Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 20. junija 2019[1]

Zadeva C-212/18

Prato Nevoso Termo Energy Srl
proti
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
ob udeležbi
Comune di Frabosa Sottana

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2008/98/ES – Odpadki – Kemično obdelano odpadno rastlinsko olje – Člen 6(1) in (4) – Prenehanje statusa odpadka – Pogoji – Polje proste presoje držav članic – Direktiva 2009/28/ES – Spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov – Vloga za izdajo dovoljenja za uporabo tekočega biogoriva, proizvedenega iz kemično obdelanega odpadnega rastlinskega olja, v obratih za proizvodnjo toplotne in električne energije, ne da bi se uporabljala nacionalna zakonodaja o energetski predelavi odpadkov – Zavrnitev – Člen 13(1) – Postopek za izdajo dovoljenja – Sorazmernost“

I. Uvod

1. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija) s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče sprašuje o razlagi člena 6 Direktive 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv[2] ter člena 13 Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES[3].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Prato Nevoso Termo Energy Srl (v nadaljevanju: PNTE) in Provincia di Cuneo (pokrajina Cuneo, Italija) v zvezi z zavrnitvijo vloge, ki jo je družba PNTE vložila za izdajo dovoljenja za spremembo vira energije obrata za proizvodnjo toplotne in električne energije, ki ga upravlja, tako da bi metan, ki ga je takrat uporabljala, zamenjala z gorivom, pridobljenim s kemično obdelavo odpadnega rastlinskega olja.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 (UL 2008, L 312, str. 3).

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 16).

3. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali člen 6(1) in (4) Direktive 2008/98 ter člen 13(1) Direktive 2009/28 nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero za uporabo takega goriva v obratu, ki v zrak izpušča emisije, veljajo normativne zahteve, ki se uporabljajo za energetsko predelavo odpadkov, razen če in dokler se z ministrsko uredbo, to je nacionalnim splošnim pravnim aktom, ne določi drugače.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V členu 3, točka 1, Direktive 2008/98 je pojem „odpadek“ opredeljen kot „vsak[a] snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči“.

5. Člen 6 te direktive, naslovljen „Prenehanje statusa odpadka“, določa:

„1. Nekateri določeni odpadki prenehajo biti odpadki v smislu točke (1) člena 3, ko so predelani, vključno z recikliranjem, in izpolnjujejo določena merila, ki bodo oblikovana v skladu z naslednjimi pogoji:

(a) snov ali predmet se običajno uporablja za določene namene;

(b) za to snov ali predmet obstaja trg ali povpraševanje;

(c) snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve za določene namene ter izpolnjuje zahteve obstoječe zakonodaje in standarde, ki veljajo za proizvode, in

(d) uporaba snovi ali predmeta ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi.

Pogoji po potrebi vključujejo mejne vrednosti za onesnaževala in upoštevajo vse možne škodljive okoljske vplive snovi ali predmeta.

2. Ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem glede sprejetja meril iz odstavka 1 in opredelitve odpadkov, za katere veljajo ta merila, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 39(2). Upoštevati bi bilo treba posebna merila za prenehanje statusa odpadka, med drugim vsaj za agregate, papir, steklo, kovine, pnevmatike in tekstil.

[…]

4. Če se merila na ravni Skupnosti na podlagi postopka iz odstavkov 1 in 2 niso določila, lahko države članice glede na posamezen primer odločijo, ali so določeni odpadki prenehali biti odpadki, ob upoštevanju veljavne sodne prakse. […]“

6. V členu 2(h) Direktive 2009/28 je pojem „tekoče biogorivo“ opredeljen kot „tekoče gorivo za energetske namene razen za transport, tudi električno energijo in energijo za ogrevanje in hlajenje, proizvedeno iz biomase“.

7. Člen 13 te direktive, naslovljen „Upravni postopki ter zakonski in podzakonski predpisi“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da s[o] vsi nacionalni predpisi v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj, certificiranja in licenciranja, ki se uporabljajo za obrate za proizvodnjo električne energije, ogrevanje ali hlajenje iz obnovljivih virov in za pripadajočo infrastrukturo prenosnega in distribucijskega omrežja, ter postopek pretvorbe biomase v biogoriva ali druge energetske proizvode, sorazmerni in potrebni.

Države članice zlasti sprejmejo primerne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da:

(a) so – ob upoštevanju razlik v upravni strukturi in organizaciji držav članic – pristojnosti nacionalnih, regionalnih in lokalnih upravnih organov za postopke izdaje dovoljenj, certificiranja in licenciranja jasno usklajene in opredeljene, tudi na področju prostorskega načrtovanja, ter da so časovni načrti za sprejetje odločitev o vlogah za načrtovanje in gradnjo pregledni;

(b) so na ustrezni ravni vlagateljem na voljo vsestranske informacije o obravnavi vlog za izdajo dovoljenja za obrate z obnovljivo energijo ter njihovo certificiranje in licenciranje;

(c) se upravni postopki poenostavijo in pospešijo na ustrezni upravni ravni;

(d) so pravila, ki urejajo izdajo dovoljenj, certificiranje in licenciranje, objektivna, pregledna, sorazmerna, da ne diskriminirajo med prosilci ter da v celoti upoštevajo posebnosti posameznih tehnologij obnovljive energije;

(e) so upravni stroški, ki jih plačajo potrošniki, načrtovalci, arhitekti, gradbeniki ter inštalaterji in dobavitelji naprav in sistemov, pregledni in odvisni od stroškov; in da

(f) se za manjše projekte in decentralizirane naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov po potrebi uvedejo poenostavljeni in manj obremenjujoči postopki za izdajo dovoljenj, tudi zgolj z obvestilom, če to omogoča veljavni regulativni okvir.“

B. Italijansko pravo

8. S členom 184b(1) zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006 o okoljskih predpisih [4] je v italijansko pravo prenesen člen 6(1) Direktive 2008/98.

9. V členu 268(eee-a) te uredbe je pojem „gorivo“ opredeljen kot „vsaka trdna, tekoča ali plinasta snov, razen odpadkov, za katero je v prilogi X k petemu delu predvidena uporaba za proizvodnjo energije s sežiganjem“.

10. Člen 293(1) navedene uredbe določa, da se „[v] obratih, ki jih urejata naslov I in naslov II petega dela, vključno s civilnimi toplotnimi obrati, katerih moč je nižja od mejne vrednosti, […] lahko uporabljajo izključno goriva, ki so za obratovanje teh kategorij določena v prilogi X k petemu delu, pod tam določenimi pogoji. Materiali in snovi, našteti v prilogi X k petem delu te uredbe, se ne morejo uporabljati kot gorivo v smislu tega naslova, če so odpadki v smislu četrtega dela te uredbe. Za sežiganje materialov in snovi, ki ne izpolnjujejo določb priloge X k petemu delu te uredbe ali so vsekakor odpadki […], se uporabljajo veljavni predpisi s področja odpadkov.“

4 Redni dodatek h GURI št. 96 z dne 14. avgusta 2006 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 152/2006).

11. V prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006 so pod naslovom II, oddelek 4, našteta goriva iz biomase, katerih uporaba je dovoljena za proizvodnjo energije:

„(a) rastlinski material, pridelan z namensko pridelavo;

(b) rastlinski material, pridelan izključno z mehansko obdelavo, pranjem z vodo ali sušenjem nenamenskih poljščin;

(c) rastlinski material, pridobljen z gozdarskimi posegi, vzdrževanjem gozda in obrezovanjem;

(d) rastlinski material, pridobljen z izključno mehansko obdelavo ter obdelavo z zrakom, paro ali vodo, tudi pogreto, novega lesa, in sicer lubja, žagovine, ostružkov, koščkov, obrezkov in ostankov novega lesa, drobljencev in odpadkov novega lesa, drobljencev in odpadkov novega plutovca, obrezkov, ki niso onesnaženi;

(e) rastlinski material, pridelan izključno z mehansko obdelavo, pranjem z vodo ali sušenjem kmetijskih pridelkov;

(f) ostanki olivnih tropin […];

(g) črni lug, pridobljen v papirnicah […];

(h) surovi ali rafinirani izdelki, sestavljeni predvsem iz gliceridov živalskega izvora […], stranski proizvodi živalskega izvora ali pridobljeni proizvodi, ki se lahko uporabljajo za sežiganje […]“.

12. V skladu s členom 281(5) in (6) te uredbe se spremembe in dopolnitve prilog k petemu delu navedene uredbe „sprejmejo z uredbo ministra za okolje ter varstvo krajine in morja [(v nadaljevanju: minister za okolje)], sporazumno z ministrom za zdravje, ministrom za gospodarski razvoj ter – če je pristojen – ministrom za infrastrukturo in promet, po združeni konferenci“.

13. S členom 2(1)(h) zakonske uredbe št. 28 z dne 3. marca 2011[5] je v italijansko pravo prenesen člen 2(h) Direktive 2009/28.

14. V skladu s členom 5(1) te uredbe se „za gradnjo in obratovanje obratov za proizvodnjo električne energije, ki delujejo na obnovljive vire, s tem povezana dela in infrastrukturo, nujno za gradnjo in obratovanje obratov, ter bistvene spremembe samih obratov […] zahteva enotno dovoljenje iz člena 12 zakonske uredbe št. 387 z dne 29. decembra 2003[6]“.

III. Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

15. Družba PNTE upravlja obrat za proizvodnjo toplotne in električne energije, ki deluje na metan. Ta družba je 8. novembra 2016 pri Provincia di Cuneo vložila vlogo za izdajo dovoljenja za spremembo vira energije za ta obrat na podlagi člena 12 zakonske uredbe št. 387/2003. Družba PNTE želi metan zamenjati z rastlinskim oljem, ki ga družba ALSO Srl proizvaja z zbiranjem in kemično obdelavo odpadnih olj, ki so bila uporabljena za cvrtje, ostankov pri rafinaciji rastlinskih olj in ostankov pri pranju rezervoarjev za njihovo skladiščenje (v nadaljevanju: rastlinsko olje).

5 Redni dodatek št. 81 h GURI št. 71 z dne 28. marca 2011 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 28/2011).

6 Zakonska uredba o prenosu Direktive 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 387/2003) (redni dodatek št. 17 h GURI št. 25 z dne 31. januarja 2004).

16. Družba ALSO ima dovoljenje za trženje rastlinskega olja kot proizvoda, ki je prenehal biti odpadek v smislu člena 184b zakonske uredbe št. 152/2006, pod pogojem, da ima olje fizične in kemične značilnosti, ki so navedene v dovoljenju, in da je v trgovskih listinah navedeno „proizvod predelave odpadkov, namenjen izključno proizvodnji biodizla“.

