

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 22 kwietnia 2010 r.*

W sprawie C-346/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 25 lipca 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Olivera oraz A. Alcover San Pedro, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu przez L. Seeborutha, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Wyatta, QC,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, G. Arestis, J. Malenovský, T. von Danwitz
i D. Šváby (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu
10 grudnia 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W swej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że, nie zapewniając stosowania dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz.U. L 309, s. 1) do elektrowni prowadzonej przez spółkę Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd (zwanej dalej „Alcan”) w Lynemouth na północnym wschodzie

Anglii (zwanej dalej „elektrownią w Lynemouth”), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

- 2 Dyrektywa 2001/80, która zastąpiła dyrektywę Rady 88/609/EWG z dnia 24 listopada 1988 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz.U. L 336, s. 1) stanowi część wspólnotowej strategii zwalczania zakwaszania i ma za cel ograniczenie emisji ditlenku siarki, tlenków azotu oraz pyłów pochodzących z dużych obiektów energetycznego spalania, których nominalna moc cieplna jest równa lub większa niż 50 MW. Ograniczenie to zostało w praktyce ustanowione w załącznikach III–VII do dyrektywy 2001/80, które nakazują stosowanie w odniesieniu do tych obiektów wartości dopuszczalnych emisji wyrażonych w najwyższych dopuszczalnych stężeniach tych zanieczyszczeń w gazie spalinowym.

- 3 Motywy 6 i 11 dyrektywy 2001/80 stanowią:

„(6) Istniejące duże obiekty energetycznego spalania w znacznym stopniu przyczyniają się do emisji ditlenku siarki i tlenków azotu we Wspólnocie i niezbędne jest zmniejszenie tej emisji. Z tego względu niezbędne jest dostosowanie podejścia różnych charakterystyk sektora dużych obiektów spalania energetycznego w państwach członkowskich.

[...]

- (11) Instalacje do produkcji energii elektrycznej stanowią ważną część sektora dużych obiektów energetycznego spalania”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do obiektów energetycznego spalania, których moc cieplna spalania jest równa lub większa niż 50 MW, niezależnie od rodzaju wykorzystanego paliwa (stałego, płynnego lub gazowego)”.

5 Artykuł 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

- 7) »obekt energetycznego spalania« oznacza każde urządzenie techniczne, w którym paliwa są utleniane w celu wykorzystania wytworzonego w ten sposób ciepła.

Niniejszą dyrektywę stosuje się tylko do obiektów energetycznego spalania przeznaczonych do produkcji energii, z wyjątkiem tych, w których produkty spalania są wykorzystywane bezpośrednio w procesach wytwórczych. W szczególności niniejszej dyrektywy nie stosuje się do następujących obiektów energetycznego spalania:

- a) obiektów, w których produkty spalania są bezpośrednio wykorzystywane do bezpośredniego ogrzewania, suszenia lub dowolnej innej obróbki przedmiotów lub materiałów, np. do pieców grzewczych, pieców do obróbki cieplnej;
- b) obiektów wtórnego spalania, tj. wszelkich urządzeń technicznych przeznaczonych do oczyszczania gazów odlotowych przez spalanie, które nie są prowadzone jako niezależny obiekt energetycznego spalania;
- c) urządzeń do regeneracji katalizatorów w krakowaniu katalitycznym;
- d) urządzeń do konwersji siarkowodoru w siarkę;
- e) reaktorów wykorzystywanych w przemyśle chemicznym;
- f) pieców baterii koksowniczych;

- g) nagrzewnic Cowpera;

- h) wszelkich urządzeń technicznych wykorzystywanych w napędzie pojazdu, statku lub samolotu;

- i) turbin gazowych stosowanych na platformach morskich;

- j) turbin gazowych objętych licencją przed dniem 27 listopada 2002 r. lub które, w opinii właściwych władz, są przedmiotem pełnego wniosku o wydanie licencji przed dniem 27 listopada 2002 r., pod warunkiem że obiekt taki wprowadzany jest do użytku nie później niż dnia 27 listopada 2003 r., bez uszczerbku dla przepisów art. 7 ust. 1 i części A i B załącznika VIII.

Obiekty napędzane silnikami diesla, silnikami benzynowymi i gazowymi nie są objęte przepisami niniejszej dyrektywy.

W przypadku, gdy dwa lub więcej oddzielnych nowych obiektów jest instalowanych w taki sposób, że uwzględniając czynniki techniczne i ekonomiczne, ich gazy odlotowe mogłyby być, w ocenie właściwych władz, odprowadzane przez wspólny komin, to połączenie uformowane przez takie obiekty uważa się za pojedynczą jednostkę;

[...]"

