Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 20 iunie 2019 [1]

Cauza C-212/18

Prato Nevoso Termo Energy Srl
împotriva
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
cu participarea:
Comune di Frabosa Sottana

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte, Italia)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 2008/98/CE – Deșeuri – Uleiuri vegetale uzate care au fost supuse unui tratament chimic – Articolul 6 alineatele (1) și (4) – Încetarea statutului de deșeu – Condiții – Marjă de apreciere a statelor membre – Directiva 2009/28/CE – Promovarea energiei din surse regenerabile – Cerere de autorizare pentru a utiliza, într-o instalație de producere a energiei termice și electrice, fără a fi supus reglementării naționale în materie de valorificare energetică de deșeuri, un biolichid produs din uleiuri vegetale uzate care au fost supuse unui tratament chimic – Respingere – Articolul 13 alineatul (1) – Procedură de autorizare – Proporționalitate”

I. Introducere

1. Prin cererea de decizie preliminară formulată, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte, Italia) solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului 6 din Directiva 2008/98/CE privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive [2], precum și a articolului 13 din Directiva 2009/28/CE privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE [3].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între societatea Prato Nevoso Termo Energy Srl (denumită în continuare „PNTE”) și Provincia di Cuneo (Provincia Cuneo, Italia) privind respingerea unei cereri formulate de PNTE prin care solicita autorizarea modificării sursei de alimentare a unei centrale de producere a energiei termice și electrice exploatate de aceasta prin înlocuirea metanului astfel utilizat cu un combustibil obținut în urma tratării chimice a uleiurilor vegetale uzate.

1 Limba originală: franceza.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 (JO 2008, L 312, p. 3).

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 16).

3. Instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă articolul 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98 și articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 se opun unei reglementări naționale potrivit căreia utilizarea unui asemenea combustibil într-o instalație care generează emisii în atmosferă este supusă constrângerilor normative aplicabile valorificării energetice a deșeurilor, cu excepția cazului și până în momentul în care un decret ministerial, act intern cu aplicabilitate generală, prevede altfel.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Articolul 3 punctul 1 din Directiva 2008/98 definește noțiunea de „deșeuri” ca fiind „orice substanță sau obiect pe care deținătorul le aruncă sau are intenția sau obligația să le arunce”.

5. Articolul 6 din această directivă, intitulat „Încetarea statutului de deșeu”, prevede:

„(1) Anumite categorii de deșeuri încetează să mai fie considerate deșeuri, în sensul articolului 3 punctul 1 în momentul în care au trecut printr-o operațiune de valorificare, inclusiv reciclarea, și îndeplinesc o serie de criterii specifice care urmează să fie definite conform următoarelor condiții:

(a) substanța sau obiectul sunt utilizate în mod curent pentru îndeplinirea unor scopuri specifice;

(b) există o piață sau cerere pentru substanța sau obiectul în cauză;

(c) substanța sau obiectul îndeplinește cerințele tehnice pentru îndeplinirea scopurilor specifice și respectă legislația și normele aplicabile produselor;

(d) utilizarea substanței sau a obiectului nu va produce efecte nocive asupra mediului sau a sănătății populației.

Criteriile includ și valorile limită pentru poluanți, dacă este necesar și iau în considerare orice eventuale efecte negative asupra mediului ale substanței sau produsului în cauză.

(2) Măsurile respective, destinate să modifice elemente neesențiale ale prezentei directive prin completarea acesteia, cu privire la adoptarea criteriilor prevăzute la alineatul (1) și care precizează tipurile de deșeuri cărora li se aplică respectivele criterii se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 39 alineatul (2). Criteriile specifice încetării statutului de deșeu trebuie luate în considerare, printre altele, cel puțin în cazul agregatelor, hârtiei, sticlei, metalelor, anvelopelor și al textilelor.

[…]

(4) În cazul în care nu există criterii stabilite la nivel comunitar în conformitate cu procedura prevăzută la alineatele (1) și (2), statele membre pot decide de la caz la caz dacă un anumit deșeu a încetat să fie considerat ca atare, luând în considerare jurisprudența aplicabilă. […]”

6. Articolul 2 litera (h) din Directiva 2009/28 definește noțiunea de „biolichide” ca fiind „combustibil lichid produs din biomasă utilizat în scopuri energetice altele decât pentru transport, inclusiv pentru energie electrică, energie destinată încălzirii și răcirii”.

7. Articolul 13 din această directivă, intitulat „Proceduri administrative, reglementări și coduri”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că orice norme naționale referitoare la procedurile de autorizare, certificare și acordare de licențe care se aplică centralelor și infrastructurilor conexe ale rețelei de transport și distribuție pentru producția de energie electrică, încălzire sau răcire din surse regenerabile de energie, precum și procesului de transformare a biomasei în biocarburanți sau alte produse energetice, sunt proporționale și necesare.

Statele membre iau măsurile adecvate pentru a se asigura, în special, că:

(a) sub rezerva diferențelor dintre structurile administrative și de organizare ale statelor membre, responsabilitățile fiecăruia dintre organismele administrative naționale, regionale și locale privind procedurile de autorizare, certificare și acordare de licențe, inclusiv amenajarea teritoriului, sunt clar coordonate și definite, cu calendare transparente pentru determinarea cererilor de planificare și construcție;

(b) informații cuprinzătoare privind prelucrarea cererilor de autorizare, certificare și acordare de licențe pentru instalațiile pe bază de energie din surse regenerabile și privind asistența disponibilă pentru solicitanți sunt puse la dispoziție la nivelul corespunzător;

(c) procedurile administrative sunt raționalizate și accelerate la un nivel administrativ corespunzător;

(d) normele care reglementează autorizarea, certificarea și acordarea de licențe sunt obiective, transparente, proporționale, nu fac discriminare între solicitanți și țin pe deplin seama de particularitățile fiecăreia dintre tehnologiile care utilizează [a se citi «în materie de»] surse regenerabile de energie;

(e) taxele administrative plătite de consumatori, urbaniști, arhitecți, constructori și instalatori și furnizori de echipamente și sisteme sunt transparente și sunt stabilite în funcție de costuri; și

(f) pentru proiectele mai mici și pentru instalațiile descentralizate de producere a energiei din surse regenerabile se stabilesc proceduri simplificate și mai puțin împovărătoare, inclusiv prin notificare simplă, dacă acest lucru este permis de cadrul de reglementare aplicabil, după caz.”

B. Dreptul italian

8. Articolul 184 ter alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 152 din 3 aprilie 2006 privind norme în materie de mediu [4] transpune articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 în dreptul italian.

9. Articolul 268 litera eee-bis) din acest decret definește noțiunea de „combustibil” drept „orice material solid, lichid sau gazos cu privire la care anexa X la partea a cincea prevede utilizarea pentru producerea de energie prin ardere, cu excepția deșeurilor”.

10. Articolul 293 alineatul 1 din decretul menționat prevede că „[î]n instalațiile reglementate în cadrul titlului I și al titlului II din partea V, inclusiv instalațiile termice civile a căror putere este mai mică decât valoarea prag, pot fi utilizați exclusiv combustibilii prevăzuți pentru aceste categorii de instalații în anexa X la partea V, în condițiile prevăzute în aceasta. Materialele și substanțele enumerate în

4 Supliment ordinar la GURI nr. 96 din 14 aprilie 2006 (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 152/2006”).

anexa X la partea V din prezentul decret nu pot fi utilizate drept combustibil în sensul prezentului titlu, întrucât acestea constituie deșeuri în sensul părții IV din prezentul decret. Se supune reglementării în vigoare în materie de deșeuri arderea unor materiale și substanțe care nu sunt în conformitate cu anexa X la partea V din prezentul decret sau care, în orice caz, constituie deșeuri".

11. Anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006 enumeră, în titlul II secțiunea 4, printre combustibilii din biomasă a căror utilizare este autorizată pentru producția de energie, următoarele produse:

„a) material vegetal rezultat din culturi destinate producției de energie;

b) material vegetal rezultat din tratarea exclusiv mecanică, din spălarea cu apă sau din uscarea unor culturi agricole nedestinate producției de energie;

c) material vegetal rezultat din intervenții forestiere, din întreținerea forestieră și din elagare;

d) material vegetal rezultat din prelucrarea exclusiv mecanică și din tratarea cu aer, cu abur sau cu apă, inclusiv supraîncălzită, a lemnului neprelucrat și format din scoarță de copac, rumeguș, talaș, așchii, fâșii și rondele de lemn neprelucrat, granule și resturi de lemn neprelucrat, granule și resturi de stejar de plută neprelucrat și rondele, necontaminate cu substanțe poluante;

e) material vegetal rezultat din tratarea exclusiv mecanică, din spălarea cu apă sau din uscarea unor produse agricole;

f) pulpă de măsline […];

g) leșie neagră obținută în fabricile de hârtie […];

h) produse brute sau rafinate formate în principal din gliceride de origine animală definite […] drept subproduse de origine animală sau drept produse derivate, care pot fi utilizate în procesele de ardere […]"

12. În conformitate cu articolul 281 alineatele 5 și 6 din acest decret, modificările și actualizările anexelor la partea a cincea din decretul menționat „se adoptă prin decret al ministrului mediului și protecției teritoriului și a mării [denumit în continuare „ministrul mediului"], în acord cu ministrul sănătății, cu ministrul dezvoltării economice și, în limitele competențelor acestuia, cu ministrul infrastructurii și transporturilor, după consultarea conferinței unificate […]".

13. Articolul 2 alineatul 1 litera h) din Decretul legislativ nr. 28 din 3 martie 2011[5] transpune în dreptul italian articolul 2 litera (h) din Directiva 2009/28.

14. Potrivit articolului 5 alineatul 1 din acest decret, „construirea și exploatarea instalațiilor de producere a energiei electrice alimentate din surse regenerabile, lucrările conexe și infrastructurile indispensabile pentru construirea și exploatarea instalațiilor, precum și modificările substanțiale ale instalațiilor respective fac obiectul autorizației unice menționate la articolul 12 din Decretul legislativ nr. 387 din 29 decembrie 2003[6]".

5 Supliment ordinar la GURI nr. 71 din 28 martie 2011 (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 28/2011").

6 Decretul legislativ de transpunere a Directivei 2001/77/CE privind promovarea electricității produse din surse regenerabile de energie pe piața internă a electricității (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 387/2003") (Supliment ordinar nr. 17 la GURI nr. 25 din 31 ianuarie 2004).