17. Družbi PNTE je bilo dovoljenje, za katero je zaprosila, zavrnjeno z obrazložitvijo, da rastlinsko olje ne spada v nobeno od kategorij goriv, ki so dovoljena v obratih, ki v zrak izpuščajo emisije, in so navedena na seznamu v prilogi X, del II, oddelek 4, k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006. Edina rastlinska olja, vključena v te kategorije, so namreč olja, pridobljena z namensko pridelavo ali izključno z mehansko obdelavo. Provincia di Cuneo je iz tega sklepala, da je treba v skladu s členom 293(1) te uredbe rastlinsko olje obravnavati kot odpadek.

18. Družba PNTE je zoper to odločbo vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont). Družba PNTE v podporo tožbi trdi, da so bile z zavrnitvijo izdaje dovoljenja kršene nekatere določbe direktiv 2008/98 in 2009/28.

19. V tem okviru to sodišče ugotavlja, da je bila uprava, pri kateri je družba PNTE vložila vlogo za izdajo dovoljenja, na podlagi člena 293(1) zakonske uredbe št. 152/2006 v povezavi s prilogo X k petemu delu te uredbe dolžna rastlinsko olje obravnavati kot odpadek.

20. Najprej, do te ugotovitve je prišlo kljub temu, da rastlinsko olje izpolnjuje tehnične predpise UNI/TS 11163:2009 o „tekočih biogorivih, oljih ter živalskih in rastlinskih maščobah, njihovih vmesnih in izvedenih produktih – Razvrstitev in specifikacije za uporabo v energetiki“, česar uprava ni izpodbijala. [7]

21. Dalje, rastlinsko olje ima po mnenju navedenega sodišča svoj trg kot gorivo, na kar kaže želja družbe PNTE po nakupu tega olja kot vira energije za obrat, ki je predmet postopka v glavni stvari.

22. Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da zamenjava metana z rastlinskim oljem za ta namen na splošno, kot se zdi, ne more škoditi okolju. Družba PNTE je v okviru postopka za izdajo dovoljenja predložila tehnično poročilo, ki razkriva, da bo okoljska bilanca te zamenjave v celoti pozitivna, česar uprava ni postavila pod vprašaj.

23. Poleg tega to sodišče ugotavlja, da postopek za izdajo dovoljenja za obrate za proizvodnjo energije iz biomase, predviden v povezanih določbah zakonskih uredb št. 28/2011 in št. 387/2003, ni usklajen s postopkom spremembe priloge X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006. To prilogo je v skladu s členom 281(5) in (6) te uredbe mogoče spremeniti samo z uredbo ministra za okolje, ki se uskladi z drugimi pristojnimi ministrstvi.

24. Opredelitev pojma „gorivo“ iz člena 268(eee-a) navedene uredbe prav tako ni usklajena z opredelitvijo pojma „tekoče biogorivo“ iz člena 2(h) zakonske uredbe št. 28/2011, s katerim je prenesen člen 2(h) Direktive 2009/28.

7 Naj omenim, da je Ente Nazionale di Normazione (UNI) (nacionalni inštitut za standardizacijo, Italija) neprofitna zasebna organizacija, ki pripravlja, objavlja in spodbuja prostovoljne tehnične standarde v industrijskem, trgovskem in storitvenem sektorju. UNI zastopa Italijo pri Evropskem odboru za standardizacijo (CEN) in Mednarodni organizaciji za standardizacijo (ISO) (glej http://www.uni.com/in https://www.iso.org/member/1823.html).

25. Glede na navedeno je Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont) z odločbo z dne 14. februarja 2018, ki je na Sodišče prispela 26. marca 2018, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali člen 6 Direktive [2008/98] in načelo sorazmernosti nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je določena v členu 293 in členu 268(eee-a) zakonske uredbe št. 152/2006, ki določata, da se tudi v okviru postopka izdaje dovoljenja za elektrarno na biomaso za odpadek šteje tekoče biogorivo, ki ima zahtevane tehnične lastnosti in za katero obstaja povpraševanje za produktivne namene, in sicer kot gorivo, če navedeno tekoče biogorivo ni vključeno v prilogo X, del II, razdelek 4, odstavek 1, v delu V zakonske uredbe [št. 152/2006], in sicer ne glede na ocene negativnega učinka na okolje, opravljene v okviru postopka izdaje dovoljenja, oziroma kakršne koli ugovore glede tehničnih značilnosti proizvoda?

2. Ali člen 13 Direktive [2009/28] ter načela sorazmernosti, preglednosti in poenostavitve nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakršna je določena v členu 5 zakonske uredbe št. 28/2011, v delu, v katerem v primeru, da prosilec zahteva izdajo dovoljenja za uporabo biomase za gorivo v obratu, ki izpušča emisije v zrak, ne določa nobene uskladitve s postopkom izdaje dovoljenja za tako rabo goriva iz zakonske uredbe št. 152/2006, Priloga X k delu V, in niti možnosti dejanske ocene predlagane rešitve v okviru enotnega postopka izdaje dovoljenja in glede na vnaprej določene tehnične specifikacije?“

26. Pisna stališča pri Sodišču so predložile družba PNTE, Provincia di Cuneo, italijanska in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Družba PNTE, italijanska vlada in Komisija so se udeležile obravnave 13. februarja 2019.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

27. Kot je razvidno iz predložitvenega sklepa in spisa, predloženega Sodišču, se rastlinsko olje pridobiva s kemično obdelavo z esterifikacijo zlasti nekaterih odpadnih jedilnih olj.[8] Ni sporno, da so ta olja pred to obdelavo odpadki v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98.

28. Družba ALSO je dobila dovoljenje, na podlagi katerega se rastlinsko olje, pridobljeno ob koncu navedene obdelave, lahko trži kot proizvod, ki je izgubil status odpadka za uporabo, povezano s proizvodnjo biodizla (to je pogonskega biogoriva, ki se uporablja v dizelskih motorjih).[9] Glede na informacije, navedene v predložitvenem sklepu, je družba PNTE nabavila rastlinsko olje in ga želi uporabiti za drug namen, to je kot gorivo v obratu za soproizvodnjo toplotne in električne energije, ki spada v kategorijo obratov, ki v zrak izpuščajo emisije.

8 Družba PNTE trdi, da je rastlinsko olje proizvedeno iz surovine, ki je prenehala biti odpadek, imenovane bistro kislo olje (v nadaljevanju: OAL), ki ga družba ALSO tudi proizvaja iz odpadkov. Ta različica dejanskega stanja se bistveno razlikuje od tiste, ki izhaja iz predložitvenega sklepa in dovoljenja, izdanega družbi ALSO. V tem dovoljenju je navedeno, da – ob upoštevanju preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo upoštevnega dejanskega stanja – družba ALSO v prvem obratu proizvaja OAL iz različnih odpadkov, ki niso odpadno jedilno olje. OAL se v drugem obratu uporablja za proizvodnjo esterificiranega rastlinskega olja. V tretjem obratu pa družba ALSO proizvaja ločeno rastlinsko olje iz odpadnega olja za cvrtje. Glede na informacije, ki jih je navedlo predložitveno sodišče in ki so še vedno pod njegovim nadzorom, se rastlinsko olje, ki je predmet postopka v glavni stvari, kot se zdi, ne ujema z oljem, ki se proizvaja iz OAL. Vsekakor, kot bom pojasnil v točkah 63 in 64 teh sklepnih predlogov, dejstvo, da je odpadek prenehal biti odpadek za določeno uporabo (kot je proizvodnja pogonskega biogoriva), ne pomeni, da je izgubil ta status za druge uporabe (na primer kot gorivo v obratu za soproizvodnjo toplotne in električne energije).

9 Družba PNTE trdi, da se ta omejitev uporabe proizvoda nanaša samo na OAL. Nasprotno pa naj bi bilo v dovoljenju, izdanem družbi ALSO, določeno, da se rastlinsko olje lahko v energetskem sektorju trži brez omejitev. Ta različica dejanskega stanja se ne ujema z različico, predstavljeno v predložitvenem sklepu. V zvezi s tem ugotavljam, da v tem dovoljenju, kot se zdi in ob upoštevanju preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, obveznost, da se v trgovskih listinah navede, da so proizvodi iz obratov družbe ALSO namenjeni temu, da se uporabijo kot biodizel, ni omejena na OAL.

29. V skladu s členom 268(eee-a) in členom 293(1) zakonske uredbe št. 152/2006 v povezavi s prilogo X k petemu delu navedene uredbe (v nadaljevanju skupaj: nacionalna zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari) se za sežiganje rastlinskega olja, pridobljenega s kemično obdelavo odpadkov v obratih te kategorije, uporablja nacionalna zakonodaja o energetski predelavi odpadkov. To velja, razen če in dokler z ministrsko uredbo tovrstna olja niso uvrščena na seznam v tej prilogi. Provincia di Cuneo je poudarila, da se za energetsko predelavo odpadkov zahteva posebno dovoljenje in da zanjo veljajo stroga pravila, zlasti o mejnih vrednostih emisij v zrak.

30. Zaradi nenavedbe kemično obdelanega odpadnega rastlinskega olja na seznamu kategorij goriv, ki se v obratu, ki izpušča take emisije, lahko uporabljajo zunaj predpisov, ki veljajo za energetsko predelavo odpadkov, je izključeno, da se za vsak primer posebej presoja prenehanje statusa odpadka za ta olja, kadar so namenjena za tako uporabo. V predložitvenem sklepu niso navedeni razlogi, ki utemeljujejo tako izključitev, čeprav je po individualni preučitvi mogoče ugotoviti prenehanje statusa odpadka za navedena olja, kadar se ta uporabljajo za proizvodnjo biodizla. Iz pojasnil, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, je razvidno njegovo mnenje, da ta odločitev ne temelji na oceni tveganj za okolje in zdravje, povezanih s sežiganjem tovrstnega olja v obratu, ki v zrak izpušča emisije.

31. Provincia di Cuneo in italijanska vlada se, nasprotno, v utemeljitev nevpisa kemično obdelanega odpadnega rastlinskega olja na zgoraj navedeni seznam sklicujeta na okoljske in zdravstvene razloge. V bistvu trdita, da kadar se taka olja sežigajo v tovrstnem obratu, se kemični reagenti, ki jih ta olja vsebujejo, sprostijo v zrak v veliko večjih deležih kot takrat, ko zgorevajo kot sestavine biodizla v dizelskem motorju. V razpoložljivem znanstvenem gradivu naj ne bi bil izključen neobstoj tveganj za okolje ali zdravje ljudi, povezanih s sežiganjem esterificiranega rastlinskega olja v obratu, ki v zrak izpušča emisije. Ta tveganja naj bi bila lahko večja od tveganj, povezanih z uporabo tovrstnega olja za proizvodnjo biodizla. Družba PNTE in Komisija utemeljenost te utemeljitve izpodbijata.

