



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 28. junija 2016¹

Zadeva C-304/15

**Evropska komisija
proti**

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska

„Neizpolnitev obveznosti — Direktiva 2001/80/ES o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav — Člen 4(3) — Priloga VI, del A, opomba (3) — Področje uporabe odstopanja — Aberthaw Power Station — Upravičenost“

I – Uvod

1. Direktiva 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav (v nadaljevanju: Direktiva)² se uporablja za kurilne naprave z nazivno vhodno toplotno močjo 50 MW ali več, ne glede na vrsto uporabljenega goriva (trdno, tekoče ali plinasto).³ Njen cilj je zmanjšanje emisij žveplovega dioksida, dušikovih oksidov in prahu, ki jih izpuščajo te naprave.
2. Evropska komisija je preiskovala združljivost velikih kurilnih naprav, med njimi Aberthaw Power Station (Wales), z zahtevami Direktive. Ugotovila je, da Združeno kraljestvo krši zahteve iz člena 4(3) v povezavi z delom A Priloge VI k Direktivi, ki od držav članic zahteva, da precej zmanjšajo emisije, in določa mejno vrednost emisij dušikovega oksida (NO_x) na 500 mg/Nm³.
3. Združeno kraljestvo trdi, da je Aberthaw Power Station smela izpuščati več kot 500 mg/Nm³ NO_x v zrak na podlagi opombe (3) v delu A Priloge VI k Direktivi (v nadaljevanju: opomba (3)). Navedena opomba dopušča odstopanje od splošno veljavnih mejnih vrednosti emisij za naprave, ki kurijo trdna goriva in katerih delež hlapnih spojin je manjši od 10 %.
4. Rešitev obravnavane zadeve je odvisna od pravilne razlage opombe (3): ali se uporablja za Aberthaw Power Station?

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 299.

3 — Glej člen 1 Direktive.

II – Pravo, ki se uporablja

5. Člen 4(3) Direktive 2001/80/ES določa:

„Brez poseganja v Direktivo 96/61/ES in Direktivo Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka države članice najkasneje do 1. januarja 2008 pomembno zmanjšajo emisije tako, da:

- (a) sprejmejo ustrezne ukrepe, da zagotovijo, da so v vseh obratovnih dovoljenjih za obstoječe naprave vsebovani pogoji, ki se nanašajo na skladnost z mejnimi vrednostmi emisij, določenimi za nove naprave iz odstavka 1; ali
- (b) zagotovijo, da so obstoječe naprave vključene v nacionalni program za zmanjševanje emisij iz odstavka 6; [...].“

6. V delu A Priloge VI k Direktivi 2001/80/ES so opredeljene mejne vrednosti emisij NO_x , ki se uporabljajo za nove in obstoječe naprave iz člena 4(1) oziroma 4(3). Za naprave z vhodno toplotno močjo nad 500 MWth je določena mejna vrednost 500 mg/Nm³. Od 1. januarja 2016 se uporablja vrednost 200 mg/Nm³.

7. V opombi (3) v delu A Priloge VI k Direktivi je določeno, da se „do 1. januarja 2018 za naprave, ki so v 12 mesečnem obdobju, ki se konča 1. januarja 2001, uporabljale in še vedno uporabljajo [...] trdna goriva z deležem hlapnih spojin[,] manjšim od 10 %, uporablja vrednost 1200 mg/Nm³.“

8. Direktiva 2001/80/ES je bila s 1. januarjem 2016 prenovljena in razveljavljena z Direktivo 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja).⁴ Nova direktiva določa nižje mejne vrednosti emisij. Ukinja tudi odstopanje, kot je tisto iz opombe (3) v delu A Priloge VI k Direktivi 2001/80/ES.

