



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

24. oktober 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2008/98/EF – affald – kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald – artikel 6, stk. 1 og 4 – affaldsfasens ophør – direktiv 2009/28/EF – fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder – artikel 13 – nationale godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg til produktion af elektricitet, opvarmning og køling fra vedvarende energikilder – anvendelse af flydende biobrændsler som fyringskilde til anlæg, der producerer elektrisk energi«

I sag C-212/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien) ved afgørelse af 14. februar 2018, indgået til Domstolen den 26. marts 2018, i sagen

Prato Nevoso Termo Energy Srl

mod

Provincia di Cuneo,

ARPA Piemonte,

procesdeltager:

Comune di Frabosa Sottana,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommer C. Vajda,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. februar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Prato Nevoso Termo Energy Srl ved avvocati A. Blasi og F. Munari,

* Processprog: italiensk.

- Provincia di Cuneo ved advokati A. Sciolla og A. Gammaidoni,
 - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
 - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A.M. de Ree, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, F. Thiran og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. juni 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), artikel 13 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 (EUT 2009, L 140, s. 16), som ændret ved Europa Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015 (EUT 2015, L 239, s. 1) (herefter »direktiv 2009/28«), såvel som proportionalitetsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og princippet om forenkling.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Prato Nevoso Termo Energy Srl (herefter »Prato Nevoso«) og Provincia di Cuneo (Cuneo-provinsen, Italien) og ARPA Piemonte vedrørende afslag på dette selskabs ansøgning om at erstatte fyringskilden til dets anlæg, der producerer termisk og elektrisk energi, med et flydende biobrændsel, der er fremkommet ved kemisk behandling af vegetabilsk olieaffald, i stedet for metan.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/98

- 3 I 8. og 29. betragtning til direktiv 2008/98 anføres:
 - »(8) [Der er behov for] at skærpe foranstaltningerne til forebyggelse af affald, at indføre en tilgang, hvor produkternes og materialernes fulde livscyklus tages i betragtning og ikke kun deres affaldsfase, og at fokusere på nedbringelse af miljøbelastningen fra affaldsproduktion og -håndtering, hvorved affaldets økonomiske værdi øges. Desuden bør man fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer. [...]
 - [...]
 - (29) Medlemsstaterne bør støtte anvendelsen af genanvendelige materialer [...] i overensstemmelse med affaldshierarkiet og målet om at skabe et genanvendelsessamfund og bør så vidt muligt ikke støtte deponering eller forbrænding af sådanne genanvendelige materialer.«

4 I henhold til det nævnte direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« gælder, at der i direktivet fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.

5 Artikel 3 i direktiv 2008/98 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

[...]«

6 Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Affaldshierarki« bestemmer følgende i stk. 1:

»Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:

- a) forebyggelse
- b) forberedelse med henblik på genbrug
- c) genanvendelse
- d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og
- e) bortskaffelse.«

7 Det nævnte direktivs artikel 6 med overskriften »Affaldsfasens ophør« har følgende ordlyd:

»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. [...]«

Direktiv 2009/28

8 Artikel 2 i direktiv 2009/28 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»[...]

[I dette direktiv] [...] forstås ved:

[...]

h) »flydende biobrændsler«: flydende brændstof til energiformål, bortset fra transport, herunder elektricitet og opvarmning og køling, fremstillet på grundlag af biomasse

[...]

p) »affald«: affald som defineret i artikel 3, nr. 1), i direktiv [2008/98]. Stoffer, der er blevet bevidst ændret eller er forurenede med henblik på at opfylde denne definition, er ikke omfattet af denne definition [...]«

9 Artikel 13 i direktiv 2009/28 med overskriften »Administrative procedurer, forskrifter og reglementer« bestemmer:

»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

[...]

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

[...]«

Italiensk ret

10 Artikel 184b i decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (lovdekret nr. 152 om bestemmelser på miljøområdet) af 3. april 2006 (almindeligt tillæg til GURI nr. 88 af 14.4.2006) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 152/2006«), med overskriften »Affaldsfasens ophør« bestemmer følgende:

»1. Affald ophører med at være affald, når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse samt forberedelse med henblik på genbrug, og opfylder de særlige kriterier, der vedtages 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
- d) anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed [...]

