



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 18 czerwca 2013 r.¹

Sprawy połączone C-241/12 i C-242/12

Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV i Belgian Shell

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank te Rotterdam (Niderlandy)]

Środowisko naturalne — Rozporządzenie (EWG) nr 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów — Dyrektywa 2006/12/WE w sprawie odpadów — Pojęcie odpadów — Produkt nieobjęty specyfikacją wynikający z przypadkowego zanieczyszczenia

I – Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy zagadnienia, czy Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV oraz Belgian Shell (łącznie zwane dalej „Shellem”) prowadziły tranzyt odpadów poprzez wysyłanie do jednego z miejsc prowadzenia działalności w Niderlandach ponad 333 000 kg produktu naftowego zwróconego przez kupującego w Belgii. Nabywca nie był w stanie przechowywać ani zachować tegoż produktu naftowego z uwagi na wadę w jego składzie spowodowaną przypadkowo przy załadunku w ramach pierwszego transportu produktu z Niderlandów do Belgii. Ustalenie, czy produkt naftowy jest „odpadem”, zasadniczo jest jedyną kwestią, o której wyjaśnienie odsyłający sąd krajowy zwrócił się w toku postępowania karnego wszczętego przeciwko Shellowi za nieprzestrzeganie wymogów proceduralnych dotyczących przesyłania odpadów, wprowadzonych przez prawo Unii i prawo niderlandzkie².

2. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar³ wymaga powiadomienia, przed wysłaniem odpadów, właściwego organu miejsca przeznaczenia, podczas gdy art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 259/93 wyklucza wysyłkę bez zezwolenia. Oba te obowiązki są objęte zasadą ostrożności wyrażoną w art. 191 ust. 2 TFUE⁴ i jest bezsporne, że Shell ani nie powiadomił właściwych organów o wysłaniu produktu naftowego, ani nie uzyskał na to zezwolenia.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Odrębne postępowania przed Rechtbank te Rotterdam toczone przeciwko Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV oraz Belgian Shell zostały połączone postanowieniem Trybunału z dnia 2 lipca 2012 r.

3 — Dz.U. L 30, s. 1, ostatnio zmienionego, w zakresie znajdującym zastosowanie do bieżącej sprawy, decyzją Komisji 1999/816/WE z dnia 24 listopada 1999 r. dostosowującą, zgodnie z art. 16 ust. 1 i art. 42 ust. 3, załączniki II, III, IV i V do rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli wysyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 316, s. 45). Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 61 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190, s. 1) rozporządzenie nr 259/93 zostało uchylone ze skutkiem od dnia 12 lipca 2007 r. Jednakże, mając na względzie fakt, że okres istotny dla sprawy przypadał we wrześniu 2006 r., *ratione temporis* podlega ona przepisom rozporządzenia nr 259/93.

4 — Zwracam jednak uwagę, że przepisem traktatu odnoszącym się do zasady ostrożności *ratione temporis* znajdującym zastosowanie w bieżącej sprawie jest art. 174 ust. 2 WE.

II – Ramy prawne

3. Ramy prawne istotne dla bieżącego sporu nakreślają związek pomiędzy definicją odpadów zawartą w dyrektywie 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (która weszła w życie w dniu 17 maja 2006 r.)⁵ i obowiązkami zawartymi w rozporządzeniu nr 259/93. Mają one następującą postać.

A – Rozporządzenie nr 259/93

4. Motywy szósty, dziewiąty i osiemnasty rozporządzenia nr 259/93 mają następujące brzmienie:

„ważne jest zorganizowanie nadzoru i kontroli wysyłek odpadów w sposób, który uwzględnia potrzebę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego;

[...]

wysyłki odpadów muszą podlegać wcześniejszemu zgłoszeniu właściwym władzom, umożliwiającego im uzyskanie należytych informacji w szczególności o rodzaju, przemieszczeniu i usuwaniu lub odzysku odpadów, tak by władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne środki do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, w tym możliwości wniesienia uzasadnionego sprzeciwu wobec wysyłki;

[...]

w przypadku nielegalnego obrotu osoba, która go spowodowała, musi odebrać z powrotem [lub] usunąć, lub odzyskać odpady w alternatywny i ekologiczny sposób; jeśli tego nie uczyni, właściwe organy wysyłki lub miejsca przeznaczenia odpowiednio muszą same interweniować”.