III – Postopek

9. Komisija je 29. maja 2012 uvedla EU Pilot zaradi preiskave skladnosti nekaterih velikih kurilnih naprav (med njimi Aberthaw Power Station, v nadaljevanju: elektrarna Aberthaw) z mejnimi vrednostmi emisij NO_x iz Direktive. Združeno kraljestvo je med postopkom navedlo, da za elektrarno Aberthaw na podlagi opombe (3) v delu A Priloge VI k Direktivi velja višja mejna vrednost 1200 mg/Nm³ NO_x v primerjavi z običajno mejno vrednostjo 500 mg/Nm³. Vendar je sporočeni delež hlapnih spojin (v nadaljevanju: DHS) v trdnem gorivu, ki se je uporabljalo v elektrarni Aberthaw, v letu 2009 znašal 13,5 %, opomba (3) pa zahteva, da je DHS manjši od 10 %.

10. Združeno kraljestvo je nato Komisijo obvestilo, da je bila mejna vrednost emisij NO_x v dovoljenju, ki so ga elektrarni Aberthaw izdali nacionalni organi, zmanjšana na 1100 mg/Nm³, letna vrednost vsebnosti hlapnih spojin v premogu pa se je med letoma 2008 in 2011 gibala med 11,39 % in 12,89 %.

11. Po mnenju Komisije elektrarna Aberthaw nobeno leto med 2008 in vključno 2011 ni izpolnjevala pogoja manj kot 10 % DHS iz opombe (3). Zato je Komisija menila, da je za elektrarno Aberthaw veljala običajna mejna vrednost 500 mg/Nm³, ki pa je elektrarna ni dosegala.

⁴ — UL 2010, L 334, str. 17.

12. V skladu s tem je Komisija 21. junija 2013 poslala Združenemu kraljestvu uradni opomin, v katerem mu je očitala, da od 1. januarja 2008 za elektrarno Aberthaw ni pravilno uporabljalo člena 4(3) v povezavi z opombo (3) v delu A Priloge VI k Direktivi in da je torej kršilo obveznosti iz Direktive 2001/80/ES.

13. Združeno kraljestvo je odgovorilo z dopisom z dne 9. septembra 2013, v katerem je navedlo, da ne krši obveznosti iz Direktive v zvezi z elektrarno Aberthaw. Trdilo je, da je bilo odstopanje, ki je bilo doseženo v pogajanjih in vneseno v Direktivo v opombo (3), posebej namenjeno uporabi za elektrarno Aberthaw.

14. Komisija še vedno ni bila prepričana. 16. oktobra 2014 je izdala obrazloženo mnenje. Med drugim je zavzela stališče, da je napravi mogoče dovoliti presežek običajne mejne vrednosti, če kuri trdna goriva, pri katerih je DHS manjši od 10 %.

15. Združeno kraljestvo je na obrazloženo mnenje odgovorilo z dopisom z dne 17. decembra 2014. Pojasnilo je, da elektrarna Aberthaw še naprej vlaga v izboljšanje svojega delovanja in da se pričakuje, da bodo emisije NO_x do konca leta 2017 padle na 450 mg/Nm^3 . Navedlo je tudi, da je bila mejna vrednost emisij NO_x v dovoljenju, ki so ga britanski organi izdali elektrarni Aberthaw, leta 2013 ponovno zmanjšana, in sicer na 1050 mg/Nm^3 .

16. Komisija je na podlagi tega pri Sodišču vložila tožbo. Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Združeno kraljestvo s tem, da ni pravilno uporabilo Direktive 2001/80/ES glede Aberthaw Power Station v Walesu, ni izpolnilo obveznosti iz člena 4(3) v povezavi z delom A Priloge VI k Direktivi 2001/80/ES; ter
- Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

17. Združeno kraljestvo vztraja, da je ves čas pravilno uporabljalo določbe Direktive za elektrarno Aberthaw, in predlaga, naj se tožba Komisije zavrne, Komisiji pa naj se naloži plačilo stroškov.