- 6 Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2001/80 państwa członkowskie powinny, najpóźniej do dnia 1 stycznia 2008 r., w znaczącym stopniu zmniejszyć poziomy emisji z istniejących obiektów energetycznego spalania albo poprzez podjęcie odpowiednich przepisów w celu zapewnienia, że istniejące obiekty nie przekraczają określonych w załącznikach do tej dyrektywy wartości dopuszczalnych, albo zapewniając, że te obiekty podlegają krajowym planom zmniejszenia emisji (zwanym dalej „KPZE”). Zgodnie z art. 4 ust. 6 tej dyrektywy wszystkie państwa członkowskie, które zdecydowały się na stosowanie KPZE, musiały podać go do wiadomości Komisji najpóźniej do dnia 27 listopada 2003 r., a ta ostatnia była zobowiązana do dokonania, w terminie sześciu miesięcy od podania jej tego planu do wiadomości, oceny tego, czy plan ten spełnia ustanowione w tym art. 4 ust. 6 kryteria.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 7 Pismem z dnia 27 listopada 2003 r. Zjednoczone Królestwo przedstawiło Komisji pierwszą wersję swego KPZE, która obejmowała, obok innych obiektów energetycznego spalania, których dotyczy stosowanie dyrektywy 2001/80, elektrownię w Lynemouth. W dniu 28 kwietnia 2005 r. to państwo członkowskie przedstawiło zaktualizowany KPZE, także obejmujący ten obiekt. Nie został on już jednak ujęty w zmienionej wersji KPZE, którą to państwo członkowskie przedstawiło Komisji w dniu 28 lutego 2006 r.
- 8 W skierowanym do Zjednoczonego Królestwa piśmie z dnia 4 września 2006 r. Komisja wskazała, że to wyłączenie nie jest zgodne z dyrektywą 2001/80. W swej odpowiedzi z dnia 2 lutego 2007 r. to państwo członkowskie podniosło, że elektrownia w Lynemouth powinna zostać objęta ustanowionym w art. 2 pkt 7 tej dyrektywy mającym ogólny charakter wyjątkiem ze względu na to, iż jest ona całkowicie zintegrowana z hutą aluminium i służy wyłącznie do wytwarzania tego metalu. Zjednoczone Królestwo podkreśliło również niewielki wpływ elektrowni na środowisko oraz ryzyko, że Alcan

będzie zmuszona zakończyć działalność huty aluminium, jeśli ta elektrownia zostanie poddana ustanowionym w tej dyrektywie ograniczeniom.

- 9 W dniu 29 czerwca 2007 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, na które to państwo członkowskie odpowiedziało pismem z dnia 31 sierpnia 2007 r.
- 10 W dniu 23 października 2007 r. Komisja, niezadowolona z udzielonej odpowiedzi, skierowała do Zjednoczonego Królestwa uzasadnioną opinię, w której zażądała zaprzestania zarzucanego uchybienia w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tej opinii.
- 11 Ponieważ argumenty podniesione przez Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na uzasadnioną opinię zawarte w piśmie z dnia 21 grudnia 2007 r. nie przekonały Komisji, wniosła ona niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumenty stron

- 12 Komisja twierdzi, że dyrektywa ma zastosowanie do elektrowni w Lynemouth i przypomina, że Zjednoczone Królestwo podzielało początkowo ten punkt widzenia, ponieważ uwzględniło ten obiekt w różnych wersjach swego KPZE i wyłączyło go dopiero ze zmienionej wersji tego planu, która została przedstawiona w dniu 28 lutego 2006 r.

13 W opinii Komisji dyrektywa 2001/80 ma zastosowanie do wszystkich obiektów energetycznego spalania, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie wyłączone w art. 2 pkt 7 tej dyrektywy, czyli:

— obiektów energetycznego spalania, które nie są przeznaczone do produkcji energii (zwanym dalej „wyjątkiem 1”);

— obiektów energetycznego spalania, które wykorzystują produkty spalania bezpośrednio w procesach wytwórczych (zwanym dalej „wyjątkiem 2”);

— obiektów, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–f) obrazującym wyjątki 1 i 2, a także

— różnego rodzaju wyjątków *sui generis* wyliczonych w tym art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g)–j) oraz w tym samym art. 2 pkt 7 akapit trzeci.