32. Moja analiza vprašanj za predhodno odločanje bo temeljila na teh preudarkih.

B. Prvo vprašanje glede razlage člena 6(1) in (4) Direktive 2008/98

1. Uvodne ugotovitve

33. Prvo vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na to, ali je s členom 6(1) in (4) Direktive 2008/98 skladna nacionalna zakonodaja, ki organom, ki odločajo o vlogi za izdajo dovoljenja za uporabo snovi, pridobljene z obdelavo odpadkov iz biomase, kot je kemično obdelano odpadno rastlinsko olje, kot goriva v obratu, ki v zrak izpušča emisije, preprečuje, da glede na tehnične značilnosti te snovi in njen učinek na okolje presodijo, ali je ta snov izgubila status odpadka, če ne spada v nobeno od kategorij na seznamu goriv, ki so v tovrstnem obratu dovoljena na podlagi te zakonodaje.

34. V zvezi s tem naj spomnim, da je prenehanje statusa odpadka mogoče ugotoviti na tri različne načine. *Prvič*, ta ugotovitev lahko temelji na uporabi meril za prenehanje statusa odpadka za določene kategorije odpadkov, ki so na ravni Unije opredeljene v skladu s členom 6(2) Direktive 2008/98.[10] *Drugič*, če takih meril ni, je to prenehanje statusa mogoče ugotoviti z odločbo „glede na posamezen primer“ – to je s posamezno odločbo, ki se nanaša na posebne tokove odpadkov, predelanih

10 Na podlagi te določbe so bile do zdaj sprejete Uredba Sveta (EU) št. 333/2011 z dne 31. marca 2011 o merilih za določitev, kdaj določene vrste odpadnih kovin prenehajo biti odpadek na podlagi Direktive [2008/98] (UL 2011, L 94, str. 2), Uredba Komisije (EU) št. 1179/2012 z dne 10. decembra 2012 o merilih za določitev, kdaj odpadno steklo preneha biti odpadek na podlagi Direktive [2008/98] (UL 2012, L 337, str. 31) in Uredba Komisije (EU) št. 715/2013 z dne 25. julija 2013 o merilih za določitev, kdaj odpadni baker preneha biti odpadek na podlagi Direktive [2008/98] (UL 2013, L 201, str. 14).

v določenem obratu – ki jo država članica sprejme na podlagi člena 6(4) te direktive. *Tretjič*, kot izhaja iz sodbe Tallinna Vesi [11], je s to določbo državam članicam dovoljeno, da ob neobstoju meril, določenih na ravni Unije, same z nacionalnim splošnim pravnim aktom določijo merila, v skladu s katerimi odpadki iz določene kategorije izgubijo status odpadka. [12]

35. V obravnavani zadevi merila za prenehanje statusa odpadka za odpadna rastlinska olja niso bila določena niti na ravni Unije niti na nacionalni ravni. Nacionalna zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, poleg tega preprečuje, da se za vsak posamezen primer presoja prenehanje statusa odpadka za ta olja, če so bila kemično obdelana in namenjena za uporabo kot goriva v obratu, ki v zrak izpušča emisije. [13] Prenehanje njihovega statusa odpadka je namreč pogojeno s sprejetjem ministrske uredbe, s katero bi bila ta olja vpisana na seznam goriv, ki so dovoljena za to uporabo zunaj predpisov, ki veljajo za sežiganje odpadkov, in s katero bi se hkrati po potrebi določila merila, ki morajo biti izpolnjena v ta namen.

36. V tem okviru mora Sodišče na podlagi prvega vprašanja za predhodno odločanje ugotoviti, ali in – če da – v kolikšnem obsegu mora država članica, če merila za prenehanje statusa odpadka za neko vrsto odpadkov niso opredeljena na ravni Unije ali na nacionalni ravni, omogočiti, da se za vsak posamezen primer presodi prenehanje statusa odpadka za posebne tokove tovrstnih odpadkov. Čeprav je Sodišče že odločilo, da je s členom 6(4) Direktive 2008/98 državam članicam naložena več kot le možnost, da preučijo, ali so nekateri odpadki izgubili ta status, in na podlagi tega po potrebi ugotovijo prenehanje statusa odpadka (oddelek 2), bo treba pojasniti, kako široko polje proste presoje imajo v ta namen (oddelek 3), da se predložitvenemu sodišču omogoči, da oceni skladnost nacionalne zakonodaje, obravnavane v postopku v glavni stvari, s to določbo (oddelek 4).

2. Obveznost držav članic, da snovi, ki je prenehala biti odpadek, ne obravnavajo kot odpadek

37. Iz besedila člena 6(4) Direktive 2008/98 bi bilo mogoče zaradi uporabe izraza „lahko“ razbrati, da o priznanju prenehanja statusa odpadka za odpadke, ki ne spadajo v kategorijo, zajeto z merili, opredeljenimi na ravni Unije, vsaka država članica odloča po prosti presoji. Vendar ta razlaga ne ustreza tisti, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča. Kot je Sodišče pred kratkim poudarilo v sodbi Tallinna Vesi [14], morajo države članice, če ni takih meril, ugotoviti prenehanje statusa odpadka za odpadek, „ki je bil predelan tako, da je primeren za uporabo, ne da bi ogrožal zdravje ljudi in ne da bi bil škodljiv za okolje“.

11 Sodba z dne 28. marca 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, točki 24 in 25).

12 Ta možnost je zdaj izrecno predvidena v členu 6(3) Direktive 2008/98, kakor je bila revidirana z Direktivo (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive [2008/98] (UL 2018, L 150, str. 109), ki je začela veljati po času dejanskega stanja iz spora o glavni stvari.

13 V spisu, predloženem Sodišču, ni nobene navedbe, da bi zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, v praksi imela enak učinek v zvezi z drugimi gorivi, ki so „kandidati“ za izgubo statusa odpadka. V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja, da so kategorije goriv, naštete v Prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006, opredeljene posebej široko. Čeprav družba PNTE meni, da se na to, da bi bila z ministrsko uredbo na ta seznam dodana esterificirana rastlinska olja, čaka še predolgo, nič ne kaže, ali ta očitek velja tudi za druga goriva, pridobljena iz odpadkov.

14 Sodba z dne 28. marca 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 27).

38. Ta pristop spada v okvir sodne prakse iz obdobja, preden je bil ob sprejetju Direktive 2008/98 uveden pojem „prenehanje statusa odpadka“. V tej sodni praksi, ki izhaja iz sodbe ARCO Chemie Nederland in drugi [15], je že bil omenjen test, temelječ na razlagi pojma „odpadek“ [16] – ki predpostavlja dejanje, namen ali obveznost zavrženja zadevne snovi – katerega namen je bil razlikovati med odpadkom in snovjo, ki je izgubila ta status po postopkih predelave. [17]

39. V tej sodbi in pozneje je Sodišče odločilo, da če je bil odpadek v celoti predelan, zaradi česar je s tem nastala snov dobila enake lastnosti in značilnosti kot surovina, tako da se lahko uporablja pod enakimi pogoji glede varovanja okolja, ta snov izgubi status odpadka. Vendar to velja le, če je njen imetnik ne zavrže in je ne namerava ali mu je ni treba zavreči. [18] Sodišče je v več poznejših sodbah ta načela uporabilo za ugotovitev, od katerega trenutka se predelava odpadka – kot je njegovo recikliranje [19] ali ponovna predelava za uporabo kot gorivo [20] – šteje za celotno.

40. Pristop, v skladu s katerim je priznanje prenehanja statusa odpadka za odpadek, ki je bil v celoti predelan, več kot zgolj možnost, ki jo imajo države članice, je treba razumeti tudi z vidika cilja Direktive 2008/98. Kot je razvidno zlasti iz člena 1 ter uvodnih izjav od 6 do 9 te direktive, ima cilj varovanja okolja, ki ga uresničuje ta direktiva, dva vidika, in sicer na eni strani preprečevanje in zmanjšanje škodljivih učinkov, ki jih imajo odpadki, in na drugi strani izboljšanje učinkovitosti upravljanja virov. S tega vidika je Sodišče res večkrat odločilo, da je treba pojem „odpadek“ razlagati široko, [21] z namenom varovanja okolja v okviru prvega od teh vidikov. Obseg tega pojma pa vseeno ne bi smel biti tako razširjen, da bi odvračal od predelave odpadkov in tako oviral uresničevanje okoljskega cilja v okviru drugega vidika. Negotovost glede statusa odpadka, ki je bil v postopku predelave, pa lahko imetnike odpadkov spodbuja k temu, da jih brez upoštevanja hierarhije ravnanja z odpadki [22] odstranijo namesto predelajo. [23]

15 Sodba z dne 15. junija 2000 (C-418/97 in C-419/97, EU:C:2000:318, točki 94 in 96).

16 Glej člen 3, točka 1, Direktive 2008/98, v katerem je v bistvenem povzeta opredelitev pojma „odpadek“, določena v instrumentih, ki so se uporabljali pred to direktivo.

17 V skladu s členom 3, točka 15, Direktive 2008/98 pojem „predelava“ zajema „vsak postopek […], katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali so odpadki pripravljeni za izpolnitev te funkcije“. Priloga II k tej direktivi vsebuje nepopoln seznam postopkov predelave, med katerimi je omenjena uporaba kot gorivo. Pojem „recikliranje“ pa je v členu 3, točka 17, navedene direktive opredeljen kot „vsak postopek predelave, pri katerem se odpadne snovi ponovno predelajo v proizvode, materiale ali snovi za prvotni namen ali druge namene“, pri čemer ta pojem „ne vključuje […] energetske predelave in ponovne predelave v materiale, ki se bodo uporabili kot gorivo ali za zasipanje“.

18 Glej sodbi z dne 18. aprila 2002, Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, točka 46), in z dne 22. decembra 2008, Komisija/Italija (C-283/07, neobjavljena, EU:C:2008:763, točka 61). To razlago pojma „odpadek“ je po mojem mnenju mogoče pojasniti s tem, da zavrženje snovi lahko pomeni, da se snov vključi v postopek predelave (glej zlasti sodbo z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točki 26 in 27)). Ko je ta postopek končan in se nastala snov lahko uporablja brez tveganja za okolje ali zdravje, je njen imetnik načeloma ne zavrže več. Čeprav je dejstvo, da je bil odpadek v celoti predelan, močan in pogosto prepričljiv indic o prenehanju njegovega statusa odpadka, je Sodišče vseeno poudarilo, da ni mogoče izključiti – čeprav je ta možnost razmeroma teoretična (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca S. Alberja v zadevi Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2002:420, točka 104)) – da ga njegov imetnik zavrže, poskuša zavreči ali mora zavreči kljub tej predelavi.

