



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 20 juni 2019¹

Mål C-212/18

Prato Nevso Termo Energy Srl
mot
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte
i närvaro av
Comune di Frabosa Sottana

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2008/98/EG – Avfall – Kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor – Artikel 6.1 och 6.4 – När avfall upphör att vara avfall – Villkor – Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning – Direktiv 2009/28/EG – Främjande av energi från förnybara energikällor – Ansökan om godkännande av ett flytande biobränsle som framställs av kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor för användning i ett kraftvärmeverk utan att omfattas av de nationella bestämmelserna om energiåtervinning av avfall – Avslag – Artikel 13.1 – Godkännandeförfarande – Proportionalitet”

I. Inledning

1. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte, Italien) har genom denna begäran om förhandsavgörande anmodat domstolen att tolka artikel 6 i direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv² och artikel 13 i direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.³

2. Begäran har framställts i en tvist mellan bolaget Prato Nevoso Termo Energy S.r.l. (nedan kallat PNTE) och Provincia de Cuneo (provinsen Cuneo, Italien). Tvisten avser avslaget på PNTE:s ansökan om godkännande av ett bränsle som framställs genom kemisk behandling av vegetabiliska spilloljor som ersättning för metangas i ett kraftvärmeverk som drivs av bolaget.

3. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 6.1 och 6.4 i direktiv 2008/98 och artikel 13.1 i direktiv 2009/28 utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att användning av ett sådant bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften omfattas av kraven i bestämmelserna om energiåtervinning av avfall, åtminstone så länge inget annat föreskrivs i ett ministerdekret, som är en inhemsk allmängiltig rättsakt.

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 19 november 2008 (EUT L 312, 2008, s. 3).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 16).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Begreppet avfall definieras i artikel 3.1 i direktiv 2008/98 som ”ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”.

5. I artikel 6 i detta direktiv, med rubriken ”När avfall upphör att vara avfall”, föreskrivs följande:

”1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3.1 när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor:

- a) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
- b) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
- c) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- d) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Kriterierna ska vid behov inbegripa gränsvärden för förorenande ämnen och ta hänsyn till ämnets eller föremålets eventuella negativa miljöeffekter.

2. De åtgärder som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det beträffande antagande av de kriterier som fastställs i punkt 1 och fastställande av vilken typ av avfall på vilket sådana kriterier ska tillämpas, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 39.2. Specifika kriterier för när avfall upphör att vara avfall bör övervägas åtminstone för t.ex. ballastmaterial, papper, glas, metall, däck och textilier.

...

4. Om inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2, får medlemsstaterna med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om ett visst avfall har upphört att vara avfall. ...”

6. I artikel 2 h i direktiv 2009/28 definieras begreppet flytande biobränsle som ”vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än för transportändamål, inbegripet el, uppvärmning och kylning, som framställs av biomassa.”

7. I artikel 13 i detta direktiv, som har rubriken ”Administrativa förfaranden, regler och normer”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande, certifiering och licensiering som gäller för anläggningar med tillhörande nätinfrastuktur för transmission och distribution, som producerar el, värme eller kyla från förnybara energikällor och för omvandlingen av biomassa till biodrivmedel eller andra energiprodukter, är proportionella och nödvändiga.

Medlemsstaterna ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa

- a) med förbehåll för skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller administrativ uppbyggnad och organisation, att de nationella, regionala och lokala administrativa organens ansvarsområden för godkännande, certifiering och licensiering, inklusive fysisk planering, är tydligt samordnade och definierade, med transparenta tidsplaner för fastställande av planer och ansökningar om bygglov,
- b) att omfattande information om handläggning av ansökningar om godkännande, certifiering och licensiering för anläggningar för energi från förnybara energikällor samt om tillgänglig hjälp till sökande görs tillgänglig på lämplig nivå,
- c) att administrativa förfaranden förenklas så långt det är möjligt och genomförs på lämplig administrativ nivå,
- d) att reglerna som styr godkännande, certifiering och licensiering är objektiva, transparenta, proportionella och inte diskriminerar mellan sökandena och är utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika teknikslag för energi från förnybara energikällor,
- e) att de administrativa kostnader som ska betalas av konsumenter, planerare, arkitekter, byggare, montörer av utrustning och system samt leverantörer är transparenta och kopplade till faktiska kostnader, och
- f) att förenklade och mindre arbetskrävande godkännandeförfaranden, också i form av enkel anmälan om detta är tillåtet enligt gällande regelverk, fastställs för mindre projekt och för decentraliserade enheter för produktion av energi från förnybara energikällor, när så är lämpligt.”

B. Italiensk rätt

8. Artikel 6.1 i direktiv 2008/98 har införlivats med italiensk rätt genom artikel 184 ter.1 i lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 om miljöregler.⁴

9. Begreppet bränsle definieras i artikel 268 eee-bis i detta dekret som ”varje fast, flytande eller gasformigt ämne som enligt bilaga X till del V ska användas för framställning av energi genom förbränning, med undantag av avfall”.

10. I artikel 293.1 i dekretet anges följande: ”Anläggningar som regleras i avdelningarna I och II i del V, däribland civila värmeanläggningar med en lägre effekt än tröskelvärdet, får endast drivas med de bränslen som föreskrivs för dessa anläggningskategorier i bilaga X till del V, på de villkor som anges i denna bilaga. Det material och de ämnen som anges i bilaga X till del V i detta dekret utgör avfall i den mening som avses i del IV i detta dekret och får inte användas som bränslen i den mening som avses i denna avdelning. Förbränning av material och ämnen som inte är förenliga med bilaga X till del V i detta dekret eller som i varje fall utgör avfall ... omfattas av gällande bestämmelser om avfall.”

11. Avdelning II, avsnitt 4 d i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 innehåller en förteckning över bränslen som framställts av biomassa som får användas för energiproduktion. Där anges följande:

- ”a) växtmaterial från särskilda energigrödor,
- b) växtmaterial från uteslutande mekanisk bearbetning, tvättning med vatten eller torkning av andra jordbruksgrödor än energigrödor,
- c) växtmaterial från skogsbruk, skogsskötsel och gallring,

⁴ Ordinarie tillägg till GURI av den 14 april 2006, nr 96 (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 152/2006).

- d) växtmaterial som härrör från uteslutande mekanisk bearbetning och behandling med luft, ånga eller vatten, även hetvatten, av massivt trä bestående av bark, sågrester, spån, flis, strimlor och stockar av massivt trä, granulat och träavfall från massivt trä, granulat och träavfall från massiv korkek samt stockar som inte är kontaminerade av förorenande ämnen,
- e) växtmaterial från uteslutande mekanisk behandling, tvättning med vatten eller torkning av jordbruksgrödor,
- f) olivrestprodukter ...,
- g) svartlut som erhålls i pappersbruk ...,
- h) råvaror eller raffinerade produkter som huvudsakligen består av animaliska glycerider vilka ... kvalificeras som animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som kan användas i förbränningsprocesser ...”

12. Enligt artikel 281.5 och 281.6 i detta dekret ska ändringar och uppdateringar av bilagorna till del V i dekretet ”antas genom dekret av ministern för miljö och skydd för land och hav [nedan kallad miljöministern] i samråd med hälso- och sjukvårdsministern, ministern för ekonomisk utveckling och, i relevanta delar, infrastruktur- och transportministern, efter det att Conferenza unificata (Gemensamma konferensen) ... har hörts”.

13. Artikel 2 h i direktiv 2009/28 har införlivats i italiensk rätt genom artikel 2.1 h i lagstiftningsdekret nr 28 av den 3 mars 2011.⁵

14. Enligt artikel 5.1 i detta dekret krävs ”ett och samma godkännande enligt artikel 12 i lagstiftningsdekret nr 387 av den 29 december 2003^[6] för uppförande och drift av anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor, kompletterande byggnader och erforderlig infrastruktur för uppförande och drift av anläggningarna samt betydande ändringar av anläggningarna i sig”.

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

15. PNTE driver ett kraftvärmeverk som eldas med metangas. Den 8 november 2016 ansökte bolaget hos provinsen Cuneo om godkännande enligt artikel 12 i lagdekret nr 387/2003 att ändra bränsleslag i anläggningen. PNTE vill ersätta metangas med en vegetabilisk olja som framställs av bolaget ALSO S.r.l. och som härrör från insamling och kemisk behandling av använd frityrolja, rester från raffinering av vegetabiliska oljor och rester från rengöring av tankar där sådana oljor lagrats (nedan kallade vegetabilisk olja).

16. ALSO har tillstånd att saluföra vegetabilisk olja som en produkt som har upphört av vara avfall i den mening som avses i artikel 184 ter i lagstiftningsdekret nr 152/2006, på villkor att oljan har de fysikaliska och kemiska egenskaper som anges i godkännandet och att det anges i marknadsföringsmaterialet att ”produkten härrör från avfallsåtervinning för användning i samband med framställning av biodrivmedel”.

⁵ Ordinarie tillägg nr 81 till GURI nr 71 av den 28 mars 2011, (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 28/2011).

⁶ Lagstiftningsdekret om införlivande av direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 387/2003) (Ordinarie tillägg 17 till GURI nr 25 av den 31 januari 2004).

17. PNTE:s ansökan avslogs med motiveringen att vegetabilisk olja inte ingick i någon av de godkända bränslekategorierna för anläggningar som ger upphov till utsläpp i luften i förteckningen i bilaga X, del II, avsnitt 4 till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006. De enda vegetabiliska oljorna i dessa kategorier är oljor som härrör från energigrödor eller som framställs uteslutande på mekanisk väg. Provinsen Cuneo fann att vegetabilisk olja enligt artikel 293.1 i detta dekret skulle betraktas som avfall.

18. PNTE överklagade detta beslut till Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte). Till stöd för överklagandet gjorde PNTE gällande att avslaget utgjorde ett åsidosättande av vissa bestämmelser i direktiv 2008/98 och direktiv 2009/28.