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

15. PNTE gestionează o centrală de producere a energiei termice și electrice alimentată cu gaz metan. La 8 noiembrie 2016, această societate a solicitat provinciei Cuneo să îi elibereze, în temeiul articolului 12 din Decretul legislativ nr. 387/2003, autorizația pentru a modifica sursa de alimentare a acestei centrale. PNTE intenționează să înlocuiască metanul cu un ulei de origine vegetală, produs de societatea ALSO Srl, provenit din colectarea și tratarea chimică a uleiurilor uzate folosite la prăjit, a reziduurilor rezultate din rafinarea uleiurilor vegetale și a reziduurilor rezultate din spălarea rezervoarelor de depozitare a acestora (denumit în continuare „uleiul vegetal").

16. ALSO este autorizată să comercializeze uleiul vegetal ca produs care a încetat să mai fie un deșeu în sensul articolului 184 ter din Decretul legislativ nr. 152/2006, în cazul în care acesta prezintă anumite caracteristici fizice și chimice indicate în autorizația respectivă și că figurează pe documentele comerciale mențiunea „produs din recuperarea deșeurilor destinate utilizării captive pentru producerea biomotorinei".

17. PNTE i s-a refuzat autorizația solicitată pentru motivul că uleiul vegetal nu se încadrează în niciuna dintre categoriile de combustibili autorizați în instalațiile care generează emisii în atmosferă care figurează pe lista prevăzută în anexa X partea II secțiunea 4 la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006. Numai uleiurile vegetale incluse în aceste categorii sunt, astfel, cele care provin din culturi dedicate sau obținute prin procedee exclusiv mecanice. Provincia Cuneo a concluzionat că, în conformitate cu articolul 293 alineatul 1 din acest decret, uleiul vegetal trebuie considerat un deșeu.

18. PNTE a formulat o acțiune împotriva deciziei respective la Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte). În susținerea acțiunii formulate, PNTE arată că refuzul pe care l-a suferit încalcă anumite dispoziții ale Directivelor 2008/98 și 2009/28.

19. În acest context, instanța respectivă arată că autoritatea sesizată cu cererea de autorizare prezentată de PNTE era obligată, în temeiul articolului 293 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 152/2006, coroborat cu anexa X la partea a cincea din acest decret, să considere uleiul vegetal ca deșeu.

20. Această concluzie s-a impus în pofida faptului, mai întâi, că uleiul vegetal respectă standardul tehnic UNI/TS 11163:2009 privind „biocombustibilii lichizi, uleiurile și grăsimile animale și vegetale, produsele intermediare și produsele derivate ale acestora – Clasificarea și specificațiile pentru utilizarea în scopuri energetice", ceea ce nu a contestat administrația[7].

21. În continuare, uleiul vegetal are, potrivit instanței respective, propria piață în calitate de combustibil, după cum demonstrează intenția PNTE de a-l cumpăra pentru alimentarea centralei în discuție în litigiul principal.

22. În sfârșit, instanța de trimitere apreciază că înlocuirea, în acest scop, a metanului cu ulei vegetal nu pare, în general, susceptibilă să dăuneze mediului. PNTE a prezentat, în cadrul procedurii de autorizare, un raport tehnic care arată că bilanțul de mediu al acestei înlocuiri ar fi pozitiv în ansamblu, fapt care nu a fost contestat de administrație.

7 Observăm că Ente Nazionale di Normazione (UNI) (Institutul Național de Standardizare, Italia) este un organism privat fără scop lucrativ care elaborează, publică și promovează standarde tehnice voluntare în sectoarele industriei, comerțului și serviciilor. UNI reprezintă Italia în cadrul Comitetului European de Standardizare (CEN) și al Organizației Internaționale de Standardizare (ISO) (a se vedea http://www.uni.com/ și https://www.iso.org/fr/member/1823.html).

23. Pe de altă parte, această instanță subliniază că procedura de autorizare a instalațiilor de producere a energiei din biomasă, prevăzută de dispozițiile coroborate ale Decretelor legislative nr. 28/2011 și nr. 387/2003, nu se coordonează cu procedura de modificare a anexei X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006. În temeiul articolului 281 alineatele 5 și 6 din acest decret, anexa respectivă poate fi revizuită numai prin decretul ministrului mediului, în colaborare cu celelalte ministere competente.

24. Definiția noțiunii de „combustibil” prevăzută la articolul 268 litera eee-bis) din decretul menționat nu este armonizată nici cu cea a noțiunii de „biolichid” prevăzută la articolul 2 litera h) din Decretul legislativ nr. 28/2011, care transpune articolul 2 litera (h) din Directiva 2009/28.

25. Având în vedere aceste considerații, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte), prin decizia din 14 februarie 2018, primită la Curte la 26 martie 2018, a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 6 din Directiva [2008/98] și, în orice caz, principiul proporționalității se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 293 din Decretul legislativ nr. 152/2006 și la articolul 268 litera eee-bis) din Decretul legislativ nr. 152/2006, care impun să se considere deșeu, inclusiv în cadrul unei proceduri de autorizare a unei centrale alimentate cu biomasă, un biolichid care îndeplinește cerințele tehnice în acest sens și care este solicitat pentru a fi utilizat drept combustibil într-un proces de producție, dacă și în măsura în care biolichidul menționat nu este inclus în partea II secțiunea 4 punctul 1 din anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. [152/2006], și aceasta independent de evaluări ale efectelor nocive asupra mediului sau de orice contestație cu privire la caracteristicile tehnice ale produsului formulată în cadrul procedurii de autorizare?

2) Articolul 13 din Directiva [2009/28] și, în orice caz, principiile proporționalității, transparenței și simplificării se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 5 din Decretul legislativ nr. 28/2011, în măsura în care nu instituie, în situația în care solicitantul formulează o cerere de autorizare a utilizării unei biomase în calitate de combustibil într-o instalație care generează emisii în atmosferă, nici o coordonare cu procedura de autorizare a unei astfel de utilizări a combustibilului prevăzută în anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006 și nici o posibilitate de evaluare în concret a soluției propuse în contextul unei proceduri unice de autorizare și în lumina unor specificații tehnice prestabilite?”

26. PNTE, provincia Cuneo, guvernele italian și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții. PNTE, guvernul italian și Comisia au fost reprezentate în ședința de audiere a pledoariilor din 13 februarie 2019.

IV. Analiză

A. Considerații introductive

27. Astfel cum reiese din decizia de trimitere și din dosarul prezentat Curții, uleiul vegetal este produs în urma tratamentului chimic prin esterificarea, printre altele, a anumitor uleiuri alimentare uzate [8]. Este cert că acestea constituiau, înainte de a fi supuse tratamentului respectiv, deșeuri în sensul articolului 3 punctul 1 din Directiva 2008/98.

28. ALSO a obținut o autorizație în temeiul căreia uleiul vegetal, obținut în urma tratamentului respectiv, poate fi comercializat, ca produs care și-a pierdut calitatea de deșeu, pentru o utilizare legată de producția de biomotorină (cu alte cuvinte, un biocarburant utilizat în motoarele diesel) [9]. Tot potrivit indicațiilor furnizate în decizia de trimitere, PNTE a achiziționat ulei vegetal și urmărește să îl utilizeze în alt scop, respectiv drept combustibil într-o instalație de cogenerare care face parte din categoria instalațiilor care generează emisii în atmosferă.

29. În conformitate cu articolul 268 litera eee-bis) și cu articolul 293 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 152/2006, coroborate cu anexa X la partea a cincea din decretul menționat (denumită în continuare, împreună, „legislația națională în discuție în litigiul principal"), arderea uleiurilor vegetale provenite din tratarea chimică a deșeurilor în instalațiile din această categorie este supusă reglementării naționale în materie de valorificare energetică a deșeurilor. Acest lucru este valabil cu excepția cazului și până în momentul în care un decret ministerial nu include uleiurile de acest tip în lista care figurează în această anexă. Provincia Cuneo a subliniat că valorificarea energetică a deșeurilor necesită o autorizație specifică și este supusă unor reguli stricte referitoare în special la limitele de emisii în atmosferă.

30. Omiterea uleiurilor vegetale uzate tratate chimic din lista categoriilor de combustibili care pot fi utilizați într-o instalație care generează asemenea emisii, în afara regimului de valorificare energetică a deșeurilor are drept consecință excluderea oricărei aprecieri de la caz la caz a încetării statutului de deșeu al acestor uleiuri atunci când sunt concepute pentru o astfel de utilizare. Decizia de trimitere nu precizează motivele care justifică această excludere, deși încetarea statutului de deșeu a uleiurilor respective poate fi constatată în urma unei examinări individuale, în cazul în care acestea sunt utilizate pentru a produce biomotorină. Explicațiile furnizate de instanța de trimitere par să arate că aceasta consideră că alegerea respectivă nu se bazează pe o evaluare a riscurilor pentru mediu și pentru sănătate legate de arderea uleiurilor de acest tip într-o instalație care generează emisii în atmosferă.

31. Provincia Cuneo și guvernul italian invocă, în schimb, motive legate de mediu și de sănătate pentru a sprijini neincluderea uleiurilor vegetale uzate tratate chimic în lista menționată mai sus. În esență, acestea susțin că, în cazul în care asemenea uleiuri sunt arse într-o instalație de acest tip, reactivii chimici pe care îi conțin sunt eliberați în atmosferă în proporții mult mai importante decât atunci

8 PNTE susține că uleiul de origine vegetală este fabricat dintr-o materie primă care a încetat să mai fie deșeu, numită ulei acid limpede (denumit în continuare „OAL"), ea însăși produsă de ALSO din deșeuri. Această versiune a faptelor este semnificativ diferită de cea care reiese atât din decizia de trimitere, cât și din autorizația eliberată ALSO. Autorizația respectivă indică, sub rezerva verificării de instanța de trimitere – singura competentă să aprecieze faptele pertinente –, că ALSO produce, într-o primă instalație, OAL din diverse alte deșeuri decât uleiurile alimentare uzate. OAL este utilizată într-o a doua instalație pentru producerea uleiului vegetal esterificat. Într-o a treia instalație, ALSO produce un ulei vegetal diferit din uleiuri de gătit uzate. Potrivit indicațiilor furnizate de instanța de trimitere și tot sub controlul acesteia, uleiul vegetal în discuție în litigiul principal nu pare să corespundă cu cel produs din OAL. În orice caz, astfel cum vom explica la punctele 63 și 64 din prezentele concluzii, faptul că un deșeu a încetat să mai fie unul pentru un anumit scop (cum ar fi producția de biocarburanți) nu înseamnă că și-a pierdut acest statut pentru alte utilizări (de exemplu, drept combustibil într-o instalație de cogenerare).

