



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 20 juni 2019¹

Zaak C-212/18

**Prato Nevoso Termo Energy Srl
tegen
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
in tegenwoordigheid van
Comune di Frabosa Sottana**

[verzoek van de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2008/98/EG – Afvalstoffen – Chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën – Artikel 6, leden 1 en 4 – Einde-afvalfase – Voorwaarden – Beoordelingsmarge van de lidstaten – Richtlijn 2009/28/EG – Bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen – Aanvraag voor vergunning tot gebruik van uit chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën verkregen vloeibare biomassa in een warmte- en elektriciteitscentrale, zonder te zijn onderworpen aan de nationale wettelijke regeling inzake terugwinning van energie uit afvalstoffen – Afwijzing – Artikel 13, lid 1 – Vergunningsprocedure – Evenredigheid”

I. Inleiding

1. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië) het Hof om uitlegging van artikel 6 van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen² alsook van artikel 13 van richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG³.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vennootschap Prato Nevoso Termo Energy Srl (hierna: „PNTE”) en de Provincia di Cuneo (provincie Cuneo, Italië; hierna: „provincie Cuneo”) over de afwijzing van een door PNTE ingediende aanvraag van een vergunning om een door haar geëxploiteerde warmte- en elektriciteitscentrale te stoken op een andere brandstof en het toen gebruikte methaangas te vervangen door een brandstof die wordt verkregen door de chemische behandeling van afgewerkte plantaardige oliën.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 (PB 2008, L 312, blz. 3).

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 16).

3. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98 en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 in de weg staan aan een nationale regeling waarbij het gebruik van een dergelijke brandstof in een inrichting die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, onderworpen is aan normatieve beperkingen voor terugwinning van energie uit afvalstoffen, tenzij en totdat in een ministerieel besluit, een nationale handeling van algemene strekking, anders wordt bepaald.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Recht van de Unie*

4. Artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 definieert het begrip „afvalstof” als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.

5. Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Einde-afvalfase”, bepaalt:

„1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1), wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

- a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp.

2. De maatregelen die beogen niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen en die betrekking hebben op het aannemen van de in lid 1 bedoelde criteria en de omschrijving van het soort afvalstoffen waarop die criteria van toepassing zijn, worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing. Specifieke criteria voor de ‚einde-afvalfase’ moeten onder meer ten minste worden overwogen voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textiel.

[...]

4. Indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. [...]

6. Artikel 2, onder h), van richtlijn 2009/28 definieert het begrip „vloeibare biomassa” als „vloeibare brandstof voor energiedoeleinden andere dan vervoer, waaronder elektriciteit, verwarming en koeling, die geproduceerd is uit biomassa”.

7. Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Administratieve procedures, voorschriften en regels”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn.

De lidstaten nemen met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat:

- a) onder voorbehoud van verschillen in de administratieve structuur en organisatie van de lidstaten, de respectieve verantwoordelijkheden van nationale, regionale en lokale administratieve organen met betrekking tot de toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures duidelijk zijn gecoördineerd en gedefinieerd, ook op het gebied van ruimtelijke ordening, met transparante termijnen voor de opstelling van stedenbouwkundige en bouwaanvragen;
- b) uitgebreide informatie over de verwerking van aanvragen voor toestemmingen, certificering en vergunningen voor installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energie en over het verlenen van bijstand aan de indieners van aanvragen op passend niveau beschikbaar wordt gesteld;
- c) de administratieve procedures worden gestroomlijnd en worden afgehandeld op het juiste administratieve niveau;
- d) de toestemmings-, certificerings- en vergunningsregels objectief, transparant en evenredig zijn, geen onderscheid maken tussen aanvragers en ten volle rekening houden met de bijzondere kenmerken van individuele technologieën op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen;
- e) de door de consumenten, planologen, architecten, aannemers en installateurs en leveranciers van apparatuur en systemen te betalen administratieve heffingen transparant en kostengerelateerd zijn; en
- f) vereenvoudigde en minder omslachtige toestemmingsprocedures, onder meer door een eenvoudige kennisgeving indien dit op grond van het toepasselijk regelgevend kader is toegestaan, worden opgesteld voor kleinere projecten en, in voorkomend geval, voor gedecentraliseerde apparaten voor het produceren van energie uit hernieuwbare bronnen.”

B. Italiaans recht

8. Artikel 184 ter, lid 1, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 152 van 3 april 2006 houdende voorschriften op milieugebied⁴ zet artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 om in Italiaans recht.

9. Artikel 268, onder eee-bis), van dit wetsbesluit definieert het begrip „brandstof” als „elk vast, vloeibaar of gasvormig materiaal dat volgens bijlage X bij deel V mag worden gebruikt voor energieopwekking middels verbranding, met uitzondering van afvalstoffen”.

10. Artikel 293, lid 1, van dit wetsbesluit bepaalt dat „in de installaties zoals geregeld in titel I en in titel II van deel V, met inbegrip van de civiele thermische centrales met een lager vermogen dan de drempelwaarde, uitsluitend de brandstoffen mogen worden gebruikt die voor deze categorieën installaties genoemd zijn in bijlage X bij deel V, onder de daarin beschreven voorwaarden. De in bijlage X bij deel V van dit wetsbesluit opgesomde materialen en stoffen mogen niet worden gebruikt

⁴ Gewoon supplement bij GURI nr. 96 van 14 april 2006 (hierna: „wetsbesluit nr. 152/2006”).

als brandstoffen in de zin van deze titel, aangezien zij afvalstoffen in de zin van deel IV van dit wetsbesluit zijn. De verbranding van materialen en stoffen die niet in overeenstemming zijn met bijlage X bij deel V van dit wetsbesluit of die in elk geval afvalstoffen zijn [...] zijn onderworpen aan de geldende regelgeving ter zake van afvalstoffen.”

11. In titel II, afdeling 4, van bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 worden de van biomassa afkomstige brandstoffen opgesomd waarvan het gebruik is toegestaan voor de opwekking van energie:

- „a) plantaardig materiaal dat is verkregen uit speciaal voor energieopwekking geteelde gewassen;
- b) plantaardig materiaal dat is verkregen door middel van uitsluitend mechanische behandeling, het wassen met water of het drogen van niet-speciaal geteelde landbouwgewassen;
- c) plantaardig materiaal dat is verkregen uit bosbouwactiviteiten, bosbeheer en snoeien;
- d) plantaardig materiaal dat is verkregen door uitsluitend mechanische behandeling en door behandeling met lucht, stoom of al dan niet verhit water, van onbehandeld hout en van schors, zaagsel, snippers, spanen, stroken en blokken van onbehandeld hout, houtkorrels en houtafval van onbehandeld hout, korrels en afval van onbehandelde kurk, houtblokken, niet vervuild door verontreinigende stoffen;
- e) plantaardig materiaal dat is verkregen door uitsluitend mechanische behandeling, het wassen met water of het drogen van landbouwproducten;
- f) [...] pulp van olijven [...];
- g) zwart residuloog dat is verkregen in papierfabrieken [...];
- h) onbewerkte en geraffineerde producten die hoofdzakelijk bestaan uit glyceriden van dierlijke herkomst die [...] worden aangemerkt als dierlijke bijproducten of afgeleide producten die kunnen worden gebruikt in verbrandingsprocessen [...].”

12. Artikel 281, leden 5 en 6, van dit wetsbesluit bepaalt dat de wijzigingen en aanvullingen van de bijlagen bij deel V van dit wetsbesluit „na raadpleging van de conferentie van lagere overheden [worden] vastgesteld bij besluit van de minister van Milieu en Bescherming van Land en Zee [hierna: „minister van Milieu”], in overleg met de minister van Volksgezondheid, de minister van Economische Zaken en, voor zover het onder diens bevoegdheid valt, de minister van Infrastructuur en Transport [...]”.

13. Artikel 2, lid 1, onder h), van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 28 van 3 maart 2011⁵ zet artikel 2, onder h), van richtlijn 2009/28 om in Italiaans recht.

14. Artikel 5, lid 1, van dit wetsbesluit bepaalt dat „voor de bouw en het functioneren van elektriciteitscentrales die worden gestookt met energie uit hernieuwbare bronnen, de daarmee verband houdende werkzaamheden en de voor de bouw en het functioneren van de centrales noodzakelijke infrastructuur, alsmede voor de substantiële veranderingen aan de centrales zelf, de geïntegreerde vergunning als bedoeld in artikel 12 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 387 van 29 december 2003 is vereist⁶”.

5 Gewoon supplement nr. 81 bij GURI nr. 71 van 28 maart 2011 (hierna: „wetsbesluit nr. 28/2011”).

6 Wetsbesluit tot omzetting van richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (hierna: „wetsbesluit nr. 387/2003”; gewoon supplement nr. 17 bij GURI nr. 25 van 31 januari 2004).

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure voor het Hof

15. PNTE exploiteert een warmte- en elektriciteitscentrale die wordt gestookt op methaangas. Op 8 november 2016 heeft deze vennootschap bij de provincie Cuneo op grond van artikel 12 van wetsbesluit nr. 387/2003 een vergunning aangevraagd om deze centrale te mogen stoken op een andere brandstof. PNTE wenst het methaangas te vervangen door plantaardige olie die wordt geproduceerd door de vennootschap ALSO Srl en die afkomstig is van ingezamelde en chemisch behandelde afgewerkte frituurolie, residuen van de raffinage van plantaardige oliën en residuen van de reiniging van de voor die oliën gebruikte opslagtanks (hierna: „plantaardige olie”).

16. ALSO beschikt over een vergunning om de plantaardige olie te verhandelen als product dat niet langer een afvalstof is in de zin van artikel 184 ter van wetsbesluit nr. 152/2006, mits zij de fysisch-chemische eigenschappen heeft die in deze vergunning zijn omschreven en in de handelsdocumenten de vermelding is opgenomen: „product uit de nuttige toepassing van afvalstoffen voor gebruik bij de productie van biodiesel”.

17. PNTE heeft de aangevraagde vergunning niet verkregen, omdat de plantaardige olie onder geen enkele categorie brandstoffen van de lijst in bijlage X, deel II, afdeling 4, bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 valt, waarin de brandstoffen zijn opgenomen die zijn toegelaten in de installaties die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen. De enige plantaardige oliën die onder deze categorieën vallen, zijn immers de oliën die afkomstig zijn van speciale teelt of uitsluitend mechanisch bewerkt zijn. De provincie Cuneo heeft daaruit geconcludeerd dat de plantaardige olie overeenkomstig artikel 293, lid 1, van dit wetsbesluit als een afvalstof moest worden aangemerkt.

