuvoordeel van deze onderwerping, rekening houdend met de aanzienlijke bedragen die Alcan de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd om de milieuprestaties te verbeteren, met de verplichting om de zwavelemissies te verminderen krachtens richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24, blz. 8), en met de vervanging van de aan de orde zijnde productie door invoer uit installaties van buiten de Europese Unie, waarvoor minder milieuregelgeving geldt.

Aangezien de aluminiumproductie veel energie verbruikt en als dusdanig onder druk staat, dient richtlijn 2001/80 aldus te worden uitgelegd dat voor een bepaald doel bestemde elektrische centrales die elektriciteit leveren voor het elektrolyseproces, zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.

- 28 In antwoord op het argument van de Commissie dat de overige aluminiumproducenten zich reeds aan de eisen van richtlijn 2001/80 hebben moeten aanpassen en dat er geen enkele reden is om een concurrentievoordeel te verlenen aan de door Alcan geëxploiteerde fabriek, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de centrale te Lynemouth van de werkingssfeer van deze richtlijn is uitgesloten om objectieve redenen die gelden voor alle installaties die zich in dezelfde situatie bevinden. De centrale te Lynemouth is de enige installatie in de Europese Economische Ruimte die een interne energiebron bevat die is ontworpen en gebouwd voor de opwekking van elektriciteit die is bestemd voor het elektrolyseproces.
- 29 Het is logisch dat die stookinstallaties voor de voeding van productieprocedures zijn bestemd, aangezien deze installaties slechts één „interne klant” hebben en dus slechts over één middel beschikken om de kosten te verrekenen die worden gemaakt om aan richtlijn 2001/80 te voldoen. Bovendien zijn de eindproducten van het productieproces grondstoffen die op de internationale markten worden verhandeld en ondervinden zij rechtstreekse concurrentie van buiten de Unie gevestigde producenten, die aan minder strenge regelgeving zijn onderworpen en tegen lagere kosten produceren, terwijl stookinstallaties die niet voor een bepaald doel bestemd zijn, aan talrijke klanten leveren, vaak aan de lidstaten toebehoren en geen reële concurrenten hebben.
- 30 Het Verenigd Koninkrijk betwist het argument van de Commissie dat artikel 2, punt 7, van richtlijn 2001/80 een algemeen beginsel bevat, dat ruim moet worden uitgelegd, alsmede twee uitzonderingen die eng moeten worden uitgelegd. Deze bepaling bevat

een definitie van de installaties die onder deze richtlijn vallen en definities van installaties die niet onder deze richtlijn vallen. Voorts heeft het Hof hoe dan ook geoordeeld dat uitzonderingen niet eng mogen worden uitgelegd wanneer een dergelijke uitlegging de doelstellingen van deze uitzonderingen zou schaden (arrest van 26 mei 2005, Kingcrest Associates en Montecello, C-498/03, Jurispr. blz. I-4427, punten 29 en 32).

Beoordeling door het Hof

- 31 In de onderhavige niet-nakomingsprocedure rijst de vraag of de centrale te Lynemouth een stookinstallatie is waarop richtlijn 2001/80 van toepassing is.
- 32 Weliswaar kan het, zoals de Commissie benadrukt, zeker verbazing wekken dat het Verenigd Koninkrijk, na de centrale te Lynemouth te hebben opgenomen in de lijst van onder richtlijn 2001/80 vallende stookinstallaties in de eerste twee versies van het NERP dat overeenkomstig deze richtlijn bij de Commissie is ingediend in de jaren 2003 en 2005 en in alle rapporten of documenten die sinds 1990 zijn opgesteld overeenkomstig richtlijn 88/609, die aan richtlijn 2001/80 voorafging en op vrijwel dezelfde wijze was opgesteld op het aan de orde zijnde punt, thans betoogt dat deze centrale niet aan de eisen van richtlijn 2001/80 is onderworpen, maar dit is irrelevant voor de vraag of deze centrale binnen de werkingssfeer van deze laatste richtlijn valt.
- 33 Vaststaat dat de centrale te Lynemouth een stookinstallatie met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 50 MW in de zin van de artikelen 1 en 2, punt 7, eerste alinea, van richtlijn 2001/80 is.