14 Komisja podnosi, że wszystkie obiekty, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–f) dyrektywy 2001/80, należą do wyjątków 1 lub 2 i że logiczne jest, iż nie wchodzi one w zakres zastosowania tej dyrektywy ze względu na to, iż przyjęte w tej dyrektywie metodologia czy wartości dopuszczalnych emisji nie znajdują do nich łańcuchowego zastosowania. Twierdzi ona w tym względzie, że celem dyrektywy 2001/80 jest uregulowanie kwestii emisji będących efektem spalania (utleniania) paliw i że sposób,

w jaki są obliczane wartości dopuszczalnych emisji, opiera się na założeniu, zgodnie z którym można przewidzieć wielkość emisji będących efektem spalania paliwa wykorzystywanego do zasilania obiektu energetycznego spalania. W sytuacji gdy pochodzące ze spalania paliwa gorące gazy spalinowe łączą się przed emisją z innymi substancjami, które normalnie nie występują w procesie spalania, nie można w wystarczającym stopniu przewidzieć rezultatów, a ustalone w dyrektywie w odniesieniu do spalania paliwa wartości dopuszczalnych emisji nie mogą być stosowane.

- 15 Komisja przyznaje natomiast, że obiekty, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g)–j) dyrektywy 2001/80, są pozbawione związku zarówno z wyjątkiem 1, jak i wyjątkiem 2, i wskazuje, że odpowiadają one wyjątkom *sui generis*.
- 16 W odniesieniu w szczególności do nagrzewnic Cowpera, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g) dyrektywy 2001/80, oraz przykładu, na których Zjednoczone Królestwo opiera w głównej mierze swe twierdzenie, Komisja wyjaśnia, że te nagrzewnice Cowpera są wyposażone w cegły szamotowe, które nagrzewają się wskutek bezpośredniego kontaktu z pochodzącymi z procesu spalania paliwa gorącymi gazami spalinowymi, a następnie są wykorzystywane do ogrzania krążącego nad nimi zimnego powietrza w celu wygenerowania „gorącego podmuchu”, następnie kierowanego do wnętrza pieca. Ze względu na fakt nagrzewania cegieł szamotowych nagrzewnice Cowpera różnią się w istotny sposób od wszystkich innych typów obiektów energetycznego spalania. Ponadto pęknięcia, jakie często powstają w ceglany pokryciu komór pieca, powodują zanieczyszczenie gazu pochodzącego ze spalania paliwa niespalonymi gazami piecowymi. Ze względu na te dwa elementy nie można łatwo zastosować do nagrzewnic Cowpera określonych w dyrektywie wartości dopuszczalnych emisji.
- 17 Komisja podkreśla, że żaden z obiektów, o których mowa w przepisach dotyczących wyjątku 2, nie wymaga użycia w procesie wytwórczym energii elektrycznej lub energii pochodzącej z produktów spalania poza samym obiektem energetycznego spalania.

- 18 Choć bezsporne jest, że elektrownia w Lynemouth nie wchodzi w zakres stosowania wyjątku 1, nie może ona też zostać objęta wyjątkiem 2, a to ze względu na to, iż nie wykorzystuje ona produktu spalania bezpośrednio w procesach wytwórczych.
- 19 Komisja podnosi, że ze względu na to, iż należy przyznać, że bezpośrednio wykorzystywanie w procesie wytwórczym wytworzonej w elektrowni energii elektrycznej pociąga za sobą objęcie tej elektrowni wyjątkiem 2, dyrektywa 2001/80 nie znajduje zastosowania w odniesieniu do licznych dużych obiektów energetycznego spalania, co pociąga za sobą poważne skutki dla środowiska.
- 20 Komisja zauważa, że elektrownia w Lynemouth jest dziewiątym pod względem wielkości emitentem ditlenku siarki w Zjednoczonym Królestwie i emituje około 4% łącznej ilości tego stanowiącego zanieczyszczenie gazu, która została zadeklarowana w tym państwie członkowskim.
- 21 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że elektrownia, której przeznaczeniem jest dostarczanie energii elektrycznej do zakładu wytwarzającego aluminium w drodze elektrolizy i która została wybudowana wyłącznie w tym celu, stanowi część składową urządzenia technicznego obejmującego produkującą energię spalarnię, która wykorzystuje produkty spalania w trakcie procesu wytwórczego, i, co za tym idzie, spełnia określone w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2001/80 przesłanki objęcia jej wyłączeniem.
- 22 W pierwszej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że wytwarzana energia elektryczna jest wykorzystywana bezpośrednio w procesie wytwarzania aluminium. Zakład prowadzony przez Alcan nie może, wbrew temu, co twierdzi Komisja, wykorzystywać w taki sam sposób energii elektrycznej pochodzącej z krajowej sieci elektroenergetycznej.