11 I henhold til dekretets artikel 268 med overskriften »Definitioner« gælder:

»I dette afsnit forstås ved:

[...]

eee-bis) brændsel: ethvert fast, flydende eller gasformigt stof, der i henhold til bilag X til del V kan anvendes til energiproduktion ved forbrænding, bortset fra affald

[...]«

12 Det nævnte dekrets artikel 293 med overskriften »Godkendte brændsler« bestemmer i stk. 1:

»De anlæg, der er reguleret i afsnit I og II i del V, herunder civile termiske anlæg, hvis kapacitet ligger under tærskelværdien, må kun anvende de brændsler, 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 brændsel som omhandlet i dette afsnit, når de udgør affald i henhold til dette dekrets del IV. De gældende affaldsbestemmelser finder anvendelse ved forbrænding af materialer og stoffer, som ikke er i overensstemmelse med bilag X til del V i dette dekret, eller som under alle omstændigheder udgør affald som omhandlet i del IV i dette dekret. [...]

13 Bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006 med overskriften »Bestemmelser om brændsler« består af to dele. Del II med overskriften »Produktkarakteristika for brændsel og målemetoder« er selv yderligere opdelt i fire afsnit, hvor fjerde afsnit, der vedrører karakteristika for biobrændsler og hermed forbundne betingelser for anvendelse, præciserer følgende:

»1. Type og oprindelse

- a) vegetabilsk materiale fra dedikerede afgrøder
- b) vegetabilsk materiale fra udelukkende mekanisk behandling, afvaskning med vand eller tørring af ikke-dedikerede landbrugsafgrøder

[...]

e) vegetabilsk materiale fra udelukkende mekanisk behandling, afvaskning med vand eller tørring af landbrugsprodukter

[...]«

14 Det fremgår af dette dekrets artikel 281, stk. 5, at ændringer af og tilføjelser til bilagene til del V i det nævnte dekret »vedtages ved dekret fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse 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 [...]«.

15 Artikel 2, stk. 1, litra h), i decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (lovdekret nr. 28 om gennemførelse af 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/EF) af 3. marts 2011 (almindeligt tillæg til GURI nr. 71 af 28.3.2011, herefter »dekret nr. 28/2011«) definerer begrebet »flydende biobrændsler« som »flydende brændstof til energiformål, bortset fra transport, herunder elektricitet og opvarmning og køling, fremstillet på grundlag af biomasse«.

16 Artikel 5, stk. 1, i dekret nr. 28/2011 bestemmer:

»Uden at det berører bestemmelserne i artikel 6 og 7, kræver 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 af anlæggene selv en integreret godkendelse i henhold til artikel 12 i lovdekret nr. 387 af 29. december 2003, som ændret ved nærværende artikel i overensstemmelse med proceduren og betingelserne i lovdekret nr. 387 fra 2003 og de retningslinjer, der er vedtaget i henhold til afsnit 10 i samme artikel 12, og de relevante bestemmelser i regionerne og de autonome provinser. [...]«

17 I henhold til artikel 1, afdeling 2, del A, stk. 2, i bilag I til decreto n. 264 – Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti (dekret nr. 264 om regulering af vejledende kriterier til nemmere at føre bevis for, at kravene for at kvalificere produktionsrester som biprodukter og ikke som affald er opfyldt) af 13. oktober 2016 (GURI nr. 38, af 15.2.2017) gælder følgende:

»På grundlag af de på datoen for dette dekrets ikrafttræden gældende bestemmelser kan der til energiproduktion ved forbrænding udelukkende anvendes de restbiomasser, der er opført i bilag X til del V i [lovdekret nr. 152/2006] og i artikel 2a i lovdekret nr. 171 af 3. november 2008, uden at dette berører fremtidige bestemmelser, som udtrykkeligt regulerer anvendelse af restbiomasser som brændsel. I det tilfælde, hvor de i artikel 185 [i lovdekret nr. 152/2006] omhandlede materialer skal anvendes til energiproduktion ved forbrænding, er disse under alle omstændigheder [...] underlagt affaldsordningen, såfremt de ikke er angivet i de i dette stykke omhandlede bestemmelser.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Prato Nevoso driver et anlæg, der producerer termisk og elektrisk energi.

