Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r.[1]

Sprawa C-212/18

Prato Nevoso Termo Energy Srl
przeciwko
Provincia di Cuneo,
ARPA Piemonte,
przy udziale
Comune di Frabosa Sottana

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2008/98/WE – Odpady – Odpadowe oleje roślinne, które poddano obróbce chemicznej – Artykuł 6 ust. 1 i 4 – Utrata statusu odpadu – Warunki – Zakres uznania państw członkowskich – Dyrektywa 2009/28/WE – Promowanie energii ze źródeł odnawialnych – Wniosek o zezwolenie na wykorzystanie w instalacji służącej do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej, bez podlegania przepisom krajowym dotyczącym odzysku energii z odpadów, biopłynu wyprodukowanego z odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej – Oddalenie – Artykuł 13 ust. 1 – Procedura wydawania zezwoleń – Proporcjonalność

I. Wprowadzenie

1. W swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy) zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 6 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[2] oraz art. 13 dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE i 2003/30/WE[3].

2. Wniosek ten złożono w ramach sporu pomiędzy spółką Prato Nevoso Termo Energy Srl (zwaną dalej „PNTE") a Provincia di Cuneo (prowincją Cuneo, Włochy) dotyczącego oddalenia wniosku PNTE o wydanie zezwolenia na zmianę źródła zasilania elektrociepłowni prowadzonej przez PNTE poprzez zastąpienie dotychczas stosowanego metanu paliwem otrzymanym w wyniku poddania obróbce chemicznej odpadowych olejów roślinnych.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 16).

3. Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/98 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym korzystanie z takiego paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, podlega ograniczeniom normatywnym mającym zastosowanie do odzysku energii z odpadów, chyba że zostanie przyjęty dekret ministerialny, czyli ogólnie obowiązujący krajowy akt prawny, który stanowi inaczej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98 definiuje „odpady" jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany".

5. Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Utrata statusu odpadu", stanowi:

„1. Niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami w rozumieniu art. 3 pkt 1, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają ścisłe kryteria, opracowane zgodnie z następującymi warunkami:

a) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana [są powszechnie stosowane] do konkretnych celów;

b) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;

c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz

d) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

W koniecznych przypadkach kryteria obejmują wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i uwzględniają jakiekolwiek potencjalne niekorzystne oddziaływanie substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne.

2. Środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, odnoszące się do przyjęcia kryteriów określonych w ust. 1 i wyszczególniające rodzaje odpadów, do których kryteria te są stosowane, są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 39 ust. 2. Należy uwzględnić między innymi szczegółowe kryteria określające zniesienie statusu odpadu co najmniej w odniesieniu do kruszyw, papieru, szkła, metalu, opon i tekstyliów.

[…]

4. W przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury, o której mowa w ust. 1 [i 2], państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa […]".

6. Artykuł 2 lit. h) dyrektywy 2009/28 definiuje „biopłyny" jako „ciekłe paliwa dla celów energetycznych, innych niż w transporcie, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, produkowane z biomasy".

7. Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedury administracyjne, przepisy i kodeksy", stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, że wszelkie krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które są stosowane w elektrowniach wytwarzających energię elektryczną, energię ciepła lub chłodu z odnawialnych źródeł energii oraz [w] związanej z nimi infrastruktur[ze] sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz w procesie przekształcania biomasy w biopaliwa lub inne produkty energetyczne, są proporcjonalne i niezbędne.

Państwa członkowskie podejmują w szczególności właściwe kroki niezbędne do zapewnienia:

a) z zastrzeżeniem różnic między państwami członkowskimi pod względem struktury administracyjnej i organizacji – wyraźnego określenia i koordynacji obowiązków administracyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, w tym planowania przestrzennego, łącznie z przejrzystymi terminami rozpatrywania wniosków dotyczących planowania i budowy;

b) udostępniania na odpowiednim poziomie wyczerpujących informacji na temat rozpatrywania wniosków o pozwolenie, [certyfikację] i koncesjonowania [licencję odnośnie do] instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych oraz na temat pomocy udzielanej wnioskodawcom;

c) usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych na odpowiednim poziomie administracyjnym;

d) obiektywności, przejrzystości, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru zasad autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania oraz uwzględnienia w nich charakterystyki poszczególnych technologii energii odnawialnej;

e) przejrzystości i zasadności w odniesieniu do kosztów opłat administracyjnych uiszczanych przez konsumentów, planistów, architektów, konstruktorów, instalatorów sprzętu i systemów oraz dostawców; oraz

f) ustanowienia uproszczonych i mniej kłopotliwych procedur autoryzacji, w tym procedury prostego powiadamiania, jeśli pozwalają na to obowiązujące ramy regulacyjne, dla mniejszych projektów oraz w stosownych przypadkach dla zdecentralizowanych urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych".

B. Prawo włoskie

8. Artykuł 184 ter ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie przepisów w dziedzinie środowiska [4] transponuje do prawa włoskiego art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

9. Artykuł 268 lit. eee-bis) tego dekretu definiuje jako „paliwo" „jakiekolwiek ciało stałe, płynne lub gazowe, które w myśl załącznika X do części V jest przeznaczone do wykorzystania w produkcji energii poprzez spalanie, z wyjątkiem odpadów […]".

10. Artykuł 293 ust. 1 tego dekretu stanowi, że „w instalacjach podlegających przepisom tytułu I i tytułu II części V, w tym w cywilnych instalacjach cieplnych, których moc jest niższa niż wartość progowa, mogą być wykorzystywane wyłącznie paliwa, które są przewidziane dla tych kategorii instalacji w załączniku X do części V, na warunkach w nim określonych. Materiały

4 Dodatek zwyczajny do GURI nr 96 z dnia 14 kwietnia 2006 r. (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 152/2006").

i substancje wymienione w załączniku X do części V niniejszego dekretu nie mogą być wykorzystywane jako paliwa w rozumieniu niniejszego tytułu, jeżeli stanowią odpady w rozumieniu części IV niniejszego dekretu. Spalanie materiałów i substancji, które nie są zgodne z załącznikiem X do części V niniejszego dekretu lub które w każdym razie stanowią odpady […], podlega obowiązującym przepisom dotyczącym odpadów".

11. Załącznik X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006 wymienia w sekcji 4 w tytule II paliwa pochodzące z biomasy, które mogą być wykorzystywane do wytwarzania energii, w następujący sposób:

„a) materiał roślinny wytwarzany z dedykowanych upraw;

b) materiał roślinny wytwarzany wyłącznie poprzez obróbkę mechaniczną, mycie wodą lub suszenie niededykowanych upraw rolnych;

c) materiał roślinny wytwarzany poprzez działania gospodarki leśnej, pielęgnację lasu i przycinanie;

d) materiał roślinny wytwarzany poprzez obróbkę wyłącznie mechaniczną i obróbkę powietrzem, parą lub wodą, również podgrzaną drewnem pierwotnym, składający się z kory, trocin, wiórów, zrębków, okrawków i kłód drewna pierwotnego, granulatów i ścinek drewna pierwotnego, granulatów i ścinek korka pierwotnego, kłód, niezanieczyszczonych zanieczyszczeniami;

e) materiał roślinny wytwarzany poprzez obróbkę wyłącznie mechaniczną, mycie wodą lub suszenie produktów rolnych;

f) oliwa z wytłoczyn oliwek […];

g) ług czarny otrzymywany w papierniach […];

h) surowe lub rafinowane produkty składające się głównie z glicerydów pochodzenia zwierzęcego, sklasyfikowane […] jako produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, które mogą być wykorzystane w procesie spalania […]".

12. Zgodnie z art. 281 ust. 5 i 6 tego dekretu zmiany i uzupełnienia załączników do części V tego dekretu „przyjmuje się w drodze dekretu ministra ds. środowiska oraz ochrony terytorium i morza [zwanego dalej »ministrem środowiska«] w porozumieniu z ministrem zdrowia, ministrem ds. rozwoju gospodarczego i, w ramach jego właściwości, z ministrem ds. infrastruktury i transportu, po zasięgnięciu opinii wspólnej konferencji […]".

13. Artykuł 2 ust. 1 lit. h) dekretu ustawodawczego nr 28 z dnia 3 marca 2011 r.[5] transponuje do prawa włoskiego art. 2 lit. h) dyrektywy 2009/28.

14. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tego dekretu „[…] budowa i eksploatacja instalacji do wytwarzania energii elektrycznej zasilanych energią ze źródeł odnawialnych, związane z nimi roboty i infrastruktury niezbędne do budowy oraz eksploatacji instalacji, a także istotne modyfikacje samych instalacji podlegają jednolitemu zezwoleniu, o którym mowa w art. 12 dekretu ustawodawczego nr 387 z dnia 29 grudnia 2003 r.[6]".

5 Dodatek zwyczajny nr 81 do GURI nr 71 z dnia 28 marca 2011 r. (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 28/2011").

6 Dekret ustawodawczy dokonujący transpozycji dyrektywy 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 387/2003") (dodatek zwyczajny nr 17 do GURI nr 25 z dnia 31 stycznia 2004 r.).

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

15. PNTE prowadzi elektrociepłownię zasilaną metanem. W dniu 8 listopada 2016 r. spółka ta wniosła do prowincji Cuneo o wydanie jej na podstawie art. 12 dekretu ustawodawczego nr 387/2003 zezwolenia na zmianę źródła zasilania tej elektrociepłowni. PNTE pragnie zastąpić metan olejem roślinnym produkowanym przez spółkę ALSO Srl, pochodzącym z gromadzenia i obróbki chemicznej zużytych olejów do smażenia, odpadów po rafinacji olejów roślinnych i odpadów po czyszczeniu zbiorników do przechowywania tych materiałów (zwanym dalej „olejem roślinnym").

16. ALSO posiada zezwolenie na wprowadzenie do obrotu oleju roślinnego jako produktu, który przestał być odpadem w rozumieniu art. 184 ter dekretu ustawodawczego nr 152/2006, pod warunkiem że posiada on cechy fizykochemiczne wskazane w tym zezwoleniu oraz że w dokumentach handlowych umieszczono wzmiankę „produkt powstały w wyniku odzysku odpadów z wyłącznym przeznaczeniem do produkcji biodiesla".

17. Spółce PNTE odmówiono żądanego zezwolenia na tej podstawie, że olej roślinny nie zalicza się do żadnej z kategorii paliw dopuszczonych w instalacjach, które generują emisje do atmosfery, przewidzianych w wykazie zawartym w sekcji 4 części II załącznika X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006. Jedynymi olejami roślinnymi objętymi tymi kategoriami są bowiem oleje pochodzące z upraw dedykowanych lub wyprodukowane przy użyciu metod wyłącznie mechanicznych. W związku z tym Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo) doszła do wniosku, że zgodnie z art. 293 ust. 1 tego dekretu olej roślinny należy uznać za odpad.

18. PNTE zaskarżyła tę decyzję do Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalnego sądu administracyjnego dla Piemontu). Na poparcie swojej skargi PNTE podnosi, że otrzymana przez nią odmowa narusza niektóre przepisy dyrektyw 2008/98 i 2009/28.

19. W tym kontekście ów sąd zauważa, że zgodnie z art. 293 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 152/2006 w związku z załącznikiem X do części V tego dekretu organ administracji, do którego wpłynął wniosek PNTE o wydanie zezwolenia, był zobowiązany do potraktowania oleju roślinnego jako odpadu.

20. Taki wniosek był nieunikniony, mimo że olej roślinny jest przede wszystkim zgodny z normą techniczną UNI/TS 11163: 2009 dotyczącą „biopaliw ciekłych, olejów i tłuszczów zwierzęcych i roślinnych, ich półproduktów oraz produktów pochodnych – Klasyfikacja i specyfikacje dla celów zastosowania energetycznego", czego organ administracji nie kwestionuje[7].

21. Następnie – zdaniem tego sądu istnieje odrębny rynek oleju roślinnego jako paliwa, o czym świadczy zamiar PNTE, aby go nabyć w celu zasilenia elektrociepłowni będącej przedmiotem postępowania głównego.

22. Wreszcie sąd odsyłający uważa, że nie wydaje się, by zastąpienie metanu olejem roślinnym na potrzeby zasilania tej instalacji mogło, ogólnie rzecz biorąc, zaszkodzić środowisku. W ramach procedury wydawania zezwoleń PNTE przedstawiła sprawozdanie techniczne, które wskazuje, że bilans środowiskowy tego zastąpienia jest w całości pozytywny, czego organ administracji nie zakwestionował.

7 Pragnę zauważyć, że Ente Nazionale di Normazione (UNI) (krajowy instytut normalizacyjny, Włochy) jest niekomercyjnym podmiotem prywatnym, który opracowuje, publikuje i promuje dobrowolne normy techniczne w sektorach przemysłu, handlu i usług. UNI reprezentuje Włochy w Europejskim Komitecie Normalizacyjnym (CEN) i Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO) (zob. http://www.uni.com/ oraz https://www.iso.org/fr/member/1823.html).

23. Ponadto sąd ten zauważa, że procedura wydawania zezwoleń dla instalacji produkujących energię z biomasy, przewidziana przepisami dekretów ustawodawczych nr 28/2011 i nr 387/2003, nie jest skoordynowana z procedurą zmiany załącznika X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006. Zgodnie z art. 281 ust. 5 i 6 tego dekretu załącznik ów może zostać zmieniony wyłącznie dekretem ministra środowiska działającego w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami.

24. Definicja pojęcia „paliwa" przewidziana w art. 268 lit. eee-bis) rzeczonego dekretu również nie jest zharmonizowana z definicją pojęcia „biopłynów" przewidzianą w art. 2 lit. h) dekretu ustawodawczego nr 28/2011, który transponuje art. 2 lit. h) dyrektywy 2009/28.

25. Z tych względów Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu) postanowieniem z dnia 14 lutego 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 marca 2018 r., zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 6 dyrektywy [2008/98], a w każdym razie zasada proporcjonalności stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie zawarte w art. 293 dekretu ustawodawczego nr 152/2006 oraz w art. 268 lit. eee-bis) dekretu ustawodawczego nr 152/2006, które stanowią, że należy uznać za odpad – również w ramach postępowania o wydanie zezwolenia na elektrownię zasilaną biomasą – biopłyn, który spełnia wymagania techniczne w tym zakresie i który jest wymagany do celów produkcyjnych jako paliwo, jeśli wspomniany biopłyn nie jest ujęty w ust. 1 sekcji 4 w części II załącznika X do części V dekretu ustawodawczego [nr 152/2006], i to niezależnie od przeprowadzenia oceny negatywnego oddziaływania na środowisko lub istnienia jakichkolwiek zastrzeżeń dotyczących właściwości technicznych produktu podniesionych w ramach postępowania o wydanie zezwolenia?

2) Czy art. 13 dyrektywy [2009/28], a w każdym razie zasady proporcjonalności, przejrzystości i uproszczenia stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie zawarte w art. 5 dekretu ustawodawczego nr 28/2011 w zakresie, w jakim nie przewiduje ono, w przypadku gdy wnioskodawca wnosi o wydanie zezwolenia na wykorzystanie biomasy jako paliwa w instalacji, która powoduje emisje do atmosfery, żadnej koordynacji z postępowaniem o wydanie zezwolenia na takie wykorzystanie paliwa przewidzianym w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006, ani też możliwości dokonania oceny in concreto rozwiązania proponowanego w ramach jednego postępowania o wydanie zezwolenia oraz w świetle wcześniej określonych specyfikacji technicznych?".

26. Uwagi na piśmie przedstawiły Trybunałowi PNTE, Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo), rządy włoski i niderlandzki oraz Komisja Europejska. PNTE, rząd włoski oraz Komisja były reprezentowane na rozprawie w dniu 13 lutego 2019 r.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

27. Jak wynika z postanowienia odsyłającego i z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, olej roślinny jest wytwarzany w drodze obróbki chemicznej przez estryfikację, w szczególności, pewnych zużytych olejów spożywczych [8]. Bezsporne jest, że przed tą obróbką chemiczną oleje te stanowiły odpady w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98.

28. ALSO otrzymała zezwolenie, na podstawie którego olej roślinny uzyskany w wyniku takiej obróbki może być sprzedawany jako produkt, który utracił status odpadu, do zastosowań związanych z produkcją biodiesla (czyli biopaliwa używanego w silnikach Diesla) [9]. Zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym PNTE nabyła olej roślinny i chce wykorzystać go w innym celu, to jest jako paliwo w instalacji kogeneracyjnej należącej do kategorii instalacji, które generują emisje do atmosfery.

29. Zgodnie z art. 268 lit. eee-bis) i art. 293 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 152/2006 w związku z załącznikiem X do części V wspomnianego dekretu (zwanymi dalej łącznie „ustawodawstwem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym") spalanie olejów roślinnych pochodzących z obróbki chemicznej odpadów w instalacjach należących do tej kategorii podlega przepisom krajowym dotyczącym odzysku energii z odpadów. Sytuacja taka obowiązuje do czasu ewentualnego wprowadzenia przez dekret ministerialny olejów tego typu do wykazu znajdującego się w tym załączniku. Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo) podkreśliła, że odzysk energii z odpadów wymaga szczególnego zezwolenia i podlega ścisłym zasadom dotyczącym w szczególności ograniczeń emisji do atmosfery.

30. Pominięcie odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej w wykazie kategorii paliw, które mogą być wykorzystywane w instalacji wytwarzającej takie emisje poza systemem odzysku energii z odpadów, skutkuje wyłączeniem jakiejkolwiek indywidualnej dla danego przypadku oceny utraty statusu odpadu przez te oleje w razie ich przeznaczenia do tego rodzaju zastosowań. Postanowienie odsyłające nie precyzuje względów uzasadniających to wykluczenie, mimo że utrata statusu odpadu przez rzeczone oleje może zostać stwierdzona w wyniku indywidualnego badania, gdy są one używane do produkcji biodiesla. Wyjaśnienia przedstawione przez sąd odsyłający wskazują, że uważa on, iż wybór ten nie jest oparty na ocenie ryzyka dla środowiska naturalnego i zdrowia związanego ze spalaniem olejów tego typu w instalacji, która generuje emisje do atmosfery.

31. Natomiast Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo) i rząd włoski powołują się na względy dotyczące ochrony środowiska i zdrowia na poparcie niewłączania odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej do omawianego wykazu. Zasadniczo podnoszą one, że w przypadku gdy takie oleje są spalane w tego rodzaju instalacji, odczynniki chemiczne, które zawierają, są uwalniane do

8 PNTE podnosi, że olej roślinny jest produkowany z surowca, który przestał być odpadem, nazywanego klarownym olejem kwaśnym (OAL), który to surowiec jest wytwarzany przez ALSO z odpadów. Ta wersja faktów różni się znacznie od wersji wynikającej zarówno z postanowienia odsyłającego, jak i z zezwolenia wydanego na rzecz ALSO. Z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd odsyłający, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny istotnych okoliczności, zezwolenie to wskazuje, że w pierwszej instalacji ALSO wytwarza OAL z różnych odpadów innych niż zużyte oleje spożywcze. OAL jest wykorzystywany w drugiej instalacji do produkcji estryfikowanego oleju roślinnego. W trzeciej instalacji ALSO wytwarza odrębny olej roślinny ze zużytych olejów do smażenia. Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez sąd odsyłający – i nadal z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez ów sąd – olej roślinny będący przedmiotem postępowania głównego nie odpowiada, jak się wydaje, olejowi wytwarzanemu z OAL. W każdym razie, jak wyjaśnię w pkt 63 i 64 niniejszej opinii, okoliczność, że odpad przestał być odpadem w kontekście określonego sposobu wykorzystania (takiego jak produkcja biopaliw), nie oznacza, że utracił on ten status w odniesieniu do innych zastosowań (np. jako paliwo w instalacji kogeneracyjnej).

9 PNTE twierdzi, że owo ograniczenie dotyczące wykorzystania produktu dotyczy wyłącznie OAL. Natomiast zezwolenie wydane ALSO przewiduje, że olej roślinny może być sprzedawany w sektorze energetycznym bez ograniczeń. Ta wersja zdarzeń nie odpowiada wersji przedstawionej w postanowieniu odsyłającym. Pragnę zauważyć w tym względzie, że – z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd odsyłający – wydaje się, iż zezwolenie to nie ogranicza do OAL obowiązku wskazania w dokumentach handlowych, że produkty pochodzące z instalacji ALSO są przeznaczone do wykorzystania jako biodiesel.

atmosfery w znacznie większych proporcjach niż w przypadku, gdyby zostały one spalone jako składnik biodiesla w silniku wysokoprężnym. Dostępne prace naukowe nie wykluczają braku zagrożenia dla środowiska naturalnego lub dla zdrowia ludzkiego związanego ze spalaniem estryfikowanych olejów roślinnych w instalacjach, które generują emisje do atmosfery. Zagrożenie to jest potencjalnie wyższe od tego, które wiąże się z wykorzystaniem olejów tego rodzaju do produkcji biodiesla. PNTE i Komisja kwestionują zasadność tego uzasadnienia.

32. Rozważania te stanowią podstawę mojej analizy pytań prejudycjalnych.

B. W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego wykładni art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/98

1. Uwagi wstępne

33. Pierwsze pytanie prejudycjalne odnosi się do zgodności z art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/98 przepisów krajowych, które uniemożliwiają organom rozpatrującym wniosek o zezwolenie na wykorzystywanie jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, substancji otrzymanej z przetwarzania odpadów z biomasy, takich jak odpadowe oleje roślinne poddane obróbce chemicznej, dokonanie oceny w świetle jej charakterystyki technicznej i wpływu na środowisko, czy substancja ta utraciła status odpadu, w sytuacji gdy nie zalicza się ona do żadnej z kategorii wpisanych do wykazu paliw dopuszczonych w instalacji tego typu na podstawie tychże przepisów krajowych.

34. W tym względzie pragnę przypomnieć, że stwierdzenie, zgodnie z którym odpad utracił ów status, może zostać dokonane na trzy odrębne sposoby. *Po pierwsze*, stwierdzenie to może wynikać z zastosowania kryteriów utraty statusu odpadu dotyczących określonych kategorii odpadów i zdefiniowanych na szczeblu Unii na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/98[10]. *Po drugie*, w braku takich kryteriów stwierdzenia tego można dokonać w drodze decyzji wydanej „odrębnie w każdym przypadku" – to znaczy decyzji indywidualnej dotyczącej określonych strumieni odpadów odzyskiwanych w określonej instalacji – przez państwo członkowskie na podstawie art. 6 ust. 4 tej dyrektywy. *Po trzecie*, jak wynika z wyroku Tallinna Vesi[11], w braku kryteriów przewidzianych na poziomie Unii przepis ten upoważnia państwa członkowskie do samodzielnego opracowania kryteriów, zgodnie z którymi odpady należące do danej kategorii tracą status odpadu na podstawie ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego[12].

35. W niniejszym przypadku kryteria dotyczące utraty statusu odpadu nie zostały ustalone w odniesieniu do odpadowych olejów roślinnych ani na poziomie Unii, ani na poziomie krajowym. Ustawodawstwo krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi ponadto przeszkodę dla jakiejkolwiek indywidualnej dla danego przypadku oceny utraty statusu odpadu przez owe oleje w sytuacji, gdy zostały one poddane obróbce chemicznej i są przeznaczone do zastosowania jako paliwo

10 Na podstawie tego przepisu do dzisiaj przyjęto rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z dnia 31 marca 2011 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy [dyrektywy 2008/98] (Dz.U. 2011, L 94, s. 2), rozporządzenie Komisji (UE) nr 1179/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie [dyrektywy 2008/98] (Dz.U. 2012, L 337, s. 31), a także rozporządzenie Komisji (UE) nr 715/2013 z dnia 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem na podstawie [dyrektywy 2008/98] (Dz.U. 2013, L 201, s. 14).

11 Wyrok z dnia 28 marca 2019 r. (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 24, 25).

12 Uprawnienie to jest obecnie wyraźnie przewidziane w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2008/98 w brzmieniu zmienionym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą [dyrektywę 2008/98] (Dz.U. 2018, L 150, s. 109), która weszła w życie po zaistnieniu okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym.

w instalacji, która generuje emisje do atmosfery [13]. Utrata przez nie statusu odpadu wymaga bowiem uprzedniego wydania dekretu ministerialnego, który umieściłby je w wykazie paliw dopuszczonych do takich zastosowań, poza systemem mającym zastosowanie do spalania odpadów, precyzując w stosownym przypadku kryteria, jakie należy w tym celu spełnić.

36. W tym kontekście pierwsze pytanie prejudycjalne wymaga od Trybunału ustalenia, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – w przypadku braku określenia kryteriów dotyczących utraty statusu odpadu na szczeblu Unii lub na poziomie krajowym w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów państwo członkowskie jest zobowiązane umożliwić w danym przypadku indywidualną ocenę utraty statusu odpadu dla określonych strumieni odpadów tego typu. Chociaż Trybunał orzekł już, że art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 daje państwom członkowskim coś więcej niż zwykłe uprawnienie do zbadania, czy niektóre odpady utraciły ten status, i do ewentualnego stwierdzenia utraty statusu odpadu (część 2), należy uściślić zakres uznania, jakim one dysponują w tym zakresie (część 3) w celu umożliwienia sądowi odsyłającemu dokonania oceny zgodności ustawodawstwa krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym z tym przepisem (część 4).

2. W przedmiocie ciążącego na państwach członkowskich obowiązku nietraktowania jako odpadów substancji, które utraciły ów status

37. Brzmienie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 może sugerować, poprzez użycie słowa „mogą", że stwierdzenie utraty statusu odpadu przez odpady, które nie należą do kategorii objętej zakresem kryteriów określonych na szczeblu Unii, jest pozostawione uznaniu każdego państwa członkowskiego. Wykładnia ta nie odpowiada jednak wykładni wynikającej z orzecznictwa Trybunału. Jak Trybunał podkreślił niedawno w wyroku Tallinna Vesi [14], przy braku takich kryteriów państwa członkowskie są zobowiązane stwierdzić utratę statusu odpadu przez odpad „poddany procesowi odzysku pozwalającemu na jego użytkowanie bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska".

38. Takie podejście podąża tropem orzecznictwa sprzed wprowadzenia pojęcia „utraty statusu odpadu" przy przyjmowaniu dyrektywy 2008/98. Wspomniane orzecznictwo, którego źródło znajduje się w wyroku ARCO Chemie Nederland i in. [15], określiło już test oparty na wykładni pojęcia „odpadu" [16] – które to pojęcie zakłada działanie, zamiar lub obowiązek pozbycia się danej substancji – pozwalający na odróżnienie odpadu od substancji, która utraciła ten status w wyniku czynności odzyskiwania [17].

39. W tym wyroku i później Trybunał orzekł, że w przypadku gdy odpady są przedmiotem pełnego odzysku prowadzącego do uzyskania przez daną substancję takich samych właściwości i cech co surowiec, w związku z czym może być ona wykorzystywana z zastosowaniem tych samych zasad ostrożności wobec środowiska, substancja ta traci status odpadu. Jest tak jednak tylko o tyle, o ile jej

13 Akta przedłożone Trybunałowi nie zawierają żadnej informacji wskazującej na to, że przepisy będące przedmiotem postępowania głównego miałyby w praktyce ten sam skutek w odniesieniu do innych paliw będących „kandydatami" do utraty statusu odpadu. W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że kategorie paliw wymienione w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006 są zdefiniowane w sposób szczególnie szeroki. Chociaż PNTE uważa, że trzeba było długo czekać na dodanie do tej listy estryfikowanych olejów roślinnych w drodze dekretu ministerialnego, nie wiadomo, czy takie zastrzeżenie odnosi się też do innych paliw wytworzonych z odpadów.

14 Wyrok z dnia 28 marca 2019 r. (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 27).

15 Wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. (C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, pkt 94, 96).

16 Zobacz art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98, który zasadniczo powtarza definicję pojęcia „odpadu" przewidzianą w aktach poprzedzających tę dyrektywę.

17 Zgodnie z art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98 „odzysk" oznacza „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji […]". Załącznik II do tej dyrektywy zawiera niewyczerpujący wykaz procesów odzysku, wśród których znajduje się wykorzystanie jako paliwo. Pojęcie „recyklingu" jest z kolei zdefiniowane w art. 3 pkt 17 wspomnianej dyrektywy jako „jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach", przy czym pojęcie to „nie obejmuje odzysku energii [ani] ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk".

posiadacz nie pozbywa się jej i nie ma zamiaru ani obowiązku pozbycia się jej [18]. W szeregu późniejszych wyroków Trybunał stosował te zasady w celu ustalenia, od którego momentu odzysk odpadu – poprzez recykling [19] lub ponowne przetworzenie w celu zastosowania jako paliwa [20] – zostaje uznany za pełny.

40. Podejście, zgodnie z którym uznanie utraty statusu odpadów przez odpady, które poddano pełnemu odzyskowi, jest czymś więcej niż zwykłym uprawnieniem pozostawionym uznaniu państw członkowskich, daje się zrozumieć również w świetle celów dyrektywy 2008/98. Jak wynika w szczególności z jej art. 1 i z motywów 6–9, realizowany przez tę dyrektywę cel polegający na ochronie środowiska naturalnego ma dwa aspekty: z jednej strony zapobieganie negatywnemu wpływowi odpadów i zmniejszanie tego wpływu, a z drugiej strony poprawę efektywności gospodarowania zasobami. Z tego punktu widzenia Trybunał wielokrotnie orzekał, że pojęcie „odpadu" należy interpretować szeroko [21], w celu ochrony środowiska naturalnego w pierwszym z tych aspektów. Zakres tego pojęcia nie powinien jednak zostać rozszerzony tak, by zniechęcał do odzysku odpadów i w ten sposób utrudniał realizację celu polegającego na ochronie środowiska w ramach drugiego aspektu. Tymczasem brak pewności co do statusu odpadu, który przeszedł proces odzysku, może zachęcić posiadaczy odpadów do ich unieszkodliwiania, z naruszeniem hierarchii postępowania z odpadami [22], zamiast do ich odzyskiwania [23].

41. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98, zmienionej dyrektywą 2018/851, przewiduje obecnie, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek „podejmowania odpowiednich środków" w celu zapewnienia, by odpady, które poddano procesowi odzysku, przestawały być uznawane za odpady, pod warunkiem przestrzegania ustanowionych w niej warunków [24].

42. Uważam, że ta zmiana legislacyjna nie stanowi zerwania z wcześniejszym systemem, lecz raczej wzmocnienie spoczywającego już na państwach członkowskich obowiązku uznania utraty statusu odpadu przez substancje, które były przedmiotem pełnego odzysku [25]. Jak wynika w szczególności z motywu 17 dyrektywy 2018/851, wzmocnienie to ma na celu zwiększenie pewności prawa w interesie podmiotów obecnych na rynku surowców wtórnych w celu ułatwienia przejścia do gospodarki obiegu zamkniętego.

18 Zobacz wyroki: z dnia 18 kwietnia 2002 r., Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, pkt 46); z dnia 22 grudnia 2008 r., Komisja/Włochy (C-283/07, niepublikowany, EU:C:2008:763, pkt 61). Taka wykładnia pojęcia „odpadów" wynika moim zdaniem z faktu, że czynność pozbycia się substancji może polegać na poddaniu jej procesowi odzysku [zob. w szczególności wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 26, 27)]. Jeżeli proces ten zostanie ukończony, a wynikająca z niego substancja może zostać wykorzystana bez zagrożenia dla środowiska lub zdrowia, to jej posiadacz, co do zasady, nie pozbywa się już jej. Chociaż okoliczność, że odpady zostały poddane pełnemu odzyskowi, stanowi zatem poważną i często determinującą poszlakę utraty statusu odpadu, Trybunał zasygnalizował jednak, że nie można wykluczyć – mimo że możliwość ta jest względnie teoretyczna [zob. opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2002:420, pkt 104)] – iż ich posiadacz pozbywa się ich, zamierza lub ma obowiązek pozbyć się ich pomimo tego odzysku.

19 Zobacz wyroki: z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 67, 68, 75); z dnia 11 listopada 2004 r., Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, pkt 52).

20 Zobacz wyroki: z dnia 4 grudnia 2008 r., Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, pkt 35, 36); a także z dnia 25 lutego 2010 r., Lahti Energia (C-209/09, EU:C:2010:98, pkt 18–21), rozpatrywane łącznie. Zobacz także, a contrario, wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Komisja/Włochy (C-283/07, niepublikowany, EU:C:2008:763, pkt 62).

21 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 18 kwietnia 2002 r., Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, pkt 23); z dnia 24 czerwca 2008 r., Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, pkt 44); z dnia 12 grudnia 2013 r., Shell Nederland (C-241/12 i C-242/12, EU:C:2013:821, pkt 53).

22 Zobacz art. 4 dyrektywy 2008/98.

23 Zobacz podobnie: 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 grudnia 2005 r. [SEC(2005) 1681, s. 9, 17].

24 Zgodnie z motywem 17 dyrektywy 2018/851 środki te mogą obejmować „przyjęcie przepisów transponujących te warunki, poparte procedurami ich wdrażania, takimi jak ustanowienie kryteriów utraty statusu odpadów dla danego materiału i konkretnego zastosowania, dokumenty zawierające wytyczne, decyzje w poszczególnych przypadkach oraz inne procedury doraźnego stosowania zharmonizowanych warunków ustanowionych na poziomie Unii".

25 Zawsze – chyba że ich posiadacz pozbywa się ich lub inne okoliczności wskazują na zamiar, a nawet obowiązek pozbycia się ich.

43. Wyjaśnienia wymaga jednak zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy ocenie na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98, czy dany rodzaj odpadów lub określony strumień odpadów może, po przeprowadzeniu procesu odzysku, być wykorzystywany bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska naturalnego.

3. W przedmiocie zakresu uznania państw członkowskich przy ustalaniu, czy odpad przestał być odpadem

44. Jak Trybunał stwierdził w wyroku Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [26], brzmienie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 wskazuje, że w braku kryteriów utraty statusu odpadu ustalonych na szczeblu Unii państwa członkowskie powinny decydować, czy niektóre odpady utraciły ten status, w świetle samego tylko „orzecznictwa” [27]. Jednakże Trybunał orzekł później w wyroku Tallinna Vesi [28], że zarówno kryteria utraty statusu odpadu, jak i decyzje dotyczące każdego przypadku indywidualnie, które są wydawane przez państwa członkowskie, muszą również zapewniać poszanowanie warunków określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98. Pragnę w tym względzie zauważyć, że o ile ust. 4 tego artykułu odnosi się wyłącznie do „orzecznictwa”, o tyle warunki przewidziane w ust. 1 tego artykułu – jak podniosła Komisja podczas rozprawy – mają swe źródło w wyrokach Trybunału [29].

45. Taka wykładnia odpowiada zresztą temu, co obecnie przewiduje wyraźnie art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, zmienionej dyrektywą 2018/851 [30].

46. Wyjaśniwszy powyższe, proponuję, aby pozostawić państwom członkowskim szeroki zakres uznania, zarówno jeśli chodzi o badanie merytoryczne spełnienia warunków, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98, jak i wybór metody i stosowanej procedury.

47. Jeśli chodzi *najpierw* o reguły dotyczące procedur, właściwych organów oraz ciężaru dowodu w zakresie elementów określonych w dyrektywie 2008/98, z orzecznictwa wynika, że w braku przepisów szczególnych w tym zakresie w dyrektywie ustanowienie tych reguł należy do prawa krajowego państw członkowskich, pod warunkiem że nie naruszy to celu i skuteczności tej dyrektywy. W szczególności państwo członkowskie może nałożyć ciężar dowodu w zakresie owych elementów na tego, kto się na nie powołuje, o ile nie czyni ono ich dowiedzenia nadmiernie trudnym [31]. Zasady te regulują między innymi wybór trybu proceduralnego oceny poszanowania warunków dotyczących utraty statusu odpadu przewidzianych w art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

48. *Następnie* – art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 nie precyzuje charakteru środków, którym państwo członkowskie powinno dać pierwszeństwo przy określaniu momentu, w którym odpad traci ów status w braku kryteriów określonych na szczeblu Unii. W tych okolicznościach wybór owych środków – kryteriów o charakterze generalnym dotyczących rodzaju rozpatrywanych odpadów lub decyzji indywidualnych w odniesieniu do strumieni odpadów tego rodzaju – również należy, jak mi się wydaje, do zakresu autonomii państw członkowskich [32].

26 Wyrok z dnia 7 marca 2013 r. (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 56, 57).

27 Orzecznictwo, o którym mowa, obejmuje zdaniem Trybunału wyroki wskazane w pkt 39 niniejszej opinii.

28 Wyrok z dnia 28 marca 2019 r. (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 23).

29 Zobacz pkt 66, 69 i 75 niniejszej opinii.

30 Przepis ten stanowi, że w braku kryteriów utraty statusu odpadu ustanowionych na poziomie Unii lub na poziomie danego państwa członkowskiego decyzje dotyczące każdego przypadku indywidualnie wydawane są w oparciu o warunki określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

31 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 czerwca 2000 r., ARCO Chemie Nederland i in. (C-418/97 i C-419/97, EU:C:2000:318, pkt 41, 70); z dnia 11 listopada 2004 r., Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, pkt 34); a także, analogicznie, z dnia 3 października 2013 r., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627, pkt 62). Zobacz także motyw 17 dyrektywy 2018/851.

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 25).

49. Co się tyczy *wreszcie* merytorycznej oceny zgodności z warunkami określonymi w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98, Trybunał orzekł w wyroku Tallinna Vesi [33], że przynajmniej w pewnych okolicznościach [34] państwo członkowskie może dla danego rodzaju odpadów ani nie określić kryteriów, ani nie ustanowić możliwości wydania indywidualnej decyzji stwierdzającej utratę statusu odpadu. Wybór taki zakłada, że dane państwo członkowskie, z uwzględnieniem „wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy i najnowszego stanu wiedzy naukowej i technicznej", stwierdziło, że odpadów tego typu nie można uznać za poddane procesowi odzysku pozwalającemu na ich wykorzystanie bez szkody dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, ani, co za tym idzie, za spełniające powyższe warunki [35].

50. Wydaje mi się, że aby państwa członkowskie mogły dokonać takiej oceny, konieczne jest uznanie, że dysponują one znacznym – choć nie absolutnym – zakresem uznania.

51. Przypominam w tym względzie, że – jak Trybunał już stwierdził – warunki wymienione w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 nie pozwalają same w sobie, w braku konkretyzacji za pomocą ogólnych kryteriów lub decyzji podejmowanych odrębnie w każdym przypadku, na bezpośrednie ustalenie, czy odpady utraciły ten status [36]. Ponieważ wskazany w ust. 4 tego artykułu test oparty na „orzecznictwie" będącym źródłem owych warunków jest sformułowany w sposób jeszcze bardziej ogólny, tym bardziej nie może być on bezpośrednią podstawą stwierdzenia utraty przez odpad takiego statusu.

52. Również kryteria utraty statusu odpadu opracowane na szczeblu Unii i państw członkowskich, a także przyjęte przez te ostatnie decyzje indywidualne są generalnie powiązane, w celu zapewnienia przestrzegania tych warunków, z bardzo precyzyjnym określeniem w szczególności przebiegu procesu odzysku odpadów.

53. W związku z tym rozporządzenia ustanawiające kryteria utraty statusu odpadu na szczeblu Unii określają szczegółowe kryteria dotyczące odpadów objętych procesem odzysku, materiałów uzyskanych w wyniku tego procesu, procesów przetwarzania oraz warunków, które muszą spełniać osoby odpowiedzialne za takie procesy. Podobną strukturę mają w szczególności instrumenty przyjęte we Francji [37] i w Zjednoczonym Królestwie [38], ustanawiające kryteria utraty statusu odpadu dla odpadowych olejów roślinnych. Artykuł 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/98, zmienionej dyrektywą 2018/851, stanowi obecnie, że kryteria utraty statusu odpadu przyjmowane na poziomie Unii lub państw członkowskich są oparte na podobnej strukturze [39].

33 Wyrok z dnia 28 marca 2019 r. (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 26, 28).

34 Pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 30) Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 nie umożliwia posiadaczowi odpadów żądania od właściwego organu lub sądu krajowego stwierdzenia utraty statusu odpadu „w okolicznościach takich jak rozpatrywane [w sprawie, w której wydano ten wyrok]". Wydaje się zatem, że Trybunał wskazał, iż może być inaczej w innych okolicznościach lub, co najmniej, pozostawił tę kwestię otwartą.

35 Wniosek ten wynika moim zdaniem z pkt 27 wyroku z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264).

36 Zobacz wyroki: z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 55); z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 29).

37 Rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2016 r. ustanawiające kryteria utraty statusu odpadu przez tłuszcze odpadowe i odpadowe oleje spożywcze przeznaczone do użytku jako paliwo w instalacji spalania sklasyfikowanej w rubryce 2910-B nomenklatury instalacji klasyfikowanych do celów ochrony środowiska naturalnego o mocy przekraczającej 0,1 [megawata (MW)] oraz estry metylowe kwasów tłuszczowych produkowane z tych odpadów przeznaczone do włączenia do produktu naftowego (JORF nr 0234 z dnia 7 października 2016 r., zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 2016 r.").

38 Guidance, Biodiesel: Quality Protocol, wersja zaktualizowana w dniu 12 czerwca 2015 r., https://www.gov.uk/government/publications/biodiesel-quality-protocol/biodiesel-quality-protocol.

39 W przepisie tym dodano, że przy opracowywaniu tych kryteriów Komisja obiera za punkt wyjścia najbardziej rygorystyczne i najkorzystniejsze dla ochrony środowiska kryteria przyjęte przez państwa członkowskie.

54. Opracowanie takich kryteriów stanowi w praktyce działanie o charakterze technicznym, wymagające częstych konsultacji z przemysłem i innymi zainteresowanymi stronami, a także przeprowadzenia badań mających na celu ocenę wpływu wyjścia odnośnych substancji z systemu odpadów na środowisko naturalne i zdrowie ludzi. W braku kryteriów określonych dla danego rodzaju odpadów indywidualna dla danego przypadku ocena spełnienia warunków dotyczących utraty statusu odpadu przez określone strumienie odpadów danego rodzaju wymaga również ścisłej kontroli cech takich strumieni, umożliwiającej zagwarantowanie spełnienia tych warunków [40].

55. Podsumowując: przyjęcie kryteriów oraz decyzji indywidualnych dotyczących utraty statusu odpadu wymaga od właściwych organów krajowych przeprowadzenia złożonych ocen technicznych i naukowych [41]. Takie oceny mogą również leżeć u podstaw decyzji państwa członkowskiego o nieustanawianiu kryteriów lub możliwości dokonania dla danego przypadku indywidualnej oceny utraty statusu odpadu przez określone odpady. Ani Trybunał, ani sądy krajowe nie mogą zastąpić tych ocen wydanym przez siebie wyrokiem.

56. Z tego punktu widzenia uważam, *po pierwsze*, że w braku zharmonizowanych kryteriów państwo członkowskie nie powinno, co do zasady, być zobowiązane do wszczęcia procedury przyjmowania kryteriów ani do ustanowienia indywidualnej oceny utraty statusu odpadu, gdy w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów ustawodawca krajowy uznał, że warunki przewidziane w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 nie mogą zostać spełnione [42]. Moim zdaniem tak samo jest a fortiori w sytuacji, gdy brak kryteriów i odmowa w danym przypadku indywidualnego badania odnoszą się do tego typu odpadów jedynie wówczas, gdy zostały one poddane szczególnej obróbce i są przeznaczone do konkretnego zastosowania, bez uszczerbku dla możliwości zniesienia ich statusu odpadu w wyniku odrębnej obróbki lub przeznaczenia do innych zastosowań.

57. Moim zdaniem decyzja o tym, aby nie przewidywać ani opracowania kryteriów utraty statusu odpadu, ani możliwości indywidualnej w danym przypadku oceny tej utraty, powinna jednak spotkać się z negatywną oceną, gdy przesłanka, na której się opiera – dotycząca niespełnienia warunków określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 – wynika z oczywistego błędu w ocenie. Ta ograniczona kontrola sądowa wydaje mi się konieczna, aby pogodzić niezbędny zakres uznania państw członkowskich z celem w postaci promowania gospodarki obiegu zamkniętego, któremu służy ta dyrektywa [43]. Ponadto ów zakres uznania powinien być ograniczony w świetle związanego z nim w nieunikniony sposób ryzyka rozbieżności pomiędzy praktykami krajowymi dotyczącymi oceny momentu, w którym odpady tracą ów status, mogącymi utrudniać wymianę handlową między państwami członkowskimi [44].

40 W niniejszym przypadku zezwolenie wydane ALSO określa parametry techniczne, fizykochemiczne oraz efektywności energetycznej, jakie muszą mieć substancje pochodzące z działalności ALSO, aby utracić status odpadu, przy czym wskazuje ono, że parametry te są ściśle związane z zastosowaniem, do którego substancje te są przeznaczone na mocy tego zezwolenia.

41 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 27).

42 Jeśli chodzi o odpady poddane obróbce pod kątem wykorzystania jako paliwa – ich odzysk zostałby uznany za zakończony nie w wyniku tejże obróbki, lecz dopiero po tym, jak zostaną one spalone zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do odzysku energii z odpadów.

43 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, pkt 27.

44 Zobacz podobnie i analogicznie wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 78, 79).

58. *Po drugie*, państwo członkowskie może tym bardziej uznać w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów – również z zastrzeżeniem kontroli oczywistego błędu w ocenie [45] – że chociaż nie można rozsądnie wykluczyć spełnienia warunków przewidzianych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98, to ich poszanowanie może zostać zagwarantowane jedynie w drodze określenia kryteriów w ogólnie obowiązującym krajowym akcie prawnym, który należy przyjąć po zakończeniu procedury obejmującej odpowiednie konsultacje i badania.

59. Jednakże w tym ostatnim przypadku właściwe organy krajowe nie mogą moim zdaniem przyjąć biernej postawy, która stanowiłaby przeszkodę dla przyjęcia takich kryteriów lub chociażby dla wszczęcia postępowania umożliwiającego zbadanie argumentów wysuwanych przez zainteresowanych posiadaczy odpadów. Realizacja celu polegającego na promocji odzysku odpadów wymaga, by zagadnienie opracowania kryteriów utraty statusu odpadu mogło zostać zbadane w ramach procedury, której szczegółowe warunki przewidziane w prawie krajowym są zgodne z zasadą skuteczności prawa Unii. Zasada ta oznacza moim zdaniem, że zainteresowani posiadacze odpadów mogą zwrócić się o wszczęcie procedury przyjęcia takich kryteriów oraz mogą dysponować środkami odwoławczymi w przypadku oddalenia takiego wniosku lub bezczynności właściwych władz krajowych. Zasada skuteczności zakłada również, że długość owego postępowania jest ograniczona rozsądnym terminem [46].

4. W przedmiocie kontroli oczywistego błędu w ocenie w niniejszej sprawie

60. Ocena, czy ustawodawstwo krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym jest dotknięte oczywistym błędem w ocenie przy stosowaniu art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/98, należy do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny istotnych okoliczności faktycznych.

61. Stwierdzenie takiego błędu miałoby miejsce wtedy, kiedy sąd ten ustaliłby, że prawodawca krajowy pomylił się w sposób oczywisty *albo* poprzez uznanie, że przynajmniej jeden z warunków wymienionych w ust. 1 tego artykułu nie mógł zostać spełniony w odniesieniu do odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej i wykorzystywanych jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, *albo* poprzez uznanie, że weryfikacja spełnienia tych warunków może być zapewniona jedynie poprzez wcześniejsze przyjęcie w drodze regulacyjnej kryteriów utraty statusu odpadu dotyczących tego rodzaju olejów.

62. Rozważania dotyczące zakresu tych warunków, przedstawione poniżej [47], mogą dostarczyć temu sądowi wskazówek na potrzeby tej oceny. Uważam, że przed ich rozwinięciem należy dokonać dwóch uściśleń o charakterze ogólnym.

45 W tym samym duchu rzecznik generalna J. Kokott w swojej opinii w sprawie Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2018:969) uznała, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy regulowaniu procesu odzysku i określaniu poziomu ochrony mającego zastosowanie na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98 (pkt 43). Uznała ona w istocie, że państwo członkowskie, które wyklucza jakąkolwiek możliwość odrębnej oceny przypadku utraty statusu odpadu przez określone odpady w braku kryteriów określonych w ogólnie obowiązującym krajowym akcie prawnym, wykracza poza zakres tego uznania tylko przy założeniu, że „ponad wszelką rozsądną wątpliwość" przedmiotowe odpady zostały uzdatnione w procesie odzysku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i wyrządzania szkody środowisku naturalnemu (pkt 52).

46 W postanowieniu odsyłającym wskazano w tym względzie, że zainteresowane podmioty gospodarcze mogą co najwyżej zwrócić się do ministra środowiska o skorzystanie z przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie wszczęcia procedury zmiany wykazu zawartego w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006. Rząd włoski twierdzi, że podmioty te posiadają sądowe środki odwołania od negatywnej odpowiedzi na ten wniosek lub od bezczynności ministra. PNTE kwestionuje to twierdzenie. Zdaniem sądu odsyłającego w rozpatrywanej procedurze zmiany nie ma ponadto ani określonych terminów, ani przejrzystego planu.

47 Zobacz pkt 66–84 niniejszej opinii.

63. W pierwszej kolejności – okoliczność, że właściwy organ krajowy stwierdza, iż pod warunkiem spełniania określonych kryteriów dany odpad traci status odpadu w zakresie określonych zastosowań, nie oznacza, że odpad ów przestaje być odpadem, gdy jest używany w innych celach. Spełnienie warunków określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 zależy bowiem od konkretnie przewidzianych zastosowań, a zatem musi zostać sprawdzone oddzielnie dla każdego z tych zastosowań [48].

64. W tym kontekście okoliczność, że na podstawie ust. 4 tego artykułu właściwy organ krajowy stwierdził w zezwoleniu wydanym ALSO, że olej roślinny przestaje być odpadem w przypadku zastosowania go do produkcji biodiesla, nie oznacza wcale, że ustawodawca włoski przekroczył granice przysługującego mu uznania, wykluczając indywidualną ocenę utraty statusu odpadu w przypadku tego samego oleju w odniesieniu do zastosowania w instalacji, która generuje emisje do atmosfery.

65. W drugiej kolejności – kryteria utraty statusu odpadu przez odpadowe oleje roślinne określone we Francji i Zjednoczonym Królestwie [49] umożliwiają, o ile się nie mylę, stwierdzenie utraty statusu odpadu przez oleje tego typu, gdy zostaną one poddane obróbce chemicznej, wyłącznie w razie ich zastosowania w charakterze biopaliwa, jak również, w Zjednoczonym Królestwie, jako paliwa do ogrzewania domów [50]. Chociaż każde państwo członkowskie powinno oceniać poszanowanie warunków utraty statusu odpadu z wykorzystaniem przysługującego mu zakresu uznania, to kryteria i decyzje przyjęte w innych państwach członkowskich mogą dostarczyć mu pewnych użytecznych wskazówek.

a) W przedmiocie stosowania art. 6 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2008/98

66. Artykuł 6 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2008/98 uzależnia utratę statusu odpadu od powszechności stosowania danych odpadów do konkretnych celów oraz od istnienia rynku danych odpadów bądź popytu na nie. Warunki te, jak się wydaje, odzwierciedlają orzecznictwo, zgodnie z którym status odpadu danej substancji zależy od stopnia prawdopodobieństwa jej ponownego wykorzystywania, które jest wyższe, jeżeli towarzyszy mu korzyść gospodarcza [51].

67. W tym względzie dokument Komisji zatytułowany „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste” [52] wskazuje, moim zdaniem słusznie, że spełnienie tych wzajemnie powiązanych warunków może zostać zweryfikowane za pomocą poszlak, takich jak istnienie ustalonych warunków rynkowych w odniesieniu do podaży i popytu, możliwej do zweryfikowania ceny rynkowej danej substancji czy też specyfikacji lub standardów handlowych.

68. Wbrew temu, co sugerują PNTE, rząd niderlandzki i Komisja, fakt, że PNTE nabyła olej roślinny w celu wykorzystania go jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, nie musi sam w sobie uzasadniać stwierdzenia, że badane tu warunki zostały spełnione. Taki wniosek oznaczałby, iż zostało wykazane *albo* że wniosek jedynego użytkownika jest wystarczający w świetle jego wagi do zapewnienia poszanowania tych warunków, *albo* że w przypadku odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej istnieje większy rynek lub popyt związany z tym zastosowaniem.

48 Artykuł 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2008/98 uściśla ponadto, że dana substancja musi być powszechnie używana „do konkretnych celów”. Przestrzeganie warunków wymienionych w lit. a)–d) tego przepisu również jest nierozerwalnie związane z każdym konkretnym zastosowaniem tej substancji.

49 Zobacz pkt 53 niniejszej opinii.

50 Przepisy francuskie przewidują natomiast, że oleje roślinne przetwarzane mechanicznie mogą utracić status odpadów, gdy mają być wykorzystane jako paliwa w niektórych instalacjach spalania. Zobacz art. 3 lit. b) rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2016 r. w związku z pkt 2.1 i 2.2 sekcji 2 załącznika I do tego rozporządzenia.

51 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:232, pkt 36, 37).

52 Czerwiec 2012 r., s. 23 (zwany dalej „wytycznymi Komisji”). Mimo że dokument ten nie ma charakteru wiążącego, dostarcza on wskazówek, które mogą być pomocne dla Trybunału przy wykładni dyrektywy 2008/98.

b) W przedmiocie stosowania art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/98

69. Warunek przewidziany w art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/98 odzwierciedla orzecznictwo, zgodnie z którym odpad traci ów status, gdy w wyniku procesu odzysku staje się zdatny do użycia w tych samych warunkach co surowiec. Spełnienie tego warunku oznacza bowiem, że odpady po przeprowadzeniu ich odzysku są zgodne z normami mającymi zastosowanie do surowców naturalnych wykorzystywanych w tym samym celu co odpady [53].

70. W tym względzie okoliczność, że olej roślinny jest zgodny z normą techniczną UNI mającą zastosowanie do biopaliw płynnych, stanowi wskazówkę co do spełnienia tego warunku, lecz nie może sama w sobie determinować takiego stwierdzenia.

71. Spełnienie warunku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/98, zależy moim zdaniem w znacznej mierze od tego, czy estryfikowany olej roślinny, który nie jest uzyskiwany z odpadów, należy do kategorii paliw wymienionych w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006. Odpowiedź twierdząca na to pytanie uzasadniałaby wniosek, że olej roślinny spełnia normy dotyczące produktów w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/98. Natomiast okoliczność, że zakaz takiego zastosowania dotyczy wszystkich olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej, niezależnie od tego, czy pochodzą z rafinacji olejów naturalnych (uzyskiwanych z upraw dedykowanych lub nie), czy z przetwarzania olejów odpadowych, może wskazywać, że warunek przewidziany tym przepisie nie został spełniony [54].

72. W tym ostatnim przypadku żądania PNTE sprowadzałyby się do zakwestionowania ustanawiającej ten zakaz normy mającej zastosowanie do produktów. Tymczasem moim zdaniem art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 nie stanowi podstawy prawnej, która mogłaby posłużyć do podważenia wyborów regulacyjnych dotyczących w szczególności poziomu ochrony środowiska i zdrowia, które leżą u podstaw przepisów dotyczących produktów.

73. Kwestia zgodności takiej normy z prawem Unii nie powstaje zatem w świetle dyrektywy 2008/98, lecz w świetle swobody przepływu towarów ustanowionej w art. 34 TFUE. Jak twierdzi PNTE, norma ta może bowiem utrudnić swobodny obrót olejami roślinnymi poddanymi obróbce chemicznej, uzależniając ich stosowanie w powyższych instalacjach od spełnienia surowych wymogów prawa o odpadach. Przeszkoda taka jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim będzie uzasadniona, z uwzględnieniem szerokiego zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy ocenie w szczególności ryzyka związanego z wykorzystaniem odpadów i gospodarowaniem odpadami [55].

74. Postanowienie odsyłające nie zawiera moim zdaniem wystarczających informacji, aby umożliwić Trybunałowi zajęcie stanowiska w tej szczególnie złożonej kwestii. W szczególności rząd włoski nie wyjaśnił, czy pominięcie olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006 jest motywowane jedynie ryzykiem związanym z emisjami powodowanymi przez spalanie, czy również odpowiada innym celom, takim jak przestrzeganie hierarchii postępowania z odpadami (poprzez zachęcenie do ich ewentualnego

53 Zobacz także podobnie wytyczne Komisji, s. 23.

54 Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w aktach przekazanych Trybunałowi dekret ministerialny nr 264 z dnia 13 października 2016 r. ustanawiający orientacyjne kryteria ułatwiające wykazanie istnienia warunków kwalifikacji pozostałości z produkcji jako produktów ubocznych, a nie odpadów (GURI nr 38 z dnia 15 lutego 2017 r.) precyzuje w sekcji 2, że produkty uboczne przetwarzania lub rafinacji oleju roślinnego są objęte załącznikiem X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006 tylko wówczas, gdy zostaną poddane obróbce fizycznej. Wydaje się, że przepis ten, z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd odsyłający, ma zastosowanie do olejów naturalnych. Natomiast akta nie wskazują, czy olej roślinny z upraw dedykowanych może być używany w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, w przypadku gdy został poddany obróbce chemicznej.

55 Zobacz pkt 83 niniejszej opinii.

recyklingu, a nie do ich przetworzenia w celu odzysku energii [56]) lub też promowanie wykorzystania odpadowych olejów roślinnych jako biopaliw, a nie jako paliwa [57]. Trybunał nie ma również wystarczających informacji, aby ustalić, czy przepisy będące przedmiotem postępowania głównego są proporcjonalne do zamierzonego, pojedynczego lub mnogiego, celu.

c) W przedmiocie stosowania art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2008/98

75. W zakresie, w jakim art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2008/98 przewiduje, że odpady mogą utracić swój status tylko pod warunkiem, że ich używanie nie będzie miało ogólnie niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne lub zdrowie ludzkie, przepis ten odzwierciedla również orzecznictwo poprzedzające jego przyjęcie [58].

76. Moim zdaniem okoliczność, że Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo) nie zakwestionowała dokonanej przez PNTE oceny, zgodnie z którą bilans środowiskowy zastąpienia metanu, jako źródła zasilania elektrociepłowni rozpatrywanej w postępowaniu głównym, olejem roślinnym jest ogólnie korzystny, nie może sama w sobie świadczyć o przestrzeganiu tego warunku.

77. Nie ma wątpliwości co do tego, że – jak wskazała PNTE – odzysk energii z odpadowych olejów roślinnych może przynosić zyski ekologiczne, ponieważ pozwala na pozbycie się odpadów poprzez zastąpienie nimi paliw kopalnych lub biopłynów pochodzących z upraw dedykowanych, których bilans środowiskowy jest kontrowersyjny ze względu na pośrednią zmianę przeznaczenia gruntów, którą owe uprawy mogą powodować [59].

78. Wątpię jednak, aby wystarczyło porównać bilans stosowania biopaliw pochodzących z odpadów z bilansem stosowania paliwa zastąpionego w odniesieniu do emisji związanych zwykle ze spalaniem tego ostatniego paliwa. Zagadnienie to dotyczy określenia odpowiedniego wskaźnika porównawczego na potrzeby stosowania art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2008/98.

79. Zgodnie z wytycznymi Komisji spełnienie tego warunku oznacza wykazanie, iż wykorzystanie danej substancji poza systemem mającym zastosowanie do odpadów nie ma negatywnego wpływu na środowisko i zdrowie *większego niż w przypadku wykorzystania tej substancji w ramach tego systemu* [60]. Chodziłoby tu zatem o porównanie ryzyka dla środowiska naturalnego i zdrowia związanego z uznaniem omawianej substancji za odpad lub produkt, który nie ma już statusu odpadu.

80. W niniejszym przypadku z dokumentów załączonych do uwag pisemnych PNTE i Provincia di Cuneo (prowincji Cuneo) wynika, że właściwe władze krajowe przyznały, iż bilans środowiskowy zmiany paliwa był pozytywny ze względu na to, że zmiana ta skutkowałaby zmniejszeniem emisji związanych ze spalaniem metanu [61]. Niemniej jednak, zgodnie z tymi dokumentami i z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, ów bilans nie dotyczy ewentualnych wynikających ze spalania oleju roślinnego skutków dla środowiska pod względem ewentualnych emisji innych substancji

56 Zobacz art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

57 Podkreślam, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane na podstawie art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/28 do zapewnienia, aby udział energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu był równy przynajmniej 10% końcowego zużycia energii w tym sektorze w tym państwie członkowskim. Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 81, 82), z którego wynika, że państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania przy wyborze źródeł biomasy, której wykorzystanie jako paliwa zamierzają promować za pomocą środków pomocowych.

58 Zobacz pkt 38 i 39 niniejszej opinii.

59 Zobacz w tym względzie w szczególności motywy 4 i 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę [2009/28] (Dz.U. 2015, L 239, s. 1), a także motyw 81 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82).

60 Wytyczne Komisji, s. 24.

61 Mianowicie emisji tlenków siarki (SO_x), tlenków azotu (NO_x), tlenku węgla (CO), amoniaku (NH_3) oraz pyłów.

zanieczyszczających, które mogą być związane ze spalaniem odpadów. Podobnie okoliczność, że olej roślinny jest zgodny z normą techniczną UNI mającą zastosowanie do biopaliw płynnych, nie oznacza koniecznie, że nie stanowi on zagrożenia dla środowiska naturalnego lub zdrowia związanego konkretnie z tym, że olej ów pochodzi z przetwarzania odpadów [62].

81. W tych okolicznościach Provincia di Cuneo (prowincja Cuneo) oraz rząd włoski powołują się na zasadę ostrożności. Ich zdaniem nie można wykluczyć z racjonalną pewnością naukową ogólnie negatywnego wpływu na środowisko lub zdrowie ludzi zastosowania oleju roślinnego jako paliwa w instalacji kogeneracyjnej z powodów wymienionych w pkt 31 niniejszej opinii.

82. Z kolei PNTE i Komisja podnoszą, że władze włoskie nie wykazały ani że spalanie estryfikowanego oleju roślinnego bardziej szkodzi środowisku niż spalanie oleju roślinnego poddanego obróbce mechanicznej, ani że zastosowanie estryfikowanego oleju roślinnego jako paliwa w instalacji kogeneracyjnej jest bardziej szkodliwe niż jego użycie jako biopaliwa. Zdaniem tych ostatnich ów brak dowodu oznacza co do zasady, że warunek przewidziany w art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2008/98 należy uznać za spełniony.

83. W tym kontekście pragnę przypomnieć, że – moim zdaniem – państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy ocenie, czy spełniono warunki utraty statusu odpadów. W szczególności ocena ta zależy od wyboru dokonanego przez każde państwo członkowskie – w braku kryteriów zdefiniowanych na szczeblu Unii – co do poziomu ochrony środowiska, który państwo to pragnie osiągnąć [63], a także co do wyważenia pomiędzy dwoma celami, do których dąży ten artykuł [64].

84. Co więcej, ocena taka jest często dokonywana w kontekście charakteryzującym się pewnym stopniem niepewności naukowej w odniesieniu do zagrożeń dla środowiska związanych z utratą statusu odpadów przez pewne substancje. Państwo członkowskie jest zaś moim zdaniem uprawnione – właśnie na podstawie zasady ostrożności [65] – do określenia stopnia wymaganej pewności co do braku ryzyka znacznego negatywnego wpływu na środowisko lub na zdrowie ludzkie, a także poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny, w celu dopuszczenia utraty statusu odpadu. Jego decyzja musi jednak opierać się na badaniu istotnych danych technicznych i naukowych, przy czym państwa członkowskie mogą nałożyć ciężar dowodu w zakresie spełnienia warunków dotyczących utraty statusu odpadu na posiadaczy odpadów, którzy powołują się na te warunki [66].

5. Wniosek częściowy

85. Powyższe rozważania skłaniają mnie do wniosku, że art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/98 nie sprzeciwia się ustawodawstwu krajowemu rozpatrywanemu w postępowaniu głównym w przypadku, gdyby sąd odsyłający stwierdził, że ustawodawca krajowy mógł uznać, nie dopuszczając się przy tym oczywistego błędu w ocenie, iż odpadowe oleje roślinne poddane obróbce chemicznej nie mogły spełniać warunków określonych w ust. 1 tego artykułu w przypadku zastosowania ich jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery.

62 Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Komisja/Włochy (C-283/07, niepublikowany, EU:C:2008:763, pkt 62).

63 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, pkt 46).

64 Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

65 Zobacz w szczególności analogicznie wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 60, 82); z dnia 11 lipca 2013 r., Francja/Komisja (C-601/11 P, EU:C:2013:465, pkt 143); a także z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 49).

66 Zobacz pkt 44 niniejszej opinii.

86. To samo dotyczy sytuacji, w której sąd ten orzekłby, że ustawodawca krajowy mógł stwierdzić, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, że weryfikacja spełnienia tych warunków w świetle ich złożonego i technicznego charakteru wymaga przyjęcia kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do olejów tego rodzaju w ogólnie obowiązującym krajowym akcie prawnym, o ile procedura przyjęcia takiego aktu gwarantuje skuteczność art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

C. W przedmiocie pytania drugiego, dotyczącego wykładni art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28

87. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu rozpatrywanemu w postępowaniu głównym z tego powodu, że wykaz kategorii paliw pochodzących z biomasy, które mogą być używane w instalacji generującej emisje do atmosfery bez konieczności przestrzegania zasad dotyczących odzysku energii z odpadów, może zostać zmodyfikowany wyłącznie w drodze dekretu ministerialnego, jeśli procedura jego wydania nie jest skoordynowana z postępowaniem administracyjnym dotyczącym wydania zezwolenia na stosowanie substancji pochodzącej z biomasy jako paliwa[67]. Sąd ten podkreśla, że procedura przyjęcia takiego dekretu ministerialnego nie posiada ponadto określonego i przejrzystego planu.

88. Poruszona w ten sposób problematyka dotyczy związku między z jednej strony krajowymi procedurami uznawania ustania statusu odpadu na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98, a z drugiej strony wymogami wynikającymi z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28. Trybunał jest bowiem proszony o ustalenie, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – okoliczność, że substancja, której posiadacz pragnie uzyskać stwierdzenie utraty statusu odpadu, stanowi biopłyn w rozumieniu art. 2 lit. h) tej dyrektywy, wpływa na wymogi ciążące na państwach członkowskich w zakresie oceny spełnienia warunków ustanowionych w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

89. Kwestia ta, umiejscowiona w kontekście analizy zaproponowanej w odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, wymaga, *po pierwsze*, ustalenia, czy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 podważa wniosek, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą, z zastrzeżeniem kontroli oczywistego błędu w ocenie, wykluczyć możliwość utraty statusu odpadu w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów, ewentualnie w przypadku poddania ich szczególnej obróbce lub przeznaczenia do określonego zastosowania.

90. *Po drugie*, należy wyjaśnić, czy w przypadku gdy państwo członkowskie uważa, że chociaż nie można od razu racjonalnie wykluczyć tej możliwości, to spełnienie warunków dotyczących utraty statusu odpadu można sprawdzić tylko wtedy, gdy istnieją kryteria określone dla tego rodzaju odpadów, art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 nakłada na nie dodatkowe zobowiązania obok zobowiązania do ustanowienia zgodnej z zasadą skuteczności procedury umożliwiającej opracowanie takich kryteriów.

91. Na powyższe pytania muszę udzielić odpowiedzi przeczącej.

92. Jest tak, ponieważ, *po pierwsze*, przepisy prawa krajowego, zgodnie z którymi niektóre kategorie odpadów z biomasy nie przestają być odpadami w przypadku, gdy zostaną poddane określonej obróbce w celu wykorzystania jako paliwa, powinny moim zdaniem być postrzegane jako warunki materialnoprawne normujące korzystanie z określonych rodzajów energii odnawialnej. Takie przepisy nie stanowią przeszkody w wydaniu zezwolenia na wykorzystywanie rozpatrywanych odpadów jako

67 W niniejszej sprawie procedura ta jest ustanowiona w art. 5 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 28/2011, który odsyła do art. 12 dekretu ustawodawczego nr 387/2003. Procedura zmiany wykazu zamieszczonego w załączniku X do części V dekretu ustawodawczego nr 152/2006 została natomiast określona w art. 281 ust. 5 i 6 tego dekretu.

źródła energii odnawialnej. Uzależniają one jedynie ich wykorzystanie od ograniczeń prawnych mających zastosowanie do odzysku energii z odpadów. Natomiast z przedstawionych poniżej względów uważam, że materialnoprawne warunki korzystania ze źródeł energii odnawialnej nie są objęte zakresem stosowania art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28.

93. *Po drugie*, wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą zgodności z tym przepisem procedury udzielania zezwolenia na eksploatację instalacji zasilanej biomasą jedynie w zakresie, w jakim nie jest ona skoordynowana z procedurą opracowywania ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego pozwalającego na utratę statusu odpadu przez biopłyn, którego dotyczy zezwolenie. Sąd ten zastanawia się ponadto nad niezbędnym i proporcjonalnym charakterem tej ostatniej procedury. Moim zdaniem, również ze względów przedstawionych poniżej, procedury regulacyjne zmierzające do przyjęcia kryteriów utraty statusu odpadu także nie są normowane przez art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28.

94. W tym względzie należy wpierw stwierdzić, że z *brzmienia* akapitu pierwszego tego przepisu wynika, iż przepisy krajowe dotyczące „procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania" mających zastosowanie do instalacji, które wytwarzają, przesyłają lub dystrybuują energię ze źródeł odnawialnych, a także do przekształcania biomasy w produkty energetyczne, powinny być „proporcjonalne i niezbędne" [68]. Jego akapit drugi zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia szeregu kroków, które w sposób niewyczerpujący mają skonkretyzować ów wymóg. Tych poszczególnych obowiązków, rozpatrywanych w świetle akapitu pierwszego tego przepisu, nie można interpretować w sposób prowadzący do rozszerzenia ich zakresu stosowania poza zakres ogólnego wymogu proporcjonalności i niezbędności, którego są realizacją [69].

95. Następnie wykładnia, zgodnie z którą ów wymóg ogólny ma zastosowanie wyłącznie do przepisów o charakterze proceduralnym, wynika również z *genezy* przyjęcia art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28. Prace przygotowawcze świadczą bowiem o tym, że przepis ten ma na celu zmniejszenie barier administracyjnych związanych z opóźnieniami, kosztami administracyjnymi i niepewnością w ramach procedur udzielania zezwoleń i licencji na przedsięwzięcia dotyczące wykorzystania energii odnawialnych [70].

96. Wreszcie wykładnię tę potwierdzają *cele* oraz *ogólna systematyka* dyrektywy 2009/28.

97. Dyrektywa ta, jak wynika z jej art. 1, ogranicza się do ustanowienia wspólnych ram na rzecz promowania wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Określa ona w tym zakresie obowiązkowe krajowe cele ogólne dotyczące udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii elektrycznej brutto i w zużyciu energii w transporcie. Realizacja tych celów służy z kolei osiągnięciu celu ogólnego w postaci zapewnienia udziału energii produkowanej ze źródeł odnawialnych w Unii wynoszącego przynajmniej 20% do 2020 r. [71].

68 Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2018/2001 przejmuje zresztą zasadniczo to brzmienie. Dyrektywa ta nie znajduje zastosowania ratione temporis do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym.

69 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, wykładni tej nie podważa odesłanie w tytule art. 13 dyrektywy 2009/28 do „przepisów i kodeksów". Z ust. 4–6 tego artykułu wynika bowiem, że odesłanie to dotyczy przepisów i kodeksów w dziedzinie budownictwa, w których państwa członkowskie zobowiązane są wprowadzić odpowiednie środki w celu zwiększenia udziału energii odnawialnej w budynkach i zachęcania do korzystania z tego typu energii. Wykładnia ta nie oznacza, że ust. 1 tego artykułu ustanawia ogólny warunek proporcjonalności wszystkich przepisów krajowych regulujących produkcję i wykorzystanie energii odnawialnych.

70 Zobacz w szczególności 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 stycznia 2008 r. [SEC(2008) 57 wersja ostateczna, s. 7]. Zobacz także: document de travail des services de la Commission – Analyse d'impact – Document accompagnant le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne pour 2020 en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables [SEC(2008) 85 wersja ostateczna, s. 12].

71 Artykuł 3 ust. 1 i część A załącznika I do dyrektywy 2009/28. Na podstawie art. 3 ust. 2 tej dyrektywy każde państwo członkowskie wprowadza skuteczne środki w celu zapewnienia, by udział energii ze źródeł odnawialnych w jego końcowym zużyciu energii był równy przynajmniej udziałowi określonemu w orientacyjnym kierunku wyznaczonym w załączniku I część B. Artykuł 4 ust. 1 tej dyrektywy wymaga przyjęcia krajowych planów opisujących te środki.

98. W tym względzie prace przygotowawcze świadczą o tym, że prawodawca zamierzał zachować swobodę państw członkowskich w zakresie rozwoju sektora energii odnawialnych najbardziej przystosowanego do ich sytuacji i, co za tym idzie, w opracowaniu ich pakietu energetycznego w zależności od ich priorytetów[72], pod warunkiem że realizują one obowiązkowe krajowe cele ogólne, które zostały im wyznaczone.

99. Taki opis celów i ogólnej systematyki dyrektywy 2009/28 leży u podstaw podejścia przyjętego w wyroku Elecy Carcelen i in.[73]. Trybunał orzekł w nim, że art. 13 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy ma na celu wyłącznie uregulowanie kosztów związanych z administracyjnymi procedurami autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, natomiast nie ma na celu ograniczenia możliwości wprowadzania przez państwa członkowskie opłat takich jak opłata obciążająca turbiny wiatrowe. Podkreślił on, że o ile państwa członkowskie są związane obowiązkiem rezultatu zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy, mianowicie obowiązkiem osiągnięcia ich obowiązkowych krajowych celów ogólnych, o tyle dysponują one zakresem uznania w odniesieniu do wyboru środków wdrożonych w tym celu. W tym kontekście Trybunał uznał, że nie jest wykluczone, iż taka opłata zmniejsza atrakcyjność rozwoju energii wiatrowej, a nawet może zagrozić temu rozwojowi. Jednakże zdaniem Trybunału nawet przy założeniu, że rozpatrywana opłata mogłaby uniemożliwić danemu państwu członkowskiemu osiągnięcie obowiązkowego krajowego celu ogólnego, prowadziłoby to co najwyżej do naruszenia rzeczonego obowiązku rezultatu. Nie można jednak uznać, że środek ustanawiający opłatę sam w sobie jest sprzeczny z tą dyrektywą. Środek ten powinien jednak być zgodny z podstawowymi swobodami zagwarantowanymi w traktacie FUE[74].

100. Wydaje mi się, że koncepcja, na której opiera się ten wyrok, potwierdza, iż art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 nie można interpretować w ten sposób, iż ogranicza on uprawnienie państw członkowskich do ustanowienia, za pomocą przepisów o charakterze nieproceduralnym, ram prawnych rozwoju odnawialnych źródeł energii.

101. Moim zdaniem wyrok ten podważa podejście przyjęte w wyroku Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura[75], który Komisja powołała na poparcie wykładni sprzecznej z tą, za którą się opowiadam. Trybunał orzekł w nim w ramach sporu, do którego dyrektywa 2009/28 nie miała jeszcze zastosowania ratione temporis, że art. 13 tej dyrektywy stanowi wyraz ogólnej zasady proporcjonalności w prawie Unii. Zbadał zatem zgodność z tą zasadą uregulowania krajowego zakazującego instalacji na obszarach „Natura 2000" turbin wiatrowych, które nie służyły do wytwarzania energii na własny użytek. Chociaż wyrok ten sugeruje, że wyrażona w tym przepisie zasada proporcjonalności dotyczy wszystkich przepisów, zarówno proceduralnych, jak i materialnych, normujących produkcję energii odnawialnych, wydaje mi się, że takie podejście zostało wykluczone w wyroku Elecdey Carcelen i in.[76].

102. Wnioskuję z tego, że art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 nie sprzeciwia się przepisom krajowym, które uzależniają od poszanowania norm w zakresie spalania odpadów możliwość zastosowania – jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery – odpadowych olejów roślinnych poddanych obróbce chemicznej, chyba że zostanie przyjęty dekret ministerialny, który stanowi inaczej. Nawet gdyby takie uregulowanie zagrażało realizacji obowiązkowego krajowego celu ogólnego dla Włoch (czego postanowienie odsyłające w żaden sposób nie sugeruje), wynikałoby z tego wyłącznie naruszenie ciążącego na tym państwie obowiązku rezultatu.

72 Zobacz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, z dnia 23 stycznia 2008 r. [COM(2008) 19 wersja ostateczna, s. 12].

73 Wyrok z dnia 20 września 2017 r. (C-215/16, C-216/16, C-220/16 i C-221/16, EU:C:2017:705, pkt 32–35, a także pkt 39, 40).

74 W ramach rozpatrywania pierwszego pytania prejudycjalnego wyraziłem już pogląd, zgodnie z którym Trybunał nie dysponuje wystarczającą ilością informacji w celu ustalenia, czy przepisy krajowe uzależniające wykorzystanie estryfikowanych olejów roślinnych jako paliwa w instalacji, która generuje emisje do atmosfery, od przestrzegania przepisów z zakresu spalania odpadów stanowią nieuzasadnioną przeszkodę w swobodnym przepływie towarów ustanowionym w art. 34 TFUE (zobacz pkt 73 i 74 niniejszej opinii).

75 Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. (C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 73).

76 Wyrok z dnia 20 września 2017 r. (C-215/16, C-216/16, C-220/16 i C-221/16, EU:C:2017:705).

103. Wniosku tego nie podważa podniesiony przez PNTE argument, zgodnie z którym przepisy będące przedmiotem postępowania głównego naruszają art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28 w zakresie, w jakim zawarty w nich wykaz dopuszczonych paliw nie jest skoordynowany z definicją pojęcia „biopłynów" przewidzianą przez przepis prawa krajowego dokonujący transpozycji art. 2 lit. h) tej dyrektywy.

104. Nie podważa go również argument podniesiony przez Komisję podczas rozprawy, zgodnie z którym art. 17 ust. 8 dyrektywy 2009/28 sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie objęło przepisami w dziedzinie odpadów spalanie biopłynów, takich jak olej roślinny, które spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju zdefiniowane w ust. 1 tego artykułu.

105. Pragnę w tym względzie zauważyć, że art. 2 lit. h) dyrektywy 2009/28 ogranicza się do zdefiniowania pojęcia „biopłynów" użytego w innych przepisach tej dyrektywy. W szczególności art. 17 ust. 1 wspomnianej dyrektywy ustanawia „kryteria zrównoważonego rozwoju" mające zastosowanie do biopaliw i biopłynów.

106. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, harmonizacja, jakiej dokonuje art. 17 dyrektywy 2009/28, ogranicza się – jak wynika z brzmienia ust. 8 tego artykułu i jak Trybunał już stwierdził[77] – do sprecyzowania kryteriów zrównoważonego rozwoju, które muszą spełniać biopaliwa i biopłyny „do celów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i c)" tego samego artykułu. Cele te wskazują, po pierwsze, na uwzględnianie wytworzonej z nich energii w celu zweryfikowania, w jakim stopniu państwo członkowskie przestrzega swoich obowiązkowych krajowych celów ogólnych, a także swojego obowiązku stosowania odnawialnych źródeł energii, a po drugie, na ewentualne dopuszczenie do krajowego wsparcia finansowego wykorzystania biopaliw.

107. Zdaniem Trybunału płynie stąd wniosek, że art. 17 dyrektywy 2009/28 nie zobowiązuje państw członkowskich do bezwarunkowego zezwolenia na przywóz zrównoważonych biopaliw pochodzących z innych państw członkowskich[78]. Moim zdaniem zgodnie z tą samą logiką przepis ten nie wymaga też, by państwo członkowskie umożliwiało bez ograniczeń stosowanie zrównoważonych biopaliw i biopłynów, niezależnie od tego, czy zostały one wytworzone na terytorium tego państwa, czy też w innym państwie członkowskim.

V. Wnioski

108. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone Trybunałowi przez Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy) udzielono następujących odpowiedzi:

1) Artykuł 6 ust. 1 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównego, które wymaga uznania za odpad – w przypadku zastosowania jako paliwa w instalacji służącej do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej – substancji pochodzącej z obróbki chemicznej odpadowych olejów roślinnych niewymienionej w wykazie kategorii substancji pochodzących

77 Zobacz wyroki: z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 28, 32, 33); a także z dnia 4 października 2018 r., L.E.G.O. (C-242/17, EU:C:2018:804, pkt 28). Zobacz także motyw 94 dyrektywy 2009/28.

78 Wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, pkt 35).

z biomasy dopuszczonych w tym celu, przy czym wykaz ten może być zmodyfikowany wyłącznie za pomocą ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego. Jest tak jednak tylko w zakresie, w jakim ustawodawca krajowy stwierdził, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie:

– że warunki przewidziane w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy nie mogą zostać spełnione w odniesieniu do odpadowych olejów roślinnych w przypadku poddania ich takiej obróbce w celu tego zastosowania, co powinien ocenić sąd odsyłający, lub

– że spełnienie tych warunków można zweryfikować jedynie poprzez wcześniejsze przyjęcie kryteriów utraty statusu odpadu dla tego typu substancji w ogólnie obowiązującym krajowym akcie prawnym, a procedura przyjęcia takiego aktu przewidziana w prawie krajowym gwarantuje skuteczność art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, w szczególności poprzez ustanowienie w jej ramach rozsądnych terminów, poprzez możliwość wszczęcia jej na wniosek zainteresowanych posiadaczy odpadów oraz poprzez ustanowienie środków odwoławczych od odmowy uwzględnienia takiego wniosku przez właściwe organy krajowe, czego ocena należy do sądu odsyłającego.

2) Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, które obejmuje krajowymi przepisami dotyczącymi odzysku energii z odpadów zastosowanie jako paliwa w instalacji służącej do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej biopłynu pochodzącego z odpadów, który nie należy do żadnej z kategorii wpisanych do wykazu paliw dopuszczonych na tej podstawie zgodnie z tym uregulowaniem, przy czym wykaz ten może być zmodyfikowany wyłącznie przez ogólnie obowiązujący krajowy akt prawny, którego procedura przyjęcia nie jest skoordynowana z procedurą wydawania zezwoleń na eksploatację danej instalacji.