- 23 W drugiej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że energia elektryczna wytwarzana przez elektrownię bazującą na węglu stanowi pośredni produkt spalania. Artykuł 2 pkt 7 dyrektywy 2001/80 dotyczy zaś zdaniem tego państwa członkowskiego nie bezpośredniego wykorzystania bezpośrednich produktów spalania, lecz bezpośredniego wykorzystania produktów spalania. Energię taką jak elektryczna, wytwarzaną w drodze utleniania paliw, uznać należy za produkt spalania, skoro dyrektywa dotyczy tylko tych obiektów energetycznego spalania, w których paliwa są utleniane w celu wytworzenia z nich energii. Artykuł 2 pkt 7 nie zawiera wyjaśnienia, że dotyczy on jedynie bezpośrednich produktów spalania i dokonywanie takiej jego wykładni jest niewskazane. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa powinien istnieć bezpośredni związek nie pomiędzy spalaniem a procesem wytwórczym, lecz pomiędzy produktami spalania a tym procesem. W niniejszym przypadku zaś istnieje bezpośredni związek między energią elektryczną wytwarzaną w procesie spalania a zastosowanym procesem wytwórczym, ponieważ energia elektryczna jest wykorzystywana w ramach tego ostatniego do wytwarzania aluminium.
- 24 Okoliczność, iż art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g) dyrektywy 2001/80 dotyczy nagrzewnic Cowpera, potwierdza zdaniem tego państwa członkowskiego fakt, że wyłączenie to ma nie tylko proponowany przez Komisję wąski zakres stosowania. Zjednoczone Królestwo wskazuje w tym względzie, że w ramach pierwotnego systemu ustanowionego w art. 2 pkt 7 dyrektywy 88/609 technologie wymienione w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) dyrektywy 2001/80 stanowią szczególne przykłady obiektów energetycznego spalania, które zostały wyłączone z zakresu stosowania tej ostatniej dyrektywy albo z tego względu, iż ich przeznaczeniem nie jest wytwarzanie energii, albo z tego względu, iż wykorzystują one produkty spalania bezpośrednio w procesie wytwórczym. Wykorzystywane zaś w nagrzewnicach Cowpera gorące powietrze jest ogrzewane nie bezpośrednio utlenianiem paliwa, lecz pośrednio, wskutek utleniania paliwa nagrzewającego cegły szamotowe, które z kolei ogrzewają powietrze zasilające proces wytwórczy. Wytwarzana pośrednio w taki sposób energia może słusznie zostać utożsamiona z produktem spalania w rozumieniu art. 2 pkt 7 dyrektywy 2001/80, choć chodzi tu o pośredni produkt spalania, w taki sam sposób jak energia elektryczna stanowi taki pośredni produkt w przypadku elektrowni w Lynemouth. Zgodnie z właściwą wykładnią tego art. 2 pkt 7 nagrzewnica Cowpera jest związana z wielkimi piecami w taki sam sposób jak elektrownia w Lynemouth jest związana z hutą aluminium spółki Alcan. I jedno, i drugie stanowi zintegrowane z procesami wytwórczymi wyspecjalizowane źródło energii dla tych procesów.