18. PNTE is tegen die beslissing opgekomen bij de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte. Ter ondersteuning van haar beroep voert PNTE aan dat de weigering van de vergunning in strijd is met een aantal bepalingen van richtlijn 2008/98 en richtlijn 2009/28.

19. In deze context merkt deze rechter op dat het bestuursorgaan waarbij PNTE de vergunningsaanvraag heeft ingediend de plantaardige olie krachtens artikel 293, lid 1, van wetsbesluit nr. 152/2006, gelezen in samenhang met bijlage X bij deel V van dit wetsbesluit, als een afvalstof moest behandelen.

20. Deze rechter is tot deze slotsom gekomen ondanks het feit dat, allereerst, de plantaardige olie voldoet aan de technische norm UNI/TS 11163:2009 voor „vloeibare biobrandstoffen, dierlijke en plantaardige oliën en vetten, hun halffabricaten en derivaten – Classificatie en specificaties voor hun gebruik voor energie”, hetgeen niet is bestreden door het bestuursorgaan.⁷

21. Voorts heeft de plantaardige olie volgens deze rechter haar eigen markt als brandstof, zoals blijkt uit het feit dat PNTE deze wil kopen en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde centrale erop stoken.

22. Ten slotte meent de verwijzende rechter dat de vervanging van methaangas door plantaardige olie het milieu over het algemeen niet lijkt te kunnen schaden. PNTE heeft in het kader van de vergunningsprocedure een technisch rapport overgelegd, waaruit blijkt dat de milieubalans van deze vervanging over het geheel genomen positief is, hetgeen het bestuursorgaan niet in twijfel heeft getrokken.

⁷ Ik merk op dat de Ente Nazionale di Normazione (UNI; nationaal normaliseringsinstituut, Italië) een particuliere instelling zonder winstoogmerk is, die niet-bindende technische normen opstelt, publiceert en bevordert in de industrie-, handels- en dienstensector. UNI vertegenwoordigt Italië bij het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) en de International Standard Organization (ISO) (zie <http://www.uni.com/> en <https://www.iso.org/fr/member/1823.html>).

23. Bovendien merkt deze rechter op dat de bij wetsbesluit nr. 28/2011 juncto wetsbesluit nr. 387/2003 voorgeschreven vergunningsprocedure voor centrales voor de opwekking van energie uit biomassa niet is gecoördineerd met de procedure tot wijziging van bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006. Krachtens artikel 281, leden 5 en 6, van dit wetsbesluit kan deze bijlage slechts worden herzien bij besluit van de minister van Milieu in overleg met de andere bevoegde ministeries.

24. De definitie van het begrip „brandstof” in artikel 268, onder eee-bis), van dit wetsbesluit sluit evenmin aan bij de definitie van het begrip „vloeibare biomassa” in artikel 2, onder h), van wetsbesluit nr. 28/2011, dat een omzetting is van artikel 2, onder h), van richtlijn 2009/28.

25. Gelet op deze overwegingen heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte bij beslissing van 14 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 26 maart 2018, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Staan artikel 6 van richtlijn [2008/98] en in ieder geval het evenredigheidsbeginsel in de weg aan een nationale regeling als die in artikel 293 en artikel 268, onder eee-bis), van wetsbesluit nr. 152/2006, op grond waarvan, ook in het kader van een vergunningsprocedure voor een op biomassa gestookte centrale, vloeibare biomassa die voldoet aan de daarvoor geldende technische eisen en waarnaar vraag is voor gebruik als brandstof voor productiedoeleinden, als afvalstof moet worden beschouwd indien en zolang genoemde vloeibare biomassa niet is opgenomen in bijlage X, deel II, afdeling 4, paragraaf 1, bij deel V van wetsbesluit [nr. 152/2006], en dit ongeacht of is beoordeeld of er een negatief effect op het milieu is en of er in het kader van de vergunningsprocedure sprake was van enige betwisting van de technische eigenschappen van het product?
- 2) Staan artikel 13 van richtlijn [2009/28] en in ieder geval de beginselen van evenredigheid, transparantie en vereenvoudiging in de weg aan een nationale regeling als die in artikel 5 van wetsbesluit nr. 28/2011 voor zover daarin, voor het geval waarin de indiener van een aanvraag verzoekt om een vergunning voor het gebruik van biomassa als brandstof in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, geen regeling is opgenomen ter coördinatie met de vergunningsprocedure voor een dergelijk gebruik als brandstof zoals voorzien in wetsbesluit nr. 152/2006, bijlage X bij deel V, en daarin ook geen mogelijkheid is opgenomen om de voorgestelde oplossing in het kader van een geïntegreerde vergunningsprocedure en in het licht van vooraf vastgestelde technische specificaties in concreto te beoordelen?”

26. PNTE, de provincie Cuneo, de Italiaanse en de Nederlandse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. PNTE, de Italiaanse regering en de Commissie waren vertegenwoordigd op de pleitzitting op 13 februari 2019.

IV. Analyse

A. Overwegingen vooraf

27. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en het aan het Hof overgelegde dossier, is de plantaardige olie verkregen na een chemische behandeling door het veresteren van met name bepaalde afgewerkte spijsoliën.⁸ Het staat vast dat deze vóór deze behandeling afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 vormden.

28. ALSO heeft een vergunning verkregen op grond waarvan de na deze behandeling verkregen plantaardige olie kan worden verhandeld als product dat niet langer de hoedanigheid van afvalstof heeft, voor gebruik voor de productie van biodiesel (dat wil zeggen een biobrandstof die in dieselmotoren wordt gebruikt).⁹ Nog altijd volgens de verwijzingsbeslissing, heeft PNTE de plantaardige olie gekocht en wenst zij deze te gebruiken voor een ander doel, namelijk als brandstof in een centrale voor warmtekrachtkoppeling van de categorie van de installaties die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen.

29. Overeenkomstig artikel 268, onder eee-bis), en artikel 293, lid 1, van wetsbesluit nr. 152/2006, gelezen in samenhang met bijlage X bij deel V van dit wetsbesluit (hierna gezamenlijk: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling”), is de verbranding van plantaardige oliën afkomstig van chemisch behandelde afvalstoffen in de installaties van deze categorie onderworpen aan de nationale regeling inzake terugwinning van energie uit afvalstoffen. Dit geldt tenzij en totdat een ministerieel besluit dit soort oliën toevoegt aan de lijst in deze bijlage. De provincie Cuneo heeft benadrukt dat voor de terugwinning van energie uit afvalstoffen een specifieke vergunning is vereist en strenge regels gelden met betrekking tot met name de emissiegrenswaarden.

30. Omdat de chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën niet zijn opgenomen in de lijst van de categorieën brandstoffen die buiten de regeling voor de terugwinning van energie uit afvalstoffen om kunnen worden gebruikt in een installatie die een dergelijke uitstoot teweegbrengt, is elke beoordeling per geval van de einde-afvalfase van deze oliën uitgesloten wanneer zij voor een dergelijk gebruik zijn bestemd. De verwijzingsbeslissing preciseert niet op welke gronden deze uitsluiting is gerechtvaardigd, terwijl de einde-afvalfase van deze oliën na een individueel onderzoek kan worden vastgesteld wanneer zij worden gebruikt voor de productie van biodiesel. De uitleg van de verwijzende rechter wijst erop dat hij van oordeel is dat deze keuze niet berust op een beoordeling van de milieu- en gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan de verbranding van dit soort oliën in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt.

⁸ PNTE stelt dat de plantaardige olie wordt vervaardigd van een grondstof die niet langer een afvalstof is, een zogenoemde heldere zure olie (hierna: „OAL”), die zelf door ALSO uit afvalstoffen is vervaardigd. Deze versie van de feiten verschilt aanzienlijk van die welke blijkt uit zowel de verwijzingsbeslissing als de aan ALSO afgegeven vergunning. Deze vergunning vermeldt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de relevante feiten te beoordelen, dat ALSO in een eerste installatie OAL produceert uit verschillende andere afvalstoffen dan afgewerkte spijsoliën. De OAL wordt in een tweede installatie gebruikt om veresterde plantaardige olie te produceren. In een derde installatie produceert ALSO een andere plantaardige olie uit afgewerkte frituurolie. Volgens de door de verwijzende rechter meegedeelde gegevens, en nog altijd onder voorbehoud van verificatie door deze rechter, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde plantaardige olie niet overeen te komen met die uit OAL. Zoals ik zal uiteenzetten in de punten 63 en 64 van de onderhavige conclusie, impliceert het feit dat een afvalstof niet langer een afvalstof is voor een bepaald gebruik (zoals de productie van biobrandstof), in geen geval dat zij niet langer een afvalstof is voor andere toepassingen (bijvoorbeeld als brandstof in een centrale voor warmtekrachtkoppeling).

⁹ PNTE voert aan dat deze beperking inzake het gebruik van het product uitsluitend betrekking heeft op OAL. De aan ALSO afgegeven vergunning bepaalt daarentegen dat de plantaardige olie zonder beperking in de energiesector mag worden verhandeld. Deze versie van de feiten stemt niet overeen met die in de verwijzingsbeslissing. In dat verband merk ik op dat volgens die vergunning blijkbaar niet alleen voor OAL de verplichting geldt om op de handelsdocumenten te vermelden dat de producten uit de centrales van ALSO bestemd zijn voor gebruik als biodiesel, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter.

31. De provincie Cuneo en de Italiaanse regering voeren daarentegen aan dat de chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën niet in deze lijst zijn opgenomen om milieu- en gezondheidsredenen. In wezen betogen zij dat de chemische reageermiddelen in dergelijke oliën bij verbranding in dit soort centrale in veel grotere hoeveelheden in de atmosfeer vrijkomen dan wanneer zij worden verbrand als bestanddelen van biodiesel in een dieselmotor. Volgens de beschikbare wetenschappelijke studies houdt de verbranding van veresterde plantaardige oliën in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, mogelijk risico's in voor het milieu of de menselijke gezondheid. Deze risico's zijn mogelijk groter dan die welke verbonden zijn aan het gebruik van dit soort oliën voor de productie van biodiesel. PNTE en de Commissie betwisten de gegrondheid van deze rechtvaardiging.