9 PNTE susține că această restricție referitoare la utilizarea produsului privește numai OAL. În schimb, autorizația eliberată ALSO ar prevedea că uleiul vegetal poate fi comercializat fără restricții în sectorul energetic. Această versiune a faptelor nu corespunde cu cea prezentată în decizia de trimitere. Observăm, în această privință, că autorizația respectivă nu pare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, să limiteze la OAL obligația de a indica pe documentele comerciale faptul că produsele care ies din instalațiile ALSO sunt destinate utilizării în calitate de biomotorină.

când acestea sunt consumate în calitate de componente ale biomotorinei într-un motor diesel. Lucrările științifice disponibile nu ar exclude inexistența riscurilor pentru mediu și pentru sănătatea oamenilor legate de arderea uleiurilor vegetale esterificate într-o instalație care generează emisii în atmosferă. Aceste riscuri ar fi, eventual, mai mari decât cele care au legătură cu utilizarea uleiurilor de acest tip pentru a produce biomotorină. PNTE și Comisia contestă temeinicia acestei justificări.

32. Considerațiile respective constituie contextul analizei noastre cu privire la întrebările preliminare.

B. Cu privire la prima întrebare, referitoare la interpretarea articolului 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98

1. Observații introductive

33. Prima întrebare preliminară se referă la conformitatea cu articolul 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98 a unei legislații naționale care împiedică autoritățile sesizate cu o cerere de autorizare să utilizeze drept combustibil, în cadrul unei instalații care generează emisii în atmosferă, o substanță obținută din tratarea deșeurilor provenite din biomasă, cum ar fi un ulei vegetal uzat tratat chimic, să aprecieze, în lumina caracteristicilor sale tehnice și a efectului său asupra mediului, dacă substanța respectivă și-a pierdut statutul de deșeu, atunci când nu se încadrează în niciuna dintre categoriile înscrise pe lista combustibililor autorizați într-o instalație de acest tip în temeiul legislației respective.

34. În această privință, amintim că constatarea potrivit căreia un deșeu și-a pierdut această calitate poate fi efectuată în trei moduri distincte. *În primul rând*, această constatare se poate întemeia pe aplicarea criteriilor de încetare a statutului de deșeu, care au în vedere anumite categorii de deșeuri, definite la nivelul Uniunii în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2008/98 [10]. *În al doilea rând*, în lipsa unor asemenea criterii, această constatare poate fi efectuată printr-o decizie „de la caz la caz” – cu alte cuvinte o decizie individuală care privește fluxurile de deșeuri specifice valorificate într-o anumită instalație – adoptată de un stat membru în temeiul articolului 6 alineatul (4) din această directivă. *În al treilea rând*, astfel cum reiese din Hotărârea Tallinna Vesi [11], această dispoziție permite statelor membre să elaboreze ele însele, în lipsa unor criterii prevăzute la nivelul Uniunii, criteriile potrivit cărora deșeurile care fac parte dintr-o anumită categorie își pierd calitatea de deșeuri, printr-un act intern cu aplicabilitate generală [12].

35. În speță, criteriile de încetare a statutului de deșeuri nu au fost stabilite, pentru uleiurile vegetale uzate, nici la nivelul Uniunii, nici la nivel național. Pe de altă parte, legislația națională în discuție în litigiul principal se opune oricărei aprecieri de la caz la caz a încetării statutului de deșeu al acestor uleiuri atunci când sunt tratate chimic și sunt destinate să servească drept combustibili într-o

10 Până în prezent, în temeiul acestei dispoziții, au fost adoptate Regulamentul (UE) nr. 333/2011 al Consiliului din 31 martie 2011 de stabilire a criteriilor de determinare a condițiilor în care anumite tipuri de deșeuri metalice nu mai constituie deșeuri în temeiul [Directivei 2008/98] (JO 2011, L 94, p. 2), Regulamentul (UE) nr. 1179/2012 al Comisiei din 10 decembrie 2012 de stabilire a criteriilor de determinare a condițiilor în care cioburile de sticlă încetează să mai fie deșeuri în temeiul [Directivei 2008/98] (JO 2012, L 337, p. 31), precum și Regulamentul (UE) nr. 715/2013 al Comisiei din 25 iulie 2013 de stabilire a criteriilor de determinare a condițiilor în care deșeurile de cupru nu mai constituie deșeuri în sensul [Directivei 2008/98] (JO 2013, L 201, p. 14).

11 Hotărârea din 28 martie 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punctele 24 și 25).

12 Această posibilitate este prevăzută în mod expres în prezent la articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2008/98, astfel cum a fost revizuită prin Directiva (UE) 2018/851 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a [Directivei 2008/98] (JO 2018, L 150, p. 109), care a intrat în vigoare ulterior situației de fapt din litigiul principal.

instalație care generează emisii în atmosferă [13]. Astfel, excluderea lor de la statutul de deșeu presupune adoptarea unui decret ministerial prin care sunt înscrise în lista combustibililor autorizați pentru această utilizare în afara regimului aplicabil incinerării deșeurilor, specificând totodată, după caz, criteriile care trebuie îndeplinite în acest scop.

36. În acest context, prima întrebare preliminară invită Curtea să stabilească dacă și, după caz, în ce măsură, un stat membru este obligat, în cazul în care nu există criterii de încetare a statutului de deșeu stabilite la nivelul Uniunii sau la nivel național referitoare la un anumit tip de deșeuri, să permită aprecierea de la caz la caz a încetării statutului de deșeu pentru anumite fluxuri de deșeuri de acest tip. Deși Curtea a statuat deja că articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 impune statelor membre mai mult decât o simplă posibilitate de a examina dacă anumite deșeuri și-au pierdut această calitate și să constate, dacă este cazul, încetarea statutului de deșeu (secțiunea 2), întinderea marjei de apreciere de care dispun în acest scop va trebui specificată (secțiunea 3), cu scopul de a permite instanței de trimitere să aprecieze conformitatea legislației naționale în discuție în litigiul principal cu această dispoziție (secțiunea 4).

2. Cu privire la obligația care revine statelor membre de a nu trata ca deșeu o substanță care a încetat să mai fie un deșeu

37. Modul de redactare a articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 ar putea fi înțeles, prin utilizarea termenului „pot”, în sensul că recunoașterea încetării statutului de deșeu a deșeurilor care nu fac parte dintr-o categorie acoperită de criteriile definite la nivelul Uniunii ține de marja de apreciere a fiecărui stat membru. Această interpretare nu corespunde totuși celei care reiese din jurisprudența Curții. Astfel cum a subliniat Curtea recent în Hotărârea Tallinna Vesi [14], statele membre sunt obligate, în lipsa unor asemenea criterii, să constate încetarea statutului de deșeu al unui deșeu „care a fost supus unei operațiuni de valorificare care permite transformarea acestuia într-un obiect utilizabil fără a pune în pericol sănătatea umană și fără a dăuna mediului”.

38. Această abordare se înscrie în direcția jurisprudenței anterioare introducerii, cu ocazia adoptării Directivei 2008/98, a noțiunii de „încetare a statutului de deșeu”. Această jurisprudență, care își află originea în Hotărârea ARCO Chemie Nederland și alții [15], enunța deja un test, întemeiat pe interpretarea noțiunii de „deșeu” [16] – care presupune o acțiune, o intenție sau o obligația de a arunca substanța în cauză – prin care se urmărește distincția între un deșeu și o substanță care și-a pierdut această calitate în urma unor operațiuni de valorificare [17].

39. În această hotărâre și ulterior, Curtea a statuat că, atunci când un deșeu a făcut obiectul unei valorificări complete, care are drept consecință să se confere substanței care rezultă din aceasta aceleași proprietăți și caracteristici ca și unei materii prime, astfel încât să poată fi utilizată în aceleași condiții de precauție pentru mediu, această substanță își pierde calitatea de deșeu. Această situație se

13 Dosarul prezentat Curții nu conține niciun element care să indice că reglementarea în discuție în litigiul principal ar produce, în practică, același efect în ceea ce privește alți combustibili „candidați” la excluderea de la statutul de deșeu. În această privință, instanța de trimitere observă că categoriile de combustibili enumerate în anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006 sunt definite în sens foarte larg. Dacă PNTE consideră că introducerea pe această listă a uleiurilor vegetale esterificate prin intermediul unui decret ministerial a fost așteptată prea mult timp, nimic nu indică dacă un astfel de reproș se extinde la alți combustibili proveniți din deșeuri.

14 Hotărârea din 28 martie 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 27).

15 Hotărârea din 15 iunie 2000 (C-418/97 și C-419/97, EU:C:2000:318, punctele 94 și 96).

16 A se vedea articolul 3 punctul 1 din Directiva 2008/98, care reia în esență definiția noțiunii de „deșeu” prevăzută în instrumentele care au precedat această directivă.

17 Potrivit articolului 3 punctul 15 din Directiva 2008/98, noțiunea de „valorificare” include „orice operațiune care are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop, sau faptul că deșeurile sunt pregătite pentru a putea servi scopului respectiv […]”. Anexa II la această directivă prevede o listă neexhaustivă de operațiuni de valorificare, printre care figurează întrebuințarea drept combustibil. Noțiunea de „reciclare” este la rândul său definită la articolul 3 punctul 17 din directiva menționată ca „orice operațiune de valorificare prin care deșeurile sunt transformate în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția lor inițială sau pentru alte scopuri”, subînțelegându-se că această noțiune „ nu include valorificarea energetică [nici] conversia în vederea folosirii materialelor drept combustibil sau pentru operațiunile de umplere”.

regăsește însă numai în măsura în care deținătorul său nu aruncă substanța respectivă la rândul său, nici nu are intenția sau obligația de a o arunca [18]. În mai multe hotărâri ulterioare, Curtea a aplicat aceste principii în scopul de a stabili momentul de la care valorificarea unui deșeu – precum reciclarea acestuia [19] sau retratarea acestuia în vederea unei utilizări drept combustibil [20] – este considerată completă.

