



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 20. juni 2019¹

Sag C-212/18

**Prato Nevoso Termo Energy Srl
mod
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
procesdeltager
Comune di Frabosa Sottana**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte
(den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2008/98/EF – affald – kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald – artikel 6, stk. 1 og 4 – affaldsfasens ophør – betingelser – medlemsstaternes skøn – direktiv 2009/28/EF – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – ansøgning om godkendelse til i et anlæg til produktion af termisk og elektrisk energi at anvende flydende biobrændsel, der er fremstillet på grundlag af kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald uden at være omfattet af den nationale lovgivning om energiudnyttelse af affald – afslag – artikel 13, stk. 1 – godkendelsesprocedure – proportionalitet«

I. Indledning

1. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien) har med anmodningen om præjudiciel afgørelse anmodet Domstolen om at fortolke artikel 6 i direktiv 2008/98/EF om affald og om ophævelse af visse direktiver² og artikel 13 i direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF³.

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Prato Nevoso Termo Energy S.r.l. (herefter »PNTE«) i Provincia de Cuneo (Cuneo-provinsen, Italien) om afslag på en af PNTE indgivet ansøgning om godkendelse til at ændre fyringskilden til et anlæg, der producerer termisk og elektrisk energi, og som drives af PNTE, ved at erstatte den hidtil anvendte metan med et brændstof, der stammer fra kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 19.11.2008 (EUT 2008, L 312, s. 3).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.4.2009 (EUT 2009, L 140, s. 16).

3. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98 og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter anvendelsen af et sådant brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, er omfattet af de lovbestemte krav, der gælder for energiudnyttelse af affald, medmindre og indtil andet er bestemt ved et ministerielt dekret, der udgør en national, almengyldig retsakt.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. I artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 defineres begrebet »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

5. Dette direktivs artikel 6, der har overskriften »Affaldsfasens ophør«, bestemmer:

»1. Visse særlige former for affald ophører med at være affald, jf. artikel 3, nr. 1), når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, og opfylder de særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til følgende betingelser:

- a) stoffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål
- b) der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand
- c) stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter, og
- d) anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Kriterierne skal om nødvendigt omfatte grænseværdier for forurenende stoffer og skal tage hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger.

2. De foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, og som vedrører vedtagelse af de i stk. 1 fastsatte kriterier og præciserer typen af affald, sådanne kriterier skal finde anvendelse på, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 39, stk. 2. Der bør bl.a. tages hensyn til specifikke kriterier for affaldsfasens ophør, i det mindste for tilslag/fyldstof, papir, glas, metal, dæk og tekstiler.

[...]

4. Hvis der ikke er fastsat kriterier på fællesskabsplan efter proceduren i stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt, under hensyntagen til relevant retspraksis [...].«

6. I artikel 2, litra h), i direktiv 2009/28 defineres begrebet »flydende biobrændsler« som »flydende brændstof til energiformål, bortset fra transport, herunder elektricitet og opvarmning og køling, fremstillet på grundlag af biomasse«.

7. Dette direktivs artikel 13, der har overskriften »Administrative procedurer, forskrifter og reglementer«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle nationale regler om godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg og tilknyttede transmissions- og distributionsnetinfrastrukturer til produktion af elektricitet, opvarmning eller køling fra vedvarende energikilder, og på processen for forarbejdning af biomasse til biobrændstoffer eller andre energiprodukter, er forholdsmæssige og nødvendige.

Medlemsstaterne tager navnlig passende skridt til at sikre:

- a) at de respektive ansvarsområder for de nationale, regionale og lokale administrative organer, der varetager godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, herunder i forbindelse med fysisk planlægning, er klart koordineret og defineret med gennemsigtige tidsplaner for afgørelser vedrørende ansøgninger om planlægnings- og byggetilladelse, idet der dog tages forbehold for forskellene i medlemsstaternes administrative strukturer og organisation
- b) at der på det rette niveau stilles omfattende oplysninger til rådighed om behandlingen af godkendelses-, certificerings- og licensansøgninger om anlæg til vedvarende energi og om den bistand, ansøgerne kan få
- c) at de administrative procedurer strømlines og fremskyndes på det rette administrative niveau
- d) at reglerne om godkendelse, certificering og licensudstedelse er objektive, gennemsigtige, forholdsmæssige, ikke diskriminerer mellem ansøgere og tager fuldt hensyn til de særlige træk ved individuelle teknologier til vedvarende energi
- e) at de administrative omkostninger, der betales af forbrugere, planlæggere, arkitekter, entreprenører og udstyrs- og systeminstallatører og -leverandører, er gennemsigtige og omkostningsrelaterede, og
- f) at der, hvor det er relevant, opstilles forenkede og mindre byrdefulde godkendelsesprocedurer, herunder i form af en simpel underretning, hvis de relevante lovrammer giver mulighed herfor, for mindre projekter og for decentrale anlæg til produktion af energi fra vedvarende energikilder.«

B. Italiensk ret

8. Artikel 184b, stk. 1, i lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 om bestemmelser på miljøområdet⁴ gennemfører artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 i italiensk ret.

9. I dette dekrets artikel 268, litra eee-bis), defineres begrebet »brændstof« som »ethvert fast, flydende eller gasformigt stof, der i henhold til bilag X til del V kan anvendes til energiproduktion ved forbrænding, bortset fra affald [...]«.

10. Det nævnte dekrets artikel 293, stk. 1, bestemmer, at »[d]e anlæg, der er omfattet af afsnit I og II i del V, herunder civile termiske anlæg, hvis kapacitet ligger under tærskelværdien, kun må anvende de brændstoffer, der er fastsat for disse kategorier af anlæg i bilag X til del V, på de deri fastsatte betingelser. De materialer og stoffer, der er nævnt i bilag X til del V i dette dekret, må ikke anvendes som brændstof som omhandlet i dette afsnit, når de udgør affald i henhold til del IV i dette dekret. Forbrænding af materialer og stoffer, der ikke er i overensstemmelse med bilag X til del V i dette dekret, eller som på anden måde udgør affald [...], er omfattet af de gældende regler for affald [...]«.

⁴ – Almindeligt tillæg til GURI nr. 96 af 14.4.2006 (herefter »lovdekret nr. 152/2006«).

11. Bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006 indeholder i afsnit II, afdeling 4, en liste over de biomassebrændstoffer, som det er tilladt at anvende til produktion af energi, der har følgende ordlyd:

- »a) vegetabilsk materiale fra dedikerede afgrøder
- b) vegetabilsk materiale fra udelukkende mekanisk behandling, afvaskning med vand eller tørring af ikke-dedikerede landbrugsafgrøder
- c) vegetabilsk materiale fra skovbrug, vedligeholdelse af skov og beskæring
- d) vegetabilsk materiale fra udelukkende mekanisk forarbejdning og behandling med luft, damp og vand, herunder overophedet vand, af massivt træ bestående af bark, savsmuld, spåner, flis, strimler og kævler af massivt træ, granulater og affald fra massivt træ, granulater og affald fra massiv kork samt kævler, som ikke er kontamineret af forurenende stoffer
- e) vegetabilsk materiale fra udelukkende mekanisk behandling, afvaskning med vand eller tørring af landbrugsprodukter
- f) olivenpresserester [...]
- g) sortlud opnået i papirfabrik [...]
- h) råvarer eller raffinerede produkter bestående hovedsageligt af animalske glycerider [...], animalske biprodukter eller afledte produkter, som kan anvendes i forbrændingsprocesser [...]

12. Det fremgår af dette dekrets artikel 281, stk. 5 og 6, at ændringer af og tilføjelser til bilagene til del V i det nævnte dekret »vedtages ved dekret fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse [(herefter »miljøministeren«)] i samråd med sundhedsministeren, ministeren for økonomisk udvikling og, såfremt emnet er omfattet af det respektive kompetenceområde infrastruktur- og transportministeren, efter høring af [...] det samlede udvalg [...]«.

13. Artikel 2, stk. 1, litra h), i lovdekret nr. 28 af 3. marts 2011⁵ gennemfører artikel 2, litra h), i direktiv 2009/28 i italiensk ret.

14. Det fremgår af dette direktivs artikel 5, stk. 1, at »[...] opførelse og drift af energiproduktionsanlæg fyret med vedvarende energikilder, tilhørende arbejder og infrastrukturer, som er nødvendige til opførelse og drift af anlæggene, samt grundlæggende ændringer heraf kræver en integreret godkendelse i henhold til artikel 12 i lovdekret nr. 387 af 29. december 2003 [6]«.

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

15. PNTE driver et anlæg, der producerer termisk og elektrisk energi med metan som fyringskilde. Den 8. november 2016 indgav dette selskab til Cuneo-provinsen en ansøgning om godkendelse til at ændre dette anlægs fyringskilde på grundlag af artikel 12 i lovdekret nr. 387/2003. PNTE ønskede at erstatte metan med en vegetabilsk olie, der fremstilles af selskabet ALSO s.r.l., og udvindes ved indsamling og kemisk behandling af fritureolieaffald, rester fra raffinering af vegetabiliske olier og rester fra afvaskning af de respektive lagringstanke (herefter »den vegetabiliske olie«).

5 – Almindeligt tillæg nr. 81 til GURI nr. 71 af 28.3.2011 (herefter »lovdekret nr. 28/2011«).

6 – Lovdekret om gennemførelse af direktiv 2001/77 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (herefter »lovdekret nr. 387/2003«) (almindeligt tillæg nr. 17 til GURI nr. 25 af 31.1.2004)

16. ALSO er godkendt til at markedsføre den vegetabiliske olie som et produkt, der er ophørt med at være affald som omhandlet i artikel 184b i lovdekret nr. 152/2006, under den betingelse, at denne olie har de fysisk-kemiske egenskaber, der er anført i denne godkendelse, og at den i handelsdokumenterne anføres som et »produkt fra nyttiggørelse af affald til anvendelse til fremstilling af biodiesel«.

17. PNTE fik afslag på denne ansøgning om godkendelse med den begrundelse, at den vegetabiliske olie ikke var omfattet af nogen af de kategorier af brændstoffer, der er godkendt til anlæg, som udleder emissioner til atmosfæren, og som er nævnt på den liste, der er fastsat i afdeling 4, del II i bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006. De eneste vegetabiliske olier, der er omfattet af disse kategorier, er nemlig dem, der hidrører fra dedikerede afgrøder, eller som er fremstillet ved udelukkende mekaniske behandlingsprocesser. Cuneo-provinsen konkluderede, at den vegetabiliske olie i henhold til dette dekrets artikel 293, stk. 1, skulle anses for affald.