19. Den regionala förvaltningsdomstolen har mot denna bakgrund framhållit att den förvaltning som prövade PNTE:s ansökan om godkännande enligt artikel 293.1 i lagstiftningsdekret nr 152/2006, jämförd med bilaga X till del V i detta dekret, var skyldig att betrakta den vegetabiliska oljan som avfall.

20. Det var nödvändigt att dra denna slutsats trots att den vegetabiliska oljan uppfyller teknisk standard UNI/TS 11163:2009 om ”flytande biobränslen, animaliska och vegetabiliska oljor och fetter, mellanprodukter och härledda produkter – klassificering och specifikationer för användning vid energiproduktion”, vilket förvaltningen inte har bestritt.⁷

21. Den vegetabiliska oljan har vidare, enligt nämnda domstol, en egen marknad som bränsle, vilket framgår av PNTE:s önskan att köpa in den som bränsle till den aktuella anläggningen i det nationella målet.

22. Slutligen anser den nationella domstolen att det vid en helhetsbedömning inte framstår som skadligt för miljön att i detta syfte byta ut metangas mot den vegetabiliska oljan. PNTE lade under godkännandeförfarandet fram en teknisk rapport som visade att de sammanlagda miljöeffekterna av utbytet skulle bli positiva, vilket inte ifrågasattes av förvaltningen.

23. Den nationella domstolen har också påpekat att förfarandet för godkännande av anläggningar för energiproduktion från biomassa, vilket regleras genom bestämmelserna i lagstiftningsdekret nr 28/2011 och lagstiftningsdekret nr 387/2003, inte är samordnat med förfarandet för ändring av bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006. Enligt artikel 281.5 och 281.6 i detta dekret kan bilagan endast ändras genom ett dekret av miljöministern, vilket ska antas i samråd med övriga behöriga ministrar.

24. Definitionen av begreppet bränsle i artikel 268 eee-bis i nämnda dekret är inte heller harmoniserad med definitionen av begreppet flytande biobränsle i artikel 2 h i lagstiftningsdekret nr 28/2011, genom vilken artikel 2 h i direktiv 2009/28 införlivats med italiensk rätt.

25. Mot denna bakgrund har Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte), genom beslut av den 14 februari 2018 som inkom till domstolen den 26 mars 2018, vilandeförklarat målet och hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör artikel 6 i direktiv [2008/98] och under alla omständigheter proportionalitetsprincipen hinder för ett nationellt regelverk såsom det som följer av artikel 293 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 jämförd med artikel 268 eee-bis i lagstiftningsdekret nr 152/2006 enligt vilket ett flytande biobränsle som uppfyller de tekniska kraven därför och efterfrågas som bränsle för produktionsändamål ska betraktas som avfall, även inom ramen för ett tillståndsförfarande för ett

⁷ Ente Nazionale di Normazione (UNI) (det nationella standardiseringsinstitutet, Italien) är ett privat icke vinstdrivande organ som utarbetar, publicerar och främjar frivilliga tekniska standarder inom industri, handel och tjänster. UNI företräder Italien i Europeiska standardiseringskommittén (CEN) och Internationella standardiseringsorganisationen (ISO) (se <http://www.uni.com/ochhttps://www.iso.org/en/member/1823.html>).

biomassakraftverk, i den mån och så länge som nämnda flytande bibränsle inte är upptaget i bilaga X, del II, avsnitt 4.1, till del V i lagstiftningsdekret nr [152/2006] och detta oberoende av varje bedömning av de negativa följderna för miljön som görs inom ramen för tillståndsförfarandet eller eventuella invändningar som framställs mot produktens tekniska egenskaper under detta tillståndsförfarande?

- 2) Utgör artikel 13 i direktiv [2009/28] och under alla omständigheter principerna om proportionalitet, öppenhet och förenkling hinder för en nationell bestämmelse såsom artikel 5 i lagstiftningsdekret nr 28/2011 i den del där den, för det fall att ett företag ansöker om tillstånd att använda biomassa som bränsle i en anläggning som avger utsläpp i luften, inte inbegriper någon samordning med tillståndsförfarandet för sådan användning som bränsle som föreskrivs i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 eller någon möjlighet till konkret bedömning av den föreslagna lösningen i ett enda tillståndsförfarande och mot bakgrund av definierade tekniska specifikationer?”

26. PNTE, provinsen Cuneo, den italienska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen. PNTE, den italienska regeringen och kommissionen var företrädare vid förhandlingen den 13 februari 2019.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter

27. Det framgår av beslutet om hänskjutande och av de handlingar som lämnats in till domstolen att den vegetabiliska oljan framställs genom kemisk behandling, bland annat förestring, av vissa begagnade ätbara oljor.⁸ Det är utrett att dessa oljor utgör avfall i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98 innan de genomgår denna behandling.

28. Enligt det godkännande som beviljats ALSO får den vegetabiliska olja som erhålls från nämnda behandling saluföras som en produkt som inte längre är avfall för att användas vid framställning av biodiesel (ett biodrivmedel som används i dieselmotorer).⁹ Enligt beslutet om hänskjutande har PNTE införskaffat den vegetabiliska oljan för att använda den i ett annat syfte, nämligen som bränsle i ett kraftvärmeverk som hör till den kategori av anläggningar som ger upphov till utsläpp i luften.

⁸ PNTE har anfört att den vegetabiliska oljan framställs av ren oljesyra, en råvara som inte längre är avfall och som i sin tur tillverkas av ALSO utifrån avfall. Denna version av sakförhållandena skiljer sig avsevärt från den version som framgår av såväl beslutet om hänskjutande som av det godkännande som beviljats ALSO. Det godkännandet visar, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll – som ensam är behörig att bedöma de relevanta faktiska omständigheterna – att ALSO vid en första anläggning framställer ren oljesyra utifrån olika typer av avfall som inte är begagnade ätbara oljor. Den rena oljesyran används sedan i en annan anläggning där man framställer den förestrede vegetabiliska oljan. Vid en tredje anläggning framställer ALSO en annan vegetabilisk olja utifrån begagnade frityroljor. Den vegetabiliska olja som är aktuell i det nationella målet tycks, enligt vad som angetts av den hänskjutande domstolen och fortfarande under dess kontroll, inte vara den olja som framställs av ren oljesyra. Den omständigheten att avfall inte längre är avfall när det gäller en viss användning (till exempel framställning av biodrivmedel) innebär i varje fall inte, som jag förklarar nedan i punkterna 63 och 64, att det inte längre är avfall när det gäller annan användning (exempelvis som bränsle i ett kraftvärmeverk).

⁹ PNTE har anfört att denna begränsning avseende användningen enbart avser ren oljesyra. Det godkännande som beviljats ALSO innebär däremot att den vegetabiliska oljan får saluföras obegränsat inom energisektorn. Detta är en annan version av sakförhållandena än vad som beskrivs i beslutet om hänskjutande. Jag noterar i detta avseende, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att skyldigheten att ange på marknadsföringsmaterialet att produkterna från ALSO:s anläggningar är avsedda att användas som biodiesel enligt godkännandet inte tycks gälla endast rena oljesyror.

29. Förbränning av vegetabiliska oljor som härrör från kemisk behandling av avfall i anläggningar av denna kategori omfattas i enlighet med artikel 268 eee-bis och artikel 293.1 i lagstiftningsdekret nr 152/2006, jämförda med bilaga X till del V i nämnda dekret (nedan kallade, tillsammans, den aktuella lagstiftningen i det nationella målet), av de nationella bestämmelserna om energiåtervinning av avfall. Detta gäller så länge denna typ av oljor inte tas upp på förteckningen i denna bilaga genom ett ministerdekret. Provinsen Cuneo har understrukit att energiåtervinning av avfall kräver ett särskilt godkännande och omfattas av stränga regler om bland annat gränsvärden för utsläpp till luft.

30. Den omständigheten att kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor inte tagits upp på förteckningen över bränslekategorier som får användas i en anläggning som ger upphov till sådana utsläpp, utanför systemet för energiåtervinning av avfall, innebär att det inte är möjligt att i det enskilda fallet bedöma om dessa oljor upphör att vara avfall när de är avsedda för en sådan användning. Det framgår inte av beslutet om hänskjutande varför dessa oljor inte togs upp på förteckningen trots att det är möjligt att efter en enskild bedömning fastställa att nämnda oljor inte längre är avfall när de används för framställning av biodiesel. Den hänskjutande domstolens förklaringar ger intrycket av att den anser att detta val inte grundar sig på en bedömning av miljö- och hälsoriskerna vid förbränning av denna typ av oljor i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften.

31. Provinsen Cuneo och den italienska regeringen har däremot anfört miljö- och hälsorelaterade skäl till stöd för att kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor inte tagits upp på den ovan angivna förteckningen. De har gjort gällande att när sådana oljor förbränns i en anläggning av denna typ släpps de kemiska reagenser som oljorna innehåller ut i luften i betydligt större omfattning än när de förbrukas som beståndsdelar i biodiesel i en dieselmotor. I tillgängliga vetenskapliga undersökningar utesluts inte avsaknad av risker för miljön och människans hälsa när förestrade vegetabiliska oljor förbränns i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften. Dessa risker kan vara större än riskerna när denna typ av oljor används vid framställning av biodiesel. PNTE och kommissionen har bestritt denna motivering.

32. Dessa överväganden ligger bakom min bedömning av tolkningsfrågorna.

B. Den första frågan: tolkningen av artikel 6.1 och 6.4 i direktiv 2008/98

1. Inledande anmärkningar

33. Den första tolkningsfrågan avser förenligheten med artikel 6.1 och 6.4 i direktiv 2008/98 av en nationell lagstiftning som hindrar en myndighet som ska pröva en ansökan om godkännande av ett ämne som erhållits genom kemisk behandling av avfall av biomassa, såsom kemiskt behandlad vegetabilisk spillolja, för användning som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften, från att pröva om detta ämne, mot bakgrund av dess tekniska egenskaper och dess miljöpåverkan, har upphört att vara avfall, när ämnet enligt denna lagstiftning inte hör till någon av de kategorier som förts upp på förteckningen över godkända bränslen i denna typ av anläggning.