32. Deze overwegingen vormen de achtergrond van mijn analyse van de prejudiciële vragen.

B. Eerste vraag: uitlegging van artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98

1. Inleidende overwegingen

33. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de verenigbaarheid met artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98 van een nationale wettelijke regeling die de autoriteiten, waarbij een vergunningsaanvraag is ingediend om in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt een stof die is verkregen uit de behandeling van uit biomassa afkomstige afvalstoffen, zoals een chemisch behandelde afgewerkte plantaardige olie, als brandstof te gebruiken, verhindert in het licht van de technische eigenschappen en milieueffecten ervan te beoordelen of deze stof de status van afvalstof heeft verloren wanneer zij onder geen enkele categorie van de lijst van brandstoffen valt die op grond van deze regeling in dit soort installatie zijn toegelaten.

34. Dienaangaande herinner ik eraan dat op drie verschillende manieren kan worden vastgesteld dat een afvalstof de hoedanigheid van afvalstof heeft verloren. *Ten eerste* kan deze vaststelling berusten op de toepassing van krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/98 Unierechtelijk vastgestelde einde-afvalcriteria voor welbepaalde categorieën van afvalstoffen.¹⁰ Bij gebreke van dergelijke criteria kan deze vaststelling *ten tweede* worden verricht door middel van een besluit „per geval”, dat wil zeggen een individueel besluit met betrekking tot nuttig toegepaste specifieke afvalstromen in een welbepaalde inrichting, dat door een lidstaat wordt vastgesteld krachtens artikel 6, lid 4, van deze richtlijn. Zoals *ten derde* blijkt uit het arrest Tallinna Vesi¹¹, machtigt deze bepaling de lidstaten om, bij gebreke van Unierechtelijk neergelegde criteria, door middel van een nationale handeling van algemene strekking zelf de criteria op te stellen volgens welke de afvalstoffen van een bepaalde categorie de hoedanigheid van afvalstoffen verliezen.¹²

35. In casu zijn voor de afgewerkte plantaardige oliën noch op niveau van de Unie, noch op nationaal niveau criteria voor de einde-afvalfase vastgesteld. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling staat bovendien in de weg aan een beoordeling per geval van de einde-afvalfase van deze oliën wanneer zij chemisch zijn behandeld en bestemd zijn om als brandstoffen te worden

¹⁰ Op grond van deze bepaling zijn voor het ogenblik vastgesteld: verordening (EU) nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig [richtlijn 2008/98] (PB 2011, L 94, blz. 2); verordening (EU) nr. 1179/2012 van de Commissie van 10 december 2012 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer kringloopglas overeenkomstig [richtlijn 2008/98] niet langer als afval wordt aangemerkt (PB 2012, L 337, blz. 31), en verordening (EU) nr. 715/2013 van de Commissie van 25 juli 2013 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig [richtlijn 2008/98] niet langer als afval wordt aangemerkt (PB 2013, L 201, blz. 14).

¹¹ Arrest van 28 maart 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punten 24 en 25).

¹² In deze mogelijkheid wordt thans uitdrukkelijk voorzien in artikel 6, lid 3, van richtlijn 2008/98, zoals herzien door richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van [richtlijn 2008/98] (PB 2018, L 150, blz. 109), die na de feiten van het hoofdgeding in werking is getreden.

gebruikt in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt.¹³ Zij worden immers niet langer als afvalstoffen aangemerkt indien zij bij ministerieel besluit op de lijst van de brandstoffen worden geplaatst die zijn toegelaten voor dit gebruik buiten de regeling voor de verbranding van afvalstoffen om, waarbij in voorkomend geval de criteria worden gespecificeerd die daartoe moeten zijn vervuld.

36. In deze context wordt het Hof met de eerste prejudiciële vraag verzocht vast te stellen of, en zo ja in welke mate, een lidstaat bij gebreke van Unierechtelijk of nationaalrechtelijk neergelegde criteria voor de einde-afvalfase van een bepaalde afvalsoort, het mogelijk moet maken de einde-afvalfase van dergelijke bijzondere afvalstromen per geval te beoordelen. Ofschoon het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 van de lidstaten meer vereist dan een loutere mogelijkheid te onderzoeken of bepaalde afvalstoffen de hoedanigheid van afvalstof hebben verloren en in voorkomend geval de einde-afvalfase ervan vast te stellen (afdeling 2), moet de omvang van de beoordelingsmarge waarover zij daartoe beschikken nader worden bepaald (afdeling 3) om de verwijzende rechter in staat te stellen te beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling in overeenstemming is met die bepaling (afdeling 4).

2. Verplichting voor de lidstaten om een stof die niet langer een afvalstof is, niet als afvalstof te behandelen

37. Door het gebruik van de term „kunnen” zou uit de bewoordingen van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 kunnen worden afgeleid dat de erkenning van de einde-afvalfase van de afvalstoffen die niet tot een categorie behoren waarop de Unierechtelijk neergelegde criteria van toepassing zijn, binnen de discretionaire bevoegdheid van elke lidstaat valt. Deze uitlegging strookt echter niet met die welke uit de rechtspraak van het Hof volgt. Zoals het Hof recentelijk heeft benadrukt in het arrest Tallinna Vesi¹⁴, moeten de lidstaten, bij gebreke van dergelijke criteria, de einde-afvalfase vaststellen van een afvalstof „die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan waardoor zij kan worden gebruikt zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu”.

38. Deze benadering ligt in de lijn van de rechtspraak vóór de invoering van het begrip „einde-afvalfase” bij richtlijn 2008/98. Deze uit het arrest ARCO Chemie Nederland e.a.¹⁵ voortvloeiende rechtspraak vermeldde reeds een test, gebaseerd op de uitlegging van het begrip „afvalstof”¹⁶ – dat een handeling, een voornemen of een verplichting veronderstelt om zich te ontdoen van de betreffende stof – die tot doel had een afvalstof te onderscheiden van een stof die de hoedanigheid van afvalstof heeft verloren na behandelingen voor nuttige toepassingen.¹⁷

13 Het aan het Hof overgelegde dossier bevat geen enkel element dat erop wijst dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling in de praktijk datzelfde effect sorteert voor andere brandstoffen die „kandidaat” zijn om niet langer als afvalstof te worden beschouwd. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de categorieën van brandstoffen die zijn opgenomen in bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006, bijzonder ruim zijn omschreven. PNTE is weliswaar van mening dat het te lang heeft geduurd alvorens de veresterde plantaardige oliën bij ministerieel besluit aan deze lijst zijn toegevoegd, maar er zijn geen aanwijzingen dat hetzelfde geldt voor andere brandstoffen afkomstig van afvalstoffen.

14 Arrest van 28 maart 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 27).

15 Arrest van 15 juni 2000 (gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, EU:C:2000:318, punten 94 en 96).

16 Zie artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98, dat in hoofdzaak de definitie van het begrip „afvalstof” van de instrumenten vóór deze richtlijn heeft overgenomen.

17 Volgens artikel 3, punt 15, van richtlijn 2008/98 omvat het begrip „nuttige toepassing” „elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt”. Bijlage II bij deze richtlijn bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen, waaronder het gebruik als brandstof. Het begrip „recycling” wordt in artikel 3, punt 17, van deze richtlijn gedefinieerd als „elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel”, met dien verstande dat dit begrip „[noch] energierecuperatie [omvat], noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal”.

39. In dit arrest en later heeft het Hof geoordeeld dat een stof de hoedanigheid van afvalstof verliest wanneer de behandeling voor haar nuttige toepassing is voltooid, waardoor de daaruit resulterende stof dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof verkrijgt, zodat zij kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden genomen. Dit geldt echter alleen voor zover de houder ervan zich op zijn beurt niet ervan ontdoet, noch het voornemen of de verplichting heeft zich ervan te ontdoen.¹⁸ In verschillende daaropvolgende arresten heeft het Hof deze beginselen toegepast om uit te maken vanaf welk ogenblik de nuttige toepassing van een afvalstof, zoals recycling¹⁹ of het opnieuw bewerken ervan voor gebruik als brandstof²⁰, als voltooid kan worden beschouwd.

40. De benadering volgens welke de erkenning van de einde-afvalfase van een afvalstof die een behandeling heeft ondergaan waarmee nuttige toepassing is voltooid, niet louter een mogelijkheid is die de lidstaten ter beschikking staat, valt ook te begrijpen in het licht van het doel van richtlijn 2008/98. Zoals in het bijzonder blijkt uit artikel 1 en de overwegingen 6 tot en met 9 ervan, omvat de doelstelling van milieubescherming van deze richtlijn twee aspecten, te weten ten eerste het voorkomen en verminderen van de negatieve gevolgen van de afvalstoffen en ten tweede het efficiënter beheren van de hulpbronnen. Vanuit dat oogpunt is het juist dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat het begrip „afvalstof” ruim moet worden uitgelegd²¹ om het milieu vanuit dat eerste aspect te beschermen. De strekking van dit begrip mag echter niet zo ruim worden dat de nuttige toepassing van afvalstoffen wordt ontmoedigd en aldus de verwezenlijking van de milieudoelstelling vanuit dat tweede aspect wordt belemmerd. De onzekerheid over de status van afval dat een nuttige toepassing heeft gekregen, brengt het risico met zich dat de houders van afval ertoe worden aangezet dit te verwijderen in plaats van nuttig toe te passen, hetgeen in strijd is met de afvalhiërarchie.^{22 23}

41. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/851, verduidelijkt thans de verplichting van de lidstaten „passende maatregelen te nemen” om ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, niet langer als afval wordt beschouwd indien het aan de in de richtlijn vermelde voorwaarden voldoet.²⁴

18 Zie arresten van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, EU:C:2002:232, punt 46), en 22 december 2008, *Commissie/Italië* (C-283/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:763, punt 61). Deze uitlegging van het begrip „afvalstof” valt mijns inziens te verklaren door het feit dat de handeling om zich van een stof te ontdoen, erin kan bestaan ze een nuttige toepassing te geven [zie met name arrest van 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, punten 26 en 27)]. Wanneer deze nuttige toepassing is voltooid en de daaruit voortvloeiende stof kan worden gebruikt zonder gevaar voor het milieu of de gezondheid, ontdoet de houder zich in beginsel niet langer ervan. Het feit dat een afvalstof een volledige nuttige toepassing heeft gekregen, vormt aldus weliswaar een sterke en vaak doorslaggevende aanwijzing van haar einde-afvalfase, maar het Hof heeft opgemerkt dat niet kan worden uitgesloten – hoewel deze mogelijkheid vrij theoretisch is [zie de conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak *Mayer Parry Recycling* (C-444/00, EU:C:2002:420, punt 104)] – dat de houder zich ervan ontdoet, zich probeert ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen ondanks deze nuttige toepassing.