- 34 Het Verenigd Koninkrijk voert echter aan dat deze centrale, die uitsluitend is gebouwd om elektriciteit te leveren voor de productie van aluminium in de aangrenzende smelterij, voldoet aan de voorwaarden voor vrijstelling die zijn neergelegd in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80, dat bepaalt dat deze richtlijn enkel van toepassing is op stookinstallaties die bestemd zijn voor de opwekking van energie, met uitzondering van die welke de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedures gebruiken.
- 35 Het is zeker juist dat de door de centrale te Lynemouth opgewekte elektriciteit rechtstreeks wordt gebruikt voor de productie van aluminium. Volgens het in de door Alcan geëxploiteerde fabriek gebruikte „Hall-Heroult”-procedé, voeden de aluminiumoxides een elektrolyt waarin zij oplossen en gaat elektrische stroom van anode tot kathode door ontbinding van de aluminiumoxides in aluminium en zuurstof, waarbij de warmte wordt geleverd die bestemd is om de fusie van het elektrolyt in stand te houden.
- 36 Zoals de Commissie betoogt, is elektriciteit echter geen verbrandingsproduct. Bij verbrandingsproducten gaat het immers om afgassen, as en andere residuen en om de warmte die bij de verbranding wordt opgewekt, aangezien richtlijn 2001/80 een stookinstallatie definieert als een „technisch toestel waarin brandstoffen worden geoxideerd teneinde de aldus opgewekte warmte te gebruiken”. Elektrische stroom is noch een fysiek verbrandingsproduct, noch warmte, maar is het gevolg van een reeks verrichtingen waarbij door verbranding warmte ontstaat die wordt gebruikt om in een stoomketel stoom te produceren, welke stoom op zijn beurt een generator aandrijft, die ten slotte elektriciteit opwekt.
- 37 Om elektriciteit als een „verbrandingsproduct” te beschouwen, zou dit begrip zo ruim moeten worden uitgelegd dat het ook betrekking zou hebben op andere producten die niet rechtstreeks het gevolg zijn van verbranding en die niet stroken met de gebruikelijke betekenis van deze uitdrukking in zowel de wetenschap als de omgangstaal.

- 38 Artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 verzet zich bovendien tegen een dergelijke ruime uitlegging van het begrip „verbrandingsproduct”, aangezien het betrekking heeft op stookinstallaties die de verbrandingsproducten „rechtstreeks” in productieprocedés gebruiken. Indien er tussenstappen, zoals de opwekking van elektriciteit, tussen de verbranding en het productieprocedé zijn, kan er geen sprake zijn van rechtstreeks gebruik van de verbrandingsproducten.
- 39 Tegen een ruime uitlegging van het begrip „verbrandingsproduct” pleit ook dat dit begrip de reikwijdte van een uitzondering op een algemene regel bepaalt. Volgens vaste rechtspraak dienen uitzonderingen immers eng te worden uitgelegd, om te voorkomen dat algemene regelingen worden uitgehold (zie in die zin arrest van 29 april 2004, Kapper, C-476/01, Jurispr. blz. I-5205, punt 72).
- 40 Anders dan het Verenigd Koninkrijk betoogt, is het duidelijk dat artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 niet enkel het begrip „stookinstallatie” verduidelijkt, maar ook bepaalde installaties van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit. Dat deze bepaling een afwijking is, volgt overigens uitdrukkelijk uit de bewoordingen ervan, aangezien zij voorschrijft dat deze richtlijn van toepassing is op installaties die bestemd zijn voor de opwekking van energie, „met uitzondering van die welke de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedés gebruiken”.
- 41 Een beperkende uitlegging van artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 is te meer noodzakelijk omdat de uitsluiting van bepaalde stookinstallaties van de werkingssfeer van deze richtlijn indruist tegen de doelstelling van deze

richtlijn. Zoals uit de punten 4 tot en met 6 van de considerans van deze richtlijn blijkt, heeft deze immers tot doel de verzuring te bestrijden door de emissies van zwaveldioxide en stikstofdioxiden, waartoe grote stookinstallaties aanzienlijk bijdragen, te beperken.