19 Glej sodbi z dne 19. junija 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, točke 67 in 68 ter 75), in z dne 11. novembra 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, točka 52).

20 Glej sodbo z dne 4. decembra 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, točki 35 in 36), v povezavi s sodbo z dne 25. februarja 2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, točke od 18 do 21). Glej, nasprotno, tudi sodbo z dne 22. decembra 2008, Komisija/Italija (C-283/07, neobjavljena, EU:C:2008:763, točka 62).

21 Glej zlasti sodbe z dne 18. aprila 2002, Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, točka 23); z dne 24. junija 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, točka 44), in z dne 12. decembra 2013, Shell Nederland (C-241/12 in C-242/12, EU:C:2013:821, točka 53).

22 Glej člen 4 Direktive 2008/98.

23 Glej v tem smislu Commission Staff Working Document – Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste and Communication from the Commission Taking Sustainable Use of Resources Forward: A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste – Impact Assessment on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste and the Immediate Implementing Measures, 21. december 2005 (SEC(2005) 1681, str. 9 in 17).

41. Člen 6(1) Direktive 2008/98, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/851, zdaj določa obveznost za države članice, da „sprejmejo ustrezne ukrepe“, s katerimi zagotovijo, da za odpadke, ki so bili predelani, velja, da prenehajo biti odpadki, če izpolnjujejo pogoje, ki jih določa ta direktiva.[24]

42. Ta zakonodajna sprememba po mojem mnenju ne pomeni prekinitve prejšnjega sistema, temveč bolj okrepitev obveznosti, ki je že bila naložena državam članicam, da priznajo prenehanje statusa odpadka za snovi, ki so bile v celoti predelane.[25] Kot je razvidno zlasti iz uvodne izjave 17 Direktive 2018/851, je namen te okrepitve povečati pravno varnost v interesu izvajalcev dejavnosti na trgih sekundarnih surovin, da bi se olajšal prehod na krožno gospodarstvo.

43. Vendar je treba pojasniti obseg manevrskega prostora, ki ga imajo države članice, ko na podlagi člena 6(4) Direktive 2008/98 ocenjujejo, ali se neka vrsta odpadkov ali poseben tok odpadkov po postopkih predelave lahko uporabljata, ne da bi ogrozila zdravje ljudi in ne da bi škodila okolju.

3. Obseg polja proste presoje držav članic pri ugotavljanju, ali je odpadek prenehal biti odpadek

44. Besedilo člena 6(4) Direktive 2008/98 kaže, kot je Sodišče ugotovilo v sodbi Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri[26], da če merila za prenehanje statusa odpadka na ravni Unije niso določena, morajo države članice samo ob upoštevanju „sodne prakse“ odločiti, ali so nekateri odpadki izgubili ta status.[27] Vendar je Sodišče pozneje v sodbi Tallinna Vesi[28] odločilo, da se mora tako z merili za prenehanje statusa odpadka kot z odločbami za vsak posamezen primer, ki jih sprejmejo države članice, zagotoviti spoštovanje pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98. V zvezi s tem ugotavljam, da čeprav se odstavek 4 tega člena sklicuje le na „sodno prakso“, se pogoji iz odstavka 1 navedenega člena, kot je Komisija trdila na obravnavi, zgledujejo po sodbah Sodišča.[29]

45. Ta razlaga se sicer ujema s tem, kar je zdaj izrecno določeno v členu 6(4) te direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/851.[30]

46. Po tem pojasnilu predlagam, naj se državam članicam prizna široko polje proste presoje tako pri vsebinski preučitvi spoštovanja pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98 kot pri izbiri metode in postopka, ki ga uporabijo.

47. *Najprej*, kar zadeva pravila o postopkih, pristojnih organih in bremenu dokazovanja elementov, opredeljenih v Direktivi 2008/98, iz sodne prakse izhaja, da če ta direktiva ne vsebuje posebnih določb v ta namen, morajo biti ta pravila določena v nacionalnem pravu držav članic, pod pogojem, da ne škodijo cilju in učinkovitosti navedene direktive. Predvsem lahko država članica breme dokazovanja teh elementov naloži tistemu, ki se nanje sklicuje, če zaradi tega dokazovanje ni pretirano oteženo.[31] Ta načela med drugim urejajo izbiro postopkovnih pravil za presojo spoštovanja pogojev za prenehanje statusa odpadka, določenih v členu 6(1) te direktive.

24 V skladu z uvodno izjavo 17 Direktive 2018/851 lahko ti ukrepi vključujejo „sprejetje zakonodaje za prenos teh pogojev, podprte s postopki za njihovo izvajanje, kot so oblikovanje meril za prenehanje statusa odpadka, ki se nanašajo na specifičen material in specifično uporabo, smernice, odločitve za vsak posamezen primer in drugi postopki za *ad hoc* uporabo harmoniziranih pogojev, uvedenih na ravni Unije“.

25 Vedno, razen če jih njihov imetnik ne zavrže ali če druge okoliščine ne kažejo na namen ali celo obveznost njihovega zavrženja.

26 Sodba z dne 7. marca 2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, točki 56 in 57).

27 Zadevna sodna praksa po mnenju Sodišča vključuje sodbe, navedene v točki 39 teh sklepnih predlogov.

28 Sodba z dne 28. marca 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 23).

29 Glej točke 66, 69 in 75 teh sklepnih predlogov.

30 V skladu s to določbo, če na ravni Unije ali zadevne države članice merila za prenehanje statusa odpadka niso določena, odločitve za vsak posamezen primer, ki jih sprejme ta država članica, temeljijo na pogojih, naštetih v členu 6(1) Direktive 2008/98.

31 Glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 2000, ARCO Chemie Nederland in drugi (C-418/97 in C-419/97, EU:C:2000:318, točki 41 in 70), in z dne 11. novembra 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, točka 34), ter po analogiji sodbo z dne 3. oktobra 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, točka 62). Glej tudi uvodno izjavo 17 Direktive 2018/851.

48. *Dalje*, člen 6(4) Direktive 2008/98 ne določa narave ukrepov, ki jim mora država članica dati prednost pri ugotavljanju, kdaj je odpadek izgubil status odpadka, če na ravni Unije merila niso opredeljena. V teh okoliščinah se mi zdi, da tudi izbira teh ukrepov – splošnih meril v zvezi z vrsto zadevnih odpadkov ali posameznih odločb za tokove tovrstnih odpadkov – spada v okvir avtonomije držav članic. [32]

49. *Nazadnje*, kar zadeva vsebinsko presojo spoštovanja pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98, je Sodišče v sodbi Tallinna Vesi [33] odločilo, da se lahko vsaj v nekaterih okoliščinah [34] država članica za določeno vrsto odpadkov odloči, da ne določi niti meril za prenehanje statusa odpadka niti možnosti posamezne odločbe, s katero se to prenehanje ugotovi. Pri taki odločitvi se predpostavlja, da je zadevna država članica, upoštevajoč „vse upoštevne elemente ter najnovejša znanstvena in tehnična dognanja“, menila, da tovrstnih odpadkov ni mogoče šteti niti za odpadke, ki so bili predelani, zaradi česar bi se lahko uporabljali brez škode za okolje in zdravje ljudi, in posledično niti za odpadke, ki izpolnjujejo zgoraj navedene pogoje. [35]

50. Zdi se mi, da je za tako presojo potrebno, da se državam članicam prizna znaten, čeprav ne absoluten manevrski prostor.

51. V zvezi s tem naj spomnim, kot je Sodišče že ugotovilo, da na podlagi pogojev, naštetih v členu 6(1) Direktive 2008/98, kot takih – če niso uresničeni s splošnimi merili ali odločbo za vsak posamezen primer – ni mogoče neposredno ugotoviti, da so odpadki izgubili ta status. [36] Test, določen v „sodni praksi“, omenjeni v odstavku 4 tega člena, po kateri se zgledujejo ti pogoji, je izražen še bolj splošno, zato lahko toliko manj neposredno omogoči ugotovitev, da je odpadek prenehal biti odpadek.

52. Tudi merila za prenehanje statusa odpadka, določena na ravni Unije in držav članic, tako kot posamezne odločbe, ki jih te države članice sprejmejo, običajno spremlja zelo natančna ureditev zlasti načinov predelave odpadkov, da se zagotovi spoštovanje navedenih pogojev.

53. Tako so z uredbami, ki določajo merila za prenehanje statusa odpadka na ravni Unije, uvedena podrobna merila v zvezi z odpadki, ki vstopijo v postopek predelave, materialom, pridobljenim ob koncu tega postopka, postopki obdelave in pogoji, ki jih morajo izpolnjevati osebe, ki so odgovorne za te postopke. Primerljiva shema je zlasti značilna za instrumente, ki so bili sprejeti v Franciji [37] in Združenem kraljestvu [38] ter s katerimi so bila določena merila za prenehanje statusa odpadka za odpadno rastlinsko olje. Člen 6(2) in (3) Direktive 2008/98, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/851, zdaj določa, da bodo merila za prenehanje statusa odpadka, ki se morajo sprejeti na ravni Unije ali držav članic, temeljila na podobni strukturi. [39]

32 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 25).

33 Sodba z dne 28. marca 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, točki 26 in 28).

34 Ugotavljam, da je Sodišče v sodbi z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 30), odločilo, da člen 6(4) Direktive 2008/98 imetniku odpadkov ne omogoča, da „v okoliščinah, kakršne so [bile obravnavane v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba]“, zahteva, naj pristojni organ ali sodišče ugotovi prenehanje statusa odpadka. Tako se zdi, da je Sodišče navedlo, da bi bilo lahko v drugih okoliščinah drugače, oziroma da je vsaj pustilo vprašanje odprto.

35 Ta ugotovitev po mojem mnenju izhaja iz točke 27 sodbe z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 Glej sodbi z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 55), in z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 29).

37 Arrêté du 24 août 2016 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les déchets graisseux et les huiles alimentaires usagées pour un usage en tant que combustible dans une installation de combustion classée sous la rubrique 2910-B au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et d'une puissance supérieure à 0,1 [MW (mégawatt)] et les esters méthyliques d'acides gras fabriqués à partir de ces déchets destinés à être incorporés dans un produit pétrolier (odlok z dne 24. avgusta 2016 o določitvi meril za prenehanje statusa odpadka za mastne odpadke in odpadna jedilna olja za uporabo kot gorivo v kurilni napravi, razvrščeni v rubriko 2910-B na podlagi nomenklature razvrščenih naprav za varovanje okolja in z močjo nad 0,1 [MW (megavat)], ter metil estre maščobnih kislin, proizvedene iz teh odpadkov in namenjene vključitvi v naftne derivate (JORF št. 0234 z dne 7. oktobra 2016, v nadaljevanju: odlok z dne 24. avgusta 2016)).

