



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 18 iunie 2013¹

Cauzele conexate C-241/12 și C-242/12

Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV și Belgian Shell NV

[cerere de decizie preliminară formulată de Rechtbank te Rotterdam (Țările de Jos)]

„Mediu — Regulamentul (CEE) nr. 259/93 privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri — Directiva 2006/12/CE privind deșeurile — Noțiunea de deșeuri — Produs care nu corespunde specificațiilor, rezultat din contaminare accidentală”

I – Introducere

1. Prezenta cauză privește aspectul dacă Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV și Belgian Shell (denumite în continuare, împreună, „Shell”) au efectuat un transfer de deșeuri prin faptul că au transportat către unul dintre sediile lor aflate în Țările de Jos, o cantitate de peste 333 000 de kilograme dintr-un produs petrolier returnat de un cumpărător în Belgia. Cumpărătorul nu a putut să depoziteze sau să rețină produsul petrolier din cauza unei modificări a compoziției acestuia care a survenit în mod accidental în timpul încărcării din cadrul transferului inițial al produsului din Țările de Jos în Belgia. Stabilirea aspectului dacă produsul petrolier în cauză reprezintă „deșeu” este, în esență, singura problemă în legătură cu care instanța națională a solicitat îndrumări în cursul procedurii penale instituite împotriva Shell pentru încălcarea cerințelor procedurale prevăzute de dreptul Uniunii și de dreptul olandez privind transportul deșeurilor².

2. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 259/93 al Consiliului din 1 februarie 1993 privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană³ impune notificarea autorității competente de destinație înainte de efectuarea transportului de deșeuri, iar articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 259/93 interzice transporturile fără aprobare. Ambele obligații menționate intră sub incidența principiului precauției, consacrat la articolul 191 alineatul (2) TFUE⁴, și nu se contestă faptul că Shell nu a notificat autoritățile competente cu privire la transportul produsului petrolier și nici nu a avut aprobare pentru efectuarea acestui transport.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Cauzele separate împotriva Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV și împotriva Belgian Shell BV aflate pe rolul Rechtbank te Rotterdam au fost conexate prin Ordonanța Curții din 2 iulie 2012.

3 — JO L 30, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 161, astfel cum a fost modificat ultima dată, în măsura în care prezintă relevanță pentru prezenta cauză, prin Decizia 1999/816/CEE a Comisiei din 24 noiembrie 1999 de adaptare, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) și cu articolul 42 alineatul (3), din anexele [a se citi „a anexelor”] II, III, IV și V la Regulamentul (CEE) nr. 259/93 al Consiliului privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și la ieșirea din Comunitatea Europeană (JO L 316, p. 45, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 182). Se impune să se observe că, potrivit articolului 61 din Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri (JO L 190, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 172), Regulamentul nr. 259/93 a fost abrogat cu efect de la 12 iulie 2007. Cu toate acestea, având în vedere că perioada relevantă în prezenta cauză este aferentă lunii septembrie 2006, prezenta cauză intră *ratione temporis* sub incidența Regulamentului nr. 259/93.

4 — Se impune să se observe totuși că dispoziția din tratat privind principiul precauției aplicabilă *ratione temporis* în prezenta cauză este articolul 174 alineatul (2) CE.

II – Cadrul juridic

3. Cadrul juridic relevant pentru prezentul litigiu evidențiază legătura dintre definiția deșeurilor din Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (care a intrat în vigoare la 17 mai 2006)⁵ și obligațiile prevăzute în Regulamentul nr. 259/93. Cadrul juridic relevant se prezintă după cum urmează.

A – Regulamentul nr. 259/93

4. Al șaselea, al nouălea și al optsprezecelea considerent ale Regulamentului nr. 259/93 prevăd următoarele:

„întrucât este important să se organizeze supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri într-un mod care țină seama de necesitatea de a conserva, proteja și îmbunătăți calitatea mediului înconjurător;

[...]

întrucât transporturile de deșeuri trebuie supuse unei notificări prealabile la autoritatea competentă, care să le permită informarea când este necesară în special asupra tipului, transportului și eliminării sau valorificării deșeurilor, astfel ca aceste autorități să poată lua toate măsurile necesare pentru protecția sănătății umane și a mediului, inclusiv posibilitatea de a formula obiecții justificate cu privire la transport;

[...]

întrucât, în cazul traficului ilicit, persoana a cărei acțiune este cauza acestui trafic trebuie să retragă și/sau să elimine sau să valorifice deșeurile într-un mod alternativ și favorabil mediului; întrucât, în cazul în care persoana nu procedează în acest mod, autoritățile competente de expediere sau de destinație, după caz, trebuie să intervină.”

5. Articolul 2 literele (a), (i) și (k) din Regulamentul nr. 259/93 prevede următoarele:

„În sensul prezentului regulament:

(a) definiția *deșeurilor* este aceea de la articolul 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE;

[...]

(i) definiția *eliminării* este aceea de la articolul 1 litera (e) din Directiva 75/442/CEE;

[...]

(k) definiția *valorificării* este aceea de la articolul 1 litera (f) din Directiva 75/442/CEE;

5 — JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45. A se vedea articolul 21. Istoricul legislativ al definiției deșeurilor și al supravegherii transportului de deșeuri se prezintă după cum urmează. Articolul 1 din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39) conținea o definiție a deșeurilor în care se prevedea că obligația de eliminare era reglementată de dreptul național. Definiția comunitară a deșeurilor a fost introdusă prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 de modificare a Directivei 75/442 (JO L 78, p. 32) și a fost ulterior inclusă în Directiva 2006/12 (JO L 114, p. 9, Ediție specială 15/vol. 16, p. 45), la articolul 1 alineatul (1) din aceasta (reprodusă la punctul 11 din prezentele concluzii). Aceasta este definiția deșeurilor care este aplicabilă *ratione temporis* Regulamentului nr. 259/93 și în prezenta cauză. Cu toate acestea, Directiva 2006/12 a fost abrogată la rândul său de la 12 decembrie 2010 prin articolul 41 din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3).

[...]”⁶

6. Titlul II din Regulamentul nr. 259/93, denumit „Transportul de deșeuri între statele membre”, conține capitolul A, intitulat „Deșeuri destinate eliminării”. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 259/93, care face parte din acest capitol, prevede:

„Atunci când notificantul intenționează să transporte deșeurile destinate eliminării dintr-un stat membru în altul și/sau să le tranziteze printr-unul sau mai multe state membre, fără a aduce atingere articolului 25 alineatul (2) și articolului 26 alineatul (2), acesta notifică autoritatea competentă de destinație și trimite o copie de notificare autorităților competente de expediere sau de tranzit și destinatarului.”

7. Articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 259/93 prevede:

„Transportul poate fi efectuat numai după ce notificantul a primit aprobarea de la autoritatea competentă de destinație.”

8. Capitolul B din titlul II este intitulat „Deșeuri destinate valorificării”. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 259/93 prevede:

„(1) În cazul în care notificantul intenționează să transporte deșeuri destinate valorificării, incluse în anexa III, dintr-un stat membru către un alt stat membru și/sau să le tranziteze printr-unul sau mai multe state membre, fără a aduce atingere articolului 25 alineatul (2) și articolului 26 alineatul (2), acesta notifică autoritatea competentă de destinație și trimite copii ale notificării autorităților competente de expediere și de tranzit, precum și destinatarului.”

9. Articolul 26 prevede:

„(1) Orice transport efectuat:

- (a) fără notificarea tuturor autorităților competente interesate în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament sau
- (b) fără acordul autorităților competente interesate în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament sau

[...]

se va considera trafic ilicit.

[...]

(5) Statele membre adoptă măsuri legale de interzicere și pedepsire a traficului ilicit.”

6 — A se vedea însă nota de subsol 5 în legătură cu definiția deșeurilor, a eliminării și a valorificării în vigoare *ratione temporis*.

B – *Directiva 2006/12*

10. Directiva 2006/12 a intrat în vigoare la 17 mai 2006. Considerentele (2), (3) și (4) ale acestei directive prevăd:

- „(2) Principalul obiectiv al dispozițiilor referitoare la gestionarea deșeurilor trebuie să fie protecția sănătății oamenilor și a mediului împotriva efectelor nocive cauzate de colectarea, transportul, tratarea, stocarea și depozitarea deșeurilor.
- (3) Pentru îmbunătățirea eficienței gestionării deșeurilor în Comunitate este necesară o terminologie comună și o definire a deșeurilor.
- (4) Trebuie să fie aplicate norme eficace și coerente privind eliminarea și recuperarea deșeurilor, sub rezerva anumitor excepții, pentru bunurile mobile pe care deținătorul le elimină ori intenționează sau are obligația să le elimine.”

11. Articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2006/12 prevede:

„(1) În sensul prezentei directive:

- (a) «deșeu» înseamnă orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute de anexa I pe care titularul le elimină ori intenționează sau are obligația să le elimine;
- (b) «producător» înseamnă orice persoană ale cărei activități produc deșeuri («producător inițial») și/sau oricine care realizează operațiuni de prelucrare inițială, amestecare sau alte operațiuni care au ca rezultat schimbarea naturii sau a compoziției acestor deșeuri;
- (c) «deținător» înseamnă producătorul de deșeuri sau persoana fizică sau juridică care este în posesia acestora;

[...]

- (e) «eliminare» înseamnă orice operațiune prevăzută de anexa II A;
- (f) «recuperare» înseamnă orice operațiune prevăzută de anexa II B;

[...]”

12. Articolul 20 din Directiva 2006/12 prevede:

„Prin urmare, Directiva 75/442/CEE se abrogă, fără a aduce atingere obligațiilor statelor membre referitoare la termenele de transpunere în legislația internă, prevăzute de partea B din anexa III.

Trimiterile la directiva abrogată se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa IV⁷.”

⁷ — Articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri prevede că „deșeu” are sensul prevăzut la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/12. Astfel cum s-a explicat la nota de subsol 5, prezenta cauză intră *ratione temporis* numai sub incidența Regulamentului nr. 259/93, nu și a Regulamentului nr. 1013/2006.

III – Litigiul principal și întrebările preliminare

13. La 3 septembrie 2006, Shell a încărcat într-o navă o cantitate de motorină cu conținut foarte scăzut de sulf (Ultra Light Sulphur Diesel, ULSD) și a livrat această cantitate unui client belgian (Gebr. Carens BVBA, denumită în continuare „Carens”). În momentul încărcării navei, cisternele nu erau complet goale, astfel încât ULSD s-a amestecat cu metil-terț-butil-eter (Methyl Tertiary Butyl Ether, MTBE).

14. Ca urmare a acestui amestec, ULSD nu a îndeplinit caracteristicile convenite ale produsului și nu a mai putut fi utilizat de Carens potrivit obiectivului urmărit inițial, și anume vânzarea lui de către Carens drept carburant diesel la pompă. Punctul de aprindere a amestecului era prea scăzut pentru această utilizare. În plus, în conformitate cu autorizația de mediu, Carens nu putea stoca un amestec cu un astfel de punct de aprindere. Amestecarea ULSD cu MTBE a fost constatată numai după ce încărcătura a fost livrată către Carens, în Belgia. Potrivit observațiilor scrise ale Comisiei, între 20 și 22 septembrie 2006, Shell a transportat încărcătura înapoi în Țările de Jos și a efectuat un nou amestec, destinat vânzării în calitate de combustibil. Astfel cum s-a menționat deja, Shell nu a îndeplinit nici obligația de notificare prevăzută de Regulamentul nr. 259/93, nici pe cea de solicitare a unei aprobări înainte de efectuarea transportului.

15. Drept urmare, împotriva Shell a fost inițiată o procedură penală în fața Rechtbank Rotterdam. Procurorul susține că, în perioada 20-22 septembrie 2006 sau în jurul acestei date, la Barendrecht și/sau la Rotterdam, în orice caz, în Țările de Jos și, în orice caz, pe teritoriul Uniunii Europene, Shell a efectuat una sau mai multe operațiuni dintre cele vizate la articolul 26 alineatul (1) din Regulamentul nr. 259/93, întrucât aceasta a transportat, cu nava petrolieră motorizată „Nimitz”, deșeuri din Belgia în Țările de Jos, și anume motorină și/sau carburant diesel (aproximativ 333 276 kg), contaminate cu MTBE, în orice caz, deșeuri petroliere și, în orice caz, deșeuri precum cele prevăzute sub codul AC 030 din anexa III la Regulamentul nr. 259/93. Acest transport a avut loc fără notificarea tuturor autorităților competente și/sau fără acordul acestor autorități, contrar celor prevăzute de Regulamentul nr. 259/93.

16. Având în vedere cele de mai sus, Rechtbank a adresat următoarele întrebări preliminare.

„1) O încărcătură de carburant diesel trebuie calificată drept deșeu în sensul [Regulamentelor nr. 259/93 și nr. 1013/2006] în următoarele împrejurări:

- a) încărcătura este constituită din carburant diesel cu conținut foarte scăzut de sulf, care a fost amestecat neintenționat cu metil-terț-butil-eter;
- b) după livrarea acestuia către cumpărător, s-a constatat că – din cauza amestecului – încărcătura nu mai îndeplinea specificațiile convenite între cumpărător și vânzător (fiind astfel un «produs care nu corespunde specificațiilor»);
- c) în conformitate cu contractul de vânzare, vânzătorul – ca urmare a unei obiecții din partea cumpărătorului – a preluat încărcătura și i-a rambursat prețul de vânzare acestuia din urmă;
- d) vânzătorul are intenția de a plasa din nou încărcătura pe piață – după ce a amestecat-o eventual cu un alt produs?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ:

Se poate indica un moment, în împrejurările de fapt menționate mai sus, de la care este valabilă această calificare?

Statutul de încărcătură se schimbă și aceasta încetează să mai fie un deșeu la un anumit moment între livrarea către cumpărător și un nou amestec efectuat de vânzător sau în numele acestuia și, în caz afirmativ, care este acest moment?

3) Răspunsul la prima întrebare este influențat de următoarele împrejurări:

- a) încărcătura putea fi utilizată în calitate de carburant în același mod ca și ULSD pur, dar nu mai îndeplinea cerințele (în materie de siguranță) ca urmare a punctului său de aprindere mai scăzut;
- b) din cauza noii sale compoziții, încărcătura nu mai putea fi stocată de cumpărător, având în vedere autorizația sa de mediu;
- c) încărcătura nu putea fi utilizată de cumpărător în scopul pentru care o cumpărase, și anume vânzarea drept carburant diesel la o stație de alimentare cu carburant;
- d) cumpărătorul avea intenția de a restitui încărcătura vânzătorului în temeiul contractului de vânzare;
- e) vânzătorul avea efectiv intenția de a prelua încărcătura pentru a efectua un amestec și pentru a o plasa din nou pe piață;
- f) încărcătura poate să fie readusă în starea avută în vedere inițial sau să fie transformată într-un produs susceptibil să fie comercializat la un preț care se apropie de valoarea comercială a încărcăturii originale de ULSD;
- g) această operațiune de readucere în starea inițială/prelucrare este un proces de producție obișnuit;
- h) valoarea comercială a încărcăturii în starea în care se află în momentul în care este preluată de vânzător corespunde (aproximativ) prețului unui produs care îndeplinește specificațiile convenite;
- i) încărcătura preluată poate fi vândută pe piață fără tratare, în starea în care se află în momentul preluării;
- j) produsele precum cele care formează încărcătura sunt de obicei comercializate, iar, în cadrul schimburilor comerciale, acest comerț nu este considerat comerț de deșeuri?"

17. Shell, guvernul Țărilor de Jos și Comisia au prezentat observații scrise. Acestea au participat și la ședința care a avut loc la 6 martie 2013.

IV – Analiză

A – Observații cu privire la noțiunea de deșeuri

18. În esență, și în pofida lungimii întrebărilor preliminare, în opinia noastră, legislația și jurisprudența relevantă oferă un răspuns clar la decizia de trimitere. Esența problemei constă în neîndeplinirea de către Shell a obligației de notificare a transportului produsului petrolier și de obținere a aprobării necesare, chiar dacă produsul petrolier fusese contaminat în mod neintenționat.

19. Amestecul transportat de Shell din Belgia în Țările de Jos poate fi încadrat în mai multe dintre categoriile menționate în anexa I la Directiva 2006/12, precum, de exemplu, în categoria Q2, „Produse care nu corespund specificațiilor”, în categoria Q4, „Materiale deversate în mod accidental, pierdute sau care au suferit alte incidente, inclusiv orice materiale, echipamente etc. contaminate ca rezultat al incidentului în cauză”, sau în categoria Q12, „Materiale contaminate (de exemplu, uleiuri contaminate cu PCB etc.)”⁸.

20. Niciunul dintre acești factori nu sunt determinanți prin ei înșiși, întrucât lista de categorii de deșeuri din anexa I la Directiva 2006/12 nu este exhaustivă. Aceasta conține, potrivit categoriei Q16, „orice materiale, substanțe sau produse care nu sunt incluse în categoriile menționate anterior”. În plus, lista are numai un scop orientativ, iar calificarea deșeurilor trebuie dedusă în primul rând din acțiunile deținătorilor și din semnificația termenului „a elimina”⁹.

21. Totuși, aceștia sunt factori care susțin opinia conform căreia substanța în discuție în prezenta cauză reprezintă un deșeu. Acest lucru este adevărat din momentul în care a avut loc contaminarea accidentală a ULSD cu MTBE până în momentul în care produsul a fost încorporat într-un amestec nou, mai exact, altfel spus, până când a fost recuperat¹⁰.

22. Obiecțiile Shell se întemeiază pe următoarele argumente. Se susține că produsele „care nu corespund specificațiilor”, precum combustibilul contaminat în prezenta cauză, nu pot constitui deșeuri și că, în cazul în care ar fi considerate deșeuri, rezultatul inevitabil ar fi o denaturare disproporționată a comerțului; că respectivul combustibil a fost returnat părâtei în temeiul obligațiilor prevăzute în contractul pe care aceasta îl încheiase cu cumpărătorul din Belgia, iar nu din cauza calității sale de „deșeu”; că respectivul combustibil a continuat să aibă valoare economică, ceea ce împiedică încadrarea acestuia în categoria deșeurilor; că Shell a intenționat să revândă produsul la momentul reachiziționării sale în Belgia (fie prin încorporarea acestuia într-un nou amestec, fie prin revânzarea sa în starea în care se afla în momentul expedierii din Belgia), iar revânzarea acestui tip de produs este o operațiune obișnuită în cadrul comerțului cu produse petroliere; și că, prin returnarea carburantului, cumpărătorul din Belgia nu intenționa să îl elimine, iar, până în momentul în care combustibilul a fost returnat în Țările de Jos, acesta își pierduse calitatea de deșeu.

23. Cu toate acestea, în opinia noastră, niciunul dintre aceste argumente nu este susținut de jurisprudența Curții cu privire la semnificația noțiunii de eliminare a deșeurilor.

24. De asemenea, aceste argumente nu sunt direct relevante nici pentru problemele-cheie care se ridică în prezenta cauză și care implică stabilirea aspectelor (i) dacă Shell este un „deținător” de deșeuri în sensul articolului 1 litera (c) din Directiva 2006/12, fie în calitate de „producător”, fie în calitate de persoană juridică ce s-a aflat în posesia acestora, și (ii) dacă combustibilul contaminat este un „deșeu” în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 2006/12, fiind o substanță sau un obiect inclus în categoriile prevăzute de anexa I, pe care titularul l-a eliminat ori a intenționat sau a avut obligația să îl elimine.

25. În plus, contrar susținerilor Shell, în opinia noastră, Curtea ar trebui să nu ia în considerare nicio afirmație care nu corespunde situației de fapt descrise în cererea de decizie preliminară. Avem în vedere în acest sens declarația Shell conform căreia avea cunoștință de compoziția amestecului de combustibil și de opțiunea de a revinde acest combustibil fără a mai efectua un nou amestec înainte ca încărcătura să părăsească Belgia. În opinia noastră, faptul necontestat al efectuării unui nou

8 — Potrivit observațiilor Comisiei, codul AC 030 (deșeuri de uleiuri, improprie pentru utilizarea prevăzută inițial) din anexa III la Regulamentul nr. 259/93, menționat în rechizitoriul împotriva părâtei, nu este aplicabil întrucât nici părăta, nici cumpărătorul nu au utilizat produsul în cauză. În opinia Comisiei, această categorie privește reziduurile de ulei care au fost deja utilizate.

9 — Hotărârea din 24 iunie 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Rep., p. I-4501, punctul 53 și jurisprudența citată).

10 — Cu toate acestea, chiar și o operațiune de recuperare completă poate să nu însemne în mod necesar că un produs încetează să fie deșeu. Această substanță poate să fie considerată în continuare deșeu dacă deținătorul său o aruncă sau are intenția sau obligația să o arunce. A se vedea Hotărârea din 7 martie 2013, Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11, punctul 57 și jurisprudența citată).

amestec înainte de revânzare demonstrează o intenție de eliminare a acestui combustibil, iar acțiunea de a efectua un nou amestec constituie în sine o recuperare sau, altfel spus, o eliminare a produsului de către Shell. În caz contrar, Curtea ar risca să răspundă unor întrebări ipotetice, ceea ce, potrivit unei jurisprudențe constante, este inadmisibil.

26. Mai mult, faptul că respectivul combustibil contaminat „nu corespundea specificațiilor” în raport cu specificațiile prevăzute în contractul încheiat între Shell și Carens nu prezintă relevanță atunci când se stabilește dacă acest combustibil reprezintă un deșeu în temeiul legislației obligatorii a Uniunii în materie de deșeuri, întrucât aceasta din urmă are caracter de drept public și nu poate fi modificată prin voința părților la un contract. În acest stadiu, este necesar să amintim că amestecul de combustibil în discuție conține ULSD și MTBE. Orice tratament al carburantului diesel trebuia să ia în considerare riscul de apariție a unor pericole determinate de scurgerile în mediul înconjurător, precum și riscurile de apariție a incendiilor. MTBE este, ca atare, un compus chimic care, în caz de contact, poate fi dăunător pentru sănătatea oamenilor¹¹. Aceste riscuri sunt evidente în cazul în care compoziția exactă a amestecului rezultă în urma unei contaminări neintenționate, a cărei natură exactă poate fi stabilită numai prin intermediul unei analize *ex post*.

27. Observăm de asemenea că, potrivit deciziei de trimitere, nu se contestă faptul că Shell (i) a acceptat ca amestecul de combustibil să fie returnat de Carens, (ii) a fost de acord să transporte amestecul de combustibil înapoi în Țările de Jos și (iii), în fapt, a încorporat acest combustibil într-un nou amestec în Țările de Jos cu scopul de a-l revinde drept combustibil. În opinia noastră, orice altă dezbatere cu privire la ceea ce ar fi putut să facă Shell după ce a luat cunoștință de contaminarea combustibilului sau la modul în care fi procedat aceasta în împrejurări diferite nu este relevantă pentru soluționarea aspectelor juridice din prezenta cauză.

B – Aplicarea noțiunii de deșeuri în contextul faptelor relevante

28. Aspectul central al prezentei cauze constă în stabilirea faptului dacă substanța contaminată reprezintă „deșeu”, însă stabilirea semnificației noțiunilor „producător” și „eliminare” este de asemenea esențială pentru soluționarea litigiului.

29. Termenul „producător” este definit la articolul 1 litera (b) din Directiva 2006/12 în sensul că înseamnă „orice persoană ale cărei activități produc deșeuri («producător inițial») și/sau oricine care realizează operațiuni de prelucrare inițială, amestecare sau alte operațiuni care au ca rezultat schimbarea naturii sau a compoziției acestor deșeuri”. La rândul său, termenul „eliminare” este definit la articolul 1 alineatul (1) litera (e) ca fiind „orice operațiune prevăzută de anexa II A”. Aceste dispoziții trebuie interpretate în lumina jurisprudenței constante cu privire la semnificația termenului „deșeuri”, care, după cum am arătat deja, „trebuie să rezulte în primul rând din acțiunile deținătorului, care depind de aspectul dacă acesta intenționează sau nu intenționează să elimine substanțele în cauză.”¹²

30. În plus, faptul că o substanță poate fi plasată spre reutilizare în vederea obținerii unui beneficiu economic nu se opune ca această substanță să fie considerată deșeu¹³ și nici faptul că o substanță face parte dintr-un proces industrial nu exclude ca această substanță să reprezinte un deșeu¹⁴.

11 — Întrebarea scrisă E-3582/01 adresată Comisiei de Ulla Sandbæk (EDD) și răspunsul dat de domnul Wallström (JO 2002, C 172 E, p. 92).

12 — Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec., p. I-3533, punctul 22 și jurisprudența citată); a se vedea de asemenea Hotărârea Commune de Mesquer, punctul 53.

13 — Hotărârea din 28 martie 1990, Vessoso și Zanetti (C-206/88 și C-207/88, Rec., p. I-1461, punctul 9), Hotărârea din 25 iunie 1997, Tombesi și alții (C-304/94, C-330/94, C-342/94 și C-224/95, Rec., p. I-3561, punctul 47), Hotărârea Palin Granit, punctul 29.

14 — Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 32).

31. Astfel, susținerea Shell care se întemeiază pe faptul invocat că amestecul contaminat ar fi putut fi revândut drept combustibil fără niciun alt tratament suplimentar este inoperantă. După cum a observat avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Palin Granit (C-9/00), compoziția unei substanțe nu este în general determinantă pentru a se stabili dacă substanța respectivă este sau nu este deșeu. În schimb, pe baza compoziției unei substanțe se poate stabili dacă aceasta reprezintă un deșeu periculos, iar compoziția respectivă poate constitui un indiciu cu privire la faptul dacă se intenționează sau există obligația ca substanța să fie eliminată¹⁵.

32. Așadar, sfera de aplicare a noțiunii „deșeuri” depinde de înțelesul termenului „a elimina”¹⁶. În plus, în loc să accentueze în mod nejustificat impactul asupra comerțului, astfel cum a procedat Shell, jurisprudența a precizat că termenul „a elimina” trebuie interpretat într-un mod care ia în considerare obiectivele Directivei 2006/12, care constau în protecția sănătății oamenilor și a mediului, precum și a obiectivelor politicii de mediu a Uniunii. Aceasta presupune un nivel ridicat de protecție a mediului, acțiuni preventive și respectarea principiului precauției. Atât timp cât se iau în considerare în mod adecvat obiectivele Directivei 2006/12, precum și articolul 191 alineatul (2) TFUE, noțiunea de deșeuri nu poate fi interpretată în mod restrictiv¹⁷.

33. Potrivit jurisprudenței Curții, termenul „a elimina” include atât eliminarea, cât și recuperarea unei substanțe sau a unui obiect¹⁸.

34. Anumite împrejurări pot reprezenta indicii ale existenței unei acțiuni, a unei intenții sau a unei obligații de a elimina o substanță sau un obiect în sensul articolului 1 litera (1) din Directiva 2006/12. Acesta este cazul în special atunci când substanța utilizată este un reziduu de producție, cu alte cuvinte, un produs a cărui obținere nu a fost urmărită ca atare¹⁹. Curtea a precizat astfel că resturile rezultate din extracția dintr-o carieră de granit, care nu reprezintă produsul principal pe care urmărea să îl obțină operatorul care exploata cariera, pot constitui deșeuri²⁰. Acest lucru era aplicabil în pofida faptului că nu exista nicio diferență, în ceea ce privește calitatea fizică sau compoziția minerală, între roca de bază, resturi și granitul extras în vederea exploatării comerciale²¹.

35. Pe de altă parte, Curtea a statuat de asemenea că un bun, un material sau o materie primă care rezultă dintr-un proces de fabricare sau de extracție care nu are ca principal obiectiv producerea acestora poate constitui nu un reziduu, ci un subprodus, de care întreprinderea nu dorește să se debaraseze, ci pe care intenționează să îl exploateze sau să îl comercializeze în condiții avantajoase din punct de vedere economic, în cadrul unui proces ulterior, fără efectuarea niciunei operațiuni de transformare prealabilă²². Cu toate acestea, în considerarea obligației de a interpreta în mod extensiv noțiunea de deșeuri în vederea limitării inconvenientelor sau a efectelor negative inerente naturii acestora, Curtea a restrâns recurgerea la raționamentul privind subprodusele la situațiile în care reutilizarea unui bun, a unui material sau a unei materii prime nu este doar posibilă, ci sigură, fără efectuarea niciunei operațiuni de transformare prealabilă și în continuarea procesului de producție²³.

15 — La punctele 45 și 46 din concluzii.

16 — Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 26.

17 — Hotărârea Palin Granit, punctul 23 și jurisprudența citată; Hotărârea din 7 septembrie 2004, Van de Walle și alții (C-1/03, Rec., p. I-7613, punctul 45). Astfel cum s-a arătat deja, în prezenta cauză este aplicabil *ratione temporis* articolul 174 alineatul (2) CE.

18 — Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 27.

19 — Hotărârea Commune de Mesquer, punctul 41 și jurisprudența citată.

20 — Hotărârea Palin Granit, punctul 29.

21 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Palin Granit, punctele 44 și 45.

22 — Hotărârea Commune de Mesquer, punctul 42 și jurisprudența citată.

23 — Hotărârea Commune de Mesquer, punctul 44 și jurisprudența citată.

36. Întrucât contaminarea a fost accidentală, situația de fapt în discuție în procedura principală este în mod evident exclusă din domeniul de aplicare al excepției privind subprodusele. Jurisprudența Curții este clară. Noțiunea de deșeuri nu exclude substanțele și obiectele susceptibile de a fi valorificate într-un mod responsabil din punctul de vedere al mediului, precum combustibilul²⁴. Posibilitatea de reutilizare a unei substanțe care a suferit modificări nu este relevantă²⁵.

37. În opinia noastră, o încărcătură formată din ULSD amestecat în mod neintenționat cu MTBE și care a avut drept rezultat un punct de aprindere mai scăzut decât cel permis pentru motorina vândută la pompă devine deșeu în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/12 în momentul contaminării și rămâne deșeu până la recuperarea sa prin amestecare sau prin recalificare comercială într-un mod care poate fi stabilit în mod obiectiv. În consecință, a avut loc un transfer de deșeuri. Situația ar fi diferită numai dacă recuperarea prin efectuarea unui amestec sau revânzarea către un terț pe baza unei documentații care să arate compoziția exactă a amestecului de combustibil ar fi avut loc înainte de reîncărcarea din Belgia²⁶.

38. Așadar, Shell a avut atât calitatea de „producător” de deșeuri în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/12, cât și calitatea de „deținător” de deșeuri în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (c) din aceeași directivă, având în vedere că amestecul a devenit „deșeu” în momentul contaminării. Acesta și-a păstrat statutul de deșeu în Belgia, unde Carens a devenit deținător în temeiul articolului 1 alineatul (1) litera (c), întrucât aceasta a fost de asemenea obligată să elimine amestecul contaminat, în condițiile în care nu avea aprobare să îl depoziteze, eliminându-l, într-adevăr, prin returnarea sa către pârâtă.

39. În momentul în care a preluat combustibilul, Shell a devenit din nou deținător în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2006/12, având atât calitatea de „producător”, cât și de persoană juridică aflată în posesia acestuia. Astfel, Shell a rămas obligată să elimine combustibilul până în momentul în care a efectuat un nou amestec în Țările de Jos, ceea ce a constituit un act de recuperare prin care deșeul a fost eliminat. Altfel spus, având în vedere că procedeul de recuperare nu a fost efectuat de Shell înainte ca amestecul contaminat să fie returnat în Țările de Jos, acesta și-a menținut calitatea de deșeu pe toată durata aceluia transport.

40. Dorim să încheiem prin a sublinia că simpla nerespectare a specificațiilor contractuale convenite nu implică, în sine, că o substanță sau un produs trebuie să fie considerat în mod necesar deșeu. În cazul în care un comerciant furnizează unui restaurant carne tocată care conține un amestec de carne de vită și de carne de cal, în loc să conțină exclusiv carne de vită, astfel cum s-a convenit între părți, acesta poate fi obligat prin contract să accepte returnarea produsului furnizat fără ca acesta să devină un deșeu. Cu toate acestea, dacă produsul rezultă dintr-o contaminare accidentală a cărnii de vită cu carne de cal, care are loc în cursul prelucrării cărnii tocate, comerciantul are obligația să elimine carnea tocată până în momentul stabilirii caracteristicilor sale exacte, carnea tocată fiind fie eliminată, fie recalificată din punct de vedere comercial, ca, de exemplu, nutreț pentru nurci sau amestec de carne de vită și de cal pentru consum uman, cu condiția ca aceasta să îndeplinească cerințele relevante stabilite de reglementările alimentare.²⁷ – În general, un amestec din mai multe componente obținut

24 — Hotărârea din 15 iunie 2000, ARCO Chemie Nederland și alții (C-418/97 și C-419/97, Rec., p. I-4475, punctul 65).

25 — Hotărârea Commune de Mesquer, punctul 40 și jurisprudența citată.

26 — Pentru un rezumat pertinent al legislației privind momentul în care o substanță încetează să mai fie considerată deșeu, a se vedea punctele 76-79 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 13 decembrie 2012 în cauza Lapin luonnonsuojelupiiri, în care Curtea a pronunțat hotărârea la 7 martie 2013. Se impune să se observe că această cauză privește Directiva 2008/98 și, mai exact, la punctele 53-60, întrebarea cu privire la momentul în care o substanță încetează să mai fie considerată deșeu în temeiul articolului 6 din Directiva 2008/98 întrucât a trecut printr-o operațiune de valorificare.

27 — Pentru o analiză a împrejurărilor în care făinurile animale pot fi considerate deșeu, a se vedea Hotărârea din 1 martie 2007, KVZ retec (C-176/05, Rep., p. I-1721).

în mod neintenționat este, la prima vedere, un deșeu dacă utilizarea căreia acesta îi este destinat nu este sigură în lipsa cunoștințelor cu privire la compoziția sa. Această concluzie este aplicabilă produselor precum alimentele sau combustibilul, ale căror calități sunt importante pentru sănătatea oamenilor și pentru mediu²⁸.

41. Astfel, carnea tocată ar constitui „deșeu” potrivit legislației Uniunii privind deșeurile, mai exact, un produs care nu corespunde specificațiilor ca urmare a unui incident²⁹, în perioada cuprinsă între contaminare și eliminare sau recuperare ca rezultat al recalificării.

42. În consecință, contrar argumentelor prezentate de Shell în cadrul ședinței, răspunsul pe care îl vom propune nu va determina o denaturare excesivă a cursului normal al comerțului, ci va sublinia gradul de prudență care este de așteptat să fie respectat de orice comerciant responsabil, și anume să considere deșeu orice produs contaminat ca rezultat al unui incident.

V – Concluzie

43. În temeiul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la toate întrebările adresate de Rechtbank te Rotterdam după cum urmează:

„O încărcătură constând în combustibil pe care vânzătorul îl preia și îl prelucrează prin amestecare pentru a-l plasa din nou pe piață, ca urmare a faptului că acest combustibil a fost amestecat în mod neintenționat cu o substanță și din acest motiv nu a mai îndeplinit cerințele de siguranță, astfel încât nu a putut fi depozitat de cumpărător în temeiul autorizației de mediu, trebuie considerată deșeu potrivit articolului 2 litera (a) din Regulamentul (CEE) nr. 259/93 al Consiliului din 1 februarie 1993 privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană, din momentul contaminării neintenționate până la recuperarea sa prin amestecare.”

28 — A se vedea de exemplu Directiva 98/70/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1998 privind calitatea benzinei și a motorinei și de modificare a Directivei 93/12/CEE a Consiliului (JO L 350, p. 58, Ediție specială, 13/vol. 26, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 98/70/CE în ceea ce privește specificațiile pentru benzine și motorine, de introducere a unui mecanism de monitorizare și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 1999/32/CE a Consiliului în ceea ce privește specificațiile pentru carburanții folosiți de navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 93/12/CEE (JO L 140, p. 88) și Directiva 2011/63/UE a Comisiei din 1 iunie 2011 de modificare, în scopul adaptării la progresul tehnic, a Directivei 98/70/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind calitatea benzinei și a motorinei (JO L 147, p. 15).

29 — A se vedea anexa I la Directiva 2006/12, categoriile Q2 și Q4.