



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 18 juni 2013¹

Målen C-241/12 och C-242/12

Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV och Belgian Shell

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank te Rotterdam (Nederländerna))

”Miljö — Förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen — Direktiv 2006/12/EG om avfall — Begreppet avfall — Produkt som inte uppfyller uppställda krav på grund av oavsiktlig förorening”

I – Inledning

1. Den centrala frågan i detta mål är huruvida Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV och Belgian Shell (nedan tillsammans kallade Shell) – genom att till en av sina anläggningar transportera drygt 330 000 kilo av en oljeprodukt som hade återlämnats av en belgisk köpare – har transporterat avfall. På grund av ett oavsiktligt fel i oljeproduktens sammansättning, som uppkom när den lastades för den ursprungliga transporten från Nederländerna till Belgien, kunde köparen inte lagra eller behålla produkten. I praktiken är frågan huruvida oljeprodukten utgör ”avfall” den enda fråga som den nationella domstolen har hänskjutit för förhandsavgörande i den pågående brottmålsrättegången mot Shell för brott mot unionsrättsliga och nederländska förfaranderegler om avfallstransport.²

2. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen,³ krävs att transport av avfall i förväg anmäls till den behöriga destinationsmyndigheten och enligt artikel 5.1 i förordning nr 259/93 får transporten inte ske förrän tillstånd har beviljats. Båda dessa skyldigheter omfattas av försiktighetsprincipen i artikel 191.2 FEUF⁴ och det är ostridigt i målet att Shell varken anmälde transporten av oljeprodukten till den behöriga myndigheten eller hade beviljats tillstånd för den.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Domstolen beslutade den 2 juli 2012 att förena de två skilda målen vid Rechtbank te Rotterdam mot Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV och Belgian Shell BV.

3 — EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43, med avseende på förevarande mål i dess lydelse enligt kommissionens beslut av den 24 november 1999 om anpassning i enlighet med artiklarna 16.1 och 42.3 av bilagorna II, III, IV och V till rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 316, s. 45). Notera att förordning nr 259/93, enligt artikel 61 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, s. 1), upphävdes med verkan från den 12 juli 2007. Med beaktande av att den i målet aktuella tidsperioden var september 2006, äger förordning nr 259/93 dock tidsmässig tillämpning (*ratione temporis*) i detta mål.

4 — Observera dock att den fördragsbestämmelse avseende försiktighetsprincipen som är tidsmässigt tillämplig i förevarande mål (*ratione temporis*) är artikel 174.2 EG.

II – Tillämpliga bestämmelser

3. Genom de lagregler som är relevanta i denna tvist kartläggs sambandet mellan definitionen av avfall i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (som trädde i kraft den 17 maj 2006)⁵ och skyldigheterna i förordning nr 259/93. Lagreglerna har följande lydelse:

A – Förordning nr 259/93

4. Sjätte, nionde och artonde skälen i förordning nr 259/93 har följande lydelse:

”Det är viktigt att organisera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljö kvaliteten.

...

Transporter av avfall bör föregås av en anmälan till behöriga myndigheter så att dessa underrättas särskilt om avfallstyp samt om transport och bortskaffande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporten.

...

I fall av illegal transport bör den som är upphov till transporten återta eller bortskaffa avfallet eller återvinna det på ett annat, miljömässigt godtagbart sätt. Om han underlåter att göra detta bör de behöriga avsändar- eller destinationsmyndigheterna, alltefter omständigheterna, själva ingripa.”

5. I artikel 2 a, i och k i förordning nr 259/93 föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *avfall*: avfall enligt definitionen i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG,

...

i) *bortskaffande*: bortskaffande enligt definitionen i artikel 1 e i direktiv 75/442/EEG,

...

k) *återvinning*: återvinning enligt definitionen i artikel 1 f i direktiv 75/ 442/EEG,

...”⁶

5 — EUT L 114, s. 9. Se artikel 21. Bakgrunden till lagstiftningen avseende definitionen och kontrollen av avfallstransport är som följer: Artikel 1 i rådets direktiv 75/442 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238) innehöll en definition av avfall som i fråga om bortforslingskyldigheten hänvisade till nationell rätt. En gemenskapsrättslig definition på avfall infördes genom direktiv 91/156/EG om ändring i direktiv 75/442/EEG (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) och ingick sedan i artikel 1.1 i direktiv 2006/12 (EUT L 114, s. 9) som här återges i punkt 11. Det är denna definition av avfall som äger tillämpning i tiden (*ratione temporis*) inom ramen för förordning nr 259/93 och i förevarande mål. Direktiv 2006/12 upphävdes dock i sin tur med verkan från den 12 december 2010 genom artikel 41 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3).