- 19 Den 8. november 2016 indgav Prato Nevoso til Cuneo-provinsen en ansøgning i medfør af artikel 5, stk. 1, i dekret nr. 28/2011 om godkendelse til at erstatte fyringskilden for selskabets anlæg, som er metan, med et flydende biobrændsel – i det foreliggende tilfælde en vegetabilsk olie fremstillet af selskabet ALSO Srl ved indsamling og kemisk behandling af brugte fritureolier, rester fra raffinering af vegetabiliske olier og rester fra afvaskning af de lagringstanke, hvor disse blev opbevaret.
- 20 ALSO er godkendt til at markedsføre denne olie som et produkt, der er ophørt med at være affald («affaldsfase[n] ophør[t]») som omhandlet i artikel 184b i lovdekret nr. 152/2006 med henblik på anvendelse til fremstilling af biodiesel på den betingelse, at denne olie har de fysisk-kemiske egenskaber, der er anført i denne godkendelse, og at olien i handelsdokumenterne anføres som et »produkt, der stammer fra nyttiggørelse af affald til anvendelse til fremstilling af biodiesel«.
- 21 Ved afgørelse af 25. maj 2017 fik Prato Nevoso afslag på denne ansøgning om godkendelse med den begrundelse, at den nævnte vegetabiliske olie ikke var opført på listen i del II, afdeling 4, i bilag X til del V i lovdekret nr. 152/2006, der angiver de kategorier af biomassebrændsler, der kan anvendes i anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, uden at skulle overholde reglerne om energiudnyttelse af affald (herefter »listen over godkendte brændsler«). 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 denne vegetabiliske olie i henhold til dette lovdekrets artikel 293, stk. 1, skulle anses for affald.
- 22 Prato Nevoso har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, idet selskabet navnlig har gjort gældende, at de førnævnte nationale bestemmelser er i strid med artikel 6 i direktiv 2008/98 og artikel 13 i direktiv 2009/28.
- 23 Den forelæggende ret har anført, at listen over godkendte brændsler kun kan ændres ved ministerielt dekret, med hensyn til hvilket vedtagelsesproceduren ikke er koordineret med den administrative procedure for godkendelse af anvendelsen et stof, der stammer fra biomasse, som brændsel, og følgelig ikke kan gøres til genstand for en indsigelse mod listen inden for rammerne af den administrative procedure.
- 24 Den forelæggende ret har tilføjet, at der meddeltes afslag på Prato Nevosos ansøgning på trods af, at den i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olie er i overensstemmelse med UNI's tekniske standard for flydende biobrændsler, at der findes et egentligt marked for den som brændsel, og at Prato Nevoso i forbindelse med godkendelsesproceduren fremlagde en teknisk rapport, ifølge hvilken de miljømæssige konsekvenser af at erstatte metan med den i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olie generelt ville være positive.
- 25 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er direktiv [2008/98]'s artikel 6 og under alle omstændigheder proportionalitetsprincippet til hinder for en national ordning 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 ordning, 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?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 26 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af de præjudicielle spørgsmål, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at fortolke artikel 6 i direktiv 2008/98, artikel 13 i direktiv 2009/28 samt »under alle omstændigheder« proportionalitetsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og princippet om forenkling.
- 27 Det følger imidlertid af gennemgangen af de af den forelæggende ret anførte begrundelser, at retten nærmere bestemt har anmodet Domstolen om at tage stilling til, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med for det første artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98 og for det andet artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28.
- 28 Derudover er der ikke i forelæggelsesafgørelsen anført nogen omstændigheder, der gør det muligt at undersøge dette spørgsmål uafhængigt af disse bestemmelser og alene på grundlag af de i denne doms præmis 26 nævnte principper.
- 29 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret således nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken en ansøgning om godkendelse med henblik på at erstatte fyringskilden til et anlæg til produktion af elektrisk energi, der udleder emissioner til atmosfæren, med et stof, der er fremkommet ved kemisk behandling af vegetabilsk olieaffald som det i hovedsagen omhandlede, i stedet for metan, skal afslås med den begrundelse, at olien ikke er opført på listen over kategorier af biomassebrændsler, som er godkendt til dette formål, og denne liste kun kan ændres ved en national, almengyldig retsakt, med hensyn til hvilken vedtagelsesproceduren ikke er koordineret med den administrative procedure for godkendelse af anvendelsen af et stof, der stammer fra biomasse, som brændsel.
- 30 Det skal bemærkes, at artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 definerer 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.
- 31 Artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/98 opregner de betingelser, som de specifikke kriterier for, hvornår visse typer af affald i henhold til direktivets artikel 3, nr. 1), ophører med at være affald, efter at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, skal opfylde (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 19).
- 32 I henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/98 skal Kommissionen vedtage bestemmelser til anvendelse af denne artikels stk. 1 med henblik på fastlæggelse af de særlige kriterier for affaldsfasens ophør (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 20). Det er ubestridt, at sådanne regler ikke er blevet vedtaget på EU-plan for det i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olieaffald.

