

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 10. detsembril 2009¹

I. Sissejuhatus

põlemissaadusi kasutatakse otse tootmisprotsessis.

1. Komisjon ja Ühendkuningriik vaidlevad selle üle, kas kivisööelektrijaam, mis toodab elektrit alumiiniumi tootmiseks, peab kinni pidama Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiiviga 2001/80/EÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta² sätestatud piirväärtustest. Tegemist on väelveldioksiidi, lämmastikoksiidide ja tolmu eraldumisega.

II. Õiguslik raamistik

3. Direktiivi 2001/80 artikli 1 järgi kohaldatakse seda direktiivi vähemalt 50 MW nimisoojuskooormusega põletusseadmete suhtes, olenemata kasutatud kütuse liigist (tahke-, vedel- või gaaskütus).

2. Konkreetselt tuleb selgitada, kas elekter on põlemissaadus, sest direktiiv ei kehti selliste suurte põletusseadmete suhtes, mille

¹ – Algsel: saksa.

² – EÜT L 309, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 299, muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ, millega kohandatakse direktiive 73/239/EMÜ, 74/557/EMÜ ja 2002/83/EÜ keskkonna valdkonnas seoses Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisega (ELT L 363, lk 368).

4. Põletusseade on artikli 2 punkti 7 esimese lause kohaselt igasugune tehniline seade, milles oksüdeeritakse kütuseid, et kasutada selle tulemusena tekkivat soojust.

5. Direktiivi kohaldamisala suhtes sätestavad artikli 2 punkti 7 teine kuni neljas lause:

d) vesiniksulfiidi väävlis muundamise vahendid;

e) keemiatööstuses kasutatavad reaktorid;

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse ainult energiatootmiseks projekteeritud põletusseadmete suhtes, välja arvatud põletusseadmed, mis kasutavad põlemissaadusi otse tootmisprotsessis. Käesolevat direktiivi ei kohaldata eelkõige järgmiste põletusseadmete suhtes:

f) koksiahjud;

g) kauperid;

a) seadmed, milles põlemissaadusi kasutatakse otsesel kütmisel, kuivatamisel või esemete või materjalide muul töötlemisel, näiteks kuumutusahjud, kuumtötlusahjud;

h) kõik tehnilised seadmed, mida kasutatakse sõidukite, laevade või õhusõidukite käivitamiseks;

b) järelpõletusseadmed, see tähendab iga-sugused tehnilised seadmed, mis on mõeldud heitgaaside puhastamiseks põletamise teel ning mida ei kasutata ise-seisva põletusseadmena;

i) gaasiturbiinid, mida kasutatakse avamereplatvormidel;

c) katalüütilisel krakkimisel kasutatavate katalüsaatorite regenererimise vahendid;

j) gaasiturbiinid, millele on antud tegevusluba enne 27. novembrit 2002 või mis pädeva asutuse arvamuse kohaselt peavad esitama täieliku loataotluse enne 27. novembrit 2002, eeldades, et

seade võetakse kasutusele hiljemalt 27. novembril 2003, ilma et see piiraks artikli 7 lõike 1 ja VIII lisa A ja B osa kohaldamist.

seevastu seisukohal, et elektriijaama suhtes tuleb kohaldada direktiivi nõudeid. Seda teatas ta Ühendkuningriigile 29. juunil 2007, paludes viimasel esitada omapoolne seisukoht („märgukiri”). 31. augusti 2007. aasta vastuses Ühendkuningriik oma positsiooni ei selgitanud. Seepeale tegi komisjon 23. oktoobril 2007 põhjendatud arvamuse. Selles määras ta etteheidete kõrvaldamiseks kahekuulise tähtaja.

Diisel-, bensiini- ja gaasimootoriga töötavad seadmed ei kuulu käesoleva direktiivi reguleerimisalasse.”

8. Kuna Ühendkuningriik jäi 21. detsembri 2007. aasta vastuses oma senise seisukoha juurde, esitas komisjon 25. juulil 2008 käesoleva hagi. Ta palub

III. Asjaolud, menetlus ja nõuded

6. Juba pikemat aega käitab üks alumiiniumitootja Inglismaa idarannikul Lynemouthis kivisööelektriijaama. Toodetud elektrit kasutatakse peaaegu täies ulatuses alumiiniumi tootmiseks elektrolüüsi teel (nn Hall-Héroutl-protsess) kõrvalasavas tehases. Üksnes 9% elektrist edastatakse energiajaotusvõrku.