40. Abordarea potrivit căreia recunoașterea încetării statutului de deșeu al unui deșeu care a fost supus unei operațiuni de valorificare completă constituie mai mult decât o simplă posibilitate la dispoziția statelor membre este înțeleasă de asemenea în raport cu finalitatea Directivei 2008/98. Astfel cum reiese în special din articolul 1 din directiva menționată și din considerentele (6)-(9) ale acesteia, protecția mediului urmărită de această directivă se diminuează în două privințe, și anume, pe de o parte, prevenirea și reducerea efectelor adverse cauzate de deșeuri, și, pe de altă parte, creșterea eficienței folosirii resurselor. Din această perspectivă, Curtea a statuat desigur, în mod repetat, că noțiunea de „deșeu” trebuie interpretată în mod extensiv [21], în scopul protejării mediului prin prisma primului dintre aceste aspecte. Domeniul de aplicare al noțiunii respective nu ar trebui extins însă până la descurajarea valorificării deșeurilor și, astfel, împiedicarea realizării obiectivului de mediu prin prisma celui de al doilea aspect. Or, incertitudinea care însoțește statutul de deșeuri care au fost supuse unei operațiuni de valorificare riscă să determine deținătorii de deșeuri să le elimine, în pofida ierarhiei deșeurilor [22], în loc să le valorifice [23].

41. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/851, prevede în prezent obligația care revine statelor membre de „[a lua] măsuri corespunzătoare” pentru a se asigura că deșeurile care au fost supuse unei operațiuni de valorificare sunt considerate că au încetat să mai fie deșeuri dacă respectă condițiile pe care le prevede [24].

18 A se vedea Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punctul 46), și Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Italia (C-283/07, nepublicată, EU:C:2008:763, punctul 61). Această interpretare a noțiunii de „deșeu” se explică, în opinia noastră, prin faptul că acțiunea de a arunca o substanță poate consta în supunerea acesteia unei operațiuni de valorificare [a se vedea în special Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punctele 26 și 27)]. În cazul în care această operațiune este finalizată, iar substanța care rezultă de aici poate fi utilizată fără risc pentru mediu sau sănătate, deținătorul nu o mai aruncă în principiu. Deși faptul că un deșeu a suferit o valorificare completă constituie astfel un indiciu puternic și, adeseori, concludent pentru încetarea statutului de deșeu al acestuia, Curtea a semnalat totuși că nu se poate exclude – deși această posibilitate este relativ teoretică [a se vedea Concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2002:420, punctul 104)] –, ca deținătorul acesteia să o arunce, să intenționeze să o arunce sau să fie obligat la aceasta, în pofida valorificării respective.

19 A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punctele 67 și 68, precum și punctul 75), și Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punctul 52).

20 A se vedea Hotărârea din 4 decembrie 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, punctele 35 și 36), precum și Hotărârea din 25 februarie 2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, punctele 18-21), coroborate. A se vedea de asemenea, *a contrario*, Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Italia (C-283/07, nepublicată, EU:C:2008:763, punctul 62).

21 A se vedea în special Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punctul 23), Hotărârea din 24 iunie 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punctul 44), și Hotărârea din 12 decembrie 2013, Shell Nederland (C-241/12 și C-242/12, EU:C:2013:821, punctul 53).

22 A se vedea articolul 4 din Directiva 2008/98.

23 A se vedea în acest sens 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 decembrie 2005 [SEC(2005) 1681, p. 9 și 17].

24 Potrivit considerentului (17) al Directivei 2018/851, astfel de măsuri pot include „adoptarea de acte legislative care transpun respectivele obligații susținute de proceduri pentru punerea lor în aplicare, cum ar fi crearea unor criterii de încetare a statutului de deșeu specifice materialelor și aplicațiilor, documente de orientare, decizii de la caz la caz și alte proceduri pentru aplicarea ad-hoc a condițiilor armonizate stabilite la nivelul Uniunii”.

42. Această modificare legislativă implică, în opinia noastră, nu o ruptură în raport cu sistemul anterior, ci mai degrabă o consolidare a obligației care revenea deja statelor membre de a recunoaște încetarea statutului de deșeu al substanțelor care au făcut obiectul unei valorificări complete [25]. Astfel cum reiese în special din considerentul (17) al Directivei 2018/851, această consolidare urmărește să mărească securitatea juridică în interesul actorilor de pe piața materiilor prime secundare, pentru a facilita tranziția la o economie circulară.

43. Cu toate acestea, întinderea marjei de manevră de care dispun statele membre pentru a evalua, în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98, dacă un anumit tip de deșeuri sau un flux specific de deșeuri poate fi utilizat, în urma unor operațiuni de valorificare, fără a pune în pericol sănătatea și fără a dăuna mediului, necesită o clarificare.

3. Cu privire la întinderea marjei de apreciere a statelor membre pentru a se stabili dacă un deșeu a încetat să mai fie un deșeu

44. Textul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 prevede, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [26], că, în lipsa unor criterii de încetare a statutului de deșeu definite la nivelul Uniunii, doar din perspectiva „jurisprudenței”, este necesar ca statele membre să decidă de la caz la caz dacă anumite deșeuri și-au pierdut această calitate [27]. Totuși, Curtea a statuat ulterior, în Hotărârea Tallinna Vesi [28], că atât criteriile de încetare a statutului de deșeu, cât și deciziile de la caz la caz provenite de la statele membre trebuie să asigure și respectarea condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98. Observăm în această privință că, deși alineatul (4) al acestui articol se referă doar la „jurisprudență”, condițiile prevăzute la alineatul (1) al articolului menționat sunt, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, ele însele inspirate de hotărârile Curții [29].

45. De altfel, această interpretare corespunde cu cele prevăzute în prezent în mod expres la articolul 6 alineatul (4) din această directivă, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/851 [30].

46. Acestea fiind precizate, propunem să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere considerabilă în ceea ce privește atât examinarea pe fond a respectării condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98, cât și alegerea metodei și a procedurii urmate.

47. În ceea ce privește, *mai întâi*, normele referitoare la proceduri, la autoritățile competente, precum și la sarcina probei cu privire la elementele stabilite în Directiva 2008/98, din jurisprudență reiese că, în lipsa unor dispoziții specifice în acest scop în directiva menționată, stabilirea normelor respective ține de dreptul național al statelor membre, cu condiția de a nu se aduce atingere obiectivului și eficienței directivei menționate. În special, un stat membru poate stabili ca sarcina probei cu privire la aceste elemente să revină celui care se prevalează de ele, în măsura în care nu o îngreunează excesiv [31]. Aceste principii reglementează, printre altele, alegerea normelor procedurale privind aprecierea respectării condițiilor de încetare a statutului de deșeu prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din aceeași directivă.

25 Tot cu condiția ca deținătorul acestora să nu le arunce la rândul său sau ca alte circumstanțe să nu indice o intenție, chiar o obligație, de a le arunca.

26 Hotărârea din 7 martie 2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, punctele 56 și 57).

27 Jurisprudența în discuție cuprinde, potrivit Curții, hotărârile menționate la punctul 39 din prezentele concluzii.

28 Hotărârea din 28 martie 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 23).

29 A se vedea punctele 66, 69 și 75 din prezentele concluzii.

30 Această dispoziție prevede că, dacă nu au fost stabilite criterii de încetare a statutului de deșeu la nivelul Uniunii sau la nivelul statului membru în cauză, deciziile de la caz la caz adoptate de acesta se întemeiază pe condițiile enumerate la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98.

31 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2000, ARCO Chemie Nederland și alții (C-418/97 și C-419/97, EU:C:2000:318, punctele 41 și 70), Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punctul 34), precum și prin analogie Hotărârea din 3 octombrie 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, punctul 62). A se vedea de asemenea considerentul (17) al Directivei 2018/851.

48. *În continuare*, articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 nu precizează natura măsurilor pe care un stat membru trebuie să le prefere pentru a stabili momentul de la care un deșeu își pierde această calitate dacă nu au fost stabilite criterii la nivelul Uniunii. În aceste condiții, alegerea măsurilor respective – criterii cu aplicabilitate generală privind tipul de deșeuri în cauză sau decizii individuale pentru fluxurile de deșeuri de acest tip – ține de asemenea, în opinia noastră, de autonomia statelor membre [32].

49. *În sfârșit*, în ceea ce privește aprecierea pe fond a respectării condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98, Curtea a statuat, în Hotărârea Tallinna Vesi [33], că, cel puțin în anumite împrejurări [34], un stat membru poate decide, pentru un anumit tip de deșeuri, să nu prevadă nici criterii, nici posibilitatea unei decizii individuale de constatare a încetării statutului de deșeu. O asemenea decizie presupune că statul membru în cauză a apreciat, ținând cont „de toate elementele pertinente și de stadiul cel mai recent al cunoștințelor științifice și tehnice”, că nu se poate considera că acest tip de deșeuri a fost supus unei operațiuni de valorificare care permite transformarea acestuia într-un obiect utilizabil fără a dăuna mediului sau sănătății oamenilor – nici, în consecință, că îndeplinește condițiile menționate mai sus [35].

50. În vederea unei asemenea aprecieri, recunoașterea în privința statelor membre a unei marje de manevră considerabile, deși nu este absolută, pare să se impună.

51. Amintim în această privință că, astfel cum a constatat deja Curtea, condițiile enumerate la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 nu permit ca atare, în lipsa unei concretizări prin intermediul unor criterii generale sau al unei decizii de la caz la caz, să se stabilească în mod direct dacă deșeurile și-au pierdut această calitate [36]. Fiind formulat în termeni chiar mai generali, testul enunțat de „jurisprudența” menționată la alineatul (4) al acestui articol, din care sunt inspirate aceste condiții, este cu atât mai puțin susceptibil să permită în mod direct constatarea potrivit căreia un deșeu a încetat să mai fie un deșeu.

52. De asemenea, criteriile de încetare a statutului de deșeu elaborate la nivelul Uniunii și al statelor membre, precum și deciziile individuale adoptate de acestea din urmă, sunt însoțite în general, cu scopul de a asigura respectarea acestor condiții, de un cadru foarte precis, în special, al normelor de aplicare privind procesul de valorificare a deșeurilor.

53. Astfel, regulamentele de stabilire a criteriilor de încetare a statutului de deșeu la nivelul Uniunii instituie criterii detaliate referitoare la deșeurile care intră în procesul de valorificare, materialele obținute în urma acestui proces, metodele de tratare, precum și condițiile care trebuie îndeplinite de persoanele responsabile de aceste metode. Un grafic comparabil caracterizează în special instrumentele adoptate în Franța [37] și în Regatul Unit [38], prin care se stabilesc criteriile de încetare a

32 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 25).

33 Hotărârea din 28 martie 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punctele 26 și 28).

34 Observăm că, în Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 30), Curtea a statuat că articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 nu permitea unui deținător de deșeuri să solicite constatarea încetării statutului de deșeu de către autoritatea sau instanța națională competentă „în împrejurări precum cele în discuție [în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre]”. De asemenea, Curtea pare să fi indicat că situația ar putea fi diferită în alte împrejurări sau, cel puțin, să fi lăsat chestiunea deschisă.