34. Det finns tre sätt att fastställa att avfall inte längre är avfall. Detta kan *för det första* fastställas med stöd av kriterier för när avfall upphör att vara avfall som fastställts på unionsnivå för vissa bestämda avfallskategorier i enlighet med artikel 6.2 i direktiv 2008/98.¹⁰ I avsaknad av sådana kriterier kan detta *för det andra* fastställas genom ett beslut ”i varje enskilt fall” – det vill säga ett individuellt

¹⁰ Hittills har denna bestämmelse legat till grund för antagandet av rådets förordning (EU) nr 333/2011 av den 31 mars 2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall enligt [direktiv 2008/98] (EUT L 94, 2011, s. 2), kommissionens förordning (EU) nr 1179/2012 av den 10 december 2012 om kriterier för fastställande av när vissa typer av krossglas upphör att vara avfall enligt [direktiv 2008/98] (EUT L 337, 2012, s. 31), och kommissionens förordning (EU) nr 715/2013 av den 25 juli 2013 om kriterier för när kopparskrot upphör att vara avfall enligt [direktiv 2008/98] (EUT L 201, 2013, s. 14).

beslut som avser specifika avfallsflöden som återvinns i en viss anläggning – som fattas av en medlemsstat enligt artikel 6.4 i detta direktiv. För *det tredje* ges medlemsstaterna genom denna bestämmelse, såsom framgår av domen *Tallinna Vesi*,¹¹ befogenhet att i avsaknad av kriterier på unionsnivå själva ta fram kriterier för när avfall i en viss kategori upphör att vara avfall genom att anta en inhemsk allmängiltig rättsakt.¹²

35. I det nu aktuella fallet har inga kriterier fastställts för när avfall upphör att vara avfall när det gäller vegetabiliska spilloljor, vare sig på unionsnivå eller på nationell nivå. Den aktuella nationella lagstiftningen i det nationella målet hindrar också att det görs en bedömning i det enskilda fallet för att avgöra om dessa oljor upphör att vara avfall när de behandlats kemiskt och är avsedda att tjäna som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften.¹³ För att de ska kunna upphöra att vara avfall krävs nämligen att de genom ett ministerdekret förs upp på förteckningen över bränslen som är godkända för sådan användning, utanför den gällande ordningen för avfallsförbränning, och att det vid behov specificeras vilka kriterier som för detta ändamål ska vara uppfyllda.

36. Genom den första tolkningsfrågan har domstolen således, mot denna bakgrund, anmodats att avgöra om, och i så fall i vilken mån, en medlemsstat i avsaknad av kriterier för när avfall upphör att vara avfall som fastställts på unionsnivå eller på nationell nivå för en viss typ av avfall, är skyldig att möjliggöra en bedömning i varje enskilt fall av huruvida vissa flöden av denna typ av avfall upphört att vara avfall. Domstolen har visserligen redan slagit fast att artikel 6.4 i direktiv 2008/98 innebär mer än bara en möjlighet för medlemsstaterna att undersöka om vissa avfallstyper har upphört att vara avfall och i så fall konstatera att avfallet upphört att vara avfall (avsnitt 2). Omfattningen av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning för detta ändamål måste emellertid klargöras (avsnitt 3), så att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra om den aktuella nationella lagstiftningen i det nationella målet är förenlig med denna bestämmelse (avsnitt 4).

2. Medlemsstaternas skyldighet att inte betrakta ett ämne som har upphört att vara avfall såsom avfall

37. Lydelsen i artikel 6.4 i direktiv 2008/98, och användningen av ordet ”får”, skulle kunna tyda på att varje medlemsstat har möjligheten att skönsmässigt besluta om den ska erkänna att avfall som inte hör till en kategori som omfattas av kriterier som fastställts på unionsnivå har upphört att vara avfall. En sådan tolkning motsvarar emellertid inte den tolkning som framträder i domstolens praxis. Såsom domstolen nyligen underströk i domen *Tallinna Vesi*¹⁴ ankommer det på medlemsstaterna att i avsaknad av sådana kriterier konstatera att ”avfall, som har genomgått ett återvinningsförfarande som gör att det kan användas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, upphör att vara avfall.”

11 Dom av den 28 mars 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punkterna 24 och 25).

12 Denna möjlighet föreskrivs numera uttryckligen i artikel 6.3 i direktiv 2008/98, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av [direktiv 2008/98] (EUT L 150, 2018, s. 109), vilket trädde i kraft efter omständigheterna i det nationella målet.

13 Det finns ingenting i de handlingar som lagts fram för domstolen som tyder på att de aktuella bestämmelserna i det nationella målet i praktiken har samma verkan när det gäller andra bränslen som skulle kunna komma i fråga för att inte längre anses vara avfall. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att bränslekategorierna i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 har fastställts i synnerligen allmänna ordalag. PNTE anser visserligen att man fått vänta alldeles för länge på att förestrade vegetabiliska oljor ska föras upp på denna förteckning genom ett ministerdekret, men det finns ingenting som tyder på att kritiken även omfattar andra bränslen som härrör från avfall.

14 Dom av den 28 mars 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 27).

38. Detta tillvägagångssätt följer den rättspraxis som tillämpades innan direktiv 2008/98 antogs och begreppet ”när avfall upphör att vara avfall” infördes. Redan i denna rättspraxis, som har sitt ursprung i domen ARCO Chemie Nederland m.fl.,¹⁵ förekom ett test, som byggde på en tolkning av avfallsbegreppet¹⁶ – vilket förutsätter en handling, en avsikt eller en skyldighet att göra sig av med ämnet i fråga – avsett att skilja ett avfall från ett ämne som upphört att vara avfall till följd av återvinningsförfaranden.¹⁷

39. I den domen slog domstolen precis som i senare domar fast att ett ämne upphör att vara avfall när det återvinns och följaktligen erhåller samma egenskaper och kännetecken som en råvara och därmed har samma egenskaper som denna råvara och kan användas med samma krav på varsamhet mot miljön. Detta gäller emellertid endast såvitt innehavaren inte i sin tur gör sig av med det eller har för avsikt eller är skyldig att göra sig av med det.¹⁸ I flera senare domar har domstolen tillämpat dessa principer för att avgöra från vilken tidpunkt återvinning av avfall – till exempel genom återanvändning¹⁹ eller genom upparbetning i syfte att använda det som bränsle²⁰ – ska anses vara fullständig.

40. Ett synsätt som innebär att erkännande av att ett avfall som genomgått ett fullständig återvinningsförfarande har upphört att vara avfall utgör mer av en möjlighet för medlemsstaterna ska även ses mot bakgrund av syftet med direktiv 2008/98. Såsom framgår i synnerhet av artikel 1 och skälen 6–9 i direktivet finns det två aspekter av direktivets syfte, att skydda miljön. Den första aspekten är att förebygga och minska de negativa följderna av avfallet, den andra att effektivisera resursanvändningen. Det är riktigt att domstolen i detta syfte flera gånger har slagit fast att begreppet avfall ska tolkas brett,²¹ i syfte att skydda miljön ur den första aspekten. Avfallsbegreppet bör emellertid inte tolkas så brett att det motverkar avfallsåtervinning och således gör det svårare att förverkliga miljömålet sett ur den andra aspekten. En osäkerhet kring om avfall som återvunnits ska betraktas som avfall riskerar att bli ett incitament för innehavare av avfall att på bekostnad av avfallshierarkin²² göra sig av med det i stället för att återvinna det.²³

15 Dom av den 15 juni 2000 (C-418/97 och C-419/97, EU:C:2000:318, punkterna 94 och 96).

16 Se artikel 3.1 i direktiv 2008/98, som i huvudsak innehåller samma definition av avfallsbegreppet som de rättsakter som föregick det direktivet.

17 Enligt artikel 3 led 15 i direktiv 2008/98 omfattar begreppet återvinning ”varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte”. I bilaga II till det direktivet finns en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden, däribland användning som bränsle. Begreppet ”materialåtervinning” definieras i artikel 3.17 i nämnda direktiv som ”varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål”. Begreppet omfattar inte ”energiåtervinning [eller] upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial”.

18 Se dom av den 18 april 2002, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punkt 46) och dom av den 22 december 2008, kommissionen/Italien (C-283/07, ej publicerad, EU:C:2008:763, punkt 61). Förklaringen till denna tolkning av avfallsbegreppet är enligt min mening att man kan göra sig av med ett ämne genom att låta det genomgå ett återvinningsförfarande (se bland annat dom av den 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkterna 26 och 27)). När återvinningsförfarandet har slutförts och det återvunna ämnet kan användas utan risker för miljön eller folkhälsan gör sig innehavaren i princip inte längre av med det. Den omständigheten att avfall har genomgått en fullständig återvinning utgör visserligen därmed ett starkt och ofta avgörande indicium på att det har upphört att vara avfall, men domstolen har ändå påpekat att det inte kan uteslutas – även om möjligheten är relativt teoretisk (se förslag till avgörande av generaladvokaten Alber i målet Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2002:420, punkt 104) – att innehavaren gör sig av med det, försöker göra sig av med det eller är skyldig att göra sig av med det, trots återvinningen.

19 Se dom av den 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punkterna 67 och 68 samt punkt 75) och dom av den 11 november 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punkt 52).

20 Se dom av den 4 december 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, punkterna 35 och 36), jämförd med dom av den 25 februari 2010, Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, punkterna 18–21). Se även, *e contrario*, dom av den 22 december 2008, kommissionen/Italien (C-283/07, ej publicerad, EU:C:2008:763, punkt 62).

21 Se, bland annat, dom av den 18 april 2002, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punkt 23), dom av den 24 juni 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 44), och dom av den 12 december 2013, Shell Nederland (C-241/12 och C-242/12, EU:C:2013:821, punkt 53).

