



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 16. maj 2013¹

Sag C-113/12

**Donal Brady
mod
Environmental Protection Agency**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (Irland))

»Miljø — direktiv 75/442/EØF og 91/156/EØF — begrebet »affald« — gylle produceret på en svinebedrift — opbevaring af gyllen indtil dens anvendelse som gødning — kvalificering som affald — kvalificering som biprodukt — bevisbyrde — producentens personlige ansvar for overtrædelse af de EU-retlige forskrifter på området for kontrol med affald begået af tredjemand, der anvender gyllen som gødning på sine egne jorder — manglende gennemførelse af direktiv 91/676 — almindelige EU-retlige principper — grundlæggende rettigheder — proportionalitet«

1. I forbindelse med en retssag, hvorunder der sættes spørgsmålstegn ved de betingelser, som en svineavler er blevet pålagt at opfylde med henblik på at opnå godkendelse til at sælge den på vedkommendes bedrift producerede gylle som gødning, har Supreme Court forelagt et antal spørgsmål for Domstolen vedrørende begrebet »affald« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442². Ud over den relevans, der er forbundet med dette spørgsmål – navnlig henset til, at Domstolen får mulighed for at nuancere sin retspraksis med hensyn til de betingelser, hvorunder »affald« kan omdannes til et »biprodukt« – rejses der i den foreliggende sag ligeledes et spørgsmål, som rækker ud over det egentlige anvendelsesområde for direktiv 75/442, hvilket, som det vil fremgå af det følgende, falder ind under området for de almindelige EU-retlige principper, nærmere bestemt princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

2. Det sidste spørgsmål, som rejses i hovedsagen, vedrører, hvilket ansvar der kan pålægges sælgeren af gylle i tilfælde af, at køberen måtte foretage en uhensigtsmæssig anvendelse heraf. Dertil kommer spørgsmålet om, i hvilket omfang medlemsstaternes frihed til at regulere handelen med affald giver dem ret til at indføre betingelser, som kan vise sig enten at svare til et forbud mod en sådan handel eller indebære, at handelen underkastes urimelige eller vilkårlige betingelser. Alle disse spørgsmål rejses i en situation, hvor den manglende gennemførelse af direktiv 91/676³ har været til hinder for anvendelsen af et regelsæt, som muliggør en regulering af anvendelsen af gylle som gødning.

¹ — Originalsprog: spansk.

² — Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 39).

³ — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1).

I – Retsforskrifter

A – EU-retlige forskrifter

1. Direktiv 75/442 om affald

3. I den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen⁴, fastsattes følgende i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.«

4. I henhold til samme direktivs artikel 2, stk. 1, litra b), faldt følgende uden for direktivets anvendelsesområde, »hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser«:

[...]

»iii) døde dyr og følgende landbrugsaffald: fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften; [...]«

5. Direktivets artikel 8 havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald:

- enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelsen eller nyttiggørelsen af affald som nævnt i bilag II A eller II B eller
- selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.«

6. I direktivets artikel 9 og 10 blev det fastsat, at de anlæg og virksomheder, som varetog den i henholdsvis bilag II A og II B i direktivet anførte bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, havde pligt til at indhente en tilladelse.

7. I artikel 15 i direktiv 75/442 fastsattes følgende:

»I henhold til princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet afholdes:

- af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en virksomhed som omhandlet i artikel 9 og/eller
- af de tidligere indehavere eller producenten af det produkt, som affaldet hidrører fra.«

⁴ — Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32).

2. Direktiv 91/676 om nitrater

8. Ifølge artikel 1 har direktiv 91/676 til formål »at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget« og »at forebygge yderligere forurening af denne art«.

9. I artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 91/676 bestemmes følgende:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.«

10. Samme direktivs artikel 4 fastsætter:

»1. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

- a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter⁵
- b) hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne, for at fremme anvendelsen af kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab.

2. Medlemsstaterne forelægger Kommissionen de nærmere enkeltheder i deres kodekser for godt landmandskab, og Kommissionen medtager oplysningerne om disse kodekser i den i artikel 11 omhandlede rapport. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, hvis den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag.«

11. I samme direktivs artikel 5 forpligtes medlemsstaterne til at udarbejde handlingsprogrammer for de sårbare zoner. Handlingsprogrammerne skal bestå af følgende bindende foranstaltninger: de foranstaltninger, som er foreskrevet i kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab, og foranstaltningerne i direktivets bilag III vedrørende de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning er forbudt, kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning, metoderne for tilførsel af gødning samt den maksimale mængde husdyrgødning, der må anvendes alt afhængig af nitrogenindholdet.

5 — Afsnit A i bilag II omhandler de perioder, hvor tilførsel af gødning er uhensigtsmæssig, tilførsel af gødning til bestemte typer jord, kapaciteten af opbevaringsanlæg for husdyrgødning og opførelse af sådanne anlæg, foranstaltninger til at undgå vandforurening som følge af, at væsker, der indeholder husdyrgødning og safter fra oplagret plantemateriale, såsom ensilage, siver eller løber ned i grund- eller overfladevandet, samt fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, herunder hyppighed, og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringssalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau.

3. Direktiv 96/61 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening⁶

12. Direktiv 96/61 er blevet kodificeret og ophævet ved direktiv 2008/1⁷, som på sin side er blevet ophævet ved og erstattet af direktiv 2010/75⁸. Direktivet tog i henhold til dets artikel 1 »sigte på integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra de aktiviteter, der er omhandlet i bilag I. Det fastsætter foranstaltninger med henblik på at forebygge eller, hvis dette ikke er muligt, at begrænse emissioner fra ovennævnte aktiviteter i luft-, vand- og jordbundsmiljøet, herunder foranstaltninger vedrørende affald, for generelt at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau, uden at dette berører direktiv 85/337/EØF og andre fællesskabsbestemmelser på området«.

13. I punkt 6.6 i direktivets bilag I nævntes specifikt anlæg til intensiv svineavl med mere end 750 pladser til søer.

14. Det fremgik af direktivets artikel 3, litra c), at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige bestemmelser, for at de kompetente myndigheder sikrer sig, at anlægget drives på en sådan måde: [...] c) at affaldsfrembringelse undgås i overensstemmelse med Rådets direktiv 75/442/EØF [...]; hvis dette ikke kan lade sig gøre, skal det genanvendes, og hvis dette er teknisk og økonomisk umuligt, skal det bortskaffes på en sådan måde, at forurening forebygges eller begrænses«.

15. Det fremgår af direktivets artikel 9, stk. 3, at »[o]m nødvendigt skal godkendelsen indeholde passende forskrifter til beskyttelse af jord og grundvand og foranstaltninger vedrørende forvaltning af affald, der produceres på anlægget«.

4. Forordning nr. 1774/2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum⁹

16. Forordningen havde til formål at sikre, at medlemsstaterne indførte ordninger, som garanterede, at visse kategorier af animalske biprodukter kun kunne indgå i bestemte godkendte kæder indtil tidspunktet for deres bortskaffelse eller anvendelse, og navnlig, at der i fødevarekæden kun kunne indgå animalske biprodukter, som ikke udgjorde en risiko for dyresundheden og folkesundheden. Denne forordning er blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 1069/2009¹⁰.