5. Artykuł 2 lit. a), i) oraz k) rozporządzenia nr 259/93 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

a) »odpady« oznaczają, jak określono w art. 1 lit. a) dyrektywy 75/442/EWG;

[...]

i) »usuwanie« oznacza, jak określono w art. 1 lit. e) dyrektywy 75/442/EWG;

[...]

k) »odzysk« oznacza, jak określono w art. 1 lit. f) dyrektywy 75/442/EWG;

[...]”⁶.

5 — Dz.U. L 114, s. 9. Zobacz art. 21. Historia legislacyjna dotycząca definicji odpadów i nadzoru nad ich wysyłką przedstawia się następująco: Artykuł 1 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, s. 39) przedstawiał definicję odpadów, w której obowiązek unieszkodliwienia zawierał odesłanie do prawa krajowego. Wspólnotowa definicja odpadów została wprowadzona dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającą dyrektywę 75/442 (Dz.U. L 78, s. 32), a następnie została zamieszczona w dyrektywie 2006/12 (Dz.U. L 114, s. 9) w art. 1 ust. 1 (zacytowanym w pkt 11 niniejszej opinii). Wspomniana definicja odpadów *ratione temporis* stosuje się do rozporządzenia nr 259/93 oraz do niniejszej sprawy. Natomiast dyrektywa 2006/12 została uchylona ze skutkiem od dnia 12 grudnia 2010 r. przez art. 41 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3).

6 — Zobacz jednak przypis 5 w kwestii definicji odpadów, unieszkodliwiania i odzysku obowiązującej *ratione temporis*.

6. Tytuł II rozporządzenia nr 259/93, brzmiący „Wysyłki odpadów między państwami członkowskimi”, zawiera rozdział A zatytułowany „Odpady do usuwania”. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 259/93, umiejscowiony w tym rozdziale stanowi:

„Jeżeli zgłaszający zamierza wysłać odpady do usuwania z jednego państwa członkowskiego do drugiego [lub] przewieźć je tranzytem poprzez jeden lub kilka innych państw członkowskich, bez uszczerbku dla przepisów art. 25 ust. 2 i art. 26 ust. 2, powiadamia właściwy organ miejsca przeznaczenia i wysyła kopię zgłoszenia do właściwych organów wysyłki i tranzytu oraz do odbiorcy”.

7. Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 259/93 stanowi:

„Wysyłka może być dokonana dopiero po otrzymaniu przez zgłaszającego zezwolenia od właściwego organu miejsca przeznaczenia”.

8. Rozdział B w tytule II nosi tytuł „Odpady do odzysku”. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 259/93 stanowi:

„Jeżeli zgłaszający zamierza wysłać odpady do odzysku wymienione w załączniku III z jednego państwa członkowskiego do drugiego [lub] przesłać je tranzytem przez jeden lub kilka innych państw członkowskich, bez uszczerbku dla przepisów art. 25 ust. 2 i art. 26 ust. 2, powiadamia właściwy organ miejsca przeznaczenia i wysyła kopię zgłoszenia do właściwych organów wysyłki i tranzytu oraz do odbiorcy”.

9. Artykuł 26 stanowi:

„1. Jakakolwiek wysyłka odpadów dokonana:

a) bez powiadomienia wszystkich zainteresowanych właściwych władz, na mocy przepisów niniejszego rozporządzenia;

lub

b) bez zgody zainteresowanych właściwych władz, na mocy przepisów niniejszego rozporządzenia;
[...]

[...]

uważana jest za obrót nielegalny.

[...]

5. Państwa członkowskie podejmą odpowiednie działania prawne w kierunku zakazania i karania nielegalnego obrotu”.

B – *Dyrektywa 2006/12*

10. Dyrektywa 2006/12 weszła w życie w dniu 17 maja 2006 r. Jej motywy 2, 3, i 4 mają następujące brzmienie:

„(2) Zasadniczym celem wszystkich przepisów dotyczących gospodarowania odpadami musi być ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów.

- (3) W celu poprawy skuteczności gospodarowania odpadami we Wspólnocie potrzebna jest wspólna terminologia oraz definicja pojęcia odpadów.
- (4) Efektywne i spójne przepisy dotyczące unieszkodliwiania i odzysku odpadów powinny być stosowane, z zastrzeżeniem wyjątków, do mienia ruchomego, które właściciel usuwa lub ma zamiar lub obowiązek usunąć”.

11. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 2006/12 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) »odpady« oznaczają wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub ma obowiązek usunąć;
- b) »wytwórca« oznacza dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów (»wytwórca pierwotny«) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi czynnościami prowadzącymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów;
- c) »posiadacz« oznacza wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną lub prawną, do której one należą;

[...]