19 Zie arresten van 19 juni 2003, *Mayer Parry Recycling* (C-444/00, EU:C:2003:356, punten 67 en 68, en punt 75), en 11 november 2004, *Niselli* (C-457/02, EU:C:2004:707, punt 52).

20 Zie arresten van 4 december 2008, *Lahti Energia* (C-317/07, EU:C:2008:684, punten 35 en 36), en 25 februari 2010, *Lahti Energia* (C-209/09, EU:C:2010:98, punten 18-21), in onderlinge samenhang gelezen. Zie ook, a contrario, arrest van 22 december 2008, *Commissie/Italië* (C-283/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:763, punt 62).

21 Zie met name arresten van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, EU:C:2002:232, punt 23); 24 juni 2008, *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:359, punt 44), en 12 december 2013, *Shell Nederland* (gevoegde zaken C-241/12 en C-242/12, EU:C:2013:821, punt 53).

22 Zie artikel 4 van richtlijn 2008/98.

23 Zie in die zin *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 december 2005 [SEC(2005) 1681, blz. 9 en 17].

24 Volgens overweging 17 van richtlijn 2018/851 kunnen die maatregelen onder meer bestaan in „de vaststelling van wetgeving waarbij deze voorwaarden worden omgezet, vergezeld van procedures voor de uitvoering ervan, zoals de vaststelling van materiaal- en toepassings specifieke einde-afvalcriteria, richtsnoeren, besluiten per geval en andere procedures voor de ad-hoc toepassing van de op het niveau van de Unie vastgestelde geharmoniseerde voorwaarden”.

42. Deze wetwijziging vormt mijns inziens geen breuk met het vorige systeem, maar veeleer een aanscherping van de verplichting die de lidstaten reeds hadden om de einde-afvalfase te erkennen van de stoffen die een volledige nuttige toepassing hebben gekregen.²⁵ Zoals in het bijzonder blijkt uit overweging 17 van richtlijn 2018/851, is deze aanscherping erop gericht exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer rechtszekerheid te verschaffen om de overgang naar een circulaire economie te faciliteren.

43. Wel moet worden verduidelijkt over welke speelruimte de lidstaten beschikken om, op grond van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98, te beoordelen of een bepaalde afvalsoort of een specifieke afvalstroom na behandelingen voor de nuttige toepassing kan worden gebruikt zonder de gezondheid van de mens in gevaar te brengen en zonder het milieu te schaden.

3. Omvang van de beoordelingsmarge van de lidstaten om uit te maken of een afvalstof niet langer een afvalstof is

44. Zoals het Hof had opgemerkt in het arrest Lapin ELY-keskus, likenne ja infrastruktuuri²⁶, blijkt uit de bewoordingen van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 dat de lidstaten, bij gebreke van Unierechtelijk vastgestelde einde-afvalcriteria, alleen op basis van de „rechtspraak” moeten beslissen of bepaalde afvalstoffen de hoedanigheid van afvalstof hebben verloren.²⁷ Het Hof heeft later, in het arrest Tallinna Vesi²⁸, echter geoordeeld dat zowel de criteria voor de einde-afvalfase als de besluiten per geval van de lidstaten er ook voor moeten zorgen dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98. Ik merk in dat verband op dat, hoewel lid 4 van dit artikel alleen naar de „rechtspraak” verwijst, de voorwaarden van lid 1 van dit artikel, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft aangevoerd, zelf zijn ingegeven door de arresten van het Hof.²⁹

45. Deze uitlegging stemt overigens overeen met hetgeen thans uitdrukkelijk is bepaald in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/851.³⁰

46. Dit gezegd zijnde, stel ik voor de lidstaten een ruime beoordelingsmarge toe te kennen, zowel bij het inhoudelijke onderzoek of aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 is voldaan, als bij de keuze van de methode en de gevolgd procedure.

47. Met betrekking tot *allereerst* de regels betreffende de procedures, de bevoegde autoriteiten alsook de bewijslast van de in richtlijn 2008/98 gedefinieerde elementen volgt uit de rechtspraak dat, bij gebreke van specifieke bepalingen daartoe in deze richtlijn, de opstelling van deze regels onder het nationale recht van de lidstaten valt, mits geen afbreuk wordt gedaan aan het doel en de doeltreffendheid van deze richtlijn. In het bijzonder kan een lidstaat de bewijslast van deze elementen leggen op wie zich erop beroept, voor zover hij die bewijslast niet uiterst moeilijk maakt.³¹ Deze beginselen gelden met name voor de keuze van de procedureregels voor de beoordeling of de voorwaarden voor de einde-afvalfase van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn zijn vervuld.

25 Nog altijd tenzij de houder ervan zich op zijn beurt ervan ontdoet of uit andere omstandigheden blijkt dat hij een voornemen, of zelfs een verplichting, heeft om zich ervan te ontdoen.

26 Arrest van 7 maart 2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, punten 56 en 57).

27 De betreffende rechtspraak omvat volgens het Hof de in punt 39 van deze conclusie vermelde arresten.

28 Arrest van 28 maart 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 23).

29 Zie punten 66, 69 en 75 van deze conclusie.

30 Dit lid bepaalt dat, wanneer er op het niveau van de Unie of de betrokken lidstaat geen einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, de door deze lidstaat vastgestelde besluiten per geval zijn gebaseerd op de voorwaarden die zijn opgesomd in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98.

31 Zie in die zin arresten van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, EU:C:2000:318, punten 41 en 70); 11 november 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punt 34), en naar analogie 3 oktober 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, punt 62). Zie ook overweging 17 van richtlijn 2018/851.

48. *Vervolgens* verduidelijkt artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 niet aan welke maatregelen een lidstaat de voorkeur moet geven om vast te stellen op welk ogenblik een afvalstof de hoedanigheid van afvalstof verliest wanneer op het niveau van de Unie geen criteria zijn vastgesteld. Bijgevolg valt de keuze van deze maatregelen – criteria van algemene strekking voor de betreffende afvalsoort of individuele besluiten voor dit soort afvalstromen – mijns inziens ook onder de autonomie van de lidstaten.³²

49. Met betrekking tot *ten slotte* de beoordeling ten gronde of voldaan is aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98, heeft het Hof in het arrest Tallinna Vesi³³ geoordeeld dat, tenminste in sommige omstandigheden³⁴, een lidstaat kan beslissen om voor een bepaalde afvalsoort geen criteria vast te stellen, noch te voorzien in de mogelijkheid van een individueel besluit tot vaststelling van de einde-afvalfase. Een dergelijke beslissing veronderstelt dat de betreffende lidstaat van mening was, rekening houdend met „alle relevante factoren en de meest recente stand van wetenschappelijke en technische kennis”, dat deze afvalsoort niet kan worden beschouwd als afval dat een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan waardoor het kan worden gebruikt zonder nadelige gevolgen voor het milieu of gevaar voor de menselijke gezondheid, noch bijgevolg als afval dat aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 voldoet.³⁵

50. Het lijkt mij dat, voor een dergelijke beoordeling, de lidstaten een aanzienlijke, zij het geen absolute, speelruimte moet worden toegekend.

51. Dienaangaande herinner ik eraan dat, zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, op basis van de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 opgesomde voorwaarden als zodanig, indien zij niet zijn geconcretiseerd door middel van algemene criteria of besluiten per geval, niet rechtstreeks kan worden vastgesteld dat afvalstoffen de hoedanigheid van afvalstof hebben verloren.³⁶ Aangezien de test in de in lid 4 van dit artikel vermelde „rechtspraak” in nog algemenere bewoordingen is geformuleerd, kan op basis van deze test, waardoor deze voorwaarden zijn ingegeven, des te minder worden vastgesteld dat een afvalstof niet langer een afvalstof is.

52. De op het niveau van de Unie en de lidstaten opgestelde einde-afvalcriteria, alsmede de door deze lidstaten vastgestelde individuele besluiten gaan dan ook, ter waarborging van de naleving van die voorwaarden, over het algemeen gepaard met een heel nauwkeurig kader voor met name de regels voor het nuttige toepassingsproces van de afvalstoffen.

53. Zo geven de verordeningen tot vaststelling van de einde-afvalcriteria op het niveau van de Unie gedetailleerde criteria voor de afvalstoffen die in aanmerking komen voor het nuttige toepassingsproces, de materialen die na dit proces worden verkregen, de bewerkingsprocedures alsook de door de voor deze procedures verantwoordelijke personen te vervullen voorwaarden. De in het bijzonder in Frankrijk³⁷ en het Verenigd Koninkrijk³⁸ ingevoerde instrumenten tot vaststelling van

32 Zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 25).

33 Arrest van 28 maart 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punten 26 en 28).

34 Ik wijs erop dat het Hof in het arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 30), heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 een houder van afvalstoffen niet het recht verleende om de bevoegde autoriteit of rechterlijke instantie te verzoeken de einde-afvalfase vast te stellen „in omstandigheden als die [aan de orde in de zaak die tot dit arrest heeft geleid]”. Het Hof lijkt dan ook erop te hebben gewezen dat het in andere omstandigheden anders kan zijn, of lijkt minstens de vraag open te hebben gelaten.

35 Deze conclusie volgt in mijn ogen uit punt 27 van het arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 Zie arresten van 7 maart 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punt 55), en 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 29).

37 Besluit van 24 augustus 2016 tot vaststelling van de criteria voor de einde-afvalfase van de vethoudende afvalstoffen en de afgewerkte spijsoliën voor gebruik als brandstof in een verbrandingsinstallatie met een vermogen van meer dan 0,1 [MW (megawatt)] die valt onder de rubriek 2910-B krachtens de nomenclatuur van de voor de milieubescherming ingedeelde installaties, alsook de methylesters van vetzuren vervaardigd van deze afvalstoffen, die zijn bestemd om te worden verwerkt in een aardolieproduct (JORF nr. 0234 van 7 oktober 2016; hierna: „besluit van 24 augustus 2016”).