22 Se artikel 4 i direktiv 2008/98.

23 Se, för ett liknande resonemang, Commission Staff Working Document – Annex the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste and Communication from the Commission Taking Sustainable Use of Resources Forward: A Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste – Impact Assessment on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste and the Immediate Implementing Measures, 21 december 2005 (SEC(2005) 1681, s. 9 och 17).

41. I artikel 6.1 i direktiv 2008/98, i dess lydelse enligt direktiv 2018/851, anges numera att medlemsstaterna är skyldiga att "vidta lämpliga åtgärder" för att se till att avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande ska anses ha upphört att vara avfall på de villkor som anges i direktivet.²⁴

42. Denna ändring av lagstiftningen ska enligt min mening inte ses som en brytning med det tidigare systemet, utan snarare en förstärkning av den skyldighet som medlemsstaterna redan hade att erkänna att ämnen som varit föremål för en fullständig återvinning har upphört att vara avfall.²⁵ Såsom framgår i synnerhet av skäl 17 i direktiv 2018/851 syftar denna förstärkning till att öka rättssäkerheten för aktörerna på marknaden för sekundära råvaror för att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi.

43. Det finns emellertid skäl att klargöra omfattningen av medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller att bedöma, enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/98, om en viss typ av avfall eller ett specifikt avfallsflöde efter återvinningsförfaranden kan vara användbart utan att äventyra folkhälsan och utan att skada miljön.

3. Omfattningen av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra om avfall har upphört att vara avfall

44. Lydelsen i artikel 6.4 i direktiv 2008/98 visar, som domstolen framhöll redan i domen *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri*,²⁶ att medlemsstaterna i avsaknad av kriterier för när avfall upphör att vara avfall som fastställts på unionsnivå ska avgöra, endast mot bakgrund av "rättspraxis", om visst avfall har upphört att vara avfall.²⁷ Domstolen har emellertid sedan dess slagit fast, i domen *Tallinna Vesi*,²⁸ att såväl kriterierna för när avfall upphör att vara avfall som medlemsstaternas beslut från fall till fall även ska säkerställa att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 iakttas. I punkt 4 i denna artikel avses visserligen endast "rättspraxis", men inspiration till de villkor som föreskrivs i punkt 1 i samma artikel har i sin tur, såsom kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen, hämtats från domstolens domar.²⁹

45. Denna tolkning motsvarar för övrigt vad som numera uttryckligen anges i artikel 6.4 i detta direktiv, i dess lydelse enligt direktiv 2018/851.³⁰

46. Efter detta klargörande föreslår jag att medlemsstaterna ska medges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning både när det gäller att i sak pröva om villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda och när det gäller valet av metod och vilket förfarande som ska tillämpas

47. När det *först och främst* gäller bestämmelser om förfaranden, behöriga myndigheter och bevisbörda med avseende på de begrepp som definieras i direktiv 2008/98, framgår det av rättspraxis att dessa bestämmelser ska fastställas i medlemsstaternas nationella rätt om det inte regleras särskilt i detta direktiv, såvida det inte inkräktar på direktivets syfte och effektivitet. En medlemsstat får i synnerhet

24 I skäl 17 i direktiv 2018/851 anges att sådana åtgärder får inkludera "antagandet av lagstiftning som införlivar dessa villkor och som stöds av förfaranden för att genomföra dem, såsom fastställandet av material- och användningsspecifika kriterier för när avfall upphör att vara avfall, riktlinjer, beslut i enskilda fall och andra förfaranden för ad hoc-tillämpning av de harmoniserade villkoren på unionsnivå".

25 Fortfarande såvida innehavaren inte i sin tur gör sig av med ämnena eller andra omständigheter vittnar om en avsikt eller till och med en skyldighet att göra sig av med dem.

26 Dom av den 7 mars 2013 (C-358/11, EU:C:2013:142, punkterna 56 och 57).

27 Denna rättspraxis omfattar, enligt domstolen, de domar som avses ovan i punkt 39.

28 Dom av den 28 mars 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 23).

29 Se ovan punkterna 66, 69 och 75.

30 I den bestämmelsen anges att om det inte finns några kriterier som fastställts på unionsnivå eller i den aktuella medlemsstaten ska medlemsstatens beslut i det enskilda fallet grundas på villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98.

lägga bevisbördan för dessa begrepp på den som gör dem gällande, under förutsättning att bevisbördan inte görs alltför svår.³¹ Dessa principer styr bland annat valet av förfaranderegler när det gäller att bedöma om villkoren i artikel 6.1 i nämnda direktiv för när avfall upphör att vara avfall är uppfyllda.

48. *Vidare* anges det inte i artikel 6.4 i direktiv 2008/98 vilken typ av åtgärder som en medlemsstat ska vidta i första hand när det gäller att avgöra när avfall upphör att vara avfall i avsaknad av kriterier som fastställts på unionsnivå. Under dessa förutsättningar tycks medlemsstaternas självbestämmande också omfatta valet av åtgärder – allmängiltiga kriterier för den aktuella avfallstypen eller enskilda beslut för avfallsflöden av denna typ.³²

49. När det *slutligen* gäller att i sak pröva om villkoren i artikel 6.1 i direktiv nr 2008/98 är uppfyllda, slog domstolen i domen *Tallinna Vesi*³³ fast att en medlemsstat, åtminstone under vissa omständigheter,³⁴ för en viss avfallstyp får besluta att inte föreskriva vare sig några kriterier eller någon möjlighet att fatta ett individuellt beslut för att fastställa att avfallet har upphört att vara avfall. Ett sådant beslut förutsätter att den aktuella medlemsstaten, med beaktande av ”alla relevanta aspekter och den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen”, har funnit att denna avfallstyp inte kan anses ha genomgått ett återvinningsförfarande som gör att det kan användas utan att skada miljön och människors hälsa och således att det inte uppfyller ovan angivna villkor.³⁵

50. För att medlemsstaterna ska kunna göra en sådan bedömning ser jag det som nödvändigt att de medges ett betydande, om än inte absolut, utrymme för skönsmässig bedömning.

51. Jag vill i detta avseende erinra om vad domstolen redan har fastställt, att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 inte i sig är tillräckliga för att direkt fastställa att avfall har upphört att vara avfall om det inte finns några konkreta allmänna kriterier eller ett konkret beslut i det enskilda fallet.³⁶ Det test som följer av den ”rättspraxis” som anges i artikel 6.4 och som varit inspirationskällan till dessa villkor, var formulerat i ännu mer allmänna ordalag. Därför är det ännu mindre sannolikt att det direkt skulle tillåta att fastställa att avfall har upphört att vara avfall.

52. Kriterier för när avfall upphör att vara avfall som fastställts på unionsnivå och i medlemsstaterna, liksom de individuella beslut som fattas av medlemsstaterna, åtföljs också i allmänhet av ett detaljerat regelverk, bland annat föreskrifter för avfallsåtervinningsprocessen, för att garantera att nämnda villkor iakttas.

31 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2000, *ARCO Chemie Nederland m.fl.* (C-418/97 och C-419/97, EU:C:2000:318, punkterna 41 och 70), dom av den 11 november 2004, *Niselli* (C-457/02, EU:C:2004:707, punkt 34), och, analogt, dom av den 3 oktober 2013, *Brady* (C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 62). Se även skäl 17 i direktiv 2018/851.

32 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2019, *Tallinna Vesi* (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 25).

33 Dom av den 28 mars 2019 (C-60/18, EU:C:2019:264, punkterna 26 och 28).

34 I domen av den 28 mars 2019, *Tallinna Vesi* (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 30), slog domstolen fast att artikel 6.4 i direktiv 2008/98 inte gav en innehavare av avfall möjlighet att kräva att den behöriga myndigheten eller en domstol i den medlemsstaten skulle fastställa att avfallet upphört att vara avfall ”under sådana omständigheter som dem i det [mål som i vilket den domen meddelades]”. Domstolen tycks också ha angett att detta skulle kunna förhålla sig annorlunda under andra omständigheter eller åtminstone ha lämnat den frågan obesvarad.

35 Jag menar att denna slutsats följer av punkt 27 i domen av den 28 mars 2019, *Tallinna Vesi* (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 Dom av den 7 mars 2013, *Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri* (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 55) och dom av den 28 mars 2019, *Tallinna Vesi* (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 29).

53. Genom förordningarna om fastställande av kriterier för när avfall upphör att vara avfall på unionsnivå införs således detaljerade kriterier om avfall som går in i återvinningsprocessen, material som erhålls efter denna process, bearbetningsmetoder och villkor som ska uppfyllas av de ansvariga för bearbetningen. En jämförbar ordning utgörs i synnerhet av de rättsakter som antagits i Frankrike³⁷ och i Förenade kungariket³⁸ genom vilka fastställs kriterier för när vegetabilisk spillolja upphör att vara avfall. I artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 2008/98, i dess lydelse enligt direktiv 2018/851, föreskrivs numera att kriterier för när avfall upphör att vara avfall som ska antas på unionsnivå eller i medlemsstaterna ska bygga på en liknande struktur.³⁹

54. Utarbetandet av sådana kriterier är i praktiken ett tekniskt arbete som ofta kräver samråd med industrin och med övriga parter samt undersökningar för att bedöma hur miljö och människors hälsa påverkas av att de berörda ämnena lyfts ut ur avfallsordningen. När det inte finns fastställda kriterier för en viss avfallstyp krävs det också, vid bedömningen av huruvida villkoren för när avfall upphör att vara avfall för denna typ av specifika avfallsflöden är uppfyllda, att egenskaperna hos dessa flöden kontrolleras noggrant så att det kan säkerställas att villkoren är uppfyllda.⁴⁰

55. Sammanfattningsvis krävs att de behöriga nationella myndigheterna gör avancerade tekniska och vetenskapliga bedömningar för att kunna anta kriterier för eller fatta individuella beslut om när avfall upphör att vara avfall.⁴¹ Sådana bedömningar kan även ligga bakom en medlemsstats val att inte föreskriva några kriterier för eller någon möjlighet till enskild bedömning av när visst avfall upphör att vara avfall. Varken domstolen eller de nationella domstolarna kan göra en egen bedömning i deras ställe.