- e) »unieszkodliwianie« oznacza wszelkie działania przewidziane w załączniku IIA;

- f) »odzysk« oznacza wszelkie działania przewidziane w załączniku IIB;

[...]”.

12. Artykuł 20 dyrektywy 2006/12 stanowi:

„Dyrektywę 75/442/EWG uchyla się, bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa wewnętrznego, określonych w załączniku III część B.

Odesłania do uchylonej dyrektywy należy odczytywać jako odesłania do niniejszej dyrektywy, zgodnie z tabelą korelacji zamieszczoną w załączniku IV”⁷.

III – Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

13. W dniu 3 września 2006 r. Shell załadował ultraniskosiarkowy olej napędowy (ang. Ultra Light Sulphur Diesel, zwany dalej „ULSD”) na statek i dostarczył go klientowi belgijskiemu (Gebr. Carens BVBA, zwanemu dalej „Carens”). W chwili załadunku na statek jego zbiorniki nie były całkowicie puste, co skutkowało zmieszczeniem ULSD z eterem tert-butyloowo-metylowym (ang. Methyl Tertiary Butyl Ether, zwanym dalej „MTBE”).

14. Konsekwencją tego zmieszania było niespełnianie przez ULSD umówionej specyfikacji produktu i brak możliwości jego dalszego wykorzystywania przez Carens do pierwotnie zamierzonego celu, tj. jego sprzedaży przez Carens jako oleju napędowego na stacji paliw. Temperatura zapłonu mieszanki była do tego za niska. Ponadto zgodnie z pozwoleniem środowiskowym Carens nie mógł składować mieszanki o takiej temperaturze zapłonu. Zmieszanie ULSD z MTBE zostało odkryte dopiero po

⁷ — Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 stanowi, że »odpady» są zdefiniowane zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12. Jak wyjaśniłem w przypisie 5, bieżąca sprawa *ratione temporis* podlega wyłącznie rozporządzeniu nr 259/93, a nie rozporządzeniu nr 1013/2006.

dostarczeniu partii produktu do Carens w Belgii. Według pisemnych uwag Komisji w dniach pomiędzy 20 i 22 września 2006 r. Shell sprowadził tę partię z powrotem do Niderlandów i poddał zmieszaniu, aby nową mieszanekę sprzedać jako paliwo. Jak już wspomniano, Shell nie dokonał powiadomienia na podstawie rozporządzenia nr 259/93 ani też nie ubiegał się o zezwolenie przed dokonaniem wysyłki.

15. Przeciwno Shellowi wszczęto wówczas postępowanie karne przed Rechtbank te Rotterdam. Prokurator oskarżył o to, że w okresie dokładnie lub mniej więcej od dnia 20 do dnia 22 września 2006 r. w Barendrecht lub w Rotterdamie, a w każdym przypadku w Niderlandach oraz w każdym razie na terytorium Unii Europejskiej, Shell popełnił czyn lub czynny, o których mowa w art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 259/93, ponieważ silnikowym tankowcem „Nimitz” przewoził z Belgii do Niderlandów odpady, to jest olej napędowy (około 333 276 kg) zanieczyszczony MTBE, w każdym razie odpady olejowe oraz w każdym razie odpady objęte kodem AC 030 w załączniku III do rozporządzenia nr 259/93. Wysyłka ta została dokonana bez powiadomienia właściwych władz lub uzyskania ich zezwolenia zgodnie z rozporządzeniem nr 259/93.

