



Datum van inontvangstneming : 14/06/2018

**Zaak C-305/18**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

4 mei 2018

**Verwijzende rechter:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 februari 2018

**Verzoekende partijen:**

Associazione „Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus”

VAS - Aps Onlus

Associazione di Promozione Sociale „Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare”

**Verwerende partijen:**

Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Regione Lazio

Regione Toscana

Regione Lombardia

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Nietigverklaring van het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri van 10 augustus 2016 inzake de „*Vaststelling van de totale verwerkingscapaciteit van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in bedrijf zijn of over een nationale vergunning beschikken, en de vaststelling van de resterende*”

*behoefte waarin moet worden voorzien door de bouw van verbrandingsinstallaties met nuttige toepassing van stedelijk en soortgelijk afval*”, vastgesteld ter uitvoering van artikel 35, lid 1, van decreto legge nr. 133 van 12 september 2014.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

De prejudiciële verwijzing, waartoe is besloten krachtens artikel 267 VWEU en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, betreft de vraag of de in het hoofdgeding bestreden nationale regeling in overeenstemming is met de „afvalhiërarchie” als bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2008/98/EG, en of op deze regeling de voorschriften betreffende de strategische milieubeoordeling van richtlijn 2001/42/EG van toepassing zijn.

### **Prejudiciële vragen**

1) Staan de artikelen 4 en 13 van richtlijn 2008/98/EG, samen met de overwegingen 6, 8, 28 en 31, in de weg aan de nationale primaire wetgeving en de secundaire uitvoeringsregeling – te weten artikel 35, lid 1, van decreto legislativo nr. 133/2014, zoals omgezet in legge nr. 164/2014, en het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri van 10 augustus 2016, gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 233 van 5 oktober 2016 – voor zover daarin alleen de verbrandingsinstallaties die volgens de toelichting in de bijlagen en de tabellen bij het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in aanmerking worden genomen, worden aangemerkt als infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang, waarmee een geïntegreerd en modern stelsel voor het beheer van stedelijk en soortgelijk afval tot stand wordt gebracht en nationale zelfvoorziening wordt gegarandeerd, aangezien de nationale wetgever een dergelijke kwalificatie niet eveneens heeft toegekend aan installaties voor de behandeling van afvalstoffen met het oog op recycling en hergebruik, ondanks dat deze behandelingen in de afvalhiërarchie van de genoemde richtlijn een hogere prioriteit hebben?

Subsidiair, indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord: staan de artikelen 4 en 13 van richtlijn 2008/98/EG in de weg aan de nationale primaire wetgeving en de secundaire uitvoeringsregeling – te weten artikel 35, lid 1, van decreto legislativo nr. 133/2014, zoals omgezet in legge nr. 164/2014, en het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri van 10 augustus 2016, gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 233 van 5 oktober 2016 – voor zover verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval daarin worden gekwalificeerd als infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent belang met het doel verdere inbreukprocedures wegens niet-uitvoering van de Europese regelgeving op dit gebied te voorkomen en overbodig te maken, en het storten van afval te beperken?

2) Staan de artikelen 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van richtlijn 2001/42/EG, ook in onderlinge samenhang gelezen, in de weg aan de toepassing van de nationale

primaire wetgeving en de secundaire uitvoeringsregeling – te weten artikel 35, lid 1, van decreto legislativo nr. 133/2014, zoals omgezet in legge nr. 164/2014, en het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri van 10 augustus 2016, gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 233 van 5 oktober 2016 – voor zover daarin is bepaald dat de Presidente del Consiglio dei Ministri bij eigen besluit de capaciteit van de bestaande verbrandingsinstallaties kan verhogen, en het aantal, de capaciteit en de regio van vestiging kan bepalen van de verbrandingsinstallaties met energierugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd om in de vastgestelde resterende behoefte te voorzien, met het oogmerk geleidelijk een sociaal-economisch evenwicht tussen gebieden van het nationale grondgebied tot stand te brengen, en met inachtneming van de doelstellingen voor gescheiden inzameling van afval en recycling, zonder dat in deze regeling is bepaald dat bij de opstelling van het plan dat uit het decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri voortvloeit de regeling betreffende strategische milieubeoordeling als bedoeld in de genoemde richtlijn 2001/42/EG wordt toegepast?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3), inzonderheid de artikelen 4, 13 en 16.