35 Această concluzie decurge, în opinia noastră, din punctul 27 din hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 A se vedea Hotărârea din 7 martie 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punctul 55), și Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 29).

37 Decretul din 24 august 2016 de stabilire a criteriilor de încetare a statutului de deșeu pentru deșeurile grase și uleiurile alimentare uzate pentru o întrebuințare drept combustibil într-o instalație de ardere încadrată la rubrica 2910-B în cadrul nomenclaturii instalațiilor clasificate pentru protecția mediului și cu o putere mai mare de 0,1 [MW (megawați)] și esterii metilici ai unor acizi grași produși din aceste deșeuri destinați a fi încorporați într-un produs petrolier (JORF nr. 0234 din 7 octombrie 2016, denumit în continuare „decretul din 24 august 2016”).

38 Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, versiune actualizată la 12 iunie 2015, https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol

statutului de deșeu pentru uleiurile vegetale uzate. Articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 2008/98, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/851, prevede în prezent că criteriile de încetare a statutului de deșeu care trebuie adoptate la nivelul Uniunii sau al statelor membre se vor întemeia pe o structură similară [39].

54. Elaborarea unor asemenea criterii constituie, în practică, un exercițiu tehnic care necesită adesea consultări cu industria și cu celelalte părți interesate, precum și realizarea de studii pentru evaluarea efectelor asupra mediului și sănătății umane ale utilizării substanțelor în cauză în afara regimului deșeurilor. Lipsa unor criterii definite pentru un anumit tip de deșeuri, evaluarea de la caz la caz a respectării condițiilor de încetare a statutului de deșeu pentru fluxurile specifice de deșeuri de acest tip necesită, de asemenea, un control strict al caracteristicilor acelor fluxuri care permite să se asigure îndeplinirea condițiilor respective [40].

55. Pe scurt, adoptarea unor criterii, precum și a unor decizii individuale, referitoare la încetarea statutului de deșeu implică, din partea autorităților naționale competente, evaluări tehnice și științifice complexe [41]. Asemenea evaluări pot sta și la baza alegerii unui stat membru de a nu prevedea criterii, nici o posibilitate de apreciere de la caz la caz a încetării statutului de deșeu pentru anumite deșeuri. Nici Curtea, nici instanțele naționale nu pot fi în măsură să le înlocuiască cu propria apreciere.

56. Din această perspectivă, apreciem, *pe de o parte*, că, în lipsa unor criterii armonizate, un stat membru nu ar trebui, în principiu, să fie obligat nici să inițieze o procedură de adoptare a unor criterii, nici să prevadă o apreciere individuală a încetării statutului de deșeu atunci când legiuitorul național apreciază că condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 nu pot fi îndeplinite în ceea ce privește un anumit tip de deșeuri [42]. În opinia noastră, aceasta este situația *a fortiori* atunci când lipsa unor criterii și refuzul oricărei examinări de la caz la caz privesc deșeurile de acest tip numai atunci când au fost supuse unui tratament specific și sunt destinate unei utilizări specifice, fără a aduce atingere posibilității ca acestea să înceteze să mai fie deșeuri în urma unei tratări distincte și/sau pentru alte utilizări.

57. În opinia noastră, decizia de a nu prevedea nici elaborarea unor criterii, nici posibilitatea de apreciere de la caz la caz a încetării statutului de deșeu ar trebui să fie, totuși, sancționată dacă premisa pe care se întemeiază – referitoare la neîndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 – reiese dintr-o eroare vădită de apreciere. Acest control jurisdicțional restrâns ne pare necesar pentru a concilia marja de manevră necesară a statelor membre cu obiectivul de promovare a economiei circulare urmărit de directiva menționată [43]. În plus, această marjă de manevră trebuie delimitată din perspectiva riscului, de care este însoțită în mod inevitabil, al unor divergențe între practicile naționale privind aprecierea momentului în care deșeurile își pierd această calitate, care pot împiedica schimburile comerciale între statele membre [44].

39 S-a adăugat că, atunci când Comisia elaborează criterii, aceasta se întemeiază pe criteriile cele mai stricte și mai protectoare din punct de vedere ecologic, reținute în statele membre.

40 În speță, autorizația eliberată ALSO prevede caracteristicile tehnice, fizice, chimice și de performanță energetică pe care trebuie să le prezinte substanțele provenite din activitățile acesteia din urmă pentru a pierde statutul de deșeu, precizând în același timp că aceste caracteristici sunt strict legate de utilizarea căreia îi sunt destinate aceste substanțe, potrivit autorizației respective.

41 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 27).

42 În ceea ce privește deșeurile tratate pentru a fi utilizate drept combustibili, valorificarea lor nu va fi considerată completă în urma acestui tratament, ci după ce vor fi fost incinerate în conformitate cu reglementarea aplicabilă valorificării energetice a deșeurilor.

43 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctul 27).

44 A se vedea în acest sens prin analogie Hotărârea din 19 iunie 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punctele 78 și 79).

58. Cu atât mai mult, *pe de altă parte*, un stat membru poate, și sub rezerva controlului erorii vădite de apreciere [45], să aprecieze, pentru un anumit tip de deșeuri, că, deși îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 nu poate fi exclusă în mod rezonabil de la bun început, respectarea acestora nu poate fi garantată decât prin definirea unor criterii într-un act intern cu aplicabilitate generală care trebuie adoptat la finalul unei proceduri care presupune consultări și studii adecvate.

59. Acestea fiind spuse, în această din urmă situație, autoritățile naționale competente nu pot adopta, în opinia noastră, o atitudine de pasivitate care se opune adoptării unor asemenea criterii sau, cel puțin, inițierii unei proceduri care permite examinarea elementelor invocate de deținătorii de deșeuri interesați. Realizarea obiectivului de promovare a valorificării deșeurilor necesită ca elaborarea unor criterii de încetare a statutului de deșeu să poată fi analizată în contextul unei proceduri ale cărei norme, prevăzute de dreptul național, respectă principiul efectivității dreptului Uniunii. Acest principiu implică, în opinia noastră, faptul că deținătorii de deșeuri interesați pot solicita inițierea procedurii de adoptare a unor asemenea criterii și pot dispune de căi de atac în cazul respingerii unei astfel de cereri sau al unei omisiuni din partea autorităților naționale competente. Principiul efectivității presupune, de asemenea, ca această procedură să fie încadrată de termene rezonabile [46].

4. Cu privire la controlul erorii vădite de apreciere în speță

60. Revine instanței de trimitere, singura competentă să aprecieze faptele pertinente, sarcina de a aprecia dacă legislația națională în discuție în litigiul principal rezultă dintr-o eroare vădită de apreciere în aplicarea articolului 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98.

61. Constatarea unei asemenea erori ar presupune ca această instanță să stabilească faptul că legiuitorul național a săvârșit o eroare vădită *fie* prin faptul că a considerat că cel puțin una dintre condițiile prevăzute la alineatul (1) al acestui articol nu putea fi îndeplinită în ceea ce privește uleiurile vegetale uzate tratate chimic și utilizate drept combustibili într-o instalație care generează emisii în atmosferă, *fie* prin faptul că a apreciat că verificarea îndeplinirii acestor condiții putea fi asigurată numai prin adoptarea prealabilă, pe cale legislativă, a unor criterii de încetare a statutului de deșeu pentru uleiurile de acest tip.

62. Considerațiile referitoare la sfera de aplicare a acestor condiții, descrise în continuare [47], vor putea lămuri instanța respectivă în cadrul acestei aprecieri. Înainte de a le dezvolta, considerăm că este util să se formuleze două precizări de ordin general.

45 În aceeași ordine de idei, avocata generală Kokott a considerat, în Concluziile sale prezentate în cauza Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969), că statele membre dispun de o marjă de apreciere considerabilă pentru a reglementa operațiunile de valorificare și pentru a defini gradul de protecție care se aplică acestora în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 (punctul 43). Aceasta a apreciat, în esență, că un stat membru, prin excluderea oricărei posibilități de apreciere de la caz la caz a încetării statului de deșeu al anumitor deșeuri în lipsa unor criterii definite într-un act intern cu aplicabilitate generală, nu ar depăși această marjă de apreciere decât în ipoteza în care deșeurile în cauză ar fi fost, „fără nici cea mai mică îndoială rezonabilă", făcute utilizabile printr-un proces de valorificare, fără ca prin aceasta să se pună în pericol sănătatea sau să se aducă daune mediului (punctul 52).

46 Decizia de trimitere precizează în această privință că operatorii economici relevanți pot cel mult să solicite din partea ministerului mediului exercitarea puterii sale discreționare de a iniția procedura de modificare a listei care figurează în anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006. Guvernul italian susține că acești operatori dispun de căi de atac jurisdicționale împotriva unui răspuns negativ la această solicitare sau împotriva inerției acestui minister. PNTE contestă afirmația respectivă. Potrivit instanței de trimitere, procedura de modificare în cauză nu ar implica, în plus, nici anumite termene, nici calendare transparente.

47 A se vedea punctele 66-84 din prezentele concluzii.

63. În primul rând, faptul că autoritatea națională competentă constată că, cu condiția îndeplinirii anumitor criterii, un anumit deșeu își pierde calitatea de deșeu pentru o anumită întrebuințare nu înseamnă că acest deșeu încetează să mai aibă acest statut atunci când este utilizat în alte scopuri. Astfel, respectarea condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 depinde de utilizările specifice avute în vedere și trebuie, prin urmare, să fie verificată separat pentru fiecare dintre acele întrebuințări [48].

64. Din această perspectivă, împrejurarea că autoritatea competentă a constatat, în temeiul alineatului (4) al acestui articol, în autorizația eliberată ALSO, că uleiul vegetal încetează să mai fie deșeu atunci când este utilizat pentru a produce biomotorină, nu indică nicidecum că legiuitorul italian ar fi depășit limitele puterii sale de apreciere prin excluderea aprecierii individuale a încetării statutului de deșeu pentru același ulei, pentru o utilizare într-o instalație care generează emisii în atmosferă.