– tuvastada, et kuna Ühendkuningriik keeldub Lynemouthi elektriijaama suhtes kohaldamast Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiivi 2001/80/EÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta, on Ühendkuningriik rikkunud talle sellest direktiivist tulenevaid kohustusi;

7. Hiljemalt 2006. aasta algusest ei kohalda Ühendkuningriik selle elektriijaama suhtes enam direktiivi 2001/80. Komisjon on

– mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.

9. Ühendkuningriik palub jätta hagi rahuldama ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

A. *Põlemissaaduse mõiste*

IV. Hinnang

10. Lynemouthi elektrijaam peab direktiivi kohaldamisalasse kuulumisel järgima olemasolevate seadmete osas piirmäärasid. Tegemist on vähemalt 50 MW nimisoojuskooormusega põletusseadmega direktiivi 2001/80 artikli 1 ja artikli 2 punkti 7 esimese lause tähenduses.

11. Direktiivi kohaldamiseks on direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teise lause kohaselt lisaks vajalik, et elektrijaama puhul on tegemist energiatootmiseks projekteeritud põletusseadmega, kuid selle *põlemissaadusi ei kasutata otse tootmisprotsessis*. Vaidlusalune elektrijaam on küll projekteeritud energiatootmiseks, kuid pooled vaidlevad selle üle, kas elektrijaama põlemissaadusi kasutatakse otse alumiiniumi tootmiseks.

12. Põlemissaaduse mõistet (*Verbrennungsprodukt, produit de combustion, product of combustion*) on võimalik tõlgendada erinevalt. Kui vaadelda üksnes materiat, on tegemist heitgaasi, tuha ja muude jääkidega. Siiski võib olla võimalik käsitada ka põlemisel tekkinud soojust põlemissaadusena. Nimelt iseloomustatakse põletusseadet direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 esimese lause kohaselt sellega, et kütuseid oksüdeeritakse selle tulemusena tekkiva soojuse kasutamiseks.

13. Ainuke elektrijaama toode, mida alumiiniumitehases kasutatakse, on elekter. See juhitakse elektrolüüsil läbi sula soola, et muuta selles sisalduv alumiiniumoksiid alumiiniumiks. Tegemist on otse kasutamisega. Seetõttu omab tähtsust, kas elektrijaamas toodetud elekter on põlemissaadus.

14. Elekter ei ole materiaalne põlemissaadus ega soojus. Seda toodetakse nii, et põletamisel eralduvast soojusest saadakse aur, mis paneb tööle generaatori. Alles see generaator

toodab elektrit. Selleks et põlemissaaduse mõiste hõlmaks ka elektrit, tuleks seda tõlgendada nii laialt, et see hõlmaks ka tooteid, mis saadakse vaid kaudselt põletamise teel. See ei oleks aga kooskõlas tavalise keelelise tähendusega.

tehnilised seadmed, milles oksüdeeritakse kütuseid, et kasutada selle tulemusena tekkinud soojust. Selliste seadmete suhtes kehtivad kindlaksmääratud piirväärtused, kui need ületavad artiklis 1 nimetatud künnise, see tähendab 50 MW nimisoojuskooormuse, ja neid kasutatakse artikli 2 punkti 7 teise lause järgi energia tootmiseks.

B. Direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teise lause erandlik iseloom

15. Põlemissaaduse mõiste laia tõlgendamise vastu kõneleb ka asjaolu, et see määratleb erandi ulatuse üldreeglist. Erandeid tuleb tõlgendada kitsalt³, sest vastasel korral kaotaksid üldreeglid igasuguse sisu. See, et tegemist on erandiga, nähtub järgnevatest kaalutlustest.

17. See üldreegel viib ellu direktiivi eesmarke, milleks on nimelt suurtest põletusseadmetest eralduvate lämmastikoksiidide ja vääveldioksiidi (põhjendused 2–6) ning tolmu (põhjendus 10) heitkoguste vähendamine. See vastab EÜ artiklites 2 ja 174 (nüüd, pärast muudatusi ELL-i artikli 3 lõige 3 ning EL-i toimimise lepingu artikkel 191, vaata ka ELL-i preambul) sätestatud ühenduse keskkonnapoliitika peamisele eesmärgile tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja parandada keskkonna kvaliteeti. Mida rohkem seadmeid peab kinni pidama piirmääradest, seda paremini on neid eesmarke järgitud.

16. Direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 esimene lause määratleb põletusseadmena

18. Vastupidiselt Ühendkuningriigi seisukohale ei täpsusta artikli 2 punkti 7 teised sätted põletusseadme mõistet, vaid esitavad üksnes piirangud. Need välistavad kohaldamisalast

3 – Vt 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-476/01: Kapper (EKL 2004, lk I-5205, punkt 72); 8. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-60/05: WWF Italia jt (EKL 2006, lk I-5083, punkt 34); 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-36/05: komisjon vs. Hispaania (EKL 2006, lk I-10313, punkt 31); 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-342/05: komisjon vs. Soome (EKL 2007, lk I-4713, punkt 25); 1. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjades C-14/06 ja C-295/06: parlament vs. komisjon (EKL 2008, lk I-1649, punkt 71) ja 12. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-192/08: TeliaSonera Finland (EKL 2009, lk I-10717, punkt 40).

seadmeid, ehkki tegemist on samuti põletusseadmetega. See tuleneb sõnaselgelt direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teise lause sõnastusest, mille järgi kohaldatakse direktiivi ainult energiatootmiseks projekteeritud seadmete suhtes, *välja arvatud* põletusseadmed, mis kasutavad põlemissaadusi otse tootmisprotsessis.

C. Erandi eesmärgid

19. Märkata ei ole võimalik ka ühtegi õigusnormi eesmärki, mis nõuaks põletusseadme mõiste laiemat tõlgendamist võrreldes selle üldise keelelise tähendusega, nagu seda soovis Ühendkuningriik.

20. Erand, mis puudutab põlemissaaduste otse kasutamist tootmisprotsessis, sisaldas juba direktiivi 88/609/EMÜ⁴ (mis asendati direktiiviga 2001/80) artikli 2 punkti 7 esialgses redaktsioonis. Esialgses redaktsioonis

täiendas nõukogu täiendavaid põhjendusi esitamata komisjoni ettepanekut⁵ sarnase erandiga ning erandiga teatud seadmetüüpide osas, mis sisalduvad täna punktides a–g. Ka direktiiv 2001/80 ei nimeta erandi eesmärke, mis võiksid osutada abi tõlgendamisel.

21. Komisjoni arvates põhinevad erandid sellel, et põlemissaaduste otse tootmisprotsessis kasutamise korral kasvab heitgaasides sisalduvate reostusainete hulk. Komisjon lähtub sellest, et need heitgaasid sattuvad otse kasutamisel kontakti teiste materjalidega, mistõttu neid mürgistatakse rohkem võrreldes isoleeritud põletamisega. Direktiivi 2001/80 piirmäärad käivad aga isoleeritud põletamise kohta.

22. Taoline kaalutus välistaks elektri, sest selle kasutamine saaduste tootmisel ei oma mingisugust mõju elektrijaamade heitkogustele. Elektrit võib edastada ka siseriiklikusse energiajaotusvõrku, ilma et sellest tekiks mingeid muid saasteaineid.

4 – Nõukogu 24. novembri 1988. aasta direktiiv 88/609/EMÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta (EÜT L 336, lk 1).

5 – Nõukogu direktiivi ettepanek teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta (EÜT 1984, C 49, lk 1). Komisjoni muudatused on avaldatud: EÜT 1985, C 76, lk 6.

23. Komisjoni teooria eeldab siiski, et üksnes heitgaasid on põlemissaadused. Seda teooriat ei ole võimalik kasutada juhul, kui ka saadud soojuse puhul on tegemist põlemissaadusega ning seda kasutatakse otse, ilma heitgaase teiste ainetega mürgistamata. Komisjon peab aga ka soojust põlemissaaduseks. Seetõttu on tema seisukoht vastuoluline.

24. Ühendkuningriigi arvates on erandid tehtud, kaaludes omavahel piirmäärade kasutamise kulusid ja nende kasu keskkonnale. See võib paika pidada direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 alapunktides a–j nimetatud seadmetüüpide puhul. Nimelt on üksikute seadmetüüpide osas võimalik hinnata teatud piirmääradega seotud kulusid ja tulusid.

25. Direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teises lauses abstraktselt sõnastatud erand ei saa aga kuidagi tugineda kulude ja tulude omavahelisele kaalumisele. Nimelt ei ole võimalik ette näha seda, millised on selliste seadmete suhtes piirmäärade kasutamise kulud ja tulud, mis on projekteeritud energia-tootmiseks või kasutatavad põlemissaadusi otse tootmisprotsessis.