56. Jag anser därför *för det första* att en medlemsstat i avsaknad av harmoniserade kriterier i princip inte ska vara skyldig att inleda ett förfarande för antagande av kriterier eller föreskriva en individuell bedömning av huruvida avfall upphört att vara avfall när den nationella lagstiftaren anser att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 inte kan uppfyllas för en viss avfallstyp.⁴² Jag menar att så är fallet i än högre grad när avsaknaden av kriterier och vägran att göra en granskning i det enskilda fallet enbart avser avfall av denna typ när det genomgått en specifik behandling och är avsett för en särskild användning, utan att det påverkar möjligheten att avfallet upphör att vara avfall efter en annan behandling och/eller för andra användningsområden.

57. Jag menar emellertid att ett beslut att inte föreskriva eller utarbeta några kriterier för eller någon möjlighet att i det enskilda fallet bedöma om avfall upphört att vara avfall bör föranleda en påföljd om det vilar på en premiss – att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 inte är uppfyllda – som bygger på en uppenbart oriktig bedömning. Jag anser att en sådan begränsad domstolsprövning är nödvändig för

37 Arrêté du 24 août 2016 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les déchets gras 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 (mégawatts)] et les esters méthyliques d'acides gras fabriqués à partir de ces déchets destinés à être incorporés dans un produit pétrolier (Förordning av den 24 augusti 2016 om kriterier för när avfall upphör att vara avfall när det gäller fettavfall och begagnade ätbara oljor som ska användas som bränsle i en förbränningsanläggning i klass 2910-B i förteckningen över miljöskyddsklassificerade anläggningar med en effekt över 0,1 megawatt och fettsyrametylestrar som framställs av sådant avfall för att ingå i en petroleumprodukt) (JORF nr 0234 av den 7 oktober 2016) (nedan kallad förordningen av den 24 augusti 2016).

38 Guidance, Biodiesel: quality protocol, uppdaterad den 12 juni 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol>.

39 Där anges också att kommissionen, när den tar fram kriterier, ska utgå från de strängaste och mest miljöskyddande kriterierna som medlemsstaterna antagit.

40 I det nu aktuella fallet anges i det godkännande som utfärdats till ALSO vilka tekniska, fysikaliska och kemiska egenskaper och vilken energiprestanda som ämnena ska ha efter bolagets bearbetning för att avfallet ska upphöra att vara avfall. Samtidigt anges att dessa egenskaper är direkt knutna till den användning som ämnena är avsedda för enligt detta godkännande.

41 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 27).

42 Avfall som behandlats för att användas som bränsle anses då inte fullständigt återvunnet efter denna behandling utan först när det har förbränts under iakttagande av de bestämmelser som är tillämpliga på energiåtervinning av avfall.

att medlemsstaternas nödvändiga handlingsutrymme ska vara förenligt med direktivets syfte att främja en cirkulär ekonomi.⁴³ Detta handlingsutrymme ska också regleras mot bakgrund av risken, som det oundvikligen är förenat med, att nationell praxis skiljer sig åt när det gäller bedömningen av när avfall upphör att vara avfall, vilket kan utgöra handelshinder mellan medlemsstaterna.⁴⁴

58. För *det andra* finns det ännu starkare skäl till att en medlemsstat, också med förbehåll för en kontroll av huruvida bedömningen är uppenbart oriktig,⁴⁵ för en viss typ av avfall måste få anse att det visserligen inte direkt kan uteslutas att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda men att villkorens uppfyllelse endast kan säkerställas genom att kriterier fastställs i en allmängiltig nationell rättsakt som ska antas efter ett förfarande som inbegriper lämpliga samråd och undersökningar.

59. I det sistnämnda fallet får de behöriga nationella myndigheterna som jag ser det inte inta en passiv hållning som förhindrar att sådana kriterier fastställs eller åtminstone att ett förfarande inleds så att de uppgifter som lagts fram av innehavarna av det aktuella avfallet kan granskas. För att målet att främja avfallsåtervinning ska förverkligas krävs att utarbetandet av kriterier för när avfall upphör att vara avfall kan granskas i ett förfarande som regleras genom nationell rätt på ett sådant sätt att effektivitetsprincipen i unionsrätten iakttas. Jag menar att denna princip innebär att innehavarna av det berörda avfallet ska kunna begära att ett förfarande inleds för antagande av sådana kriterier och ha ett rättsmedel att tillgå i den händelsen att en sådan begäran inte beviljas eller att de behöriga nationella myndigheterna förhåller sig passiva. Effektivitetsprincipen förutsätter även att detta förfarande är förenat med rimliga tidsfrister.⁴⁶

4. Kontrollen av huruvida det rör sig om en uppenbart oriktig bedömning i det aktuella fallet

60. Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de relevanta faktiska omständigheterna, att avgöra om den aktuella nationella lagstiftningen i det nationella målet härrör från en uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av artikel 6.1 och 6.4 i direktiv 2008/98.

61. Om den hänskjutande domstolen konstaterar att en sådan oriktig bedömning har gjorts innebär det att den slår fast att den nationella lagstiftaren gjort en uppenbart oriktig bedömning *antingen* genom att anse att minst ett av villkoren i artikel 6.1 inte kan uppfyllas i fråga om kemiskt behandlad vegetabilisk spillolja som används som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften *eller* genom att anse att det enda sättet att säkerställa granskningen av att dessa villkor är uppfyllda är genom att kriterier för när denna typ av oljor upphör att vara avfall först antas på lagstiftningsväg.

62. Den hänskjutande domstolen kan få vägledning i denna bedömning genom de överväganden som anförs nedan om räckvidden av dessa villkor.⁴⁷ Jag tror dock att det kan vara ändamålsenligt att först göra några allmänna förtydliganden.

⁴³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 27).

⁴⁴ Se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punkterna 78 och 79).

⁴⁵ Generaladvokat Kokott fann genom ett liknande resonemang i förslaget till avgörande i målet Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969) att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att reglera återvinningsförfaranden och fastställa vilken skyddsnivå som ska gälla enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/98 (punkt 43). Hon ansåg att en medlemsstat, genom att utesluta alla möjligheter att i det enskilda fallet pröva om visst avfall har upphört att vara avfall i avsaknad av kriterier som fastställts i en allmängiltig nationell rättsakt endast skulle överskrida detta bedömningsutrymme i det fallet att det stod "utom rimligt tvivel" att det aktuella avfallet kunde användas efter att ha genomgått ett återvinningsförfarande utan att skada människors hälsa och miljön (punkt 52).

⁴⁶ I beslutet om hänskjutande anges i detta avseende att de berörda ekonomiska aktörerna på sin höjd kan begära att miljöministeriet utnyttjar sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning och inleda ett förfarande för att ändra förteckningen i bilaga X till del V i lagstiftningsdecret 152/2006. Den italienska regeringen har anfört att dessa ekonomiska aktörer har rättsmedel till sitt förfogande för att kunna bestrida ett avslag på denna begäran eller ministeriets passivitet. PNTE har bestritt detta påstående. Den hänskjutande domstolen menar att det aktuella ändringsförfarandet dessutom inte omfattar vare sig några säkra tidsfrister eller transparenta tidsplaner.

⁴⁷ Se ovan punkterna 66–84.

63. Den omständigheten att den behöriga nationella myndigheten konstaterar att visst avfall upphör att vara avfall för en viss användning, förutsatt att vissa kriterier är uppfyllda, innebär för det första inte att avfallet upphör att vara avfall när det används för andra ändamål. Huruvida villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda beror nämligen på vilken specifik användning som avses. Därmed ska villkoren prövas separat för varje enskild användning.⁴⁸

64. Den omständigheten att den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 6.4 har fastställt i det godkännande som beviljats ALSO att den vegetabiliska oljan upphör att vara avfall när den används vid framställning av biodiesel betyder mot den bakgrunden inte att den italienska lagstiftaren överskridit sin befogenhet att företa en skönsmåsig bedömning genom att inte göra det möjligt att i det enskilda fallet pröva om samma olja upphör att vara avfall när den ska användas i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften.

65. De kriterier för när avfall upphör att vara avfall som tagits fram i Frankrike och i Förenade kungariket⁴⁹ för vegetabiliska spilloljor innebär för det andra endast, om jag inte misstar mig, att det är möjligt att fastställa att denna typ av oljor upphör att vara avfall enbart när de behandlats kemiskt för att användas som biodrivmedel och, i Förenade kungariket, för att användas som bränsle vid uppvärmning i enskilda hushåll.⁵⁰ Även om det är varje enskild medlemsstat som inom ramen för sitt utrymme för skönsmåsig bedömning ska avgöra om villkoren för när avfall upphör att vara avfall är uppfyllda, kan de kriterier och beslut som andra medlemsstater antagit ändå ge viss ändamålsenlig vägledning.

a) Tillämpningen av artikel 6.1 a och b i direktiv 2008/98

66. I artikel 6.1 a och b i direktiv 2008/98 ställs som villkor för att avfall ska upphöra att vara avfall att det aktuella avfallet ska användas allmänt för specifika ändamål och att det ska finnas en marknad för eller en efterfrågan på avfallet. Dessa villkor tycks återspegla den rättspraxis som innebär att frågan om ett visst ämne är avfall beror på graden av sannolikhet för att det ska återanvändas, vilken blir högre om det är ekonomiskt fördelaktigt att återanvända det.⁵¹

67. I kommissionens dokument "Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste"⁵² anges, med rätta enligt min mening, att iakttagandet av nämnda villkor, som sinsemellan är förenade, kan prövas med hjälp av sådana indicier som förekomsten av fastställda marknadsvillkor i fråga om utbud och efterfrågan, ett kontrollerbart marknadspris för det aktuella ämnet, handelsspecifikationer eller handelsstandarder.