38 Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, različica, ki je bila posodobljena 12. junija 2015, https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol.

39 Temu je dodano, da kadar Komisija določi merila, se opre na najstrožja in okolju najprijaznejša merila, uporabljena v državah članicah.

54. Določitev takih meril je v praksi tehnični postopek, ki pogosto zahteva posvetovanje z industrijo in drugimi udeleženci ter pripravo študij, s katerimi se oceni, kakšen vpliv na okolje in zdravje ljudi ima izključitev zadevnih snovi iz predpisov o odpadkih. Če za določeno vrsto odpadkov merila niso opredeljena, je za ocenitev spoštovanja pogojev za prenehanje statusa odpadka za posebne tokove tovrstnih odpadkov v vsakem posameznem primeru potreben tudi strog nadzor nad značilnostmi teh tokov, s katerim je mogoče zagotoviti izpolnjevanje teh pogojev. [40]

55. Skratka, sprejetje meril in posameznih odločb v zvezi s prenehanjem statusa odpadka od pristojnih nacionalnih organov zahteva zapletene tehnične in znanstvene ocene. [41] Take ocene so lahko tudi podlaga za odločitev države članice, da ne določi niti meril za prenehanje statusa odpadka za določene odpadke niti možnosti presoje tega za vsak posamezen primer. Niti Sodišče niti nacionalna sodišča te odločitve ne morejo nadomestiti s svojo lastno.

56. S tega vidika menim, *na eni strani*, da država članica, če ni usklajenih meril, načeloma ne bi smela biti dolžna niti začeti postopek za sprejetje meril niti predvideti posamezno presojo prenehanja statusa odpadka, če nacionalni zakonodajalec meni, da pogoji iz člena 6(1) Direktive 2008/98 v zvezi z določeno vrsto odpadkov ne morejo biti izpolnjeni. [42] Po mojem mnenju to *a fortiori* velja, ko se neobstoj meril in zavrnitev vsake preučitve posameznega primera nanašata na tovrstne odpadke le, če so bili posebej obdelani in so namenjeni za posebno uporabo, ne da bi to vplivalo na možnost, da prenehajo biti odpadki po ločeni obdelavi in/ali za druge uporabe.

57. Po mojem mnenju bi bilo vseeno treba kaznovati odločitev, da se ne določijo niti merila za prenehanje statusa odpadka niti možnost presoje tega za vsak posamezen primer, če premisa, na kateri ta odločitev temelji – v zvezi z neizpolnjevanjem pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98 – izhaja iz očitne napake pri presoji. Ta omejeni sodni nadzor se mi zdi potreben zaradi uskladitve potrebnega manevrskega prostora držav članic in cilja spodbujanja krožnega gospodarstva, ki ga uresničuje ta direktiva. [43] Poleg tega mora biti ta manevrski prostor opredeljen z vidika tveganja – ki ga neizogibno spremlja – razlik, ki obstajajo med nacionalnimi praksami v zvezi s presojo, kdaj odpadki izgubijo ta status, in ki lahko ovirajo trgovino med državami članicami. [44]

58. Predvsem lahko, *na drugi strani*, država članica prav tako ob upoštevanju nadzora očitne napake pri presoji [45] v zvezi z določeno vrsto odpadkov meni, da čeprav izpolnjevanja pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98 ni mogoče razumno takoj izključiti, se njihovo izpolnjevanje lahko zagotovi le z opredelitvijo meril v nacionalnem splošnem pravnem aktu, ki ga je treba sprejeti po končanem postopku, ki je vključeval ustrezna posvetovanja in študije.

59. Ob tem se v zadnjenavedenem primeru pristojni nacionalni organi po mojem mnenju ne bi mogli odločiti za pasiven pristop, ki bi oviral sprejetje takih meril ali vsaj začetek postopka, ki bi omogočil preučitev elementov, ki bi jih navedli zainteresirani imetniki odpadkov. Uresničevanje cilja spodbujanja predelave odpadkov zahteva, da se določitev meril za prenehanje statusa odpadka lahko preuči v okviru postopka, katerega pravila, določena v nacionalnem pravu, upoštevajo načelo učinkovitosti prava Unije.

40 V obravnavani zadevi so v dovoljenju, izdanem družbi ALSO, določene tehnične in fizikalno-kemijske lastnosti ter energetska učinkovitost, ki jih morajo imeti snovi, pridobljene z dejavnostmi te družbe, da izgubijo status odpadka, hkrati pa je določeno, da so te lastnosti strogo povezane z uporabo, za katero so te snovi namenjene na podlagi tega dovoljenja.

41 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 27).

42 Kar zadeva odpadke, ki so bili obdelani za uporabo kot gorivo, se bo njihova predelava štela za končano ne po koncu te obdelave, temveč potem, ko bodo sežgani ob upoštevanju zakonodaje, ki velja za energetsko predelavo odpadkov.

43 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, točka 27).

44 Glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 19. junija 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, točki 78 in 79).

45 V istem smislu je generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969) menila, da imajo države članice široko polje proste presoje pri zakonskem urejanju postopkov predelave in opredelitvi ravni varstva, ki se uporablja na podlagi člena 6(4) Direktive 2008/98 (točka 43). V bistvu je menila, da država članica s tem, da izključi vsakršno možnost, da se za vsak posamezen primer presoja prenehanje statusa odpadka za odpadke, opredeljene v nacionalnem splošnem pravnem aktu, ne bo presegla tega polja proste presoje, razen če bi zadevni odpadki „nedvomno“ postali uporabni v okviru predelave, ne da bi se ogrožalo zdravje ljudi ali škodilo okolju (točka 52).

To načelo po mojem mnenju pomeni, da zainteresirani imetniki odpadkov lahko zaprosijo za začetek postopka sprejetja takih meril in da imajo na voljo pravna sredstva v primeru zavrnitve take prošnje ali nedelovanja pristojnih nacionalnih organov. Načelo učinkovitosti predpostavlja tudi, da za ta postopek veljajo razumni roki.[46]

4. Nadzor očitne napake pri presoji v obravnavani zadevi

60. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo upoštevnega dejanskega stanja, bo moralo presoditi, ali nacionalna zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, pri uporabi člena 6(1) in (4) Direktive 2008/98 izhaja iz očitne napake pri presoji.

61. Ugotovitev take napake bi pomenila, da bi to sodišče ugotovilo, da se je nacionalni zakonodajalec očitno zmotil, *bodisi* ko je menil, da najmanj eden od pogojev iz odstavka 1 tega člena ne more biti izpolnjen v zvezi s kemično obdelanimi odpadnimi rastlinskimi olji, ki se uporabljajo kot gorivo v obratu, ki v zrak izpušča emisije, *bodisi* ko je menil, da je preverjanje izpolnjevanja teh pogojev mogoče zagotoviti le tako, da se predhodno s predpisi sprejmejo merila za prenehanje statusa odpadka za tovrstna olja.

62. S preudarki o obsegu teh pogojev, predstavljenimi v nadaljevanju,[47] bodo lahko navedenemu sodišču zagotovljena pojasnila v okviru te presoje. Preden jih bom predstavil, se mi zdi koristno omeniti dve splošni pojasnili.

63. Na prvem mestu, to, da pristojni nacionalni organ ugotovi, da ob izpolnjevanju nekaterih meril neki odpadek izgubi status odpadka za določeno uporabo, ne pomeni, da ta odpadek preneha biti odpadek, če se uporablja za druge namene. Spoštovanje pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98 je namreč odvisno od načrtovanih posebnih uporab in ga je zato treba preverjati ločeno za vsako od teh uporab.[48]

64. S tega vidika okoliščina, da je pristojni organ na podlagi odstavka 4 tega člena v dovoljenju, izdanem družbi ALSO, ugotovil, da rastlinsko olje preneha biti odpadek, če se uporablja za proizvodnjo biodizla, nikakor ne kaže, da bi italijanski zakonodajalec presegel meje svoje diskrecijske pravice s tem, da je izključil posamezno presojo prenehanja statusa odpadka za to isto olje za uporabo v obratu, ki v zrak izpušča emisije.

65. Na drugem mestu, če se ne motim, merila za prenehanje statusa odpadka za odpadna rastlinska olja, določena v Franciji in Združenem kraljestvu,[49] omogočajo ugotovitev prenehanja statusa odpadka za tovrstna olja, če so kemično obdelana, le če se uporabljajo kot pogonsko biogorivo, v Združenem kraljestvu pa tudi kot gorivo za ogrevanje v gospodinjstvih.[50] *Čeprav mora vsaka država članica pri izvajanju polja proste presoje, ki ga ima, oceniti spoštovanje pogojev za prenehanje statusa odpadka, se lahko z merili in odločitvami, ki so jih sprejele druge države članice, vseeno zagotovijo nekatere koristne informacije*.

46 V predložitvenem sklepu je v zvezi s tem navedeno, da zadevni gospodarski subjekti lahko kvečjemu zaprosijo ministrstvo za okolje, naj izvaja svojo diskrecijsko pravico in začne postopek za spremembo seznama v Prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006. Italijanska vlada trdi, da lahko ti subjekti zoper nikalen odgovor na to prošnjo ali zoper nedelovanje tega ministrstva vložijo pravna sredstva pri sodišču. Družba PNTE to trditev izpodbija. Po mnenju predložitvenega sodišča zadevni postopek spremembe poleg tega ne vključuje niti gotovih rokov niti preglednih časovnih razporedov.

47 Glej točke od 66 do 84 teh sklepnih predlogov.

48 V členu 6(1)(a) Direktive 2008/98 je sicer natančneje določeno, da se mora zadevna snov običajno uporabljati „za določene namene“. Tudi spoštovanje pogojev iz točk od (a) do (d) te določbe je neločljivo povezano z vsako posebno uporabo te snovi.