18. Stranki sta predložili pisna stališča. Obe stranki sta na obravnavi 21. aprila 2016 podali tudi ustne navedbe.

IV – Presoja

19. V skladu z opombo (3) v delu A Priloge VI k Direktivi se „do 1. januarja 2018 za naprave, ki so v 12 mesečnem obdobju, ki se konča 1. januarja 2001, uporabljale in še vedno uporabljajo [...] trdna goriva z deležem hlapnih spojin[,] manjšim od 10 %, uporablja vrednost 1200 mg/Nm^3 “.

20. V prvem delu sklepnih predlogov (A) bom ponudil najobičajnejšo razlago področja uporabe te določbe. V drugem delu (B) bom obravnaval utemeljitve na podlagi zgodovine nastanka opombe (3), kar je še posebej poglobljeno analiziralo Združeno kraljestvo.

A – Področje uporabe opombe (3)

21. Komisija in Združeno kraljestvo se ne strinjata o dveh elementih za razlago opombe (3), in sicer – prvič – o deležu premoga z majhnim DHS, ki se zahteva za upravičenost do odstopanja ob upoštevanju celotne porabe goriva elektrarne, in – drugič – o obdobju, v katerem je treba izračunavati DHS elektrarne, da bi bila še naprej upravičena do odstopanja po tej določbi.

22. Komisija razlaga oba zgoraj navedena elementa opombe (3) tako, da mora v skladu z njima naprava *ves čas* delovati s tako mešanico premoga, ki ima DHS manjši od 10 %, merjeno kot *letno povprečje*.

23. Vlada Združenega kraljestva meni, da opomba (3) zahteva zgolj „*znaten delež*“ ali „*de minimis količino*“ premoga z DHS manjšim od 10 %. Trdi, da je elektrarna Aberthaw ves čas obratovala z mešanico premoga predvsem na podlagi antracitnega premoga z DHS med 6 % in 15 %, vključno z znatnim deležem premoga z DHS, manjšim od 10 %. Nikoli pa ni obratovala izključno na premog z DHS, manjšim od 10 %. Združeno kraljestvo je še pojasnilo, da elektrarna ne sme obratovati na gorivo, sestavljeno izključno iz premoga z DHS pod 10 %, ker je obratovanje na premog z DHS pod 9 % nevarno in ker je praktično nemogoče ohranjati raven DHS med 9 % in 10 %. Poleg tega Združeno kraljestvo trdi, da ne bi bilo mogoče dobavljati zadostnih količin premoga za doseganje *letnega* DHS pod 10 %. Zato izpodbija način izračuna DHS, ki ga predlaga Komisija, in meni, da bi ga bilo treba meriti na mesec ali celo na vsakih 48 ur.

24. Menim, da stališče Združenega kraljestva ni sprejemljivo.

25. Prvič, kar zadeva delež premoga z majhnim DHS, ki se zahteva zaradi upravičenosti do odstopanja iz opombe (3) glede na celotno porabo goriva elektrarne, utemeljitev Združenega kraljestva, da zadostuje uporaba „*znatnega deleža*“ tovrstnega premoga kot goriva elektrarne, nima opore v besedilu.

26. Izraz „uporabljajo [...] trdna goriva z deležem hlapnih spojin[,] manjšim od 10 %“ dopušča samo dve razlagi, s katerima se ne izkrivi običajni pomen besedila: prvič, bodisi mora imeti ves pokurjeni premog DHS pod 10 %. To dejansko pomeni, da se lahko uporabi *samo* premog z manj kot 10 % DHS. Drugič, povprečje uporabljene mešanice premoga mora imeti DHS pod 10 %. Zato ni potrebno, da elektrarna kuri izključno premog z manj kot 10 % DHS, da bi bila upravičena do odstopanja iz opombe (3). Mora pa biti *povprečje*, izračunano v določenem obdobju, pod tem pragom.