- 33 Under disse omstændigheder kan medlemsstaterne, således som det følger af ordlyden af artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98, fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt, samtidig med, at de, når direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 (EFT 1998, L 217, s. 18), kræver det, er forpligtede til at underrette Kommissionen om de i denne henseende vedtagne tekniske standarder og forskrifter (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 21).
- 34 Det skal bemærkes, at eftersom de foranstaltninger, der vedtages på grundlag af artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98, i lighed med de EU-retlige bestemmelser, der vedtages på grundlag af nævnte artikels stk. 2, indebærer, at affald ophører med at være affald, og dermed, at den beskyttelse, som affaldslovgivningen yder miljøet og menneskers sundhed, bortfalder, skal disse foranstaltninger sikre, at betingelserne i denne artikels stk. 1, litra a)-d), er opfyldt, og navnlig tage hensyn til alle de negative miljømæssige og sundhedsmæssige konsekvenser, som stoffet eller genstanden kan have (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 23).
- 35 Således som Domstolen har fastslået i præmis 24-27 i dom af 28. marts 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264), kan en medlemsstat, såfremt der ikke på EU-plan er blevet fastlagt harmoniserede kriterier for affaldsfasens ophør for så vidt angår visse særlige former for affald, beslutte, at selv om det ikke uden videre kan udelukkes, at de fastsatte betingelser for affaldsfasens ophør er opfyldt, er det kun muligt at sikre, at disse betingelser er opfyldt, ved at fastsætte kriterier i en national, almengyldig retsakt. Derudover kan en medlemsstat under hensyntagen til alle relevante forhold og den seneste foreliggende videnskabelige og tekniske viden for så vidt angår visse særlige former for affald beslutte hverken at fastsætte kriterier eller give mulighed for at træffe individuelle afgørelser om affaldsfasens ophør.
- 36 Således som generaladvokaten har anført i punkt 46-55 i forslaget til afgørelse, har medlemsstaterne et vidt skøn for så vidt angår dels vedtagelsen af passende processuelle regler, dels den materielle undersøgelse af, om betingelserne for affaldsfasens ophør er opfyldt, hvilket medfører, at de kompetente nationale myndigheder foretager komplekse tekniske og videnskabelige vurderinger.
- 37 Det bemærkes i øvrigt, at betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, som kriterierne for, hvornår visse typer af affald i henhold til direktivets artikel 3, nr. 1), ophører med at være affald, efter at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, skal opfylde, ikke i sig selv gør det muligt med det samme at fastslå, at visse former for affald eller visse kategorier af affald ikke længere skal anses for affald (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det må følgelig fastslås, at artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 principielt ikke indrømmer en affaldsindehaver en ret til at anmode den kompetente myndighed i medlemsstaten eller en domstol i denne medlemsstat om at træffe bestemmelse om affaldsfasens ophør (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 30).
- 39 Det følger af det ovenstående, at EU-retten ikke principielt er til hinder for, at anvendelsen af et affaldsbaseret stof som brændsel i anlæg, der udleder emissioner, skal være omfattet af den nationale lovgivning om energiudnyttelse af affald med den begrundelse, at dette stof ikke er omfattet af de kategorier, der er opført på listen over godkendte brændsler, samtidig med, at lovgivningen bestemmer, at denne liste kun kan ændres ved en national, almengyldig retsakt såsom et ministerielt dekret.
- 40 Denne konstatering ændres ikke af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28, som pålægger medlemsstaterne at sikre, at de nationale regler om godkendelses-, certificerings- og licensprocedurer, der anvendes på anlæg som det i hovedsagen omhandlede, er forholdsmæssige, nødvendige, koordinerede og

definerede, eftersom denne bestemmelse, således som generaladvokaten har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, ikke omfatter de lovgivningsmæssige procedurer, der gælder for fastsættelsen af kriterier for affaldsfasens ophør som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98.