49 Glej točko 53 teh sklepnih predlogov.

50 Vendar francoska zakonodaja določa, da mehansko obdelana rastlinska olja lahko prenehajo biti odpadek, da se lahko uporabijo kot gorivo v nekaterih kurilnih napravah. Glej člen 3(b) odloka z dne 24. avgusta 2016 v povezavi s prilogo I, oddelek 2, točki 2.1 in 2.2, k temu odloku.

a) Uporaba člena 6(1)(a) in (b) Direktive 2008/98

66. V točkah (a) in (b) člena 6(1) Direktive 2008/98 je prenehanje statusa odpadka pogojeno z običajno naravo uporabe zadevnih odpadkov za določene namene in obstojem trga ali povpraševanja po teh odpadkih. Zdi se, da so ti pogoji odziv na sodno prakso, v skladu s katero je status odpadka, ki ga ima določena snov, odvisen od stopnje verjetnosti njene ponovne uporabe, pri čemer je ta stopnja verjetnosti višja, če ta uporaba pomeni gospodarsko prednost. [51]

67. V zvezi s tem je v dokumentu Komisije, naslovljenem „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“ [52], po mojem mnenju upravičeno navedeno, da je spoštovanje navedenih pogojev, ki so medsebojno povezani, mogoče preveriti z indici, kot so obstoj trdno določenih tržnih pogojev v zvezi s ponudbo in povpraševanjem, obstoj preverljive tržne cene za zadevno snov ali celo obstoj trgovinskih specifikacij ali standardov.

68. V nasprotju s tem, kar predlagajo družba PNTE, nizozemska vlada in Komisija, dejstvo, da je družba PNTE pridobila rastlinsko olje za uporabo kot gorivo v obratu, ki v zrak izpušča emisije, samo po sebi ne utemeljuje nujno ugotovitve, da so tu obravnavani pogoji izpolnjeni. Taka ugotovitev bi pomenila, da je ugotovljeno, da *bodisi* povpraševanje enega samega uporabnika glede na njegov obseg zadostuje za zagotovitev spoštovanja teh pogojev *bodisi* za kemično obdelano odpadno rastlinsko olje obstaja večji trg ali povpraševanje v zvezi s to uporabo.

b) Uporaba člena 6(1)(c) Direktive 2008/98

69. Pogoj iz člena 6(1)(c) Direktive 2008/98 je odsev sodne prakse, v skladu s katero odpadek izgubi status odpadka, če po postopku predelave postane uporaben pod enakimi pogoji kot surovina. Spoštovanje tega pogoja namreč pomeni, da je odpadek, ko je predelan, skladen s standardi, ki veljajo za primarne surovine, ki se uporabljajo za enake namene kot ta odpadek. [53]

70. V zvezi s tem dejstvo, da rastlinsko olje ustreza tehničnemu standardu UNI, ki se uporablja za tekoča biogoriva, čeprav pomeni indic o izpolnjevanju navedenega pogoja, samo po sebi ne more izsiliti ugotovitve, da je ta pogoj izpolnjen.

71. Spoštovanje pogoja iz člena 6(1)(c) Direktive 2008/98 je po mojem mnenju močno odvisno od tega, ali esterificirano rastlinsko olje, ki ni pridobljeno iz odpadkov, spada v kategorije goriv, naštete v prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006. Pritrdilen odgovor na to vprašanje bi potrdil ugotovitev, da rastlinsko olje ustreza standardom v zvezi s proizvodi v smislu člena 6(1)(c) Direktive 2008/98. Nasprotno pa bi v primeru, da bi bila za tako uporabo prepovedana vsa kemično obdelana rastlinska olja, ne glede na to, ali so pridobljena z rafiniranjem deviških olj (pridelanih z namensko pridelavo ali ne) ali z obdelavo odpadnega olja, to lahko kazalo, da pogoj iz te določbe ni izpolnjen. [54]

51 Glej po analogiji sodbo z dne 18. aprila 2012, Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, točki 36 in 37).

52 Junij 2012, str. 23 (v nadaljevanju: smernice Komisije). Ta dokument, čeprav ni zavezujoč, vsebuje informacije, ki lahko Sodišče usmerjajo pri razlagi Direktive 2008/98.

53 Glej v tem smislu tudi smernice Komisije, str. 23.

54 Glede na informacije v spisu, predloženem Sodišču, ministrska uredba št. 264 z dne 13. oktobra 2016 o okvirnih merilih za lažje dokazovanje izpolnjevanja pogojev za klasifikacijo ostankov pri proizvodnji med stranske proizvode, in ne med odpadke (GURI št. 38 z dne 15. februarja 2017) v oddelku 2 določa, da stranski proizvodi obdelave ali rafiniranja rastlinskega olja niso zajeti v prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006, razen če so fizično obdelani. Zdi se, da se to pravilo, pod pogojem, da predložitveno sodišče to preveri, uporablja za deviška olja. Nasprotno pa v spisu ni navedeno, ali se rastlinsko olje, pridelano z namensko pridelavo, lahko uporablja v obratu, ki v zrak izpušča emisije, če je kemično obdelano.

72. V tem zadnjem primeru bi zahteve družbe PNTE pomenile, da izpodbija standard, ki velja za proizvode, ki ga pomeni ta prepoved. Po mojem mnenju pa člen 6(1) Direktive 2008/98 ni pravna podlaga za izpodbijanje zakonskih odločitev zlasti v zvezi z ravnjo varovanja okolja in zdravja, na katerih temeljijo predpisi o proizvodih.

73. Vprašanje združljivosti takega standarda s pravom Unije bi se torej postavljalo ne z vidika Direktive 2008/98, temveč z vidika prostega pretoka blaga, določenega v členu 34 PDEU. Kot zatrjuje družba PNTE, bi ta standard namreč lahko oviral prosti pretok kemično obdelanega rastlinskega olja s tem, da bi za njegovo uporabo v zgoraj navedenih obratih določal stroge zahteve iz zakonodaje o odpadkih. Tako oviranje bi bilo dopustno le, če bi bilo utemeljeno ob upoštevanju širokega polja proste presoje, ki ga imajo države članice zlasti pri ocenjevanju tveganj, povezanih z uporabo odpadkov in ravnanjem z njimi.[55]

74. Predložitveni sklep po mojem mnenju ne vsebuje dovolj elementov, da bi se Sodišče lahko opredelilo glede tega posebej zapletenega vprašanja. Italijanska vlada zlasti ni pojasnila, ali so razlog za nenavedbo kemično obdelanih rastlinskih olj na seznamu v prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006 samo tveganja, povezana z emisijami iz izgorevanja goriv, ali pa ta nenavedba izpolnjuje tudi druge cilje, kot je spoštovanje hierarhije ravnanja z odpadki (po potrebi s spodbujanjem njihovega recikliranja namesto ponovne predelave za energetsko predelavo[56]) ali celo spodbujanje uporabe odpadnega rastlinskega olja kot pogonskega biogoriva namesto kot goriva[57]. Sodišče prav tako ni dovolj seznanjeno, da bi ugotovilo, ali je zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, sorazmerna z vidika edinega cilja ali več ciljev, ki se uresničujejo.

c) Uporaba člena 6(1)(d) Direktive 2008/98

75. Člen 6(1)(d) Direktive 2008/98 v delu, v katerem določa, da odpadek lahko preneha biti odpadek le, če njegova uporaba ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi, prav tako odseva sodno prakso iz obdobja pred sprejetjem te direktive.[58]

76. Po mojem mnenju okoliščina, da Provincia di Cuneo ni izpodbijala presoje družbe PNTE, v skladu s katero bi bila okoljska bilanca zamenjave metana z rastlinskim oljem kot virom energije za obrat za soproizvodnjo, ki je predmet postopka v glavni stvari, na splošno pozitivna, sama po sebi ne more pomeniti potrditve, da je ta pogoj spoštovan.

77. Res je, kot je ugotovila družba PNTE, da ima energetska predelava odpadnega rastlinskega olja lahko ekološke koristi, ker se je z njo mogoče znebiti odpadkov in hkrati z njimi nadomestiti fosilno gorivo ali tekoče biogorivo, pridelano z namensko pridelavo, katere okoljska bilanca je sporna zaradi posredne spremembe rabe tal, ki jo lahko povzroči.[59]

78. Vendar dvomim, da je nujno dovolj primerjati bilanco uporabe biogoriva, proizvedenega iz odpadkov, in bilanco uporabe zamenjanega goriva, kar zadeva emisije, ki se običajno dosegajo ob zgorevanju tega goriva. Ta problematika je povezana z opredelitvijo upoštevne primerjave v okviru uporabe člena 6(1)(d) Direktive 2008/98.

55 Glej točko 83 teh sklepnih predlogov.

56 Glej člen 4(1) Direktive 2008/98.

57 Poudarjam, da mora vsaka država članica na podlagi člena 3(4) Direktive 2009/28 zagotoviti, da je delež energije iz obnovljivih virov v prometu najmanj enak 10 % končne porabe energije v prometu. Glej po analogiji tudi sodbo z dne 26. septembra 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točki 81 in 82), iz katere izhaja, da imajo države članice široko polje proste presoje pri izbiri virov biomase, katere uporabo kot goriva želijo spodbujati z ukrepi pomoči.

58 Glej točki 38 in 39 teh sklepnih predlogov.

59 Glej v zvezi s tem zlasti uvodni izjavi 4 in 5 Direktive (EU) 2015/1513 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive [2009/28] (UL 2015, L 239, str. 1) ter uvodno izjavo 81 Direktive (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL 2018, L 328, str. 82).

79. V skladu s smernicami Komisije spoštovanje tega pogoja predpostavlja, da je ugotovljeno, da uporaba snovi zunaj zakonodaje, ki velja za odpadke, nima negativnega učinka na okolje in zdravje, *ki bi bil večji od učinka uporabe te snovi v okviru te zakonodaje*.[60] Tako bi bilo treba primerjati nastalo tveganje za okolje in zdravje, pri čemer bi se zadevna snov obravnavala kot odpadek ali kot proizvod, ki nima več statusa odpadka.

80. V obravnavani zadevi je iz dokumentov, priloženih pisnima stališčema družbe PNTE in Provincia di Cuneo, razvidno, da so pristojni nacionalni organi priznali, da je okoljska bilanca zamenjave goriva pozitivna, ker se bodo zaradi te zamenjave zmanjšale emisije, povezane z zgorevanjem metana.[61] Vendar v skladu s temi dokumenti in ob upoštevanju preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, ta bilanca ne upošteva morebitnih okoljskih vplivov sežiganja rastlinskega olja, kar zadeva možne emisije drugih onesnaževal, ki so lahko povezana s sežiganjem odpadkov. Prav tako dejstvo, da rastlinsko olje izpolnjuje tehnični standard UNI, ki se uporablja za tekoča biogoriva, ne zagotavlja nujno, da to olje ne pomeni tveganj za okolje ali zdravje, ki so posebej povezana s tem, da je pridobljeno z obdelavo odpadkov.[62]

81. V teh okoliščinah se Provincia di Cuneo in italijanska vlada sklicujeta na previdnostno načelo. Po njunem mnenju splošnega negativnega učinka uporabe rastlinskega olja kot goriva v obratu za soproizvodnjo na okolje ali zdravje ljudi iz razlogov, navedenih v točki 31 teh sklepnih predlogov, ni mogoče izključiti z zadostno mero znanstvene gotovosti.