B – Nationale retsfor skrifter

17. Ved Environmental Protection Act 1992 (lov om miljøbeskyttelse fra 1992, herefter »1992-loven«) blev Environmental Protection Agency (miljøstyrelsen, herefter »EPA«) oprettet, hvis kompetencer omfatter »udstedelse af tilladelser samt regulering og kontrol af aktiviteter inden for miljøbeskyttelsesområdet« [artikel 52, stk. 1, litra a)].

6 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26).

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 (EUT L 24, s. 8).

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 (EUT L 334, s. 17).

9 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3.10.2002 (EFT L 273, s. 1).

10 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21.10.2009 (EUT L 300, s. 1).

18. Waste Management Act 1996 (lov om affaldshåndtering fra 1996, herefter »1996-loven«) blev bl.a. vedtaget med henblik på at gennemføre Rådets direktiv 75/442, som ændret ved Rådets direktiv 91/156. I Section 4 bestemmes følgende:

»1) I denne lov forstås ved »affald« ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af affaldskategorierne i første tillæg eller på nuværende tidspunkt er opført i det europæiske affaldskatalog, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med, og alt, der kasseres eller på anden måde behandles som affald, antages at være affald, medmindre andet er bevist [...].

3) I denne lov omfatter »bortskaffelse« i forbindelse med affald alle de aktiviteter, der er anført i tredje tillæg, og »affaldsbortskaffelsesaktivitet« skal forstås i overensstemmelse hermed.

4) I denne lov forstås ved »nyttiggørelse« i forbindelse med affald enhver aktivitet, der udføres med henblik på helt eller delvis at genvinde, genanvende eller genbruge affaldet og alle aktiviteter i forbindelse med genvinding, genanvendelse eller genbrug, herunder de aktiviteter, der er anført i fjerde tillæg, og »affaldsnyttiggørelsesaktivitet« skal forstås i overensstemmelse hermed.«

19. 1996-lovens Section 51, stk. 2, litra a), har følgende ordlyd:

»Med forbehold af litra b) kræves der ingen affaldstilladelse [...] til nyttiggørelse af [...] fækalier fra dyr eller fjerkræ i form af fast gødning eller gylle [...].«

20. Ved 1992-loven blev der indført en godkendelsesordning til integreret bekæmpelse af forurening, som i store træk svarede til ordningen i direktiv 96/61. Irland gennemførte direktiv 96/61 ved Protection of the Environment Act fra 2003 (lov om miljøbeskyttelse fra 2003, herefter »2003-loven«). I det foreliggende tilfælde blev der derfor ikke givet tilladelse i henhold til de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktiv 96/61.

II – Faktiske omstændigheder

21. Appellanten i sagen i første instans driver en svinebedrift i Irland. Bedriftens hovedaktivitet består i at producere svin, men den frembringer ligeledes et biprodukt i form af den på bedriften producerede gylle, som sælges til andre landmænd til anvendelse som gødning.

22. Da gyllen kun udbringes som gødning på dyrkede arealer på visse tidspunkter af året, skal den opbevares på appellanten i hovedsagens bedrift, indtil den leveres til andre landmænd. I 1999 udstedte EPA en tilladelse til appellanten i hovedsagen til at udvide sit anlæg og til at sælge gylle. Ifølge vilkårene for tilladelsen har appellanten i hovedsagen en særlig pligt til at sikre, at landmændene anvender gyllen i nøje overensstemmelse med bestemte betingelser.

23. En af disse betingelser bærer overskriften »Affaldshåndtering«. For så vidt det er relevant i den foreliggende sag, pålægges appellanten i hovedsagen i henhold til denne betingelse følgende forpligtelser:

»a) forud for salget af enhver form for gødning at udpege alle arealer, som ikke besiddes, ejes eller kontrolleres af ham, og hvorpå gødningen vil blive anvendt

[...]

c) at sikre, at køberen af gødningen ikke spreder den ud på arealer, som ikke besiddes, ejes eller kontrolleres af denne

[...]

- f) at overvåge, hvordan gødningen anvendes af de personer, der køber den til brug på deres jord, og at anvise, hvordan den skal anvendes
- g) at overvåge overfladevand, der passerer områder, hvorpå gødningen anvendes, dvs. områder, som ikke er underlagt appellants kontrol
- h) at overvåge brønde på arealer, hvor gødningen spredes, dvs. på arealer, som ikke er underlagt appellants kontrol
- i) til enhver tid at føre et register over gødningens anvendelse, som EPA kan få adgang til«.

24. Sagsøgeren i hovedsagen anfægtede EPA's tilladelse ved High Court, som afviste appellen. Efterfølgende indbragte appellanten i hovedsagen sagen for Supreme Court, som er den domstol, der har indgivet det foreliggende spørgsmål.

25. Ifølge Supreme Court er parterne i hovedsagen uenige om følgende punkter:

- a) i) om svinegylle efter sagens natur er affald, eller ii) om svinegylle kun under visse omstændigheder er affald, og iii) efter hvilke kriterier disse omstændigheder skal bedømmes
- b) om det som led i betingelserne for appellants tilladelse kan kræves, at han kontrollerer aktiviteterne hos de landmænd, som han forsyner med gødning i form af svinegylle.

III – Det forelagte spørgsmål

26. Det præjudicielle spørgsmål har følgende ordlyd:

»I mangel af en endelig fortolkning af begrebet »affald« i EU's lovgivning ønskes det oplyst, om en medlemsstat ifølge national lovgivning må pålægge en producent af svinegylle at godtgøre, at gylle ikke er affald, eller om affald skal klassificeres efter objektive kriterier som dem, der er opstillet i Den Europæiske Unions Domstols praksis:

- 1) Hvis affald skal klassificeres efter objektive kriterier som dem, der er opstillet i EU-Domstolens praksis, hvor sikkert skal det så være, at der sker genanvendelse af den svinegylle, som indehaveren af en tilladelse opsamler og opbevarer eller kan opbevare i op til 12 måneder, før den overdrages til brugerne?
- 2) Hvis svinegylle er affald eller klassificeres som affald under anvendelse af de relevante kriterier, har en medlemsstat [da] ret til at holde en national producent – der ikke anvender gyllen på sin egen jord, men afhænder den til andre jordejere, for at de kan anvende den som gødning på deres jord – personligt ansvarlig for, at disse brugere overholder EU's regler om kontrol med affald og/eller gødningsstoffer, for at sikre, at der ikke opstår alvorlig miljøforurening, når de andre jordejere anvender denne svinegylle ved at sprede den ud på jorden?
- 3) Falder den nævnte svinegylle uden for definitionen af »affald« i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), i direktiv 75/442/EØF, som ændret ved Rådets direktiv 91/156, fordi den »allerede er undergivet andre bestemmelser«, og navnlig ved Rådets direktiv 91/676/EØF, for så vidt som Irland på det tidspunkt, hvor tilladelsen blev udstedt, ikke havde gennemført Rådets direktiv 91/676/EØF, der ikke fandtes andre indenlandske regler om anvendelse af svinegylle som gødning på markerne, og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 endnu ikke var blevet vedtaget?«

27. Efter Supreme Courts opfattelse skal de kriterier, der er opstillet i Domstolens retspraksis vedrørende begrebet »affald«, tages i anvendelse på det tidspunkt, hvor svinegylen frembringes og opbevares, og ikke på et senere tidspunkt, hvor den vil kunne genanvendes, bl.a. af andre landmænd.