65. În al doilea rând, criteriile de încetare a statutului de deșeu pentru uleiurile vegetale uzate elaborate în Franța și în Regatul Unit [49] permit, cu excepția unei erori din partea noastră, să se constate încetarea statului de deșeu pentru uleiurile de acest tip, atunci când sunt tratate chimic, doar pentru o întrebuințare drept biocarburant precum și, în Regatul Unit, în calitate de combustibil pentru încălzire casnică [50]. Deși respectarea condițiilor de încetare a statutului de deșeu trebuie evaluată de fiecare stat membru în exercitarea marjei de apreciere de care dispune, criteriile și deciziile adoptate în alte state membre pot furniza totuși anumite informații utile.

a) Cu privire la aplicarea articolului 6 alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 2008/98

66. Literele (a) și (b) ale articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 condiționează încetarea statutului de deșeu de caracterul curent al utilizării deșeurilor în cauză pentru îndeplinirea unor scopuri specifice și de existența unei piețe sau a unei cereri pentru acestea. Condițiile respective par să se refere la jurisprudența potrivit căreia calitatea de deșeu a unei anumite substanțe depinde de gradul de probabilitate a reutilizării substanței respective, acesta fiind mai ridicat atunci când este însoțită de un avantaj economic [51].

67. În această privință, documentul Comisiei intitulat „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste” [52] indică, în mod întemeiat în opinia noastră, că respectarea condițiilor amintite, legate între ele, poate fi verificată cu ajutorul unor indici precum existența unor condiții de piață stabilite cu fermitate referitoare la ofertă și la cerere, a unui preț de piață care poate fi verificat pentru substanța în cauză sau chiar a unor specificații sau standarde comerciale.

48 Articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2008/98 precizează, de altfel, că substanța în cauză trebuie să fie utilizată în mod curent „pentru îndeplinirea unor scopuri specifice”. Respectarea condițiilor enumerate la literele (a)-(d) ale acestei dispoziții este, de asemenea, legată în mod intrinsec de fiecare utilizare specifică a acestei substanțe.

49 A se vedea punctul 53 din prezentele concluzii.

50 Reglementarea franceză prevede că uleiurile de origine vegetală prelucrate mecanic pot, în schimb, să înceteze să mai fie deșeuri în scopul de a fi utilizate drept combustibili în anumite instalații de ardere. A se vedea articolul 3 litera b) din decretul din 24 august 2016, coroborat cu anexa I secțiunea 2 punctele 2.1 și 2.2 din acest decret.

51 A se vedea prin analogie Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punctele 36 și 37).

52 Iunie 2012, p. 23 (denumit în continuare „documentul de orientare al Comisiei”). Acest document, deși lipsit de caracter obligatoriu, furnizează indicații de natură să îndrume Curtea în vederea interpretării Directivei 2008/98.

68. Contrar celor propuse de PNTE, de guvernul neerlandez și de Comisie, faptul că PNTE a achiziționat ulei vegetal pentru a-l utiliza drept combustibil într-o instalație care generează emisii în atmosferă nu justifică în mod necesar, ca atare, concluzia potrivit căreia sunt îndeplinite condițiile examinate în cauză. O asemenea concluzie ar presupune să se stabilească *fie* că cererea unui utilizator unic este suficientă, având în vedere amploarea sa, pentru a asigura respectarea acestor condiții, *fie* că există, pentru uleiurile vegetale uzate tratate chimic, o piață sau o cerere mai mare în legătură cu această utilizare.

b) Cu privire la aplicarea articolului 6 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2008/98

69. Condiția prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2008/98 reflectă jurisprudența potrivit căreia un deșeu își pierde această calitate atunci când devine, în urma unei operațiuni de valorificare, utilizabil în aceleași condiții ca și o materie primă. Respectarea acestei condiții implică, astfel, ca deșeul, o dată valorificat, să fie conform cu standardele aplicabile materiilor prime brute utilizate în aceleași scopuri ca și acesta [53].

70. În această privință, faptul că uleiul vegetal respectă standardul tehnic UNI aplicabil biocombustibililor lichizi, în cazul în care constituie un indiciu al îndeplinirii condiției respective, nu poate forța ca atare constatarea acestuia.

71. Respectarea condiției prevăzute la articolul 6 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2008/98 depinde în mare măsură, în opinia noastră, de aspectul dacă un ulei vegetal esterificat care nu este obținut din deșeuri este încadrat în categoriile de combustibili enumerate în anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006. Un răspuns afirmativ la această chestiune ar susține concluzia potrivit căreia uleiul vegetal respectă standardele referitoare la produse în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2008/98. În schimb, în ipoteza în care toate uleiurile vegetale tratate chimic, indiferent dacă acestea rezultă din rafinarea uleiurilor virgine (provenite din culturi dedicate sau nu) sau din tratarea uleiurilor uzate, ar fi interzise pentru o asemenea utilizare, această împrejurare ar putea indica faptul că condiția prevăzută nu este îndeplinită [54].

72. În această din urmă situație, pretențiile PNTE ar implica contestarea standardului aplicabil produselor reprezentate de această interdicție. Or, în opinia noastră, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98 nu constituie un temei juridic pentru a repune în discuție opțiunile normative, referitoare în special la nivelul de protecție a mediului și a sănătății, care stau la baza reglementării produselor.

73. Problema compatibilității unui asemenea standard cu dreptul Uniunii s-ar pune așadar nu în raport cu Directiva 2008/98, ci chiar cu libertatea de circulație a mărfurilor prevăzută la articolul 34 TFUE. Astfel, aceasta ar putea, după cum susține PNTE, să împiedice libera circulație a uleiurilor vegetale tratate chimic prin supunerea utilizării lor în instalațiile menționate mai sus unor constrângeri severe prevăzute de legislația privind deșeurile. Un asemenea obstacol ar fi admis numai cu condiția să primească o justificare, ținând seama de marja de apreciere considerabilă de care dispun statele membre pentru a evalua, în special, riscurile asociate cu utilizarea și cu gestionarea deșeurilor [55].

53 A se vedea de asemenea, în acest sens, documentul de orientare al Comisiei, p. 23.

54 Conform indicațiilor care figurează în dosarul depus la Curte, Decretul ministerial nr. 264 din 13 octombrie 2016 privind criteriile indicative prin care se urmărește facilitarea demonstrării existenței unor condiții pentru calificarea reziduurilor de producție drept subproduse și nu drept deșeuri (GURI nr. 38 din 15 februarie 2017) precizează, în secțiunea 2, că subprodusele din tratarea sau din rafinarea unui ulei de origine vegetală fac parte din anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006 numai în cazul în care fac obiectul unui tratament fizic. Această normă pare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, aplicabilă uleiurilor virgine. În schimb, dosarul nu indică dacă un ulei de origine vegetală rezultat din culturi dedicate poate fi utilizat într-o instalație care generează emisii în atmosferă atunci când a fost tratat chimic.

55 A se vedea punctul 83 din prezentele concluzii.

74. Decizia de trimitere nu conține, în opinia noastră, suficiente elemente pentru a permite Curții să ia poziție cu privire la această chestiune deosebit de complexă. În special, guvernul italian nu a precizat dacă omisiunea uleiurilor vegetale tratate chimic din lista care figurează în anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006 este motivată numai de riscurile legate de emisiile din ardere sau răspunde, de asemenea, la alte obiective, cum ar fi acela de respectare a ierarhiei deșeurilor (încurajând, eventual, mai degrabă reciclarea decât retratarea lor în vederea unei valorificări energetice [56]) sau chiar de a promova utilizarea unor uleiuri vegetale uzate mai degrabă drept biocarburanți decât drept combustibili [57]. Curtea nu este suficient de lămurită nici pentru a stabili dacă reglementarea în discuție în litigiul principal este proporțională în raport cu finalitatea unică sau multiplă urmărită.

c) Cu privire la aplicarea articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2008/98

75. Articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2008/98, în condițiile în care acesta prevede că deșeurile pot înceta a mai fi deșeuri numai în măsura în care utilizarea lor nu va produce efecte nocive asupra mediului sau a sănătății populației, reflectă de asemenea jurisprudența anterioară adoptării sale [58].

76. În opinia noastră, împrejurarea că provincia Cuneo nu a contestat aprecierea efectuată de PNTE, potrivit căreia bilanțul de mediu al înlocuirii, în calitate de sursă de alimentare a centralei de cogenerare în discuție în litigiul principal, a metanului cu uleiul vegetal ar fi în general pozitiv, nu poate demonstra în sine îndeplinirea acestei condiții.

77. Desigur, astfel cum a arătat PNTE, valorificarea energetică a uleiurilor vegetale uzate poate prezenta beneficii ecologice în măsura în care permite să se debaraseze de deșeuri, substituindu-le totodată unui combustibil fosil sau unui biolichid provenit din culturi dedicate, al căror bilanț de mediu este controversat ca urmare a schimbării indirecte a utilizării solurilor pe care o pot implica [59].

78. Cu toate acestea, avem îndoieli că este neapărat suficient să se compare bilanțul utilizării biocombustibilului provenit din deșeuri cu cel al utilizării combustibilului substituit în ceea ce privește emisiile asociate în mod normal arderii acestuia din urmă. Problematica respectivă are legătură cu identificarea factorului de comparație relevant în cadrul aplicării articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2008/98.

79. Potrivit documentului de orientare al Comisiei, respectarea acestei condiții presupune să se stabilească că utilizarea substanței în afara regimului aplicabil deșeurilor nu exercită efecte adverse asupra mediului și asupra sănătății *mai mari decât cele ale utilizării sale în cadrul acestui regim* [60]. Ar trebui, astfel, să se compare riscul pentru mediu și pentru sănătate apărut prin considerarea substanței în cauză drept deșeu sau produs care nu mai are calitatea de deșeu.

56 A se vedea articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2008/98.

57 Subliniem că fiecare stat membru este, în temeiul articolului 3 alineatul (4) din Directiva 2009/28, obligat să se asigure că ponderea energiei din surse regenerabile utilizată în sectorul transporturilor reprezintă cel puțin 10 % din consumul final de energie în acest sector. A se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 26 septembrie 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punctele 81 și 82), din care reiese că statele membre dispun de o marjă largă de apreciere pentru a selecta sursele de biomasă a căror utilizare doresc să o încurajeze în calitate de combustibili prin intermediul unor măsuri de ajutor.

58 A se vedea punctele 38 și 39 din prezentele concluzii.

59 A se vedea în această privință în special considerentele (4) și (5) ale Directivei (UE) 2015/1513 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 de modificare a Directivei 98/70/CE privind calitatea benzinei și a motorinei și de modificare a Directivei [2009/28] (JO 2015, L 239, p. 1), precum și considerentul (81) al Directivei (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (reformare) (JO 2018, L 328, p. 82).