82. Nasprotno pa družba PNTE in Komisija trdita, da italijanski organi niso dokazali niti tega, da zgorevanje esterificiranega rastlinskega olja bolj škodi okolju kot zgorevanje mehansko obdelanega rastlinskega olja, niti tega, da je uporaba esterificiranega rastlinskega olja kot goriva v obratu za soproizvodnjo bolj škodljiva kot njegova uporaba kot pogonsko biogorivo. Po njunem mnenju ta neobstoj dokaza v bistvu pomeni, da pogoja iz člena 6(1)(d) Direktive 2008/98 ni mogoče šteti za izpolnjenega.

83. V tem okviru naj spomnim, da imajo države članice po mojem mnenju široko polje proste presoje pri ocenjevanju, ali so pogoji za prenehanje statusa odpadka izpolnjeni. Zlasti je ta ocena odvisna od odločitev, ki se v vsaki državi članici, če merila na ravni Unije niso opredeljena, sprejmejo v zvezi z ravnjo varovanja okolja, ki jo država članica želi doseči,[63] *ali tehtanjem med dvema ciljema, ki ju uresničuje ta člen*.[64]

84. Še več, taka ocena se pogosto umešča v okvir, za katerega je značilna določena stopnja znanstvene negotovosti glede okoljskih tveganj, povezanih s prenehanjem statusa odpadka za nekatere snovi. Država članica pa je po mojem mnenju – prav na podlagi previdnostnega načela[65] – pooblaščena, da za to, da se dovoli prenehanje statusa odpadka, opredeli zahtevano stopnjo gotovosti glede neobstoja tveganja znatnega negativnega učinka na okolje ali zdravje ljudi in raven tveganja, ki se šteje za sprejemljivo. Vendar mora njena odločitev temeljiti na preučitvi upoštevnih tehničnih in znanstvenih elementov, pri čemer lahko države članice breme dokazovanja spoštovanja pogojev za prenehanje statusa odpadka naložijo imetnikom odpadkov, ki se sklicujejo na to spoštovanje.[66]

60 Smernice Komisije, str. 24.

61 In sicer emisije žveplovega oksida (SO_x), dušikovega kisika (NO_x), ogljikovega monoksida (CO), amoniaka (NH_3) in prahu.

62 Glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, Komisija/Italija (C-283/07, neobjavljena, EU:C:2008:763, točka 62).

63 Glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2004, U-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, točka 46).

64 Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

65 Glej po analogiji zlasti sodbe z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, točki 60 in 82); z dne 11. julija 2013, Francija/Komisija (C-601/11 P, EU:C:2013:465, točka 143), in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 49).

66 Glej točko 44 teh sklepnih predlogov.

5. Vmesni sklep

85. Na podlagi zgornjih preudarkov sklepam, da člen 6(1) in (4) Direktive 2008/98 ne bi nasprotoval nacionalni zakonodaji, obravnavani v postopku v glavni stvari, če bi predložitveno sodišče menilo, da je nacionalni zakonodajalec lahko, ne da bi storil očitno napako pri presoji, menil, da kemično obdelano odpadno rastlinsko olje ne more izpolnjevati pogojev iz odstavka 1 tega člena, če se uporablja kot gorivo v obratu, ki v zrak izpušča emisije.

86. Enako bi veljalo, če bi to sodišče odločilo, da nacionalni zakonodajalec lahko, ne da bi ta ugotovitev vsebovala očitno napako pri presoji, menil, da preverjanje spoštovanja teh pogojev glede na njegovo zapleteno in tehnično naravo predpostavlja sprejetje meril za prenehanje statusa odpadka za tovrstna olja v nacionalnem splošnem pravnem aktu, pod pogojem, da postopek sprejetja takega akta zagotavlja učinkovitost člena 6(1) Direktive 2008/98.

C. Drugo vprašanje glede razlage člena 13(1) Direktive 2009/28

87. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali člen 13(1) Direktive 2009/28 nasprotuje nacionalni zakonodaji, obravnavani v postopku v glavni stvari, v delu, v katerem se seznam kategorij goriv iz biomase, ki se lahko uporabljajo v obratu, ki v zrak izpušča emisije, ne da bi morala biti ta skladna s pravili na področju energetske predelave odpadkov, lahko spremeni samo z ministrsko uredbo, katere postopek sprejetja ni usklajen z upravnim postopkom za izdajo dovoljenja za uporabo snovi iz biomase kot goriva.[67] To sodišče poudarja, da za postopek sprejetja take ministrske uredbe poleg tega niso določeni gotovi in pregledni časovni razporedi.

88. Tako postavljeno vprašanje se nanaša na povezavo med nacionalnimi postopki za priznanje prenehanja statusa odpadka na podlagi člena 6(4) Direktive 2008/98 na eni strani in zahtevami, ki izhajajo iz člena 13(1) Direktive 2009/28, na drugi. Sodišče je namreč pozvano, naj ugotovi, ali in – če da – v kolikšnem obsegu dejstvo, da je snov, za katero njen imetnik želi doseči ugotovitev prenehanja statusa odpadka, tekoče biogorivo v smislu člena 2(h) te direktive, vpliva na zahteve, naložene državam članicam v zvezi z ocenjevanjem spoštovanja pogojev iz člena 6(1) Direktive 2008/98.

89. Ta problematika, postavljena v okvir analize, predlagane v odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje, *na eni strani* pomeni, da je treba ugotoviti, ali člen 13(1) Direktive 2009/28 postavlja pod vprašaj ugotovitev, da države članice ob upoštevanju nadzora očitne napake pri presoji lahko izključijo vsako možnost prenehanja statusa odpadka za določeno vrsto odpadkov, če je treba, kadar so bili ti posebej obdelani in/ali so namenjeni za določeno uporabo.

90. *Na drugi strani*, pojasniti je treba, da če država članica meni, da se – čeprav te možnosti ni mogoče razumno takoj izključiti – spoštovanje pogojev za prenehanje statusa odpadka lahko preveri samo, če obstajajo opredeljena merila za to vrsto odpadkov, so ji s členom 13(1) Direktive 2009/28 naložene druge obveznosti poleg obveznosti, da uvede postopek, v katerem se upošteva načelo učinkovitosti in ki omogoča določitev takih meril.

91. Na ti vprašanji je treba po mojem mnenju odgovoriti nikalno.

67 Ta postopek je v obravnavani zadevi določen v členu 5(1) zakonske uredbe št. 28/2011, ki napotuje na člen 12 zakonske uredbe št. 387/2003. Postopek spremembe seznama v prilogi X k petemu delu zakonske uredbe št. 152/2006 pa je uveden s členom 281(5) in (6) te uredbe.

92. Tako je, ker je treba *na eni strani* določbe nacionalnega prava, na podlagi katerih nekatere kategorije odpadkov iz biomase ne prenehajo biti odpadki, če so predmet določene obdelave za uporabo kot gorivo, po mojem mnenju razumeti kot vsebinske pogoje, ki urejajo uporabo nekaterih vrst obnovljive energije. Take določbe niso ovira za dovoljenje za uporabo zadevnih odpadkov kot virov obnovljive energije. Za to uporabo zgolj določajo zakonske zahteve, ki se uporabljajo za energetsko predelavo odpadkov. Iz v nadaljevanju navedenih razlogov pa menim, da vsebinski pogoji o uporabi energije iz obnovljivih virov ne spadajo na področje uporabe člena 13(1) Direktive 2009/28.

93. *Na drugi strani*, predložitveno sodišče dvomi, da je s to določbo združljiv postopek izdaje dovoljenja za upravljanje elektrarne na biomaso, samo če ni usklajen s postopkom priprave nacionalnega splošnega pravnega akta, ki omogoča prenehanje statusa odpadka za tekoče biogorivo, ki ga želi dovoliti. To sodišče se poleg tega sprašuje o nujnosti in sorazmernosti zadnjenavedenega postopka. Po mojem mnenju tudi iz razlogov, predstavljenih v nadaljevanju, zakonski postopki za sprejetje meril za prenehanje statusa odpadka prav tako niso urejeni s členom 13(1) Direktive 2009/28.

94. V zvezi s tem je najprej iz *besedila* prvega pododstavka te določbe razvidno, da morajo biti nacionalni predpisi v zvezi s „postopki za izdajo dovoljenj, certificiranja in licenciranja“, ki se uporabljajo za obrate, ki proizvajajo, prenašajo ali distribuirajo energijo iz obnovljivih virov, ter za pretvorbo biomase v energetski proizvod, „sorazmerni in potrebni“.[68] Z drugim pododstavkom te določbe je državam članicam naložena obveznost, da sprejmejo sklop ukrepov, ki so netaksativno namenjeni uresničitvi te zahteve. Teh posebnih obveznosti, razumljenih z vidika prvega pododstavka navedene določbe, ni mogoče razlagati tako, da je njihovo področje uporabe širše od področja uporabe splošne zahteve glede sorazmernosti in nujnosti, ki jo uresničujejo.[69]

95. Dalje, razlaga, v skladu s katero se ta splošna zahteva uporablja izključno za postopkovne določbe, izhaja tudi iz *zgodovine* sprejemanja člena 13(1) Direktive 2009/28. V pripravljalnem gradivu je namreč poudarjeno, da je namen te določbe zmanjšati upravne ovire, povezane z zamudami, upravnimi stroški in negotovostjo v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj in licenc za projekte izkoriščanja energije iz obnovljivih virov.[70]

96. Nazadnje, *cilji* in *splošna sistematika* Direktive 2009/28 to razlago potrjujejo.

97. Kot izhaja iz člena 1 te direktive, ta določa samo skupen okvir za spodbujanje energije iz obnovljivih virov. V ta namen določa obvezna nacionalna cilja za delež energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi električne energije in v porabi energije v prometu. Namen uresničevanja teh ciljev je omogočiti uresničitev splošnega cilja zagotoviti, da bo delež energije iz obnovljivih virov v Uniji do leta 2020 najmanj 20-odstoten.[71]

68 Člen 15(1) Direktive 2018/2001 sicer v bistvenem povzema to besedilo. Ta direktiva se *ratione temporis* ne uporablja za dejansko stanje v sporu o glavni stvari.