27. Po mojem mnenju je razumna samo zadnjenavedena razlaga, torej da mora imeti *mešanica* premoga, ki ga kuri naprava, *povprečni* delež hlapljivih spojin manjši od 10 %. Utemeljitev te možnosti ni samo sistemska⁵ ampak tudi operativna. Vlada Združenega kraljestva je namreč precej podrobno navajala, da bi bilo težko, če ne celo nemogoče, zagotoviti, da bi imela vsaka posamezna pošiljka premoga enak DHS. Na drugi strani pa bi moral upravljavec elektrarne zagotoviti, da bi imela mešanica premoga, ki ga kuri, določene značilnosti v določenem obdobju.

28. Drugič, kar zadeva obdobje, v katerem bi bilo treba izračunavati DHS, bi bil najbolj običajen pomen opombe (3) ta, da je treba povprečni DHS izračunati *na letni podlagi*.

29. V opombi (3) je navedeno 12-mesečno obdobje, ki se konča 1. januarja 2001 – torej skupno povprečje v letu 2000 – za prvotno *upravičenost* do odstopanja. Res je, da opomba (3) ne omenja natančno obdobja, ki je upoštevno pri nadaljnji uporabi te izjeme. Vendar si ne morem predstavljati primernejšega sklepa, kot je uporaba notranje (in torej najbližje možne) analogije znotraj iste povedi: pri presoji, ali naprava – v skladu z besedilom opombe (3) – „še vedno uporablja“ trdno gorivo z DHS, manjšim od 10 %, bi bilo treba po analogiji uporabljati enako letno povprečje tudi *za nadaljnja leta*.

30. Zato predlagam, da se opombo (3) razlaga tako, da se zahteva po manj kot 10 % DHS nanaša na *letno povprečje* DHS v mešanici premoga, ki ga kurijo elektrarne.

31. Kot navaja Komisija, je zahteva 10-odstotni presečni prag. Samo tiste elektrarne, ki so obratovala v 12-mesečnem obdobju pred 1. januarjem 2001 in bodo še naprej obratovala na mešanico premoga z deležem hlapnih spojin pod 10 % letnega povprečja, so upravičene do odstopanja po opombi (3).

5 — V Direktivi se povprečja uporabljajo in se nanje sklicuje pri izračunavanju nekaterih vrednosti v več drugih določbah, kot na primer v členu 4(6), členu 5, členu 8(3), členu 14(4) in v opombi (2) v delu A Priloge VI k Direktivi.

32. Združeno kraljestvo je na obravnavi izrecno priznalo, da pri elektrarni Aberthaw ni tako. Zadržena ni nikoli uporabljala mešanice premoga, ki bi imela povprečni letni DHS pod 10 %, niti v 12-mesečnem obdobju, ki se je končalo 1. januarja 2001, niti v poznejših letih. Zato v resnici ni sporno, da če bi se opomba (3) razlagala, kot je navedeno zgoraj, elektrarna Aberthaw ne more biti upravičena do odstopanja iz opombe (3).

B – Vloga zgodovine nastanka predpisa

33. Vlada Združenega kraljestva trdi, da je bila opomba (3) napisana posebej za elektrarno Aberthaw. Združeno kraljestvo vztraja, da bi bilo opombo (3) pravilneje opredeliti kot po meri ukrojeno določbo, ki določa posebno in ustrezno mejno vrednost emisij NO_x z upoštevanjem značilnosti elektrarne Aberthaw in podobnih elektrarn.

34. Združeno kraljestvo trdi zlasti, da je elektrarna Aberthaw edinstvena med elektrarnami Združenega kraljestva na premog. Zasnovana naj bi bila posebej za kurjenje premoga z majhnim DHS, tako da bi lahko uporabljala tako vrsto premoga, kot obstaja v glavnem v Južnem Walesu, torej antracitni premog z običajno majhnim DHS med 6 % in 15 %, medtem ko običajne elektrarne na premog uporabljajo premog, ki ima DHS običajno med 20 % in 35 %. Ker je premog z manjšim DHS težje kuriti, je potreben posebej zasnovan kotel v primerjavi z običajnimi elektrarnami na premog. Emisije NO_x iz teh posebnih kotlov naj bi bile vedno višje. Zato ni mogoče, da bi se elektrarna Aberthaw uskladila s strogimi zgornjimi pragovi emisij NO_x .