- 41 I den foreliggende sag har den i hovedsagen omhandlede lovgivning, henset til, at de i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olier ikke er opført på listen over godkendte brændsler, den virkning, at disse stoffer skal anses for at være affald og ikke brændsel.
- 42 Det skal sikres, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke forhindrer gennemførelsen af formålene med direktiv 2008/98, såsom opfordringen til at anvende affaldshierarkiet i henhold til dette direktivs artikel 4, eller, som det fremgår af 8. og 29. betragtning til direktivet, opfordringen til at fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer og udviklingen af en cirkulær økonomi (dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 27).
- 43 I denne henseende skal det først, således som generaladvokaten har anført i punkt 57 og 61 i forslaget til afgørelse, undersøges, hvorvidt den situation, der er omhandlet i hovedsagen, skyldes, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn vedrørende den manglende overholdelse af betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98. Det skal i det foreliggende tilfælde undersøges, om medlemsstaten – uden herved at begå en sådan fejl – kunne konkludere, at det ikke er godtgjort, at anvendelsen af den i hovedsagen omhandlede vegetabiliske olie under sådanne omstændigheder gør det muligt at antage, at de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt, og navnlig, at denne anvendelse ikke har nogen mulige negative konsekvenser for miljøet og menneskers sundhed.
- 44 Det tilkommer den nationale ret, som er den eneste, der har kompetence til at fastslå og bedømme de faktiske omstændigheder, at afgøre, om dette er tilfældet i tvisten i hovedsagen, og navnlig at efterprøve, om den manglende opførelse af de nævnte vegetabiliske olier på listen over godkendte brændsler følger af en begrundet anvendelse af forsigtighedsprincippet.
- 45 I henhold til Domstolens faste praksis kan sidstnævnte imidlertid forsyne denne ret med relevant vejledning med henblik på at afgøre den tvist, der er indbragt for den (dom af 26.10.2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det skal således, henset til det i denne doms præmis 42 anførte, sikres, at ajourføringen af listen over godkendte brændsler foretages på en måde, der ikke underminerer formålet med direktiv 2008/98, nemlig – således som dette fremgår af direktivets artikel 1 – beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at forbedre effektiviteten af håndteringen af affald og ressourcer.
- 47 Det fremgår for det første af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den godkendelse, som ALSO er blevet meddelt, fastsætter 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 fremstilling af biodiesel, som disse stoffer er tiltænkt i henhold til denne godkendelse.
- 48 Den italienske regering har derudover gjort gældende, at den omstændighed, at det i hovedsagen omhandlede flydende biobrændsel, der stammer fra kemisk behandlet vegetabilisk olieaffald, i henhold til national ret kan anvendes som et element i fremstillingen af biodiesel og ikke som brændsel i biomassefyrede anlæg, kan begrundes med det forhold, at der i det førstnævnte tilfælde ikke sker en direkte anvendelse af flydende biobrændsel som brændsel, hvilket derimod er tilfældet, når dette flydende biobrændsel anvendes i anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren.

