CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JÁN MAZÁK
prezentate la 22 martie 2007 [1]

I — Introducere

1. Prin intermediul prezentei acțiuni, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că:

— prin adoptarea unor orientări operaționale aplicabile pe întreg teritoriul național, precizate în special prin Circulara Ministerului Mediului din 28 iulie 1998 și prin Circulara Ministerului Sănătății din 22 iulie 2002 ce urmăreau excluderea din domeniul de aplicare al legislației referitoare la deșeuri a rebuturilor alimentare care provin din industria agroalimentară destinate producerii de hrană pentru animale, și

— prin excluderea, realizată în temeiul articolului 23 din Legea nr. 179 din 31 iulie 2002, din domeniul de aplicare al legislației referitoare la deșeuri a reziduurilor care provin din preparate culinare obținute din orice tip de alimente solide, gătite sau crude, care nu au intrat în circuitul de distribuție, destinate structurilor de primire pentru animale de companie,

Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile [2], astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 [3] (denumită în continuare „Directiva 75/442” sau „directiva”).

2. Curtea este astfel sesizată din nou cu o cauză care are ca obiect noțiunea de deșeu în dreptul comunitar. Cum nu există și nici

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO L 194, p. 39.

3 — JO L 78, p. 32.

nu poate exista o definiție exhaustivă a noțiunii de deșeu, iar problema dacă o substanță dată este sau nu este deșeu trebuie tranșată de la caz la caz în considerarea ansamblului circumstanțelor, Curtea va avea și în viitor suficiente ocazii de a reflecta asupra semnificației acestui termen.

3. Prezenta cauză este strâns legată de cauza C-194/05 în care vom prezenta de asemenea astăzi concluziile noastre, în ambele cauze problema fiind în ce măsură și în ce împrejurări o substanță reutilizată în anumite scopuri poate fi considerată exclusă din definiția deșeului în sensul directivei. Ambele cauze privesc, așadar, distincția care trebuie operată între recuperarea deșeurilor și prelucrarea industrială normală a unui produs sau – mai precis – a unui subprodus, care nu constituie un deșeu.

II — Cadrul juridic

A — *Directiva 75/442*

4. Articolul 1 litera (a) din Directiva 75/442 prevede următoarele:

„(a) «deșeu» înseamnă orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în anexa I, de care titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa.

Comisia, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 18, va întocmi, până la 1 aprilie 1993, o listă a deșeurilor care aparțin categoriilor enumerate în anexa I. Lista în cauză va fi reexaminată periodic și, în caz de necesitate, va fi revizuită în conformitate cu aceeași procedură.”[traducere neoficială]

Anexa I la Directiva 75/442, intitulată „Categorii de deșeuri”, include în categoria Q 14 „[p]roduse care nu mai au utilizare pentru deținător (de exemplu, articole rebutate din agricultură, gospodării, birouri, magazine, ateliere etc.)”, precum și în categoria Q16 „[o]rice materie, substanță sau produs care nu este inclus în categoriile de mai sus”. [traducere neoficială]

5. Lista actuală de deșeuri, adoptată de Comisie în conformitate cu articolul 1

litera (a) din Directiva 75/442[4], menționează în capitolul 02 (unul dintre capitolele care clasifică deșeurile în funcție de sursa lor) „deșeuri[le] din agricultură, horticultură, acvacultură, activități forestiere, vânătoare și pescuit, prepararea și procesarea alimentelor".

anexa A, de care titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa."

B — *Legislația națională*

8. Articolul 8 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 22/97 exclude din domeniul de aplicare al acestuia anumite substanțe sau materiale în măsura în care acestea fac obiectul unor reglementări specifice, printre altele, la litera c), „cadavrele și următoarele deșeuri agricole: materii fecale și alte substanțe naturale nepericuloase utilizate în agricultură".

6. În Italia, eliminarea deșeurilor este guvernată de Decretul legislativ nr. 22 din 5 februarie 1997[5] (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 22/97").

9. Articolul 23 din Legea nr. 179 din 31 iulie 2002 (denumită în continuare „Legea nr. 179/2002") a introdus în cadrul articolului 8 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 22/97 litera c bis), în temeiul căruia se exclud din domeniul de aplicare al respectivului decret:

7. Articolul 6 alineatul 1 litera a) din decretul menționat definește deșeul după cum urmează:

„În sensul prezentului decret:

a) «deșeu» înseamnă orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în

„reziduurile și surplusurile care provin din preparate culinare obținute din orice fel de alimente solide, gătite sau crude, care nu au intrat în circuitul de distribuție, destinate structurilor de primire pentru animale de companie menționate de Legea nr. 281 din 14 august 1991, astfel cum a fost modificată ulterior, cu respectarea prevederilor legale în vigoare".

10. Circulara Ministerului Mediului nr. 3402/V/IMIN din 28 iunie 1999

4 — Decizia 2000/532/CE a Comisiei din 3 mai 2000 de înlocuire a Deciziei 94/3/CE de stabilire a unei liste de deșeuri în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului privind deșeurile și a Deciziei 94/904/CE a Consiliului de stabilire a unei liste de deșeuri periculoase în temeiul articolului 1 alineatul (4) din Directiva 91/689/CEE a Consiliului privind deșeurile periculoase (JO L 226, p. 3, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 69, denumită în continuare „Catalogul european al deșeurilor").