6 — Se dock fotnot 5 i fråga om den definition av avfall, bortskaffande och återvinning som äger tillämpning i tiden (*ratione temporis*).

6. Avdelning II i förordning nr 259/93, som har rubriken ”Transport av avfall mellan medlemsstater” innehåller ett kapitel A, som har rubriken ”Avfall för bortskaffande”. I artikel 3.1 i förordning nr 259/93, som återfinns i nämnda kapitel, föreskrivs följande:

”1. Om anmälaren avser att transportera avfall för bortskaffande från en medlemsstat till en annan eller att låta det gå i transit genom en eller flera medlemsstater och om inte annat följer av artikel 25.2 och [artikel] 26.2, skall han anmäla detta till den behöriga destinationsmyndigheten och sända en kopia av anmälan till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren.”

7. I artikel 5.1 i förordning nr 259/93 föreskrivs följande:

”1. Transporten får inte ske förrän anmälaren har beviljats tillstånd av den behöriga destinationsmyndigheten.”

8. Kapitel B i avdelning II i förordning nr 259/93 har rubriken ”Avfall för återvinning”. I artikel 6.1 föreskrivs följande:

”1. Om anmälaren avser att transportera avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 3 från en medlemsstat till en annan eller låta det gå i transit genom en eller flera medlemsstater och om inte annat följer av artikel 25.2 och [artikel] 26.2, skall han anmäla detta till den behöriga destinationsmyndigheten och sända kopior av anmälan till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren.”

9. I artikel 26 föreskrivs följande:

”1. Avfallstransporter skall betraktas som illegala om de

- a) sker utan anmälan till berörda behöriga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning, eller
- b) sker utan samtycke av berörda behöriga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning, eller

...

5. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga rättsliga åtgärder för att förbjuda och bestraffa illegala transporter.”

B – Direktiv 2006/12

10. Direktiv 2006/12 av den 5 april 2006 om avfall trädde i kraft den 17 maj 2006. Skälen 2–4 i nämnda direktiv har följande lydelse:

- ”(2) Alla bestämmelser om hanteringen av avfall måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall.
- (3) För en effektivare avfallshantering inom gemenskapen behövs en gemensam terminologi och en definition av begreppet avfall.
- (4) Effektiva och enhetliga bestämmelser om bortskaffande och återvinning av avfall bör, med förbehåll för vissa undantag, gälla för lös egendom som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.”

11. Artikel 1.1 i direktiv 2006/12 har följande lydelse:

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- a) *avfall*: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.
- b) *producent*: var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall (ursprunglig producent) och/eller var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallens art eller sammansättning.
- c) *innehavare*: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.
- ...
- e) *bortskaffande*: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga II A.
- f) *återvinning*: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga II B.
- ..."

12. Artikel 20 i direktiv 2006/12 har följande lydelse:

"Direktiv 75/442/EEG skall upphöra att gälla, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter vad gäller de tidsfrister för införlivande med nationell lagstiftning som anges i bilaga III del B.

Hänvisningar till det upphävda direktivet skall anses som hänvisningar till det här direktivet och skall läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga IV."⁷

III – Tvisten i den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13. Den 3 september 2006 lastade Shell ULSD-bränsle (diesel med mycket låg svavelhalt) på ett fartyg och levererade det till en belgisk kund (Gebr. Carens B.V.B.A) (nedan kallad Carens). När lastningen ägde rum var fartygets tankar inte helt tömda och ULSD-bränslet blandades därför med metyltertiärbutyleter (MTBE).

14. På grund av denna sammanblandning, uppfyllde ULSD-bränslet inte de avtalade produktspecifikationerna och kunde inte längre användas för Carens ursprungliga syfte, nämligen att säljas vidare som dieselbränsle på bensinstationer. Blandningens flampunkt var för låg för att detta skulle vara möjligt. På grund av sitt miljötilstånd kunde Carens inte heller lagra en blandning med sådan flampunkt. Omständigheten att ULSD hade blandats med MTBE upptäcktes inte förrän lasten redan hade levererats till Carens i Belgien. Enligt kommissionens skriftliga yttrande transporterade Shell mellan den 20 och 22 september 2006 tillbaka lasten till Nederländerna och blandade den i syfte att sälja den nya blandningen som bränsle. Som nämnts tidigare har Shell inte gjort någon anmälan enligt förordning nr 259/93. Shell ansökte inte heller om tillstånd innan transporten ägde rum.