68. Den omständigheten att PNTE köpt in den vegetabiliska oljan för att använda den som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften är inte i sig skäl nog att dra slutsatsen att de aktuella villkoren är uppfyllda, tvärtom vad PNTE, den nederländska regeringen och kommissionen har anfört. Att dra en sådan slutsats vore att fastställa *antingen* att det räcker med en ansökan från en enda användare, med hänsyn till dess omfattning, för att villkoren ska vara uppfyllda *eller* att det finns en större marknad eller efterfrågan på kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor kopplad till denna användning.

⁴⁸ I artikel 6.1 a i direktiv 2008/98 anges att ämnet i fråga ska användas "för specifika ändamål". Huruvida villkoren i leden a–d i denna bestämmelse är uppfyllda är också i sig kopplat till varje enskild användning av ämnet.

⁴⁹ Se ovan punkt 53.

⁵⁰ I de franska bestämmelserna föreskrivs att mekaniskt bearbetade vegetabiliska oljor däremot kan upphöra att vara avfall för att tjäna som bränsle i vissa förbränningsanläggningar. Se artikel 3 b i förordningen av den 24 augusti 2016, jämförd med punkterna 2.1 och 2.2, avsnitt 2 i bilaga I till denna förordning.

⁵¹ Se, analogt, dom av den 18 april 2002, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, punkterna 36 och 37).

⁵² Juni 2012, s. 23 (nedan kallad kommissionens riktlinjer). Detta dokument, som visserligen inte är bindande, kan vägleda domstolen i tolkningen av direktiv 2008/98.

b) Tillämpningen av artikel 6.1 c i direktiv 2008/98

69. Villkoret i artikel 6.1 c i direktiv 2008/98 återspeglar rättspraxis enligt vilken avfall upphör att vara avfall när det till följd av ett återvinningsförfarande blir användbart på samma villkor som en råvara. Att detta villkor är uppfyllt innebär nämligen att avfallet, när det väl återvunnits, uppfyller gällande bestämmelser för råvaror som används för samma ändamål som det återvunna materialet.⁵³

70. Den omständigheten att den vegetabiliska oljan uppfyller den tekniska UNI-standard som gäller för flytande biobränslen är visserligen ett indicium på att nämnda villkor är uppfyllt men är inte i sig skäl nog att göra detta konstaterande nödvändigt.

71. Huruvida villkoret i artikel 6.1 c i direktiv 2008/98 är uppfyllt är som jag ser det i hög grad beroende av frågan om en förestrad vegetabilisk olja som inte har utvunnits ur avfall hör till någon av bränslekategorierna i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006. Ett jakande svar på denna fråga skulle styrka slutsatsen att den vegetabiliska oljan uppfyller de produktkrav som avses i artikel 6.1 c i direktiv 2008/98. Om det däremot vore förbjudet att använda någon form av kemiskt behandlad vegetabilisk olja, oavsett om den kommer från raffinerad jungfruolja (från energigrödor eller andra grödor) eller från bearbetning av spillolja, på ett sådant sätt, skulle det kunna tyda på att villkoret inte är uppfyllt.⁵⁴

72. I det senare fallet ska PNTE:s anspråk ses som ett bestridande av den produktregel som utgörs av detta förbud. Jag menar att artikel 6.1 i direktiv 2008/98 inte utgör någon rättslig grund för att bestrida de lagstiftningsval, i fråga om bland annat skyddsnivån för miljö och hälsa, som ligger bakom produktreglerna.

73. Frågan om en sådan bestämmelse är förenlig med unionsrätten ska då inte ställas mot bakgrund av direktiv 2008/98 utan mot bakgrund av den fria rörligheten för varor enligt artikel 34 FEUF. Bestämmelsen skulle nämligen, som PNTE har anfört, kunna utgöra hinder för den fria rörligheten för kemiskt behandlade vegetabiliska oljor genom att deras användning i ovan angivna anläggningar underordnas avfallsrättens stränga krav. Ett sådant hinder skulle endast vara tillåtet såvitt det motiveras, med hänsyn till medlemsstaternas stora utrymme för skönmässig bedömning när det i synnerhet gäller att bedöma riskerna med användning och hantering av avfall.⁵⁵

74. Som jag ser det innehåller inte beslutet om hänskjutande tillräckliga uppgifter för att domstolen ska kunna ta ställning i denna synnerligen komplicerade fråga. Den italienska regeringen har i synnerhet inte angett om skälet till att kemiskt behandlade vegetabiliska oljor inte tagits upp på förteckningen i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 enbart är risker förknippade med utsläpp från förbränningen eller om det även finns andra syften, till exempel att iaktta avfallshierarkin (genom att när så är aktuellt främja en återanvändning av avfallet i stället för en bearbetning i

⁵³ Se även, för ett liknande resonemang, kommissionens riktlinjer, s. 23.

⁵⁴ Enligt uppgifter i de handlingar som lagts fram för domstolen anges det i avsnitt 2 i ministerdekret nr 264 av den 13 oktober 2016 om vägledande kriterier för att det lättare ska kunna styrkas att det finns förutsättningar för att kvalificera tillverkningsrester som biprodukter och inte som avfall (GURI nr 38 av den 15 februari 2017) att biprodukter från bearbetning eller raffinering av vegetabilisk olja endast omfattas av bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 om de bearbetats fysikaliskt. Denna regel tycks tillämplig på jungfruoljor, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning. Det framgår däremot inte av handlingarna om en vegetabilisk olja som härrör från energigrödor får användas i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften när den har behandlats kemiskt.

⁵⁵ Se ovan punkt 83.

energiåtervinningssyfte⁵⁶) eller att främja användningen av vegetabiliska spilloljor som biodrivmedel i stället för som bränsle.⁵⁷ Domstolen har inte heller tillräckliga kunskaper för att avgöra om de aktuella bestämmelserna i det aktuella målet är proportionella med hänsyn till det eftersträlvade syftet eller syftena.

c) Tillämpningen av artikel 6.1 d i direktiv 2008/98

75. Artikel 6.1 d i direktiv 2008/98 återspeglar också tidigare rättspraxis genom att föreskriva att avfall endast kan upphöra att vara avfall såvitt användningen inte kommer att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.⁵⁸

76. Jag anser att den omständigheten att provinsen Cuneo inte bestritt PNTE:s bedömning att miljökonsekvenserna av ett utbyte av bränsle i det aktuella kraftvärmeverket i det nationella målet, från metangas till den vegetabiliska oljan, skulle få allmänt positiva följder, inte i sig kan styrka att detta villkor är uppfyllt.

77. Det är visserligen riktigt, som PNTE har framhållit, att det kan vara ekologiskt fördelaktigt med energiåtervinning av vegetabiliska spilloljor i och med att man kan göra sig av med avfall samtidigt som dessa oljor ersätter ett fossilt bränsle eller ett flytande biobränsle från energigrödor, vars miljökonsekvenser är omstridda på grund av att energigrödorna indirekt kan leda till en ändrad markanvändning.⁵⁹

78. Jag tvivlar dock på att det nödvändigtvis räcker att jämföra konsekvenserna av användningen av biobränsle från avfall med konsekvenserna av användningen av det utbytta bränslet med avseende på de utsläpp som normalt är förknippade med förbränning av det sistnämnda. Det handlar om att identifiera den relevanta jämförelsegrunden vid tillämpningen av artikel 6.1 d i direktiv 2008/98.

79. Enligt kommissionens riktlinjer krävs det för att detta villkor ska vara uppfyllt att det är fastställt att användningen av ämnet utan iakttagande av de regler som är tillämpliga på avfall inte föranleder negativa effekter på miljön och hälsan som *överstiger de negativa effekterna som uppstår om reglerna tillämpas*.⁶⁰ Det gäller således att jämföra miljö- och hälsorisken beroende på om det aktuella ämnet betraktas som avfall eller som en produkt som har upphört att vara avfall.

80. I det nu aktuella fallet framgår det av bifogade handlingar till PNTE:s och provinsen Cuneos skriftliga yttranden att de behöriga nationella myndigheterna medgett att miljökonsekvenserna av bränsleutbytet är positiva i och med att förändringen leder till mindre utsläpp än vid förbränning av metangas.⁶¹ Enligt dessa handlingar, och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, berör denna miljökonsekvensbedömning emellertid inte en eventuell miljöpåverkan till följd av förbränningen av den vegetabiliska oljan när det gäller möjliga utsläpp av andra föroreningar som kan

⁵⁶ Se artikel 4.1 i direktiv 2008/98.

⁵⁷ Jag vill understryka att varje medlemsstat enligt artikel 3.4 i direktiv 2009/28 ska se till att andelen energi från förnybara källor inom transportsektorn är minst 10 procent av sektorns slutliga energianvändning. Se även, analogt, dom av den 26 september 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punkterna 81 och 82), av vilken det framgår att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmåsig bedömning när det gäller att välja vilken biomassa de med hjälp av stödåtgärder vill främja som bränsle.

⁵⁸ Se ovan punkterna 38 och 39.

⁵⁹ Se särskilt skälen 4 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv [2009/28] (EUT L 239, 2015, s. 1) och skäl 81 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 328, 2018, s. 82).

⁶⁰ Kommissionens riktlinjer, s. 24.

⁶¹ Utsläpp av svaveloxider (SO_x), kväveoxider (NO_x), kolmonoxid (CO), ammoniak (NH₃) och partiklar.

vara förenade med förbränning av avfall. Den omständigheten att den vegetabiliska oljan uppfyller den tekniska UNI-standarderna för flytande bibränslen är på samma sätt inte nödvändigtvis någon garanti för att den inte medför miljö- och hälsorisker som specifikt är förenade med den omständigheten att den framställts genom en bearbetning av avfall.⁶²

81. Provinsen Cuneo och den italienska regeringen har under de förutsättningarna åberopat försiktighetsprincipen. De menar att det inte med en skälig grad av vetenskaplig säkerhet kan uteslutas att miljön eller människors hälsa påverkas allmänt negativt, av de skäl som anges ovan i punkt 31, om den vegetabiliska oljan används som bränsle i ett kraftvärmeverk.

82. PNTE och kommissionen har däremot gjort gällande att de italienska myndigheterna inte har visat vare sig att förbränning av den förestrade vegetabiliska oljan skadar miljön mer än förbränning av en mekaniskt bearbetad vegetabilisk olja eller att användningen av den förestrade vegetabiliska oljan som bränsle i ett kraftvärmeverk är skadligare än dess användning som biodrivmedel. De sistnämnda menar att denna avsaknad av bevis innebär att villkoret i artikel 6.1 d i direktiv 2008/98 ska anses vara uppfyllt.

83. Jag vill i detta sammanhang erinra om att medlemsstaterna enligt min mening har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra om villkoren för att avfallet ska upphöra att vara avfall är uppfyllda. Denna bedömning är i synnerhet beroende av de val som varje medlemsstat gör, i avsaknad av kriterier som fastställts på unionsnivå, såväl i fråga om vilken nivå på miljöskyddet som medlemsstaten vill uppnå⁶³ som i valet mellan de två syften som eftersträvas genom denna artikel.⁶⁴

84. En sådan bedömning görs dessutom ofta mot bakgrund av en hög grad av vetenskaplig osäkerhet vad gäller de miljörisker som är förenade med att vissa ämnen upphör att vara avfall. Jag menar att en medlemsstat – just enligt försiktighetsprincipen⁶⁵ – har rätt att fastställa vilken grad av säkerhet som ska krävas vad gäller avsaknad av betydande negativ inverkan på miljön eller människors hälsa, liksom vilken risknivå som ska anses godtagbar, för att tillåta att avfall upphör att vara avfall. Medlemsstatens beslut ska emellertid vila på en granskning av relevanta tekniska och vetenskapliga uppgifter, i och med att medlemsstaterna får lägga bevisbördan i frågan om villkoren för att avfall ska upphöra att vara avfall är uppfyllda på den innehavare av avfall som gör gällande att avfallet inte längre är avfall.⁶⁶

5. Slutsats i denna del

85. Min slutsats av övervägandena ovan är att artikel 6.1 och 6.4 i direktiv 2008/98 inte utgör hinder för den aktuella nationella lagstiftningen i det nationella målet, för det fallet att den hänskjutande domstolen anser att den nationella lagstiftaren inte gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor inte kan uppfylla villkoren i artikel 6.1 när de används som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften.

⁶² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, kommissionen/Italien (C-283/07, ej publicerad, EU:C:2008:763, punkt 62).

⁶³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punkt 46).

⁶⁴ Se ovan punkt 40.

⁶⁵ Se, analogt, bland annat dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkterna 60 och 82), dom av den 11 juli 2013, Frankrike/kommissionen (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punkt 143), och dom av den 9 juni 2016, Pesce m.fl. (C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 49).

⁶⁶ Se ovan punkt 44.

86. Samma sak gäller om den hänskjutande domstolen slår fast att den nationella lagstiftaren inte gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att en prövning av huruvida dessa villkor är uppfyllda, mot bakgrund av prövningens komplicerade och tekniska karaktär, förutsätter att kriterier för när avfall upphör att vara avfall antas för denna typ av oljor i en inhemsk allmängiltig rättsakt, förutsatt att förfarandet för antagande av en sådan rättsakt säkerställer effektiviteten av artikel 6.1 i direktiv 2008/98.

C. Den andra frågan: tolkningen av artikel 13.1 i direktiv 2009/28

87. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 i direktiv 2009/28 utgör hinder för den aktuella nationella lagstiftningen i det nationella målet i den del det enda sättet att ändra förteckningen över kategorier av bränslen från biomassa som får användas i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften, utan att omfattas av reglerna om energiåtervinning av avfall, är genom ett ministerdekret vars antagandeförfarande inte är samordnat med förvaltningsförfarandet för godkännande av ett ämne som härrör från biomassa för användning som bränsle.⁶⁷ Den hänskjutande domstolen har framhållit att förfarandet för antagande av ett sådant ministerdekret dessutom inte är förenat med säkra och transparenta tidsplaner.

88. Frågan rör förhållandet mellan, å ena sidan, de nationella förfarandena för erkännande av när avfall upphör att vara avfall enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/98 och, å andra sidan, de krav som ställs genom artikel 13.1 i direktiv 2009/28. Domstolen har nämligen anmodats att avgöra om, och i så fall i vilken mån, det har betydelse för vilka krav som ställs på medlemsstaterna när det gäller att bedöma om villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda att det ämne för vilket innehavaren vill att det ska fastställas att det upphört att vara avfall utgör ett flytande biobränsle i den mening som avses i artikel 2 h i detta direktiv.

89. Frågan innebär, mot bakgrund av den bedömning som jag föreslår som svar på den första tolkningsfrågan, att det *för det första* ska fastställas om artikel 13.1 i direktiv 2009/28 ändrar slutsatsen att medlemsstaterna, med förbehåll för en kontroll av huruvida en uppenbart oriktig bedömning har gjorts, får utesluta alla möjligheter att låta en viss typ av avfall upphöra att vara avfall, till exempel när avfallet genomgått en särskild bearbetning och/eller är avsett för en viss användning.

90. För *det andra* ska det klargöras om artikel 13.1 i direktiv 2009/28 innebär att en medlemsstat som anser att det endast är möjligt att pröva om villkoren för när avfall upphör att vara avfall är uppfyllda, trots att denna möjlighet inte automatiskt kan uteslutas, om det finns fastställda kriterier för denna typ av avfall, har ytterligare skyldigheter än att inrätta ett förfarande genom vilket effektivitetsprincipen iakttas och utarbetandet av sådana kriterier möjliggörs.

91. Jag anser att dessa frågor ska besvaras nekande.

92. För *det första* menar jag att bestämmelserna i nationell rätt enligt vilka vissa kategorier av avfall från biomassa inte upphör att vara avfall när de genomgått en viss behandling för att användas som bränsle ska ses som materiella villkor som reglerar användningen av vissa typer av förnybar energi. Sådana bestämmelser utgör inget hinder för ett godkännande av att avfallet i fråga används som förnybar energikälla. De innebär endast att denna användning omfattas av det regelverk som gäller för energiåtervinning av avfall. Jag anser, av de skäl som anförs nedan, att de materiella villkoren för användning av förnybar energi inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13.1 i direktiv 2009/28.

⁶⁷ Detta förfarande föreskrivs i artikel 5.1 i lagstiftningsdekret nr 28/2011, med hänvisning till artikel 12 i lagstiftningsdekret nr 387/2003. Förfarandet för ändring av förteckningen i bilaga X till del V i lagstiftningsdekret nr 152/2006 inrättades genom artikel 281.5 och 281.6 i detta dekret.

93. För *det andra* har den hänskjutande domstolens tvivel anknytning till frågan om förfarandet för godkännande av en anläggning som drivs med biomassa är förenligt med denna bestämmelse enbart i den mån förfarandet inte är samordnat med förfarandet för utarbetande av en inhemsk allmängiltig rättsakt som medger att det flytande biobränsle som den vill godkänna upphör att vara avfall. Den hänskjutande domstolen vill också veta om det sistnämnda förfarandet är nödvändigt och proportionellt. Jag menar, av samma skäl som anförs nedan, att de lagstadgade förfarandena för antagande av kriterier för när avfall upphör att vara avfall inte heller regleras genom artikel 13.1 i direktiv 2009/28.

94. Det framgår först och främst av *lydelsen* i första stycket i denna bestämmelse att de nationella reglerna för "godkännande, certifiering och licensiering" som gäller för anläggningar som producerar energi från förnybara energikällor och för omvandlingen av biomassa till energiprodukt ska vara "proportionella och nödvändiga."⁶⁸ Det andra stycket ålägger medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder avsedda att på ett icke uttömmande sätt konkretisera detta krav. Dessa specifika skyldigheter, som ska se mot bakgrund av det första stycket i nämnda bestämmelse, kan inte tolkas så, att de har ett bredare tillämpningsområde än det allmänna kravet på proportionalitet och nödvändighet som de är ett uttryck för.⁶⁹

95. Det följer även av *ursprunget* till artikel 13.1 i direktiv 2009/28 att detta allmänna krav ska tolkas så, att det enbart gäller bestämmelser av processuell karaktär. I förarbetena betonades nämligen att syftet med denna bestämmelse var att minska de administrativa hindren kopplade till förseningar, administrativa kostnader och osäkerhet om godkännande- och licensieringsförfarandena för projekt för exploatering av förnybar energi.⁷⁰

96. Denna tolkning bekräftas slutligen av *syftena* med och *den allmänna systematiken* i direktiv 2009/28.

97. Såsom framgår av artikel 1 innebär direktivet att det upprättas en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor. I detta syfte anger direktivet bindande nationella mål för totala andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga elanvändningen (brutto) och för andelen energi från förnybara energikällor inom transportsektorn. Dessa mål ska förverkligas för att det övergripande målet i sin tur ska förverkligas, att andelen energi som kommer från förnybara energikällor inom unionen ska uppgå till minst 20 procent år 2020.⁷¹

98. I förarbetena framhålls i detta avseende att lagstiftaren avsåg att bevara medlemsstaternas frihet att utveckla den sektor för förnybar energi som bäst lämpade sig för deras situation och således sätta ihop sin egen energimix utifrån sina egna prioriteringar,⁷² förutsatt att de uppfyllde de bindande nationella skyldigheter som de tilldelats.