- 42 Aangezien ten slotte installaties voor elektriciteitsopwekking in punt 11 van de considerans van richtlijn 2001/80 worden aangemerkt als de belangrijkste stookinstallaties waarop deze richtlijn betrekking heeft, zou een uitbreiding van de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van deze richtlijn neergelegde uitzondering tot elektrische centrales waarvan de opgewekte elektriciteit rechtstreeks wordt gebruikt in een productieprocedé, de nuttige werking van deze richtlijn aantasten.
- 43 Uit het voorgaande volgt dat de centrale te Lynemouth niet in aanmerking kan komen voor de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 neergelegde uitzondering voor stookinstallaties die de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedés gebruiken.
- 44 Geen van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argumenten kan deze vaststelling op losse schroeven zetten.
- 45 Wat in de eerste plaats het argument betreft dat de in richtlijn 2001/80 neergelegde uitzonderingen berusten op een afweging van de kosten van de toepassing van de emissiegrenswaarden en de milieuvoordelen die daaruit voortvloeien, waarvan de afweging in casu de uitsluiting van de centrale te Lynemouth van de werkingssfeer van deze richtlijn zou rechtvaardigen, dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat noch de richtlijn zelf, noch de voorbereidende stukken uiteenzetten

waarom zowel de algemene en abstracte uitsluiting van stookinstallaties die de verbrandingsproducten rechtstreeks in productieprocedés gebruiken, als de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 2001/80 opgenomen voorbeelden van bepaalde installaties gerechtvaardigd zijn.

46 Volgens de Commissie zijn de stookinstallaties die onder deze uitzonderingen vallen, uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2001/80 omdat de verbrandingsgassen worden vervuild door verontreinigende stoffen bij het rechtstreekse gebruik van de verbrandingsproducten in productieprocedés, zodat de in de bijlagen bij deze richtlijn vastgelegde methodologie en emissiegrenswaarden voor de afzonderlijke verbrandingsprocessen daarop niet rechtstreeks van toepassing zijn. De Commissie heeft ook aangetoond dat er voor alle in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, van deze richtlijn bedoelde soorten installaties vervuiling van de verbrandingsgassen optreedt, terwijl daarentegen vaststaat dat het gebruik van de elektriciteit voor de productie van aluminium geen invloed heeft op de emissies van de centrale te Lynemouth.

47 Het Verenigd Koninkrijk betwist het bestaan van deze vervuiling van de verbrandingsgassen in de verschillende in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 2001/80 bedoelde installaties niet, maar het is toch van mening dat de uitzonderingen niet berusten op moeilijkheden bij de toepassing van deze richtlijn, maar op een afweging van de kosten en voordelen.

48 Zonder dat de precieze doelstelling van die uitzonderingen hoeft te worden bepaald, moet het betoog van het Verenigd Koninkrijk hoe dan ook worden afgewezen, aangezien de in abstracto in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 geformuleerde uitzondering niet kan berusten op een afweging van de kosten en voordelen. Het is immers weliswaar mogelijk om de kosten en voordelen van

de toepassing van de emissiegrenswaarden voor een bepaalde installatie of zelfs voor bepaalde soorten installaties, zoals die waarop artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, betrekking heeft, te beoordelen, maar dit kan niet het geval zijn voor installaties die de verbrandingsproducten rechtstreeks gebruiken.