- 25 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nagrzewnice Cowpera, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g) dyrektywy 2001/80, nie stanowią wyjątku *sui generis*. Z brzmienia art. 2 pkt 7 dyrektywy 88/609 wyraźnie wynika, że o wyjątkach *sui generis* mowa jest w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. h)–j) dyrektywy 2001/80.
- 26 W odniesieniu do argumentu Komisji, zgodnie z którym teza Zjednoczonego Królestwa poważnie ogranicza zakres stosowania dyrektywy 2001/80, to państwo członkowskie przyznaje, że nie byłoby normalne, gdyby wszystkie obiekty energetycznego spalania, które produkują energię elektryczną przeznaczoną do wykorzystania jej w bezpośredni sposób do produkcji, nie podlegały wymogom tej dyrektywy. Podkreśla ono, że jedynie w sytuacji, gdy dany obiekt został opracowany wyłącznie w celu zasilania za pomocą energii elektrycznej procesu wytwórczego, nie wchodzi on w zakres stosowania tej dyrektywy. Wszystkie przykłady przytoczone w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–i) tej dyrektywy dotyczą źródeł energii przeznaczonych na potrzeby własne, które zostały opracowane i zrealizowane z myślą o konkretnych procesach czy rodzajach działalności. Podnieść należy, że jedyny wspomniany produkt spalania obejmuje energię.
- 27 Zjednoczone Królestwo stoi na stanowisku, że prawodawca wspólnotowy wyłączył te obiekty z zakresu stosowania dyrektywy 2001/80 nie dlatego, aby oszczędzić krajowym organom regulacyjnym mających drugorzędne znaczenie utrudnień, ale w celu wyważenia korzyści dla środowiska i ekonomicznych kosztów objęcia tych obiektów tym zakresem stosowania. W przypadku zaś rozpatrywanego obiektu koszty ekonomiczne i społeczne związane z poddaniem go wymogom dyrektywy w znacznym stopniu przeważają – ze względu na ryzyko zamknięcia tego obiektu powodującego utratę 4000 bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy w regionie o podwyższonym wskaźniku bezrobocia – nad niewielką korzyścią dla środowiska, która byłaby efektem poddania go tym wymogom, biorąc pod uwagę zainwestowane przez Alcan w minionych latach znaczne kwoty przeznaczone na poprawę wskaźników mających znaczenie dla ochrony środowiska, obowiązek zmniejszenia emisji siarki wynikający z dyrektywy 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 24, s. 8), a także zastąpienie rozpatrywanej produkcji pochodzącymi z przywozu towarami z obiektów spoza Unii Europejskiej, których działalność jest, z punktu widzenia ochrony środowiska, w mniejszym stopniu uregulowana. Ponieważ

wytwarzanie aluminium pochłania wiele energii i przemysł ten jako taki podlega silnym naciskom, wykładni dyrektywy 2001/80 należy dokonywać w ten sposób, że jej zakres stosowania nie obejmuje wyspecjalizowanych elektrowni dostarczających energii elektrycznej przeznaczonej do procesu elektrolizy.

- 28 W odpowiedzi na argument Komisji, zgodnie z którym, po pierwsze, inne zakłady wytwarzające aluminium musiały już dostosować się do wymogów dyrektywy 2001/80, i, po drugie, nie istnieją żadne powody, dla których należałoby przyznać przewagę konkurencyjną zakładowi wytwórczemu spółki Alcan, Zjednoczone Królestwo podnosi, że elektrownia w Lynemouth jest wykluczona z zakresu stosowania tej dyrektywy jedynie z powodu obiektywnych względów mających zastosowanie do wszystkich znajdujących się w tej samej sytuacji obiektów. Elektrownia w Lynemouth jest jedynym znajdującym się w Europejskim Obszarze Gospodarczym obiektem obejmującym źródło energii przeznaczone na potrzeby własne, które zostało opracowane i zrealizowane w celu wytwarzania energii elektrycznej przeznaczonej do procesu elektrolizy.
- 29 Wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy tych obiektów energetycznego spalania wyspecjalizowanych w zasilaniu procesów wytwórczych jest zdaniem Zjednoczonego Królestwa logiczne, ponieważ mają one tylko jednego „wewnętrznego odbiorcę”, a zatem dysponują tylko jedną możliwością odzyskania wydatków poniesionych w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą 2001/80. Ponadto końcowe produkty procesu wytwórczego są surowcami podlegającymi wymianie na rynkach międzynarodowych i poddanymi bezpośredniej konkurencji z wytwórcami spoza Unii Europejskiej, którzy podlegają mniej rygorystycznym regulacjom i ponoszą niższe koszty produkcji, podczas gdy niewyspecjalizowane obiekty energetycznego spalania mają wielu odbiorców, są często własnością państw członkowskich i nie mają prawdziwych konkurentów.
- 30 Zjednoczone Królestwo kwestionuje argument Komisji, zgodnie z którym art. 2 pkt 7 dyrektywy 2001/80 zawiera ogólną zasadę, którą należy interpretować szeroko, i dwa podlegające ścisłej wykładni wyjątki. Przepis ten zawiera jego zdaniem definicję

obiektów objętych zakresem stosowania tej dyrektywy i definicje tych obiektów, które nie podlegają jej wymogom. Zjednoczone Królestwo dodaje, że w każdym razie Trybunał opowiedział się przeciwko przyjęciu zasady ścisłej wykładni wyjątków w sytuacji, gdy taka wykładnia szkodziłaby celowi, w którym wyjątki te zostały ustanowione (wyrok z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-498/03 Kingcrest Associates i Montecello, Zb.Orz. s. I-4427, pkt 29, 32).