60 Document de orientare al Comisiei, p. 24.

80. În speță, din documentele anexate la observațiile scrise ale PNTE și ale provinciei Cuneo reiese că autoritățile naționale competente au admis că bilanțul de mediu al schimbării combustibilului era pozitiv în măsura în care această schimbare ar determina o reducere a emisiilor asociate arderii metanului [61]. Totuși, potrivit acestor documente și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, bilanțul respectiv nu examinează impactul eventual asupra mediului rezultat din arderea uleiului vegetal în ceea ce privește posibilele emisii de alte substanțe poluante care pot fi asociate incinerării deșeurilor. În același mod, faptul că uleiul vegetal respectă standardul tehnic UNI aplicabil biocombustibililor lichizi nu garantează în mod necesar că acesta nu prezintă riscuri pentru mediu sau sănătate legate în mod specific de faptul că rezultă din tratarea deșeurilor [62].

81. În aceste condiții, provincia Cuneo și guvernul italian invocă principiul precauției. Potrivit acestora, un efect global advers asupra mediului sau a sănătății oamenilor al utilizării uleiului vegetal drept combustibil într-o instalație de cogenerare, pentru motivele menționate la punctul 31 din prezentele concluzii, nu poate fi exclus cu un grad rezonabil de certitudine științifică.

82. În schimb, PNTE și Comisia arată că autoritățile italiene nu au demonstrat nici că arderea de ulei vegetal esterificat dăunează mai mult mediului decât arderea de ulei vegetal prelucrat mecanic, nici că utilizarea unui ulei vegetal esterificat drept combustibil într-o centrală de cogenerare este mai nocivă decât utilizarea uleiului respectiv drept biocarburant. Potrivit acestora, acea lipsă de probe ar presupune, în esență, că condiția prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2008/98 ar trebui considerată îndeplinită.

83. În acest context, amintim că statele membre dispun, în opinia noastră, de o marjă largă de apreciere pentru a evalua dacă sunt îndeplinite condițiile de încetare a statutului de deșeu. În special, această evaluare depinde de alegerile făcute de fiecare stat membru, în lipsa unor criterii definite la nivelul Uniunii, referitoare la nivelul de protecție a mediului pe care urmărește să le atingă [63], precum și la arbitrajul dintre cele două obiective urmărite de acest articol [64].

84. În plus, o asemenea evaluare se înscrie adesea într-un context caracterizat printr-un anumit grad de incertitudine științifică referitoare la riscurile de mediu asociate încetării statutului de deșeu pentru anumite substanțe. Or, un stat membru este, în opinia noastră, competent – mai exact, în temeiul principiului precauției [65] – să definească gradul de certitudine a lipsei unui risc de efect negativ semnificativ pentru mediu sau pentru sănătatea oamenilor necesar, precum și nivelul de risc considerat acceptabil, în vederea autorizării încetării statutului de deșeu. Cu toate acestea, decizia sa trebuie să se întemeieze pe o examinare a elementelor tehnice și științifice pertinente, subînțelegându-se că statele membre pot stabili ca sarcina probei cu privire la respectarea condițiilor de încetare a statutului de deșeu să revină deținătorilor de deșeuri care se prevalează de acestea [66].

61 Și anume emisiile de monoxid de sulf (SO_x), de monoxid de azot (NO_x), de monoxid de carbon (CO), de amoniac (NH_3) și de pulberi.

62 A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Italia (C-283/07, nepublicată, EU:C:2008:763, punctul 62).

63 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punctul 46).

64 A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

65 A se vedea în special prin analogie Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punctele 60 și 82), Hotărârea din 11 iulie 2013, Franța/Comisia (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punctul 143), precum și Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 49).

66 A se vedea punctul 44 din prezentele concluzii.

5. Concluzie intermediară

85. Considerațiile care precedă ne determină să concluzionăm că articolul 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98 nu s-ar opune legislației naționale în discuție în litigiul principal, în ipoteza în care instanța de trimitere ar aprecia că legiuitorul național a putut considera, fără a săvârși o eroare vădită de apreciere, că uleiurile vegetale uzate tratate chimic nu puteau îndeplini condițiile prevăzute la alineatul (1) al acestui articol atunci când sunt utilizate drept combustibili într-o instalație care generează emisii în atmosferă.

86. Situația ar fi aceeași în ipoteza în care această instanță ar hotărî că legiuitorul național putea, fără ca această concluzie să fie afectată de o eroare vădită de apreciere, să considere că verificarea respectării acestor condiții, având în vedere caracterul său complex și tehnic, presupunea adoptarea unor criterii de încetare a statutului de deșeu pentru uleiurile de acest tip într-un act intern cu aplicabilitate generală, sub rezerva ca procedura de adoptare a unui asemenea act să garanteze efectivitatea articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98.

C. Cu privire la a doua întrebare, referitoare la interpretarea articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28

87. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 se opune legislației naționale în discuție în litigiul principal în măsura în care lista categoriilor de combustibili din biomasă care pot fi utilizați într-o instalație care generează emisii în atmosferă fără a trebui să respecte normele în materie de valorificare energetică a deșeurilor nu poate fi modificată decât printr-un decret ministerial, a cărui procedură de adoptare nu se coordonează cu procedura administrativă de autorizare a utilizării unei substanțe provenite din biomasă drept combustibil[67]. Această instanță subliniază că procedura de adoptare a unui asemenea decret ministerial nu este, în plus, însoțită de calendare certe și transparente.

88. Problematica astfel ridicată a privit coroborarea, pe de o parte, a procedurilor naționale de recunoaștere a încetării statutului de deșeu în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/98 și, pe de altă parte, cerințele întemeiate pe articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28. Curtea este, astfel, invitată să stabilească dacă, și după caz în ce măsură, faptul că substanța pentru care deținătorul urmărește să se constate încetarea statutului de deșeu constituie un biolichid în sensul articolului 2 litera (h) din această directivă afectează cerințele care revin statelor membre în ceea ce privește evaluarea respectării condițiilor stabilite la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/98.

89. Replasată în contextul analizei propuse ca răspuns la prima întrebare preliminară, această problematică implică, *pe de o parte*, să se stabilească dacă articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 repune în discuție concluzia potrivit căreia statele membre pot, sub rezerva controlului erorii vădite de apreciere, să excludă orice posibilitate de încetare a statutului de deșeu pentru deșeurile de un anumit tip, eventual atunci când acestea au făcut obiectul unui tratament specific și/sau sunt destinate unei anumite utilizări.

67 Această procedură este, în speță, prevăzută la articolul 5 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 28/2011, care face trimitere la articolul 12 din Decretul legislativ nr. 387/2003. În ceea ce privește procedura de modificare a listei din anexa X la partea a cincea din Decretul legislativ nr. 152/2006, aceasta este instituită la articolul 281 alineatele 5 și 6 din decretul respectiv.

90. *Pe de altă parte*, este necesar să se precizeze dacă, atunci când un stat membru apreciază că, deși această posibilitate nu poate fi exclusă în mod rezonabil de la bun început, respectarea condițiilor de încetare a statutului de deșeu poate fi verificată numai în cazul în care există criterii stabilite pentru acest tip de deșeuri, articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 îi impune obligații care se adaugă la obligația de a institui o procedură care să respecte principiul efectivității care permite elaborarea unor asemenea criterii.

91. Aceste aspecte necesită un răspuns negativ din partea noastră.

92. Aceasta este situația întrucât, *pe de o parte*, dispozițiile de drept național în temeiul cărora anumite categorii de deșeuri din biomasă nu încetează să fie deșeuri atunci când au fost supuse unui anumit tratament în vederea unei întrebuințări drept combustibil trebuie, în opinia noastră, să fie interpretate ca și condiții de fond care delimitează recurgerea la anumite tipuri de energie regenerabilă. Asemenea dispoziții nu se opun autorizării utilizării deșeurilor în cauză ca surse de energie regenerabilă. Acestea se limitează la a subordona acea utilizare constrângerilor normative aplicabile valorificării energetice a deșeurilor. Or, pentru motivele prezentate în continuare, considerăm că condițiile de fond referitoare la utilizarea de energii regenerabile nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28.

93. *Pe de altă parte*, îndoielile instanței de trimitere au privit compatibilitatea cu această dispoziție a procedurii de autorizare a exploatării unei instalații alimentate cu biomasă numai în măsura în care aceasta nu se coordonează cu procedura de elaborare a unui act intern cu aplicabilitate generală care să permită încetarea statutului de deșeu al biolichidului pe care dorește să îl autorizeze. În plus, această instanță ridică problema caracterului necesar și proporțional al procedurii respective. În opinia noastră, tot pentru motivele dezvoltate mai jos, nici procedurile normative de adoptare a unor criterii de încetare a statutului de deșeu nu sunt reglementate de articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28.

94. În această privință, mai întâi, din *modul de redactare* a primului paragraf al acestei dispoziții reiese că normele naționale referitoare la „procedurile de autorizare, de certificare și de acordare de licențe” care se aplică centralelor care produc, transportă sau distribuie energie din surse regenerabile, precum și transformării biomasei în produse energetice trebuie să fie „proporționale și necesare” [68]. Al doilea paragraf al acestuia obligă statele membre să adopte o serie de măsuri destinate, în mod neexhaustiv, concretizării acestei cerințe. Obligațiile specifice respective, interpretate în lumina primului paragraf al dispoziției menționate, nu pot fi interpretate ca având un domeniu de aplicare mai vast decât cel al cerinței generale de proporționalitate și de necesitate pe care îl materializează [69].

68 De altfel, articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2018/2001 reia în esență această formulare. Directiva menționată nu este aplicabilă *ratione temporis* situației de fapt din litigiul principal.

69 Contrar susținerilor Comisiei, această interpretare nu este repusă în discuție de trimiterea, în titlul articolului 13 din Directiva 2009/28, la „reglementări și coduri”. Astfel, din cuprinsul alineatelor (4)-(6) ale acestui articol reiese că trimiterea respectivă se referă la reglementările și codurile privind construcțiile, în care statele membre trebuie să introducă măsuri adecvate pentru a crește ponderea tipurilor de energie din surse regenerabile în clădiri și să încurajeze utilizarea acelui tip de energie. Aceasta nu înseamnă că alineatul (1) al articolului menționat impune o condiție generală de proporționalitate tuturor reglementărilor naționale care delimitează producția și utilizarea de energie regenerabilă.

95. În continuare, interpretarea potrivit căreia această cerință generală se aplică exclusiv dispozițiilor de natură procedurală decurge și din *geneza* adoptării articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28. Astfel, lucrările pregătitoare pun în evidență că această dispoziție urmărea să reducă barierele administrative legate de întârzieri, de costurile administrative și de incertitudinile referitoare la procedurile de acordare a autorizațiilor și a licențelor pentru proiecte de exploatare a energiilor regenerabile [70].

96. În sfârșit, *obiectivele* și *economia generală* a Directivei 2009/28 confirmă această interpretare.