16. W tych okolicznościach Rechtbank wystąpił z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy partię oleju napędowego należy uznać za odpady w rozumieniu [rozporządzeń nr 259/93 i 1013/2006], jeżeli:
- a) partia ta składa się z [ultraniskosiarkowego oleju napędowego], który został pomyłkowo zmieszany z [eterem tert-butyloowo-metylowym],
 - b) partia ta po dostarczeniu do kupującego – z powodu zmieszania – w oczywisty sposób nie odpowiada szczególnym właściwościom uzgodnionym między kupującym a sprzedawcą (i tym samym jest »off spec«),
 - c) zgodnie z umową sprzedawca przyjmuje zwrot tej partii – po złożeniu reklamacji przez kupującego – i zwraca cenę zakupu,
 - d) sprzedawca ma zamiar ponownego wprowadzenia do obrotu tej partii – ewentualnie po zmieszaniu z innym produktem?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:
- a) Czy w opisanych powyżej okolicznościach faktycznych można określić chwilę, od której ma to miejsce?
 - b) Czy w jakiegokolwiek chwili między dostawą do kupującego a ponownym zmieszaniem przez sprzedawcę lub na jego zlecenie partia ta przestaje być odpadem, a jeżeli tak, to w jakiej chwili?
- 3) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze ma znaczenie, że:
- a) partia ta mogła być wykorzystana podobnie jak czysty ULSD jako paliwo, ale ze względu na niską temperaturę zapłonu nie odpowiadała już wymogom (bezpieczeństwa),
 - b) na podstawie pozwolenia środowiskowego kupujący nie mógł składować tej partii ze względu na jej nowy skład,
 - c) kupujący nie mógł wykorzystać tej partii do przewidzianego celu – sprzedaży jako oleju napędowego na stacji paliw,
 - d) kupujący miał wolę zwrotu sprzedawcy na podstawie umowy sprzedaży albo nie,

- e) sprzedawca miał faktycznie wolę przyjęcia zwrotu tej partii w celu jej przetworzenia poprzez zmieszanie i ponownego wprowadzenia do obrotu,
- f) partia ta została odtworzona lub nie, w ten sposób że została ona doprowadzona do pierwotnie zamierzonego stanu albo przekształcona w wyrób, który można sprzedać po cenie, która jest zbliżona do rynkowej wartości pierwotnej partii ULSD,
- g) ten proces odtworzenia jest zwykłym procesem produkcyjnym,
- h) rynkowa wartość partii w stanie, w jakim znajduje się w chwili przyjęcia z powrotem przez sprzedawcę, odpowiada (prawie) cenie produktu, który posiada uzgodnione właściwości szczególne,
- i) przyjęta z powrotem partia w stanie, w jakim znajduje się w chwili przyjęcia z powrotem, może zostać sprzedana na rynku bez przetwarzania,
- j) handel produktami takimi jak wspomniana partia jest powszechny i w obrocie handlowym nie jest uważany za handel odpadami?”.

17. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Shell, rząd niderlandzki i Komisję. Wszyscy oni uczestniczyli w rozprawie w dniu 6 marca 2013 r.

IV – Ocena

A – Uwagi w przedmiocie pojęcia odpadów

18. Chociaż przedstawione pytania są bardzo obszerne, to uważam, że w istocie odpowiedź na nie wynika jasno z przepisów prawa i odnośnego orzecznictwa. Sedno problemu tkwi w tym, że Shell nie powiadomił o wysyłce produktu naftowego i nie uzyskał zezwolenia, pomimo że produkt ten został nieumyślnie zanieczyszczony.

19. Mieszanina przewieziona przez Shell z Belgii do Niderlandów może należeć do kilku kategorii wskazanych w załączniku I do dyrektywy 2006/12 takich jak np. Q2: „Produkty nieobjęte specyfikacją”, Q4: „Materiały rozlane, zagubione lub takie, które uległy innemu zdarzeniu losowemu łącznie z wszelkimi materiałami, sprzętem itp. zanieczyszczonymi wskutek zdarzeń losowych” lub Q12: „Materiały zafałszowane lub podrobione (np. oleje zanieczyszczone PCB itp.)”⁸.

20. Żaden z tych czynników nie ma decydującego wpływu, ponieważ wykaz kategorii odpadów w załączniku I do dyrektywy 2006/12 ma charakter otwarty. Obejmuje on według pkt Q16, wszelkie „materiały, substancje lub produkty, które nie zostały uwzględnione w powyższych kategoriach”. Ponadto wykazy mają charakter jedynie instrukcyjny, a klasyfikacja odpadów powinna być wywnioskowana w głównej mierze z zachowania posiadaczy oraz znaczenia terminu „usuwać”⁹.

8 — Według uwag przedstawionych przez Komisję kod AC030 (zużyte oleje nienadające się do zastosowania zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem) w załączniku III do rozporządzenia nr 259/93, o którym mowa w zarzutach postawionych oskarżonemu, nie znajduje zastosowania, ponieważ ani oskarżony, ani kupujący nie używali wskazanego oleju. Kategoria ta zdaniem Komisji dotyczy pozostałości oleju, który był już używany.

9 — Wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

21. Jednakże czynniki te uzasadniają pogląd, że substancja, której dotyczy bieżąca sprawa, stanowi odpad. Jest tak począwszy od przypadkowego zanieczyszczenia ULSD przez MTBE aż do momentu, gdy została ona przekształcona w nową mieszanę, innymi słowy, odzyskana¹⁰.