28. En tilgang, hvor svinegylle i alle tilfælde skal behandles som affald, er efter den forelæggende rets opfattelse ikke umiddelbart forenelig med principperne i Domstolens praksis. Supreme Court finder det dog heller ikke godtgjort, at Domstolens konklusioner i sagerne mellem Kommissionen og Spanien¹¹ kan fortolkes så bredt, som appellanten påstår.

29. Hvis svinegylen altid er affald eller skal behandles, kasseres eller på anden måde bortskaffes som affald, rejser det ifølge Supreme Court spørgsmålet, om affald, der er bestemt til anvendelse på fremmede arealer uden forudgående forarbejdning, skal kontrolleres af brugeren, dvs. ejeren af de fremmede arealer, som led i den generelle ordning for bekæmpelse af forurening, eller om den skal kontrolleres af den oprindelige producent på de fremmede arealer.

IV – Retsforhandlingerne ved Domstolen

30. Det præjudicielle spørgsmål indgik til Domstolen den 1. marts 2012.

31. Appellanterne i hovedsagen, den franske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

32. På retsmødet, der blev afholdt den 27. februar 2013, blev der afgivet mundtlige indlæg af appellanterne i hovedsagen og af Kommissionen.

V – Parternes argumenter

33. For så vidt angår det indledende spørgsmål er det Kommissionens opfattelse, at det – henset til, at der i irsk ret ikke findes nogen anvendelig bestemmelse på gylle, når denne ikke anses for »affald« i henhold til 1996-loven, hvis definition er sammenfaldende med definitionen i direktiv 75/442 – er nødvendigt at fastslå, a) om gylle er »affald«, b) om den bør udelukkes fra nævnte direktivs anvendelsesområde, jf. direktivets artikel 2, og c) om der er grundlag for at opstille de omtvistede betingelser.

34. Donal Brady, den franske regering og Kommissionen anfører endvidere, at der, idet direktivet ikke henviser til national ret, er behov for en selvstændig og ensartet definition af »affald«, som er i overensstemmelse med de kriterier, der er forankret i artikel 5 i direktiv 2008/98, og som de nationale myndigheder har pligt til at anvende. Endelig gør EPA gældende, at det præjudicielle spørgsmål på den ene side omhandler arten af de kriterier, som gør det muligt at kvalificere et stof som »affald« (på dette område findes der efter EPA's opfattelse ingen systematisk sammenhæng mellem de terminologier, der anvendes i den afledte ret), og på den anden side bevisbyrden (som medlemsstaterne på lovlig vis kan pålægge gylleproducenterne).

35. For så vidt angår det første præjudicielle spørgsmål gør Donal Brady gældende, at kravet om sikkerhed, i kraft af sagens omstændigheder og i henhold til retspraksis, må anses for opfyldt, og at det er irrelevant, om gyllen anvendes af andre personer, eller om disse anvender gyllen på uhensigtsmæssig vis. Den franske regering mener derimod ikke, at gylle skal anses for »affald«, hvis dens anvendelse som gødning finder sted som led i en lovlig praksis, og hvis opbevaringen heraf alene sker med henblik på at udøve denne aktivitet, hvilket det tilkommer den nationale ret at afgøre.

¹¹ — Nævnt i fodnote 12 nedenfor.

36. Kommissionen sår tvivl om rigtigheden af den praksis, hvorefter anvendelsen af gylle til andre formål end landbrug ikke er til hinder for dens kvalificering som biprodukt, idet en sådan påstand ikke ville være forenelig med nødvendigheden af at fortolke begrebet »affald« i lyset af artikel 191 TEUF. Kravet om sikkerhed kan kun anses for opfyldt, hvis det på tidspunktet for opbevaringen kan påvises, at gyllen kan anvendes af producenten på hans egen jord og i mængder, som ikke overstiger de faktiske landbrugsmæssige behov på bedriften, og/eller hvis den har en positiv økonomisk værdi, som er bekræftet af producenten, og er bestemt til udbringning på andre producenters jorder gennem kontrakt eller tilbud og i mængder, der ikke overstiger de mængder, der kan anvendes på disse jorder under samme omstændigheder. EPA gør gældende, at det ville være fejlagtigt at antage, at EPA's kompetencer defineres ud fra begrebet »affald« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i direktiv 75/442, og derigennem tilsidesætte målsætningen om integreret bekæmpelse af forurening i henhold til 1992-loven. Efter EPA's opfattelse må der kræves en sådan grad af sikkerhed, at den kompetente myndighed ikke med rimelighed kan være i tvivl om, at producenten ikke skiller sig af med gyllen, og at den faktisk vil blive anvendt som gødning under rette omstændigheder. Dette kan kun bekræftes af producenten selv, og det påhviler denne at godtgøre dette. I modsat fald gælder formodningen om, at gyllen udgør »affald«, som producenten kan have pligt til at bortskaffe i henhold til en ordning i national ret, hvilket i Irlands tilfælde vil sige ordningen i 1992-loven, selv når »affald« i henhold til denne lov omfatter stoffer, som ikke er affald ifølge direktiv 75/442.

37. For så vidt angår det andet præjudicielle spørgsmål gør Donal Brady gældende, at dette bør besvares benægtende, for selv hvis gyllen kvalificeres som »affald«, falder den i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), i direktiv 75/442 uden for dette direktivs anvendelsesområde, idet stoffet allerede er omfattet af bestemmelserne i direktiv 91/676. Endvidere indebærer de omtvistede betingelser en tilsidesættelse af retssikkerheds- og proportionalitetsprincippet.

38. Kommissionen er af den opfattelse, at hvis gyllen udgør »affald« og ikke falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 75/442, skal dens anvendelse anses for en »nyttiggørelse« eller en »bortskaffelse« i henhold til samme direktivs artikel 8 og 15, hvorfor det er i overensstemmelse med staternes skønsebeføjelser i henhold til artikel 288 TEUF, når disse pålægger svineavlere betingelser for at sikre, at anvendelsen af gyllen ikke indebærer en risiko for miljøet. Hvis gyllen ikke er omfattet af direktiv 75/442, er der i lyset af artikel 4, stk. 2, og artikel 193 TEUF intet til hinder for, at medlemsstaterne indfører regler, som sikrer en god miljømæssig anvendelse af gyllen. Ifølge den franske regering er EU-retten ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan bestemme, at en producent af gylle kan holdes ansvarlig for andre producenters anvendelse heraf, såfremt gylle skal anses for »affald«. EPA udtaler sig i samme retning, idet styrelsen bemærker, at den aldrig har hævdet, at producenten skal holdes direkte ansvarlig for handlinger udført af andre landmænd, der anvender gyllen som gødning, men at der derimod er tale om et krav til tilladelsens indehaver om at holde øje med, at tredjeparten handler på korrekt vis, og i modsat fald at undlade at levere gylle til vedkommende.

39. Endelig anfører Donal Brady i forbindelse med det tredje præjudicielle spørgsmål, at dette bør besvares bekræftende, idet Irland ikke kan påberåbe sig en manglende opfyldelse af sine forpligtelser som begrundelse for ikke at anvende de gældende bestemmelser i EU-retten, hvorefter en privatperson har ret til at gøre en udelukkelse af gylle fra anvendelsesområdet for direktiv 75/442 gældende over for EPA. Efter EPA's opfattelse kunne direktiv 91/676 ikke have retsvirkning, eftersom det ikke var blevet gennemført, og i fald det var blevet gennemført, ville det kun omfatte anvendelsen af gylle som gødning, og ikke producentens behandling heraf. Målsætningerne med hensyn til forebyggelse og nyttiggørelse af affald findes nemlig i direktiv 96/61. Kommissionen mener derimod ikke, at et stof kan anses for at være omfattet af en anden lovgivning, når medlemsstaten ikke har indført en sådan lovgivning og dermed ikke kan garantere et beskyttelsesniveau svarende til det niveau, der foreskrives i direktiv 75/442. Selv hvis direktiv 91/676 var blevet gennemført, ville det ikke med sikkerhed kunne antages, at det indebærer en garanti for et sådant tilsvarende beskyttelsesniveau, eftersom de sårbare zoner, hvorpå reglerne finder anvendelse, ikke nødvendigvis dækker en medlemsstats område fuldt ud.

VI – Bedømmelse

A – De præjudicielle spørgsmål

40. Supreme Court har forelagt tre spørgsmål samt en slags indledende spørgsmål, hvori der foretages en sammenfatning af det spørgsmål, der konkretiseres i de tre efterfølgende spørgsmål.

41. For så vidt angår det indledende spørgsmål er det efter min opfattelse nødvendigt at foretage en præcisering. I sin affattelse af spørgsmålet går den forelæggende ret ud fra den antagelse, at der ikke findes »en endelig fortolkning af begrebet »affald« i EU's lovgivning«, hvorfor den opstiller følgende to alternativer: (A) Om medlemsstaten må pålægge producenten at godtgøre, at gylle ikke er affald, eller (B) om klassificeringen af gylle som affald skal ske efter objektive kriterier som dem, der er opstillet i Domstolens praksis.

42. Det skal for det første bemærkes, at Supreme Courts antagelse ikke kan betyde, at der rejses tvivl om, hvorvidt begrebet »affald« er et selvstændigt EU-retligt begreb. Der er snarere tale om en hentydning til, at det – som anført af EPA – tilsyneladende er vanskeligt at forlige nogle af Domstolens afgørelser på området¹².

43. Den første opgave i dette forslag til afgørelse går således ud på at præcisere fællesskabsbegrebet »affald«. Som det vil fremgå, forudsætter dette, at kriteriet om den påkrævede sikkerhed anskues i sammenhæng med ønsket om en kommerciel udnyttelse af de stoffer, der i princippet kunne anses for »affald«. En sådan eventuel udnyttelse er nemlig afgørende for den endelige kvalificering af det omhandlede stof. Således bør besvarelsen af det indledende spørgsmål kædes sammen med besvarelsen af det første af Supreme Courts spørgsmål, dvs. spørgsmålet om, »hvor sikkert [det skal] være, at der sker genanvendelse af den svinegylle, som indehaveren af en tilladelse opsamler og opbevarer eller kan opbevare i op til 12 måneder, før den overdrages til brugerne«.

44. Efter at have løst denne første del er det tid til at undersøge de af Supreme Court opstillede alternativer, og jeg kan allerede nu løfte sløret for, at der efter min opfattelse er tale om falske alternativer. Det forhold, at en medlemsstat kan – eller ikke kan – pålægge producenten bevisbyrden for, at gylle ikke er »affald«, udelukker ikke, at kvalificeringen af gylle som »affald« skal ske efter de objektive kriterier, der er opstillet i Domstolens praksis. Som anført af EPA, giver spørgsmålet tværtimod kun mening, hvis det fortolkes således, at der i virkeligheden spørges om, hvem der i henhold til Domstolens kriterier har bevisbyrden for, at gylle er »affald«.

45. Efter behandlingen af det »indledende« og det »første« spørgsmål er det efter Kommissionens og EPA's opfattelse tid til at besvare det »tredje« af den forelæggende rets spørgsmål. Da det med dette spørgsmål ønskes oplyst, om der findes »andre bestemmelser«, som kan indebære, at direktiv 75/442 ikke finder anvendelse, er det efter deres opfattelse nødvendigt at afgøre dette spørgsmål inden behandlingen af det »andet« spørgsmål, hvormed der spørges, om en ansvarsordning som den, der findes i Irland i forbindelse med overholdelsen af EU's regler på området for affald og/eller gødningsstoffer, er lovlig.

46. Jeg deler Kommissionens og EPA's opfattelse, for inden der foretages en undersøgelse af den omtvistede ansvarsordning, er det nødvendigt at finde ud af, præcis hvilken del af EU-lovgivningen der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder regulerede behandlingen af gylle, og hvis tilsidesættelse i givet fald kunne føre til, at producenten ifaldt ansvar i henhold til bestemmelserne i den irske lovgivning.

12 — På den ene side den retspraksis i henhold til domme af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, og sag C-121/03, Sml. I, s. 7569, og på den anden side den retspraksis, der kan udledes af domme af 18.12.2007, sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11661, og sag C-195/05, Sml. I, s. 11699.

B – Det indledende og det første spørgsmål

47. Den sag, der ligger til grund for det foreliggende præjudicielle spørgsmål, omhandler de betingelser, der er opstillet i en tilladelse til at sælge gylle som gødning, udstedt af EPA den 22. oktober 1999.

48. På denne dato havde Irland allerede gennemført direktiv 75/442 ved 1996-loven, hvis artikel 4 indeholder en definition af »affald« svarende til definitionen i direktivet. Dette indebærer, at Domstolens besvarelse kun er brugbar for Supreme Court, hvis den henholder sig til denne lovmæssige kontekst, og hvis spørgsmålene således besvares i lyset af direktiv 75/442, i den version, der er gældende i henhold til direktiv 91/156.

49. Følgelig kan der i denne sag ikke anvendes regler, som er indført på et senere tidspunkt end referencedatoen. Det gælder navnlig de regler, der, som det er tilfældet med direktiv 2008/98¹³, i væsentlig grad har ændret eller suppleret indholdet i direktiv 75/442. Det betyder imidlertid ikke, at enhver henvisning til den senere lovgivning er irrelevant, eftersom dennes indhold i vid udstrækning er udtryk for lovgiverens ønske om at formalisere nogle af de kriterier, som Domstolen har opstillet gennem sin retspraksis vedrørende direktiv 75/442. Dette er f.eks. tilfældet med artikel 5 i direktiv 2008/98, hvori der i forbindelse med fastsættelsen af de betingelser, der skal være opfyldt, for at et stof eller en genstand kan anses for et »biprodukt« i stedet for »affald«, henvises til de kriterier, som Domstolen har opstillet i sin praksis vedrørende definitionen af »affald« inden for rammerne af direktiv 75/442. Der er således under alle omstændigheder tale om betingelser, som er fuldt ud anvendelige ved vurderingen af, om den producerede gylle på Donal Bradys bedrift skal kvalificeres som »affald« i henhold til de EU-retlige forskrifter, som var gældende i Irland i 1999, henset til Donal Bradys ønske om at udnytte gyllen kommercielt og dermed omdanne den til et »biprodukt«.

50. Stillet over for opgaven med at afgøre, om gylle udgør »affald« i henhold til direktiv 75/442, vil jeg indledningsvis nævne, at jeg ikke er enig i Supreme Courts opfattelse med hensyn til en »manglende endelig fortolkning af begrebet »affald« i EU-retten«. Jeg er heller ikke enig i, at Domstolens praksis på området skulle være selvmodsigende eller skulle kunne give anledning til bekymring. Problemet er snarere, at begrebet »affald« i henhold til direktiv 75/442 i sagens natur er åbent eller – om man vil – »funktionelt« eller »betinget«, idet det i grundlæggende træk er bygget op omkring kriteriet om, hvad der skal ske med genstande, stoffer eller produkter, som i princippet bør bortskaffes, fordi de er ubrugelige, skadelige eller forbudte, og at det endvidere bør ske på en måde, som ikke er til skade for miljøet.

51. Begrebet »affald« indeholder således en objektiv dimension, som ikke volder problemer, og som kommer til udtryk i den fortegnelse over produkter, genstande og stoffer, som i bilag I til direktiv 75/442 benævnes »affaldskategorier«, samt en dimension, som i første omgang kan kvalificeres som »viljesbestemt«, og som er kendetegnet ved et ønske om at udnytte disse produkter, genstande og stoffer og – underlagt visse betingelser – at gøre dem til genstand for handel, og derigennem at fritage dem fra den bortskaffelsespligt, som de i modsat fald ville være underlagt.

52. Begrebets objektive dimension er i sig selv tilstrækkelig til at kvalificere en hvilken som helst af de i nævnte bilag I til direktiv 75/442 opregnede genstande, stoffer og produkter som »affald«. »Viljen« – bekræftet ved et antal faktiske og retlige omstændigheder – til at anvende disse kommercielt medfører imidlertid, at de ikke længere kvalificeres som »affald«. Denne »viljesbestemte« dimension af begrebet er i sidste ende afgørende for, om de kan kvalificeres som »biprodukter«. Med andre ord kan anvendeligheden af gyllen – som objektivt set udgør »affald« – under visse omstændigheder føre til, at gyllen såvel i funktionel som juridisk forstand omdannes til et »biprodukt«, hvorved den ikke er omfattet af direktivet.

13 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3).

53. Domstolens kasuistiske afgørelser på dette område forklarer de forskelle, der kan påpeges såvel i de nævnte domme i sagerne Kommissionen mod Spanien som de nævnte domme i sagerne Kommissionen mod Italien. Det bliver i alle disse domme fastslået, at begrebet »affald« afhænger af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås¹⁴, samt om der foreligger et ønske om at markedsføre eller udnytte goder, materialer eller råstoffer, som i princippet kunne kvalificeres som »affald«¹⁵. Det konkluderes ligeledes i alle dommene, at en sådan intention skal godtgøres med sikkerhed¹⁶. Disse kriterier blev anvendt på hvert af de undersøgte tilfælde, og forskellen ligger i, at Domstolens bedømmelse af den godtgjorte sikkerhed var forskellig fra sag til sag.

54. Årsagen til denne afvigelse skal utvivlsomt findes i det forhold, at genstandene for de enkelte domme var vidt forskellige. I sagen Kommissionen mod Spanien skulle Domstolen således tage stilling til den gylle, der blev produceret på en konkret landbrugsbedrift, mens den i sagen Kommissionen mod Italien skulle undersøge en national miljølovgivning.

55. Dette betød, at det i den første dom kunne fastslås, at det »fremgår [...] af sagens akter, at [gyllen] anvendes som landbrugsgødning[, at den] til dette formål spredes på bestemte jorder[, og at den] opbevares i en gylletank, indtil spredningen sker«¹⁷, og »[d]en person, som leder den pågældende bedrift, [altså ikke] søger [...] at skille sig af med gyllen, hvorfor denne ikke udgør affald i direktiv 75/442's forstand«¹⁸. Der er afgjort tale om en sag angående en konkret virkelighed, som er godtgjort i sagsakterne, og hvorpå Domstolen direkte har kunnet anvende de kriterier, som den har opstillet i sin praksis vedrørende de nødvendige betingelser for, at gylle kan anses for et biprodukt og ikke for affald.

56. Sagen Kommissionen mod Italien omhandlede derimod en abstrakt sag om generelle regler, hvori Domstolen fandt, at disse regler indebar en uacceptabel formodning, nemlig at jord og sten, der er opgravet, i visse situationer ikke udgør et restprodukt, men derimod et biprodukt, henset til deres mulige økonomiske udbytte.

57. Efter min opfattelse er disse afgørelser på ingen måde modstridende. Domstolen har i begge tilfælde henholdt sig til sin praksis vedrørende den påkrævede sikkerhed for, at der foreligger et ønske om, under nærmere bestemte vilkår, at foretage økonomisk udnyttelse af et materiale, som indehaveren heraf i modsat fald kan eller har pligt til at bortskaffe. Når dette ønske godtgøres, bliver det pågældende materiale et biprodukt. Forskellen ligger i, at det i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien var muligt at påvise, at der i den konkrete sag ikke forelå noget ønske om at »bortskaffe« gyllen, men derimod om at markedsføre den, mens det i dommen i sagen Kommissionen mod Italien blev fastslået, at den undersøgte nationale lovgivning indførte en generel formodning, som indebar, at det netop ikke var muligt at godtgøre et reelt ønske om at markedsføre et produkt som biprodukt, når dette i princippet skulle anses for et restprodukt.

58. Efter således at have fjernet den tvivl, der måtte foreligge angående ensartetheden og sammenhængen i Domstolens retspraksis på området, er det nu muligt at anvende denne på den foreliggende sag.

14 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 86, og i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 32, i begge tilfælde med henvisning til dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 26.

15 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 87, og i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 38, i begge tilfælde med henvisning til bl.a. dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, præmis 34-36.

16 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 90, og i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 46.

17 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 94.

18 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 94.

59. I det foreliggende tilfælde er det muligt at undgå den vanskelige opgave med at fastslå, om gylle objektivt set »er« eller ikke er affald, for det er indlysende, at der er tale om affald. Således defineres »affald« i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«. Specielt hvad angår gylle er det imidlertid ikke nødvendigt at efterprøve, om den er omfattet af det nævnte bilag, for i selve direktiv 75/442 defineres den udtrykkeligt som »affald«. Således fremgår det af artikel 2, stk. 1, litra [c]), at »iii) [...] følgende landbrugsaffald: fækalier [...]« falder uden for direktivets anvendelsesområde, »hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser«. Når lovgiveren har fundet det nødvendigt udtrykkeligt at udelukke fækalier fra anvendelsesområdet for direktiv 75/442, skyldes dette selvsagt, at de i modsat fald – henset til direktivets indhold og opbygning – uafværgeligt ville være omfattet af dets anvendelsesområde, eftersom der er tale om et materiale, der i sig selv udgør »affald«.

60. Herved bliver nogle af aspekterne i det af Supreme Court forelagte »indledende« spørgsmål irrelevante, idet det er ufornuddent at tage stilling til, om gylle er »affald[, som] skal klassificeres efter objektive kriterier som dem, der er opstillet i Den Europæiske Unions Domstols praksis« (indledende spørgsmål). Gylle er objektivt set affald, eftersom dette er fastsat i netop direktiv 75/442.

61. Spørgsmålet er således ikke, om gylle er »affald«, men derimod, om den rent funktionelt kan være andet end det, samt på hvilken måde og på hvilke betingelser. Med andre ord angår den forelagte problemstilling, om gyllen rent funktionelt vil kunne anses for et »biprodukt«.

62. Dette kan i henhold til Domstolens praksis kun lade sig gøre, såfremt det godtgøres, at man »ønsker at udnytte eller markedsføre [gyllen] – herunder i givet fald til brug for andre erhvervsdrivende end den, som fremstillede de[n] – på for indehaveren fordelagtige vilkår i en senere proces, på den betingelse at denne genanvendelse er sikker, ikke nødvendiggør forudgående forarbejdning og sker i en kontinuerlig fremstillings- eller anvendelsesproces«¹⁹.

63. Hvis det afgørende kriterium for at kvalificere et stof som »affald« er ønsket om eller nødvendigheden af at »bortskaffe« det, sådan som det fremgår af ovenstående, er det grundlæggende kriterium for at kvalificere »affald« som et »biprodukt« ønsket om at »genanvende« det ved udnyttelse eller markedsføring heraf.

64. Dette andet ønske, som er det, der er relevant for den foreliggende sag, skal naturligvis tage sigte på en korrekt og hensigtsmæssig anvendelse, dvs. at det skal opfylde de fastsatte betingelser i den lovgivning, der i hvert enkelt tilfælde er gældende for udnyttelse af goder, som kan gøres til genstand for handel. Navnlig skal der være tale om en sikker anvendelse, sådan som det fastslås i ovennævnte præmis i dommen i sagen Kommissionen mod Italien.

65. Dermed er vi nået frem til kernen i det første spørgsmål: Hvem skal godtgøre ønsket om genanvendelse – og med hvilken grad af sikkerhed – for at affald kan anses for et biprodukt?

66. Efter min opfattelse skal affaldets indehaver føre bevis for ønsket om genanvendelse, og beviset skal med tilstrækkelig sikkerhed kunne fjerne enhver rimelig tvivl om risikoen for, at affaldet kommer til at undergå en uhensigtsmæssig eller ulovlig behandling.

19 — Dommen i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 38.

67. Hvad angår første del af ovenstående påstand anser jeg det for logisk, at det kun er affaldets indehaver, som kan bevise, at vedkommende ønsker om at genanvende det. Årsagen er indlysende: Der er tale om at godtgøre et ønske, som kun kan være vedkommendes egen. Beviset for en sådan påstand kan imidlertid ikke udelukkende støttes på en vurdering af hensigter. Hvis gyllens indehaver opfylder de af medlemsstaten fastsatte betingelser for at anvende gylle som gødning, har han godtgjort, at han ikke ønsker at bortskaffe affald, men derimod at markedsføre et biprodukt.

68. Det tilkommer således medlemsstaten at fastsætte betingelserne for den hensigtsmæssige anvendelse af affald, der kvalificeres som et biprodukt. Ligeledes tilkommer det medlemsstaten at vælge, hvilke bevismidler der er nødvendige, for at den interesserede part kan godtgøre sit ønske. I denne forbindelse er Domstolens praksis vedrørende godtgørelse af viljen til at skille sig af med affald fuldt ud anvendelig. For lige så vel som »direktiv [75/442] ikke indeholder noget anvendeligt afgørende kriterium til påvisning af, om indehaveren har til hensigt at skille sig af med det pågældende stof eller den pågældende genstand«²⁰, er dette heller ikke tilfældet i forbindelse med ønsket om at genanvende affald, hvorfor det ligeledes i denne forbindelse må vedkendes, at »medlemsstaterne, når der ikke foreligger fællesskabsbestemmelser på området, [er] frit stillet med hensyn til valget af de bevismidler, der kræves for de forskellige forhold, der defineres i de direktiver, som de gennemfører, idet fællesskabsrettens virkning dog ikke må begrænses«²¹. Samme løsning foreskrives i øvrigt i artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 i tilfælde af, at der ikke er fastsat et kriterium på fællesskabsplan, som gør det muligt at fastslå, om affald er ophørt med at være affald²².

69. Med hensyn til, i hvor høj grad der kan kræves sikkerhed for ønsket, mener jeg som nævnt, at målsætningen bør være at udelukke enhver rimelig tvivl om, at det materiale, der ønskes anvendt som et biprodukt, som følge af en uhensigtsmæssig behandling kan ende med at blive behandlet som affald, som affaldets indehaver skiller sig af med på uhensigtsmæssig vis.

70. Beviset for sikkerheden af ønsket må nødvendigvis omfatte en garanti for, at affaldets indehaver nøje efterkommer de betingelser, der er fastsat for dets anvendelse som biprodukt. Med andre ord er indehaverens ønske om at udnytte affaldet kommercielt tilstrækkelig godtgjort, hvis han kan påvise, at han er i stand til at gøre dette i henhold til den fastsatte lovgivning på området.

71. Disse betingelser skal være af en sådan art, at det – når iagttagelsen heraf er sikret – er muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om indehaverens evne til at håndtere affaldet med den fornødne sikkerhed, såfremt det alligevel ikke gøres til genstand for den ønskede kommercielle anvendelse (dvs. hvis det fortsætter med at være affald), og om opfyldelsen af forpligtelserne i forbindelse med den pågældende anvendelse.

72. Nærmere bestemt skal de pågældende betingelser være dem, der i forbindelse med formaliseringen af Domstolens retspraksis på området som nævnt er blevet konkretiseret i artikel 5 i direktiv 2008/98, dvs. at det skal være »sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes, [at det/den] kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis, [at det/den] fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og [at] videreanvendelse er lovlig, dvs. at [det/den] lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed«.

20 — Dommen i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 44.

21 — Dommen i sag C-194/05, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 44, med henvisning til dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 41, og af 11.11.2004, sag C-457/02, Niselli, Sml. I, s. 10853, præmis 34.

22 — Jf. dom af 7.3.2013, sag C-358/11, Lapin Luonnonsuojelupiiri, præmis 55 og 56.

73. Som en første mellemliggende konklusion mener jeg, at det må påhvile den producent af gylle, der tilstræber, at gylle ikke skal anses for affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivet, at føre bevis for sit »ønske« om at markedsføre gyllen som gødning, samt at dette bevis skal være tilstrækkelig sikkert til at fjerne enhver rimelig tvivl om risikoen for en u hensigtsmæssig anvendelse heraf. Dette »ønske« anses navnlig for godtgjort med den fornødne sikkerhed, hvis de betingelser, der er fastsat i lovgivningen vedrørende gylles anvendelse som gødning, er opfyldt, og det påhviler derfor den nationale ret at afgøre, om disse betingelser er tilstrækkelige til uden begrundet tvivl at sikre, at der vitterligt er tale om anvendelse som gødning, dvs. at anvendelsen ikke blot svarer til bortskaffelse af affald.

74. Dette leder os til gennemgangen af det andet af de af Supreme Court forelagte spørgsmål, nemlig problemstillingen med hensyn til de fastsatte specifikke betingelser, og navnlig med hensyn til ansvaret for den manglende opfyldelse af lovgivningen vedrørende håndtering og overvågning af affald, dvs. de bestemmelser, hvis overholdelse i sidste ende er afgørende for, at gyllen kan ændre status fra affald til biprodukt.

75. Som nævnt ovenfor i punkt 46, er det imidlertid nødvendigt først at fastslå, hvilken præcise lovgivning, hvis manglende overholdelse fører til iværksættelsen af den ansvarsordning, der betvivles af den forelæggende ret.

C – Det tredje spørgsmål

76. Det tredje spørgsmål volder efter min opfattelse ikke de store problemer.

77. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442 falder fækalier – blandt andre materialer og stoffer – uden for det pågældende direktivs anvendelsesområde, »hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser«.

78. Det handler derfor om at fastslå, om der i det foreliggende tilfælde findes sådanne »andre bestemmelser«. I 1999 var den fællesskabslovgivning, som måske kunne have opfyldt denne funktion, dvs. direktiv 91/676 om nitrater, som indeholder en selvstændig ordning for håndtering af affald, endnu ikke gennemført i Irland, ligesom forordning nr. 1774/2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter heller ikke var blevet vedtaget endnu. Som anført af Supreme Court, fandtes der ingen national lovgivning, som kunne anses for sådanne »andre bestemmelser«.

79. Følgelig skal hovedsagen løses under anvendelse af direktiv 75/442.

80. Som Donal Brady har anført, kan det forhold, at Irland ikke havde gennemført direktiv 91/676, ikke indebære, at medlemsstaten kan påberåbe sig sin manglende opfyldelse af pligten til at gennemføre direktivet som begrundelse for ikke at anvende dette til fordel for privatpersoner. Selv om dette er korrekt, er det ikke desto mindre sandt, at der i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442 henvises til materialer, som er »undergivet andre bestemmelser«, hvilket nødvendigvis må forstås således, at denne »dækning« skal svare til dækningen i dette direktiv for så vidt angår såvel dens rækkevidde og omfang som dens indvirkning på det garanterede beskyttelsesniveau. Hvad angår direktiv 91/676 er der efter min opfattelse ikke tilstrækkelig ækvivalens med direktiv 75/442 med hensyn til omfanget af direktivets anvendelsesområde, idet sidstnævnte direktiv, som Kommissionen har anført, finder anvendelse på medlemsstaternes samlede område, mens førstnævnte direktiv vedrører særlige »sårbare zoner«, hvorpå der findes eller gennemløber nærmere bestemte typer vand. Ovenstående er med forbehold af de bemærkninger, der fremføres nedenfor i forbindelse med besvarelsen af Supreme Courts andet spørgsmål.

81. Som mellemliggende konklusion mener jeg således ikke, at gylle, under den foreliggende sags omstændigheder, som udgangspunkt falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 75/442, hvilket sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, eftersom der ikke findes anden lovgivning, der er anvendelig herpå.

D – Det andet spørgsmål

82. Den forelæggende ret spørger, om medlemsstaterne kan holde gylleproducenten ansvarlig for tredjemands anvendelse af den gylle, som producenten har overdraget til denne med henblik på anvendelse som gødning. Dette er i virkeligheden det centrale spørgsmål i denne sag, og ikke mindst i hovedsagen.

83. Parterne er enige om, at medlemsstaterne kan indføre systemer, som sikrer en korrekt miljømæssig håndtering af gylle, men spørgsmålet er, om de må gøre det på de betingelser, der er fastsat i den irske lovgivning. Disse betingelser relativiseres af EPA, som anfører, at det ikke handler om at holde producenten ansvarlig for tredjemands adfærd, men snarere at tvinge vedkommende til at holde øje med, at gyllen anvendes korrekt, og til at ophøre med at levere gylle til dem, der anvender den på uhensigtsmæssig vis.

84. Hvis det forstås som en pligt til at afholde sig fra at levere gylle i form af gødning til dem, der ikke opfylder de objektive betingelser, som producenten har pligt til at gøre gældende, vil dennes ansvar vedrøre egne handlinger, og dermed fjernes enhver betænkelighed vedrørende kravet om objektivt ansvar for tredjemands handlinger.

85. For klarhedens skyld finder jeg det hensigtsmæssigt atter at gengive de i hovedsagen omtvistede krav fra EPA:

»a) forud for salget af enhver form for gødning at udpege alle arealer, som ikke besiddes, ejes eller kontrolleres af ham, og hvorpå gødningen vil blive anvendt

[...]

c) at sikre, at køberen af gødningen ikke spreder den ud på arealer, som ikke besiddes, ejes eller kontrolleres af denne

[...]

f) at overvåge, hvordan gødningen anvendes af de personer, der køber den til brug på deres jord, og at anvise, hvordan den skal anvendes

g) at overvåge overfladevand, der passerer områder, hvorpå gødningen anvendes, dvs. områder, som ikke er underlagt appellants kontrol

h) at overvåge brønde på arealer, hvor gødningen spredes, dvs. på arealer, som ikke er underlagt appellants kontrol

i) til enhver tid at føre et register over gødningens anvendelse, som EPA kan få adgang til

[...]«.

86. Efter min opfattelse udgør disse betingelser mere end blot en pligt til ikke at sælge gylle til dem, der ikke er i stand til at anvende denne som gødning. Nogle af disse betingelser – litra c) og f) – pålægger producenten en pligt til at overvåge tredjemands adfærd, mens andre – litra g) og h) – pålægger ham at udøve en kontrol med fysiske forhold i forbindelse med anvendelsen af gyllen, der langt fra kan anses for et rimeligt krav.

87. Efter min opfattelse er det ganske vist på sin plads at kræve, at gylleproducenten kun sælger gylle til dem, der opfylder bestemte objektive betingelser, som er nødvendige for at sikre, at gyllen anvendes korrekt, men opfyldelsen af disse betingelser skal, uanset hvor vanskelige de er, til enhver tid kunne godtgøres af den pågældende køber ved hjælp af en relevant godkendelse udstedt af den kompetente myndighed. I modsat fald vil kravet til producenten om at kontrollere forhold og adfærd, som ligger uden for dennes rækkevidde, svare til, at handelen med gylle som gødning umuliggøres, eller i givet fald kun tillades under sælgerens ansvar (hvad enten det er civilt, administrativt eller strafferetligt) for tredjemands fremtidige adfærd.

88. Det første scenarie ville ikke fuldt ud stemme overens med tanken bag direktiv 75/442. Det fremgår nemlig af den i retspraksis foretagne fortolkning heraf, at der ikke tilstræbes et fuldstændigt forbud mod handel med gylle, men snarere at denne handel organiseres på en sådan måde, at beskyttelsen af miljøet sikres (på rimelig og forholdsmæssig vis). Det andet scenarie ville med større sikkerhed indebære en tilsidesættelse af EU's grundlæggende retsprinsipper og en krænkelse af visse af de herved sikrede rettigheder.

89. Blandt disse principper findes de retsstatslige principper om retssikkerhed og om forbud mod offentlige myndigheders vilkårlige afgørelser, som danner grundlag for Unionen (artikel 2 TEU), idet, når alt kommer til alt, udstedelsen af den nødvendige tilladelse til at markedsføre et produkt vil være underlagt så urimelige betingelser, at det ender med at svare til et forbud, uden at der således foreligger den klarhed, der som minimum kan kræves i forbindelse med afgrænsningen af omfanget af, hvad der er forbudt, og hvad der er reguleret ved lov.

90. Blandt rettighederne skal først og fremmest nævnes alle dem, der ligger til grund for legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf i henhold til artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Fælles for alle disse rettigheder er nemlig, at de bygger på retten til kun at svare for sine egne handlinger eller for handlinger udført af dem, for hvem man har det juridiske ansvar. Dette udelukker, at der i en sag som den foreliggende kan opstilles betingelser, hvis opfyldelse ikke er mulig uden risiko for at ifalde ansvar for en adfærd udvist af tredjemand, med hvem der udelukkende foreligger et handelsforhold. Ganske vist er det i henhold til retspraksis muligt at holde nogen ansvarlig for tredjemands handlinger, når der er tale om en arbejdsgiver, og overtrædelserne begås af dennes ansatte eller tilknyttede personer²³, men i den foreliggende sag mangler netop det tilknytningsforhold, som ligger til grund for denne retspraksis. Således foreligger der udelukkende et handelsforhold mellem gylleproducenten og den part, der køber gyllen med henblik på at anvende den som gødning.

91. Dernæst skal nævnes selve ejendomsretten, henset til, at der i den irske lovgivning opstilles nogle betingelser for markedsføring af gylle, som stiller producenten i et urimeligt dilemma: Enten skal han bortskaffe gyllen og derved påtage sig den økonomiske byrde, der er forbundet hermed, eller også skal han markedsføre gyllen med en ikke ubetydelig risiko for at ifalde ansvar for tredjemands adfærd, som muligvis vil være dækket af en forsikring, og som derved ligeledes vil påføre ham en væsentlig udgift. I begge tilfælde krænkes producentens ejendomsret utvivlsomt, når han pålægges økonomiske byrder med negative indvirkninger på sin egenkapital til følge. Vi har således at gøre med et

23 — Jf. dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 16-20, bekræftet for nylig i dom af 9.2.2012, sag C-210/10, Urbán, præmis 47.

»uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb«, som krænker en grundlæggende rettighed²⁴, når fastsættelsen af nogle mindre urimelige betingelser ville have gjort det muligt for producenten at finde en økonomisk løsning for gyllen ved at behandle den på en måde, som ikke i alle tilfælde ville indebære en udgift, men som derimod under visse forudsætninger ville kunne generere en indtægt.

92. Kort sagt pålægger den irske lovgivning gylleproducenten urimelige betingelser for at genanvende gylle som gødning. Det er uforholdsmæssigt at pålægge producenten at kontrollere bestemte forhold vedrørende tredjemands adfærd, når denne kontrol i virkeligheden kun kan udøves af de offentlige myndigheder, og at alternativet ved manglende opfyldelse heraf er, at producenten holdes personligt ansvarlig for den pågældendes adfærd.

93. Jeg skal i denne forbindelse henvise til EPA's påstand om, at de omtvistede nationale bestemmelser ikke har til formål at holde producenten direkte ansvarlig for tredjemands handlinger, men derimod at tvinge ham til kun at sælge sin gylle til personer, der på korrekt vis vil anvende denne som gødning. Uanset om dette kan være den ånd, hvori de nævnte bestemmelser anvendes i praksis – sådan som det fremgår af High Courts betragtninger i præmis 38-43 i dens bedømmelse af appellen – er sagen den, at det i lyset af deres ordlyd fuldt ud er muligt at anvende disse bestemmelser på en anden måde, som ligger tættere op ad hensigten om at indføre et reelt krav om personligt ansvar for tredjemands adfærd. Eftersom Domstolen først og fremmest skal henholde sig til ordlyden af den nationale bestemmelse og ikke til de måder, hvorpå den måtte være blevet anvendt, mener jeg, at Domstolen skal anvende den fortolkning, som umiddelbart kan udledes af ordlyden, navnlig når indholdet af den omtvistede bestemmelse i det foreliggende tilfælde umiddelbart leder tankerne hen på et strengt personligt ansvar for tredjemands adfærd.

94. Ganske vist kan det ikke benægtes, at beskyttelsen af miljøet objektivt set sikres fuldt ud på denne måde. Dette må dog ikke være den endelige virkning af en bestemmelse, hvis formål ikke formelt set er at ulovliggøre handelen med gylle, men derimod blot at regulere den.

95. Noget helt andet er, at EU-retten ikke fastsætter et forbud mod anvendelsen af gylle som gødning, men tværtimod nævner en sådan anvendelse som en reguleret aktivitet, sådan som det fremgår af direktiv 91/676. Som nævnt i punkt 80, finder direktiv 91/676 – til forskel fra direktiv 75/442 – ikke anvendelse på medlemsstaternes samlede område, men vedrører derimod særlige »sårbare zoner«. Det kan under alle omstændigheder ikke afvises, at Donal Bradys bedrift befinder sig i en af disse »sårbare zoner«, og at den dermed er omfattet af direktiv 91/676 og de deri fastsatte betingelser for anvendelse af gødning. Således var den lovgivningsmæssige situation i Irland på tidspunktet for de omtvistede omstændigheder i hovedsagen en følge af den manglende gennemførelse af et direktiv, som – i fald det var blevet behørigt gennemført – kunne have omfattet Donal Bradys aktivitet, som dermed ville være blevet underlagt mere forholdsmæssige og rimelige betingelser end dem, der følger af den nationale lovgivning.

96. Selv hvis direktiv 91/676 ikke fandt direkte anvendelse på Donal Bradys tilfælde, ville direktivets gennemførelse i irsk ret under alle omstændigheder have givet de nationale retter mulighed for at råde over et regelsæt vedrørende gødning, som bredt fortolket ville kunne finde anvendelse på omstændigheder, der materielt set kan sammenlignes med de omstændigheder, der er omfattet af det pågældende direktiv.

97. Følgelig mener jeg, som en sidste mellemliggende konklusion, at det ikke er foreneligt med EU-retten, at en medlemsstat stiller krav om, at en producent, der sælger gylle som gødning til tredjemand, skal holdes personligt ansvarlig for sidstnævntes overholdelse af EU's regler vedrørende overvågning af affald og/eller gødningsstoffer.

24 — Jf. ordlyden i dom af 10.7.2003, forenede sager C-20/00 og C-64/00, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, Sml. I, s. 7411, præmis 68.

VII – Forslag til afgørelse

98. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Det påhviler gylleproducenten at godtgøre sit ønske om at anvende gyllen som gødning med tilstrækkelig sikkerhed til at fjerne enhver rimelig tvivl om risikoen for en uberettiget anvendelse heraf. Dette ønske anses for godtgjort, såfremt de betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning vedrørende udnyttelse af gylle som gødning, er opfyldt, og det påhviler derfor den nationale ret at afgøre, om disse betingelser er tilstrækkelige til, at det uden begrundet tvivl kan sikres, at anvendelsen af gødningen ikke svarer til bortskaffelse af affald.
- 2) Under den foreliggende sags omstændigheder falder gylle ikke uden for anvendelsesområdet for direktiv 75/442, idet der ikke findes andre bestemmelser, der er anvendelige herpå.
- 3) Det er ikke foreneligt med EU-retten, at en medlemsstat holder en gylleproducent ansvarlig for køberens overholdelse af de betingelser, der skal sikre, at anvendelsen af gyllen som gødning ikke er til skade for miljøet, som forudsætning for, at den pågældende gylle rent funktionelt kan miste sin karakter af »affald« for i stedet at blive anset for et »biprodukt«.