- 49 Cuneo-provinsen og den italienske regering har i denne forbindelse påberåbt sig overholdelsen af forsigtighedsprincippet. Efter deres opfattelse kan det ikke med en rimelig grad af videnskabelig sikkerhed udelukkes, at anvendelsen af vegetabilsk olie som brændsel i et kraftvarmeværk kan have en generelt negativ indvirkning på miljøet eller menneskers sundhed.
- 50 Således som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, 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. Det kan nemlig ikke udelukkes, at overholdelsen af betingelserne i artikel 1, artikel 6, stk. 1, og artikel 13 i direktiv 2008/98 afhænger af den specifikke behandling og den specifikke anvendelse, der påtænkes, hvilket indebærer, at overholdelsen skal kontrolleres separat for hver enkelt af disse anvendelser.
- 51 For det andet fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de kompetente nationale myndigheder har anerkendt, at de miljømæssige konsekvenser af at anvende et andet brændsel har været positive, idet denne ændring har medført et fald i de emissioner, der er forbundet med forbrændingen af metan.
- 52 Den omstændighed, at anvendelsen af den vegetabilske olie medførte et fald i de emissioner, der er forbundet med forbrændingen af metan, kan dog ikke godtgøre, at denne olie kan anvendes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.
- 53 Det samme gør sig gældende for så vidt angår den omstændighed, at den vegetabilske olie er i overensstemmelse med UNI's tekniske standard for flydende biobrændsler.
- 54 Disse omstændigheder ændrer nemlig ikke ved de miljøvirkninger, der eventuelt måtte følge af at forbrænde de i hovedsagen omhandlede vegetabilske olier, for så vidt angår mulige emissioner af andre forurenende stoffer, der fremkommer ved forbrænding af affald.
- 55 Det skal således i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98 godtgøres, at anvendelsen af stoffet uden 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.
- 56 Den italienske regering har ligeledes 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. De tilgængelige videnskabelige undersøgelser udelukker ikke, at forbrændingen af kemisk behandlet vegetabilsk olieaffald som brændsel i et anlæg, der udleder emissioner til atmosfæren, er forbundet med risici 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.
- 57 Det skal bemærkes, at tilstedeværelsen af en vis grad af videnskabelig usikkerhed med hensyn til de miljømæssige risici, der er forbundet med, at et stof som de i hovedsagen omhandlede olier er ophørt med at være affald, kan foranledige en medlemsstat til – henset til forsigtighedsprincippet – at beslutte ikke at opføre dette stof på listen over godkendte brændsler.
- 58 Det skal nemlig understreges, at den pågældende medlemsstat, i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, såfremt en undersøgelse af den bedste tilgængelige videnskabelige dokumentation giver anledning til en usikkerhed med hensyn til, om anvendelsen under specifikke omstændigheder af et stof, der stammer fra nyttiggørelse af affald,

ikke har nogen mulige negative indvirkninger på miljøet og menneskers sundhed, skal afstå fra at fastsætte kriterier for, hvornår dette stof ophører med at være affald, og fra at give mulighed for at træffe en individuel afgørelse om affaldsfasens ophør.

- 59 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1 og 4, i direktiv 2008/98, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2009/28, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken en ansøgning om godkendelse med henblik på at erstatte fyringskilden til et anlæg til produktion af elektrisk energi, der udleder emissioner til atmosfæren, med et stof, der er fremkommet ved kemisk behandling af vegetabilsk olieaffald, i stedet for metan, skal afslås med den begrundelse, at dette stof ikke er opført på listen over kategorier af biomassebrændsler, som er godkendt til dette formål, og denne liste kun kan ændres ved et ministerielt dekret, med hensyn til hvilket vedtagelsesproceduren ikke er koordineret med den administrative procedure for godkendelse af anvendelsen af et sådant stof som brændsel, såfremt medlemsstaten – uden herved at anlægge et åbenbart urigtigt skøn – har fastslået, at det ikke er godtgjort, at anvendelsen af den nævnte vegetabiliske olie under sådanne omstændigheder opfylder de i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 fastlagte betingelser, og navnlig, at anvendelsen ikke har nogen mulige negative indvirkninger på miljøet og menneskers sundhed. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Sagsomkostninger

- 60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

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, sammenholdt med 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, som ændret ved Europa Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken en ansøgning om godkendelse med henblik på at erstatte fyringskilden til et anlæg til produktion af elektrisk energi, der udleder emissioner til atmosfæren, med et stof, der er fremkommet ved kemisk behandling af vegetabilsk olieaffald, i stedet for metan, skal afslås med den begrundelse, at dette stof ikke er opført på listen over kategorier af biomassebrændsler, som er godkendt til dette formål, og denne liste kun kan ændres ved et ministerielt dekret, med hensyn til hvilket vedtagelsesproceduren ikke er koordineret med den administrative procedure for godkendelse af anvendelsen af et sådant stof som brændsel, såfremt medlemsstaten – uden herved at anlægge et åbenbart urigtigt skøn – har fastslået, at det ikke er godtgjort, at anvendelsen af den nævnte vegetabiliske olie under sådanne omstændigheder opfylder de i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 fastlagte betingelser, og navnlig, at anvendelsen ikke har nogen mulige negative indvirkninger på miljøet og menneskers sundhed. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Underskrifter