22. Stanowisko Shella opiera się na następujących argumentach. Spółka ta podnosi, że produkty nieobjęte specyfikacją, takie jak sporne zanieczyszczone paliwo nie mogą stanowić odpadów, a jeżeli stanowiłyby odpady, to nieuniknionym tego skutkiem byłoby nieproporcjonalne zakłócenie wymiany handlowej; że paliwo zostało zwrócone oskarżonemu z uwagi na obowiązki nałożone na niego na mocy umowy z kupującym w Belgii, a nie ze względu na to, że uznano je za „odpad”; że paliwo miało w dalszym ciągu wartość gospodarczą, co wykluczało uznanie go za „odpad”; że zamierzała powtórnie sprzedać produkt w chwili jego zwrotu w Belgii (poprzez jego powtórne zmieszanie lub powtórny sprzedaż w stanie, w jakim został on wysłany z Belgii) i że tego rodzaju produkt jest zazwyczaj sprzedawany powtórnie w toku handlu produktami naftowymi; oraz że kupujący w Belgii, zwracając paliwo, nie zamierzał go unieszkodliwiać, a do czasu zwrotu paliwa do Niderlandów utraciło ono cechę „odpadu”.

23. Jednakże moim zdaniem żaden z tych argumentów nie znajduje oparcia w orzecznictwie Trybunału dotyczącym unieszkodliwiania odpadów.

24. Nie wykazują też one bezpośredniego związku z podstawowymi zagadnieniami pojawiającymi się w przedmiotowej sprawie, która dotyczy ustalenia: i) czy Shell był „posiadaczem” odpadów w rozumieniu art. 1 lit. c) dyrektywy 2006/12 jako „wytwórca” lub osoba fizyczna lub prawna, do której one należały, oraz ii) czy zanieczyszczone paliwo było „odpadem” w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12 z uwagi na fakt, że było substancją lub przedmiotem należącym do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwał, zamierzał usunąć lub miał obowiązek usunąć.

25. Ponadto, w przeciwieństwie do twierdzeń podniesionych przez Shell, moim zdaniem Trybunał nie powinien brać pod uwagę żadnych założeń, które nie odpowiadają okolicznościom faktycznym opisanym w postanowieniu odsyłającym. Mam tu na uwadze twierdzenie Shella, że znał on skład zmieszanego paliwa i brał pod uwagę możliwość jego ponownej sprzedaży bez mieszania, zanim ładunek opuścił Belgię. Niekwestionowany fakt ponownego zmieszania paliwa przed jego powtórny sprzedażą wskazuje moim zdaniem na zamiar jego usunięcia, a działanie polegające na powtórny zmieszaniu samo w sobie stanowi odzysk, a więc – innymi słowy – usunięcie produktu przez Shell. W przeciwnym razie Trybunał narażałby się na udzielenie odpowiedzi na pytania hipotetyczne, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem są niedopuszczalne.

26. Co więcej, fakt, że zanieczyszczone paliwo było niezgodne ze specyfikacją w odniesieniu do specyfikacji wymienionych w umowie między Shellem i Carens nie ma znaczenia dla ustalenia, czy stanowi ono „odpad” na mocy bezwzględnie obowiązującego prawa Unii dotyczącego odpadów, które ma charakter prawa publicznego i nie jest zależne od woli stron umowy. Należy w tym miejscu przypomnieć, że sporna mieszanina paliwowa zawiera ULSD i MTBE. Przy każdym przetwarzaniu oleju napędowego trzeba brać pod uwagę ryzyko zagrożeń spowodowanych przez wycieki do otoczenia i zagrożeń pożarowych. MTBE jest sam w sobie substancją chemiczną potencjalnie szkodliwą dla zdrowia ludzkiego w przypadku kontaktu¹¹. Zagrożenia te są oczywiste w sytuacji, w której dokładny skład mieszaniny wynika z przypadkowego zanieczyszczenia, którego szczegółowy charakter może być ustalony jedynie w drodze analizy dokonywanej ex post.

10 — Jednakże nawet całkowity odzysk nie musi koniecznie oznaczać, że produkt przestaje być odpadem. Może on w dalszym ciągu być odpadem, jeżeli posiadacz usuwa go, zamierza go usunąć lub ma obowiązek go usunąć (wyrok z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie C-358/11 Lapin luonnonsuojelupiiri, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

11 — Pisemne pytanie E-3582/01 skierowane do Komisji przez Ullę Sandbæk (EDD) i odpowiedź udzielona przez panią Wallström (Dz.U. 2002, C 172 E, s. 92).

27. Pragnę również zauważyć, że zgodnie z postanowieniem odsyłającym nie ulega wątpliwości, że Shell: i) przyjął zwrot mieszanki paliwowej od Carens, ii) zgodził się na przewóz mieszanki paliwowej z powrotem do Niderlandów oraz iii) faktycznie wmieszał ją w Niderlandach do nowej mieszanki w celu jej sprzedaży jako paliwa. Według mnie dalsza debata odnośnie do tego, co Shell mógłby uczynić po dowiedzeniu się o zanieczyszczeniu paliwa, lub też co uczyniłby w odmiennych okolicznościach, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia powstałych w niniejszej sprawie zagadnień prawnych.

B – Zastosowanie pojęcia odpadów w okolicznościach faktycznych zaistniałych w niniejszej sprawie

28. Kluczowa kwestia w niniejszej sprawie polega na określeniu, czy zanieczyszczona substancja stanowi „odpad”, jednakże znaczenie terminów „wytwórca” i „unieszkodliwianie” ma również znaczenie kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu.

29. „Wytwórca” został zdefiniowany w art. 1 lit. b) dyrektywy 2006/12 jako „dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów (»wytwórca pierwotny«) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniami lub innymi czynnościami prowadzącymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów”. Z kolei „unieszkodliwianie” zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 1 lit. e) jako „wszelkie działania przewidziane w załączniku IIA”. Przepisy te powinny być interpretowane w oparciu o utrwalone orzecznictwo dotyczące kwalifikacji substancji jako odpadów, której – jak już wskazałem – należy dokonywać przede wszystkim na podstawie zachowania posiadacza, które „zależy od tego, czy zamierza on usunąć daną substancję”¹².

30. Ponadto okoliczność, że dana substancja może być powtórnie wykorzystana w celu uzyskania korzyści gospodarczej, nie oznacza, że substancja ta nie może być odpadem¹³. Podobnie fakt, że dana substancja stanowi element procesu przemysłowego, nie wyklucza ewentualności, że stanowi ona odpad¹⁴.

31. A zatem twierdzenie Shella opierające się na domniemanej okoliczności, że zanieczyszczona mieszanina mogłaby być powtórnie sprzedana jako paliwo bez dalszego przetwarzania, jest chybione. Jak zauważył rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, skład danej substancji ogólnie nie przesądza o tym, czy jest ona odpadem. Natomiast skład tej substancji może stanowić o tym, czy jest ona odpadem niebezpiecznym, co może posłużyć za wskazówkę w kwestii tego, czy w odniesieniu do tej substancji istnieje zamiar lub obowiązek usunięcia¹⁵.

32. Z tego względu zakres zastosowania pojęcia odpadów zależy od znaczenia czasownika „usuwać”¹⁶. Idąc dalej, w orzecznictwie zamiast kładzenia nadmiernego nacisku na wpływ na wymianę handlową, jak argumentował Shell, daje się jasno do zrozumienia, że termin „usuwać” powinien być interpretowany w sposób uwzględniający cele dyrektywy 2006/12, do których należy ochrona zdrowia

12 — Wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, Rec. s. I-3533, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także ww. wyrok w sprawie *Commune de Mesquer*, pkt 53.

13 — Wyroki: z dnia 28 marca 1990 r. w sprawach połączonych C-206/88 i C-207/88 *Vesso i Zanetti*, Rec. s. I-1461, pkt 9; z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95 *Tombesi i in.*, Rec. s. I-3561, pkt 47; ww. wyrok w sprawie *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, pkt 29.

14 — Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, Rec. s. I-7411, pkt 32.

15 — W pkt 45, 46 jego opinii.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Inter-Environnement Wallonie*, pkt 26.

ludzkiego oraz środowiska, a także cele polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej. Pociąga to za sobą wysoki poziom ochrony środowiska, działania prewencyjne oraz przestrzeganie zasady ostrożności. Przy uwzględnieniu celów dyrektywy 2006/12 oraz art. 191 ust. 2 TFUE nie ma możliwości restryktywnej wykładni pojęcia odpadów¹⁷.

33. Według orzecznictwa Trybunału pojęcie „usuwania” obejmuje zarówno usuwanie, jak i odzysk danej substancji lub danego przedmiotu¹⁸.

34. Pewne okoliczności mogą stanowić wskazówkę występowania działania polegającego na usuwaniu, zamiaru usunięcia lub zobowiązania do usunięcia substancji lub przedmiotu w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12. Ma to miejsce w szczególności w sytuacji, gdy wykorzystywana substancja jest pozostałością poprodukcyjną – to jest produktem, którego pozyskanie jako takiego nie było pierwotnym zamiarem¹⁹. Dlatego też Trybunał stwierdził, że pozostałości wydobywania granitu, które nie były podstawowym celem prowadzącego tę działalność, mogą stanowić odpady²⁰. Miało to miejsce, pomimo że nie występowały żadne różnice w fizycznej jakości lub składzie mineralnym samej skały, resztek skał i kamieni wydobytych na potrzeby gospodarczego wykorzystania²¹.

35. Z drugiej strony Trybunał uznał również, że towar, materiał lub surowiec pochodzący z procesu wytwarzania lub wydobywania, którego celem nie było zasadniczo ich wyprodukowanie, nie stanowi pozostałości, ale produkt uboczny, którego przedsiębiorstwo nie chce usuwać, ale który zamierza, bez uprzedniego przetworzenia, zużytkować lub zbyć na korzystnych dla siebie warunkach²². Jednakże ze względu na obowiązek dokonywania szerokiej wykładni pojęcia odpadów w celu zminimalizowania nieodłącznie z nimi związanych utrudnień i ich negatywnych skutków Trybunał ograniczył zastosowanie zasad dotyczących produktów ubocznych tylko do sytuacji, w których ponowne wykorzystanie towaru, materiału czy surowca jest nie tylko możliwe bez uprzedniego przetwarzania i z zachowaniem ciągłości procesu produkcyjnego, ale i pewne²³.

36. Ponieważ zanieczyszczenie było przypadkowe, okoliczności faktyczne będące przedmiotem postępowania głównego oczywiście wykraczają poza zakres wyjątku dotyczącego produktów ubocznych. Orzecznictwo Trybunału w tym zakresie jest klarowne. Pojęcie odpadów nie wyklucza substancji i przedmiotów mogących podlegać odzyskowi jako paliwo, w sposób odpowiedzialny z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego²⁴. Możliwość powtórnego wykorzystania zmodyfikowanej substancji jest przy tym bez znaczenia²⁵.

37. Moim zdaniem partia towaru będącego substancją składającą się z ULSD zmieszanego nieumyślnie z MTBE, a w wyniku tego posiadającą punkt zapłonu niższy niż dopuszczalny w stosunku do oleju napędowego sprzedawanego na stacjach paliw staje się odpadem w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12 w chwili zanieczyszczenia i zachowuje ten charakter aż do chwili odzysku poprzez

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle i in., Zb.Orz. s. I-7613, pkt 45. Jak już wspomniałem, art. 174 ust. 2 WE *ratione temporis* znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie, pkt 27.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Commune de Mesquer, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 29.

21 — Zobacz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawiona w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 44, 45.

22 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Commune de Mesquer, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Commune de Mesquer, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. s. I-4475.

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Commune de Mesquer, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

wymieszanie lub zmianę klasyfikacji handlowej w sposób obiektywnie możliwy do stwierdzenia. W konsekwencji miał miejsce transport odpadów. Sytuacja byłaby inna tylko wówczas, gdyby odzysk przez zmieszanie lub odsprzedaż osobom trzecim na podstawie dokumentacji ujawniającej dokładny skład mieszanki paliwowej miał miejsce przed ponownym załadunkiem w Belgii²⁶.

38. Z tego względu Shell był zarówno „wytwórcą” odpadów w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2006/12, jak i „posiadaczem” odpadów w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy, zważywszy, że mieszanka stała się „odpadem” w chwili zanieczyszczenia. Pozostała odpadem w Belgii, gdzie Carens stał się posiadaczem w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. c) z uwagi na to, że miał obowiązek usunąć zanieczyszczoną mieszankę, nie mając zezwolenia na jej magazynowanie i faktycznie usunął ją poprzez zwrot do oskarżonego.

39. W chwili odbioru paliwa Shell ponownie stał się posiadaczem w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2006/12, zarówno jako „wytwórca”, jak i osoba prawna, do której ono należało. Następnie Shell zachował obowiązek jego usunięcia do chwili jego powtórnego zmieszania w Niderlandach, które stanowiło czynność odzysku, w wyniku którego odpady zostały usunięte. Innymi słowy, biorąc pod uwagę, że proces odzysku nie został podjęty przez Shell przed rozpoczęciem podróży powrotnej do Niderlandów, zanieczyszczona mieszanka pozostała odpadem na czas trwania tej podróży.

40. Kończąc, chciałbym podkreślić, że nieprzestrzeganie umownej specyfikacji samo w sobie nie oznacza, iż substancję lub produkt należy konieczniej uznać za odpad. Jeżeli przedsiębiorca dostarcza do restauracji mięso mielone będące mieszaniną wołowiny i koniny zamiast czystej wołowiny uzgodnionej pomiędzy stronami, może on być umownie zobowiązany do przyjęcia zwrotu dostawy, co nie oznacza, że staje się ona odpadem. Jednakże, jeżeli powstanie produktu jest wynikiem przypadkowego skażenia wołowiny mięsem końskim w czasie przetwarzania mięsa mielonego, ma on obowiązek usunąć mięso mielone do chwili ustalenia jego szczegółowej charakterystyki, a mięso mielone albo jest usuwane, albo odmiennie klasyfikowane do celów handlowych, na przykład, jako karma dla nerek lub jako mieszanka wołowiny i koniny przeznaczona do spożycia przez ludzi, o ile spełnia odpowiednie wymogi określone w przepisach o środkach spożywczych²⁷. Mówiąc bardziej ogólnie, wytworzona nieumyślnie mieszanka substancji *prima facie* stanowi odpad, jeśli zastosowanie, do którego jest przeznaczona, nie jest bezpieczne w przypadku braku znajomości jej składu. Dotyczy to produktów takich jak żywność czy paliwa, których właściwości są ważne dla zdrowia ludzi i środowiska²⁸.

41. A zatem mięso mielone stanowiłoby „odpad” na gruncie prawa Unii dotyczącego odpadów, a bardziej szczegółowo produkt nieobjęty specyfikacją zanieczyszczony wskutek zdarzenia losowego²⁹, w okresie od zanieczyszczenia do unieszkodliwienia lub odzysku w wyniku ponownej klasyfikacji.

26 — Tytułem zwięzłego podsumowania norm prawnych dotyczących tego, kiedy substancja przestaje być odpadem, zobacz pkt 76–79 opinii rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 13 grudnia 2012 r. przedstawionej w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie *Lapin luonnonsuojelupiiri*. Trybunał wydał wyrok w dniu 7 marca 2013 r. Proszę zwrócić uwagę, że tamten wyrok dotyczy dyrektywy 2008/98, a w szczególności, w pkt 53–60, kwestii tego, kiedy substancja przestaje być odpadem w rozumieniu art. 6 dyrektywy 2008/98 z uwagi na poddanie jej odzyskowi.

27 — Co się tyczy analizy okoliczności, w których mączka zwierzęca może być uznana za odpad, zob. wyrok z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie C-176/05 *KVZ retec*, Zb.Orz. s. I-1721.

28 — Zobacz na przykład dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. L 350, s. 58), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140, s. 88), a także dyrektywa Komisji 2011/63/UE z dnia 1 czerwca 2011 r. zmieniająca w celu dostosowania do postępu technicznego dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.U. L 147, s. 15).

29 — Zobacz załącznik I do dyrektywy 2006/12, kategorie Q2 i Q4.

42. Dlatego wbrew argumentom przedstawionym przez Shell na rozprawie odpowiedź, którą proponuję, nie spowoduje nadmiernego zakłócenia normalnego obrotu handlowego, a raczej podkreśli poziom staranności, której zachowania można oczekiwać od każdego odpowiedzialnego przedsiębiorcy i która nakazuje, aby każdy produkt zanieczyszczony wskutek zdarzenia losowego był uznawany za odpad.

V – Wnioski

43. W świetle powyższego proponuję udzielić następującej odpowiedzi na wszystkie pytania przedstawione przez Rechtbank te Rotterdam:

Partia dostawy składająca się z paliwa, którą sprzedawca odbiera i przetwarza poprzez zmieszanie w celu ponownego wprowadzenia do obrotu, ponieważ została ona nieumyślnie zmieszana z inną substancją i z tego względu nie odpowiadała już wymogom bezpieczeństwa, wobec czego nie mogła być składowana przez kupującego na podstawie pozwolenia środowiskowego, powinna być uznana za odpady w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar począwszy od chwili jej pomyłkowego zanieczyszczenia aż do chwili jej odzysku poprzez zmieszanie.