Ocena Trybunału

- ³¹ Kwestia podniesiona w niniejszej skardze o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy tego, czy należy uznać elektrownię w Lynemouth za obiekt energetycznego spalania, do którego znajduje zastosowanie dyrektywa 2001/80.
- ³² Choć, jak podkreśla Komisja, niewątpliwie może wydawać się dziwne, że po włączeniu elektrowni w Lynemouth do obiektów energetycznego spalania, których dotyczy stosowanie dyrektywy 2001/80 w dwóch pierwszych wersjach KPZE przedstawionych Komisji zgodnie z tą dyrektywą w latach 2003 i 2005, a także we wszystkich sprawozdaniach i dokumentach, które były sporządzane począwszy od 1990 r. zgodnie z poprzedzającą tę ostatnią dyrektywą 88/609 i brzmiały w spornej kwestii niemal identycznie, Zjednoczone Królestwo twierdzi obecnie, iż ta elektrownia nie podlega wymogom dyrektywy 2001/80, okoliczność ta jednak pozostaje bez wpływu na kwestię, czy ta elektrownia jest objęta zakresem stosowania tej ostatniej dyrektywy.
- ³³ Nie ma wątpliwości co do tego, że elektrownia w Lynemouth jest obiektem energetycznego spalania, której nominalna moc cieplna przekracza 50 MW w rozumieniu art. 1 i art. 2 pkt 7 akapit pierwszy dyrektywy 2001/80.

- 34 Zjednoczone Królestwo twierdzi jednak, że ta elektrownia, wzniesiona w jednym tylko celu polegającym na dostawie energii elektrycznej do wytwarzania aluminium w graniczącej z nią hucie, spełnia warunki objęcia wyłączeniem określonym w art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80, zgodnie z którym to przepisem ta dyrektywa ma zastosowanie jedynie do obiektów energetycznego spalania przeznaczonych do produkcji energii, z wyjątkiem tych, w których produkty spalania są wykorzystywane bezpośrednio w procesach wytwórczych.
- 35 Jest niewątpliwie prawdą, że wytwarzana przez elektrownię w Lynemouth energia elektryczna jest wykorzystywana bezpośrednio w celu wytworzenia aluminium. W ramach stosowanego w zakładzie spółki Alcan procesu Hall-Heroult tlenek aluminium jest poddawany elektrolizie, a prąd elektryczny przepływający od anody do katody rozdziela tlenek aluminium na aluminium i tlen, dostarczając jednocześnie ciepła przeznaczonego do utrzymania elektrolitu w odpowiednim stanie.
- 36 Jak jednak podnosi Komisja, energia elektryczna nie stanowi produktu spalania. Produktami spalania są bowiem gazy odlotowe, popioły i inne odpady, a także wytwarzane w czasie spalania ciepło, ponieważ dyrektywa 2001/80 definiuje obiekt energetycznego spalania jako „urządzenie techniczne, w którym paliwa są utleniane w celu wykorzystania wytworzonego w ten sposób ciepła”. Prąd elektryczny nie jest fizycznym produktem ani spalania, ani ciepła, lecz powstaje w efekcie szeregu działań, w ramach których spalanie powoduje uwolnienie ciepła, które jest wykorzystywane do wytworzenia w kotle pary, która z kolei uruchamia turbinę, która wreszcie wytwarza prąd elektryczny.
- 37 Uznanie, że energia elektryczna stanowi „produkt spalania”, wymagałoby zinterpretowania tego pojęcia w sposób tak szeroki, aby obejmowało ono również inne produkty, które nie pochodzą bezpośrednio ze spalania i nie są objęte zwyczajowym rozumieniem tego wyrażenia zarówno w języku naukowym, jak i potocznym.

- 38 Artykuł 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80 stoi w sprzeczności z tak szeroką wykładnią terminu „produkt spalania”, ponieważ przepis ten dotyczy obiektów energetycznego spalania, które „bezpośrednio” wykorzystują produkt spalania w procesach wytwórczych. Bezpośrednie wykorzystanie produktów spalania w procesie wytwórczym nie może zaś mieć miejsca, jeśli między spalaniem a procesem wytwórczym zachodzą etapy pośrednie, takie jak wytwarzanie energii elektrycznej.
- 39 Przeciwno dokonaniu szerokiej wykładni „produktu spalania” przemawia również okoliczność, że pojęcie to określa zakres wyjątku od reguły ogólnej. Wyjątki należy wyklądać ściśle, tak, aby nie pozbawić znaczenia przepisów ogólnych (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-476/01 Kapper, Rec. s. I-5205, pkt 72).
- 40 Wbrew zaś temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, oczywiste jest, że art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80 nie ogranicza się do objaśnienia „obektu energetycznego spalania”, lecz wyklucza pewne obiekty z zakresu stosowania tej dyrektywy. To, że przepis ten ma charakter odstępstwa, wynika zresztą wyraźnie z jego brzmienia, ponieważ stanowi on, iż dyrektywa ta ma zastosowanie do obiektów przeznaczonych do produkcji energii, „z wyjątkiem tych, w których produkty spalania są wykorzystywane bezpośrednio w procesach wytwórczych”.
- 41 Artykuł 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80 powinien zostać poddany wykładni zawężającej, tym bardziej że wyłączenie pewnych obiektów energetycznego spalania z jej zakresu stosowania jest sprzeczne z samym celem tej dyrektywy. Jak bowiem wynika z motywów 4–6 tej dyrektywy, jej celem jest zwalczanie