26. Siiski võib ette kujutada, et direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teise lause eesmärk on eelistada selliseid tootmisprotsesse, kus kasutatakse suuri põletusseadmeid. Selliste tootmisprotsesside tulemusel saadud tooted võivad rangematest piirmääradest tulenevate lisakulude tõttu olla rahvusvahelises plaanis halvemas konkurentsiolukorras.

27. Selline mõttearendus kehtib põhimõtteliselt ka käesolevas asjas käsitletava elektrijaama ning alumiiniumitehase kombinatsiooni suhtes. Ühendkuningriik väidab, et direktiivi kohaldamisel elektrijaama suhtes oleks ohustatud alumiiniumi edasine tootmine.

28. Siiski ütleb direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teine lause selgelt, et erandi võib teha üksnes eriti tiheda seose korral tootmisprotsessi ning põletamise vahel: põlemissaadusi tuleb kasutada *otse* tootmisprotsessis.

29. Selline seos on kõige tugevam, kui kasutamisel tulevad kõne alla üksnes otsesed

põlemissaadused, see tähendab soojus ja põletamisel saadud tooted. Laiendades kasutatavate toodete ringi sellistele kaudsetele põlemissaadustele nagu elekter, ei oleks seos tootmisprotsessi ning põletamise vahel enam nii tihe.

30. Tihedast seosest loobumise vastu räägib asjaolu, et elektrit on võimalik transportida kaugete vahemaade taha, mistõttu see võib pärineda erinevatest allikatest. Elektrit võib toota ilma selleks suurt põletusseadet kasutamata, näiteks hüdroenergia ja tuumaenergia kaudu. Soojuse otse kasutamiseks peab seda aga tootma lähikonnas ning seda saab seetõttu tüüpiliselt ammutada üksnes teatud kohalikest allikatest. Viimaste puhul on reeglina tegemist suurte põletusseadmetega.

31. Komisjon rõhutab siinkohal õigesti, et kui söeelektrijaam ei pea järgima direktiivi 2001/80, siis soodustatakse sellega Euroopa-sisese konkurentsi seisukohast põhjendamatult alumiiniumi tootmist Lyne-mouthis. Tema konkurendid Euroopas saavad oma elektri nimelt üldistest võrkudest ning kannavad seetõttu kulusid, mis tekivad elektri tootmisel seoses piirmääradest kinnipidamisega.

32. Eeltoodule lisandub elektrijaama põhjendamatu eelistamine võrreldes teiste

elektritootjatega, sest üldistesse jaotusvõrkudesse edastatakse 9% toodangust.

33. Seega ei saa nõustuda direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teises lauses sätestatud erandi laiendamisega söeelektrijaamale, mille elektritootmine on määratud peamises osas naabruses asuvalle alumiiniumitehasele.

D. Erandite ülesehitus

34. Vastupidiselt Ühendkuningriigi seisukohale ei anna ka direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 kolmanda lause alapunktis g sätestatud erand kauperite osas alust teise lause teisiti tõlgendamiseks.

35. Ühendkuningriik leiab, et direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 kolmandas lauses spetsiifiliste seadmetüüpide osas sätestatud erandite puhul on tegemist teises lauses sätestatud abstraktse regulatsiooni kohaldamise juhtumitega. Kolmanda lause kohaselt

ei kohaldada direktiivi *eelkõige* punktides a–j loetletud seadmetüüpide suhtes. Kehtivas redaktsioonis ei ole nimetatud „eelkõige” puhul võimalik siiski näha viidet teisele lausele, sest punktides h–j nimetatud seadmetüüpide puhul ei ole tingimata võimalik näha seost teises lauses sõnaselgelt eelduseks seatud tootmisprotsessiga.

36. Ühendkuningriik tugineb seetõttu direktiivi 88/609/EMÜ artikli 2 punkti 7 esialgsele redaktsioonile. Selline argumentatsioon on juba ainuüksi seetõttu kaheldav, et käesolevas asjas käsitletakse direktiivi 2001/80 norme. Ka vana õiguse isoleeritud käsitus ei ole veenev.