⁷ — Enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall definieras "avfall" enligt artikel 1.1 i a i direktiv 2006/12. På grund av det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) är det, såsom förklarades ovan i fotnot 5, förordning nr 259/93, och inte förordning nr 1013/2006, som ska tillämpas i detta mål.

15. En straffrättslig talan inleddes mot Shell i Rechtbank Rotterdam. Åklagaren har gjort gällande att Shell, mellan den 20 och 22 september 2006 i Barendrecht och/eller i Rotterdam, under alla förhållanden i Nederländerna, och i vart fall i Europeiska unionen, utförde en eller flera sådana handlingar som anges i artikel 26.1 i förordning nr 259/93, eftersom företaget, i motorfartyget "Nimitz", från Belgien till Nederländerna transporterade avfall, närmare bestämt (cirka 333 276 kilo) gasolja och/eller dieselolja som hade förorenats med MTBE, vilket i alla händelser utgjorde oljeavfall, eller i vart fall sådant avfall som anges under kod AC 030 i bilaga 3 till förordning nr 259/93. Transporten ägde rum utan anmälan till, och/eller utan att inhämta tillstånd från, alla/de berörda behöriga myndigheterna i enlighet med förordning nr 259/93.

16. Mot bakgrund av detta hänsköt Rechtbank följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

- 1) Ska ett parti diesel betraktas som avfall i den mening som avses i [förordningarna nr 259/93 och nr 1013/2006] under följande omständigheter:
- a) partiet består av Ultra Light Sulphur Diesel, som oavsiktligt blandats med metyltertiärbutyleter,
 - b) efter leveransen till köparen visar det sig att partiet – på grund av blandningen – inte motsvarar de kravspecifikationer som avtalats mellan köpare och säljare och därmed är "off-spec",
 - c) säljaren återtar – efter reklamation från köparens sida – partiet i enlighet med köpeavtalet och återbetalar köpeskillingen, och
 - d) säljaren har för avsikt att åter föra ut partiet på marknaden – eventuellt efter att först ha blandat det med en annan produkt?
- 2) Om fråga 1 ska besvaras jakande:
- a) Går det då att under de ovannämnda omständigheterna ange från och med vilken tidpunkt så är fallet?
 - b) Ändras då partiets status till "icke-avfallsprodukt" vid någon tidpunkt efter det att leverans sker till köparen och före det att säljaren genomför eller låter genomföra en ny blandning, och i så fall när?
- 3) . Påverkas svaret på fråga 1 om
- a) partiet kunde användas som bränsle på samma sätt som ren ULSD, men inte längre uppfyllde (säkerhets-)kraven på grund av den låga flampunkten,
 - b) partiet på grund av dess nya sammansättning inte fick lagras av köparen enligt dennes miljötillstånd,
 - c) köparen inte kunde använda partiet för det ändamål för vilket det förvärvats, nämligen för försäljning som dieselbränsle på bensinstationer,
 - d) det var – eller inte var – köparens vilja att produkten skulle återgå till säljaren inom ramen för köpeavtalet,
 - e) det verkligen var säljarens vilja att återta partiet för att låta det genomgå en bearbetning genom blandning och därefter föra ut det på marknaden igen,

- f) partiet kan – eller inte kan – återställas, antingen i det ursprungligen avsedda tillståndet, eller som en produkt med vilken handel kan ske till ett pris som ligger nära marknadsvärdet för det ursprungliga partiet ULSD,
- g) återställandet utgör en bruklig tillverkningsprocess,
- h) marknadsvärdet för partiet, i det tillstånd som det befinner sig i vid den tidpunkt då det återtas av säljaren (i det närmaste) överensstämmer med priset för en produkt som uppfyller de avtalade kravspecifikationerna,
- i) det återtagna partiet, i det tillstånd som det befinner sig i vid den tidpunkt då det återtas, kan säljas på marknaden utan bearbetning, och
- j) det är brukligt att handla med sådana produkter som partiet utgör och om det i handeln inte betraktas som handel med avfall?”

17. Skriftliga yttranden har inkommit från Shell, den nederländska regeringen samt kommissionen. Samtliga nämnda parter deltog vid den muntliga förhandlingen som hölls den 6 mars 2013.

IV – Bedömning

A – Synpunkter på begreppet avfall

18. I huvudsak, och trots tolkningsfrågornas längd, anser jag att lagstiftning och relevant rättspraxis ger ett klart svar på tolkningsfrågorna. Problemet kärna har att göra med Shells underlåtelse att anmäla och inhämta tillstånd till transporten av oljeprodukten trots dess oavsiktliga förorening.

19. Det är inte osannolikt att blandningen som Shell transporterade från Belgien till Nederländerna omfattas av flera av kategorierna i bilaga I till direktiv 2006/12, bland andra Q2 ”Produkter som inte uppfyller ställda krav”, Q4 ”Material som spillts ut, förlorats eller utsatts för någon annan olyckshändelse, inbegripet material, utrustning o.d. som förorenats på grund av olyckshändelsen” och Q12 ”Material som förorenats genom uppblandning (t.ex. olja förorenad av PCB etc.)”.⁸

20. Ingen av dessa omständigheter är avgörande i sig, eftersom listan på avfallskategorier i bilaga I till direktiv 2006/12 inte är uttömmande. Enligt punkt Q16 omfattar listan samtliga ”material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier”. Vidare är listan enbart vägledande och avfallsklassificeringen framför allt avhängig av innehavarens agerande och betydelsen av begreppet ”göra sig av med”.⁹

21. Trots detta utgör de omständigheter som stödjer uppfattningen att det ämne det är fråga om i detta mål ska betraktas som avfall, vilket är fallet från och med den tidpunkt då ULSD-bränslet förorenades med metyltertiärbutyleter till och med den tidpunkt då det blandades in i en ny blandning, det vill säga återvanns.¹⁰

8 — Kommissionen har i målet gjort gällande att kod AC030 (spillolja som är olämplig för sitt ursprungliga användningsområde) i bilaga 3 till förordning nr 259/93, som har åberopats i åtalet mot svaranden, inte är tillämplig då varken svaranden eller köparen har använt oljan i fråga. Enligt kommissionen avser nämnda kategori rester av redan använd olja.

9 — Dom av den 24 juni 2008 i mål C-188/07, Commune de Mesquer (REG 2008, s. I-4501).

10 — Även om avfall har varit föremål för en fullständig återvinningsåtgärd, kan det dock fortfarande betraktas som avfall. Detta är fallet om dess innehavare gör sig av med det eller har en avsikt eller skyldighet att göra sig av med det. Dom av den 7 mars 2013 i mål C-358/11, Lapin luonnonsuojelupiiri, punkt 57 och där angiven rättspraxis.

22. Shells talan bygger på följande argument: Det kan inte anses att produkter som inte uppfyller uppställda produktkrav, såsom det aktuella förorenade bränslet, utgör avfall. Om så var fallet skulle resultatet ofrånkomligen innebära en oproportionerlig störning av handeln. Bränslet återlämnades till svaranden på grund av skyldigheterna i avtalet med köparen i Belgien, snarare än till följd av att produkten var att betrakta som "avfall". Bränslet hade fortfarande ett ekonomiskt värde och kunde därför inte utgöra avfall. Shell avsåg att sälja produkten efter dess återkomst till Belgien (antingen genom att åter blanda produkten eller sälja den vidare i det skick den befann sig i vid transporten från Belgien). En ny försäljning av denna typ av produkt är vanligt i oljehandeln. Eftersom köparen i Belgien återsände bränslet var det inte dennes avsikt att göra sig av med det. Vid den tidpunkt när bränslet återkom till Nederländerna var det inte längre att betrakta som avfall.

23. Jag anser inte att något av dessa argument stöds av domstolens praxis avseende innebörden av att göra sig av med avfall.

24. Dessutom saknar argumenten direkt relevans för de centrala frågeställningarna i detta mål, nämligen i) huruvida Shell var en "innehavare" i den mening som avses i artikel 1 c i direktiv 2006/12 i egenskap av "producent" eller den juridiska person som innehade avfallet och ii) huruvida det förorenade bränslet utgjorde "avfall" i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 2006/12, eftersom det var ett föremål, ämne eller substans som ingick i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gjorde sig av med eller avsåg att eller var skyldig att göra sig av med.

25. Till skillnad från vad Shell har gjort gällande anser jag vidare att domstolen inte ska beakta antaganden som inte överensstämmer med den faktiska situation som har beskrivits i begäran om hänskjutande. Jag tänker närmare bestämt på Shells påstående att man kände till blandningens sammansättning och att den kunde säljas på nytt utan omblandning innan den lämnade Belgien. Den oomtvistade omständigheten att bränslet blandades på nytt innan det såldes igen är, enligt min uppfattning, ett tecken på att det fanns en avsikt att göra sig av med bränslet, och åtgärden att blanda produkten på nytt utgör i sig återvinning, det vill säga att Shell gjorde sig av med produkten. I annat fall skulle domstolen riskera att besvara hypotetiska frågor, vilket den enligt fast rättspraxis är förhindrad att göra.

26. Den omständigheten att det förorenade bränslet inte uppfyllde specifikationerna i avtalet mellan Shell och Carens saknar betydelse för frågan huruvida bränslet utgjorde avfall enligt den tvingande unionsrättsliga lagstiftningen om avfall. Denna lagstiftning är av offentligrättslig art och påverkas inte av avtalsparternas vilja. Här ska erinras om att bränsleblandningen i fråga innehåller ULSD och MTBE. Vid bearbetning av diesel måste hänsyn alltid tas till risker förknippade med att produkten läcker ut i miljön samt till brandskyddsrisiker. MTBE är i sig en produkt som vid kontakt kan skada människors hälsa.¹¹ Dessa risker är uppenbara i en situation där den exakta sammansättningen av blandningen beror på en oavsiktlig förorening vars specifika egenskaper endast kan fastställas genom analys i efterhand.

27. Jag noterar också att det enligt beslutet om hänskjutande är klarlagt att Shell i) mottog återtransporten av bränsleblandningen från Carens, ii) åtog sig att transportera bränsleblandningen tillbaka till Nederländerna och iii) rent faktiskt blandade in den i en ny blandning i Nederländerna i avsikt att sälja den som bränsle. Ytterligare diskussioner om vad Shell kunde ha gjort efter att ha fått kännedom om att bränslet hade förorenats, eller vad Shell skulle ha gjort under andra omständigheter, saknar därför, enligt min uppfattning, relevans för de rättsliga frågorna i förevarande mål.

11 — Skriftlig fråga E-3582/01 från Ulla Sandbæk (EDD) till kommissionen och svaret från Margot Wallström (EGT C 172E, s. 92).

B – Tillämpning av avfallsbegreppet inom ramen för relevanta fakta

28. Den huvudsakliga uppgiften i förevarande mål är att bedöma huruvida det förorenade ämnet utgör "avfall". Innebörden av begreppen producent och göra sig av med är emellertid också av betydelse i målet.

29. I artikel 1 b i direktiv 2006/12 definieras producent som "var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall ('ursprunglig producent') och/eller var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning". "Bortskaffande" definieras i artikel 1.1 e som "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga II A". Bestämmelserna ska läsas mot bakgrund av fast rättspraxis om innebörden av begreppet avfall, som, vilket jag redan har konstaterat, framför allt är avhängigt av innehavarens agerande, som beror på om vederbörande avser att göra sig av med det eller inte.¹²

30. Vidare hindrar varken det faktum att ett ämne kan återanvändas för ekonomisk vinning¹³ eller det faktum att det används i en tillverkningsprocess att det utgör avfall.¹⁴

31. Således är Shells argument, som stödjer sig på det påstådda faktum att den förorenade blandningen på nytt kunde ha sålts som bränsle utan ytterligare bearbetning, inte riktigt. Såsom generaladvokaten Jacobs påpekade i målet Palin Granit, avgör ett ämnes sammansättning inte i generella termer huruvida det är avfall eller inte. I motsats till detta kan ämnets sammansättning dock vara avgörande för om det ska betraktas som farligt avfall, liksom det kan vara av betydelse för att avgöra huruvida innehavaren har gjort sig av med ämnet eller avser att eller är skyldig att göra det.¹⁵

32. Således är tillämpningsområdet för avfallsbegreppet beroende av uttrycket "göra sig av med".¹⁶ Vidare framgår det av rättspraxis att begreppet göra sig av med, till skillnad från att lägga oskälig vikt vid dess påverkan på handeln, såsom Shell har gjort gällande, ska tolkas mot bakgrund av syftet med direktiv 2006/12, vilket är att skydda människors hälsa och miljön samt syftena med unionens miljöpolitik, som är en hög skyddsnivå, förebyggande åtgärder och respekt för försiktighetsprincipen. Efter vederbörlig hänsyn till de mål som eftersträvas med direktiv 2006/12 och artikel 191.2 FEUF följer att avfallsbegreppet inte kan tolkas restriktivt.¹⁷

33. Det följer av domstolens fasta praxis att begreppet göra sig av med omfattar både återvinning och bortskaffande av ett ämne eller föremål.¹⁸

34. Vissa omständigheter kan utgöra indicier på att innehavaren har gjort sig av med eller avser att eller är skyldig att göra sig av med ett ämne eller föremål i den mening som avses i artikel 1.1 i direktiv 2006/12. Så är bland annat fallet när det ämne som har använts är en restprodukt, det vill säga en sådan produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa med den avsikten att använda den

12 — Dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit and Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (REG 2002, s. I-3533), punkt 22 och där angiven rättspraxis.

13 — Dom av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och C-207/88 Vessoso and Zaneti (REG 1990, s. I-1464), punkt 9 samt av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi (REG 1997, s. I-3561), punkt 47.

14 — Dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96 Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411), punkt 32.

15 — REG 2002, s. I-3533, i punkterna 45 och 46 i förslaget till avgörande.

16 — Domen i målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 26.

17 — Domen i det ovannämnda målet Palin Granit, punkt 23 och där angiven rättspraxis: domen i det ovannämnda målet Van de Walle m.fl., (REG 2004, s. I-7613), punkt 45. Såsom tidigare nämnts äger artikel 179.2 EG tidsmässig tillämpning (*ratione temporis*) i detta mål.

18 — Domen i målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 27.

som bränsle.¹⁹ Domstolen har sålunda funnit att restprodukter från granitbrytning, som inte var den produkt som huvudsakligen eftersträvades, kunde utgöra avfall.²⁰ Detta var fallet trots att det inte var någon skillnad mellan den fysiska kvaliteten eller mineralsammansättningen på berggrunden, reststenen eller den sten som utvunnits för ekonomisk prospektering.²¹

35. Emellertid har domstolen också funnit att en vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, kan betraktas som en biprodukt (och inte en restprodukt) som bolaget inte vill göra sig av med, utan som bolaget snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt.²² Mot bakgrund av skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall, har dock domstolen begränsat detta resonemang beträffande biprodukter till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktionen.²³

36. Eftersom föroreningen var oavsiktlig, är det uppenbart att omständigheterna i det nationella målet inte omfattas av undantaget för biprodukter. Domstolens praxis är otvetydig. Avfall utesluter inte ämnen och föremål som kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.²⁴ Möjligheten att återanvända ett ämne som ändrats är inte relevant.²⁵

37. Enligt min uppfattning blir en last med ULSD som oavsiktligt blandas med MTBE, och därför får en lägre flampunkt än som tilläts för diesel som säljs på bensinstationer, avfall i den mening som avses i artikel 1.1 a i direktiv 2006/12 vid föroreningstillfället och förblir avfall fram till den tidpunkt då det återvinns genom blandning eller kommersiell omklassificering på ett objektivt fastställbart sätt. Detta innebär att det som transporterades var avfall. Situationen skulle endast vara annorlunda om återvinning genom blandning eller återförsäljning till en tredje part, på grundval av dokumentation som anger den exakta sammansättningen av bränsleblandningen, hade ägt rum före omlastningen i Belgien.²⁶

38. Mot bakgrund av att blandningen blev ”avfall” vid föroreningstillfället var Shell således både ”producent” av avfall enligt artikel 1.1 b i direktiv 2006/12 och ”innehavare” av avfall enligt artikel 1.1 c i samma direktiv. Ämnet förblev avfall i Belgien, där Carens blev innehavare enligt artikel 1.1 c, mot bakgrund av att Carens både var tvunget att göra sig av med den förorenade blandningen, eftersom Carens inte hade tillstånd att lagra den, och förvisso även gjorde sig av med den genom att återlämna den till svaranden.

39. När Shell tog tillbaka bränslet blev Shell åter innehavare i den bemärkelse som avses i artikel 1.1 c i direktiv 2006/12, både i egenskap av ”producent” och den juridiska person som innehar avfallet. Shell förblev därefter skyldigt att göra sig av med det fram till den tidpunkt när det blandades på nytt i Nederländerna, vilket utgjorde den återvinningsåtgärd som innebar att Shell gjorde sig av med avfallet. Med andra ord förblev den förorenade blandningen avfall under hela återtransporten till Nederländerna, eftersom Shell inte hade genomfört återvinningsprocessen före denna transport.

19 — Domen i målet *Commune de Mesquer*, punkt 41 och där angiven rättspraxis.

20 — Domen i målet *Palin Granit*, punkt 29.

21 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet *Palin Granit*, punkterna 44 och 45.

22 — Domen i målet *Commune de Mesquer*, punkt 42 och där angiven rättspraxis.

23 — Domen i målet *Commune de Mesquer*, punkt 44 och där angiven rättspraxis.

24 — Dom av den 15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd*, (REG 2000, s. I-4475).

25 — Domen i målet *Commune de Mesquer*, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

26 — För en koncis sammanfattning av rättsläget i fråga om när ämnen upphör att vara avfall, se punkterna 76–79 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande föredraget den 13 december 2012 i det ovannämnda målet *Lapin luonnonsuojelupiiri*, i vilket domstolen meddelade dom den 7 mars 2013. Det ska noteras att det målet avsåg direktiv 2008/98 och, framför allt, i punkterna 53–60, frågan när ett ämne upphör att vara avfall enligt artikel 6 i direktiv 2008/98 på grund av att det har återvunnits.

40. Jag vill avsluta med att understryka att en underlåtelse att uppfylla avtalade avtalsspecifikationer i sig inte innebär att ett ämne eller produkter måste betraktas som avfall. Om en näringsidkare levererar köttfärs till en restaurang och köttfärsen är en blandning av nöt- och hästkött i stället för rent nötkött som parterna hade avtalat, kan näringsidkaren ha en kontraktsrättslig skyldighet att ta tillbaka leveransen av köttfärs utan att den för den skull ska betraktas som avfall. Om produkten är resultatet av en oavsiktlig sammanblandning av nöt- och hästkött under framställningen av köttfärsen, är näringsidkaren skyldig att göra sig av med köttfärsen fram till den stund dess exakta egenskaper fastställs och näringsidkaren antingen gör sig av med köttfärsen eller kommersiellt klassificerar om den, till exempel som föda till minkar eller som en nöt- och hästköttblandning för mänsklig konsumtion, om köttet uppfyller kraven i tillämplig livsmedelslagstiftning.²⁷ Mer allmänt utgör en oavsiktligt framställd blandning av ämnen vid första påseende avfall, om det inte är säkert att använda den för sitt avsedda ändamål utan kännedom om sammansättningen. Detta omfattar produkter såsom livsmedel och bränsle vilkas kvalitet är av betydelse för människors hälsa och miljön.²⁸

41. Köttfärsen skulle följaktligen utgöra ”avfall” enligt unionsrättslig avfallslagstiftning, närmare bestämt en produkt som inte uppfyller uppställda krav och som har förorenats på grund av en olyckshändelse,²⁹ från föroreningstillfället till dess att den bortskaffas eller återvinns genom omklassificering.

42. I motsats till vad Shell gjorde gällande vid den muntliga förhandlingen kommer det svar jag föreslår inte att medföra onödiga störningar i den normala handeln, utan kommer snarare understryka den omsorg som kan förväntas av en ansvarsfull näringsidkare, nämligen att betrakta en produkt som har förorenats på grund av en olyckshändelse som avfall.

V – Förslag till avgörande

43. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att domstolen ska besvara alla de frågor som har hänskjutits till den av Rechtbank te Rotterdam på följande sätt:

”En last med bränsle som säljaren återtar och bearbetar genom att blanda det i syfte att föra ut det på marknaden igen, på grund av att bränslet oavsiktligt hade blandats med ett ämne och därför inte längre uppfyller säkerhetskraven för att kunna lagras av köparen enligt dennes miljö tillstånd, ska betraktas som avfall enligt artikel 2 a i rådets förordning nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, från det oavsiktliga föroreandet till dess det har återvunnits genom blandning.”

27 — Se domstolens dom av den 1 mars 2007 i mål C-176/05, KVZ retec GmbH (REG 2007, s I-1721) beträffande frågan under vilka förhållanden kött- och benmjöl kan vara att betrakta som avfall.

28 — Se, exempelvis, Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (EGT L 350, s. 58), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG (EUT L 140, s. 88).

29 — Se kategorierna Q2 och Q4 i bilaga I till direktiv 2006/12.