38 Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, versie bijgewerkt op 12 juni 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol>.

einde-afvalcriteria voor de afgewerkte plantaardige oliën worden gekenmerkt door een vergelijkbare regeling. Artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/98, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/851, bepaalt thans dat de op het niveau van de Unie of de lidstaten vast te stellen criteria voor de einde-afvalfase op een soortgelijke structuur berusten.³⁹

54. De opstelling van dergelijke criteria vormt in de praktijk een technische oefening die vereist dat vaak overleg wordt gevoerd met de industrie en de andere belanghebbenden en dat onderzoeken worden uitgevoerd om te beoordelen welke impact de onttrekking van de betreffende stoffen aan de afvalstoffenregeling heeft op het milieu en de menselijke gezondheid. Wanneer voor een bepaalde afvalsoort geen criteria zijn vastgesteld, moet bij de beoordeling per geval of aan de voorwaarden voor de einde-afvalfase van dit soort specifieke afvalstromen is voldaan, ook een strenge controle plaatsvinden van de kenmerken van deze stromen om te kunnen garanderen dat deze voorwaarden zijn vervuld.⁴⁰

55. Kortom, de vaststelling van criteria alsmede van individuele besluiten betreffende de einde-afvalfase houdt in dat de bevoegde nationale autoriteiten complexe technische en wetenschappelijke beoordelingen uitvoeren.⁴¹ Dergelijke beoordelingen kunnen ook ten grondslag liggen aan de keuze van een lidstaat om niet te voorzien in criteria of in de mogelijkheid om per geval de einde-afvalfase van bepaalde afvalstoffen te beoordelen. Noch het Hof, noch de nationale rechterlijke instanties kunnen hun eigen oordeel daarvoor in de plaats stellen.

56. Vanuit dat oogpunt ben ik van mening dat *ten eerste* een lidstaat, bij gebreke van geharmoniseerde criteria, in beginsel geen procedure tot vaststelling van criteria hoeft in te leiden, noch hoeft te voorzien in een individuele beoordeling van de einde-afvalfase wanneer de nationale wetgever meent dat de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 niet kunnen zijn vervuld voor een bepaalde afvalsoort.⁴² Mijns inziens is dit a fortiori het geval wanneer voor dit soort afvalstoffen slechts criteria ontbreken en geen onderzoek per geval mogelijk is als zij een specifieke behandeling hebben ondergaan en bestemd zijn voor een bijzondere toepassing, onverminderd de mogelijkheid dat zij niet langer afvalstoffen zijn na een andere behandeling en/of voor andere toepassingen.

57. Mijns inziens moet het besluit om noch te voorzien in einde-afvalcriteria, noch in de mogelijkheid per geval de einde-afvalfase te beoordelen, niettemin worden bestraft wanneer de premisse waarop het is gebaseerd, namelijk dat de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 niet zijn vervuld, op een kennelijke beoordelingsfout berust. Deze beperkte rechterlijke toetsing lijkt mij noodzakelijk teneinde de nodige speelruimte van de lidstaten te verenigen met de doelstelling van deze richtlijn om de circulaire economie te bevorderen.⁴³ Bovendien moet deze speelruimte worden afgebakend gezien het daarmee onvermijdelijk gepaard gaande risico op verschillen tussen de nationale praktijken bij de beoordeling van het ogenblik waarop de afvalstoffen de hoedanigheid van afvalstof verliezen, welke verschillen het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen belemmeren.⁴⁴

39 Daaraan is toegevoegd dat de Commissie bij de opstelling van criteria als vertrekpunt de in de lidstaten in aanmerking genomen criteria neemt die het strengst zijn en het milieu het best beschermen.

40 In casu bepaalt de aan ALSO afgegeven vergunning de technische en fysisch-chemische kenmerken alsook de kenmerken inzake energieprestatie die de door de activiteiten van ALSO verkregen stoffen moeten bezitten om de status van afvalstof te verliezen, waarbij wordt gepreciseerd dat deze kenmerken strikt verband houden met het gebruik waarvoor deze stoffen volgens deze vergunning zijn bestemd.

41 Zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 27).

42 Wat de afvalstoffen betreft die zijn behandeld om als brandstof te worden gebruikt, wordt de nuttige toepassing ervan niet als voltooid beschouwd na deze behandeling, maar wel nadat zij zijn verbrand met inachtneming van de regeling voor de terugwinning van energie uit afvalstoffen.

43 Zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 27).

44 Zie in die zin naar analogie arrest van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punten 78 en 79).

58. A fortiori kan een lidstaat *ten tweede*, ook onder voorbehoud van de toetsing van een kennelijke beoordelingsfout⁴⁵, voor een bepaalde afvalsoort menen dat, hoewel redelijkerwijs a priori niet kan worden uitgesloten dat aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 is voldaan, slechts kan worden gewaarborgd dat deze voorwaarden worden vervuld door criteria vast te stellen in een nationale handeling van algemene strekking, die moet worden aangenomen na een procedure waarbij de passende raadplegingen en onderzoeken plaatsvinden.

59. In dit tweede geval kunnen de bevoegde nationale autoriteiten mijns inziens desondanks geen passieve houding aannemen, die eraan in de weg staat dat dergelijke criteria worden vastgesteld of minstens een procedure wordt ingeleid om de door de belanghebbende houders van afvalstoffen aangevoerde elementen te onderzoeken. Voor de verwezenlijking van de doelstelling, de nuttige toepassing van afvalstoffen te bevorderen, moet de opstelling van einde-afvalcriteria kunnen worden onderzocht in het kader van een procedure die, onder eerbiediging van het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, in het nationale recht is geregeld. Dit beginsel impliceert mijns inziens dat de belanghebbende houders van afvalstoffen kunnen verzoeken de procedure tot vaststelling van dergelijke criteria in te leiden en over beroepsmiddelen beschikken ingeval een dergelijk verzoek wordt afgewezen of de bevoegde nationale autoriteiten niet handelen. Het doeltreffendheidsbeginsel veronderstelt eveneens dat voor deze procedure een redelijke termijn geldt.⁴⁶

4. Toetsing van de kennelijke beoordelingsfout in casu

60. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de relevante feiten te beoordelen, om te beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling berust op een kennelijke beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98.

61. De vaststelling van een dergelijke fout houdt in dat deze rechter vaststelt dat de nationale wetgever zich kennelijk heeft vergist, *ofwel* omdat hij meende dat minstens een van de in lid 1 van dit artikel genoemde voorwaarden niet kon zijn vervuld voor chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën die als brandstof worden gebruikt in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, *ofwel* omdat hij meende dat slechts kon worden onderzocht of aan deze voorwaarden was voldaan als vooraf einde-afvalcriteria voor dit soort oliën via regelgeving waren vastgesteld.

62. De hierna⁴⁷ uiteengezette overwegingen over de strekking van deze voorwaarden kunnen deze rechter helderheid verschaffen bij deze beoordeling. Het is mijns inziens nuttig om vooraf twee algemene opmerkingen te maken.

⁴⁵ In dezelfde lijn meende advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969), dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om de handelingen die een nuttige toepassing vormen te reglementeren en het toepasselijke beschermingsniveau vast te stellen op grond van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 (punt 43). Zij was in wezen van mening dat een lidstaat, die elke mogelijkheid van beoordeling per geval van de einde-afvalfase van bepaalde afvalstoffen uitsluit wanneer geen criteria zijn vastgesteld in een nationale handeling van algemene strekking, deze beoordelingsmarge slechts overschrijdt indien de betreffende afvalstoffen „zonder enige redelijke twijfel” door middel van een behandeling voor nuttige toepassing bruikbaar kunnen worden gemaakt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid of nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

⁴⁶ De verwijzingsbeslissing vermeldt hierover dat de betrokken marktdeelnemers het ministerie van Milieu hooguit kunnen vragen zijn discretionaire bevoegdheid uit te oefenen om de procedure tot wijziging van de lijst in bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 in te leiden. De Italiaanse regering stelt dat deze marktdeelnemers over rechtsmiddelen beschikken tegen een negatief antwoord op dit verzoek of tegen de inertie van dit ministerie. PNTE betwist dat. Volgens de verwijzende rechter zijn aan de betreffende wijzigingsprocedure bovendien noch een bepaalde termijn noch transparante tijdschema's verbonden.

⁴⁷ Zie punten 66-84 van deze conclusie.

63. In de eerste plaats zij opgemerkt dat het feit dat de bevoegde nationale autoriteit vaststelt dat, mits aan bepaalde criteria is voldaan, een bepaalde afvalstof de hoedanigheid van afvalstof verliest voor een bepaald gebruik, niet impliceert dat deze afvalstof die hoedanigheid ook verliest wanneer zij voor andere doeleinden wordt gebruikt. De naleving van de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 genoemde voorwaarden hangt immers af van de beoogde specifieke toepassingen en moet dus afzonderlijk worden nagegaan voor elk van deze toepassingen.⁴⁸

64. De omstandigheid dat de bevoegde autoriteit overeenkomstig lid 4 van dit artikel in de aan ALSO afgegeven vergunning heeft vastgesteld dat de plantaardige olie niet langer een afvalstof is wanneer zij wordt gebruikt voor de productie van biodiesel, wijst in dit verband geenszins erop dat de Italiaanse wetgever zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden, omdat hij de individuele beoordeling van de einde-afvalfase van die olie heeft uitgesloten wanneer zij wordt gebruikt in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt.

65. In de tweede plaats kan, op basis van de in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk⁴⁹ opgestelde criteria voor de einde-afvalfase van de afgewerkte plantaardige oliën, de einde-afvalfase van dit soort oliën, wanneer zij chemisch worden behandeld, als ik mij niet vergis uitsluitend worden vastgesteld voor gebruik als biobrandstof alsook, in het Verenigd Koninkrijk, als huisbrandolie.⁵⁰ Hoewel de naleving van de voorwaarden voor de einde-afvalfase door elke lidstaat moet worden beoordeeld bij de uitoefening van de beoordelingsmarge waarover hij beschikt, kunnen de in andere lidstaten vastgestelde criteria en besluiten bepaalde nuttige aanwijzingen verschaffen.

a) Toepassing van artikel 6, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 2008/98

66. Volgens de punten a) en b) van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 is de einde-afvalfase pas bereikt indien de betrokken afvalstoffen gebruikelijk worden toegepast voor specifieke doelen en er een markt voor of vraag naar is. Deze voorwaarden lijken aan te sluiten bij de rechtspraak volgens welke de hoedanigheid van afvalstof van een bepaalde stof afhangt van de mate waarin het waarschijnlijk is dat zij wordt hergebruikt, waarbij die waarschijnlijkheid groter is wanneer dat hergebruik gepaard gaat met een economisch voordeel.⁵¹

67. Het document van de Commissie met als titel „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste”⁵², vermeldt dienaangaande mijns inziens terecht dat met behulp van aanwijzingen zoals het bestaan van vast verankerde marktvoorwaarden met betrekking tot vraag en aanbod, een verifieerbare marktprijs voor de betreffende stof of commerciële specificaties of standaardnormen, kan worden nagegaan of die onderling verbonden voorwaarden zijn nageleefd.