18. PNTE har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte). PNTE har til støtte for søgsmålet anført, at det afslag, som selskabet var blevet meddelt, er i strid med visse bestemmelser i direktiv 2008/98 og direktiv 2009/28.

19. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at den myndighed, der modtog den af PNTE indgivne ansøgning om godkendelse, i henhold til artikel 293, stk. 1, i lovdekret nr. 152/2006, sammenholdt med bilag X til del V i dette dekret, er forpligtet til at behandle den vegetabiliske olie som affald.

20. Dette er for det første en nødvendig konklusion til trods for den omstændighed, at den vegetabiliske olie opfylder den tekniske standard UNI/TS 11163:2009 for »flydende biobrændsler, animalske og vegetabiliske olier og fedtstoffer, deres mellemprodukter og afledte produkter – klassificering og specifikationer med hensyn til anvendelse til energiproduktion«, hvilket myndigheden ikke har bestridt⁷.

21. For det andet er den nævnte ret af den opfattelse, at der findes et egentligt marked for den vegetabiliske olie som brændstof, hvilket bekræftes af den omstændighed, at PNTE ønsker at købe denne olie med henblik på at forsyne det i hovedsagen omhandlede anlæg.

22. Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at det samlet set ikke vil medføre skadelige indvirkninger på miljøet, at metan i denne forbindelse erstattes med den vegetabiliske olie. PNTE fremlagde i forbindelse med godkendelsesproceduren en teknisk rapport, hvoraf fremgår, at de miljømæssige konsekvenser af at erstatte metan med den vegetabiliske olie generelt ville være positiv, hvilket myndigheden ikke har anfægtet.

23. Denne ret har desuden anført, at den procedure for godkendelse af anlæg til produktion af energi fra biomasse, der er fastsat i de kombinerede bestemmelser i lovdekret nr. 28/2011 og lovdekret nr. 387/2003, ikke er koordineret med proceduren for ændring af bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006. Det fremgår af dette dekrets artikel 281, stk. 5 og 6, at dette bilag kun kan revideres ved dekret fra miljøministeren, når denne handler i samråd med de øvrige kompetente ministerier.

24. Den definition af »brændstof«, der er fastsat i det nævnte dekrets artikel 268, litra eee-bis), er ikke blevet yderligere harmoniseret med den definition af begrebet »flydende biobrændsel«, der er fastsat i artikel 2, litra h), i lovdekret nr. 28/2011, som gennemfører artikel 2, litra h), i direktiv 2009/28.

⁷ – Jeg vil nævne, at Ente Nazionale di Normazione (UNI) (nationalt institut for standarder, Italien) er en privat organisation, der arbejder uden gevinst for øje, og som udvikler, offentliggør og fremmer frivillige tekniske standarder inden for industri-, handels- og servicesektorerne. UNI repræsenterer Italien i Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) og Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO) (jf. <http://www.uni.com/> og <https://www.iso.org/fr/member/1823.html>).

25. På baggrund af disse betragtninger har Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte) ved afgørelse af 14. februar 2018, der indgik til Domstolen den 26. marts 2018, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er [artikel 6 i] direktiv 2008/98[...] og under alle omstændigheder proportionalitetsprincippet til hinder for en national [lovgivning] såsom artikel 293 i lovdekret nr. 152/2006, sammenholdt med artikel 268, litra eee-bis), i lovdekret nr. 152/2006, hvorefter et flydende biobrændsel, som opfylder de fastsatte tekniske krav og efterspørges som brændstof til produktion, nødvendigvis skal betragtes som affald, selv inden for rammerne af godkendelsesproceduren vedrørende et biomassefyret anlæg, i det omfang og så længe dette flydende biobrændsel ikke er indført i bilag X, del II, afdeling 4, stk. 1, til del V i lovdekret nr. 152/[/]2006, og dette bortset fra vurderinger af negativ indvirkning på miljøet eller enhver indsigelse vedrørende produktets tekniske karakteristika, som er fremkommet inden for rammerne af godkendelsesproceduren?
- 2) Er artikel 13 i direktiv 2009/28[...] og under alle omstændigheder proportionalitetsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og princippet om forenkling til hinder for en national [lovgivning], såsom artikel 5 i lovdekret nr. 28/2011, for så vidt angår den del, hvor den for det tilfælde, at en virksomhed ansøger om godkendelse til anvendelse af en biomasse som brændstof på et anlæg, som genererer emissioner i atmosfæren, ikke fastlægger nogen koordinering med godkendelsesproceduren til den omhandlede anvendelse som brændstof ifølge bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006 eller muligheden for en konkret vurdering af den foreslåede løsning inden for rammerne af en enkelt integreret godkendelsesprocedure og i lyset af bestemte tekniske specifikationer?»

26. PNTE, Cuneo-provinsen, den italienske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. PNTE, den italienske regering og Kommissionen deltog i retsmødet den 13. februar 2019.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

27. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af de sagsakter, der er blevet forelagt Domstolen, fremstilles den vegetabiliske olie ved en kemisk behandling i form af esterificering af bl.a. visse former for spiseolieaffald⁸. Det er ubestridt, at disse former for spiseolieaffald, før de gennemgik denne behandling, udgjorde affald i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.

8 – PNTE har anført, at den vegetabiliske olie fremstilles på grundlag af et råstof, der er ophørt med at være affald, som benævnes klar sur olie (herefter »OAL«), og som ALSO selv fremstiller på grundlag af affald. Denne version af de faktiske omstændigheder adskiller sig væsentligt fra den, der fremgår af både forelæggelsesafgørelsen og den godkendelse, som er blevet meddelt ALSO. Med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – idet denne ret er enekompetent til at vurdere de relevante faktiske omstændigheder – fremgår det af denne godkendelse, at ALSO i et første anlæg fremstiller OAL på grundlag af forskellige former for affald, der ikke udgør spiseolieaffald. Denne OAL anvendes i andet anlæg til fremstilling af esterificeret vegetabilisk olie. I et tredje anlæg fremstiller ALSO en særskilt vegetabilisk olie på grundlag af fritureaffald. Det fremgår af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, og som det fortsat tilkommer denne ret at efterprøve, at den i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olie ikke synes at svare til den, der fremstilles på grundlag af OAL. Som jeg vil redegøre for i punkt 63 og 64 i dette forslag til afgørelse, indebærer den omstændighed, at affald ophører med at være affald i forhold til en bestemt anvendelse (såsom fremstilling af biobrændstof), under alle omstændigheder ikke, at dette affald ikke længere skal anses for affald i forhold til andre anvendelser (f.eks. som brændstof i et kraftvarmeanlæg).

28. ALSO har opnået en godkendelse til at markedsføre den vegetabiliske olie, der fremkommer i forbindelse med den nævnte behandling, som produkt, der ikke længere anses for affald, med henblik på anvendelse til fremstilling af biodiesel (dvs. et biobrændstof, der anvendes i dieselmotorer)⁹. Det fremgår endvidere af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at PNTE har købt den vegetabiliske olie og ønsker at anvende den til et andet formål, nemlig som brændstof i et kraftvarmeanlæg, der tilhører den kategori af anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren.

29. Det fremgår af artikel 268, litra eee-bis), og artikel 293, stk. 1, i lovdekret nr. 152/2006, sammenholdt med bilag X til del V i det nævnte dekret (herefter under ét »den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning«), at forbrænding af vegetabiliske olier, der er fremkommet ved kemisk behandling af affald i anlæg i denne kategori, er omfattet af den nationale lovgivning om energiudnyttelse af affald. Det forholder sig således, medmindre og indtil denne form for olier ved et ministerielt dekret tilføjes på den liste, der nævnt i dette bilag. Cuneo-provinsen har anført, at energiudnyttelse af affald kræver en særlig godkendelse og er underlagt strenge regler, der bl.a. vedrører grænserne for emissioner til atmosfæren.

30. Udeladelsen af kemisk behandlet vegetabilisk olieaffald fra listen over kategorier af brændstoffer, der kan anvendes i et anlæg, som udleder sådanne emissioner, har uden for ordningen for energiudnyttelse af affald den virkning, at det ikke er muligt fra sag til sag at vurdere, om disse olier er ophørt med at være affald, når de er bestemt til en sådan brug. Det fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen, hvilke grunde der kan føre til denne udelukkelse, selv om det efter en individuel undersøgelse kan konstateres, at de nævnte olier er ophørt med at være affald, når de anvendes til at fremstille biodiesel. Det synes at fremgå af den forelæggende rets forklaringer, at den er af den opfattelse, at dette valg ikke er baseret på en vurdering af de miljø- og sundhedsmæssige risici, der er forbundet med forbrænding af disse former for olier i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren.

31. Cuneo-provinsen og den italienske regering har til gengæld henvist til en række miljø- og sundhedsmæssige hensyn som begrundelse for, at kemisk behandlet vegetabilisk olieaffald ikke er opført på den ovenfor nævnte liste. Cuneo-provinsen og den italienske regering har nærmere bestemt gjort gældende, at når sådanne olier forbrændes i denne type anlæg, udledes de kemiske reagenser, som er indeholdt deri, til atmosfæren i langt højere grad, end når de forbruges som bestanddele af biodiesel i en dieselmotor. Det kan ifølge de tilgængelige videnskabelige undersøgelser ikke udelukkes, at forbrændingen af esterificerede planteolier i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, medfører en risiko for miljøet eller menneskers sundhed. Disse risici kan potentielt være større end dem, der er forbundet med anvendelsen af denne form for olier til fremstilling af biodiesel. PNTE og Kommissionen har bestridt rigtigheden af denne argumentation.

32. Disse betragtninger vil danne baggrund for min analyse af de præjudicielle spørgsmål.

B. Om det første spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98

1. Indledende bemærkninger

33. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, der er til hinder for, at de myndigheder, hvortil der er indgivet en ansøgning om godkendelse til i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, at anvende et stof, der er fremkommet ved behandling af biomasseaffald, såsom kemisk behandlet vegetabilisk olieaffald, er i overensstemmelse med artikel 6,

⁹ – Det er PNTE's opfattelse, at denne begrænsning af, hvorledes produktet kan anvendes, udelukkende vedrører OAL. Det fremgår til gengæld af den godkendelse, som ALSO er blevet meddelt, at den vegetabiliske olie kan markedsføres uden begrænsninger inden for energisektoren. Denne version af de faktiske omstændigheder svarer ikke til den, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen. Jeg vil i denne forbindelse nævne, at denne godkendelse med forbehold af den forelæggende rets prøvelse ikke synes at indebære, at forpligtelsen til i handelsdokumenterne at anføre, at de produkter, der hidrører fra ALSO's anlæg, er bestemt til anvendelse som biodiesel, er begrænset til OAL.

stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98, når der henses til dets tekniske karakteristika og dets miljøindvirkning, såfremt dette stof ikke længere skal anses for affald, idet det i henhold til denne lovgivning ikke er omfattet af nogen af de kategorier, der er opført på den liste over brændstoffer, der er godkendt til anvendelse i denne type anlæg.