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30), inzonderheid de artikelen 2 tot en met 4 en de artikelen 6 tot en met 12.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- Artikel 35, lid 1, van decreto legge del 12 settembre 2014, n. 133, recante „*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*” (wetsbesluit nr. 133 van 12 september 2014, houdende „*Spoedmaatregelen voor de aanvang van bouwwerkzaamheden, de verwezenlijking van openbare werken, de digitalisering van de Staat, de vereenvoudiging van de bureaucratie, de hydrogeologische noodsituatie, en het herstel van de productieactiviteiten*”) (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana; hierna: „GURI”) nr. 212 van 12 september 2014), met wijzigingen omgezet in wet nr. 164 van 11 november 2014 (Gewoon supplement nr. 85 bij GURI nr. 262 van 11 november 2014):

„1 *Binnen negentig dagen na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van dit besluit bepaalt de Presidente del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de ministerraad) [...] bij eigen besluit de totale nationale capaciteit voor de verwerking van stedelijk en soortgelijk afval door verbrandingsinstallaties die in*

*bedrijf zijn of over een nationale vergunning beschikken, met uitdrukkelijke vermelding van de capaciteit van elke installatie, en de verbrandingsinstallaties met energierterugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd om in de resterende behoefte te voorzien, die worden vastgesteld met het doel geleidelijk een sociaal-economisch evenwicht tussen delen van het nationaal grondgebied tot stand te brengen en met inachtneming van de doelstellingen van gescheiden afvalinzameling en recycling, en rekening houdend met de regionale planning. De aldus vastgestelde installaties vormen infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang, brengen een geïntegreerd en modern stelsel voor het beheer van stedelijk en soortgelijk afval tot stand, garanderen nationale zelfvoorziening, en maken het mogelijk dat verdere inbreukprocedures wegens niet-uitvoering van de Europese regelgeving op dit gebied worden voorkomen en overbodig worden, en het storten van afval wordt beperkt. [...]*”

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016 (besluit van de voorzitter van de ministerraad van 10 augustus 2016), „*Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati*” („vaststelling van de totale verwerkingscapaciteit van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in bedrijf zijn of over een nationale vergunning beschikken, en vaststelling van de resterende behoefte waarin moet worden voorzien door de bouw van verbrandingsinstallaties met nuttige toepassing van stedelijk en soortgelijk afval” (GURI nr. 233 van 5 oktober 2016).

„*Artikel 1: Voorwerp*

*1. Overeenkomstig artikel 35, lid 1, van decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (voorlopig wetsbesluit nr. 133 van 12 september 2014), met wijzigingen omgezet bij legge 11 novembre 2014, n. 164, (wet nr. 164 van 11 november 2014), betreft dit besluit:*

*a) de vaststelling van de huidige nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in november 2015 in bedrijf zijn;*

*b) vaststelling van de potentiële nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in november 2015 niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken;*

*c) vaststelling, per macrogebied en per regio, van de verbrandingsinstallaties met energierterugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd of uitgebreid om te voorzien in de resterende nationale behoefte aan afvalverwerking.*

[...]

### *Artikel 3: Lijst van verbrandingsinstallaties in bedrijf*

*1. De lijst van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a), met uitdrukkelijke vermelding voor elke installatie van de toegestane verwerkingscapaciteit en van de verwerkingscapaciteit betreffende stedelijk en soortgelijk afval, is weergegeven in tabel A, die een integrerend deel van deze maatregel vormt.*

*2. De voornoemde tabel vermeldt eveneens, volgens de in bijlage I genoemde procedure, de totale nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in de maand november 2015 in bedrijf zijn.*

### *Artikel 4: Lijst van verbrandingsinstallaties die niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken*

*1. De lijst van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder b), met uitdrukkelijke vermelding van de potentiële verwerkingscapaciteit van elke installatie en de regio waarin deze zich bevindt, is weergegeven in tabel B, die een integrerend deel van deze maatregel vormt.*

*2. De voornoemde tabel vermeldt eveneens, volgens de in bijlage I genoemde procedure, de potentiële nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in de maand november 2015 niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken.*

### *Artikel 5: Vaststelling van de installaties die moeten worden gebouwd of uitgebreid om in de resterende nationale behoefte te voorzien*

*1. Het aantal en de capaciteit van de verbrandingsinstallaties met energierterugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd of uitgebreid om, rekening houdend met de regionale planning, te voorzien in de resterende nationale behoefte aan afvalverwerking zoals vastgesteld in bijlage II, is weergegeven in tabel C, die een integrerend deel van deze maatregel vormt.*