⁴⁸ Artikel 6, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/98 preciseert overigens dat de betreffende stof gebruikelijk moet worden toegepast „voor specifieke doelen”. De naleving van de in de punten a) tot en met d) van deze bepaling opgesomde voorwaarden is eveneens intrinsiek verbonden met elke specifieke toepassing van deze stof.

⁴⁹ Zie punt 53 van deze conclusie.

⁵⁰ Volgens de Franse regeling kunnen de mechanisch behandelde plantaardige oliën daarentegen de hoedanigheid van afvalstoffen verliezen bij gebruik als brandstof in bepaalde verbrandingsinstallaties. Zie artikel 3, onder b), van het besluit van 24 augustus 2016, gelezen in samenhang met bijlage I, afdeling 2, punten 2.1 en 2.2, bij dit besluit.

⁵¹ Zie naar analogie arrest van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, EU:C:2002:232, punten 36 en 37).

⁵² Juni 2012, blz. 23 (hierna: „richtsnoeren van de Commissie”). Hoewel dit document niet bindend is, verschaft het aanwijzingen waardoor het Hof zich kan laten leiden voor de uitlegging van richtlijn 2008/98.

68. Anders dan PNTE, de Nederlandse regering en de Commissie betogen, leidt het feit dat PNTE de plantaardige olie heeft gekocht om deze als brandstof te gebruiken in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, op zich niet noodzakelijkerwijs tot de conclusie dat de hier onderzochte voorwaarden zijn vervuld. Een dergelijke conclusie houdt in dat is aangetoond *ofwel* dat de vraag van één enkele gebruiker, gelet op zijn omvang, volstaat om te verzekeren dat die voorwaarden zijn nageleefd, *ofwel* dat er voor die toepassing een ruimere markt voor of vraag naar de chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën bestaat.

b) Toepassing van artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 2008/98

69. De voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 2008/98 weerspiegelt de rechtspraak volgens welke een afvalstof haar hoedanigheid van afvalstof verliest wanneer zij na een handeling voor de nuttige toepassing onder dezelfde voorwaarden als een grondstof kan worden gebruikt. Deze voorwaarde impliceert immers dat zodra de afvalstof een nuttige toepassing heeft gekregen, zij in overeenstemming is met de normen voor onbewerkte grondstoffen die voor dezelfde doeleinden worden gebruikt als deze afvalstof.⁵³

70. Het feit dat de plantaardige olie voldoet aan de technische UNI-norm voor vloeibare biobrandstoffen vormt op dit punt weliswaar een aanwijzing dat deze voorwaarde is vervuld, maar kan op zich niet volstaan om dat vast te stellen.

71. Of aan de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 2008/98 is voldaan, hangt mijns inziens grotendeels af van de vraag of veresterde plantaardige olie die niet op basis van afvalstoffen is verkregen, onder de categorieën van brandstoffen valt die in bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 zijn vermeld. Een bevestigend antwoord op deze vraag ondersteunt de conclusie dat de plantaardige olie voldoet aan de voor producten geldende normen in de zin van artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 2008/98. Indien daarentegen alle chemisch behandelde plantaardige oliën, of zij afkomstig zijn van de raffinage van onbewerkte olie (al dan niet afkomstig van speciale teelt) of van behandelde afgewerkte olie, zijn verboden voor een dergelijke toepassing, kan dat erop wijzen dat de in die bepaling opgenomen voorwaarde niet is vervuld.⁵⁴

72. In dit geval komen de eisen van PNTE neer op een betwisting van de voor de producten geldende norm, bestaande in dit verbod. Mijns inziens vormt artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 echter geen rechtsgrondslag om de keuzen die zijn gemaakt bij de vaststelling van voorschriften betreffende met name het niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid, die ten grondslag liggen aan de regelgeving voor de producten, ter discussie te stellen.

73. De vraag of een dergelijke norm verenigbaar is met het Unierecht rijst dus niet in het licht van richtlijn 2008/98, maar in het licht van het in artikel 34 VWEU neergelegde vrije verkeer van goederen. Zoals PNTE aanvoert, kan de norm het vrije verkeer van chemisch behandelde plantaardige oliën belemmeren, omdat het gebruik ervan in de inrichtingen die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen, is onderworpen aan de strenge vereisten van het afvalrecht. Een dergelijke belemmering is slechts toegestaan voor zover daarvoor een rechtvaardiging bestaat, rekening houdend met de ruime beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de beoordeling van in het bijzonder de risico's die verband houden met het gebruik en het beheer van afvalstoffen.⁵⁵

⁵³ Zie ook in die zin richtsnoeren van de Commissie, blz. 23.

⁵⁴ Volgens de aanwijzingen in het aan het Hof overgelegde dossier preciseert afdeling 2 van decreto ministeriale (ministerieel besluit) nr. 264 van 13 oktober 2016 tot vaststelling van indicatieve criteria om gemakkelijker te kunnen aantonen of residuen voldoen aan de vereisten om te worden aangemerkt als halfproducten en niet als afvalstoffen (GURI nr. 38 van 15 februari 2017), dat de halfproducten van behandelde of geraffineerde plantaardige olie slechts onder bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 vallen indien zij fysiek worden behandeld. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijkt deze regel van toepassing op de onbewerkte oliën. Het dossier vermeldt daarentegen niet of plantaardige olie afkomstig van speciale teelt kan worden gebruikt in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt wanneer zij chemisch is behandeld.

⁵⁵ Zie punt 83 van deze conclusie.

74. De verwijzingsbeslissing bevat mijns inziens onvoldoende elementen om het Hof in staat te stellen over deze bijzonder complexe vraag een standpunt in te nemen. In het bijzonder heeft de Italiaanse regering niet gepreciseerd of de niet-opneming van de chemisch behandelde plantaardige oliën in de lijst van bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 uitsluitend is ingegeven door de risico's in verband met de verbrandingsemissies of ook aan andere doelstellingen beantwoordt, zoals het eerbiedigen van de afvalhiërarchie (door in voorkomend geval aan te moedigen dat zij worden gerecycled in plaats van opnieuw bewerkt met het oog op energierugwinning⁵⁶) of het bevorderen van het gebruik van afgewerkte plantaardige oliën als biobrandstof in plaats van als verwarmingsbrandstof.⁵⁷ Het Hof is evenmin voldoende ingelicht om uit te maken of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling evenredig is, gelet op het enkelvoudige dan wel meervoudige nagestreefde doel.

c) Toepassing van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2008/98

75. Artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2008/98 bepaalt dat een afvalstof de hoedanigheid van afvalstof pas kan verliezen voor zover het gebruik van deze stof over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid, en weerspiegelt daarmee ook de rechtspraak van vóór de vaststelling van deze bepaling.⁵⁸

76. Mijns inziens kan de omstandigheid dat de provincie Cuneo geen kritiek heeft geuit op de door PNTE gemaakte beoordeling dat de milieubalans van de vervanging van methaangas door plantaardige olie als brandstof voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde centrale voor warmtekrachtkoppeling over het geheel genomen positief is, op zich niet aantonen dat aan die voorwaarde is voldaan.

77. Zoals PNTE heeft opgemerkt, kan energierugwinning van afgewerkte plantaardige oliën inderdaad ecologische voordelen opleveren, doordat het hierdoor mogelijk wordt zich te ontdoen van afvalstoffen en deze tegelijk te gebruiken ter vervanging van fossiele brandstof of van vloeibare biomassa die afkomstig is van speciaal voor energieopwekking geteelde gewassen, die een omstreden milieubalans hebben wegens de indirecte verandering in het landgebruik die zij kunnen meebrengen.⁵⁹

78. Ik betwijfel echter of het noodzakelijkerwijs volstaat de balans van het gebruik van de biobrandstof die afkomstig is van afvalstoffen te vergelijken met die van het gebruik van de vervangen brandstof met betrekking tot de emissies die normaliter aan de verbranding van die vervangen brandstof zijn verbonden. Deze problematiek betreft de identificatie van de relevante referentie in het kader van de toepassing van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2008/98.

79. Om aan die voorwaarde te voldoen, moet volgens de richtsnoeren van de Commissie zijn aangetoond dat het gebruik van de stof buiten de op de afvalstoffen toepasselijke regeling om, geen *grotere* negatieve gevolgen heeft voor het milieu en de gezondheid *dan die van het gebruik van deze stof in het kader van deze regeling*.⁶⁰ Aldus moeten de milieu- en gezondheidsrisico's van de betreffende stof als afvalstof en als een product dat niet langer de hoedanigheid van afvalstof heeft, met elkaar worden vergeleken.

⁵⁶ Zie artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/98.

⁵⁷ Ik benadruk dat elke lidstaat, op grond van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2009/28, erop moet toezien dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat. Zie ook naar analogie arrest van 26 september 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punten 81 en 82), waaruit blijkt dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om de biomassa-bronnen te selecteren waarvan zij het gebruik als brandstof willen bevorderen door middel van steunmaatregelen.

⁵⁸ Zie punten 38 en 39 van deze conclusie.

⁵⁹ Zie dienaangaande in het bijzonder overwegingen 4 en 5 van richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn [2009/28] (PB 2015, L 239, blz. 1), en overweging 81 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB 2018, L 328, blz. 82).

⁶⁰ Richtsnoeren van de Commissie, blz. 24.

80. In casu blijkt uit de documenten die bij de schriftelijke opmerkingen van PNTE en de provincie Cuneo zijn gevoegd, dat de bevoegde nationale autoriteiten hebben erkend dat de milieubalans van de verandering van brandstof positief was, omdat deze verandering leidt tot minder emissies door de verbranding van methaangas.⁶¹ Volgens deze documenten, en onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, houdt deze balans echter geen rekening met de eventuele milieugevolgen van de verbranding van de plantaardige olie op het gebied van mogelijke emissies van andere vervuilende stoffen die in verband kunnen worden gebracht met de verbranding van afvalstoffen. Het feit dat de plantaardige olie voldoet aan de technische UNI-norm voor vloeibare biobrandstoffen garandeert evenmin noodzakelijkerwijs dat zij geen milieu- of gezondheidsrisico's inhoudt die specifiek zijn verbonden aan het feit dat zij afkomstig is van behandeld afval.⁶²

81. Derhalve beroepen de provincie Cuneo en de Italiaanse regering zich op het voorzorgsbeginsel. Om de in punt 31 van deze conclusie vermelde redenen kan volgens hen niet met redelijke wetenschappelijke zekerheid worden uitgesloten dat het gebruik van de plantaardige olie als brandstof in een centrale voor warmtekrachtkoppeling over het geheel genomen negatieve gevolgen heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid.