34. Jeg erindrer i den forbindelse om, at det er muligt på tre forskellige måder at foretage konstateringen af, at affald ikke længere skal anses for affald. *For det første* kan denne konstatering støttes på anvendelsen af kriterier for, hvornår affald ophører med at være affald, der omfatter visse kategorier af bestemte former for affald, som på EU-plan er defineret i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/98¹⁰. *For det andet* kan denne konstatering i mangel af sådanne kriterier foretages ved, at medlemsstaten i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 4, træffer afgørelse »fra sag til sag« – dvs. en individuel afgørelse, der vedrører særlige affaldsstrømme, som nyttiggøres i et bestemt anlæg. *For det tredje*, således som det fremgår af Tallinna Vesi-dommen¹¹, giver denne bestemmelse medlemsstaterne mulighed for ved en national, almengyldig retsakt selv at fastsætte de kriterier, hvorefter affald, der tilhører en bestemt kategori, ikke længere skal anses for affald, såfremt der ikke på EU-plan er fastsat sådanne kriterier¹².

35. I det foreliggende tilfælde er der hverken på EU-plan eller på nationalt plan fastsat kriterier for affaldsfasens ophør for vegetabilsk olieaffald. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i øvrigt til hinder for, at der på nogen måde kan foretages en vurdering fra sag til sag af, om disse olier er ophørt med at være affald, når de er blevet behandlet kemisk og har til formål at tjene som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren¹³. For at disse olier kan ophøre med at være affald, er det nemlig en forudsætning, at der er vedtaget et ministerielt dekret, hvorved disse olier opføres på den liste over brændstoffer, der er godkendt til denne anvendelse uden for den ordning, der gælder for forbrænding af affald, idet det i givet fald skal præciseres, hvilke kriterier der skal være opfyldt i denne forbindelse.

36. Domstolen anmodes med det første præjudicielle spørgsmål i denne forbindelse om at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang en medlemsstat har pligt til at give mulighed for, at der foretages en vurdering fra sag til sag af, om affaldsfasen er ophørt for denne type særlige affaldsstrømme, når der ikke på EU-plan eller nationalt plan er fastsat kriterier for, hvornår en bestemt form for affald ophører med at være affald. Selv om Domstolen allerede har fastslået, at artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 pålægger medlemsstaterne mere end blot en mulighed for at undersøge, om visse former for affald ikke længere skal anses for affald, og i givet fald fastslå, at affaldsfasen er ophørt (afsnit 2), er det nødvendigt at præcisere rækkevidden af det skøn, som de råder over i denne forbindelse (afsnit 3), med henblik på at give den forelæggende ret mulighed for at bedømme, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med denne bestemmelse (afsnit 4).

10 – Indtil videre er følgende retsakter vedtaget på grundlag af denne bestemmelse, nemlig Rådets forordning (EU) nr. 333/2011 af 31.3.2011 om fastsættelse af kriterier for, hvornår visse typer metalskrot ophører med at være affald ifølge [...] direktiv 2008/98 (EUT 2011, L 94, s. 2), Kommissionens forordning (EU) nr. 1179/2012 af 10.12.2012 om fastsættelse af kriterier for, hvornår nyttiggjort glas ophører med at være affald ifølge [...] direktiv 2008/98 (EUT 2012, L 337, s. 31), og Kommissionens forordning (EU) nr. 715/2013 af 25.7.2013 om fastsættelse af kriterier for, hvornår kobberskrot ophører med at være affald ifølge [...] direktiv 2008/98 (EUT 2013, L 201, s. 14).

11 – Dom af 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 24 og 25).

12 – Denne mulighed er nu udtrykkeligt fastsat i artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/98, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/851 af 30.5.2018 om ændring af direktiv 2008/98 (EUT 2018, L 150, s. 109), der trådte i kraft efter de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen.

13 – De sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, indeholder ikke oplysninger, der viser, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning i praksis vil have den samme virkning med hensyn til andre brændstoffer, der »potentielt« kunne ophøre med at være affald. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at de kategorier af brændstoffer, der er nævnt i bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006, er meget bredt definerede. Selv om PNTE er af den opfattelse, at det tog al for lang tid at få tilføjet esterificerede vegetabiliske olier til denne liste ved et ministerielt dekret, foreligger der ikke oplysninger om, at et sådant klagepunkt også omfatter andre affaldsbrændstoffer.

2. Om medlemsstaternes forpligtelse til ikke at behandle et stof, der er ophørt med at være affald, som affald

37. Ordlyden af artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 kan som følge af anvendelsen af udtrykket »kan« give anledning til den opfattelse, at konstateringen af, at affaldsfasen er ophørt for affald, der ikke tilhører en kategori, som er omfattet af kriterier, der er fastsat på EU-plan, er overladt til medlemsstaternes skøn. Denne fortolkning svarer imidlertid ikke til den fortolkning, der fremgår af Domstolens praksis. Som Domstolen præciserede i den nyligt afsagte Tallinna Vesi-dom¹⁴, har medlemsstaterne i mangel af sådanne kriterier pligt til at fastslå affaldsfasens ophør for affald, »der har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, der bevirker, at det kan anvendes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades«.

38. Denne tilgang ligger i forlængelse af den retspraksis, der blev udviklet, før begrebet »affaldsfasens ophør« blev tilføjet i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2008/98. Denne retspraksis, der udspringer af dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl.¹⁵, der allerede dengang opstillede en test, som var baseret på en fortolkning af begrebet »affald«¹⁶ – der forudsætter en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med det pågældende stof – som havde til formål at foretage en sondring mellem affald og et stof, der ikke længere skal anses for affald som følge af en nyttiggørelsesoperation¹⁷.

39. Domstolen fastslog i denne dom og har senere bekræftet, at når affald er genstand for fuldstændig nyttiggørelse, der indebærer, at det stof, der derved fremkommer, opnår de samme egenskaber og karakteristika som et råstof, således at det kan anvendes under iagttagelse af de samme sikkerhedsforanstaltninger af hensyn til miljøet, udgør dette stof ikke længere affald. Det forholder sig imidlertid kun således, såfremt indehaveren ikke skiller sig af med dette stof, og såfremt den pågældende ikke agter eller er forpligtet til at skille sig af med det¹⁸. Domstolen har i flere senere domme anvendt disse principper med henblik på at fastslå, på hvilket tidspunkt nyttiggørelsen af affald – såsom genvinding af affald¹⁹ eller genbehandling af affald med henblik på anvendelse som brændsel²⁰ – skal anses for fuldstændig.

14 – Dom af 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 27).

15 – Dom af 15.6.2000 (C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 94 og 96).

16 – Jf. artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, der i det væsentlige gentager den definition af begrebet »affald«, der er fastsat i de retsakter, som gik forud for dette direktiv.

17 – Det fremgår af artikel 3, nr. 15), i direktiv 2008/98, at begrebet »nyttiggørelse« omfatter »enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion«. Bilag II til dette direktiv indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer, som bl.a. nævner anvendelse som brændstof. Begrebet »genanvendelse« er i det nævnte direktivs artikel 3, nr. 17), defineret som »enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til det oprindelige formål eller til andre formål«, idet det præciseres, at dette begreb »ikke [omfatter] energiodnyttelse og omforarbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller til opfyldningsoperationer«.

18 – Jf. dom af 18.4.2002, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, præmis 46), og af 22.12.2008, Kommissionen mod Italien (C-283/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:763, præmis 61). Denne fortolkning af begrebet »affald« kan efter min opfattelse forklares ved den omstændighed, at en handling, der består i at skille sig af med et stof, kan udføres ved at udsætte stoffet for en nyttiggørelsesoperation (jf. bl.a. dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 26 og 27). Når denne operation er afsluttet, og det stof, der derved er fremkommet, kan anvendes, uden at dette medfører miljø- eller sundhedsrisici, kan indehaveren i princippet ikke længere skille sig af med dette stof. Selv om den omstændighed, at affald har været genstand for fuldstændig nyttiggørelse, således udgør et stærkt og ofte afgørende indicium for, at det er ophørt med at være affald, har Domstolen ikke desto mindre udtalt, at det ikke kan udelukkes – selv om denne mulighed må anses for forholdsvis teoretisk (jf. generaladvokat Albers forslag til afgørelse Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2002:420, punkt 104) – at indehaveren skiller sig af med stoffet, at den pågældende forsøger at skille sig af med stoffet eller har pligt hertil til trods for denne nyttiggørelse.

19 – Jf. dom af 19.6.2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, præmis 67 og 68 samt præmis 75), og af 11.11.2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, præmis 52).

20 – Jf. dom af 4.12.2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, præmis 35 og 36), sammenholdt med dom af 25.2.2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, præmis 18-21). Jf. ligeledes modsætningsvis dom af 22.12.2008, Kommissionen mod Italien (C-283/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:763, præmis 62).

40. Den tilgang, hvorefter anerkendelsen af affaldsfasens ophør for så vidt angår affald, der har været genstand for en fuldstændig nyttiggørelse, blot udgør en simpel mulighed for medlemsstaterne bekræftes også, når der henses til formålet med direktiv 2008/98. Som det bl.a. fremgår af dette direktivs artikel 1 og sjette til niende betragtning til dette direktiv, kan det formål om miljøbeskyttelse, som forfølges med dette direktiv, opdeles i to elementer, nemlig dels forebyggelse og nedbringelse af de negative følger, som affald forårsager, dels en forbedring af effektiviteten af ressourceforvaltningen. Domstolen har ud fra dette synspunkt ganske vist gentagne gange fastslået, at begrebet »affald« skal fortolkes bredt²¹, for at beskytte miljøet i forhold til det første af de nævnte elementer. Dette begrebs rækkevidde bør imidlertid ikke udvides i et sådant omfang, at det hæmmer nyttiggørelsen af affald og således hindrer opfyldelsen af miljøformålet i forhold til det andet af disse elementer. Den usikkerhed, der kendetegner affald, som har været genstand for en nyttiggørelsesoperation, medfører imidlertid en risiko for at tilskynde affaldsindehaverne til at bortskaffe dette affald i strid med affaldshierarkiet²² i stedet for at gøre det til genstand for nyttiggørelse²³.

41. Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, som ændret ved direktiv 2018/851, indeholder nu en præcisering af den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, til at »træffe passende foranstaltninger« for at sikre, at affald, der har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, anses for at være ophørt med at være affald, såfremt de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt²⁴.

42. Denne lovændring er efter min opfattelse ikke udtryk for et brud med den tidligere ordning, men snarere en skærpelse af den forpligtelse, der allerede påhvilede medlemsstaterne, til at konstatere, at affaldsfasen er ophørt for de stoffer, der har været genstand for fuldstændig nyttiggørelse²⁵. Som det bl.a. fremgår af 17. betragtning til direktiv 2018/851, har denne skærpelse til formål at styrke retssikkerheden for operatørerne på markedet for sekundære råstoffer med henblik på at lette omstillingen til en cirkulær økonomi.

43. Det udestår imidlertid at præcisere rækkevidden af det skøn, som medlemsstaterne råder over, med henblik på i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 at vurdere, om en bestemt form for affald eller særlig affaldsstrøm efter nyttiggørelsesoperationerne kan anvendes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.

3. Om rækkevidden af det skøn, som medlemsstaterne har til at vurdere, om affald er ophørt med at være affald

44. Det synes at følge af ordlyden af artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98, således som Domstolen udtalte i dommen i sagen Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri²⁶, at når der på EU-plan ikke er fastsat kriterier for affaldsfasens ophør, har medlemsstaterne alene under hensyn til »retspraksis« mulighed for at beslutte, om bestemte former for affald ikke længere skal anses for affald²⁷. Domstolen fastslog

21 – Jf. bl.a. dom af 18.4.2002, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, præmis 23), af 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 44), og af 12.12.2013, Shell Nederland (C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 53).

22 – Jf. artikel 4 i direktiv 2008/98.

23 – Jf. i denne retning Commission Staff Working Document – Annex the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste and Communication from the Commission Taking Sustainable Use of Resources Forward: A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste – Impact Assessment on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste and the Immediate Implementing Measures, 21.12.2005 (SEK(2005) 1681, s. 9 og 17).

24 – Det fremgår af 17. betragtning til direktiv 2018/851, at disse foranstaltninger kan omfatte »vedtagelse af lovgivning til gennemførelse af disse betingelser, suppleret med procedurer til støtte for deres implementering såsom fastlæggelse af materiale- og anvendelsespecifikke kriterier for affaldsfasens ophør, vejledende dokumenter, afgørelser i konkrete sager og andre procedurer for ad hoc-anvendelse af de harmoniserede betingelser, der er fastsat på EU-plan«.

25 – Fortsat under forudsætning af, at indehaverne ikke skiller sig af med stoffet, eller at andre omstændigheder ikke viser, at de agter eller endog er forpligtede til at skille sig af med det.

26 – Dom af 7.3.2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 56 og 57).

27 – Den omhandlede retspraksis omfatter ifølge Domstolen de domme, der er nævnt i punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

imidlertid senere i Tallinna Vesi-dommen²⁸, at såvel de kriterier for, hvornår affaldsfasen ophører, som de afgørelser, som medlemsstaterne træffer fra sag til sag, desuden skal sikre, at de betingelser, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, er opfyldt. Jeg vil i denne forbindelse nævne, at selv om der i denne artikels stk. 4 kun henvises til »retspraksis«, er der i forbindelse med de betingelser, der er fastsat i den nævnte artikels stk. 1, således som Kommissionen anførte i retsmødet, hentet inspiration i Domstolens domme²⁹.

45. Denne fortolkning svarer i øvrigt til det, der nu udtrykkeligt er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 4, som ændret ved direktiv 2018/851³⁰.

46. Når dette er sagt, foreslår jeg at anerkende, at medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til såvel den materielle undersøgelse af, om betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 er opfyldt, som valget af metode og den fulgte procedure.

47. Hvad *for det første* angår procedurereglerne, de kompetente myndigheder og bevisbyrden for de elementer, der er defineret i direktiv 2008/98, fremgår det af retspraksis, at når der ikke er fastsat særlige bestemmelser herom i dette direktiv, skal disse regler udfærdiges i henhold til medlemsstaternes nationale lovgivning, idet den dog ikke må begrænse effektiviteten af det nævnte direktiv. En medlemsstat har bl.a. mulighed for at lade bevisbyrden for disse elementer påhvile den, der gør dem gældende, for så vidt som den ikke gør det uforholdsmæssig vanskeligt at løfte denne³¹. Disse principper regulerer bl.a. valget af de nærmere processuelle bestemmelser, der gælder for overholdelsen af de betingelser for affaldsfasens ophør, der er fastsat i samme direktivs artikel 6, stk. 1.

48. *For det andet* indeholder artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 ikke en præcisering af arten af de foranstaltninger, som en medlemsstat skal vælge for at fastslå, på hvilket tidspunkt affald ophører med at være affald, når der ikke er fastsat kriterier på EU-plan. Valget af disse foranstaltninger – generelle kriterier, der vedrører den pågældende form for affald, eller individuelle afgørelser, der vedrører strømme af denne form for affald – synes efter min opfattelse også at være omfattet af medlemsstaternes autonomi³².

49. Hvad *endelig* angår den materielle vurdering af, om betingelserne i det artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 er opfyldt, fastslog Domstolen i Tallinna Vesi-dommen³³, at en medlemsstat i det mindste under visse omstændigheder³⁴ for så vidt angår visse særlige former for affald kan beslutte hverken at fastsætte kriterier eller mulighed for at træffe individuelle afgørelser om affaldsfasens ophør. En sådan afgørelse forudsætter, at den pågældende medlemsstat under hensyn til »alle relevante forhold og den

28 – Dom af 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 23).

29 – Jf. punkt 66, 69 og 75 i dette forslag til afgørelse.

30 – Dette fremgår af denne bestemmelse, at hvis der ikke er fastsat kriterier for affaldsfasens ophør på EU-plan eller i den pågældende medlemsstat, skal de afgørelser, som den pågældende medlemsstat træffer fra sag til sag, træffes på grundlag af de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98.

31 – Jf. i denne retning dom af 15.6.2000, ARCO Chemie Nederland m.fl. (C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 41 og 70), af 11.11.2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, præmis 34), og analogt af 3.10.2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 62). Jf. ligeledes 17. betragtning til direktiv 2018/851.

32 – Jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 25).

33 – Dom af 28.3.2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 26 og 28).

34 – Jeg vil nævne, at Domstolen i dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 30), fastslog, at artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 ikke indrømmer en affaldsindehaver en ret til »under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede [i den sag, der gav anledning til denne dom,]« at anmode den kompetente nationale myndighed eller domstol om at træffe bestemmelse om affaldsfasens ophør. Domstolen synes således at have antydnet, at det kan forholde sig anderledes under andre omstændigheder, eller i det mindste at have ladet dette spørgsmål stå ubesvaret.

seneste foreliggende videnskabelige og tekniske viden« har konstateret, at denne form for affald ikke kan anses for at have gennemgået en nyttiggørelsesoperation, der bevirker, at det kan anvendes, uden at miljøet og menneskers sundhed skades – og heller ikke anses for at opfylde de ovenfor nævnte betingelser³⁵.

50. Det er efter min opfattelse hensigtsmæssigt for at kunne foretage en sådan vurdering, at medlemsstaterne tillægges et betydeligt om end ikke ubegrænset skøn.

51. Som Domstolen allerede har fastslået, erindrer jeg i denne forbindelse om, at de betingelser, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, ikke i sig selv gør det muligt direkte at fastslå, at visse former for affald ikke længere skal anses for affald, når der ikke er foretaget en konkretisering gennem generelle kriterier eller afgørelser, der er truffet fra sag til sag³⁶. Eftersom den test, der er opstillet i den »retspraksis«, der er nævnt i denne artikels stk. 4, som disse betingelser bygger på, er formuleret i langt mere generelle vendinger, giver den så meget desto mindre mulighed for, at der med det samme kan foretages en konstatering af, at affald er ophørt med at være affald.

52. De kriterier for affaldsfasens ophør, der er udviklet på EU-plan og i medlemsstaterne, er i lighed med de individuelle afgørelser, som medlemsstaterne træffer med henblik på at sikre overholdelsen af de nævnte betingelser, generelt ledsaget af meget præcise rammer for bl.a. den måde, som processen for nyttiggørelse af affald skal ske på.

53. De forordninger, der fastsætter kriterier for affaldsfasens ophør på EU-plan, indfører således detaljerede kriterier for det affald, der indgår i nyttiggørelsesprocessen, de materialer, der er fremkommet ved denne proces, behandlingsprocesserne og de betingelser, som de personer, der er ansvarlige for disse processer, skal opfylde. Det samme mønster kendetegner bl.a. de retsakter, der er vedtaget i Frankrig³⁷ og i Det Forenede Kongerige³⁸, og som fastsætter kriterier for affaldsfasens ophør for vegetabilsk olieaffald. Artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/98, som ændret ved direktiv 2018/851, fastsætter nu, at de kriterier for affaldsfasens ophør, der skal vedtages på EU-plan eller i medlemsstaterne, skal baseres på en tilsvarende struktur³⁹.

54. Udviklingen af sådanne kriterier er i praksis en teknisk øvelse, der ofte kræver høringer af industrien og andre interessenter samt undersøgelser med henblik på at vurdere, hvilken indvirkning det vil have på miljøet og menneskers sundhed at udelukke de pågældende stoffer fra affaldsordningen. Når der ikke er fastsat kriterier for en bestemt form for affald, er det i forbindelse med vurderingen fra sag til sag af, om betingelserne for, at affaldsfasen er ophørt for specifikke strømme af denne form for affald, er opfyldt, endvidere nødvendigt at foretage en streng kontrol af de kendetegn ved disse affaldsstrømme, som gør det muligt at sikre, at disse betingelser er opfyldt⁴⁰.

35 – Denne konklusion følger efter min opfattelse af præmis 27 i dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 – Dom af 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 55), og af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 29).