5 — Suplimentul ordinar nr. 33 la GURI nr. 38 din 15 februarie 1997.

precizează definiția termenului „deșeu” existentă în articolul 6 din Decretul legislativ nr. 22/97 și prevede, la ultimul paragraf litera b):

„materialele, substanțele și obiectele rezultate din cicluri de producție sau de preconsum, de care deținătorul acestora nu se debarasează și nici nu are obligația sau intenția de a se debarasa și care nu sunt, așadar, transferate către sistemele de colectare sau de transport al deșeurilor sau către sistemele de gestionare a deșeurilor în vederea recuperării sau a eliminării, sunt supuse regimului materiilor prime, și nu celui al deșeurilor, în măsura în care prezintă caracteristicile materiilor prime secundare prevăzute în Decretul ministerial din 5 februarie 1998 și sunt direct destinate, în mod obiectiv și efectiv, utilizării într-un ciclu de producție”.

11. În plus, la ultimul paragraf litera c) se precizează:

„nu sunt supuse regimului deșeurilor bunurile de consum, de care deținătorul nu se debarasează și nici nu are obligația sau intenția de a se debarasa, în măsura în care pot fi utilizate și sunt efectiv utilizate în scopul prevăzut inițial.”

12. Alte dispoziții privind definiția noțiunii de deșeu prevăzută în Decretul legislativ nr. 22/97 au fost introduse prin articolul 14 din Decretul legislativ nr. 138 din 8 iulie 2002, transformat în Legea nr. 178 din 8 august 2002 (denumită în continuare „Legea nr. 178/2002”). În plus, Circulara Ministerului Sănătății din 22 iulie 2002 (denumită în continuare „Circulara din 2002”) a elaborat orientările aferente acestora.

13. Circulara din 2002 prevede, printre altele:

„Materialele și subprodusele rezultate din activități ale industriei agroalimentare sunt «materii prime pentru producerea de hrană pentru animale» atunci când, cu condiția respectării cerințelor igienico-sanitare, producătorul intenționează să le utilizeze în cadrul unui ciclu alimentar zootehnic.

În acest caz, materialele amintite anterior nu sunt supuse reglementării referitoare la deșeuri, ci dispozițiilor legale privind producerea și comercializarea hranei pentru animale, precum și, în cazul produselor de origine animală sau a celor ce conțin ingrediente de origine animală, normelor sanitare în vigoare în materie.

[…]

În lipsa garanțiilor [menționate la paragraful anterior] referitoare la faptul că vor fi folosite efectiv pentru hrana animalelor, materialele și subprodusele rezultate din ciclul de producție și din ciclul comercial al industriei agroalimentare sunt supuse regimului juridic al deșeurilor."

III — Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

14. Prin scrisorile din 11 și din 19 iunie 2001, din 28 august 2001, din 6 noiembrie 2001, precum și din 10 aprilie 2002, autoritățile italiene au răspuns unei scrisori de punere în întârziere din 22 octombrie 1999 adresată de Comisie Republicii Italiene și avizului motivat din 11 aprilie 2001, prin care Comisia susținea că Republica Italiană a încălcat Directiva 75/442 prin adoptarea orientărilor operaționale cu caracter obligatoriu referitoare la aplicarea legislației italiene cu privire la deșeuri, care excludeau din domeniul de aplicare al acesteia anumite reziduuri și surplusuri alimentare care provin din industria agroalimentară, de la cantine și de la restaurante și care erau destinate hranei animalelor.

15. În lumina informațiilor comunicate de autoritățile italiene, Comisia a considerat că pentru a adapta reglementarea italiană la cerințele acestui aviz motivat erau necesare modificări substanțiale mai degrabă decât simple ajustări de formă.

16. Pentru acest motiv, Comisia a trimis autorităților italiene, la 19 decembrie 2002, o scrisoare complementară de punere în întârziere, în raport cu care autoritățile italiene și-au exprimat poziția prin scrisoarea din 13 februarie 2003. Ulterior, la 11 iulie 2003, Comisia a emis un aviz motivat complementar, prin care invita Republica Italiană să se conformeze acestuia în termen de două luni de la primirea respectivului aviz.

17. Întrucât, prin scrisoarea din 4 noiembrie 2003, autoritățile italiene au continuat să conteste temeinicia tezei Comisiei, aceasta a introdus prezenta acțiune, cererea introductivă fiind depusă la grefă la 2 mai 2005.

IV — Analiza pretinsei neîndepliniri a obligațiilor

A — *Principalele argumente ale părților*

18. În cadrul acțiunii, care presupune două aspecte, Comisia susține, în esență, că reglementarea italiană privind deșeurile

exclude *a priori* anumite rebuturi alimentare din domeniul său de aplicare în temeiul anumitor prezumții. Prin urmare, această reglementare prevede că anumite materiale obținute dintr-un proces de producție nu sunt considerate deșeuri, deși ar trebui să fie considerate astfel, dacă noțiunea de deșeu – care trebuie interpretată extensiv – astfel cum a fost definită de Curte, ar fi corect aplicată.

19. Comisia susține în primul rând faptul că în realitate anumite instrucțiuni ministeriale exclud din cadrul regimului deșeurilor rebuturile alimentare care provin din industria agroalimentară utilizate pentru producerea de hrană pentru animale. Potrivit acestor instrucțiuni, ar fi suficient ca aceste reziduuri să fie destinate, prin voința manifestă a deținătorului lor, producerii de hrană pentru animale și să prezinte anumite caracteristici tehnice pentru ca aceste reziduuri să fie întotdeauna excluse din cadrul regimului deșeurilor.

20. Or, potrivit Comisiei, faptul că un reziduu de producție poate fi reutilizat fără a necesita o transformare prealabilă nu poate în sine să excludă posibilitatea ca producătorul/deținătorul acestui reziduu să se debaraseze ori să aibă intenția sau obligația de a se debarasa de acesta.

21. Comisia subliniază în particular că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, materialele și materiile prime rezultate dintr-un proces de extracție sau de fabricație al cărui scop principal nu este producerea acestora pot fi considerate nu deșeuri, ci subproduse de care deținătorul nu intenționează să se debaraseze în sensul Directivei 75/442 decât dacă sunt cu certitudine reutilizate, fără o transformare prealabilă, și în continuarea procesului de producție [6].

22. În consecință, este necesar să se aprecieze asupra probabilității ca un material să fie reutilizat și, mai ales, să se stabilească dacă acesta trebuie sau nu trebuie reutilizat în același proces de producție. Faptul că reziduuri alimentare sunt transferate de către producătorul de alimente la utilizatorul acestor reziduuri presupune o serie de operațiuni care dovedesc existența unor procese diferite, pe care este menită să le controleze tocmai directiva.

23. În această privință, Comisia subliniază că Legea nr. 178/2002 exclude în egală măsură din regimul italian al deșeurilor reziduurile de producție dacă sunt sau dacă pot fi reutilizate în același ciclu de producție sau în alt ciclu de producție.

24. Ca răspuns la argumentul guvernului italian potrivit căruia rebuturile alimentare în cauză sunt guvernate de o serie de

6 — A se vedea în special Hotărârea din 18 aprilie 2002, Palin Granit și Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec., p. I-3533, denumită în continuare „Hotărârea Palin Granit”), și Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Niselli (C-457/02, Rec., p. I-10853).

regulamente italiene în materie de alimentație, Comisia subliniază că niciunul dintre aceste regulamente nu are ca scop protecția mediului, deoarece vizează doar protecția sănătății publice. Aceste regulamente nu îndeplinesc nici condițiile necesare pentru a fi considerate „alte norme legale" în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 75/442.

25. În al doilea rând, Comisia susține că articolul 23 din Legea nr. 179/2002 are ca efect excluderea din domeniul de aplicare al reglementării italiene privind deșeurile cuprinsă în Decretul legislativ nr. 22/97 a reziduurilor și a surplusurilor provenind din preparate culinare obținute din orice fel de alimente solide, gătite sau crude, care nu au intrat în circuitul de distribuție, destinate structurilor de primire pentru animale de companie. Astfel, potrivit Comisiei, articolul 23 din Legea nr. 179/2002 extinde excluderea la materiale care nu pot fi excluse în mod automat din noțiunea de deșeu în sensul directivei.

26. Comisia respinge teza guvernului italian potrivit căreia interpretarea preconizată de Comisie ar conduce, dacă ar fi primită, la o sporire a producerii și eliminării de deșeuri alimentare, împiedicând reutilizarea acestora în calitate de produse alimentare. În opinia Comisiei, problema legată de necesitatea de a transporta produsele alimentare cu un vehicul autorizat pentru deșeuri a fost creată de legislația italiană.

27. Guvernul italian susține că materialele și subprodusele rezultate din activități ale industriei agroalimentare sunt „materii prime pentru producerea de hrană pentru animale", atunci când producătorul acestora intenționează să le utilizeze în cadrul unui ciclu alimentar zootehnic, cu condiția respectării anumitor cerințe igienico-sanitare. O astfel de intenție, coroborată cu certitudinea faptului că unele dintre aceste subproduse vor fi reutilizate, fără a fi supuse unei transformări prealabile – sau supuse doar transformărilor prevăzute de reglementarea comunitară sau națională în vigoare –, ar reprezenta o dovadă suficientă a intenției producătorului sau deținătorului de a nu se debarasa de materialul în cauză.

28. Din punctul de vedere al guvernului italian, în speță nu este nicidecum vorba de o excludere *a priori* întrucât această excludere este, în realitate, condiționată nu numai de voința manifestă a deținătorului de a utiliza aceste materii prime în cadrul unui ciclu de producție de hrană pentru animale, ci și de certitudinea reutilizării acestor subproduse.

29. Guvernul italian subliniază că materialele în cauză nu ar fi supuse reglementării referitoare la deșeuri, ci dispozițiilor legale privind producerea și comercializarea hranei

pentru animale. Acesta se referă, sub acest aspect, la mai multe regulamente comunitare și naționale [7]. Aceste regulamente referitoare la alimente ar urmări, la fel ca și directiva, să controleze operațiuni de depozitare, de transformare și de transport și, pe lângă faptul că asigură o protecție corespunzătoare a sănătății, ar fi de asemenea de natură să protejeze mediul. În special, reglementarea națională aplicabilă produselor alimentare și hranei pentru animale ar permite garantarea trasabilității produselor și a materiilor prime utilizate pentru producerea de hrană pentru animale începând cu unitatea de producție și trecând prin toate etapele transportului.

30. În plus, guvernul italian subliniază că, contrar interpretării pe care o susține Comisia în privința noțiunii de deșeu, ciclul de producție în cauză constituie un proces unic de producție. Acesta face referire, în această privință, la jurisprudența recentă a Curții în virtutea căreia o substanță poate să nu fie considerată deșeu în sensul Directivei 75/442 dacă este utilizată cu certitudine pentru nevoile altor operatori economici decât cel care a produs-o [8].

31. Guvernul italian susține că, dacă abordarea Comisiei ar fi reținută, rezultatul aplicării acesteia ar fi, în mod paradoxal, acela al împiedicării utilizării de subproduse alimentare în scopul producerii de hrană pentru animale pentru motivul că legislația italiană ar interzice livrarea acestora unor întreprinderi producătoare de hrană pentru animale, tocmai pentru că ar fi transportate cu un vehicul autorizat pentru deșeuri. Prin urmare, interpretarea Comisiei ar presupune o sporire a producerii și eliminării de deșeuri alimentare, împiedicând reutilizarea acestora ca produse alimentare.

32. În ceea ce privește al doilea aspect al acțiunii Comisiei, guvernul italian arată că deținătorul sau producătorul trebuie să demonstreze autorităților competente – făcând proba destinației efective, de exemplu prin

7 — În special, Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68) și Regulamentul (CE) nr. 1774/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 3 octombrie 2002 de stabilire a normelor sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman (JO L 273, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 44, p. 113), precum și dispozițiile HACCP [„hazard analysis and critical control points (analiza riscurilor și a punctelor critice de control)] prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare (JO L 139, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 173), de Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (JO L 139, p. 55, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 71) și de Regulamentul (CE) nr. 854/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a normelor specifice de organizare a controalelor oficiale privind produsele de origine animală destinate consumului uman (JO L 139, p. 206, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 132), de Regulamentul (CE) nr. 183/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 ianuarie 2005 de stabilire a cerințelor privind igiena furajelor (JO L 35, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 199), precum și de Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor (JO L 165, p. 1, rectificare în JO L 191, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 58, p. 216).

8 — A se vedea Hotărârile din 8 septembrie 2005, Comisia/Spania (C-416/02, Rec., p. I-7487) și Comisia/Spania (C-121/03, Rec., p. I-7569).

contractul încheiat între deținător și utilizatorul materialelor sau, după caz, prin documente fiscale – că are intenția nu de a se debarasa de reziduurile sau de surplusurile alimentare, ci de a le reutiliza potrivit modalităților autorizate de legislația națională. În plus, destinația efectivă a subproduselor alimentare ar fi garantată de normele de siguranță în materie de produse alimentare și de hrană pentru animale.

33. Mai mult, guvernul italian subliniază că prezenta cauză privește în realitate surplusurile alimentare, iar nu „reziduurile" de producție.

B — *Apreciere*

34. Comisia reproșează în esență legislației italiene privind deșeurile – astfel cum aceasta trebuie interpretată în lumina unui număr de instrucțiuni ministeriale – instaurarea unei derogări prea generale care permite excluderea anumitor substanțe din domeniul său de aplicare, și anume a rebuturilor alimentare care provin din industria agroalimentară și a reziduurilor sau surplusurilor rezultate din preparate culinare care nu au intrat în circuitul de distribuție și destinate fie producerii de hrană pentru animale fie, direct, hrănirii animalelor adăpostite în structuri de primire pentru animale de companie.

35. Dezacordul dintre Comisie și guvernul italian poartă atât asupra interpretării corecte a definiției noțiunii „deșeu" prevăzute de directivă, cât și asupra aspectului dacă, în ceea ce privește substanțele în discuție în prezenta cauză, legislația italiană este conformă acestei definiții. În consecință, vom examina mai întâi în general problema interpretării termenului „deșeu" pentru a examina, în al doilea rând, temeinicia acțiunii Comisiei întemeiate pe încălcarea directivei.

1. Observații prealabile cu privire la definiția noțiunii de deșeu din Directiva 75/442, astfel cum a fost precizată în jurisprudența Curții

36. Dificultățile pe care le ridică orice încercare de definire a termenului „deșeu" își au rădăcinile în caracterul relativ al noțiunii. În general, putem considera „deșeu" substanțele sau materialele pe care nu le mai vrem deoarece și-au pierdut utilitatea sau, mai general, valoarea sau pentru că nu au avut niciodată nicio valoare pentru noi, pentru un motiv sau altul. În orice caz, cum valoarea materialelor

sau a obiectelor nu este „intrinsecă” acestora, ci, pentru a ne exprima astfel, depinde de perspectiva celui care le deține, nu există practic nicio substanță care să poată fi considerată, în general și în orice împrejurări, ca fiind un deșeu.

37. Caracterul subiectiv al naturii acesteia rezultă de asemenea din modul în care Directiva 75/442 încadrează definiția noțiunii „deșeu” în măsura în care, potrivit acesteia, constituie deșeu „orice substanță sau obiect inclus în categoriile prevăzute în anexa I, *de care titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa*” (sublinierea noastră).

38. Prin urmare, faptul că titularul se debarasează ori intenționează sau are obligația de a se debarasa de anumite substanțe sau obiecte conferă acestora caracterul de deșeu, fiind evident că niciun material nu este în sine un deșeu. În consecință, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că anexa I la Directiva 75/442 și Catalogul european al deșeurilor precizează și ilustrează această definiție furnizând o listă de substanțe și de obiecte care pot fi calificate drept deșeuri, însă aceste liste nu stabilesc în mod decisiv dacă o substanță dată constituie un deșeu în sensul directivei [9].

39. În aceeași ordine de idei, Curtea a statuat că efectuarea uneia dintre operațiunile prevăzute la anexele II A sau II B la Directiva 75/442 nu permite, prin ea însăși, calificarea drept deșeu a unei substanțe și, invers, că noțiunea de deșeu nu exclude substanțele și obiectele care au o valoare comercială sau care pot fi reutilizate din punct de vedere economic [10].

40. Prin urmare, domeniul de aplicare al noțiunii „deșeu” depinde în cele din urmă de semnificația termenului „a se debarasa” [11], care trebuie interpretat în lumina obiectivului Directivei 75/442, care constă în protecția sănătății oamenilor și a mediului împotriva efectelor nocive cauzate de colectarea, transportul, tratarea, stocarea și depozitarea deșeurilor, și a articolului 174 alineatul (2) CE care prevede că politica Comunității în domeniul mediului urmărește un nivel de protecție ridicat și se bazează, în special, pe principiile precauției și acțiunii preventive. Mai mult, rezultă din aceste scopuri și obiective că noțiunea de deșeu nu poate fi interpretată în mod restrictiv [12].

41. Desigur, pentru a stabili că deținătorul se debarasează sau că are intenția de a se

9 — A se vedea în special Hotărârea Palin Granit (citată la nota de subsol 6) punctul 22.

10 — *Idem*, punctele 27 și 29.

11 — A se vedea în acest sens Hotărârile Palin Granit (citată la nota de subsol 6), punctul 22, și Comisia/Spania (C-121/03, citată la nota de subsol 8), punctul 57.

12 — A se vedea în special Hotărârile Palin Granit (citată la nota de subsol 6), punctele 22 și 23, și Niselli (citată la nota de subsol 6), punctul 33.

debarasa de o substanță sau de un obiect, nu este posibil, din punct de vedere juridic, să se recurgă la „voința efectivă” a deținătorului sau să se facă referire la propriile declarații cu privire la intențiile sale [13]. Dimpotrivă, problema dacă o substanță dată este un deșeu trebuie examinată cu luarea în considerare a tuturor circumstanțelor, ținând seama de obiectivul sus-menționat al Directivei 75/442 și procedând în așa fel încât să nu fie prejudiciată eficacitatea [14] sa.

42. Curtea a furnizat sub acest aspect un anumit număr de criterii și de indicații pentru a decela intenția deținătorului [15]. În acest sens, Curtea a subliniat totuși și veritabilul caracter scolastic al noțiunii de deșeu, în măsura în care, deși circumstanțele evocate de Curte permit concluzia că deținătorul s-a debarasat de o substanță sau de un obiect sau că are o asemenea intenție sau obligație de a se debarasa de acestea în sensul directivei, cu toate acestea, asemenea circumstanțe nu sunt, în sine, determinante pentru stabilirea existenței unui deșeu [16].

43. În consecință, calificarea unei substanțe sau a unui obiect drept deșeu depinde în cele din urmă de probe indirecte. Pentru acest motiv, Curtea a încercat, în jurisprudența sa, să definească circumstanțele în care se poate prezuma, în mod legitim, că există o intenție de debarasare din partea deținătorului.

44. Intenția de a se debarasa a deținătorului este în mod special dificil de stabilit în situații în care bunuri, materiale sau materii prime rezultate dintr-un proces de extracție sau de fabricație fac, într-un fel sau altul, obiectul unei transformări ulterioare. În principiu, aceste materiale ar putea fi considerate fie reziduuri de producție valorificate ulterior ca deșeuri prin reutilizare în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (b) și al anexei II B la directivă, fie ca veritabile produse care nu constituie deșeuri și care fac obiectul unei prelucrări industriale normale [17].

45. În această privință, Curtea a statuat că faptul că substanța utilizată este un reziduu de producție – adică un produs a cărui obținere nu a fost urmărită ca atare de către producător – constituie, în principiu, un indiciu de natură a demonstra că deținătorul

13 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza ARCO Chemie Nederland și alții (Hotărârea din 15 iunie 2000, C-418/97 și C-419/97, Rec., p. I-4475, punctul 59).

14 — A se vedea, printre altele, Hotărârea Palin Granit (citată la nota de subsol 6) punctul 24.

15 — *Idem*, punctul 25.

16 — A se vedea în acest sens, printre altele, Ordonanța din 15 ianuarie 2004, Saetti și Frediani (C-235/02, Rec., p. I-1005, punctul 40).

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 33).

acestei substanțe s-a debarasat sau intenționează să se debaraseze de aceasta [18]. Aceeași apreciere se impune în cazul reziduurilor de consum [19].

46. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe consacrate, un material sau o materie primă rezultată dintr-un proces de extracție sau de fabricație al cărui scop principal nu este producerea acestuia poate constitui nu un reziduu, ci un subprodus de care întreprinderea nu intenționează să „se debaraseze", în sensul articolului 1 litera (a) primul paragraf din Directiva 75/442, ci pe care urmărește să îl exploateze sau să îl comercializeze, în condiții avantajoase pentru aceasta, în cadrul unui proces ulterior, fără o transformare prealabilă [20].

47. Ținând seama de obligația de a interpreta extensiv noțiunea de deșeu pentru a limita inconvenientele sau efectele dăunătoare inerente deșeurilor, Curtea a restrâns recurgerea la această argumentare referitoare la subproduse la situațiile în care reutilizarea unui bun, a unui material sau a unei materii prime este nu doar eventuală, ci sigură, nu necesită o transformare prealabilă și are loc în continuarea procesului de producție. Prin urmare, Curtea a considerat că un criteriu pertinent pentru a determina dacă respectiva substanță este sau nu este „deșeu" [21] îl constituie gradul de probabilitate a reutilizării substanței în cauză.

48. Pentru a ilustra implicațiile acestei abordări, se impune a se aminti cele mai relevante cauze în această privință.

49. În cadrul Hotărârii AvestaPolarit Chrome, Curtea a operat o distincție între reziduurile miniere care sunt utilizate fără transformare prealabilă în procesul de producție pentru umplerea necesară a galeriilor subterane, pe de o parte, și celelalte reziduuri, pe de altă parte. Calificând primele reziduuri drept subproduse de care deținătorul nu se debarasează sau de care nu are intenția să se debaraseze, Curtea a subliniat importanța faptului că umplerea galeriilor era o măsură necesară în cadrul procesului industrial minier propriu-zis și că deținătorul acestor reziduuri avea nevoie de acestea pentru activitatea sa principală [22].

50. În cauza Saetti și Frediani, Curtea a indicat, în ceea ce privește cocsul de petrol produs în mod intenționat sau în cursul

18 — A se vedea, printre altele, Hotărârile ARCO Chemie Nederland (citată la nota de subsol 13), punctele 83 și 84, și Palin Granit (citată la nota de subsol 6) punctul 32.

19 — A se vedea Hotărârea Niselli (citată la nota de subsol 6), punctul 43.

20 — A se vedea, printre altele, Hotărârea Comisia/Spania (C-121/03, citată la nota de subsol 8), punctul 58.

21 — A se vedea, printre altele, Ordonanța Saetti și Frediani (citată la nota de subsol 16), punctul 36, și Hotărârea Niselli (citată la nota de subsol 6), punctele 45 și 46.

22 — Hotărârea din 11 septembrie 2003 (C-114/01, Rec., p. I-8725, punctele 35-37).

procesului de producție a altor substanțe combustibile pe bază de țiței, într-o rafinărie de petrol, și utilizat cu certitudine drept combustibil pentru nevoile energetice ale rafinăriei și pentru cele ale altor sectoare, că acesta nu constituie un deșeu în sensul Directivei 75/442 [23]. Curtea a subliniat faptul că producerea de cocs este rezultatul unei opțiuni tehnice, destinat în mod specific utilizării sub formă de combustibil [24].

51. În sfârșit, Curtea a admis, în cauzele C-416/02 și C-121/03, că îngrășământul de origine animală poate să nu se încadreze în noțiunea de deșeu în ipoteza în care este utilizat ca fertilizator de sol, în cadrul practicării legale a aplicării pe parcele clar definite și dacă stocarea se limitează la necesitățile legate de aceste operațiuni de aplicare [25]. În aceste cauze, Curtea a reținut că, potrivit actelor aflate la dosar, îngrășământul natural este folosit ca fertilizator agricol, astfel încât agricultorul nu încearcă să se debaraseze [26] de acesta.

52. Principala caracteristică comună a acestor cauze constă în existența unor indicii legate de circumstanțele subiacente care sugerează că materialul în cauză reprezintă pentru deținător mai mult un avantaj sau o valoare economică decât o povară de care deținătorul va încerca să se debaraseze, din punct de vedere al necesității sau cel puțin al utilității produsului pentru activitatea principală, fie în calitate de material de umplere, fie în calitate de fertilizator sau de combustibil pentru nevoile energetice ale unei rafinării [27].

53. În acest context, trebuie observat că jurisprudența impune ca subprodusele să fie reutilizate în continuarea procesului de producție sau de utilizare [28].

54. Cu toate acestea, în cauzele Saetti și Frediani și Comisia/Spania (C-416/02 și C-121/03), Curtea, confirmând această exigență, a statuat că o substanță poate să nu fie considerată deșeu dacă este utilizată pentru a satisface nevoile altor operatori economici decât cel care a produs-o [29], cu condiția ca această reutilizare să fie certă. Prin urmare, se pare că pentru a dovedi

23 — Ordonanța Saetti și Frediani (citată la nota de subsol 16), punctul 47.

24 — *Idem*, punctul 45.

25 — Hotărârile Comisia/Spania (citate la nota de subsol 8), punctele 89 și, respectiv, 60.

26 — *Idem*, punctele 94 și, respectiv, 65.

27 — Dimpotrivă, în Hotărârea Palin Granit, în cuprinsul căreia Curtea a calificat drept deșeuri de extracție resturile rezultate din extracția dintr-o carieră de granit și, prin urmare, deșeuri, Curtea a subliniat că operațiunile de stocare durabile constituie o povară pentru operatorul care exploatează cariera și sunt o cauză potențială de poluare a mediului pe care chiar Directiva 75/442 încearcă să o limiteze. A se vedea Hotărârea Palin Granit (citată la nota de subsol 6) punctele 38 și 39.

28 — Sub acest aspect a se vedea, printre altele, Hotărârile Niselli (citată la nota de subsol 6), punctele 47 și 52, și Comisia/Spania (C-416/02, citată la nota de subsol 8), punctul 87.

29 — A se vedea Ordonanța Saetti și Frediani (citată la nota de subsol 16) și Hotărârile Comisia/Spania, C-416/02 și C-121/03 (citate la nota de subsol 8), punctul 90 și, respectiv, 61. În cauza Saetti și Frediani, cocsul era utilizat drept combustibil în procesul de producție pentru a produce energie, surplusul de electricitate fiind vândut altor sectoare sau unei companii de electricitate. În celelalte două cauze citate, îngrășământul de origine animală era răspândit de către agricultor pe terenuri care nu făceau parte din aceeași exploatație agricolă cu cea care genera îngrășământul.

condiția caracterului cert al reutilizării, este esențial ca substanța să fie reutilizată de către deținătorul său în continuarea procesului de producție și fără o transformare prealabilă, dar că nu este indispensabil ca aceasta să fie reutilizată – precum în cauza AvestaPolarit Chrome [30] – pentru nevoile producătorului însuși.

55. Este adevărat că în practică se poate dovedi dificilă definirea limitelor „continuității procesului" de producție sau de utilizare. Reiterăm însă opinia noastră că în spatele acestor noțiuni se pune problema dacă există un indiciu în sensul că deținătorul urmărește să exploateze sau să comercializeze substanța în cauză în condiții avantajoase pentru el în cadrul unei transformări ulterioare, astfel încât aceasta să reprezinte pentru el o valoare economică mai degrabă decât o povară de care acesta ar încerca să se debaraseze.

2. Existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor

56. În ceea ce privește materialele în discuție în prezenta cauză, ni se pare că, în primul rând, la o examinare mai îndeaproape, nu toate produsele alimentare în litigiu pot fi considerate drept „reziduuri de producție". Reziduurile alimentare care provin din industria agroalimentară, din cantine sau din restaurante constituie în mod clar, cel puțin în parte, reziduuri de consum, cu alte cuvinte reziduuri care, în sine, nu rezultă dintr-un proces de fabricație sau de producție, ci din faptul că produsul final nu a fost consumat în întregime. Acest raționament este în special valabil în măsura în care articolul 23 din Legea nr. 179/2002 menționează „surplusurile" care provin din preparate culinare.

57. În această privință, Curtea a indicat în Hotărârea Niselli că analiza privind subprodusele de care deținătorul nu dorește să se debaraseze „nu este valabilă în ceea ce privește reziduurile de consum, care nu pot fi considerate «subproduse» ale unui proces de fabricație sau de extracție susceptibile să fie reutilizate în continuarea unui proces de producție" [31].

58. Prin urmare, ni se pare dificil, de la început, să considerăm asemenea materiale drept „subproduse" ale unui proces de fabricație sau de extracție.

59. În orice caz, fie că reziduurile alimentare în discuție sunt reziduuri de consum, fie, după caz, rebuturi culinare „clasice", nu este mai puțin adevărat că aceste reziduuri, astfel

30 — Citată la nota de subsol 22.

31 — A se vedea Hotărârea Niselli (citată la nota de subsol 6), punctul 48.

cum rezultă din înscrisurile aflate la dosar, provin din prepararea alimentelor – sau din alimente preparate – pentru consumul uman. Aceste reziduuri sunt utilizate ulterior fie pentru producerea de hrană pentru animale, fie direct pentru hrănirea animalelor adăpostite în structuri de primire pentru animale de companie.

60. Împărtășim punctul de vedere al Comisiei în sensul că este necesară o distincție între această situație și situațiile descrise mai sus [32] în care Curtea a acceptat analiza potrivit căreia un material care provine dintr-un proces de fabricație sau de extracție este un subprodus de care deținătorul nu intenționează să se debaraseze.

61. Evident că nu se poate susține, în general, că s-ar urmări obținerea, în sine, a reziduurilor alimentare în cauză, cel puțin ca produs accesoriu, sau că ar fi într-un fel sau altul necesare sau utile activității principale, care constă în mod clar în producerea și prepararea alimentelor destinate consumului uman.

62. Mai mult, în opinia noastră, nu se poate deduce în mod automat din faptul că derogările instituite prin legislația italiană în discuție se referă la reziduuri sau la surplusuri alimentare care sunt reutilizate – chiar pe o bază contractuală – în calitate de hrană pentru animale sau pentru producerea hranei pentru animale că deținătorul comercializează aceste substanțe în calitate de „materii prime pentru producerea de hrană pentru animale" în condiții avantajoase pentru el. Într-adevăr, nici dispozițiile naționale, nici înscrisurile aflate la dosar nu indică în mod clar că avantajul pe care deținătorul îl obține din reutilizare depășește faptul că acesta este astfel în măsură să se debaraseze de substanțele în cauză.

63. Prin urmare, potrivit unei viziuni mai realiste, analiza cea mai adecvată constă, în opinia noastră, în a afirma că, în circumstanțe precum cele din prezenta cauză, ca regulă, deținătorul reziduurilor alimentare se debarasează sau intenționează să se debaraseze de acestea, iar ulterior aceste reziduuri sunt recuperate ca deșeuri prin reciclare sau reutilizare în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (b) din Directiva 75/442. Se poate adăuga că anexa II B la directivă, care enumeră operațiunile de recuperare, menționează printre altele reciclarea și recuperarea substanțelor organice.

64. Totodată, această analiză pare a concorda mai mult cu obligația de a interpreta extensiv noțiunea de deșeu în sensul directivei [33].

32 — A se vedea mai sus, punctele 49-52.

33 — A se vedea, printre altele, Hotărârea Niselli (citată la nota de subsol 6), punctul 45.

65. În orice caz, chiar dacă în anumite situații reziduurile alimentare menționate de instrucțiunile ministeriale italiene și de articolul 23 din Legea nr. 179/2002 ar trebui considerate drept subproduse mai degrabă decât substanțe de care deținătorul se debarasează sau de care are intenția de a se debarasa, nu este mai puțin adevărat – astfel cum a susținut Comisia – că nu se poate prezuma în general și *a priori* existența unei asemenea situații.

66. Prin urmare, trebuie concluzionat că reglementarea italiană privind deșeurile determină excluderea din calificarea drept deșeu de producție sau de consum a unor reziduuri care se încadrează totuși în noțiunea „deșeu” astfel cum este definită în Directiva 75/442.

67. În măsura în care derogările instituite de legislația italiană în ceea ce privește reziduurile alimentare destinate a fi reutilizate constituie de fapt o prezumție în virtutea căreia aceste materiale nu sunt deșeuri în sensul directivei, trebuie observat că eficacitatea articolului 174 CE și a directivei ar fi compromise dacă legiuitorul național ar trebui să se folosească de mijloace de probă, precum prezumțiile legale, care ar avea ca efect restrângerea domeniului de aplicare al directivei și necuprinderea unor materiale, substanțe sau produse care se încadrează în noțiunea de deșeu în sensul directivei [34].

68. În plus, guvernul italian a arătat că reziduurile alimentare destinate reutilizării în vederea producerii sau preparării hranei pentru animale sunt deja guvernate de o serie de dispoziții legislative interne și de drept comunitar referitoare la siguranța alimentară și la producerea și la comercializarea hranei pentru animale [35].

69. În această privință, trebuie observat, în primul rând, că asemenea reziduuri ar putea fi excluse din domeniul de aplicare al Directivei 75/442 doar dacă ar aparține uneia dintre categoriile de deșeuri enumerate la articolul 2 alineatul (1) din directivă.

70. Or, în opinia noastră, această ipoteză nu se regăsește în speță. Printre materialele menționate de această dispoziție, cele care se aseamănă cel mai mult cu reziduurile alimentare în discuție sunt „cadavrele de animale” la care se referă litera (b) (iii). Presupunând chiar că reziduurile alimentare în discuție ar conține substanțe de origine animală, nu se poate susține în mod serios că acestea constituie „cadavre” în sensul acestei dispoziții.

34 — A se vedea în acest sens Hotărârea ARCO Chemie Nederland și alții (citată la nota de subsol 13), punctul 42.

35 — A se vedea mai sus, punctul 29 și nota de subsol 7.

71. În al doilea rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, expresia „alte norme legale” în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 75/442 se referă la o altă legislație comunitară sau națională în măsura în care această legislație are ca obiect gestionarea deșeurilor ca atare și determină un nivel de protecție a mediului cel puțin echivalent cu cel vizat de directivă [36].

72. Dimpotrivă, diversele regulamente menționate de guvernul italian în mod clar nu sunt destinate gestionării deșeurilor ca atare, ci, mai degrabă, vizează siguranța alimentară și, în special, garantarea anumitor norme de calitate în materie igienico-sanitară în domeniul producerii și comercializării hranei pentru animale. Prin urmare, chiar dacă obiectivele vizate de aceste dispoziții și interesele legale protejate se pot întretăia parțial cu cele ale directivei, rămân totuși în mod semnificativ diferite.

73. În plus și tocmai pentru acest motiv, aplicarea sistemului de control și de protecție instituit de Directiva 75/442 și aplicarea legislației privind siguranța alimentară și hrana pentru animale nu se exclud în general, după părerea noastră, în mod reciproc: dimpotrivă, în principiu, acestea pot fi aplicate cumulativ.

74. În ceea ce privește argumentul guvernului italian potrivit căruia aplicarea directivei ar împiedica reutilizarea reziduurilor alimentare pentru hrana animalelor, întrucât aceste reziduuri ar trebui să fie transportate cu ajutorul unor vehicule autorizate să transporte deșeuri care nu respectă normele indispensabile de igienă, Comisia a subliniat în mod întemeiat că această situație este determinată de legislația italiană, iar nu de directivă.

75. Directiva nu impune ca toate deșeurile să fie transportate cu aceleași vehicule, ci, mai degrabă, societățile sau întreprinderile care colectează și transportă deșeuri trebuie să fie autorizate sau înregistrate, iar operațiunile de eliminare și recuperare a deșeurilor trebuie efectuate în conformitate cu directiva. În particular, reziduurile alimentare pot fi transportate fie de deținător sau de producătorul anterior, fie de întreprinderea care recuperează aceste deșeuri, cu condiția ca transportatorul respectiv să fie înregistrat sau, după caz, să fi obținut o autorizație [37].

76. În lumina considerațiilor ce precedă, constatăm că acțiunea Comisiei este fondată.

36 — A se vedea, printre altele, Hotărârea AvestaPolarit Chrome (citată la nota de subsol 22), punctul 61. Mai mult, pentru o interpretare strictă a conceptului de „cadavre de animale” în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (b) (iii) din directivă, a se vedea Hotărârea din 1 septembrie 2007, KVZ retec (C-176/05, Rep., p. I-1721), în special punctul 46.

37 — Cu privire la obligația de înregistrare, a se vedea Hotărârea din 9 iunie 2005, Comisia/Italia (C-270/03, Rec., p. I-5233).

V — Concluzie

77. În consecință, propunem Curții să declare:

„1) Prin adoptarea unor orientări operaționale aplicabile pe întreg teritoriul național, precizate în special prin Circulara Ministerului Mediului din 28 iulie 1998 și prin Circulara Ministerului Sănătății din 22 iulie 2002, ce urmăreau excluderea din domeniul de aplicare al legislației referitoare la deșeuri a rebuturilor alimentare care provin din industria agroalimentară destinate producerii de hrană pentru animale și prin excluderea, realizată în temeiul articolului 23 din Legea nr. 179 din 31 iulie 2002, din domeniul de aplicare al legislației referitoare la deșeuri a reziduurilor care provin din preparate culinare obținute din orice tip de alimente solide, gătite sau crude, care nu au intrat în circuitul de distribuție, destinate structurilor de primire pentru animale de companie, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991.

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.”