82. PNTE en de Commissie voeren daarentegen aan dat de Italiaanse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de verbranding van veresterde plantaardige olie het milieu meer schaadt dan die van mechanisch behandelde plantaardige olie, noch dat het gebruik van veresterde plantaardige olie als brandstof in een centrale voor warmtekrachtkoppeling schadelijker is dan het gebruik ervan als biobrandstof. Volgens hen impliceert dit gebrek aan bewijs in wezen dat de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2008/98 als vervuld moet worden beschouwd.

83. In deze context herinner ik eraan dat de lidstaten mijns inziens over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de beoordeling of de voorwaarden voor de einde-afvalfase zijn vervuld. In het bijzonder hangt deze beoordeling af van de keuzen die elke lidstaat, bij ontstentenis van Unierechtelijk neergelegde criteria, maakt met betrekking tot het beschermingsniveau van het milieu dat hij wil bereiken⁶³ en de afweging tussen de twee doelstellingen die dit artikel nastreeft.⁶⁴

84. Bovendien past een dergelijke beoordeling vaak in een context die wordt gekenmerkt door een zekere wetenschappelijke onzekerheid omtrent de milieurisico's die zijn verbonden aan de einde-afvalfase van sommige stoffen. Een lidstaat is mijns inziens bevoegd – juist op grond van het voorzorgsbeginsel⁶⁵ – om vast te stellen in welke mate zeker moet zijn dat er geen aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid bestaan, alsmede welk risico aanvaardbaar wordt geacht om de einde-afvalfase toe te staan. Zijn besluit moet echter berusten op een onderzoek van de relevante technische en wetenschappelijke gegevens, met dien verstande dat de lidstaten de bewijslast inzake de naleving van de voorwaarden voor de einde-afvalfase kunnen leggen bij de houders van afvalstoffen die zich erop beroepen.⁶⁶

61 Namelijk de emissies van zwaveloxide (SO_x), stikstofoxide (NO_x), koolmonoxide (CO), ammoniak (NH₃) en stof.

62 Zie in die zin arrest van 22 december 2008, Commissie/Italië (C-283/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:763, punt 62).

63 Zie in die zin arrest van 16 december 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punt 46).

64 Zie punt 40 van deze conclusie.

65 Zie met name naar analogie arresten van 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punten 60 en 82); 11 juli 2013, Frankrijk/Commissie (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punt 143), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (gevoegde zaken C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 49).

66 Zie punt 44 van de onderhavige conclusie.

5. Tussenconclusie

85. Gelet op de voorgaande overwegingen kom ik tot de slotsom dat artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98 niet in de weg staat aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling indien de verwijzende rechter oordeelt dat de nationale wetgever zonder kennelijke beoordelingsfout kon aannemen dat de chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën niet konden voldoen aan de voorwaarden van lid 1 van dit artikel wanneer zij worden gebruikt als brandstof in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt.

86. Hetzelfde geldt indien deze rechter oordeelt dat de nationale wetgever zonder kennelijke beoordelingsfout kon stellen dat de toetsing van de naleving van die voorwaarden, aangezien die complex en technisch is, vooronderstelde dat einde-afvalcriteria voor dit soort oliën waren vastgesteld in een nationale handeling van algemene strekking, mits de procedure tot vaststelling van een dergelijke handeling de doeltreffendheid van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 waarborgt.

C. Tweede vraag: uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28

87. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 in de weg staat aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling, doordat de lijst van de categorieën brandstoffen afkomstig van biomassa die kunnen worden gebruikt in een centrale die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt zonder te zijn onderworpen aan de regels inzake terugwinning van energie uit afvalstoffen, slechts kan worden gewijzigd bij een ministerieel besluit waarvan de vaststellingsprocedure niet is gecoördineerd met de administratieve vergunningsprocedure voor het gebruik van een van biomassa afkomstige stof als brandstof.⁶⁷ Deze rechter wijst erop dat aan de procedure tot vaststelling van een dergelijk ministerieel besluit bovendien geen vaststaande en transparante tijdschema's zijn verbonden.

88. De aldus opgeworpen problematiek heeft betrekking op de onderlinge samenhang tussen enerzijds de nationale procedures tot erkenning van de einde-afvalfase op grond van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98 en anderzijds de eisen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28. Het Hof wordt immers verzocht om te bepalen of, en zo ja in welke mate, het feit dat de stof waarvan de houder de einde-afvalfase wenst te laten vaststellen, vloeibare biomassa in de zin van artikel 2, onder h), van deze richtlijn vormt, invloed heeft op de eisen die aan de lidstaten worden gesteld inzake de beoordeling of aan de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 neergelegde voorwaarden is voldaan.

89. In de context van de in antwoord op de eerste prejudiciële vraag voorgestelde analyse houdt deze problematiek in dat *ten eerste* wordt uitgemaakt of artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 afbreuk doet aan de conclusie dat de lidstaten, onder voorbehoud van de toetsing van een kennelijke beoordelingsfout, voor een bepaalde afvalsoort elke mogelijkheid om de einde-afvalfase te bereiken kunnen uitsluiten, in voorkomend geval wanneer dit afval specifiek is behandeld en/of bestemd voor een bepaald gebruik.

90. *Ten tweede* moet nader worden bepaald of, wanneer een lidstaat meent dat – hoewel de mogelijkheid redelijkerwijze niet a priori kan worden uitgesloten – slechts kan worden nagegaan of aan de voorwaarden voor de einde-afvalfase is voldaan indien voor deze afvalsoort criteria zijn vastgesteld, artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 hem naast de verplichting om te voorzien in een procedure in overeenstemming met het doeltreffendheidsbeginsel die het mogelijk maakt dergelijke criteria op te stellen, nog andere verplichtingen oplegt.

⁶⁷ Deze procedure is in casu vastgesteld bij artikel 5, lid 1, van wetsbesluit nr. 28/2011, dat verwijst naar artikel 12 van wetsbesluit nr. 387/2003. De procedure tot wijziging van de lijst in bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/2006 is vastgesteld bij artikel 281, leden 5 en 6, van dit besluit.

91. Deze vragen moeten mijns inziens ontkennend worden beantwoord.

92. Dit is zo omdat *ten eerste* de bepalingen van nationaal recht op grond waarvan bepaalde categorieën afvalstoffen afkomstig van biomassa de hoedanigheid van afvalstof behouden wanneer zij een bepaalde behandeling hebben ondergaan om als brandstof te worden gebruikt, mijns inziens moeten worden beschouwd als materiële voorwaarden voor het gebruik van bepaalde vormen van hernieuwbare energie. Dergelijke bepalingen vormen geen hinderpaal om het gebruik van de betreffende stoffen als hernieuwbare energiebronnen toe te staan. Zij bepalen alleen dat dit gebruik moet voldoen aan de regelgevende verplichtingen voor de terugwinning van energie uit afvalstoffen. Om de hierna uiteengezette redenen ben ik van mening dat de materiële voorwaarden voor het gebruik van hernieuwbare energie niet binnen de werkingssfeer van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 vallen.

93. *Ten tweede* hebben de twijfels van de verwijzende rechter enkel betrekking op de procedure voor de exploitatievergunning voor een op biomassa gestookte inrichting verenigbaar is met die bepaling, voor zover zij niet is gecoördineerd met de procedure voor de opstelling van een nationale handeling van algemene strekking die de einde-afvalfase mogelijk maakt voor de vloeibare biomassa waarvoor deze vergunningsprocedure toestemming wil geven. Deze rechter vraagt zich voorts af of deze laatste procedure noodzakelijk en evenredig is. Mede om de hierna uiteengezette redenen zijn de regelgevingsprocedures voor de vaststelling van einde-afvalcriteria mijns inziens evenmin geregeld bij artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28.

94. Allereerst volgt uit de *bewoordingen* van de eerste alinea van deze bepaling dat nationale regels voor „toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures” die worden toegepast op centrales voor de productie, transmissie en distributie van energie uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in energieproducten, „evenredig en noodzakelijk” moeten zijn.⁶⁸ De tweede alinea ervan verplicht de lidstaten een reeks maatregelen te nemen om onder meer deze eis te concretiseren. In het licht van de eerste alinea van die bepaling kunnen deze specifieke verplichtingen niet aldus worden uitgelegd dat zij een ruimere werkingssfeer hebben dan die van de algemene vereisten van evenredigheid en noodzakelijkheid die zij concretiseren.⁶⁹

95. Vervolgens volgt de lezing volgens welke deze algemene eis uitsluitend van toepassing is op de procedurele bepalingen, ook uit de *ontstaansgeschiedenis* van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28. Uit haar totstandkomingsgeschiedenis blijkt immers dat deze bepaling tot doel had de administratieve belemmeringen te beperken in verband met vertragingen, administratieve kosten en onzekerheden bij de toestemmings- en vergunningsprocedures voor projecten voor de exploitatie van hernieuwbare energie.⁷⁰

96. Ten slotte vindt deze uitlegging steun in de *doelstellingen* en de *algemene opzet* van richtlijn 2009/28.

⁶⁸ Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2018/2001 neemt overigens hoofdzakelijk deze bewoordingen over. Deze richtlijn is *ratione temporis* niet op het hoofdgeding van toepassing.

⁶⁹ Anders dan de Commissie aanvoert, wordt aan deze lezing niet afgedaan door de verwijzing in het opschrift van artikel 13 van richtlijn 2009/28 naar de „voorschriften en regels”. Uit de leden 4 tot en met 6 van dit artikel blijkt immers dat deze verwijzing betrekking heeft op de bouwvoorschriften en -regels in het kader waarvan de lidstaten passende maatregelen moeten invoeren om het aandeel van hernieuwbare energie in de gebouwen te vergroten en het gebruik van deze energievormen te bevorderen. Zij impliceert niet dat alle nationale wettelijke regelingen betreffende de opwekking en het gebruik van hernieuwbare energie krachtens lid 1 van dat artikel moeten voldoen aan een algemene evenredigheidsvoorwaarde.

⁷⁰ Zie in het bijzonder 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 januari 2008 [SEC(2008) 57 final, blz. 7]. Zie ook 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* [SEC(2008) 85 final, blz. 12].