37 – Bekendtgørelse af 24.8.2016, der fastsætter kriterier for affaldsfasens ophør for fedtaffald og spiseolieaffald, der anvendes som brændstof i et forbrændingsanlæg, som er placeret under rubrikken 2910-B i henhold til nomenklaturen over anlæg, der er klassificeret til miljøbeskyttelse med en effekt på mere end 0,1 (MV (megawatt)) og fedtsyremethylester, der fremstilles af dette affald, og som er beregnet til indarbejdning i et olieprodukt (JORF nr. 0234 af 7.10.2016, herefter »bekendtgørelse af 24. august 2016«).

38 – Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, ajourført version af 12.6.2015, <https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol>

39 – Det skal i denne forbindelse tilføjes, at når Kommissionen udfærdiger kriterier, lægger den vægt på de strengeste og mest miljøvenlige kriterier, der er valgt i medlemsstaterne.

40 – I det foreliggende tilfælde indeholder den godkendelse, som ALSO er blevet meddelt, en beskrivelse af de tekniske og fysisk-kemiske egenskaber og den energimæssige ydeevne, som de stoffer, der er fremkommet ved de aktiviteter, som selskabet udfører, skal have for ikke længere at blive anset for affald, idet det deri samtidig præciseres, at disse egenskaber er tæt forbundet med den brug, som disse stoffer er tiltænkt i henhold til denne godkendelse.

55. Sammenfattende må det konstateres, at når de kompetente nationale myndigheder fastsætter kriterier og træffer individuelle afgørelser om affaldsfasens ophør, foretager de komplekse tekniske og videnskabelige vurderinger⁴¹. Sådanne vurderinger kan endvidere underbygge det valg, som en medlemsstat træffer, om hverken at fastsætte kriterier eller mulighed for at foretage en vurdering fra sag til sag af, om bestemte former for affald er ophørt med at være affald. Det er ikke muligt for hverken Domstolen eller de nationale retter at sætte deres egen vurdering i stedet for.

56. Ud fra dette synspunkt er det *for det første* min opfattelse, at en medlemsstat, når der ikke er fastsat harmoniserede kriterier, i princippet hverken bør være forpligtet til at indlede en procedure med henblik på at fastsætte kriterier eller til at fastsætte bestemmelse om, at der skal foretages en individuel vurdering af affaldsfasens ophør, når den nationale lovgiver er af den opfattelse, at det ikke er muligt at opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, for så vidt angår en bestemt form for affald⁴². Dette gælder efter min opfattelse så meget desto mere, såfremt den omstændighed, at der ikke fastsat kriterier, og at det ikke på nogen måde er muligt at foretage en vurdering fra sag til sag, udelukkende vedrører disse former for affald, når de har gennemgået en særlig behandling og er bestemt til en særlig anvendelse, og ikke påvirker muligheden for, at de ophører med at være affald efter at have været genstand for en særskilt behandling og/eller er blevet anvendt på anden måde.

57. Såfremt der træffes beslutning om ikke at fastsætte kriterier eller mulighed for at foretage en vurdering fra sag til sag, bør dette efter min opfattelse sanktioneres, når grundlaget for denne beslutning – der vedrører den manglende opfyldelse af betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 – skyldes, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Denne begrænsede domstolsprøvelse er efter min opfattelse nødvendig for at skabe overensstemmelse mellem det skøn, som medlemsstaterne er tillagt, og det formål om at fremme en cirkulær økonomi, som forfølges med dette direktiv⁴³. Når der henses til den risiko, som dette skøn uundgåeligt er forbundet med, for at der udvikles forskellige nationale praksisser for vurderingen af, på hvilket tidspunkt affald ophører med at være affald, og som kan medføre en hindring for samhandelen mellem medlemsstaterne, er det endvidere nødvendigt at foretage en afgrænsning af dette skøn⁴⁴.

58. *For det andet* kan en medlemsstat så meget desto mere og med forbehold af prøvelsen af, om der er udøvet et åbenbart urigtigt skøn⁴⁵, med hensyn til en bestemt form for affald beslutte, at selv om det ikke med rimelighed uden videre kan udelukkes, at de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 er opfyldt, er det kun muligt at sikre, at disse betingelser er opfyldt, ved at fastsætte kriterier i en national, almengyldig retsakt, der vedtages efter en procedure, som omfatter passende høringer og undersøgelser.

59. Når dette er sagt, kan de kompetente nationale myndigheder i dette sidstnævnte tilfælde efter min opfattelse ikke indtage en passiv holdning, som ville hindre fastsættelsen af sådanne kriterier eller i det mindste, at der indledes en procedure, der gør det muligt at undersøge de oplysninger, som de pågældende affaldsindehavere har fremlagt. En gennemførelse af formålet om at fremme nyttiggørelse af affald kræver, at det er muligt at foretage en undersøgelse af de kriterier, der er fastsat for affaldsfasens ophør, inden for rammerne af en procedure, hvis nærmere bestemmelser i henhold til

41 – Jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 27).

42 – Hvad angår affald, der behandles med henblik på at tjene som brændstof, vil det ikke blive anset for at have gennemgået en nyttiggørelse efter denne behandling, men efter at det er blevet afbrændt under overholdelsen af de gældende regler for energiudnyttelse af affald.

43 – Jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 27).

44 – Jf. i denne retning analogt dom af 19.6.2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, præmis 78 og 79).

45 – I overensstemmelse med denne tankegang konstaterede generaladvokat Kokott i forslag til afgørelse Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969), at medlemsstaterne har et vidt skøn med henblik på at fastlægge nyttiggørelsesoperationen og definere det gældende beskyttelsesniveau i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 (punkt 43). Generaladvokat Kokott anførte nærmere bestemt, at en medlemsstat, der udelukker enhver mulighed for, at der kan foretages en vurdering fra sag til sag af, om bestemte former for affald er ophørt med at være affald, når den ikke har fastsat kriterier i en national, almengyldig retsakt, kun går ud over grænserne for dette skøn i det tilfælde, hvor det pågældende affald »uden enhver rimelig tvivl« er blevet gjort anvendeligt ved en nyttiggørelsesoperation, uden at menneskets sundhed er blevet bragt i fare og uden at miljøet er blevet skadet (punkt 52).

national ret overholder princippet om EU-rettens effektivitet. Dette princip indebærer efter min opfattelse, at de pågældende affaldsindehavere kan anmode om, at der indledes en procedure for fastsættelsen af sådanne kriterier, og at de har adgang til retsmidler i tilfælde af, at denne anmodning afslås, eller at de kompetente nationale myndigheder undlader at handle. Effektivitetsprincippet kræver også, at der for denne procedure opstilles rimelige frister⁴⁶.

4. Om prøvelsen af det i den foreliggende sag åbenbart urigtige skøn

60. Det tilkommer den forelæggende ret, der alene har kompetence til at vurdere de relevante faktiske omstændigheder, at foretage en vurdering af, om der i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med anvendelsen af artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98.

61. Konstateringen af en sådan fejl vil indebære, at denne ret fastslår, at den nationale lovgiver åbenbart har taget fejl *enten* ved at konstatere, at mindst en af betingelserne i denne artikels stk. 1, ikke er opfyldt for så vidt angår kemisk behandlet vegetabiliske affaldsolier, og som er blevet anvendt som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, *eller* ved at konstatere, at kontrollen af, at disse betingelser er opfyldt, kun kan sikres ved på forhånd ad lovgivningsvejen at fastsætte kriterier for affaldsfasens ophør for denne form for olier.

62. De betragtninger om disse betingelsers rækkevidde, der er redegjort for nedenfor⁴⁷, kan bidrage til at vejlede den nævnte ret i forbindelse med denne vurdering. Før jeg redegør for disse betragtninger, er det efter min opfattelse nyttigt at foretage to generelle præciseringer.

63. For det første indebærer den omstændighed, at den kompetente nationale myndighed konstaterer, at en bestemt form for affald under forudsætning af, at visse kriterier er opfyldt, ikke længere skal anses for affald i forhold til en bestemt anvendelse, ikke, at dette affald ophører med at være affald, såfremt det anvendes til andre formål. Overholdelsen af betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 afhænger af den specifikke påtænkte anvendelse og skal derfor kontrolleres separat for hver enkel af disse anvendelser⁴⁸.

64. Ud fra dette synspunkt er den omstændighed, at den kompetente myndighed i henhold til denne artikels stk. 4 i den godkendelse, som ALSO er blevet meddelt, har konstateret, at vegetabilisk olie ophører med at være affald, når den anvendes til fremstilling af biodiesel, ikke på nogen måde udtryk for, at den italienske lovgiver har overskredet grænserne for sit skøn ved at udelukke, at der kan foretages en individuel vurdering af, om denne samme olie ikke længere skal anses for affald, når den anvendes i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren.

65. For det andet gør de kriterier, der i Frankrig og i Det Forenede Kongerige er fastsat for, hvornår vegetabilisk olieaffald ophører med at være affald⁴⁹, medmindre jeg tager fejl, det muligt at fastslå, at denne form for olie ikke længere skal anses for affald, når den er blevet kemisk behandlet udelukkende med henblik på at blive anvendt som biodiesel og, i Det Forenede Kongerige, som

46 – Det fremgår i denne forbindelse af forelæggelsesafgørelsen, at de pågældende erhvervsdrivende højst kan anmode miljøministeriet om at udøve sin skønsbeføjelse til at indlede proceduren for ændring af listen i bilag X i del V i lovdekret nr. 152/2006. Den italienske regering har anført, at disse erhvervsdrivende har adgang til at anlægge retssag til prøvelse af et negativt svar på denne anmodning eller af dette ministeriums passivitet. PNTE har bestridt denne påstand. Den forelæggende ret har anført, at den pågældende ændringsprocedure i øvrigt hverken indeholder faste frister eller gennemsigtige tidsplaner.

47 – Jf. punkt 66-84 i dette forslag til afgørelse.

48 – Det er i øvrigt et krav i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i direktiv 2008/98, at det pågældende stof er almindeligt anvendt »til specifikke formål«. Overholdelsen af betingelserne i denne bestemmelses litra a)-d) er også tæt forbundet med hver enkelt særlige anvendelse af dette stof.