*2. Ter uitvoering van de beginselen in artikel 35, lid 1, van voorlopig wetsbesluit nr. 133 van 12 september 2014, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 164 van 11 november 2014, zoals toegelicht in bijlage III, vermeldt de vernoemde tabel tevens in welke regio's de installaties die benodigd zijn om in de nationale behoefte te voorzien moeten worden gebouwd of uitgebreid, en de capaciteit daarvan.*

### *Artikel 6: Slotbepalingen*

*1. Overeenkomstig artikel 35, lid 1, van voorlopig wetsbesluit nr. 133 van 12 september 2014, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 164 van 11 november*

*2014, vormen de in de tabellen A, B en C vermelde installaties infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang, en brengen zij een geïntegreerd en modern beheersysteem voor stedelijk en soortgelijk afval tot stand, waarbij zij de nationale veiligheid garanderen door zelfvoorziening van de geïntegreerde cyclus van afvalbeheer, zoals voorgeschreven door artikel 16 van richtlijn 2008/98/EG.”*

Het bovenvermelde besluit van de voorzitter van de ministerraad omvat eveneens drie bijlagen en drie tabellen. Dit zijn:

Bijlage I, betreffende de wijze van „*vaststelling van de huidige nationale verwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die in november 2015 in bedrijf zijn of niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken*”;

Bijlage II, betreffende de wijze van „*vaststelling van de resterende behoefte aan verbranding van stedelijk en soortgelijk afval*”;

Bijlage III, betreffende de wijze van „*vaststelling van de installaties die moeten worden gebouwd of uitgebreid om te voorzien in de resterende nationale behoefte aan verbranding van stedelijk en soortgelijk afval*”;

Tabel A, met de „*lijst van verbrandingsinstallaties in bedrijf*”;

Tabel B, met de „*lijst van verbrandingsinstallaties die niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken*”;

Tabel C, betreffende de „*vaststelling, locatie en capaciteit van de installaties die moeten worden gebouwd of uitgebreid om in de resterende nationale behoefte te voorzien*”.

- Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, recante „*Norme in materia ambientale*” (wetbesluit nr. 152 van 3 april 2006 houdende „*Milieuvoorschriften*”) (GURI nr. 88 van 14 april 2006). Inzonderheid:

Artikel 6: „*1. De strategische milieubeoordeling heeft betrekking op plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu en het cultureel erfgoed kunnen hebben. [...]*”

Artikel 179: „*1. Bij het beheer van afvalstoffen wordt de volgende hiërarchie gehanteerd:*

*a) preventie;*

*b) voorbereiding voor hergebruik;*

*c) recycling;*

*d) andere nuttige toepassing, bijvoorbeeld energietेरugwinning;*

e) verwijdering.

*2. De hiërarchie legt doorgaans een volgorde van prioriteiten vast met betrekking tot de vraag wat over het geheel genomen de beste milieuopty is. Met inachtneming van de in lid 1 bedoelde hiërarchie worden de maatregelen genomen om de opties te stimuleren die [...] het beste milieuresultaat opleveren, gelet op de effecten voor de volksgezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, waaronder de technische uitvoerbaarheid en de economische haalbaarheid. [...]*”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en procedure in het hoofdgeding**

- 1 De regering van de Italiaanse Republiek heeft voorlopig wetsbesluit nr. 133/14 vastgesteld, waarvan artikel 35 in lid 1 bepaalt dat op nationaal niveau de totale afvalverwerkingscapaciteit van de verbrandingsinstallaties die in bedrijf zijn of over een vergunning beschikken wordt vastgesteld bij besluit van de voorzitter van de ministerraad, met uitdrukkelijke vermelding van de capaciteit van elke installatie.
- 2 Ter uitvoering van deze bepaling is het besluit van de voorzitter van de ministerraad van 10 augustus 2016 vastgesteld, dat het volgende omvat:
  - a) de lijst van de verbrandingsinstallaties die in november 2015 in bedrijf zijn, en de totale nationale afvalverwerkingscapaciteit (tabel A);
  - b) de lijst van de verbrandingsinstallaties die in november 2015 niet in bedrijf zijn maar over een vergunning beschikken, en potentiële nationale afvalverwerkingscapaciteit van deze installaties (tabel B);
  - c) de verbrandingsinstallaties met energieteerugwinning voor stedelijk en soortgelijk afval die moeten worden gebouwd of uitgebreid om te voorzien in de resterende nationale behoefte aan afvalverwerking (tabel C).
- 3 Artikel 6 van het besluit van de voorzitter van de ministerraad definieert de in de tabellen A, B en C vastgestelde installaties als *„infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang”* die *„een geïntegreerd en modern beheersysteem voor stedelijk en soortgelijk afval tot stand [brengen], en nationale zelfvoorziening van de geïntegreerde cyclus van afvalbeheer [garanderen], zoals voorgeschreven door artikel 16 van richtlijn 2008/98/EG.”*
- 4 Verzoeksters hebben beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium; hierna: „de verwijzende rechter”) en nietigverklaring van het voornoemde besluit van de voorzitter van de ministerraad gevorderd.



### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verzoeksters voeren in de eerste plaats schending van het beginsel van de „afvalhiërarchie” aan, dat kan worden afgeleid uit de overwegingen 6, 8 en 31 en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG, en in nationaal recht is omgezet bij artikel 179 van wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006. Op grond van dit beginsel moeten de verschillende wijzen van afvalbeheer worden toegepast volgens een bepaalde prioriteitsvolgorde, waarin verwijdering van afvalstoffen (en dus ook verbranding en energiewinning uit afval) de laatste plaats inneemt en de voorkeur wordt gegeven aan andere opties, zoals hergebruik, recycling en energierterugwinning.
- 6 Verzoeksters merken op dat het besluit van de voorzitter van de ministerraad, in strijd met dit beginsel, voorziet in technisch-administratieve maatregelen waarmee wordt beoogd de capaciteit van de reeds bestaande verbrandingsinstallaties te benutten en nieuwe installaties te bouwen, zonder de voorkeur te geven aan andere mogelijkheden, bijvoorbeeld nuttige toepassingen, en juist voorschrijft dat ook een deel van het reeds hergebruikte of gerecyclede afval wordt verbrand.
- 7 Wetsbesluit nr. 133/14 en het betrokken besluit van de voorzitter van de ministerraad bevatten geen enkele maatregel voor recycling of hergebruik van afval; zij geven absolute prioriteit aan verbranding, en definiëren de benutting van reeds bestaande installaties en de bouw van nieuwe installaties zelfs als „prominent nationaal belang”. Volgens verzoeksters is deze nationale regeling derhalve duidelijk in strijd met de in artikel 4 van richtlijn 2008/98/EG vastgestelde hiërarchie, welk voorschrift rechtstreeks op nationaal niveau van toepassing is.
- 8 Verzoeksters voeren daarnaast aan dat inbreuk is gemaakt op de artikelen 3, 4, en 6 tot en met 12 van richtlijn 42/2001/EG, aangezien het bestreden besluit van de voorzitter van de ministerraad niet is voorafgegaan door een strategische milieubeoordeling (SMB). Dat deze preventieve beoordeling verplicht is, volgt volgens verzoeksters uit het feit dat het besluit van de voorzitter van de ministerraad een handeling van staatsplanning op het gebied van afvalstoffen betreft, en niet louter dient, – zoals in de preambule staat – als programmering voor de regionale administraties, die de SMB-regeling bij hun regionale planning moeten toepassen. In dit verband wijzen verzoeksters erop dat het betrokken besluit van de voorzitter van de ministerraad aanzienlijke milieueffecten heeft, aangezien de daarin vermelde installaties daardoor meer afval kunnen verbranden en het besluit er door de herindeling onder „R1” (energierterugwinning) van enkele voorheen onder „D10” (verwijdering) ingedeelde installaties toe leidt dat stoffen worden geproduceerd die schadelijk zijn voor het milieu.

## Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

### *Eerste prejudiciële vraag*

- 9 Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag haalt de verwijzende rechter om te beginnen een aantal arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan. Inzonderheid het arrest van 15 oktober 2014, Commissie/Italië, C-323/13, EU:C:2014:2290, waarin in de punten 36 tot en met 38 het volgende is gepreciseerd: *„Wat de uit artikel 4 van richtlijn 2008/98 volgende verplichtingen betreft, volstaat de vaststelling dat, zoals duidelijk uit lid 2 van dit artikel blijkt, de lidstaten bij het toepassen van de in deze richtlijn bedoelde afvalhiërarchie maatregelen nemen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren.*