35. Združeno kraljestvo trdi, da je bila opomba (3) posebej namenjena elektrarni Aberthaw zaradi njenega velikega gospodarskega pomena za regijo Južni Wales, zlasti ker so preostali valižanski premogovniki odvisni od nje kot edinega porabnika premoga, ki ga kopljejo, ker premog z majhnim DHS ni primeren za večino drugih trgov.

36. Po mnenju Komisije vsebuje opomba (3) odstopanje, ki ni bilo posebej namenjeno elektrarni Aberthaw, ampak je splošno namenjeno omejenemu številu elektrarn na območjih, na katerih ima antracitni premog iz lokalnih virov naravno majhen delež hlapnih spojin, kot so tiste v Združenem kraljestvu, vendar tudi v Španiji.

37. Iz listin, predloženih Sodišču, je težko nedvoumno sklepati, da je bilo odstopanje iz opombe (3) posebej namenjeno elektrarni Aberthaw.

38. Prvič, odstopanje je bilo prvotno zasnovano za nove naprave in ne za obstoječe naprave. To izhaja iz primerjave Direktive 2001/80/ES z njeno predhodnico, Direktivo Sveta 88/609/EGS.⁶ V Prilogi VI k Direktivi 88/609/EGS so bile določene drugačne mejne vrednosti emisij NO_x glede na vrsto uporabljenega goriva v elektrarni, dovoljeno je bilo do 1300 mg/Nm^3 za trdna goriva z manj kot 10 % DHS. Vendar nič ne kaže na to, da so avtorji Priloge VI k Direktivi 88/609/EGS mislili na elektrarno Aberthaw (obstoječa naprava), ker se je odstopanje iz Priloge VI k navedeni direktivi uporabljajo samo za nove naprave, ne pa tudi za obstoječe.

39. Drugič, v pripravljalnem gradivu v zvezi z Direktivo ni mogoče najti nobenega dokaza za to, da je bila opomba (3) določba, ukrojena po meri elektrarne Aberthaw. O tem ni bil Sodišču predložen noben nedvoumen dokaz. Vlada Združenega kraljestva se je pri svojih trditvah opirala na več gradiv različnih posameznikov, poslancev Evropskega parlamenta ali različnih uradnikov Združenega kraljestva, ki so sodelovali v zakonodajnem postopku, v katerem je bila sprejeta Direktiva. Ta gradiva

6 — Direktiva Sveta z dne 24. novembra 1988 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav (UL 1988, L 336, str. 1).

pa so zgolj dopisi, zabeležke teh posameznikov in zapisi razprav v Evropskem parlamentu. Nobeden od teh dokumentov pa ne odraža *uradnega stališča* katere od institucij EU, vključene v zakonodajni postopek, iz katerega bi bilo mogoče sklepati o jasnem zakonodajnem namenu institucije EU kot celote.

40. Nazadnje, v drugih določbah Direktive so izrecno poimenovane posebne naprave, ki so upravičene do odstopanja od običajnih mejnih vrednosti emisij iz Direktive. Tako je med drugim pri „dveh obratih [...] na Kreti in Rodosu“, pri katerih se uporablja posebna mejna vrednost (Priloga VI, del B). Enako zakonodajno tehniko bi bilo mogoče uporabiti tudi pri posebnem položaju elektrarne Aberthaw. Vendar se je zakonodajalec odločil, da tega ne bo storil.