97. Zoals blijkt uit artikel 1 ervan, stelt deze richtlijn alleen een gemeenschappelijk kader vast voor het bevorderen van de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen. Daartoe stelt zij bindende nationale streefcijfers vast voor het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van elektriciteit en in het energieverbruik in het vervoer. Het behalen van deze streefcijfers heeft zelf tot doel de algemene doelstelling te verwezenlijken, namelijk ervoor zorgen dat het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in de Unie tegen 2020 minstens 20 % bedraagt.⁷¹

98. Dienaangaande blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden dat de wetgever de vrijheid van de lidstaten wilde vrijwaren om de meest aan hun situatie aangepaste sector van hernieuwbare energie te ontwikkelen en aldus hun energiemix volgens hun eigen prioriteiten samen te stellen⁷², voor zover zij de hun opgelegde bindende nationale streefcijfers halen.

99. Deze omschrijving van de doelstellingen en de algemene opzet van richtlijn 2009/28 ligt ten grondslag aan de in het arrest *Elecdey Carcelen e.a.*⁷³ gevolgde aanpak. Het Hof heeft daarin geoordeeld dat artikel 13, lid 1, onder e), van deze richtlijn louter beoogt de kosten die verbonden zijn aan de bestuurlijke toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures te regelen en niet is bedoeld om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om belastingen te heffen zoals een heffing op windgeneratoren. Het heeft benadrukt dat op de lidstaten weliswaar een resultaatsverplichting rust krachtens artikel 3, leden 1 en 2, van deze richtlijn, te weten die om hun bindende nationale streefcijfers te halen, maar dat zij over een beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de daartoe aangewende middelen. In deze optiek heeft het Hof erkend dat het niet was uitgesloten dat een dergelijke heffing de ontwikkeling van windenergie minder aantrekkelijk maakt en zelfs in gevaar brengt. Zelfs al had de betrokken heffing de betrokken lidstaat kunnen beletten om zijn bindende nationale streefcijfer te behalen, dan zou dat volgens het Hof echter hooguit een niet-nakoming van die resultaatverplichting hebben opgeleverd. De maatregel waarbij de heffing wordt ingevoerd, kan echter als zodanig niet worden geacht in strijd te zijn met die richtlijn. Deze maatregel moest evenwel de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden in acht nemen.⁷⁴

100. De logica achter dit arrest bevestigt mijns inziens dat artikel 13, lid 1, van deze richtlijn niet aldus kan worden uitgelegd dat het beperkingen stelt aan de mogelijkheid voor de lidstaten om de ontwikkeling van hernieuwbare energie te regelen via niet-procedurele regelgevingsmaatregelen.

101. In mijn ogen zet dit arrest de benadering in het arrest *Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura*⁷⁵ op losse schroeven, welk arrest de Commissie heeft aangevoerd ter ondersteuning van de tegenovergestelde uitlegging aan die waarvoor ik pleit. In dat arrest had het Hof, in het kader van een geding waarop richtlijn 2009/28 *ratione temporis* nog niet van toepassing was, geoordeeld dat artikel 13 van deze richtlijn een uitdrukking van het algemene evenredigheidsbeginsel in het Unierecht vormde. Het heeft derhalve onderzocht of een nationale wettelijke regeling die verbiedt niet voor eigen gebruik bestemde windmolens in de Natura

71 Artikel 3, lid 1 van, en bijlage I, deel A, bij richtlijn 2009/28. Krachtens artikel 3, lid 2, van deze richtlijn neemt elke lidstaat doeltreffende maatregelen om ervoor te zorgen dat het aandeel van hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is in de indicatieve keten die is aangegeven in bijlage I, deel B. Volgens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn moeten nationale plannen worden vastgesteld waarin deze maatregelen zijn opgenomen.

72 Zie voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 januari 2008 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen [COM(2008) 19 final, blz. 12].

73 Arrest van 20 september 2017 (gevoegde zaken C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16, EU:C:2017:705, punten 32-35, en punten 39 en 40).

74 In het kader van de eerste prejudiciële vraag heb ik reeds erop gewezen dat het Hof over onvoldoende elementen beschikt om uit te maken of een nationale wettelijke regeling waarbij het gebruik van veresterde plantaardige olie als brandstof in een installatie die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, moet voldoen aan de regeling inzake afvalverbranding, een ongerechtvaardigde belemmering van het in artikel 34 VWEU neergelegde vrije verkeer van goederen vormt (zie punten 73 en 74 van deze conclusie).

75 Arrest van 21 juli 2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, punt 73).

2000-gebieden te plaatsen, verenigbaar is met dit beginsel. Terwijl in dit arrest werd gesuggereerd dat het in die bepaling neergelegde evenredigheidsbeginsel betrekking heeft op alle zowel procedurele als materiële regels voor de opwekking van hernieuwbare energie, is mijns inziens van deze benadering afgestapt in het arrest *Elecdedy Carcelen e.a.*⁷⁶

102. Ik trek daaruit de conclusie dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die het gebruik van chemisch behandelde afgewerkte plantaardige oliën als brandstof in een centrale die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, onderwerpt aan de normen inzake afvalverbranding, tenzij en totdat in een ministerieel besluit anders wordt bepaald. Zelfs al zou een dergelijke regeling het behalen van het aan Italië opgelegde bindende nationale streefcijfer in gevaar brengen (hetgeen in de verwijzingsbeslissing geenszins wordt gesuggereerd), dat zou er alleen toe leiden dat de op deze lidstaat rustende resultaatsverplichting niet is nagekomen.

103. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van PNTE dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28 schendt, aangezien de lijst van de erin opgenomen toegelaten brandstoffen niet is gecoördineerd met de definitie van het begrip „vloeibare biomassa” in de bepaling van nationaal recht die artikel 2, onder h), van deze richtlijn omzet.

104. Aan deze conclusie wordt evenmin afgedaan door het betoog van de Commissie ter terechtzitting dat artikel 17, lid 8, van richtlijn 2009/28 eraan in de weg staat dat een lidstaat de regelgeving inzake afvalstoffen toepast op de verbranding van vloeibare biomassa, zoals plantaardige olie, die voldoet aan de in lid 1 van dit artikel vastgestelde duurzaamheidscriteria.

105. Dienaangaande merk ik op dat artikel 2, onder h), van richtlijn 2009/28 enkel een omschrijving geeft van het begrip „vloeibare biomassa”, dat in andere bepalingen van deze richtlijn is gebruikt. In het bijzonder voorziet artikel 17, lid 1, van deze richtlijn in „duurzaamheidscriteria” die van toepassing zijn op biobrandstoffen en vloeibare biomassa.

106. Anders dan de Commissie stelt, verduidelijkt de bij artikel 17 van richtlijn 2009/28 tot stand gebrachte harmonisatie, blijkens de bewoordingen van lid 8 ervan en de eerdere vaststelling van het Hof⁷⁷, alleen de duurzaamheidscriteria waaraan de biobrandstoffen en vloeibare biomassa moeten voldoen „[v]oor de doeleinden genoemd in lid 1, onder a), b) en c)”, van dit artikel. Deze doeleinden hebben betrekking op de inaanmerkingneming van de energie uit biobrandstoffen en vloeibare biomassa om na te gaan in hoeverre een lidstaat voldoet aan zijn bindende nationale streefcijfers en zijn verplichtingen inzake energie uit hernieuwbare bronnen, alsook op de eventuele toekenning van nationale financiële steun voor het verbruik van biobrandstoffen.

107. Hieruit volgt volgens het Hof dat artikel 17 van richtlijn 2009/28 de lidstaten niet verplicht de invoer van duurzame biobrandstoffen uit andere lidstaten onvoorwaardelijk toe te staan.⁷⁸ Volgens dezelfde logica vereist deze bepaling mijns inziens evenmin dat een lidstaat zonder beperking het gebruik van duurzame biobrandstoffen en vloeibare biomassa mogelijk maakt, of die nu op zijn grondgebied dan wel in een andere lidstaat worden geproduceerd.

⁷⁶ Arrest van 20 september 2017 (gevoegde zaken C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16, EU:C:2017:705).

⁷⁷ Zie arresten van 22 juni 2017, *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:490, punten 28, 32 en 33), en 4 oktober 2018, *L.E.G.O.* (C-242/17, EU:C:2018:804, punt 28). Zie ook overweging 94 van richtlijn 2009/28.

⁷⁸ Zie arrest van 22 juni 2017, *E.ON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:490, punt 35).

V. Conclusie

108. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië) te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 6, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen staat niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een stof die is ontstaan door de chemische behandeling van afgewerkte plantaardige oliën moet worden beschouwd als een afvalstof wanneer zij wordt gebruikt als brandstof in een warmte- en elektriciteitscentrale en niet voorkomt in de lijst van de categorieën van daartoe toegelaten, van biomassa afkomstige stoffen, welke lijst slechts kan worden gewijzigd bij een nationale handeling van algemene strekking. Dit is echter slechts het geval voor zover de nationale wetgever zonder kennelijke beoordelingsfout heeft geoordeeld dat:
- de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn niet konden worden vervuld voor de afgewerkte plantaardige oliën wanneer zij voor dat gebruik een dergelijke behandeling ondergaan, hetgeen de verwijzende rechter dient te beoordelen, ofwel
 - slechts kon worden nagegaan of deze voorwaarden waren vervuld door vooraf in een nationale handeling van algemene strekking criteria voor de einde-afvalfase van dit soort stoffen vast te stellen, en dat de nationaalrechtelijke procedure tot vaststelling van een dergelijke handeling doeltreffendheid van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn waarborgde, met name door te voorzien in redelijke termijnen, door de mogelijkheid deze procedure in te leiden op verzoek van de belanghebbende houders van afvalstoffen en door te voorzien in mogelijkheden op te komen tegen de weigering van de bevoegde nationale autoriteiten om een dergelijk verzoek in te willigen, hetgeen de verwijzende rechter dient te beoordelen.
- 2) Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG staat niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de nationale regeling inzake terugwinning van energie uit afvalstoffen van toepassing is op het gebruik, als brandstof in een warmte- en elektriciteitscentrale, van vloeibare biomassa afkomstig van afvalstoffen, die onder geen enkele categorie van de lijst van daarvoor krachtens deze regeling toegelaten brandstoffen valt, waarbij deze lijst slechts kan worden gewijzigd bij een nationale handeling van algemene strekking waarvan de vaststellingsprocedure niet is gecoördineerd met de procedure voor de exploitatievergunning voor de betreffende inrichting.”