*Dezelfde constatering geldt ten aanzien van artikel 13 van deze richtlijn, waarin is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Een dergelijk vereiste – gelezen in het licht van overweging 6 van deze richtlijn, waarin staat te lezen dat elk afvalstoffenbeleid in de eerste plaats tot doel moet hebben de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor de menselijke gezondheid en het milieu tot een minimum te beperken – houdt noodzakelijkerwijs in dat de lidstaten zich ervan moeten vergewissen dat de behandelingen waaraan de afvalstoffen worden onderworpen het mogelijk maken om de negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid zo veel mogelijk te beperken.*

*Tegen deze achtergrond moet de conclusie worden getrokken dat artikel 1, lid 1, artikel 2, onder h), en artikel 6, onder a) van richtlijn 1999/31, alsook de artikelen 4 en 13 van richtlijn 2008/98 aldus moeten worden opgevat dat zij de lidstaten verplichten om de noodzakelijke maatregelen te nemen opdat naar stortplaatsen overgebrachte afvalstoffen die zich daarvoor lenen aan een behandeling worden onderworpen waarmee de negatieve gevolgen van deze afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid zo veel mogelijk worden beperkt.*

Daarnaast heeft het Hof in punt 46 van hetzelfde arrest in verband met artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG erop gewezen dat de lidstaten verplicht zijn om een adequaat geïntegreerd netwerk tot stand te brengen van afvalverwijderingsinstallaties en van installaties voor de nuttige toepassing van gemengd stedelijk afval, rekening houdend met de beste beschikbare technieken.

- 10 De verwijzende rechter haalt vervolgens het arrest van het Hof van 12 december 2013, Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820 aan, waarin in punt 59 het volgende wordt gepreciseerd: *„[d]e lidstaten moeten krachtens artikel 16 van richtlijn 2008/98 een adequaat geïntegreerd netwerk tot stand brengen van afvalverwijderingsinstallaties en van installaties voor de nuttige toepassing van ingezameld gemengd stedelijk afval, rekening houdend met de beste beschikbare*

*technieken, waarbij zij dit netwerk met name aldus opzetten dat zij individueel zelfvoorzienend voor afvalverwerking worden en dat deze verwerking kan plaatsvinden in een van de bij de productie ervan meest nabijgelegen daartoe geschikte installaties.”*

- 11 Tot slot haalt de verwijzende rechter het arrest van 18 december 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467 aan, waarvan punt 44 luidt als volgt: „*Meer specifiek kan uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/98, dat voorziet in een afvalhiërarchie die bij wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen moet worden gevolgd, niet worden opgemaakt dat voorrang moet worden gegeven aan een stelsel dat afvalproducenten toestaat om hun afvalstoffen zelf te verwijderen. Integendeel, verwijdering van afvalstoffen neemt in die hiërarchie slechts de laatste plaats in.*”
- 12 Naast de voornoemde arresten van het Hof van Justitie heeft de verwijzende rechter de aandacht gevestigd op de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2017) 34 final, van 26 januari 2017, inzake „*De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie*”, waarin uitdrukkelijk het volgende staat te lezen:

*„Lidstaten met een grote verbrandingscapaciteit*

*Volgens de studie van het Europees Milieuagentschap is er momenteel geen overcapaciteit voor afvalverbranding in de EU als geheel. Uit de statistieken 20 blijkt echter dat sommige lidstaten uiterst afhankelijk zijn van de verbranding van huishoudelijk afval. Dit kan ten dele worden verklaard door de hoge vraag naar warmte via stadsverwarmingsnetten, de grotere efficiëntie van hun procedés voor energiewinning uit afval en een hoog niveau van maatschappelijke acceptatie. Dit neemt echter niet weg dat dergelijke hoge verbrandingspercentages onverenigbaar zijn met ambitieuzere streefcijfers voor recycling. Om dat probleem aan te pakken, kan op nationaal niveau een aantal maatregelen worden genomen, hetgeen in sommige lidstaten reeds is gebeurd, met name:*

- de instelling of verhoging van belastingen op verbranding, met name voor procedés met geringe energierugwinning, gekoppeld aan een hogere belasting op storten;*
- de geleidelijke afschaffing van steunregelingen voor afvalverbranding en, in voorkomend geval, verlegging van de steun naar procedés stroomopwaarts in de afvalhiërarchie; en*
- de invoering van een moratorium op nieuwe installaties en de buitengebruikstelling van verouderde en minder efficiënte installaties.”*