zakwaszania poprzez ograniczenie emisji ditlenku siarki i tlenków azotu, do których w znacznym stopniu przyczyniają się duże obiekty energetycznego spalania.

- 42 Wreszcie ze względu na to, że instalacje do produkcji energii elektrycznej zostały w motywie 11 dyrektywy 2001/80 określone jako najważniejsza część sektora dużych obiektów energetycznego spalania, rozszerzenie zakresu ustanowionego w art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze omawianej dyrektywy wyjątku na elektrownie, w których produkowana energia elektryczna jest wykorzystywana bezpośrednio w procesie wytwórczym, zagroziłoby skuteczności (effet utile) samej dyrektywy.
- 43 Z powyższego wynika, że elektrownia w Lynemouth nie może zostać objęta ustanowionym w art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80 wyjątkiem dla obiektów energetycznego spalania, w których produkty spalania są wykorzystywane bezpośrednio w procesach wytwórczych.
- 44 Żaden z argumentów podniesionych przez Zjednoczone Królestwo nie może podważyć tego stwierdzenia.
- 45 W odniesieniu do, w pierwszej kolejności, argumentu, zgodnie z którym wyjątki ustanowione w dyrektywie 2001/80 opierają się na wyważeniu pomiędzy kosztami powstającymi w wyniku stosowania dopuszczalnych wartości emisji i korzyściami wynikającymi z ich zastosowania dla środowiska, a efekt tego wyważenia ma uzasadniać wykluczenie w niniejszym przypadku elektrowni w Lynemouth z zakresu zastosowania

tej dyrektywy, przypomnieć należy przede wszystkim, że ani w tej dyrektywie, ani w poprzedzających ją pracach przygotowawczych nie przedstawiono powodów uzasadniających zarówno mające ogólny i abstrakcyjny charakter wyłączenie obiektów energetycznego spalania bezpośrednio wykorzystujących produkty, jak i konkretne przykłady określone w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) dyrektywy 2001/80.

⁴⁶ W opinii Komisji kategoria objętych tym wyjątkiem obiektów energetycznego spalania została wyłączona z zakresu zastosowania dyrektywy 2001/80 ze względu na zanieczyszczenie pochodzących ze spalania gazów odlotowych w trakcie bezpośrednio wykorzystywania w procesach wytwórczych produktów spalania, efektem czego przyjęte w załącznikach do tej dyrektywy w odniesieniu do samych procesów spalania metodologia czy wartości dopuszczalnych emisji nie znajdują do nich bezpośrednio zastosowania. Komisja wykazała również, że, w przypadku wszystkich rodzajów obiektów, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) tej dyrektywy, pochodzące ze spalania gazy odlotowe ulegają zanieczyszczeniu, podczas gdy natomiast nie ma wątpliwości co do tego, iż wykorzystanie energii elektrycznej do wytwarzania aluminium pozostaje bez wpływu na emisje pochodzące z elektrowni w Lynemouth.

⁴⁷ Zjednoczone Królestwo nie kwestionuje faktu tego zanieczyszczenia pochodzących ze spalania gazów w tych różnego rodzaju obiektach, o których mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) dyrektywy 2001/80, niemniej jednak jest zdania, że podstawą ustanowienia tych wyjątków nie były trudności w zastosowaniu tej dyrektywy, lecz bilans kosztów i korzyści.

⁴⁸ Bez potrzeby ustalania tego, jaki jest dokładny cel tych wyjątków, należy w każdym razie oddalić argumentację Zjednoczonego Królestwa, ponieważ sformułowany w abstrakcyjny w art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80 wyjątek nie może mieć za podstawę wyważenia kosztów i korzyści. Choć bowiem możliwe jest dokonanie oceny kosztów i korzyści wiążących się z zastosowaniem

wartości dopuszczalnych emisji w przypadku konkretnego obiektu, a nawet konkretnego rodzaju obiektów takich jak te określone w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) tej dyrektywy, nie jest to jednak możliwe w przypadku obiektów, które bezpośrednio wykorzystują produkty spalania.