49 – Jf. punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

brændstof til boligopvarmning⁵⁰. Selv om hver enkelt medlemsstat i forbindelse med udøvelsen af det skøn, som den er tillagt, skal vurdere, om betingelserne for affaldsfasens ophør er opfyldt, kan de kriterier, der fastsættes, og de afgørelser, der træffes i andre medlemsstater, imidlertid bidrage med nyttige oplysninger.

a) Om anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2008/98

66. Artikel 6, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2008/98 gør affaldsfasens ophør betinget af, at det pågældende affald er almindeligt anvendt til specifikke formål, og at der findes et marked for eller en efterspørgsel efter dette affald. Der er også henvist til disse betingelser i retspraksis, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt et bestemt stof udgør affald, afhænger af sandsynligheden for, at dette stof vil blive genbrugt, idet denne sandsynlighed er højere, når den er forbundet med en økonomisk fordel⁵¹.

67. Det fremgår i denne forbindelse efter min opfattelse med føje af Kommissionens dokument, der har overskriften »Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste«⁵², at det ved hjælp af oplysninger om f.eks. veletablerede markedsvilkår for udbud og efterspørgsel, en dokumenterbar markedspris for det pågældende stof eller endog handelsmæssige specifikationer eller standarder, er muligt at kontrollere, om de nævnte betingelser, der er indbyrdes afhængige, er opfyldt.

68. Den omstændighed, at PNTE har købt den vegetabiliske olie med henblik på at anvende den som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, kan i modsætning til, hvad PNTE, den nederlandske regering og Kommissionen har hævdet, ikke nødvendigvis i sig selv føre til den konklusion, at de betingelser, der her behandles, er opfyldt. En sådan konklusion ville indebære, at det skal godtgøres *enten*, at efterspørgslen fra en enkelt bruger under hensyn til dens omfang er tilstrækkelig til at sikre, at disse betingelser er opfyldt, *eller* at der for kemisk behandlet vegetabilisk olieaffald findes et marked eller en større efterspørgsel i forbindelse med denne anvendelse.

b) Om anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/98

69. Den betingelse, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/98, afspejler den retspraksis, hvorefter affald ikke længere anses for affald, når det efter en nyttiggørelsesoperation kan anvendes under de samme betingelser som et råstof. Opfyldelsen af denne betingelse indebærer nemlig, at affald, når det har været genstand for nyttiggørelse, er i overensstemmelse med de standarder, der gælder for helt nye råstoffer, der anvendes til det samme formål som dette affald⁵³.

70. Selv om den omstændighed, at den vegetabiliske olie er i overensstemmelse med UNI's tekniske standard for flydende biobrændsler, udgør et indicium for, at den nævnte betingelse er opfyldt, er denne omstændighed i denne forbindelse ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at denne betingelse er opfyldt.

50 – Det fremgår af den franske lovgivning, at mekanisk behandlet vegetabiliske olier til gengæld kan ophøre med at være affald, når de anvendes som brændstof i visse forbrændingsanlæg. Jf. artikel 3, litra b), i bekendtgørelse af 24. august 2016, sammenholdt med punkt 2.1 og 2.2, afdeling 2, i bilag I til denne bekendtgørelse.

51 – Jf. analogt dom af 18.4.2002, *Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, EU:C:2002:232, præmis 36 og 37).

52 – Juni 2012, s. 23 (herefter »Kommissionens vejledning«). Selv om denne vejledning ikke er bindende, giver den oplysninger, der kan vejlede Domstolen i forbindelse med fortolkningen af direktiv 2008/98.

53 – Jf. i denne forbindelse Kommissionens vejledning, s. 23.

71. Spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/98 er opfyldt, afhænger efter min opfattelse i vidt omfang af, om en esterificeret vegetabilsk olie, der ikke stammer fra affald, er omfattet af de kategorier af brændstoffer, der er opregnet i bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, vil det underbygge konklusionen om, at den vegetabiliske olie overholder produktnormerne som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/98. Såfremt det ikke var tilladt at gøre alle kemisk behandlet vegetabiliske olier, uanset om de hidrører fra raffinering af jomfruolie (fra dedikerede eller ikke-dedikerede afgrøder) eller fra behandling af olieaffald, til genstand for en sådan anvendelse, kunne denne omstændighed til gengæld tale for, at den deri nævnte betingelse ikke er opfyldt⁵⁴.

72. I dette sidstnævnte tilfælde vil PNTE's argumentation svare til at anfægte den produktnorm, som ligger til grund for dette forbud. Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 udgør imidlertid efter min opfattelse ikke et retsgrundlag, der giver mulighed for at anfægte de lovgivningsmæssige valg vedrørende bl.a. det beskyttelsesniveau for miljø og sundhed, der ligger til grund for produktreguleringen.

73. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan norm er forenelig med EU-retten, opstår derfor ikke i forhold til direktiv 2008/98, men snarere i forhold til den frie bevægelighed for varer, der er fastsat i artikel 34 TEUF. Som PNTE har hævdet, kan en sådan norm nemlig hindre den frie bevægelighed for kemisk behandlet vegetabiliske olier ved i affaldslovgivningen at opstille strenge begrænsninger for muligheden for at anvende dem i de ovenfor nævnte anlæg. En sådan hindring vil kun blive accepteret, såfremt den er begrundet, idet der skal tages hensyn til det vide skøn, som medlemsstaterne har til at vurdere bl.a. de risici, der er forbundet med anvendelsen og håndteringen af affald⁵⁵.

74. Forelæggelsesafgørelsen indeholder efter min opfattelse ikke tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan tage stilling til dette særligt komplekse spørgsmål. Den italienske regering har navnlig ikke præciseret, om udeladelsen af kemisk behandlet vegetabiliske olier fra den liste, der fremgår af bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006, udelukkende er begrundet i de risici, der er forbundet med forbrændingsemissioner, eller om den også er begrundet i andre formål, såsom formålet om at respektere affaldshierarkiet (ved i givet fald at tilskynde genanvendelse i stedet for genbehandling med henblik på energiudnyttelse⁵⁶) eller endog at fremme anvendelsen af vegetabiliske affaldsolier som biobrændstof i stedet for som brændsel⁵⁷. Domstolen råder endvidere ikke over tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning er forholdsmæssig i forhold til det eller de forfulgte formål.

c) Om anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98

75. Artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98, der bestemmer, at affald kun ophører med at være affald, for så vidt som det ikke får generelle negative virkninger på miljøet eller menneskers sundhed, afspejler også den retspraksis, der var udviklet før vedtagelsen af denne bestemmelse⁵⁸.

54 – Det fremgår af oplysningerne i de sagsakter, som er fremlagt for Domstolen, at det i afdeling 2 i ministerielt dekret nr. 264 af 13.10.2016 om vejledende kriterier til nemmere at føre bevis for, at kravene for at kvalificere produktionsrester som biprodukter og ikke som affald er opfyldt (GURI nr. 38 af 15.2.2017), præciseres, at biprodukter fra behandling eller fra raffinering af vegetabilisk olie kun er omfattet af bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006, såfremt de er genstand for fysisk behandling. Med forbehold af den forelæggende rets prøvelse synes denne regel at finde anvendelse på jomfruolie. Det fremgår til gengæld ikke af sagsakterne, om vegetabilisk olie, der stammer fra dedikerede afgrøder, kan anvendes i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, når den er blevet behandlet kemisk.

55 – Jf. punkt 83 i dette forslag til afgørelse.

56 – Jf. artikel 4, stk. 1, i direktiv 2008/98.

57 – Jeg vil nævne, at hver medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/28 har pligt til at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for transportområdet mindst svarer til 10% af det endelige energiforbrug på dette område i medlemsstaten. Jf. ligeledes analogt dom af 26.9.2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 81 og 82), hvoraf fremgår, at medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til at vælge de biomassekilder, som de ved hjælp af støtteforanstaltninger ønsker at fremme anvendelsen af som brændsel.

58 – Jf. punkt 38 og 39 i dette forslag til afgørelse.

76. Den omstændighed, at Cuneo-provinsen ikke har anfægtet den af PNTE foretagne vurdering, hvorefter de miljømæssige konsekvenser af at erstatte metan som fyringskilde i det hovedsagen omhandlede kraftvarmeværk med den vegetabiliske olie generelt vil være positive, kan efter min opfattelse ikke i sig selv godtgøre, at denne betingelse er opfyldt.

77. Som PNTE har anført, er det korrekt, at energiudnyttelse af vegetabilisk olieaffald kan medføre miljøfordele, idet den gør det muligt at bortskaffe affald og samtidig erstatte fossile brændstoffer eller flydende biobrændsler, der hidrører fra dedikerede afgrøder, hvis miljømæssige konsekvenser er omtvistede som følge af den indirekte ændring af arealanvendelsen, som den kan medføre⁵⁹.

78. Jeg er imidlertid i tvivl om, hvorvidt det nødvendigvis vil være tilstrækkeligt at sammenligne anvendelsen af biobrændstoffer fra affald med anvendelsen af substituerede brændstoffer for så vidt angår de emissioner, der normalt er forbundet med forbrændingen af sidstnævnte. Denne problemstilling vedrører identifikationen af det relevante sammenligningsgrundlag i forbindelse med anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98.

79. Det fremgår af Kommissionens vejledning, at det for at opfylde denne betingelse er et krav, at det er godtgjort, at anvendelsen af stoffet for den gældende affaldsordning, ikke vil få *større negative miljø- og sundhedsmæssige virkninger end dem, der følger af anvendelsen heraf inden for rammerne af denne ordning*⁶⁰. Der er således tale om at foretage en sammenligning af de miljø- og sundhedsrisici, der er forbundet med at anse det pågældende stof for affald eller som et produkt, der ikke længere skal anses for affald.

80. I det foreliggende tilfælde fremgår det af de dokumenter, der er vedlagt PNTE's og Cuneo-provinsens skriftlige indlæg, at de kompetente nationale myndigheder har anerkendt, at de miljømæssige konsekvenser af at anvende et andet brændstof har været positive, idet denne ændring har medført et fald i de emissioner, der er forbundet med forbrændingen af metan⁶¹. Som det fremgår af disse dokumenter og med forbehold af den forelæggende rets prøvelse, vedrører disse konsekvenser imidlertid ikke de miljøvirkninger, der eventuelt måtte følge af at forbrænde vegetabilisk olie, i forhold til mulige emissioner af andre forurenende stoffer, der kan fremkomme i forbindelse med forbrænding af affald. Den omstændighed, at vegetabilisk olie er i overensstemmelse med UNI's tekniske standard for flydende biobrændsler, er på samme måde ikke en garanti for, at den ikke udgør en miljø- eller sundhedsrisiko, som specifikt er forbundet med det forhold, at den er fremkommet ved behandling af affald⁶².

81. Cuneo-provinsen og den italienske regering har under disse omstændigheder henvist til forsigtighedsprincippet. Cuneo-provinsen og den italienske regering er af den opfattelse, at det af de grunde, der er nævnt i punkt 31 i dette forslag til afgørelse, ikke med en rimelig grad af videnskabelig sikkerhed kan udelukkes, at anvendelsen af vegetabilisk olie som brændstof i et kraftvarmeværk vil få en generelt negativ indvirkning på miljøet eller menneskers sundhed.

82. PNTE og Kommissionen har derimod anført, at de italienske myndigheder ikke har godtgjort, at forbrænding af esterificeret vegetabilisk olie er mere skadelig for miljøet end forbrænding af kemisk behandlet vegetabilisk olie, eller at anvendelsen af esterificeret vegetabilisk olie som brændstof i et kraftvarmeanlæg er mere skadeligt, end hvis det anvendes som biobrændstof. PNTE og Kommissionen er af den opfattelse, at denne bevismangel i det væsentlige indebærer, at den betingelse, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98, må anses for opfyldt.

59 – Jf. i denne forbindelse bl.a. 4. og 5. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9.9.2015 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af direktiv 2009/28[...] (EUT 2015, L 239, s. 1) og 81. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11.12.2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328, s. 82).

60 – Kommissionens vejledning, s. 24.

61 – Dvs. svovloxid (SO_x), nitrogenoxid (NO_x), karbonmonoxid (CO), ammoniak (NH₃) og støv.

62 – Jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Kommissionen mod Italien (C-283/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:763, præmis 62).

83. Jeg vil i den forbindelse erindre om, at medlemsstaterne efter min opfattelse har et vidt skøn til at vurdere, om betingelserne for, at affaldsfasen er ophørt, er opfyldt. Denne vurdering afhænger navnlig af de valg, som hver enkelt medlemsstat træffer, når der ikke på EU-plan er fastsat kriterier for det miljøbeskyttelsesniveau, som den ønsker at opnå⁶³, og for afvejningen af de to formål, som forfølges med denne artikel⁶⁴.

84. Når dette er sagt, indgår en sådan vurdering ofte i en sammenhæng, der er kendetegnet ved en vis grad af videnskabelig usikkerhed med hensyn til de miljømæssige risici, der er forbundet med, at visse stoffer er ophørt med at være affald. En medlemsstat har imidlertid efter min opfattelse – netop i henhold til forsigtighedsprincippet⁶⁵ – beføjelse til at fastsætte den grad af sikkerhed for, at der ikke foreligger en risiko for betydelige negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed, og det risikoniveau, der anses for acceptabelt, med henblik på at kunne fastslå, at affaldsfasen er ophørt. Medlemsstatens afgørelse skal imidlertid baseres på en undersøgelse af relevante tekniske og videnskabelige oplysninger, idet medlemsstaterne kan pålægge de affaldsindehavere, der påberåber sig, at betingelserne for affaldsfasens ophør er opfyldt, bevisbyrden herfor⁶⁶.

5. Foreløbig konklusion

85. De ovenfor anførte betragtninger giver mig anledning til at konkludere, at artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98 ikke er til hinder for den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i den situation, hvor den forelæggende ret måtte fastslå, at den nationale lovgiver med føje og uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn kan være af den opfattelse, at kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald ikke opfylder betingelserne i denne artikels stk. 1, når det anvendes som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren.

86. Det samme gør sig gældende i den situation, hvor denne ret måtte fastslå, at den nationale lovgiver kan være af den opfattelse, uden at denne konklusion er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, at det for at kunne kontrollere, om disse betingelser er opfyldt som følge af denne kontrols komplekse og tekniske karakter, er nødvendigt i en national, almengyldig retsakt først at fastsætte kriterier for affaldsfasens ophør for denne form for olier, under forudsætning af, at proceduren for vedtagelse af en sådan retsakt sikrer effektiviteten af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98.

C. Om det andet spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28

87. Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28 er til hinder for den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som listen over de kategorier af biomassebrændsler, der kan anvendes i anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, uden at skulle overholde reglerne om energiuudnyttelse af affald, kun kan ændres ved et ministerielt dekret, i hvilken forbindelse vedtagelsesproceduren ikke er koordineret med den administrative procedure for godkendelse af anvendelsen et stof, der er fremkommet ved at anvende biomasse som brændstof⁶⁷. Denne ret har fremhævet, at der i forbindelse med vedtagelsesproceduren for et sådant ministerielt dekret i øvrigt ikke er fastsat bestemte og gennemsigtige tidsplaner.

63 – Jf. i denne retning dom af 16.12.2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, præmis 46).

64 – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

65 – Jf. bl.a. analogt dom af 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, præmis 60 og 82), af 11.7.2013, Frankrig mod Kommissionen (C-601/11 P, EU:C:2013:465, præmis 143), og af 9.6.2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 49).

66 – Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

67 – I det foreliggende tilfælde er denne procedure fastsat i artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 28/2011, hvori der er henvist til artikel 12 i lovdekret nr. 387/2003. Proceduren for ændring af den liste, der fremgår af bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006, er fastsat i dette dekrets artikel 281, stk. 5 og 6.

88. Den således rejste problemstilling vedrører forholdet mellem dels de nationale procedurer for konstateringen af, hvornår affaldsfasen ophører i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98, dels de krav, der følger af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28. Domstolen anmodes nemlig om at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den omstændighed, at det stof, i hvilken forbindelse indehaveren ønsker, at det fastslås, at affaldsfasen er ophørt, udgør et flydende biobrændsel i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i dette direktivs artikel 2, litra h), påvirker de krav, der påhviler medlemsstaterne i forbindelse med vurderingen af, om de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, er opfyldt.

89. Når denne problemstilling ses i sammenhæng med den analyse, der er foreslået af det første præjudicielle spørgsmål, indebærer den *for det første*, at det skal fastslås, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28 rejser tvivl om den konklusion, hvorefter medlemsstaterne med forbehold af prøvelsen af, om der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn, kan udelukke enhver mulighed for, at en bestemt form for affald ikke længere skal anses for affald, i givet fald når det har været genstand for en særlig behandling og/eller er tiltænkt en bestemt anvendelse.

90. *For det andet* er det vigtigt at præcisere, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28, når en medlemsstat er af den opfattelse, at det, selv om denne mulighed ikke med rimelighed kan udelukkes med det samme, kun er muligt at kontrollere, om betingelserne for affaldsfasens ophør er opfyldt, såfremt der er fastsat kriterier for denne form for affald, pålægger medlemsstaten forpligtelser ud over forpligtelsen til at indføre en procedure, der overholder effektivitetsprincippet, og som gør det muligt at fastsætte sådanne kriterier.

91. Disse spørgsmål skal efter min opfattelse besvares benægtende.

92. Det forholder sig *for det første* således, at de bestemmelser i national ret, i henhold til hvilke visse kategorier af biomasseaffald ikke ophører med at være affald, når de har gennemgået en bestemt behandling med henblik på at blive anvendt som brændstof, efter min opfattelse skal forstås som de materielle betingelser, der gælder for anvendelsen af visse former for vedvarende energi. Sådanne bestemmelser er ikke til hinder for, at det kan godkendes, at det omhandlede affald anvendes som vedvarende energikilde. Disse bestemmelser indebærer kun, at denne anvendelse er omfattet af de lovgivningsmæssige begrænsninger, der gælder for energiudnyttelse af affald. Jeg er af de nedenfor anførte grunde imidlertid af den opfattelse, at de materielle betingelser for anvendelsen af vedvarende energi ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28.

93. *For det andet* vedrører den forelæggende rets tvivl spørgsmålet om foreneligheden med denne bestemmelse af den procedure for godkendelse til drift af et anlæg, der udelukkende fyrer med biomasse, for så vidt som denne procedure ikke er koordineret med den procedure for vedtagelse af en national, almengyldig retsakt, der gør det muligt ikke længere at anse det flydende biobrændsel, som den ønsker at godkende, for at være affald. Denne ret er endvidere i tvivl om, hvorvidt denne sidstnævnte procedure er nødvendig og forholdsmæssig. De lovgivningsmæssige procedurer, der gælder for fastsættelsen af kriterier for affaldsfasens ophør, er endvidere efter min opfattelse ikke omfattet af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28.

94. Det fremgår i denne forbindelse for det første af *ordlyden* af denne bestemmelses første afsnit, at de nationale regler om »godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer«, der anvendes på anlæg, der producerer, overfører og distribuerer energi fra vedvarende energikilder, og forarbejdning af biomasse til energiprodukter skal være »forholdsmæssige og nødvendige«⁶⁸. Det påhviler i henhold til denne bestemmelses andet afsnit medlemsstaterne at tage en række passende skridt, der på ikke

68 – Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2018/2001 gengiver i øvrigt i det væsentlige denne ordlyd. Dette direktiv finder ikke tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

udtømmende vis har til formål at konkretisere dette krav. Når disse specifikke forpligtelser ses i lyset af den nævnte bestemmelses første afsnit, kan de ikke fortolkes således, at de har et bredere anvendelsesområde end det, der følger af det generelle krav om proportionalitet og nødvendighed, som de udgør en konkretisering af⁶⁹.

95. Endelig følger den fortolkning, hvorefter dette generelle krav udelukkende finder anvendelse på processuelle bestemmelser af *tilblivelseshistorien* bag vedtagelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28. Det fremgår nemlig af forarbejderne, at denne bestemmelse har til formål at mindske de administrative hindringer, der skyldes forsinkelser, administrative omkostninger og de usikkerheder, der er forbundet med procedurerne for udstedelse af godkendelser og licenser til projekter for udnyttelse af vedvarende energi⁷⁰.

96. Endelig bekræftes denne fortolkning af *formålene med* og den *generelle opbygning* af direktiv 2009/28.

97. Som det fremgår af dette direktivs artikel 1, begrænser dette direktiv sig til at fastsætte en fælles ramme for fremme af energi fra vedvarende energikilder. Med henblik herpå fastsætter det bindende nationale mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder i det udvidede endelige elektricitetsforbrug og i energiforbruget på transportområdet. Gennemførelsen af disse mål skal gøre det muligt at nå det overordnede mål om at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder i Unionen udgør mindst 20% i 2020⁷¹.

98. Det fremgår i denne forbindelse af forarbejderne, at lovgiver ønskede at bevare medlemsstaternes frihed til at udvikle sektoren for vedvarende energi, som det passer deres forhold bedst, og således indrette deres energisammensætning efter deres egne behov⁷², for så vidt som de når de bindende nationale mål, som de er blevet pålagt.

99. Denne beskrivelse af formålene med og den generelle opbygning af direktiv 2009/28 ligger til grund for den tilgang, der blev fulgt i dommen i sagen Elecdey Carcelen m.fl.⁷³. Domstolen fastslog i denne dom, at dette direktivs artikel 13, stk. 1, litra e), alene tager sigte på at regulere de omkostninger, der er forbundet med administrative godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, og ikke har til formål at begrænse medlemsstaternes mulighed for at opkræve afgifter, der pålægges vindmøller. Domstolen udtalte, at selv om medlemsstaterne er bundet af en resultatforpligtelse i henhold til det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, nemlig forpligtelsen til at nå deres bindende nationale mål, har de en skønsbeføjelse med hensyn til valget af de midler, som anvendes til at nå dette mål. Domstolen konstaterede ud fra dette synspunkt, at det ikke var udelukket, at en sådan afgift kunne hæmme eller gøre udviklingen af vindenergi mindre tiltalende. Domstolen var af den opfattelse, at selv hvis det måtte antages, at den pågældende afgift kunne forhindre den pågældende medlemsstat i at opfylde det

69 – I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, ændres denne læsning ikke ved den henvisning til »forskrifter og reglementer«, der er foretaget i overskriften til artikel 13 i direktiv 2009/28. Det fremgår nemlig af denne artikels stk. 4-6, at denne henvisning vedrører de byggeforskrifter og -reglementer, hvori medlemsstaterne skal indføre passende foranstaltninger for at øge andelen af vedvarende energikilder i bygninger og fremme anvendelsen af denne form for energi. Denne henvisning indebærer ikke, at den nævnte artikels stk. 1 fastsætter en generel betingelse om, at al national lovgivning, der gælder for produktion og anvendelse af vedvarende energi, skal være forholdsmæssig.

70 – Jf. bl.a. Commission staff working document, The Support of Electricity from Renewable Energy Sources – Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources, 23.1.2008 (SEK(2008) 57 endelig, s. 7). Jf. ligeledes Commission staff working document – Impact assessment – Document Accompanying the Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy for 2020 (SEK(2008) 85 endelig, s. 12).

71 – Artikel 3, stk. 1, i og del A i bilag I til direktiv 2009/28. Det fremgår af dette direktivs artikel 3, stk. 2, at hver enkelt medlemsstat træffer foranstaltninger, der har til formål effektivt at sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder i det endelige elektricitetsforbrug mindst svarer til den, der fremgår af det vejledende forløb, der er fastlagt i del B i bilag I til dette direktiv. Det nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, kræver, at der vedtages nationale planer, der beskriver disse foranstaltninger.

72 – Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder af 23.1.2008 (KOM(2008) 19 endelig, s. 12).

73 – Dom af 20.9.2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 og C-221/16, EU:C:2017:705, præmis 32-35 og præmis 39 og 40).

bindende nationale mål, ville dette imidlertid højst medføre en tilsidesættelse af denne resultatforpligtelse. Den foranstaltning, hvorved afgiften blev indført, kunne derfor ikke i sig selv anses for at være i strid med samme direktiv. Denne foranstaltning skulle imidlertid respektere de grundlæggende frihedsrettigheder, som er sikret ved EUF-traktaten⁷⁴.

100. Den logik, der ligger til grund for denne dom, synes efter min opfattelse at bekræfte, at dette direktivs artikel 13, stk. 1, ikke kan fortolkes således, at den begrænser medlemsstaternes mulighed for ved lovgivningsmæssige foranstaltninger, der ikke har proceduremæssig karakter, at regulere udviklingen af vedvarende energi.

101. Den nævnte dom rejser efter min opfattelse tvivl om den tilgang, der er valgt i dommen i sagen Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura⁷⁵, og som Kommissionen har henvist til støtte for en anden fortolkning end den, som jeg har argumenteret for. Domstolen fastslog i denne dom inden for rammerne af en tvist, som direktiv 2009/28 i tidsmæssig henseende endnu ikke fandt anvendelse på, at dette direktivs artikel 13 udgjorde et udtryk for det generelle proportionalitetsprincip i EU-retten. Den undersøgte derfor, om en national lovgivning, der opstiller et forbud mod placering af vindmøller, der ikke er beregnet til selvforsyning, på Natura 2000-lokaliteter, var foreneligt med dette princip. Selv om denne dom synes at antyde, at det i denne bestemmelse fastsatte proportionalitetsprincip omfatter samtlige såvel processuelle som materielle regler, der regulerer produktionen af vedvarende energi, er denne tilgang efter min opfattelse blevet fraveget i dommen i sagen Elecdey Carcelen m.fl.⁷⁶.

102. Jeg konkluderer på denne baggrund, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28 ikke er til hinder for en national lovgivning, der gør anvendelsen af kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, betinget af, at normerne for forbrænding af affald overholdes, medmindre og indtil andet er bestemt ved et ministerielt dekret. Selv om en sådan lovgivning ville bringe opfyldelsen af det bindende nationale mål, der er fastsat for Italien, i fare (hvilket ikke på nogen måde synes at fremgå af forelæggelsesafgørelsen), ville dette kun medføre en tilsidesættelse af den resultatforpligtelse, der påhviler denne medlemsstat.

103. Denne konklusion afkræftes ikke af det af PNTE fremførte argument om, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er i strid med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28, for så vidt som den liste over godkendte brændstoffer, der er indeholdt deri, ikke er bragt i overensstemmelse med den definition af begrebet »flydende biobrændsler«, der er fastsat i den bestemmelse i national ret, der gennemfører dette direktivs artikel 2, litra h).

104. Denne konklusion ændres endvidere ikke af det argument, som Kommissionen fremførte i retsmødet, hvorefter artikel 17, stk. 8, i direktiv 2009/28 er til hinder for, at en medlemsstat lader forbrænding af et flydende biobrændsel, såsom vegetabilsk olie, der opfylder de bæredygtighedskriterier, der er fastsat i denne artikels stk. 1, være omfattet af affaldslovgivningen.

105. Jeg vil i denne forbindelse nævne, at artikel 2, litra h), i direktiv 2009/28 begrænser sig til at definere begrebet »flydende biobrændsler«, som det anvendes i dette direktivs andre bestemmelser. Det nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, fastsætter bl.a. »bæredygtighedskriterier« for biobrændstoffer og flydende biobrændsler.

74 – Jeg har i forbindelse med behandlingen af det første præjudicielle spørgsmål allerede givet udtryk for det synspunkt, at Domstolen ikke råder over tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, om national lovgivning, der underlægger anvendelsen af esterificerede vegetabiliske olier som brændstof i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, en betingelse om overholdelse af reglerne om forbrænding af affald, udgor en ubegrundet hindring for den frie bevægelighed for varer, som er fastsat i artikel 34 TEUF (jf. punkt 73 og 74 i dette forslag til afgørelse).

75 – Dom af 21.7.2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, præmis 73).

76 – Dom af 20.9.2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 og C-221/16, EU:C:2017:705).

106. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, indebærer den harmonisering, der er foretaget ved artikel 17 i direktiv 2009/28, således som det fremgår af ordlyden af denne artikels stk. 8, og således som Domstolen har fastslået⁷⁷, alene en præcisering af, hvilke bæredygtighedskriterier biobrændstof og flydende biobrændsel skal opfylde »[m]ed henblik på de i stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede formål«. Disse formål omfatter dels, at der tages hensyn til den energi, der produceres ved hjælp af biobrændstof og flydende biobrændsel, med henblik på at kontrollere, at en medlemsstat overholder sine bindende nationale mål og forpligtelser vedrørende vedvarende energi, dels, at der eventuelt indrømmes national økonomisk støtte til forbrug af biobrændstoffer.

107. Det følger efter Domstolens opfattelse heraf, at artikel 17 i direktiv 2009/28 ikke indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til betingelsesløst at anerkende import af bæredygtige biobrændstoffer fra andre medlemsstater⁷⁸. Ud fra samme logik indebærer denne bestemmelse efter min opfattelse heller ikke et krav om, at en medlemsstat uden begrænsninger skal tillade anvendelsen af bæredygtige biobrændstoffer og flydende biobrændsler, uanset om de produceres på denne medlemsstats eller en anden medlemsstats område.

V. Forslag til afgørelse

108. På baggrund af ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg at besvare de af Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Artikel 6, stk. 1 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver er ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver, at et stof, der er fremkommet ved kemisk behandling af vegetabilsk affaldsolie, som ikke opført på den liste over kategorier af stoffer, der hidrører fra biomasse, og som er godkendt til dette formål, skal anses for affald, når det anvendes som brændstof i et anlæg til produktion af termisk og elektrisk energi, idet denne liste kun kan ændres ved at vedtage en national, almengyldig retsakt. Det forholder sig imidlertid kun således, såfremt den nationale lovgiver uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn har fastsat:
- at betingelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 1, ikke kan ikke opfyldes for så vidt angår vegetabilsk olieaffald, når dette olieaffald med henblik på denne anvendelse gennemgår en sådan behandling, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, eller
 - at det kun er muligt at kontrollere, om disse betingelser er opfyldt, såfremt der på forhånd er fastsat kriterierne for affaldsfasens ophør for denne form for stoffer i en national, almengyldig retsakt, og såfremt den procedure for vedtagelsen af en sådan retsakt, der er fastsat i national ret, sikrer effektiviteten af dette direktivs artikel 6, stk. 1, navnlig ved at opstille rimelige frister, ved at give de pågældende affaldsindehavere mulighed for at anmode om indledning af en sådan procedure og ved at fastsætte retsmidler til prøvelse af de kompetente nationale myndigheders afslag på at indrømme en sådan mulighed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere.
- 2) Artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF er ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der lader anvendelsen af flydende biobrændsel, der stammer fra affald, som ikke er omfattet af de kategorier, der er opført på den liste over brændstoffer, som i henhold

77 – Jf. dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 28, 32 og 33), og af 4.10.2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, præmis 28). Jf. ligeledes 94. betragtning til direktiv 2009/28.

78 – Jf. dom af 22.6.2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, præmis 35).

til denne lovgivning er godkendt til dette formål, være omfattet af den nationale lovgivning om energiudnyttelse af affald, idet denne liste kun kan ændres ved en national, almengyldig retsakt, som vedtages i henhold til en procedure, som ikke er koordineret med den procedure, der gælder for godkendelse til drift af det pågældende anlæg.«