- 13 Ten aanzien van de nationale wettelijke regeling vestigt de verwijzende rechter de aandacht op het eerste lid van artikel 35 van voorlopig wetsbesluit nr. 133/14, en met name op het deel waarin de bij besluit van de voorzitter van de ministerraad

vast te stellen verbrandingsinstallaties worden gedefinieerd als „*infrastructuren en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang*”, die „*een geïntegreerd en modern beheersysteem voor stedelijk en soortgelijk afval tot stand [brengen], nationale zelfvoorziening [garanderen], en [...] het mogelijk [maken] dat verdere inbreukprocedures wegens niet-uitvoering van de Unieregelgeving op dit gebied worden voorkomen en overbodig worden, en de storting van afval wordt beperkt*”. Zoals de verwijzende rechter onderstreept, vereenvoudigen de daaropvolgende leden van artikel 35 de procedure voor de verwezenlijking van nieuwe verbrandingsinstallaties en afvalenergiecentrales, en voor de uitbreiding van de reeds bestaande installaties.

- 14 Artikel 6 van het besluit van de voorzitter van de ministerraad definieert de in de tabellen A, B en C vastgestelde installaties als „*infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang*” die „*een geïntegreerd en modern beheersysteem voor stedelijk en soortgelijk afval tot stand [brengen], en nationale zelfvoorziening van de geïntegreerde cyclus van afvalbeheer [garanderen], zoals artikel 16 van richtlijn 2008/98/EG vereist*”.
- 15 Tegen de achtergrond van de regelgeving en de aangehaalde rechtspraak meent de verwijzende rechter dat de Italiaanse regeling mogelijk in strijd is met het Unierecht. Met name de verhoging van de capaciteit van energiewinning uit afval en van verbranding alsook de definitie van installaties daarvoor als „*infrastructuur en strategische inrichtingen van prominent nationaal belang*” lijken in strijd met de artikelen 4, 13 en 16 van richtlijn 2008/98/EG, met name gezien het feit dat een vergelijkbare kwalificatie niet eveneens is toegekend aan andere installaties voor de behandeling van afvalstoffen met het oog op recycling en hergebruik, ondanks dat deze behandelingen binnen de afvalhiërarchie een hoge prioriteit hebben.
- 16 De verwijzende rechter merkt tot slot op dat de prioriteit die wordt toegekend aan de verwijdering van afval door middel van verbranding ook in strijd kan zijn met het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat het afvalbeheer zo min mogelijk gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu dient te hebben, als bedoeld in artikel 13 van richtlijn 2008/98/EG.

### ***Tweede prejudiciële vraag***

- 17 Volgens de verwijzende rechter valt het besluit van de voorzitter van de ministerraad als regelgevende handeling onmiskenbaar onder „plannen en programma’s” als bedoeld in artikel 2, onder a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42/EG, waarop de regels inzake strategische milieubeoordeling van toepassing zijn. Daarnaast wijst de verwijzende rechter erop dat het plan in het voornoemde besluit van de voorzitter van de ministerraad aanzienlijke milieueffecten heeft en een aantal strategische beoordelingen bevat (voor de vaststelling van de resterende nationale behoefte en de verdeling daarvan over het nationale grondgebied, de uitbreiding van de reeds bestaande structuren en de locatie van de nieuwe installaties op regionaal niveau) die aan de beoordeling door de bevoegde regionale en plaatselijke organen worden onttrokken en derhalve niet

opnieuw kunnen worden besproken in daarop volgende uitvoeringsplannen, en evenmin opnieuw kunnen worden beoordeeld in regionale SMB-procedures.

- 18 Voorts wordt eraan herinnerd dat bijlage I bij het besluit van de voorzitter van de ministerraad de afvalverwerkingscapaciteit van veertig in tabel A opgesomde verbrandingsinstallaties (van de tweeënveertig op nationaal grondgebied bestaande installaties die in bedrijf zijn) opnieuw vaststelt, waarbij deze installaties wordt toegestaan hun verbrandingsactiviteit te verhogen en daardoor schadelijker voor het milieu te worden, en de bestaande installaties van „D10” (verwerking) opnieuw in te delen onder „R1” (terugwinning van energie), zonder dat deze toenames en wijzigingen zijn beoordeeld in het kader van een SMB.
- 19 Gelet op het bovenstaande is de verwijzende rechter van mening dat het besluit van de voorzitter van de ministerraad dat voorwerp van het hoofdgeding is niet louter een erkenning van de bestaande situatie inhoudt en niet kan worden aangemerkt als een algemene programmeringshandeling, aangezien het onmiddellijke en rechtstreekse invloed op het milieu heeft, terwijl het niet mogelijk is om het later bij de regionale programmering te wijzigen.