⁶⁸ Samma lydelse används för övrigt i allt väsentligt i artikel 15.1 i direktiv 2018/2001. Detta direktiv är inte tillämpligt tidsmässigt (*ratione temporis*) på de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

⁶⁹ I motsats till vad kommissionen har gjort gällande ifrågasätts inte denna tolkning av hänvisningen, i rubriken till artikel 13 i direktiv 2009/28, till "regler och normer". Det framgår nämligen av punkterna 4–6 i denna artikel att hänvisningen avser byggregler och byggnormer, i vilka medlemsstaterna ska införa lämpliga åtgärder för att öka andelen förnybar energi i byggnader och främja användning av denna typ av energi. Hänvisningen innebär inte att punkt 1 i nämnda artikel utgör ett generellt villkor om proportionalitet som gäller för alla nationella bestämmelser om framställning och användning av förnybar energi.

⁷⁰ Se särskilt Commission Staff Working Document, The Support of Electricity from Renewable Energy Sources – Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources, 23 januari 2008 (SEC(2008) 57 final, s. 7). Se även Commission staff working document - Impact assessment – Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020 (SEC(2008) 85 final, s. 12).

⁷¹ Artikel 3.1 och bilaga I, del A, i direktiv 2009/28. Enligt artikel 3.2 i detta direktiv ska alla medlemsstater vidta effektivt utformade åtgärder som syftar till att säkerställa att andelen energi från förnybara energikällor är minst lika hög som den som anges i det vägledande förloppet i del B i bilaga I. I artikel 4.1 i nämnda direktiv anges att nationella planer ska antas för dessa åtgärder.

⁷² Se förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi av den 23 januari 2008 (KOM(2008) 19 slutlig, s. 12).

99. Denna beskrivning av syftena och den allmänna systematiken i direktiv 2009/28 ligger bakom synsättet i domen *Elecdey Carcelen m.fl.*⁷³ I den domen slog domstolen fast att artikel 13.1 e i detta direktiv enbart syftade till att fastställa kostnaderna för de administrativa förfarandena för godkännande, certifiering och licensiering och inte var avsedd att begränsa medlemsstaternas möjligheter att införa sådana skatter som en skatt på vindkraftverk. Domstolen underströk att medlemsstaterna visserligen är skyldiga att nå ett visst resultat enligt artikel 3.1 och 3.2 i nämnda direktiv, det vill säga att uppnå sina bindande nationella mål, men att de har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av åtgärder för att nå detta mål. Utifrån den synvinkeln medgav domstol att det inte var uteslutet att en sådan skatt skulle göra utvecklingen av vindkraft mindre attraktiv eller till och med bromsa dess utveckling. Domstolen menade emellertid att den aktuella skatten, även om den antogs kunna leda till att den berörda medlemsstaten åsidosatte sitt bindande nationella mål, på sin höjd skulle kunna innebära att denna medlemsstat åsidosatt denna resultatskyldighet. Åtgärden genom vilken skatten infördes kunde således inte i sig anses strida mot direktivet. Förutsättningen var dock att åtgärden inte stred mot de grundläggande friheterna enligt EUF-fördraget.⁷⁴

100. Resonemanget i denna dom tycks bekräfta att artikel 13.1 i detta direktiv inte kan tolkas så, att den begränsar medlemsstaternas rätt att genom icke processuella lagstiftningsåtgärder reglera utvecklingen av förnybar energi.

101. Som jag ser det avviker nämnda dom från det förhållningssätt som tillämpades i domen *Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura*,⁷⁵ som kommissionen åberopat till stöd för en motsatt tolkning än den som jag förespråkar. I den domen slog domstolen fast, i en tvist på vilken direktiv 2009/28 ännu inte var tillämpligt tidsmässigt (*ratione temporis*), att artikel 13 i detta direktiv utgjorde ett uttryck för den allmänna proportionalitetsprincipen i unionsrätten. Domstolen undersökte därför om nationella bestämmelser som innebar att vindkraftverk som inte var avsedda för självförsörjning inte fick installeras i Natura 2000-områden var förenliga med denna princip. Domen innebar att proportionalitetsprincipen enligt denna bestämmelse avsåg samtliga regler, såväl processuella som materiella, om framställning av förnybar energi. Detta synsätts tycks emellertid ha övergetts i domen *Elecdey Carcelen m.fl.*⁷⁶

102. Jag finner således att artikel 13.1 i direktiv 2009/28 inte utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att bestämmelserna i fråga om avfallsförbränning ska iakttas när kemiskt behandlade vegetabiliska spilloljor används som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften, åtminstone så länge ingenting annat föreskrivs i ett ministerdecret. Även om sådana bestämmelser skulle kunna innebära att det bindande nationella mål som tilldelats Italien inte uppnås (vilket inte anges i beslutet om hänskjutande), skulle det endast innebära att Italien åsidosätter sin resultatskyldighet.

103. Min slutsats påverkas inte av PNTE:s resonemang, enligt vilket de aktuella bestämmelserna i det nationella målet utgör ett åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2009/28 i den mån förteckningen över tillåtna bränslen i dessa bestämmelser inte är samordnad med definitionen av begreppet flytande biobränsle i de nationella införlivandebestämmelserna till artikel 2 h i detta direktiv.

⁷³ Dom av den 20 september 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 och C-221/16, EU:C:2017:705, punkterna 32–35 och punkterna 39 och 40).

⁷⁴ Jag påpekar ovan, i samband med behandlingen av den första tolkningsfrågan, att domstolen inte har tillräckliga uppgifter för att avgöra om en nationell lagstiftning, enligt vilken användning av förestrade vegetabiliska oljor som bränsle i en anläggning som ger upphov till utsläpp i luften ska iakttas bestämmelserna om förbränning av avfall, utgör ett oskäligt hinder för den fria rörligheten för varor enligt artikel 34 FEUF (se ovan punkterna 73 och 74).

⁷⁵ Dom av den 21 juli 2011 (C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 73).

⁷⁶ Dom av den 20 september 2017 (C-215/16, C-216/16, C-220/16 och C-221/16, EU:C:2017:705).

104. Min slutats påverkas inte heller av kommissionens resonemang vid förhandlingen, enligt vilket artikel 17.8 i direktiv 2009/28 utgör hinder för att en medlemsstat låter bestämmelserna om avfall omfatta förbränning av ett flytande biobränsle, till exempel den vegetabiliska oljan, som uppfyller hållbarhetskriterierna i punkt 1 i denna artikel.

105. Jag påpekar i detta avseende att artikel 2 h i direktiv 2009/28 endast fastställer begreppet flytande biobränslen, som används i andra bestämmelser i detta direktiv. I artikel 17.1 i nämnda direktiv föreskrivs särskilt hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

106. Tvärtemot vad kommissionen har anfört innebär harmoniseringen enligt artikel 17 i direktiv 2009/28, såsom framgår av lydelsen av artikel 17.8 och som domstolen redan har fastställt,⁷⁷ endast att det närmare anges vilka hållbarhetskriterier som gäller för biodrivmedel och flytande biobränslen för ”de syften som anges i punkt 1 a, b och c” i denna artikel. De syften som avses är dels beaktande av energi som framställs från dessa för att kontrollera i vilken mån en medlemsstat iakttar sina bindande nationella mål liksom sina skyldigheter i fråga om förnybar energi, dels ett eventuellt tillträde till ett nationellt finansiellt stöd för förbrukning av biodrivmedel.

107. Av detta följer, enligt domstolen, att artikel 17 i direktiv 2009/28 inte innebär att medlemsstaterna är skyldiga att ovillkorligt tillåta import av hållbara biodrivmedel från andra medlemsstater.⁷⁸ Jag menar, enligt samma resonemang, att bestämmelsen inte heller innebär att en medlemsstat måste möjliggöra en oinskränkt användning av hållbara biodrivmedel och flytande biobränsle, oavsett om de framställs i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat.

V. Förslag till avgörande

108. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte, Italien) på följande sätt:

- 1) Artikel 6.1 och 6.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv utgör inte hinder för sådana nationella bestämmelser som de aktuella i det nationella målet, som innebär att ett ämne som framställs genom kemisk behandling av vegetabiliska spilloljor ska betraktas som avfall när det används som bränsle i ett kraftvärmeverk och inte finns upptaget på förteckningen över kategorier av ämnen från biomassa som är godkända för detta ändamål och att denna förteckning endast kan ändras genom en inhemsk allmängiltig rättsakt. Detta gäller emellertid endast under förutsättning att den nationella lagstiftaren, utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, har slagit fast
 - att villkoren i artikel 6.1 i detta direktiv inte kan uppfyllas i fråga om vegetabiliska spilloljor när de genomgått en sådan behandling för detta ändamål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma, eller
 - att det endast är möjligt att pröva om dessa villkor är uppfyllda om det först i en inhemsk allmängiltig rättsakt antas kriterier för när avfall upphör att vara avfall för denna typ av avfall och att det förfarande för antagande av en sådan rättsakt som föreskrivs i nationell rätt säkerställer effektiviteten av artikel 6.1 i detta direktiv, bland annat genom att förfarandet är förenat med rimliga tidsfrister, kan inledas på begäran av innehavarna av det berörda avfallet och omfattar rättsmedel för det fallet att de behöriga nationella myndigheterna avslår en sådan begäran, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

⁷⁷ Se dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punkterna 28, 32 och 33) och dom av den 4 oktober 2018, L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, punkt 28). Se även skäl 94 i direktiv 2009/28.

⁷⁸ Dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 35).

- 2) Artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG utgör inte hinder för en sådan nationell lagstiftning som den aktuella i det nationella målet, vilken innebär att det nationella regelverket om energiåtervinning omfattar ett flytande biobränsle som framställts av avfall när det används som bränsle i ett kraftvärmeverk, vilket inte hör till någon av kategorierna på förteckningen över bränslen som godkänts för detta ändamål enligt denna lagstiftning, och att denna förteckning endast kan ändras genom en inhemsk allmängiltig rättsakt som antas genom ett förfarande som inte är samordnat med förfarandet för godkännande av det aktuella kraftvärmeverket.