97. Astfel cum reiese din cuprinsul articolului 1, directiva menționată se limitează la a stabili un cadru comun pentru promovarea energiei din surse regenerabile. Ea stabilește în acest scop obiective naționale obligatorii privind ponderea energiei regenerabile în cadrul consumului final brut de energie și utilizată în transporturi. Realizarea acestor obiective urmărește ea însăși să permită realizarea finalității globale care urmărește să asigure că ponderea energiei din surse regenerabile în cadrul Uniunii se ridică la mai puțin de 20 % până în 2020 [71].

98. În această privință, lucrările pregătitoare pun în evidență că legiuitorul urmărea să mențină libertatea statelor membre de a dezvolta sectorul energiei regenerabile care corespunde cel mai bine situației lor și de a compune astfel mixul lor energetic în funcție de prioritățile lor specifice [72], cu condiția ca acestea să atingă obiectivele naționale obligatorii care le sunt atribuite.

99. Această descriere a obiectivelor și a economiei generale a Directivei 2009/28 stă la baza abordării urmate în Hotărârea Elecdey Carcelen și alții [73]. Curtea a statuat în aceasta că articolul 13 alineatul (1) litera (e) din directiva menționată urmărește doar să delimiteze costurile aferente procedurilor administrative de autorizare, de certificare și de acordare de licențe și nu poate limita posibilitatea ca statele membre să impună taxe cum ar fi o redevență aplicabilă aerogeneratoarelor. Curtea a subliniat că, deși acestea sunt legate de o obligație de rezultat în temeiul articolului 3 alineatele (1) și (2) din directiva menționată, și anume aceea de a-și atinge obiectivele naționale obligatorii, statele membre dispun de o marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea mijloacelor puse în aplicare în acest scop. În această privință, Curtea a recunoscut că nu era exclus ca o astfel de taxă să facă mai puțin atrăgătoare sau chiar să compromită dezvoltarea energiei eoliene. Cu toate acestea, potrivit Curții, chiar presupunând că redevența în cauză ar fi fost de natură să împiedice statul membru în cauză să își atingă obiectivul național obligatoriu, ar fi rezultat cel mult o încălcare a respectivei obligații de rezultat. Cu toate acestea, nu se poate considera că măsura de instituire a redevenței încalcă aceeași directivă. Măsura respectivă trebuia să respecte totuși libertățile fundamentale garantate prin Tratatul FUE [74].

70 A se vedea în special 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 ianuarie 2008 [SEC(2008) 57 final, p. 7]. A se vedea de asemenea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Analiza de impact – Document care însoțește seria de măsuri pentru realizarea obiectivelor stabilite de Uniunea Europeană pentru 2020 în domeniul schimbării climatice și al energiei regenerabile [SEC(2008) 85 final, p. 12].

71 Articolul 3 alineatul (1) și anexa I partea A la Directiva 2009/28. În temeiul articolului 3 alineatul (2) din această directivă, fiecare stat membru introduce măsuri efective să asigure că ponderea de energie din surse regenerabile în cadrul consumului final de energie este egală sau mai mare decât se arată în traiectoria orientativă stabilită în anexa I partea B. Articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată impune adoptarea unor planuri naționale care descriu aceste măsuri.

72 A se vedea Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile din 23 ianuarie 2008 [COM(2008) 19 final, p. 12].

73 Hotărârea din 20 septembrie 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 și C-221/16, EU:C:2017:705, punctele 32-35, precum și punctele 39 și 40).

74 În cadrul examinării primei întrebări preliminare, ne-am exprimat deja punctul de vedere potrivit căruia Curtea nu dispune de suficiente elemente pentru a stabili dacă o legislație națională care supune utilizarea uleiurilor vegetale esterificate drept combustibil în instalațiile care generează emisii în atmosferă respectării reglementării privind incinerarea deșeurilor constituie un obstacol nejustificat în calea liberei circulații a mărfurilor consacrate la articolul 34 TFUE (a se vedea punctele 73 și 74 din prezentele concluzii).

100. Logica din care se inspiră această hotărâre pare să confirme că articolul 13 alineatul (1) din directiva menționată nu poate fi interpretat în sensul că limitează posibilitatea statelor membre de a stabili, prin măsuri de reglementare care nu sunt de natură procedurală, dezvoltarea energiei regenerabile.

101. În opinia noastră, hotărârea respectivă repune în discuție abordarea reținută în Hotărârea Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura[75], pe care Comisia a invocat-o în susținerea interpretării contrare celei pe care o avem în vedere. În această hotărâre, Curtea a statuat, în cadrul unui litigiu în care Directiva 2009/28 nu era încă aplicabilă *ratione temporis*, că articolul 13 din această directivă reprezenta o expresie a principiului general al proporționalității în dreptul Uniunii. Prin urmare, Curtea a examinat conformitatea cu acest principiu a unei reglementări naționale care interzice instalarea în siturile Natura 2000 a unor generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu. Deși această hotărâre sugera că principiul proporționalității enunțat de dispoziția respectivă vizează toate normele, atât procedurale, cât și substanțiale, care reglementează producția de energie regenerabilă, această abordare ne pare să fi fost exclusă în Hotărârea Elecdey Carcelen și alții[76].

102. În consecință, considerăm că articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 nu se opune unei reglementări naționale care condiționează respectarea standardelor în materie de incinerare a deșeurilor de utilizarea drept combustibil într-o instalație care generează emisii în atmosferă a unor uleiuri vegetale uzate tratate chimic, cu excepția cazului și până în momentul în care un decret ministerial nu dispune altfel. Chiar dacă o asemenea reglementare ar pune în pericol realizarea obiectivului național obligatoriu pentru Italia (ceea ce nu sugerează în niciun fel decizia de trimitere), ar rezulta doar o încălcare a obligației de rezultat care îi revine.

103. Această concluzie nu este infirmată de argumentația prezentată de PNTE, potrivit căreia reglementarea în discuție în litigiul principal ar încălca articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28 în măsura în care lista combustibililor autorizați care figurează în această listă nu este coordonată cu definiția noțiunii de „biolichide” prevăzută de dispoziția de drept național de transpunere a articolului 2 litera (h) din directiva menționată.

104. Aceasta nu este repusă în discuție nici de argumentația, invocată de Comisie în ședință, conform căreia articolul 17 alineatul (8) din Directiva 2009/28 s-ar opune ca un stat membru să supună reglementării în materie de deșeuri arderea unui biolichid, cum ar fi uleiul vegetal, care îndeplinește criteriile de durabilitate prevăzute la alineatul (1) al articolului respectiv.

105. Observăm în această privință că articolul 2 litera (h) din Directiva 2009/28 se limitează la definirea noțiunii de „biolichide”, utilizată în alte dispoziții ale directivei menționate. În special, articolul 17 alineatul (1) din directiva respectivă prevede „criterii de durabilitate” pentru biocarburanți și biolichide.

106. Contrar celor susținute de Comisie, armonizarea operată la articolul 17 din Directiva 2009/28, astfel cum reiese din modul de redactare a alineatului (8) al acestuia și după cum a constatat deja Curtea[77], se limitează la a preciza criteriile de durabilitate pe care trebuie să le îndeplinească biocarburanții și biolichidele „[p]entru scopurile menționate la alineatul (1) literele (a), (b) și (c)” ale articolului menționat. Aceste scopuri desemnează, pe de o parte, luarea în considerare a energiei din acestea pentru a verifica măsura în care un stat membru își respectă obiectivele naționale obligatorii, precum și obligațiile în domeniul energiei regenerabile, și, pe de altă parte, admiterea eventuală pentru un ajutor financiar național pentru consumul de biocarburanți.

75 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, punctul 73).

76 Hotărârea din 20 septembrie 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 și C-221/16, EU:C:2017:705).

77 A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punctele 28, 32 și 33), precum și Hotărârea din 4 octombrie 2018, L. E. G. O. (C-242/17, EU:C:2018:804, punctul 28). A se vedea de asemenea considerentul (94) al Directivei 2009/28.

107. Decurge de aici, potrivit Curții, că articolul 17 din Directiva 2009/28 nu obligă statele membre să autorizeze necondiționat importurile de biocarburanți durabili care provin din alte state membre[78]. Conform aceleiași logici, această dispoziție nu impune, în opinia noastră, nici ca un stat membru să permită fără restricții utilizarea de biocarburanți și de biolichide durabile, indiferent dacă sunt produși pe teritoriul său sau în alt stat membru.

V. Concluzie

108. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte, Italia) după cum urmează:

„1) Articolul 6 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive nu se opune unei legislații naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care impune să se considere ca fiind un deșeu, atunci când este utilizată drept combustibil într-o instalație de producere a energiei termice și electrice, o substanță derivată din tratarea chimică a unor uleiuri de origine vegetală uzate care nu figurează în lista categoriilor de substanțe din biomasă autorizate în acest scop, fiind posibil ca lista respectivă să fie modificată numai prin adoptarea unui act intern cu aplicabilitate generală. Totuși, acest lucru este valabil numai în măsura în care legiuitorul național a considerat, fără a săvârși o eroare vădită de apreciere că:

– condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată nu puteau fi îndeplinite în ceea ce privește uleiurile vegetale uzate atunci când acestea sunt supuse unui asemenea tratament în scopul acestei utilizări, ceea ce este de competența instanței de trimitere să aprecieze, sau

– îndeplinirea acestor condiții nu putea fi verificată decât prin adoptarea prealabilă a unor criterii de încetare a statutului de deșeu pentru substanțele de acest tip într-un act intern cu aplicabilitate generală, iar procedura de adoptare a unui astfel de act prevăzută în dreptul național asigura efectivitatea articolului 6 alineatul (1) din această directivă, în special însoțită de termene rezonabile, fiind posibil să fie inițiată la cererea deținătorilor de deșeuri interesați și prevăzând căi de atac împotriva refuzului autorităților naționale competente de a avea acces la o asemenea cerere, ceea ce este de competența instanței de trimitere să aprecieze.

2) Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE, nu se opune unei legislații naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care supune reglementării naționale în materie de valorificare energetică a deșeurilor utilizarea, drept combustibil într-o instalație de producere a energiei termice și electrice, a unui biolichid derivat din deșeuri care nu se încadrează în niciuna dintre categoriile înscrise în lista combustibililor autorizați în acest scop în temeiul legislației respective, fiind posibil ca acea listă să fie modificată numai printr-un act intern cu aplicabilitate generală a cărui procedură de adoptare nu se coordonează cu procedura de autorizare a exploatării instalației în cauză.”

78 A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punctul 35).