41. Ne glede na to, kakšen je bil zakonodajni namen, menim, da v tem konkretnem primeru ni odločilen.

42. Na splošno je na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča jasno, da sta zgodovina nastanka predpisa in zakonodajni namen precej pomembna pri razlagi sekundarnega⁷ in – v novejšem času – primarnega⁸ prava.

43. Vendar je treba poudariti razliko med izrazoma „razlaga“ in sodna „opredelitev“. Utemeljitev na podlagi zakonodajnega namena je dopustna in dejansko koristna utemeljitev, kadar je besedilo nejasno ali dvomno. Menim pa, da razlagalec ne more iti dlje, kot mu dopušča dvomnost besedila, razlaga pa mora ostati znotraj omejitev zapisanega besedila in njegove morebitne besedne nejasnosti.

44. Zato bi bil lahko, tudi če bi bilo dokazano, da je bila opomba (3) posebej namenjena elektrarni Aberthaw, kar v obravnavanem postopku ni dokazano, tak sklep upošteven pri morebitni razglasitvi ničnosti⁹ take hipotetično od začetka neveljavne določbe. Menim pa, da ne bi mogel povzročiti sodne opredelitve jasne enote, številke ali odstotka, za katerega se je odločil zakonodajalec in ga zapisal v besedilo pravnega akta. To bi bila razlaga *contra legem*, torej razlaga v nasprotju z jasnim besedilom določbe, ki ga je Sodišče določilo kot zunanjo mejo kakršne koli razlage.¹⁰

45. Ta razlagalna meja je bila v obravnavani zadevi jasno dosežena. Mogoče je reči, da obstaja razlagalna dvomnost v zvezi z *načinom*, na katerega se DHS izračunava, in v katerem *obdobju*, kot je bilo navedeno v prejšnjem poglavju. Nobene dvomnosti pa ni v zvezi z 10-odstotnim pragom. Deset odstotkov je deset odstotkov.

46. Zato se z analizo zgodovine nastanka opombe (3) ne da spremeniti sklepa, da Združeno kraljestvo ni pravilno uporabilo člena 4(3) v povezavi z opombo (3) v delu A Priloge VI k Direktivi za elektrarno Aberthaw in je torej kršilo obveznosti iz Direktive 2001/80/ES.

V – Stroški

47. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov, in ker to s predlogi ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov.

7 — Glej na primer sodbe z dne 19. aprila 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, točka 24); z dne 21. junija 2012, Wolf Naturprodukte (C-514/10, EU:C:2012:367, točka 26), in z dne 23. februarja 2010, Ibrahim (C-310/08, EU:C:2010:80, točke od 46 do 47).

8 — Glej v zvezi s tem sodbe z dne 12. aprila 2005, Komisija/Združeno kraljestvo (C-61/03, EU:C:2005:210, točka 29); z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 132 in naslednje); z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 59), in z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 100).

9 — Te poti Združeno kraljestvo ni nikoli izkoristilo, kar se morda zdi nekoliko presenetljivo glede na to, da zdaj odločno zatrjuje, da način zapisa odstopanja nikoli ne bi omogočal upravičenosti elektrarne Aberthaw do tega odstopanja zaradi strukturnih pogojev v zvezi z obratovanjem te elektrarne, ki so se vedno razlikovali od drugih elektrarn.

10 — Glej sodbe z dne 14. julija 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, točka 24); z dne 8. decembra 2005, ECB/Nemčija (C-220/03, EU:C:2005:748, točka 31), in z dne 15. julija 2010, Komisija/Združeno kraljestvo (C-582/08, EU:C:2010:429, točka 33).

VI – Predlog

48. Iz zgoraj navedenih razlogov predlagam Sodišču, naj:

1. razglasi, da Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da ni pravilno uporabilo člena 4(3) v povezavi z opombo (3) v delu A Priloge VI k Direktivi 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav glede Aberthaw Power Station v Walesu, ni izpolnilo obveznosti iz Direktive 2001/80/ES;
2. Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska naloži plačilo stroškov.