- 49 Wat in de tweede plaats het argument betreft dat de in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub g, van richtlijn 2001/80 opgenomen uitzondering voor „windverhitters” van hoogovens aantoont dat het begrip „verbrandingsproduct” ruim moet worden opgevat en ook betrekking heeft op indirecte verbrandingsproducten zoals elektrische stroom, volstaat het op te merken dat, zoals de advocaat-generaal in punt 39 van haar conclusie heeft gesteld, deze uitzondering betrekking heeft op het gebruik van een rechtstreeks verbrandingsproduct, namelijk warmte. Deze „windverhitters” brengen immers door middel van vuurvaste stenen de uit de verbranding ontstane warmte over naar de lucht, die vervolgens in de hoogoven wordt geïnjecteerd om de productie van ruw ijzer te bevorderen.
- 50 Bij „windverhitters” van hoogovens is weliswaar zeker geen sprake van een geval van toepassing van de abstracte afwijking die in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 is neergelegd, aangezien de uit de verbranding ontstane warmte slechts indirect wordt gebruikt, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat deze afwijking aldus moet worden uitgelegd dat installaties die indirecte verbrandingsproducten in een productieprocedé gebruiken, van de werkingsfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten.
- 51 Zoals de Commissie heeft toegegeven, gaat het daar om een onregelmatigheid in de opstelling van de tekst, in die zin dat deze „windverhitters” een uitzondering sui generis zijn, en niet een toepassing van de abstracte uitzondering die in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2001/80 is vermeld. De Commissie heeft echter, zonder dat het Verenigd Koninkrijk haar heeft tegengesproken, de bijzondere

redenen uiteengezet waarom de door deze richtlijn vastgelegde emissiegrenswaarden niet gemakkelijk op dit soort installatie kunnen worden toegepast. Die redenen zijn dat een „windverhitter” door de verwarming van de vuurvaste stenen fundamenteel verschillend is van elke andere soort stookinstallatie en dat de omstandigheid dat de bekleding van de kamer vaak barsten vertoont, leidt tot vervuiling van de door de verbranding ontstane afgassen door onverbrande hoogovengassen. Het is ook zo, zoals de advocaat-generaal in de voetnoot bij punt 40 van haar conclusie heeft uiteengezet, dat „windverhitters” van hoogovens teneinde energie te besparen vaak gas verbranden dat bij het hoogovenproces vrijkomt, welk gas reeds is verontreinigd, zodat ondanks het gebruik van de beste beschikbare techniek de door deze richtlijn vastgelegde emissiegrenswaarden niet in acht kunnen worden genomen.

- 52 Dat in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub h tot en met j, van richtlijn 2001/80 aanvullende afwijkingen zijn toegevoegd voor drie soorten installaties die duidelijk niet langer kunnen vallen onder de algemene en abstracte uitzondering in artikel 2, punt 7, tweede alinea, eerste zin, van deze richtlijn bevestigt overigens dat de betekenis en de strekking van deze algemene uitzondering niet kunnen worden bepaald op basis van een bijzondere uitzondering.
- 53 Voorts moet worden benadrukt dat geen van de bijzondere uitzonderingen die in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 2001/80 zijn vermeld, betrekking hebben op het gebruik van de verbrandingsproducten buiten de stookinstallatie zelf en evenmin op het gebruik van elektriciteit in een productieprocedé.
- 54 Uit al het voorgaande volgt dat richtlijn 2001/80 van toepassing is op de centrale te Lynemouth en dat het beroep van de Commissie moet worden toegewezen.

- 55 Bijgevolg is het Verenigd Koninkrijk, door richtlijn 2001/80 niet toe te passen op de centrale te Lynemouth, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

Kosten

- 56 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) Door richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, niet toe te passen op de elektrische centrale die door Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd wordt geëxploiteerd te Lynemouth, in het noordoosten van Engeland, is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

- 2) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen