



Datum van inontvangstneming : 08/05/2018

Zaak C-212/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

26 maart 2018

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 februari 2018

Verzoekende partij:

Prato Nevoso Termo Energy Srl

Verwerende partijen:

Provincia di Cuneo

ARPA Piemonte

ITALIAANSE REPUBLIEK

De Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piëmont, Italië)

(Tweede kamer)

geeft de volgende

BESCHIKKING

in het beroep [OMISSIS] ingesteld door:

Prato Nevoso Termo Energy S.r.l., [OMISSIS]

tegen

Provincia di Cuneo (provincie Cuneo), [OMISSIS]

Arpa Piemonte, Arpa Piemonte [Agenzia Regionale per la protezione ambientale (regionaal agentschap voor milieubescherming)] - Dipartimento Cuneo (afdeling Cuneo), niet verschenen;

en tegen

Comune di Frabosa Sottana (gemeente Frabosa Sottana), [OMISSIS] [**Or. 2**] [OMISSIS]

tot nietigverklaring

van het besluit van de Provincia di Cuneo (hierna: „provincie Cuneo”) [OMISSIS] van 25 mei 2017, [OMISSIS] tot afwijzing van de vergunningsaanvraag van de aanvrager voor de bouw en het functioneren van een centrale voor warmtekrachtkoppeling gestookt op plantaardige olie bij de bedrijfsvestiging gelegen in de gemeente Frabosa Sottana [OMISSIS]. [andere gerelateerde handelingen]

[OMISSIS] [**Or. 3**] [OMISSIS] [Standaardformuleringen]

1. Feiten

De vennootschap Prato Nevoso Termo Energy s.r.l. exploiteert een centrale voor de productie van warmte en elektriciteit in de gemeente Frabosa Sottana (provincie Cuneo); de centrale wordt thans gestookt op methaangas.

Op 8 november 2016 is door de vennootschap bij de provincie Cuneo de geïntegreerde vergunning aangevraagd zoals bedoeld in artikel 12, lid 3, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 387 van 29 december 2003 „uitvoering van richtlijn 2001/77/EG inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt” (GURI van 31 januari 2004, nr. 25, gewoon supplement nr. 7)] om de centrale te mogen stoken op een andere brandstof, te weten een vloeibare biomassa.

Het gaat hierbij om plantaardige olie die geproduceerd wordt door de vennootschap ALSO s.r.l. en die afkomstig is van ingezamelde en chemisch behandelde afgewerkte frituurolie, residuen van de raffinage van plantaardige oliën en residuen van de reiniging van de voor die oliën gebruikte opslagtanks. De producent mag de olie verhandelen wanneer die bepaalde fysisch-chemische eigenschappen heeft die in de vergunning zijn omschreven [OMISSIS] en met de precisering dat de olie mag worden verhandeld als „end of waste” (einde-afvalfase) in de zin van artikel 184 ter van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 152 van 3 april 2006 „milieuvoorschriften” (GURI van 14 april 2006, gewoon supplement nr. 96), waarbij de producent moet kunnen garanderen dat het definitieve gebruik van het product gedocumenteerd traceerbaar is en in de [**Or. 4**] handelsdocumenten de vermelding moet opnemen: „product herwonnen uit afvalstoffen voor gebruik op de interne markt voor de productie van biodiesel”.

Na de beoordeling op de bijeenkomst van de gezamenlijke betrokken diensten, is de vergunning geweigerd omdat de plantaardige olie die het bedrijf als brandstof wil gebruiken, ondanks de niet betwiste vergunning van de hierboven genoemde producent en het mogelijke gebruik van de olie voor de productie van biodiesel, „niet lijkt te kunnen vallen onder de lijst in deel V (voorschriften ter bescherming van de lucht en reductie van de uitstoot in de atmosfeer), bijlage X, deel II (producteigenschappen van brandstoffen), afdeling IV (eigenschappen van biobrandstoffen en de betreffende voorwaarden voor gebruik) van wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006” [OMISSIS].

De lijst waarnaar wordt verwezen, is een bijlage bij de Italiaanse geconsolideerde milieurechtbepalingen.

Daar de olie niet in genoemde lijst is opgenomen heeft de het bevoegde bestuursorgaan geoordeeld dat er geen „wettelijke grondslag” voor het gebruik van het product is.

Het bestuursorgaan heeft derhalve geconcludeerd dat „de plantaardige olie die men wil gebruiken, niet als brandstof maar als afvalstof dient te worden beschouwd”.

De vennootschap heeft zich tot de verwijzende rechter gewend en onder meer als grief aangevoerd dat de bestreden weigering van de vergunning in strijd is met de beginselen die zijn af te leiden uit richtlijn 2008/98/EG en de regelgeving van de Unie betreffende afvalstoffen, alsook met richtlijn 2009/28/EG betreffende de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

2. De regelgeving inzake brandstof uit biomassa in de geldende Italiaanse wetgeving.

Met wetsbesluit nr. 28 van 3 maart 2011 (GURI van 28 maart 2011, nr. 71, gewoon supplement nr. 81,) is richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de Italiaanse wetgeving omgezet.

[Or. 5]

In overeenstemming met die richtlijn wordt in artikel 2, onder h), van het wetsbesluit bepaald dat onder vloeibare biomassa wordt verstaan „vloeibare brandstof voor energiedoeleinden andere dan vervoer, waaronder begrepen elektriciteit, verwarming en koeling, die geproduceerd is uit biomassa”.

Door het bestuursorgaan is niet betwist dat het product dat de vennootschap wil gebruiken een vloeibare biomassa is, waarvan ook verhandeling voor de productie van biodiesel is toegestaan.

De verzoekende vennootschap heeft aangevoerd dat de vloeibare biomassa voldoet aan de technische norm UNI/TS 11163:2009 [UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) Italiaans normaliseringsinstituut] voor „vloeibare

biobrandstoffen, dierlijke en plantaardige oliën en vetten, hun halffabrikaten en derivaten – Classificatie en specificaties voor hun gebruik voor energie”; deze omstandigheid is niet bestreden door het bestuursorgaan in de procedure tot vergunningverlening en ook niet in het onderhavige geding.

Artikel 15 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 28/2011 bepaalt dat „voor de bouw en het functioneren van elektriciteitscentrales die worden gestookt met energie uit hernieuwbare bronnen, de daarmee verband houdende werkzaamheden en de voor de bouw en het functioneren van de centrales noodzakelijke infrastructuur, alsmede voor de essentiële veranderingen aan de centrales zelf, de geïntegreerde vergunning nodig is zoals bedoeld in artikel 12 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 387 van 29 december 2003; het gaat hierbij om de vergunningsprocedure waarvan de verzoekende partij gebruik heeft gemaakt en waaraan met het oog op vereenvoudiging „alle betrokken bestuursorganen deelnemen” (artikel, 12 lid 4, van wetsbesluit nr. 387/2003).

Artikel 293 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 152/2006 (geconsolideerde milieurechtbepalingen waarin talrijke communautaire richtlijnen inzake vervuiling, afvalstoffen, controle op uitstoot in de lucht zijn omgezet) bepaalt evenwel voor inrichtingen die uitstoot in de atmosfeer produceren, dat „in de inrichtingen zoals geregeld in titel I en in titel II van het vijfde deel [...]uitsluitend de brandstoffen mogen worden gebruikt die voor deze categorieën inrichtingen genoemd zijn in bijlage X bij het vijfde deel, onder de daarin beschreven voorwaarden [...]. Aan de geldende regelgeving [**Or. 6**] ter zake van afvalstoffen is onderworpen: de verbranding van materialen en stoffen die niet in overeenstemming zijn met bijlage X bij het vijfde deel van dit wetsbesluit of die in elk geval afvalstoffen zijn in de zin van het vierde deel van dit wetsbesluit”.

In de meerdere malen genoemde bijlage X bij het vijfde deel worden thans onder de brandstoffen uit biomassa, de volgende producten opgesomd:

- „a) Plantaardig materiaal geproduceerd uit speciaal voor energieproductie geteelde gewassen;
- b) Plantaardig materiaal geproduceerd door middel van uitsluitend mechanische behandeling, wassen met water of het laten drogen van niet speciaal geteelde landbouwgewassen;
- c) Plantaardig materiaal geproduceerd uit bosbouwactiviteiten, bosbeheer en snoeien.
- d) Plantaardig materiaal geproduceerd door uitsluitend mechanische bewerking en door behandeling met lucht, stoom of al dan niet verhit water van onbehandeld hout, en bestaande uit schors, zaagsel, snippers, spanen, stroken en blokken van onbehandeld hout, houtkorrels en houtafval van onbehandeld hout, korrels en afval van onbehandelde kurk, houtblokken, niet vervuild door verontreinigende stoffen;

e) Plantaardig materiaal geproduceerd door uitsluitend mechanische bewerking, door wassen met water of door het drogen van landbouwproducten;

f) Verplaatste pulp van olijven die de eigenschappen heeft die in de volgende tabel zijn opgenomen [...]

g) Zwart afvalloog dat verkregen is in papierfabrieken door het logen van hout en aan verdamping onderworpen is om daaruit de vaste residuen te verbranden, mits de productie, bewerking en de daaropvolgende verbranding uitgevoerd worden in dezelfde papierfabriek en mits het gebruik van dit product een in de geïntegreerde milieuvergunning opgenomen maatregel is voor de reductie van uitstoot en voor energiebesparing;

h) onbewerkte en geraffineerde producten hoofdzakelijk bestaande uit glyceriden van dierlijke herkomst die volgens verordening (EG) nr. 1069/2009 van 21 oktober 2009, verordening (EU) nr. 142/2011 van 25 februari 2011, gewijzigd bij [Or. 7] verordening (EU) nr. 592/2014 van 3 juni 2014, en volgens latere uitvoeringsbepalingen, worden aangemerkt als dierlijke bijproducten of afgeleide producten die gebruikt kunnen worden in verbrandingsprocessen, mits [...]"

De bevoegde Italiaanse bestuursorganen zijn van oordeel (zoals ook gebeurd is in de vergunningsprocedure die in het onderhavige geding aan de orde is) dat het een vereiste is voor de „wettigheid” van de brandstoffen, ook die uit biomassa, dat ze terug te voeren zijn tot genoemde lijst.

In die zin bepaalt artikel 293 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 152/2006, zoals gewijzigd bij artikel 3, lid 23, van wetsbesluit nr. 128 van 29 juni 2010 (GURI van 11 augustus 2010, nr. 186, gewoon supplement nr. 184), uitdrukkelijk dat: „uitsluitend” de op die lijst genoemde producten als brandstoffen kunnen worden gebruikt, met daarbij de toevoeging dat daarentegen „de verbranding van materialen die niet zijn opgenomen in bijlage X”, aan de regelgeving voor afvalstoffen is onderworpen.

Bij de uitlegging van bijlage X zijn flexibelere standpunten te vinden die een „ruime” uitleg toestaan; in dit geval bestaat er echter geen twijfel over dat de plantaardige olie die verzoekster wil gebruiken, niet is terug te voeren, ook niet bij een ruime uitleg, op de in die bijlage vermelde categorieën omdat de lijst voor wat betreft de oliën van plantaardige herkomst alleen materiaal vermeldt afkomstig van speciale teelt of materiaal dat uitsluitend mechanisch bewerkt is; de vloeistof uit biomassa die verzoekster wil gebruiken, is het product van een chemische bewerking om plantaardige olie te winnen.

Anderzijds wordt in het Decreto Ministeriale (ministerieel besluit) nr. 264 van 13 oktober 2016 tot vaststelling van „indicatieve criteria om gemakkelijker te kunnen aantonen of residuen voldoen aan de vereisten om te worden aangemerkt als halfproducten en niet als afvalstoffen” (GURI van 15 februari 2017, nr. 38), in bijlage 1, artikel 1, afdeling 2, met het opschrift „residuen van biomassa bestemd voor energieopwekking door verbranding”, deel A, lid 2, gepreciseerd: „Op grond

van de op de datum van inwerkingtreding van dit besluit geldende regelgeving kunnen voor de **[Or. 8]** opwekking van energie door verbranding uitsluitend de residuen van biomassa gebruikt worden die zijn vermeld in bijlage X bij het vijfde deel van wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006 [...] onverminderd toekomstige bepalingen die een uitdrukkelijke regeling inhouden voor het gebruik van residuen van biomassa als brandstof [...]"

In artikel 268, sub eee-bis) van wetsbesluit nr. 152/06 wordt brandstof voorts omschreven als: „elk vast, vloeibaar of gasvormig materiaal dat volgens bijlage X bij het vijfde deel gebruikt mag worden voor energieopwekking middels verbranding, met uitzondering van afvalstoffen”.

Deze laatste definitie sluit niet aan bij de parallelle (van het Unierecht afgeleide) definitie van vloeibare biomassa die gegeven wordt in het reeds genoemde artikel 2, sub h), van wetsbesluit nr. 28/2011.

In de Italiaanse wetgeving is geen enkele vorm van coördinatie geregeld tussen de vergunningsregeling voor de inrichtingen voor biomassa zoals die is opgenomen in wetsbesluit nr. 28/2001 juncto wetsbesluit nr. 387/2003, waar verzoekster gebruik van heeft gemaakt, en het opstellen/actualiseren van de lijst van brandstoffen (daaronder begrepen verbrandbare biomassa) zoals opgenomen in bijlage X bij deel V van wetsbesluit nr. 152/06 (het gaat hierbij ook in dit geval om een van het Unierecht afgeleide regeling ter zake van bescherming van de lucht en de reductie van emissies door inrichtingen die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen).

Zo bepaalt artikel 281 van wetsbesluit nr. 152/2006, leden 5 en 6, dat de wijzigingen en aanvullingen van de bijlagen bij het vijfde deel „worden vastgesteld bij besluit van de minister voor milieuzaken, in overleg met de minister van volksgezondheid, met de minister van economische zaken en, voor zover het onder diens bevoegdheid valt, met de minister van infrastructuur en transport, na advies van de gezamenlijke diensten als bedoeld in artikel 8 van wetsbesluit nr. 281.6 van 28 augustus 1997. De wijzigingen en aanvullingen van de bijlagen bij het vijfde deel van dit besluit die nodig zijn ter uitvoering van de Unierichtlijnen voor de onderdelen waarin deze richtlijnen leiden tot wijzigingen van de uitvoeringsmodaliteiten en van de technische kenmerken die vastgelegd zijn in de **[Or. 9]** geldende normen, worden geïmplementeerd overeenkomstig artikel 36 van wet nr. 234 van 24 december 2012.”

Er is geen enkel voorschrift te vinden dat een periodieke en aan de technologische ontwikkeling (die in het bijzonder op het terrein van biomassa snel gaat) gerelateerde actualisering van de lijst garandeert; en ook is er geen enkele bepaling op grond waarvan het bestuursorgaan waaraan een vergunning (die in de wet als „vereenvoudigd” is aangeduid) wordt gevraagd voor de bouw van een inrichting die gestookt wordt op vloeibare biomassa, kan beoordelen of de brandstof in overeenstemming is met de voorschriften ter bescherming van de lucht, wanneer dat het product voldoet aan bepaalde en gecertificeerde technische

eisen en specificaties, behalve dan opname de brandstof op de lijst van bijlage X [OMISSIS]. [Verdere overwegingen over hetzelfde onderwerp]

Louter als voorbeeld, een van de meest recente aanvullingen in bijlage X met een „nieuw” „wettelijk” materiaal voor brandstof uit biomassa heeft plaatsgevonden bij ministerieel besluit nr. 123, van 19 mei 2016, „verordening houdende opname van onbewerkte of geraffineerde producten van hoofdzakelijk glyceriden van dierlijke herkomst in bijlage X, deel II, afdeling 4, paragraaf 1, bij deel V van wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006” (GURI van 8 juli 2016, nr. 158), vastgesteld ter uitvoering van verordening (EU) nr. 142 van 25 februari 2011; de procedure ter aanvulling van de bijlage heeft meer dan drie jaar geduurd [OMISSIS].

[Or. 10]

Dit alles voor een product dat, zoals ook in het onderhavige geding door het bestuursorgaan in herinnering is gebracht, in overeenstemming is met een UNI-norm die op 17 december 2009 in werking is getreden.

Ten slotte bepaalt artikel 293 van wetsbesluit nr. 152/2006 dat wanneer een materiaal voor brandstof niet in overeenstemming is met de reeds genoemde bijlage X, de verbranding daarvan onderworpen is aan de regeling voor afvalstoffen (met de daarbij behorende kosten en lasten).

In wezen moet een materiaal dat niet als brandstof in bijlage X is opgenomen, volgens de wet worden gekwalificeerd als afvalstof wanneer dit gebruikt wordt in een inrichting die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, ook als het, zoals in dit geval, gaat om een product dat eigenschappen heeft die technisch in overeenstemming zijn met biobrandstof, en bedoeld is om, met de uitdrukkelijke kwalificatie „end of waste” (met een vergunning die beperkt is tot de productie van biodiesel), in de handel gebracht te worden en ofschoon het bedrijf dat een vergunning voor de inrichting heeft aangevraagd, het uitdrukkelijk voor productie bedoelt te gebruiken.

3. Twijfels omtrent de verenigbaarheid van de geldende Italiaanse wetgeving met het recht van de Europese Unie.

Bij de verwijzende rechter is twijfel of het geldende Italiaanse stelsel niet in strijd is met de doeleinden en beginselen zoals die in de Europese richtlijnen zijn vastgelegd, zowel waar het om afvalstoffen als waar het om bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen gaat.

3.a) Twijfels omtrent de verenigbaarheid met richtlijn (EG) 2008/98/EG.

Met betrekking tot afvalstoffen bepaalt artikel 6 van richtlijn 2008/98/EG dat:

„Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1), wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder

een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;

[Or. 11]

b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens

d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid”.

De richtlijn is in exact dezelfde bewoordingen omgezet in artikel 184 ter van het Italiaanse wetsbesluit nr. 152/2006.

In dit geval is de vloeibare biomassa die verzoekster wil gebruiken, teruggewonnen uit organische afvalstoffen en is de bruikbaarheid als bestanddeel voor de productie van biodiesel onomstreden; in dit verband wordt het materiaal ook door de Italiaanse autoriteiten uitdrukkelijk als „einde-afvalfase” („end of waste”) aangemerkt.

Voor de vloeibare biomassa is er voorts een markt ook als brandstof (zoals duidelijk is uit het feit dat verzoekster deze voor dat doel wil aankopen) en voldoet deze aan de technische vereisten van technische norm UNI/TS 11163:2009 (zoals door verzoekster zowel in het onderhavige geding als in de procedure tot vergunningverlening is gesteld en niet is bestreden door het bestuursorgaan); ten slotte blijkt niet dat vervanging van methaangas door de vloeibare biomassa als brandstof voor de centrale over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu zou hebben. De technische rapportage die door verzoekster in het kader van de procedure voor verlening van een geïntegreerde vergunning is overgelegd, toont namelijk aan dat de voorgestelde wijziging voor het stoken van de centrale over het geheel genomen een positief milieu-effect heeft; ook deze omstandigheid is door het bestuursorgaan niet betwist.

In het geldende artikel 293 van wetsbesluit nr. 152/2006 wordt echter, zoals gezegd, met betrekking tot het gebruik als brandstof in inrichtingen die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen, bepaald dat de stof als afvalstof wordt gekwalificeerd als deze niet voorkomt op de (eventueel ruim uitgelegde) lijst van brandstoffen van bijlage X, deel II, afdeling vier, paragraaf 1, bij deel V van wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006, en dit ongeacht of er in het kader van de vergunningprocedure **[Or. 12]** een beoordeling is gemaakt van negatieve milieueffecten, en of tijdens de procedure de technische eigenschappen van het product op enigerlei wijze zijn betwist.

De bepalingen van de Italiaanse wetgeving, in onderlinge samenhang beschouwd, lijken niet in overeenstemming met richtlijn 2008/98/EG – ofschoon die richtlijn formeel daarbij is omgezet – en ook niet met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie waar het Hof vaststelt dat „het geenszins gerechtvaardigd [is] om goederen, stoffen of producten die de houder [...] wil exploiteren of verhandelen, te onderwerpen aan de bepalingen [betreffende afvalstoffen]” (arrest Hof van 12 december 2013, C-241/12, EU:C:2013:821).

Daaraan zij toegevoegd dat er voor de vloeibare biomassa een vergunning is verleend op grond waarvan deze verhandeld mag worden als bestanddeel van biodiesel (en te dien einde ook door de Italiaanse autoriteiten aangemerkt wordt als einde-afvalfase), terwijl deze biomassa als „afvalstof” wordt gekwalificeerd als deze met een ander doel wordt gebruikt, namelijk het directe gebruik als brandstof in inrichtingen die uitstoot in de atmosfeer veroorzaken, ook al gebeurt dit in een kader waarin het gaat om de aankoop voor productief gebruik.

Gelet op de autonomie die de lidstaten op energiegebied genieten (waarop in het geding een beroep is gedaan door het bestuursorgaan, bijvoorbeeld de autonomie om te kiezen welke alternatieve energiebronnen zij het meest willen begunstigen dan wel stimuleren), gelet op de mogelijkheid van de staten om een hiërarchie aan te brengen in de soorten biomassa op basis van de verschillende energetische kenmerken van de producten (arrest Hof van 26 september 2013, C-195/2012, EU:C:2013:598) en gelet op de bescherming van de luchtkwaliteit (die ook is afgeleid uit het Unierecht en betrekking heeft op het milieu, en derhalve tot de bevoegdheid van de afzonderlijke staten behoort) die wordt geregeld door wetsbesluit nr. 152/06, alsmede gelet op het vereiste dat stimulering van energieopwekking uit biomassa niet het Uniebeleid inzake het beheer van afvalstoffen ondermijnt, is er twijfel of met het recht van de Europese Unie verenigbaar is een nationale regel waarin een stof, die de technische eigenschappen van biobrandstof heeft, wettelijk gekwalificeerd wordt als „afvalstof” in het geval waarin bedoeld wordt die als brandstof te gebruiken, en dit ondanks het feit dat de stof geschikt wordt geacht om te worden verhandeld voor de productie van biodiesel en daarvoor een specifieke koopvraag bestaat [**Or. 13**] voor gebruik voor productie. Deze kwalificatie komt voort uit het feit dat de betrokken biomassa niet uitdrukkelijk is vermeld op de lijst van brandstoffen in bijlage X bij wetsbesluit nr. 152/2006, zonder dat in de vergunningprocedure voor de op biomassa gestookte centrale is voorzien in een beoordeling van het product met betrekking tot technische eisen of milieueffecten, dat wil zeggen zonder enige coördinatie tussen de verschillende vergunningsprocedures, waarop hierna nog nader wordt ingegaan.

3.b) Twijfels omtrent de verenigbaarheid met richtlijn 2009/28/EG.

In artikel 2, onder h), van richtlijn 2009/28/EG wordt vloeibare biomassa gedefinieerd als vloeibare brandstof „voor energiedoeleinden andere dan vervoer, waaronder elektriciteit, verwarming en koeling, die geproduceerd is uit biomassa”.

Een soortgelijke definitie vindt men in artikel 2, onder h), van wetsbesluit nr. 28/2011.

Artikel 13 van de richtlijn luidt als volgt: „1. De lidstaten zien erop toe dat nationale regels voor toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures die worden toegepast op centrales en bijbehorende transmissie- en distributienetinfrastructuur voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare energiebronnen, en op de omzetting van biomassa in biobrandstoffen of andere energieproducten, evenredig en noodzakelijk zijn. De lidstaten nemen met name passende maatregelen om ervoor te zorgen dat:

a) onder voorbehoud van verschillen in de administratieve structuur en organisatie van de lidstaten, de respectieve verantwoordelijkheden van nationale, regionale en lokale administratieve organen met betrekking tot de toestemmings-, certificerings- en vergunningsprocedures duidelijk zijn gecoördineerd en gedefinieerd, ook op het gebied van ruimtelijke ordening, met transparante termijnen voor de opstelling van stedenbouwkundige en bouwaanvragen;

[Or. 14]

b) uitgebreide informatie over de verwerking van aanvragen voor toestemmingen, certificering en vergunningen voor installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energie en over het verlenen van bijstand aan de indieners van aanvragen op passend niveau beschikbaar wordt gesteld;

c) de administratieve procedures worden gestroomlijnd en worden afgehandeld op het juiste administratieve niveau;

d) de toestemmings-, certificerings- en vergunningsregels objectief, transparant en evenredig zijn, geen onderscheid maken tussen aanvragers en ten volle rekening houden met de bijzondere kenmerken van individuele technologieën op het gebied van energie uit hernieuwbare bronnen; [...]

2. De lidstaten moeten duidelijk definiëren aan welke technische specificaties apparatuur en systemen op duurzame energie moeten voldoen om in aanmerking te komen voor steunregelingen. Wanneer er Europese normen bestaan, zoals milieukeuren, energielabels en andere door Europese normalisatie-instellingen opgestelde technische referentiesystemen, worden die technische specificaties in termen van die normen opgesteld. Dergelijke technische specificaties schrijven niet voor waar de apparatuur en de systemen moeten worden gecertificeerd en zouden de werking van de interne markt niet mogen belemmeren.”

Zoals we hebben gezien heeft de Italiaanse wetgever in artikel 5 van wetsbesluit nr. 28/2011 bepaald dat de bouw en het functioneren van elektriciteitscentrales die gestookt worden op brandstoffen uit hernieuwbare bronnen, onderworpen zijn aan een geïntegreerde vergunning zoals geregeld in artikel 12 van wetsbesluit nr. 387/2013, zonder dat die procedure voor de centrales die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen, echter is gecoördineerd met hetgeen wordt

voorgeschreven in bijlage X bij deel 5 van wetsbesluit nr. 152/2006, deel II, afdeling IV, inzake brandstoffen die afkomstig zijn uit biomassa.

Hieruit volgt dat het gebruik van brandstoffen uit biomassa, in centrales die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen, ook onderworpen blijft aan de aparte nationale vergunningsprocedure voor opname in genoemde bijlage [Or. 15] X, die niet gecoördineerd is met de vergunningsprocedure voor een afzonderlijke centrale op biomassa, die niet noodzakelijkerwijs in gang gezet hoeft te worden door de lokale autoriteiten waar de vergunning voor het functioneren van de individuele biomassacentrale wordt aangevraagd, en waarvoor geen vaste en transparante termijnen gelden; en ook mag er bij de plaatselijke vergunningsprocedure voor de afzonderlijke centrale geen rekening gehouden worden met de specifieke voorgestelde technologie op basis van vooraf vastgelegde eisen qua techniek en milieueffecten. Er rijst daarom twijfel, zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de lidstaat om de organisatorische niveaus en modules vast te stellen bij de coördinatie van de verschillende bevoegde instanties en de bevoegdheid van de staat op milieugebied, of artikel 5 van wetsbesluit nr. 28/2011 verenigbaar is met artikel 13 van richtlijn 2009/28/EG voor zover daarin, voor de centrales die gestookt worden met biomassa en uitstoot in de atmosfeer teweegbrengen, niet is voorzien in een verplichte coördinatie met zekere en transparante termijnen van de parallelle nationale procedure voor erkenning van het gebruik van biomassa als brandstof, dat wil zeggen een beoordeling in één enkel kader in het licht van de specifieke voorgestelde technologie en in het licht van vooraf vastgestelde technische specificaties.

4. Prejudiciële vragen aan het Hof

De volgende prejudiciële vragen dienen derhalve aan het Hof van de Europese Unie te worden voorgelegd:

1) Staan artikel 6 van richtlijn 2008/98/EG en in ieder geval het evenredigheidsbeginsel in de weg aan een nationale wettelijke regeling zoals artikel 293 van wetsbesluit nr. 152/2006 en artikel 268 onder eee-bis) van wetsbesluit nr. 152/2006, op grond waarvan, ook in het kader van een vergunningsprocedure voor een centrale gestookt op biomassa, vloeibare biomassa die voldoet aan de technische eisen die daarvoor gelden en waarnaar vraag is voor gebruik als brandstof voor productiedoeleinden, als afvalstof moet worden beschouwd, indien en zolang genoemde vloeibare biomassa niet is opgenomen in bijlage X, deel II, afdeling 4, paragraaf 1, bij deel V van wetsbesluit [Or. 16] nr. 152 van 3 april 2006, en dit ongeacht of is beoordeeld of er een negatief effect op het milieu is en of er in het kader van de vergunningsprocedure sprake was van enige betwisting van de technische eigenschappen van het product?

2) Staan artikel 13 van richtlijn 2009/28/EG en in ieder geval de beginselen van evenredigheid, transparantie en vereenvoudiging in de weg aan een nationale wettelijke regeling als artikel 5 van wetsbesluit nr. 28/2011 voor zover daarin,

voor het geval waarin de indiener van een aanvraag verzoekt om een vergunning voor het gebruik van biomassa als brandstof in een centrale die uitstoot in de atmosfeer teweegbrengt, geen regeling is opgenomen ter coördinatie met de vergunningprocedure voor een dergelijk gebruik als brandstof zoals voorzien in wetsbesluit nr. 152/2006, bijlage X bij deel V, en daarin ook geen mogelijkheid is opgenomen om de voorgestelde oplossing in het kader van een geïntegreerde vergunningsprocedure en in het licht van vooraf vastgestelde technische specificaties in concreto te beoordelen?

[OMISSIS]

[Or. 7]

[OMISSIS] [instructies aan de griffie en schorsing van het geding]

[OMISSIS] Turijn [OMISSIS] 14 februari 2018 [OMISSIS]