69 V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, tega razumevanja ne ovrže sklicevanje v naslovu člena 13 Direktive 2009/28 na „zakonske in podzakonske predpise“. Iz odstavkov od 4 do 6 tega člena namreč izhaja, da se to sklicevanje nanaša na zakonske in podzakonske predpise v gradbenem sektorju, v katere morajo države članice vnesti ustrezne ukrepe za povečanje deleža energije iz obnovljivih virov v stavbah in spodbujanje uporabe te vrste energije. To sklicevanje ne pomeni, da odstavek 1 navedenega člena določa splošni pogoj sorazmernosti za vse nacionalne predpise, ki urejajo proizvodnjo in uporabo energije iz obnovljivih virov.

70 Glej zlasti 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. januar 2008 (SEC(2008) 57 final, str. 7). Glej tudi delovni dokument služb Komisije – Ocena učinka – Spremni dokument k svežnju ukrepov za uresničevanje ciljev, ki jih je Evropska unija določila za leto 2020 na področju podnebnih sprememb in energije iz obnovljivih virov (SEC(2008) 85 final, str. 12).

71 Člen 3(1) Direktive 2009/28 in Priloga I, del A, k tej direktivi. Na podlagi člena 3(2) te direktive vsaka država članica uvede učinkovite ukrepe za zagotovitev, da je delež energije iz obnovljivih virov v njeni končni porabi energije enak ali večji od deleža iz okvirne usmeritve iz dela B Priloge I. Člen 4(1) navedene direktive zahteva sprejetje nacionalnih načrtov, v katerih bodo ti ukrepi opisani.

98. V zvezi s tem je v pripravljalnem gradivu poudarjeno, da je zakonodajalec želel ohraniti svobodo držav članic, da razvijejo sektor obnovljive energije, kakor najbolj ustreza njihovim nacionalnim razmeram, in tako sestavijo svoj nabor energetskih virov glede na svoje prednostne naloge,[72] če uresničujejo obvezna nacionalna cilja, ki sta jim določena.

99. Ta opis ciljev in splošne sistematike Direktive 2009/28 je podlaga za pristop, ki je bil uporabljen v sodbi Elecdey Carcelen in drugi[73]. Sodišče je v tej sodbi odločilo, da je namen člena 13(1)(e) te direktive samo omejiti stroške upravnih postopkov izdaje dovoljenj, certificiranja in licenciranja, ne pa omejiti možnost držav članic, da določijo dajatve, kot je dajatev za vetrne turbine. Poudarilo je, da čeprav države članice zavezuje obveznost rezultata na podlagi člena 3(1) in (2) navedene direktive, to je doseči obvezna nacionalna cilja, imajo polje proste presoje pri izbiri sredstev, ki jih uporabijo v ta namen. S tega vidika je Sodišče priznalo, da ni izključeno, da je zaradi take dajatve razvoj vetrne energije manj privlačen, celo ogrožen. Vendar je menilo, da bi tudi ob predpostavki, da bi zadevna dajatev zadevni državi članici lahko preprečila dosego obveznega nacionalnega cilja, to pripeljalo kvečjemu do kršitve te obveznosti rezultata. Vseeno za ukrep za uvedbo dajatve sam po sebi ni mogoče šteti, da je v nasprotju s to direktivo. Mora pa ta ukrep spoštovati temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU.[74]

100. Zdi se mi, da logika, po kateri se zgleduje v tej sodbi, potrjuje, da člena 13(1) Direktive 2009/28 ni mogoče razlagati tako, da omejuje možnost držav članic, da z nepostopkovnimi zakonskimi ukrepi omejijo razvoj energije iz obnovljivih virov.

101. Po mojem mnenju navedena sodba postavlja pod vprašaj pristop, uporabljen v sodbi Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura[75], na katero se Komisija sklicuje v podporo nasprotni razlagi od tiste, ki jo priporočam. Sodišče je v tej sodbi v okviru spora, za katerega se Direktiva 2009/28 še ni uporabljala *ratione temporis*, odločilo, da je člen 13 te direktive izraz splošnega načela sorazmernosti v pravu Unije. Zato je preučilo skladnost nacionalne ureditve, ki je prepovedovala postavitev vetrnih turbin, ki niso namenjene lastni porabi, na območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000, s tem načelom. Medtem ko je Sodišče v tej sodbi predlagalo, da se načelo sorazmernosti iz te določbe nanaša na vsa pravila, tako postopkovna kot vsebinska, ki urejajo proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, se mi zdi, da je ta pristop zavrnilo v sodbi Elecdey Carcelen in drugi[76].

102. Iz tega sklepam, da člen 13(1) Direktive 2009/28 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki spoštovanje standardov o sežiganju odpadkov določa kot pogoj za uporabo kemično obdelanega odpadnega rastlinskega olja kot goriva v obratu, ki v zrak izpušča emisije, razen če in dokler se z ministrsko uredbo ne določi drugače. Tudi če bi taka zakonodaja ogrozila uresničevanje obveznega nacionalnega cilja, določenega za Italijo (na kar se v predložitvenem sklepu nikakor ne namiguje), bi to povzročilo le kršitev obveznosti rezultata, ki ji je naložena.

103. Te ugotovitve ne ovrže trditev družbe PNTE, da se z zakonodajo, obravnavano v postopku v glavni stvari, krši člen 13(1) Direktive 2009/28, ker seznam dovoljenih goriv, določen v tej zakonodaji, ni usklajen z opredelitvijo pojma „tekoče biogorivo“ iz določbe nacionalnega prava, s katero je bil prenesen člen 2(h) te direktive.

72 Glej predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov z dne 23. januarja 2008 (COM(2008) 19 final, str. 12).

73 Sodba z dne 20. septembra 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 in C-221/16, EU:C:2017:705, točke od 32 do 35 ter točki 39 in 40).

74 V okviru obravnave prvega vprašanja za predhodno odločanje sem že izrazil stališče, da Sodišče nima na voljo dovolj elementov za ugotovitev, ali nacionalna zakonodaja, ki za uporabo esterificiranega rastlinskega olja kot goriva v obratu, ki v zrak izpušča emisije, zahteva spoštovanje zakonodaje o sežiganju odpadkov, pomeni neupravičeno oviro za prosti pretok blaga, določen v členu 34 PDEU (glej točki 73 in 74 teh sklepnih predlogov).

75 Sodba z dne 21. julija 2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, točka 73).

76 Sodba z dne 20. septembra 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 in C-221/16, EU:C:2017:705).

104. Prav tako navedene ugotovitve ne ovrže trditev, ki jo je Komisija predstavila na obravnavi, in sicer da člen 17(8) Direktive 2009/28 nasprotuje temu, da država članica za zgorevanje tekočega biogoriva, kot je rastlinsko olje, ki izpolnjuje trajnostna merila, opredeljena v odstavku 1 tega člena, zahteva spoštovanje zakonodaje o odpadkih.

105. V zvezi s tem ugotavljam, da je v členu 2(h) Direktive 2009/28 zgolj opredeljen pojem „tekoče biogorivo“, ki se uporablja v drugih določbah te direktive. Zlasti člen 17(1) navedene direktive določa „trajnostna merila“, ki se uporabljajo za pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva.

106. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, je uskladitev, izvedena s členom 17 Direktive 2009/28 – kot je razvidno iz besedila njegovega odstavka 8 in kot je Sodišče že ugotovilo [77] – omejena na določitev trajnostnih meril, ki jih morajo izpolnjevati pogonska biogoriva in druga tekoča biogoriva „za namene iz točk (a), (b) in (c) odstavka 1“ tega člena. Ti cilji označujejo, na eni strani, upoštevanje energije iz teh biogoriv pri preverjanju, koliko država članica izpolnjuje svoja obvezna nacionalna cilja in obveznosti s področja energije iz obnovljivih virov, ter na drugi strani, morebitno upravičenost do nacionalne finančne podpore za porabo pogonskih biogoriv.

107. Iz tega po mnenju Sodišča izhaja, da člen 17 Direktive 2009/28 državam članicam ne nalaga obveznosti, da brezpogojno dovolijo uvoz trajnostnih pogonskih biogoriv iz drugih držav članic. [78] Po isti logiki ta določba po mojem mnenju tudi ne zahteva, da država članica brez omejitev dovoli uporabo trajnostnih pogonskih biogoriv in drugih tekočih biogoriv, naj so proizvedena na njenem ozemlju ali v drugi državi članici.

V. Predlog

108. Glede na vse navedeno predlagam, naj se na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija), odgovori:

1. Člen 6(1) in (4) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki zahteva, da se, ko se uporablja kot gorivo v obratu za proizvodnjo toplotne in električne energije, kot odpadek obravnava snov, pridobljena s kemično obdelavo odpadnega rastlinskega olja, ki ni navedena na seznamu kategorij snovi iz biomase, ki so dovoljene v ta namen, pri čemer je ta seznam mogoče spremeniti samo s sprejetjem nacionalnega splošnega pravnega akta. Vendar to velja le, če je nacionalni zakonodajalec, ne da bi storil očitno napako pri presoji, presodil, da:

   – pogoji iz člena 6(1) te direktive ne morejo biti izpolnjeni v zvezi z odpadnimi rastlinskimi olji, če so tako obdelana za namene te uporabe, kar mora presoditi predložitveno sodišče, ali da

   – je izpolnjevanje teh pogojev mogoče preveriti le tako, da se v nacionalnem splošnem pravnem aktu predhodno sprejmejo merila za prenehanje statusa odpadka za tovrstne snovi, ter da postopek za sprejetje takega akta, določen v nacionalnem pravu, zagotavlja učinkovitost člena 6(1) te direktive, zlasti ker so določeni razumni roki, ker se lahko začne na prošnjo zainteresiranih imetnikov odpadkov in ker predvideva pravna sredstva zoper odločitev pristojnih nacionalnih organov, da zavrnejo tako prošnjo, kar mora presoditi predložitveno sodišče.

77 Glej sodbi z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točke 28, 32 in 33), in z dne 4. oktobra 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, točka 28). Glej tudi uvodno izjavo 94 Direktive 2009/28.

78 Glej sodbo z dne 22. junija 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 35).

2. Člen 13(1) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki zahteva spoštovanje nacionalnih predpisov o energetski predelavi odpadkov pri uporabi tekočega biogoriva iz odpadkov, ki ne spada v nobeno od kategorij, vpisanih na seznam goriv, ki so za ta namen odobrena na podlagi te zakonodaje, kot goriva v obratu za proizvodnjo toplotne in električne energije, pri čemer je ta seznam mogoče spremeniti samo z nacionalnim splošnim pravnim aktom, za sprejetje katerega postopek ni usklajen s postopkom za izdajo dovoljenja za izkoriščanje zadevnega obrata.