37. Direktiivi 88/609/EMÜ artikli 2 punkt 7 sisaldas abstraktse erandi kõrval ka üksnes täna kehtivaid punkte a–g, milles viidatakse tootmisprotsessile. Ühendkuningriigi arvamus kohaselt näitas tollal sõnaselgelt viimasena nimetatud seadmetüüp – kauper –, täna punkt g, et põlemissaaduse mõistet tuleb mõista laialt ja see hõlmab ka kaudseid põlemissaaduseid, näiteks elekter.

38. Kauperid kannavad põlemisel saadud soojuse õhku, mida töödeldakse pärast raua tootmiseks kõrgahjus. Põlemisel tekkivatelt kuumutatud heitgaasidelt eraldatakse soojus, mis kantakse soojussalvestitena kasutatavate kivide kaudu õhku.

39. Vastupidiselt Ühendkuningriigi seisukohale ei muuda see erand midagi põlemissaaduse mõistes. Erand puudutab põlemise otsese saaduse, nimelt soojuse⁶ kasutamist.

40. Siiski on õige, et kauperite puhul ei ole tegemist direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 teises lauses sätestatud abstraktse erandiga. Põlemisel saadud soojust ei kasutata otse, vaid kaudselt pärast heitgaaside ülekandmist kas kividele või õhku. Seetõttu näitab ka kauperite erand, et direktiivi 88/609 artikli 2 punktis 7 nimetatud spetsiifilised erandid ei

6 – Vt eespool punkt 12.

konkretiseerinud abstraktseid erandeid, vaid tuginesid direktiivi kohaldamise kulude ja tulude kaalutlemisele.⁷ Seda kinnitavad ka direktiiviga 2001/80 lisatud edasised erandid, mida ei ole selgelt enam võimalik hõlmata teise lausega.

punktidest a–j ei näi seal enam olevat teises lauses sisalduvat abstraktset erandit.⁹ Selle asemel teeb nõukogu ettepaneku teisteks eranditeks.¹⁰ Siiski ei ole ette nähtud erandit selliste spetsiifiliste seadmete jaoks, nagu seda on Lynemouthi elektrijaam.

E. Järeldus

41. Hetkel arutlusel olev komisjoni ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll)⁸ vastuvõtmiseks, mille eesmärk on ühendada erinevaid direktiive, sealhulgas direktiivi 2001/80, järgib samuti seda suunda. Erinevalt direktiivi 2001/80 artikli 2 punkti 7 kolmanda lause

42. Kokkuvõtvalt tuleb seega märkida, et elektri kasutamine alumiiniumi tootmisel ei ole põlemissaaduse kasutamine otse tootmisprotsessis. Järelikult tuleb direktiivi 2001/80 piirmäärasid kasutada Lynemouthi elektrijaama suhtes ning lagi tuleb rahuldada.

V. Kohtukulud

7 – Vastav kaalutus kauperite osas võib tugineda asjaolule, et need põletavad reeglina hapnikukonverteraasi, mis tekib kõrgahjudes ja säästab seetõttu energiat. Tegemist on juba mürgistatud gaasiga, mis tähendab, et ka selle puhastamisel parima olemasoleva tehnikaga ei ole võimalik kinni pidada gaaskütuse kasutamise suhtes sätestatud piirmääradest. Nii näeb direktiivi 2001/80 lisa VI lämmastikoksiidide (NOx) osas ette piirmäära 200–300 mg/Nm³, parima tehnika kasutamisel tekib aga kuni 350 mg/Nm³ („Best Available Techniques Reference Document on the Production of Iron and Steel”, detsember 2001, lk vii ja 212, http://eippcb.jrc.es/reference/_download.cfm?twg=isp&file=isp_bref_1201.pdf); komisjon töötas selle dokumendi välja koostöös liikmesriikide ekspertidega nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiivi 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80) alusel, mida on koodifitseeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, lk 8).

8 – KOM(2007) 844 (lõplik).

43. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

9 – Vt komisjoni ettepaneku artikli 3 punkt 19 ja artikli 31 lõike 2 ning nõukogu ühine seisukoht, nõukogu dokument 11962/09, 16.11.2009.

10 – Vt ettepanek ühise seisukoha põhjenduste kohta, nõukogu dokument 11962/09 ADD 1, 16.11.2009, lk 8.

VI. Ettepanek

44. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Kuna Ühendkuningriik keeldub Lynemouthi elektrijaama suhtes kohaldamast Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiivi 2001/80/EÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta, on Ühendkuningriik rikkunud talle sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.
2. Mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.