- 49 W odniesieniu do, w drugiej kolejności, argumentu, zgodnie z którym określony w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. g) dyrektywy 2001/80 wyjątek, którym są objęte nagrzewnice Cowpera, świadczy o tym, że „produkty spalania” należy rozumieć szeroko i że obejmują one pośrednie produkty spalania takie jak prąd elektryczny, wystarczy zauważyć, iż, jak stwierdziła rzeczniczka generalna w pkt 39 swej opinii, wyjątek ten dotyczy wykorzystania jednego z bezpośrednich produktów spalania, a mianowicie ciepła. Nagrzewnice Cowpera przekazują bowiem za pośrednictwem cegieł szamotowych pochodzące ze spalania ciepło powietrza, które jest następnie tłoczone do wielkich pieców w celu ułatwienia produkcji surówki.
- 50 Choć nagrzewnice Cowpera niewątpliwie nie stanowią przypadku zastosowania odstępstwa o abstrakcyjnym charakterze, o którym mowa w art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80, ze względu na to, że ciepło pochodzące ze spalania jest wykorzystywane tylko pośrednio, nie można tym niemniej wyciągać z tego faktu wniosku, iż wykładni tego odstępstwa należy dokonywać w ten sposób, że z zakresu stosowania tej dyrektywy wyłączone są obiekty, które wykorzystują pośrednie produkty spalania w swym procesie wytwórczym.
- 51 Jak zaś przyznała Komisja, chodzi tutaj o anomalie redakcyjną w tym znaczeniu, że te nagrzewnice Cowpera stanowią wyjątek *sui generis*, a nie przypadek zastosowania wyjątku o abstrakcyjnym charakterze, któremu został poświęcony art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2001/80. Komisja jednak wyjaśniła, dlaczego

Zjednoczone Królestwo nie zakwestionowało szczególnych względów, dla których określone w tej dyrektywie wartości dopuszczalnych emisji nie znajdują łatwego zastosowania do tego typu obiektów, a to dlatego, że fakt nagrzewania się cegieł szamotowych sprawia, iż nagrzewnice Cowpera są całkowicie odmienne od wszystkich innych rodzajów obiektów energetycznego spalania, a częste powstawanie pęknięć w ceglanyim pokryciu komór pieca powoduje zanieczyszczenie gazów odlotowych pochodzących ze spalania paliwa niespalonymi gazami piecowymi. Jak zaś podniosła rzecznik generalna w przypisie do pkt 40 swej opinii, nagrzewnice Cowpera, aby zaoszczędzić energię, spalają często gaz powstający w wielkich piecach, który jest już zanieczyszczony, w efekcie czego, mimo zastosowania najlepszej dostępnej technologii, określone w tej dyrektywie wartości dopuszczalnych emisji nie mogą być przestrzegane.

- 52 Zawarcie w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. h)–j) dyrektywy 2001/80 dodatkowych odstępstw dla trzech rodzajów obiektów, które niewątpliwie nie mogą wchodzić w zakres stosowania wyjątku o abstrakcyjnym charakterze, któremu został poświęcony art. 2 pkt 7 akapit drugi zdanie pierwsze tej dyrektywy, potwierdza wreszcie, że znaczenie i zakres stosowania tego wyjątku o ogólnym charakterze nie mogą zostać ustalone na podstawie szczególnego wyjątku.
- 53 Należy ponadto podkreślić, że żaden ze szczególnych wyjątków wskazanych w art. 2 pkt 7 akapit drugi lit. a)–g) dyrektywy 2001/80 nie dotyczy wykorzystywania produktów spalania poza samymi obiektami energetycznego spalania ani wykorzystywania energii elektrycznej w procesie wytwórczym.
- 54 Z całości powyższych rozważań wynika, że dyrektywa 2001/80 ma zastosowanie do elektrowni w Lynemouth, a skargę Komisji należy uwzględnić.

- 55 Należy zatem stwierdzić, że nie zapewniając stosowania dyrektywy 2001/80 do elektrowni w Lynemouth, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- 56 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a Zjednoczone Królestwo przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Nie zapewniając stosowania dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania do elektrowni prowadzonej przez spółkę Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd w Lynemouth na północnym wschodzie Anglii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.**

- 2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy