



## Határozatok Tára

PEDRO CRUZ VILLALÓN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2013. május 16.<sup>1</sup>

**C-113/12. sz. ügy**

**Donal Brady**  
**kontra**  
**Environmental Protection Agency**

(a Supreme Court [Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet — A 75/442/EGK irányelv és a 91/156/EGK irányelv — A »hulladék« fogalma — Sertéstenyésztő üzem által előállított sertéshígtrágya — Tárolás a trágyaként történő felhasználásig — Hulladékként történő minősítés — Melléktermékként való minősítés — Bizonyítási teher — Az előállító személyes felelőssége a hulladékok felügyeletére vonatkozó uniós jog olyan harmadik személyek általi megsértése miatt, akik a sertéshígtrágyát földjeiken trágyaként használják — A 91/676/EGK irányelv átültetésének hiánya — Az uniós jog alapvető elvei — Alapvető jogok — Arányosság”

1. A Supreme Court számos kérdést terjeszt a Bíróság elé a „hulladék” 75/442 irányelv<sup>2</sup> szerint értelmezett fogalmával kapcsolatban egy olyan bírósági eljárás keretében, amelyben a sertéstenyésztő üzemből keletkező hígtrágya trágyaként történő értékesítésének engedélyezéséhez a sertéstenyésztő számára előírt feltételeket vitatják. E kérdés jelentőségén túl, különösen a tekintetben, hogy lehetővé kell tenni, hogy a Bíróság pontosítsa azon feltételekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, amelyek által a „hulladék” „melléktermékké” válhat, a jelen eljárásban felvetődik egy olyan kérdés is, amely túlmutat a 75/442 irányelv szűken értelmezett alkalmazási körén, és amint azt később látni fogjuk, az uniós jog általános elveinek, és különösen az alapvető jogok biztosításának területére tartozik.

2. Valójában a jelen eljárásban felvetett érdemi probléma a hígtrágyát értékesítőre a trágyát vásárló általi esetlegesen nem megfelelő felhasználás tekintetében telepíthető felelősségről szól. E kérdéshez kapcsolódik, hogy a tagállamok mennyiben írhatnak elő feltételeket a hulladékok forgalmazásának szabályozásával kapcsolatban, amelyek akár e kereskedelem tilalmához vezethetnek, vagy aránytalan és önkényes feltételektől tehetik azt függővé. Minderre egy olyan helyzetben kerül sor, amelyben a 91/676 irányelv<sup>3</sup> átültetésének hiányában nem alkalmazható a hígtrágya trágyaként való használatára is kiterjedő szabályozás.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — A hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

3 — A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv (HL L 375., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.).

## I – Jogi háttér

### A – Az uniós szabályozás

1. A hulladékokról szóló 75/442 irányelv

3. A 75/442 irányelv 1. cikke a) pontjának az alapügy időpontjában hatályos változata a következőképpen rendelkezett<sup>4</sup>:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »hulladék«: az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”

4. Ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében nem tartoznak az irányelv hatálya alá a következő hulladékok, „amennyiben ezekre külön jogszabályok vonatkoznak”:

„[...]”

iii. állati tetemek és a következő mezőgazdasági hulladékok: trágya és más természetes, nem veszélyes anyagok, amelyeket a növénytermesztésben és állattenyésztésben használnak; [...]”

5. A hivatkozott irányelv 8. cikke értelmében:

„A tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bármely hulladékbirtokos:

- átadja hulladékát kezelésre egy magán- vagy közületi hulladékgyűjtőnek, vagy egy olyan vállalkozásnak, aki a II. A. vagy II. B. mellékletben felsorolt műveleteket végzi; vagy
- maga hasznosítsa vagy ártalmatlanítsa a hulladékát ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban.”

6. Az irányelv 9. és 10. cikke előírta, hogy az ugyanezen irányelv II. A. és II. B. mellékletében felsorolt hulladékártalmatlanítást és -hasznosítást végző létesítmények és vállalkozások tevékenysége engedélyköteles.

7. A 75/442 irányelv 15. cikke a következőképpen rendelkezett:

„A »szennyező fizet« elvvel összhangban a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket az alábbiak viselik:

- a hulladékbirtokos, aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek vagy a 9. cikk értelmében vett vállalkozásnak; és/vagy
- az előző birtokosok vagy azon termék gyártója, amelyből a hulladék származik.”

4 — Az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelv (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.).

## 2. A nitrátokkal kapcsolatos 91/676 irányelv

8. 1. cikkének értelmében a 91/676 irányelv célja „a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vagy indukált vízszennyezés csökkentése”, és „a további ilyen vízszennyezés megelőzése”.

9. A 91/676 irányelv 3. cikkének első két bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok az I. mellékletben felsorolt kritériumok szerint jelölik ki azokat a vizeket, amelyek a szennyezés által érintettek vagy érintettek lehetnek, ha az 5. cikk szerinti intézkedések nem valósulnak meg.

(2) A tagállamok legkésőbb az irányelvről szóló értesítést követő két éven belül veszélyeztetett területként jelölnék ki minden olyan ismert földterületet területükön, amely az (1) bekezdés szerint meghatározott vizekbe szivároztatja a vizet, és hozzájárul annak szennyezéséhez. Hat hónapon belül tájékoztatják a Bizottságot e kezdeti kijelölésről.”

10. Ugyanezen irányelv 4. cikke értelmében:

„(1) Abból a célból, hogy minden vízre általános szintű szennyezés elleni védelmet biztosítsanak, az ezen irányelvről szóló értesítéstől számított két éven belül a tagállamok:

- a) a helyes mezőgazdasági gyakorlatról egy szabályzatot vagy szabályzatokat hoznak létre, amelyet (amelyeket) a gazdák önkéntes alapon alkalmaznak, és mely(ek)nek legalább a II. A. mellékletben említett tételeket lefedő rendelkezéseket kell tartalmaznia;<sup>5</sup>
- b) ahol szükséges, létrehoznak egy, a gazdák képzéséről és tájékoztatásáról is rendelkezéseket magában foglaló programot a helyes mezőgazdasági gyakorlat alkalmazásának elősegítésére.

(2) A tagállamok benyújtják a helyes mezőgazdasági gyakorlatról szóló szabályzatuk részleteit a Bizottságnak, és a Bizottság az e szabályzatokról kapott információkat a 11. cikkben meghatározott jelentésbe foglalja. A kapott információk alapján a Bizottság, ha szükségesnek találja, megfelelő javaslatokat tehet a Tanácsnak.”

11. Ugyanezen irányelv 5. cikke kötelezettséggé elírja a tagállamok számára, hogy alkossanak cselekvési programokat a veszélyeztetett területek tekintetében. Az említett programoknak kötelező jellegű rendelkezésként tartalmazniuk kell a helyes mezőgazdasági gyakorlatról szóló szabályzatban vagy szabályzatokban rögzített, és az említett irányelv III. mellékletében meghatározott azon intézkedéseket, amelyek megállapítják azokat az időszakokat, amikor tilos bizonyos trágyák alkalmazása, illetve rendelkeznek a szervestrágyát tároló tartályok kapacitásával, a trágyázószernek használatának módjaival, valamint a szervestrágya nitrogéntartalom alapján felhasználható legnagyobb mennyiségével kapcsolatban.

5 — A II. melléklet A. pontja hivatkozik a trágyázásra alkalmatlan időszakokra, a trágya bizonyos területeken történő használatának feltételeire, a szervestrágyatároló tartályok kapacitására és kialakítására, illetve az annak megakadályozására tett intézkedésekre, hogy a szervestrágyát és a tárolt növényi anyagokból (mint a silótakarmány) származó szennyvizet tartalmazó folyadékok bevezetés vagy beszívárgás által a felszín alatti vízbe és felszíni vízbe kerülve vízszennyezést idézzenek elő, valamint a termőföldön történő alkalmazás eljárásaira, beleértve mind a műtrágya, mind az állati trágya szétterítésének azt a gyakoriságát és egyenletességét, amely biztosítja a vízbe kerülő tápanyagvesztés elfogadható szinten tartását.

3. A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61 irányelv<sup>6</sup>

12. A 96/61 irányelvet a 2008/1 irányelv<sup>7</sup> kodifikálta és helyezte hatályon kívül, amelyet a 2010/75 irányelv<sup>8</sup> helyezett hatályon kívül és váltott fel. Az irányelv 1. cikke értelmében az irányelv célja arra irányult, hogy „az I. mellékletben felsorolt tevékenységekből származó környezetszennyezés integrált megelőzését és csökkentését valósítsa meg. Olyan intézkedéseket határoz meg, amelyeket a fent említett tevékenységekből származó szennyező anyagok kibocsátásának megelőzésére, vagy ahol az nem lehetséges, a levegőbe, a vízbe vagy a talajba történő kibocsátások csökkentésére dolgoztak ki, beleértve a hulladékokkal kapcsolatos intézkedéseket, a környezet egészének magas szintű védelme érdekében, a 85/337/EGK irányelv és az egyéb vonatkozó közösségi rendelkezések sérelme nélkül.”

13. Az irányelv I. mellékletének 6.6 pontja kifejezetten utalt a sertés intenzív tenyésztésére szolgáló azon létesítményekre, amelyek több mint 750 férőhellyel rendelkeznek tenyészkoca számára.

14. Az említett irányelv 3. cikkének c) pontja értelmében, „a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az illetékes hatóságok biztosítsák a létesítmények üzemeltetésének alábbi módját: [...] c) a hulladék keletkezését elkerülik a 75/442/EGK irányelvnek megfelelően; ahol hulladék keletkezik, azt hasznosítják, vagy, ahol műszakilag vagy gazdaságilag nem lehetséges, úgy ártalmatlanítják, hogy elkerüljék vagy csökkentsék a környezetre gyakorolt bármilyen hatást”.

15. Az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerint „amennyiben szükséges, az engedély megfelelő követelményeket tartalmaz a talaj és a felszín alatti víz védelmének biztosítására, és intézkedéseket a létesítmény által termelt hulladék kezelésére”.

4. A nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi előírások megállapításáról szóló 1774/2002 rendelet<sup>9</sup>

16. A rendelet célja annak biztosítása volt, hogy a tagállamok olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek biztosítják, hogy meghatározott típusú állati melléktermékeket csak bizonyos engedélyezett láncolaton keresztül ártalmatlanítanak és használnak fel, és különösen, amelyek lehetővé teszik, hogy kizárólag olyan állati melléktermékek kerülhessenek be a táplálékláncba, amelyek nem jelentenek állat- és közegészségügyi veszélyt. E rendeletet az 1069/2009/EK rendelet<sup>10</sup> hatályon kívül helyezte, és annak helyébe lépett.

B – *A nemzeti szabályozás*

17. Az Environmental Protection Act 1992 (a környezetvédelemről szóló 1992. évi törvény, a továbbiakban: 1992. évi törvény) létrehozta az Environmental Protection Agencyt (környezetvédelmi hivatal, a továbbiakban: EPA), amelynek feladatai közé tartozik a „tevékenységek környezetvédelmi szempontú engedélyezése, szabályozása és ellenőrzése” (az 52. cikk (1) bekezdésének a) pontja).

6 — A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv (HL L 257., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.).

7 — A 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 8. o.).

8 — A 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 334., 17. o.).

9 — A 2002. október 3-i 1774/2002 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 273., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 37. kötet, 92. o.).

10 — A 2009. október 21-i 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 300., 1. o.).

18. A Waste Management Act 1996 (a hulladékgazdálkodásról szóló 1996. évi törvény, a továbbiakban: 1996. évi törvény) című jogszabályt többek között a 91/156 irányelvvel módosított 75/442 irányelv átültetése érdekében fogadták el. 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) E törvény alkalmazásában hulladék az első mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó anyag vagy tárgy, illetve amíg az európai hulladékkatalógusba fel nem veszik, olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles, továbbá minden olyan tárgyról vagy anyagról, amelytől megváltak, vagy amelyet más módon hulladékként kezeltek, az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy az hulladék. [...]

(3) E törvény alkalmazásában a hulladék tekintetében »ártalmatlanítás« minden, a harmadik mellékletben meghatározott tevékenység, és a »hulladékártalmatlanítási tevékenység« fogalmát is ennek megfelelően kell értelmezni.

(4) E törvény alkalmazásában, a hulladék tekintetében »hasznosítás« minden olyan tevékenység, amelyet a hulladék részben vagy egészben való visszanyerése, újrafeldolgozása vagy újrafelhasználása érdekében végeznek, továbbá a visszanyeréshez, újrafeldolgozáshoz vagy újrafelhasználáshoz kapcsolódó bármilyen tevékenység, beleértve a negyedik mellékletben szereplő valamennyi tevékenységet, és a »hulladékhasznosítási tevékenység« fogalmát is ennek megfelelően kell értelmezni.”

19. Az 1996. évi törvény 51. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint:

„A b) pontnak megfelelően hulladékengedély [...] nem írható elő állati vagy szárnyas eredetű, trágya vagy hígtrágya formáját öltő fekália [...] hasznosításához [...]”.

20. A 1992. évi törvény integrált környezetszennyezés-csökkentési engedélyezési rendszert alakított ki, amely nagymértékben hasonló a 96/61 irányelv által kialakított rendszerhez. Írország a 96/61 irányelvet a Protection of the Environment Act 2003 (a környezetvédelemről szóló 2003. évi törvény, a továbbiakban: 2003. évi törvény) révén ültette át. Ennélfogva a jelen ügyben szereplő engedélyt nem a 96/61 irányelv alkalmazása érdekében elfogadott nemzeti intézkedések alapján adták meg.

## II – A tényállás

21. Az alapeljárás felperese sertéstenyésztő üzemet működtet Írországban. Bár fő tevékenysége a sertéstenyésztés, az említett üzem melléktermékeként keletkező sertéshígtrágyát is hasznosítja, amelyet más mezőgazdasági termelőknek értékesít trágyaként történő felhasználás céljából.

22. Mivel a megművelt területek hígtrágyával való trágyázása szezonális tevékenység, a hígtrágyát bizonyos ideig a felperes mezőgazdasági üzemében kell tárolni, amíg el nem szállítják más mezőgazdasági termelőkhez. 1999-ben az EPA engedélyt adott a felperesnek a létesítmények bővítésére és a hígtrágya értékesítésére. A felperes számára az említett engedély kifejezetten előírja annak biztosítását, hogy a mezőgazdasági termelők a sertéshígtrágyát a meghatározott feltételeknek szigorúan megfelelő módon használják fel.

23. A hivatkozott feltételek között szerepel a „Hulladékgazdálkodás” elnevezésű feltétel, amely a felperes számára többek között az alábbi kötelezettségeket írja elő:

„a) bármilyen trágya értékesítését megelőzően azonosítson minden, nem az ő birtokában, tulajdonában vagy felügyelete alatt álló földterületet, amelyen a trágyát használni fogják;

[...]

- c) biztosítsa, hogy a trágya megvásárlója nem teríti azt olyan földterületeken, amelyek nincsenek a vásárló birtokában, tulajdonában vagy felügyelete alatt;

[...]

- f) kísérje figyelemmel a trágya azon személyek általi felhasználását, akik azt a földjeiken való felhasználás érdekében megvásárolták, valamint adjon útmutatást a felhasználás módját illetően;
- g) kísérje figyelemmel az azokon a területeken áthaladó felszíni vizeket, amelyeken a trágyát alkalmazták, vagyis azokon a helyeken, amelyek nem állnak a fellebbező felügyelete alatt;
- h) kísérje figyelemmel azokat a kutakat, amelyek azokon a területeken találhatóak, amelyeken a trágyát terítették, vagyis azokon a földterületeken, amelyek nem állnak a kérelmező felügyelete alatt;
- i) folyamatosan vezessen nyilvántartást a trágya felhasználásáról, annak érdekében, hogy az EPA ellenőrizni tudja azt.”

24. A felperes fellebbezést nyújtott be az EPA által megadott engedéllyel szemben a High Courtohoz, amely az alapeljárás felperese kérelmének elutasításáról határozott, aki ezt követően a Supreme Courtohoz fordult, amely bíróság a jelen [előzetes döntéshozatal iránti] kérelem előterjesztője.

25. A Supreme Court álláspontja szerint az alapeljárásban a felek közötti vita tárgyát az alábbi kérdések képezik:

- a) a sertéshígtrágya i. önmagában hulladéknak minősül-e, vagy ii. csak bizonyos körülmények között minősül hulladéknak, és iii. milyen szempontokat kell alkalmazni az ilyen körülmények értékeléséhez;
- b) a felperes engedélyére vonatkozó feltételek között szerepelhetnek-e olyan feltételek, amelyek előírják számára, hogy felügyelje azon mezőgazdasági termelők tevékenységét, amelyek részére a sertéshígtrágyát trágyaként értékesíti.

### III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

26. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövege a következő:

„A »hulladék« uniós jogi fogalmának pontosan körülírt értelmezése hiányában valamely tagállam a nemzeti joga alapján kötelezheti-e a sertéshígtrágya előállítóját annak megállapítására, hogy az nem hulladék, vagy a hulladék minősítését olyan jellegű objektív szempontokra hivatkozással kell megállapítani, mint amelyek az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában szerepelnek:

1. Amennyiben a hulladék minősítését olyan jellegű objektív szempontokra hivatkozással kell megállapítani, mint amelyek az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában szerepelnek, az engedélyes által gyűjtött, és adott esetben a felhasználóknak való átadásig akár 12 hónapig tárolt sertéshígtrágya újrafelhasználásának milyen bizonyossági foka szükséges?
2. Amennyiben a sertéshígtrágya hulladék, vagy a megfelelő szempontok alkalmazásával összhangban hulladéknak kell minősíteni, a tagállam jogszerűen telepít-e személyes felelősséget a hígtrágya előállítójára – aki nem használja fel azt saját földjein, hanem harmadik személy földtulajdonosoknak engedi át annak érdekében, hogy e harmadik személyek földjeiken trágyaként használják – azért, hogy e felhasználók megfeleljenek a hulladék és/vagy trágya

felügyeletére vonatkozó uniós jogszabályoknak, annak biztosítása érdekében, hogy a harmadik személyek részéről a sertéshígtrágya földekre terítés útján megvalósuló felhasználása ne eredményezze jelentős környezetszennyezés kockázatát?

3. Figyelembe véve azon körülményeket, hogy az engedély megadásának időpontjában Írország nem ültette át a 91/676/EGK tanácsi irányelvet, más nemzeti jogszabály nem szabályozta a sertéshígtrágya trágyaként való felhasználását a földeken, az 1774/2002/EK tanácsi irányelvet pedig még nem fogadták el, úgy kell-e érteni, hogy az említett sertéshígtrágya nem tartozik a »hulladéknak« a 91/156 tanácsi irányelvvel módosított 75/442/EGK irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontja iii. alpontja szerinti fogalmának hatálya alá, mivel arra »más jogszabályok vonatkoznak«, mégpedig a 91/676/EGK irányelv?”

27. A Supreme Court úgy véli, hogy a hulladék fogalma tekintetében a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított szempontokat a sertéshígtrágya keletkezésének és tárolásának időpontjában kell alkalmazni, nem pedig a – jelen esetben más mezőgazdasági termelők általi – lehetséges újrafelhasználás későbbi időpontjában.

28. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az a megközelítés, amely szerint a sertéshígtrágyát minden körülmények közt hulladékként kell kezelni, nem felel meg egyértelműen a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított elveknek. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság nincs meggyőződve arról sem, hogy a Bíróság által a Bizottság kontra Spanyolország<sup>11</sup> ügycsoportban alkalmazott meghatározás az alapeljárás felperese által javasolt kiterjesztő módon értelmezhető.

29. A Supreme Court szerint amennyiben a sertéshígtrágya hulladék marad, vagy azt továbbra is kezelni kell, attól meg kell válni, vagy azt hulladékként más módon ártalmatlanítani kell, akkor felmerül a kérdés, hogy a szennyező anyagok átfogó ellenőrzési rendszerében az olyan hulladékot, amelyet harmadik személyek földjén további feldolgozás nélküli felhasználásra szánnak, a felhasználónak, azaz a harmadik személy földtulajdonosnak kell-e ellenőriznie, vagy azt a felhasználó földjén az eredeti termelőnek kell ellenőriznie.

#### **IV – A Bíróság előtti eljárás**

30. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2012. március 1-jén érkezett a Bírósághoz.

31. Írásbeli észrevételeket nyújtottak be az alapeljárás felei, a francia kormány és az Európai Bizottság.

32. Az alapeljárás felei és a Bizottság megjelentek a 2013. február 27-i tárgyaláson, és szóban ismertették álláspontjukat.

#### **V – A felek érvei**

33. A Bizottság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel kapcsolatban úgy véli, hogy mivel az ír jog nem tartalmaz a hígtrágyára vonatkozó rendelkezést, amennyiben ez nem minősül a 75/442 irányelv fogalmával megegyezően a 1996. évi törvény szerint meghatározott „hulladéknak”, meg kell állapítani, hogy a) a hígtrágya hulladéknak minősül-e; b) azt az irányelv 2. cikke értelmében nem kell-e kizárni az irányelv hatálya alól, illetve c) alkalmazni lehet-e rá a vitatott feltételeket.

<sup>11</sup> — A lenti 12. lábjegyzetben hivatkozott ítéletek.

34. Másrészt D. Brady, a francia kormány és a Bizottság állítása szerint, mivel az irányelv nem hivatkozik a nemzeti jogra, a „hulladék” fogalmának önálló és egységes meghatározását kell adni, a 2008/98 irányelv 5. cikkében már szereplő szempontokkal összhangban, amelyeket a nemzeti hatóságoknak kötelező jelleggel alkalmazniuk kell. Az EPA végeredményben arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés egyrészt azon szempontok jellegére irányul, amelyek alapján valamely anyag „hulladéknak” minősíthető (olyan terület, ahol megítélése szerint a másodlagos jog által használt kifejezések között nincs következetes összefüggés), másrészt pedig a bizonyítási teherre vonatkozik (amelyet a tagállamok jogszerűen háríthatnak át a hígtrágya mezőgazdasági termelőjére).

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést illetően D. Brady arra hivatkozik, hogy az ügy körülményeit figyelembe véve és az ítélkezési gyakorlat alapján a bizonyosságra vonatkozó követelmény anélkül teljesül, hogy jelentőséggel bírna, hogy a hígtrágyát más személyek használják fel, vagy e személyek nem megfelelően alkalmazzák. A francia kormány szerint a hígtrágyát nem kell hulladéknak minősíteni, amennyiben jogszerű trágyázási gyakorlat keretében használják fel trágyaként, és ha a tárolásuk az említett felhasználási műveletek igényeihez igazodva korlátozott, aminek a meghatározása a nemzeti bíróság feladata.

36. A Bizottság kétségbe vonja azon ítélkezési gyakorlat helyességét, amely szerint a hígtrágyának a mezőgazdasági szükségleteket meghaladó felhasználása nem ellentétes a melléktermékként való minősítéssel, mivel e megállapítás nem egyeztethető össze a „hulladék” fogalmának az EUMSZ 191. cikk fényében történő értelmezésével. A bizonyosságra vonatkozó feltétel csak akkor teljesül, ha bizonyítható, hogy a tárolás idején a hígtrágyát a termelő a saját földjén használhatja fel az üzem valós mezőgazdasági szükségleteinek megfelelő mértékben, és/vagy ha a termelő által igazolt pozitív gazdasági értékkel rendelkezik, és szerződés vagy ajánlat útján más termelők földterületén kívánják felhasználni olyan mennyiségben, amelyet e földeken hasonló feltételek mellett alkalmazhatnak. Az EPA arra hivatkozik, hogy helytelen lenne az 1992. évi törvény által kitűzött, a környezetszennyezés integrált csökkentésére irányuló célok megghiúsítása érdekében abból kiindulni, hogy a hatáskörét a 75/442 irányelv szerinti „hulladék” fogalmára hivatkozással kell megállapítani. Véleménye szerint a bizonyosság olyan foka szükséges, amely az illetékes hatóság részéről kizár minden ésszerű kétséget a tekintetben, hogy a termelő nem válik meg a hígtrágyától, hanem azokat megfelelő körülmények között valóban trágyaként hasznosítja, amit kizárólag a bizonyításra köteles termelő igazolhat, ellenkező esetben pedig azon vélelem érvényesül, hogy a hígtrágya olyan „hulladéknak” minősül, amelytől a termelő – az írországi esetben a 1992. évi törvényben foglaltakhoz hasonló szabályozás alapján – a nemzeti jog szerint köteles lehet megválni, még akkor is, ha e törvény olyan anyagokat minősít „hulladéknak”, amelyek nem felelnek meg a 75/442 irányelvnek.

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre D. Brady szerint nemleges választ kell adni, mert bár hulladéknak minősül, a hígtrágya nem tartozik a 75/442 irányelv hatálya alá a 2. cikk (1) bekezdése b) pontjának iii. alpontja értelmében, mivel a 91/676 irányelv vonatkozik rá. Ezenkívül a vitatott feltételek nem veszik figyelembe a jobbiztonság és az arányosság elvét.

38. A Bizottság véleménye szerint, ha a hígtrágya „hulladék”, és nincs kizárva a 75/442 irányelv hatálya alól, ugyanezen irányelv 8. és 15. cikke szerint alkalmazása „hasznosításnak” vagy „ártalmatlanításnak” minősül, mivel az EUMSZ 288. cikk által a tagállamok számára biztosított mérlegelési jogkör alapján az utóbbiak a sertésenyésztők számára feltételeket írhatnak elő, biztosítva ezzel, hogy a hígtrágya alkalmazása ne jelentsen veszélyt a környezetre. Ha a hígtrágya nem tartozna a 75/442 irányelv hatálya alá, az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 193. cikk értelmében semmi nem akadályozná a tagállamokat abban, hogy olyan szabályokat alkossanak, amelyek biztosítják a hígtrágya környezet szempontjából megfelelő felhasználását. A francia kormány azzal érvel, hogy nem ellentétes az uniói joggal, hogy a tagállamok úgy rendelkezzenek, hogy amennyiben a hígtrágya „hulladéknak” minősül, az előállítója felelős a trágya más termelők általi felhasználásáért. Azonos álláspontot képvisel az EPA,

jelezve, hogy soha nem állította, hogy az előállító közvetlenül felelősséggel tartozik a hígtrágyát trágyaként felhasználó mezőgazdasági termelők tevékenységéért, hanem inkább arról van szó, hogy felhívja az engedély jogosultját, hogy biztosítsa harmadik személy helyes eljárását, ellenkező esetben pedig szüntesse meg vele szemben a hígtrágya szolgáltatását.

39. Végezetül, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre D. Brady álláspontja szerint igenlő választ kell adni, mivel Írország nem hivatkozhat saját kötelezettségszegésére annak érdekében, hogy elkerülje az uniós jog hatályos rendelkezésének alkalmazását, amelynek következtében a magánszemélyt megilleti az jog, hogy az EPA-val szemben hivatkozzon a sertéshígtrágyának a 75/442 irányelv hatálya alóli kizárására. Az EPA szerint a 91/676 irányelvnek – annak átültetése hiányában – nem volt joghatása; és amennyiben az átültetés megtörtént volna, az irányelv csak a hígtrágya trágyaként történő felhasználására vonatkozna, az előállító általi kezelésére azonban nem, mivel a hulladékok megelőzésére és hasznosítására vonatkozó célkitűzések a 91/61 irányelv hatálya alá tartoznak. A Bizottság szerint nem tekinthető úgy, hogy egy adott anyag külön jogszabály hatálya alá tartozik, ha a tagállam nem hajtotta végre e külön jogszabályt, és nem biztosítja a 75/442 irányelv által meghatározott védelmi szintet; továbbá, még ha a 91/676 irányelvet át is ültették volna, nem biztos, hogy lehetne úgy értelmezni, hogy megfelelő védelmi szintet biztosít, mivel lehetséges, hogy a jogszabályok által érintett veszélyeztetett területek nem fedik le a tagállam teljes területét.

## VI – Értékelés

### A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

40. A Supreme Court által felvetett három kérdést egy bizonyos szempontból bevezető jellegű kérdés előz meg, amely átfogóan felvázolja a kérdésekben részletezett problémát.

41. A bevezető kérdést illetően véleményem szerint némi pontosításra van szükség. A kérdés megfogalmazása során a kérdést előterjesztő bíróság abból az előfeltevésből indul ki, hogy nem létezik „a »hulladék« uniós jogi fogalmának pontosan körülírt értelmezése”, ami a következő lehetőségeket kínálja: A) a tagállam annak bizonyítására kötelezheti-e az előállítót, hogy a hígtrágya nem hulladék; B) a hígtrágya hulladékként történő minősítését olyan objektív szempontok alapján kell-e megállapítani, amelyek a Bíróság ítélkezési gyakorlatában szerepelnek.

42. Meg kell jegyezni egyrészt, hogy a Supreme Court feltevése nem jelenti azt, hogy kétségbe vonná, miszerint a „hulladék” fogalma önálló uniós jogi fogalom. Az EPA-hoz hasonlóan inkább a Bíróság e kérdéskörben hozott döntései egymással való összeegyeztethetőségének állítólagos nehézségeire utal.<sup>12</sup>

43. A jelen indítvány első feladata tehát a „hulladékok” közösségi fogalmának pontos meghatározása. Ehhez meg kell vizsgálni, amint látni fogjuk, az elvileg „hulladéknak” minősíthető anyagok gazdasági hasznosítására irányuló kérelemmel szemben elvárt bizonyosságra vonatkozó követelményt, mivel e lehetséges felhasználás meghatározó a kérdéses anyag végső minősítése szempontjából. Következésképpen, a bevezető kérdéssel felvetett problémára adandó válasznak összhangban kell állnia a Supreme Court által előterjesztett első kérdésre adandó válasszal, vagyis azon kérdésre adandó válasszal, amely „az engedélyes által gyűjtött, és adott esetben a felhasználóknak való átadásig akár 12 hónapig tárolt sertéshígtrágya újrafelhasználásához [szükséges] bizonyossági fok” meghatározására irányul.

12 — Egyrészt a C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítéletben (EBHT 2005., I-7487. o.) és a C-121/03. sz., Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítéletben (EBHT 2005., I-7569. o.) lefektetett doktrína, másrészt pedig a C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletből (EBHT 2007., I-11661. o.) és a C-195/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletből (EBHT 2007., I-11699. o.) következő ítélkezési gyakorlat.

44. Az első részt érintő döntést követően meg kell vizsgálni a Supreme Court által megfogalmazott azon lehetőséget, amellyel kapcsolatban előrebocsátom, hogy véleményem szerint téves alternatíva. Valójában az a körülmény, hogy a tagállam a trágya előállítójára háríthatja-e – vagy sem – azt a bizonyítási terhet, hogy a hígtrágya nem „hulladék”, nem zárja ki, hogy a hígtrágya „hulladékként” történő minősítését a Bíróság ítélkezési gyakorlatában lefektetett objektív szempontok alapján kell megállapítani. Éppen ellenkezőleg, amint azt az EPA is megállapította, a kérdés csak úgy értelmezhető, ha annak meghatározásáról van szó, hogy kinek kell bizonyítani a Bíróság szempontjai alapján, hogy a hígtrágya „hulladék”.

45. A Bizottság és az EPA álláspontja szerint az „előzetes” és az „első” kérdés megoldását követően a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett „harmadik” kérdésre kell választ adni. Mivel ezzel felvetődik a kérdés, hogy van-e „külön jogszabály”, amely kizárja a 75/442 irányelv alkalmazását, véleményük szerint ezt el kell dönteni, mielőtt rátérnék a „második” kérdés vizsgálatára, amely arra keresi a választ, hogy megfelel-e az uniós jognak az írországihoz hasonló, a hulladéokra és/vagy trágyára vonatkozó uniós szabályozás betartásával kapcsolatos felelősségi rendszer.

46. Egyetértek a Bizottság és az EPA felvetésével, mivel a kérdéses felelősségi rendszer vizsgálatát megelőzően valóban azonosítani kell, hogy a tényállás időpontjában pontosan mely uniós jogszabály volt irányadó a hígtrágya kezelésére, amelynek megszegése adott esetben megalapozta az előállítónak az ír szabályozás szerinti felelősségét.

#### B – Az előzetes és az első kérdésről

47. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló eljárás tárgyát a hígtrágya trágyaként való értékesítésére vonatkozó, az EPA által 1999. október 22-én megadott engedélyben előírt feltételek képezik.

48. Írország az említett időpontban az 1996. évi törvénnyel már átültette a 75/442 irányelvet, amelynek 4. cikke tartalmazza a „hulladék” fogalmának az irányelvben megállapított fogalmával egyező meghatározását. Ez azt jelenti, hogy a Bíróság válasza csak akkor lesz irányadó a Supreme Court számára, ha megfelel a fenti szabályozási környezetnek, és ebből következően a 75/442 irányelvnek a 91/156 irányelv szerint hatályos változata alapján válaszolja meg a kérdéseit.

49. Következésképpen a jelen eljárásában a referencia-időpontot követő jogszabályokat nem kell alkalmazni. Különösen nem olyanokat, mint a 2008/98 irányelv<sup>13</sup>, amely lényegesen módosította vagy kiegészítette a 75/442 irányelv tartalmát. Mindazonáltal ez nem azt jelenti, hogy a későbbi szabályozásra való bármely hivatkozás kizárt lenne, amennyiben annak tartalma nagymértékben megfelel a jogalkotó arra irányuló akaratának, hogy a Bíróságnak a 75/442 irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában megállapított néhány szempontot jogszabályba foglaljon. Ez a helyzet például az említett 2008/98 irányelv 5. cikke esetében, amely a Bíróság által a 75/442 irányelv értelmében vett „hulladék” fogalmára vonatkozó doktrínában lefektetett szempontokat alkalmazza azon feltételek megállapítása során, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy valamely anyagot vagy tárgyat „mellékterméknek”, és ne „hulladéknak” minősítsenek. Mindenesetre olyan feltételekről van szó tehát, amelyek tökéletesen alkalmazhatók annak megállapítása során, hogy az Írországból 1999-ben alkalmazandó uniós jog értelmében a D. Brady üzemében előállított hígtrágyát „hulladéknak” kell-e minősíteni, vagy sem. D. Brady értékesítés iránti kérelme és így módon azok „melléktermékké” minősítése szempontjából.

13 — A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.).

50. Annak megállapításához, hogy a hígtrágya a 75/442 irányelv értelmében vett „hulladéknak” minősül-e, először is le kell szögezni, hogy nem értek egyet a Supreme Court értékelésének „a »hulladék« uniós jogi fogalma pontos értelmezésének hiányára” vonatkozó megállapításával. Arról sem vagyok meggyőződve, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata e tekintetben ellentmondásos vagy bizonyos értelemben meglepő lenne. A probléma inkább az, hogy a „hulladék” 75/442 irányelvben meghatározott fogalma önmagában nyitott, vagy, másképpen fogalmazva, „funkcionális” vagy „feltételhez kötött”, mivel azt alapvetően olyan tárgyak, anyagok vagy termékek rendeltetési szempontja alapján határozzák meg, amelyeket elvben ártalmatlanítani kell, mivel szükségtelenek, ártalmasak és tilalom alatt állnak; valamint olyan állapotban kell lenniük, hogy ne veszélyeztessék a környezetet.

51. A „hulladék” fogalmának létezik tehát egy problémamentes objektív vetülete, amely a 75/442 irányelv I. mellékletében „hulladékkategóriák” cím alatt felsorolt termékekkel, tárgyakkal és anyagokkal kapcsolatban nyilvánul meg, és van egy olyan vetülete is, amelyet első megközelítésben „szándékbelinek” minősíthetünk, amely az e termékek, tárgyak és anyagok felhasználására irányuló szándékot jelenti, azaz bizonyos feltételek mellett ezek kereskedelmi forgalomba hozatalát, és ezáltal az ártalmatlanítási kötelezettség alóli kizárását, amely egyébként szükségszerű lenne.

52. A fogalom objektív vetülete önmagában elegendő a 75/442 irányelv említett I. mellékletében szereplő bármely tárgy, anyag és termék „hulladékká” minősítéséhez. Márpedig a kereskedelmi felhasználásra irányuló – számos ténybeli és jogi körülmény által igazolt – „szándék” alapján nem minősíthetők „hulladéknak”. A fogalom e „szándékhoz kapcsolódó” dimenziója végül is meghatározó a „melléktermék” minőség megállapításához. Másképpen fogalmazva, az objektív szempontból „hulladéknak” minősülő hígtrágya rendeltetése alapján, bizonyos feltételek mellett, gyakorlati és jogi szempontból „melléktermékké” válhat, és mint ilyen nem tartozik az irányelv hatálya alá.

53. A Bíróság e tárgykörben hozott ítéleteinek eseti jellege magyarázatot ad az egyrészt a már hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország, másrészt a szintén hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletben látható különbségekre. Mindegyikben megállapítja, hogy a „hulladék” fogalma a „megválnak” kifejezés jelentésétől függ,<sup>14</sup> és az elvileg „hulladéknak” minősíthető javak, anyagok, illetve nyersanyagok forgalomba hozatalára vagy hasznosítására irányuló szándék fennállásától.<sup>15</sup> Mindegyik esetben kivétel nélkül megállapítja, hogy e szándékot egyértelműen bizonyítani kell.<sup>16</sup> A különbség abban áll, hogy e szempontokat az egyes vizsgált esetekre alkalmazva a Bíróság az egyes esetekben eltérő ítéletet hozott az elvárt bizonyosság tekintetében.

54. E különbség oka egyértelműen abban rejlik, hogy az egyes ítéletek eltérő tárgyra vonatkoztak. A Bizottság kontra Spanyolország ügyben valójában egy konkrét mezőgazdasági üzemben keletkezett hígtrágyával kapcsolatban kellett döntést hozni, míg a Bizottság kontra Olaszország ügy a nemzeti környezetvédelmi szabályozást vizsgálta.

14 — A C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 86. pontja; a C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 32. pontja, mindkét esetben a C-129/96. sz. Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.) 26. pontjára történő hivatkozással.

15 — A C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 87. pontja; a C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 38. pontja; mindkét esetben többek között a C-9/00. sz., Palin Granit Oy és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyben 2002. április 18-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-3533. o.) 34–36. pontjára történő hivatkozással.

16 — A C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 90. pontja; a C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 46. pontja.

55. Ezért az elsőként említett ítélet azt állapíthatta meg, hogy amint az „az iratokból kitűnik[,] [...] e hígtrágyát mezőgazdasági trágyának használják[,] [...] jól azonosított földekre szórják [és] a trágyázási műveletre várva pedig ülepítőgödörben tárolják”,<sup>17</sup> ezért „a kérdéses üzem vezetője nem kíván megválni tőle, úgyhogy e hígtrágya a 75/442 irányelv értelmében nem minősül hulladéknak”<sup>18</sup>. Nyilvánvaló, hogy ez olyan ügy volt, amely iratokkal alátámasztott, konkrét helyzetre vonatkozott, és amelyben a Bíróság közvetlenül alkalmazni tudta az ítélkezési gyakorlatában megállapított szempontokat azon feltételekkel kapcsolatban, amelyek alapján a hígtrágya mellékterméknek, és nem hulladéknak minősíthető.

56. Ezzel szemben a Bizottság kontra Olaszország ügy általános jellegű normákról szóló absztrakt ügy volt, amellyel kapcsolatban a Bíróság úgy vélte, hogy elfogadhatatlan vélelmet alkalmaztak, amely szerint bizonyos helyzetekben a kifejtésből származó föld és kövek nem tekinthetők hulladéknak, hanem a lehetséges gazdasági hasznuk alapján mellékterméknek tekintendők.

57. Véleményem szerint nincs semmilyen ellentmondás ezen ítéletek között. A Bíróság mindegyik esetben követte az elvárt bizonyosságra vonatkozó doktrínáját azon szándékkal kapcsolatban, amely olyan anyagot kíván meghatározott feltételek mellett gazdaságilag hasznosítani, amelytől annak birtokosa egyéb esetben megválhatna, vagy köteles lenne megválni; a szándék alapján, a bizonyítást követően az említett anyag melléktermékké válik. A különbség abban rejlik, hogy a Bizottság kontra Spanyolország ügyben bebizonyosodott, hogy a konkrét esetben nem a hígtrágyától történő „megválásra”, hanem a trágyaként való felhasználásra irányuló szándék állt fenn, miközben a Bizottság kontra Olaszország ügyben a vizsgált nemzeti jogszabály általános vélelmet állított fel, amely pontosan annak konkrét bizonyítását akadályozta, hogy valóban olyan anyagot kívántak melléktermékként forgalomba hozni, amelyet elvben hulladéknak kellene minősíteni.

58. A fentiek alapján a Bíróság e témában elfogadott ítélkezési gyakorlatának egységességével és koherenciájával kapcsolatos kétségek tisztázását követően az említett ítélkezési gyakorlatot a jelen esetre kell alkalmazni.

59. A jelen ügyben valamennyi nehézség elkerülhető annak megállapításával kapcsolatban, hogy a hígtrágya ténylegesen hulladék-e, vagy sem, mivel nyilvánvalóan az. Valójában a 75/442 irányelv 1. cikke a) pontjának meghatározása szerint a „hulladék” „az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválí, megválni szándékozik vagy megválni köteles.” Mindazonáltal, különösen a hígtrágyát illetően nem kell vizsgálni, hogy az említett mellékletben szerepel-e, mivel a 75/442 irányelv kifejezetten „hulladéknak” minősíti, ha „iii. [...] a következő mezőgazdasági hulladékok: trágyák [...]” a 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint nem tartoznak az irányelv hatálya alá, „amennyiben ezekre külön jogszabály vonatkozik”. Amint az nyilvánvaló, ha a jogalkotó szükségesnek tartotta a trágya kifejezett kizárását a 75/442 irányelv hatálya alól, ezt azért tette, mert ha nem teszi meg, az irányelv tartalma és rendszere alapján elkerülhetetlenül az irányelv hatálya alá kerül olyan anyagként, amely önmagában „hulladéknak” minősül.

60. Ilyen értelemben a Supreme Court által felvetett „bevezető” kérdés néhány aspektusa értelmét veszti, mivel nem kell vizsgálni, hogy a hígtrágya „hulladéknak minősül-e olyan jellegű objektív szempontokra hivatkozással, mint amelyekre az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában hivatkoznak” (előzetes kérdés). A hígtrágya valóban hulladék, mert a 75/442 irányelv így rendelkezik.

61. A kérdés tehát nem az, hogy a hígtrágya hulladéknak számít-e, hanem hogy rendeltetése folytán megszűnhet-e az lenni, milyen módon és milyen feltételekkel. Más szóval, a felvetett kérdés arra irányul, hogy a hígtrágya gyakorlati szempontok alapján „melléktermékké” válhat-e.

17 — A C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 94. pontja.

18 — A C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 94. pontja.

62. Ehhez a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban annak bizonyítása szükséges, hogy „adott esetben az azt előállító gazdasági szereplőtől eltérő gazdasági szereplők igényeinek kielégítésére szolgál, [a birtokos] számára kedvező feltételekkel, egy későbbi folyamat során kívánja [azokat] felhasználni vagy forgalomba hozni – feltéve, hogy ez az ismételt felhasználás biztos, nem tesz szükségessé előzetes átalakítást, és illeszkedik a termelési vagy felhasználási folyamatba”.<sup>19</sup>

63. Ha valamely anyag „hulladéknak” való minősítésekor a meghatározó szempont, ahogy azt láttuk, az attól való „megválás” szándéka vagy szükségessége, a „hulladék” „melléktermékké” való átminősítésének alapvető feltétele az anyag újrafelhasználására irányuló szándék, annak felhasználása vagy forgalmazása útján.

64. Az ügy szempontjából releváns másik szándéknak helyes és megfelelő felhasználásra kell vonatkoznia, amely a kereskedelem tárgyát képező javak felhasználására irányadó szabályozás szerinti feltételekhez igazodik. Különösen biztos felhasználásnak kell lennie, ahogy az a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet fent említett pontjában szerepel.

65. Így érkezünk el az első kérdés lényegéhez: a hulladék melléktermékké való minősítéséhez. Kinek kell bizonyítani az újrafelhasználásra irányuló szándékot, és annak milyen bizonyossági foka szükséges?

66. Véleményem szerint a hulladék birtokosának kell bizonyítania a szándékot, és elegendő bizonyossági fokkal ahhoz, hogy ki lehessen zárni minden ésszerű kétséget azzal kapcsolatban, hogy a hulladékot nem megfelelő vagy tiltott módon kezelhetik.

67. Az első szándékot illetően egyértelműnek tűnik, hogy csak a hulladék birtokosa bizonyíthatja az újrafelhasználásra irányuló szándékot. Az ok nyilvánvaló: olyan szándékot kell bizonyítani, amely kizárólag a sajátja lehet. Márpedig e szándék bizonyítása nem alapulhat a szándékok pusztá megítélésén. A hígrágya birtokosa bizonyítja majd, hogy szándéka nem arra irányul, hogy hulladéktól váljon meg, hanem mellékterméket hoz forgalomba, ha megfelel az állam által a hígrágya trágyaként való felhasználása céljából megállapított feltételeknek.

68. A tagállam feladata tehát megállapítani a hulladék melléktermékként történő helyes felhasználására vonatkozó feltételeket. Másrészt, szintén a tagállamnak kell választania az érdekelt szándékának igazolásához szükséges bizonyítási eszközök között. E tekintetben tökéletesen alkalmazható a Bíróságnak a hulladéktól való megválásra irányuló szándék bizonyítására vonatkozó ítélkezési gyakorlata. Mégpedig azért, mert ugyanúgy, ahogyan „a [75/442] irányelv semmilyen döntő szempontot nem határoz meg arra vonatkozóan, hogyan állapítható meg a birtokos arra irányuló szándéka, hogy az adott tárgytól vagy anyagtól megváljon”<sup>20</sup>, a hulladék újrafelhasználására irányuló szándék esetén sem teszi ezt meg, ebből következően e tekintetben is el kell fogadni, hogy „közösségi rendelkezések hiányában a tagállamok szabadon választhatnak a nemzeti jogba átültetett irányelvekben megállapított tényállási elemek bizonyításának módozatai között, ami azonban nem veszélyeztetheti a közösségi jog hatékony érvényesülését”.<sup>21</sup> E megoldásról rendelkezik többek között a 2008/98 irányelv 6. cikkének (4) bekezdése arra az esetre, ha közösségi szinten nem határoztak meg olyan konkrét szempontot, amely alapján megállapítható, hogy az adott hulladék nem tekinthető többé hulladéknak.<sup>22</sup>

19 — A fent hivatkozott C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 38. pontja.

20 — A fent hivatkozott C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 44. pontja.

21 — A fent hivatkozott C-194/05. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet 44. pontja; a C-418/97. és C-419/97. sz., ARCO Chemie Nederland és társai egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4475. o.) 41. pontjára és a C-457/02. sz. Niselli -ügyben 2004. november 11-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-10853. o.) 34. pontjára hivatkozással.

22 — E tekintetben a C-358/11. sz. Lapin Luonnonsuojelupiiri ügyben 2012. március 7-én hozott ítélet 55. és 56. pontja.

69. A szándékkal szemben elvárható bizonyosság fokát illetően úgy vélem, hogy ahogyan említettem, a cél az, hogy kizárjunk minden ésszerű kétséget annak lehetőségével kapcsolatban, hogy a helytelen kezelés következtében a melléktermékként felhasználni kívánt anyagot végül olyan hulladékként kezelik, amelytől a birtokosa nem megfelelő módon válik meg.

70. A szándék bizonyossági fokának megállapításához feltétlenül szükség van annak biztosítására, hogy a hulladék birtokosa szigorúan igazodjon a melléktermékként történő felhasználásra vonatkozó feltételekhez. Másképpen fogalmazva, a birtokosnak az adott hulladék kereskedelmi célú hasznosítására irányuló szándéka akkor lesz kellőképpen igazolt, ha bizonyítja, hogy azt a vonatkozó szabályozás szerint képes megvalósítani.

71. E feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy ha tiszteletben tartásuk biztosítva van, minden ésszerű kétség kizárható azzal kapcsolatban, hogy a birtokos képes-e a hulladékot biztonságosan kezelni a kereskedelmi értékesítéséig (vagyis amíg az továbbra is hulladéknak tekinthető), illetve hogy teljesíti-e a használattal kapcsolatos kötelezettségeket.

72. Konkrétan a szóban forgó feltételek nem mások, mint amelyeket a Bíróság e kérdésben kialakult ítélkezési gyakorlata alapján – amint azt már említettem – később a 2008/98 irányelv 5. cikke pontosan megfogalmazott, és amelyek az alábbiak: „biztosítva legyen az anyag vagy a tárgy további felhasználása; [...] [hogy] a szokásos ipari gyakorlattól eltérő további feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználható legyen; [...] [hogy] valamely előállítási folyamat szerves részeként állítsák elő; és [hogy] a további használat jogszerű legyen, azaz a konkrét használat tekintetében [...] megfeleljen a termék adott használatára, valamint a környezet- és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelménynek, és ne legyenek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai”.

73. Első közbenső következtetésként úgy vélem, hogy a hígtrágya előállítójának – aki arra törekszik, hogy az ne minősüljön többé az irányelv értelmében vett hulladéknak – feladata, hogy bizonyítsa a trágyaként történő forgalomba hozatalra irányuló „szándékát”, és ezt olyan fokú bizonyossággal tegye, hogy a helytelen felhasználás veszélyével kapcsolatos valamennyi ésszerű kétséget kizárjon. E „szándék” különösen akkor lesz kellően bizonyítva, ha a hígtrágya trágyaként való felhasználására vonatkozó szabályozásban megállapított feltételeknek megfelel, és a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy e feltételek megfelelően biztosítják – az ésszerű kétségen túlmenően –, hogy azt valóban trágyaként használják fel, azaz e felhasználás nem egyenértékű azzal, hogy hulladékként válnak meg a trágyától.

74. Ez elvezet bennünket a Supreme Court által előterjesztett második kérdés vizsgálatához, azaz az előírt sajátos feltételek problémájához, és különösen a hulladék kezelésére és felügyeletére vonatkozó jogszabályok megsértéséért fennálló felelősség kérdésköréhez, azon jogszabályok vonatkozásában, amelyek betartásától függ végső soron, hogy a hígtrágya elveszíti hulladék minőségét és melléktermékké válik.

75. Mindazonáltal, ahogy azt a 46. pontban jeleztem, előbb pontosan meg kell határozni, hogy melyik jogszabály megsértése alapozza meg a kérdést előterjesztő bíróság által megkérdőjelezett felelősségi rendszert.

### *C – A harmadik kérdéstről*

76. A harmadik kérdés megválaszolása véleményem szerint nem jelent különösebb nehézséget.

77. A 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint nem tartozik az említett irányelv hatálya alá egyéb anyagok között a trágya, „amennyiben erre külön jogszabály vonatkozik”.

78. A kérdés tehát annak megállapítására irányul, hogy a jelen esetben létezik-e „külön jogszabály”. 1999-ben Írország még nem ültette át azt a közösségi jogszabályt, amely talán betölthette volna ezt a szerepet, azaz a nitrátszennyezésről szóló 91/676 irányelvet, amely egy sajátos hulladékkezelési rendszert szabályoz, és az állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi előírások megállapításáról szóló 1774/2002 rendeletet sem hajtotta végre. Tehát, ahogy azt a Supreme Court is megállapítja, nincs olyan nemzeti jogszabály, amely megfelelné a „külön jogszabály” fogalmának.

79. Következésképpen az alapeljárásban a 75/442 irányelvet kell alkalmazni.

80. Ahogyan azt D. Brady is állította, kétségtelen, hogy azon körülmény alapján, hogy Írország nem ültette át a 91/676 irányelvet, az adott tagállam még nem hivatkozhat az átültetési kötelezettsége elmulasztására, ezzel igazolva a magánszemélyek javára történő alkalmazás hiányát. Ha ez így van, ugyancsak igaz, hogy a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja „külön jogszabályok hatálya alatt lévő” anyagokra vonatkozik, amelyet úgy kell értelmezni, hogy e „kiterjedésnek” meg kell egyeznie az irányelv kiterjedésével, mind a terjedelmére és hatályára, mind pedig a biztosított védelmi szintre tekintettel. A 91/676 irányelv véleményem szerint a hatályt tekintve nem felel meg a szükséges mértékben a 75/442 irányelvnek, mivel ahogyan azt a Bizottság is megjegyezte, az utóbbi irányelv a tagállam egész területén alkalmazandó, az előbbi pedig olyan „veszélyeztetett területekre” korlátozódik, ahol meghatározott vizek találhatók, vagy amelyekben azok keresztülfolyanak. A fent kifejtettek nem érintik a Supreme Court által előterjesztett második kérdés megválaszolása során a továbbiakban előadottakat.

81. Következésképpen és közbenső következtetésként úgy vélem, hogy az eset körülményeit tekintve a hígtrágya eleve nem esik – ahogyan azt az alapeljárás felperese állítja – a 75/442 irányelv hatálya alá, mivel nincs e tekintetben alkalmazható másik jogszabály.

#### *D – A második kérdésről*

82. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a tagállamok felelőssé tehetik-e a hígtrágya előállítóját olyan harmadik személyek részéről megvalósuló felhasználásért, akiknek azért engedte át azt, hogy trágyaként használják. Valójában ez a jelen eljárás és még inkább az alapeljárás központi kérdése.

83. Mivel a felek egyetértenek abban, hogy a tagállamok a hígtrágya környezetvédelmi szempontból helyes kezelését biztosító rendszereket hozhatnak létre, a kérdés az, hogy ezt az ír szabályozásban megállapított feltételek alapján is megvalósíthatják-e. E feltételeket az EPA viszonylagossá kívánja tenni, és fenntartja, hogy nem annyira a harmadik személy magatartásáért való felelősség a meghatározó, mint inkább az arra való felhívás, hogy biztosítsa a hígtrágya helyes felhasználását, és szüntesse meg a szolgáltatást azok felé, akik nem megfelelően használják.

84. Amennyiben az előállító köteles tartózkodni a hígtrágya trágyaként való szolgáltatásától azok számára, akik nem teljesítik az általa érvényesítendő objektív feltételeket, ez utóbbi felelőssége saját cselekményre korlátozódik, és ennél fogva a más személy viselkedéséért való objektív felelősség iránti igény miatt felvetődő kifogások megszűnnek.

85. Érthetőségi okokból érdemes újra megismételni, hogy melyek az EPA által támasztott, az alapeljárásban vitatott követelmények:

- „a) Bármilyen trágya értékesítését megelőzően azonosítson minden, nem az ő birtokában, tulajdonában vagy felügyelete alatt álló földterületet, amelyen a trágyát használni fogják [...];
- c) Biztosítsa, hogy a trágya megvásárlója nem teríti azt olyan földterületeken, amelyek nincsenek a vásárló birtokában, tulajdonában vagy felügyelete alatt [...];

- f) Kísérje figyelemmel a trágya azon személyek általi felhasználását, akik azt a földjeiken való felhasználás érdekében megvásárolták, valamint adjon útmutatást a felhasználás módját illetően;
- g) Kísérje figyelemmel az azokon a területeken áthaladó felszíni vizeket, amelyeken a trágyát alkalmazták, vagyis azokon a helyeken, amelyek nem állnak a fellebbező felügyelete alatt;
- h) Kísérje figyelemmel azokat a kutakat, amelyek azokon a területeken találhatóak, amelyeken a trágyát terítették, vagyis azokon a földterületeken, amelyek nem állnak a fellebbező felügyelete alatt;
- i) Folyamatosan tartson fenn nyilvántartást a trágya felhasználásáról, annak érdekében, hogy az EPA ellenőrizni tudja azt.”

86. Véleményem szerint, e feltételek többet jelentenek azon kötelezettségnél, hogy a hígtrágyát nem lehet értékesíteni azok számára, akik nem képesek trágyaként hasznosítani. Egyes feltételek – a c) és az f) pont – előírják, hogy felügyelni kell a harmadik személy magatartását, míg más feltételek – a g) és a h) pont – a hígtrágya felhasználási módja fizikai körülményeinek ellenőrzését követelik meg, amelyek egyáltalán nem ésszerű követelmények.

87. Megítélésem szerint a hígtrágya előállítójától kétségtelenül elvárható, hogy csak olyan személynek értékesítse azt, aki a megfelelő használat biztosításához szükséges előírt objektív feltételekkel rendelkezik, feltéve azonban, hogy e feltételek fennállását, bármilyen terhesek is, az esetleges vevő igazolni tudja az illetékes hatóság által e tekintetben megfelelően kiadott engedéllyel. Ellenkező esetben, ha az előállítót olyan adatok és magatartások vizsgálatára kötelezik, amelyekre nincs ráhatása, ez a hígtrágya trágyaként történő kereskedelmének ellehetetlenítését jelenti, vagy adott esetben azt kizárólag a vevőnek a harmadik személy jövőbeni magatartásáért való felelősségvállalása mellett tenné lehetővé (kevésbé releváns, hogy polgári, közigazgatási vagy büntetőjogi felelősségről van szó).

88. Az első eset nem egyeztethető össze teljes egészében a 75/442 irányelv szellemével, amelynek az ítélkezési gyakorlat által adott értelmezéséből kitűnik, hogy ahelyett, hogy a hígtrágya kereskedelmének abszolút tilalmára törekedne, a célja annak elérése, hogy e kereskedelmet a környezetvédelem (mindig ésszerű és arányos módon történő) biztosítását figyelembe véve szervezzék meg. A második megközelítés egészen biztosan az alapvető uniós elvek sérelmével és az általa biztosított bizonyos jogok megsértésével járna.

89. Ezen elvek között szerepel a jogbiztonság és a közhatalom önkényes eljárása tilalmának a jogállamhoz szorosan kötődő elve, mely utóbbi tiszteletén alapul az Unió (EUSZ 2. cikk), mivel végső soron olyan feltételektől függ valamely termék forgalomba hozatalához szükséges engedély megadása, amelyek túlzó jellegüknel fogva tilalommal válnak egyenértékűvé, ezáltal mellőzve a tiltott és a szabályozott terület közötti elhatárolás során elvárható minimális egyértelműséget.

90. Az érintett jogok között pedig elsősorban azok szerepelnek, amelyekből az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkében elismert, a bűncselekményekhez kapcsolódó törvényesség és arányosság elvei erednek, mivel ezek azon a jogon alapulnak, hogy mindenki kizárólag a saját cselekményéért felel, vagy azok magatartása miatt, akikért törvényesen felelős, kizárva, hogy amint a jelen ügyben is, olyan feltételeket lehessen kikötni, amelyek teljesítése azzal a veszéllyel járna, hogy megállapítható lenne azon harmadik személy magatartásáért való felelősség, akivel kizárólag kereskedelmi kapcsolatban áll. Kétségtelen, hogy az ítélkezési gyakorlat a vállalkozások esetén, ha azok munkavállalója vagy alkalmazottja követ el jogsértést, elfogadja a harmadik személy cselekményéért való

felelősségvállalást,<sup>23</sup> azonban a jelen ügyben hiányzik az alárendeltségi viszony, amely az ítélkezési gyakorlat alapját képezi, mivel a hígtrágya termelője és az utóbbinak azt trágyaként felhasználó vásárlója között csak adásvételi jogviszony áll fenn.

91. Továbbá idetartozik a tulajdonhoz való jog, mivel az ír szabályozás olyan feltételeket ír elő a hígtrágya forgalomba hozatalára, amelyek elfogadhatatlan választás elé állítják a termelőt: vagy ártalmatlanítja a hígtrágyát, és fizeti ennek költségét; vagy forgalomba hozza, és viseli azt a nem elhanyagolható kockázatot, hogy harmadik személy magatartásáért felelősséget kell vállalnia, amelyre adott esetben biztosítást lehet kötni, és így újabb, feltehetően nem elhanyagolható költség merül fel. Mindkét esetben nyilvánvaló, hogy mindez sérti az előállító tulajdonhoz való jogát, mivel ez az anyagi teher a vagyonát érinti, és alapjogot sértő, „aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást”<sup>24</sup> jelent, azonban kevésbé túlzó feltételek alkalmazása lehetővé tette volna, hogy az előállító olyan anyagi megoldást találjon a hígtrágyával kapcsolatban, amely nem minden esetben jelentene számára költséget, hanem hasznot hozna.

92. Végeredményben az ír szabályozás túlzott feltételeket ír elő a hígtrágya előállítója számára abban az esetben, ha azt trágyaként kívánja újra felhasználni. Aránytalan ugyanis, hogy harmadik személy magatartásával kapcsolatos, olyan meghatározott adatokat kell ellenőriznie, amelyekkel valójában csak a hatóságok rendelkeznek, és ezek hiányában nincs más választási lehetősége, mint a harmadik személy magatartásáért személyes felelősséget vállalni.

93. E tekintetben meg kell említenem az EPA érvelését, amely szerint a jelen ügyben vizsgált nemzeti szabályozás nem arra törekszik elsősorban, hogy a termelőt közvetlenül felelőssé tegye harmadik személy cselekményeiért, hanem inkább az a célja, hogy a termelő olyanoknak értékesítse a hígtrágyát, akik azt helyesen használják fel trágyaként. Azon túl, hogy – amint az a High Court által a fellebbezés tárgyában hozott ítélet 38–43. pontjában tett megállapításokból következik – feltehetően ebben a szellemben alkalmazhatják a gyakorlatban a jogszabályt, kétségtelen, hogy tekintettel annak szövegére, teljesen elképzelhető másfajta alkalmazás is, amely sokkal közelebb áll a más magatartásért való személyes felelősség iránti igény célkitűzéséhez. Mivel a Bíróságnak először inkább a nemzeti jogszabály szövegét kell vizsgálnia, mint az alkalmazási lehetőségeket, úgy vélem, hogy a jogszabály szövegét spontán módon kell értelmeznie, annál is inkább, mert a jelen esetben a kérdéses jogszabály értelme azonnal a harmadik személy magatartása iránti, szigorú értelemben vett személyes felelősséget idézi fel.

94. Ennek alapján kétségtelenül tagadhatatlan, hogy a környezet védelme valóban teljes mértékben biztosítva van. Azonban ez utóbbi nem lehet olyan jogszabály eredménye, amely formálisan nem a hígtrágyára vonatkozó kereskedelmi tevékenység betiltására törekszik, hanem csak annak szabályozására.

95. A fentiekől függetlenül másrészt az uniós jog nem írja elő a hígtrágya trágyaként történő felhasználásának tilalmát, hanem éppen ellenkezőleg, a 91/676 irányelvből következően e felhasználást szabályozott tevékenységnek tekinti. Ahogy azt a 80. pontban említettem, a 75/442 irányelvtől eltérően, a 91/676 irányelv nem alkalmazható a tagállamok teljes területén, hanem csak az adott „veszélyeztetett területekre” korlátozódik. Mindenesetre D. Brady üzemével kapcsolatban nem lehet kizárni, hogy az „veszélyeztetett területen” található, és ezért a trágya felhasználására a 91/676 irányelv és az abban megállapított feltételek irányadók. Ily módon Írországban az alapeljárásban vitatott tényállás idején hatályos jogszabályi helyzet az irányelv átültetésének hiányából következik, ha azt megfelelően átültették volna, D. Brady tevékenységére is irányadó lehetett volna, és a belső joghoz képest arányosabb és ésszerűbb feltételeket határozott volna meg.

23 — Többek között a C-326/88. sz. Hansen-ügyben 1990. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2911. o.) 16–20. pontja, amelyet legutóbb a C-210/10. sz. Márton Urbán-ügyben 2012. február 9-én hozott ítélet 47. pontja ismétel meg.

24 — A C-20/00. és a C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood egyesített ügyekben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7411. o.) 68. pontja értelmében.

96. Mindenesetre, noha a 91/676 irányelv nem alkalmazható közvetlenül D. Brady esetére, ha az irányelvet átültették volna az ír jogba, ez lehetővé tette volna a nemzeti bíróságok számára, hogy olyan jogszabállyal rendelkezzenek a trágákra vonatkozóan, amely tágan értelmezve, tartalmi szempontból az említett irányelv hatálya alá tartozókhöz jelentősen hasonló körülményekre alkalmazható.

97. Következésképpen, utolsó közbenső következtetésként úgy vélem, hogy nem egyeztethető össze az uniós joggal, hogy valamely tagállam megköveteli, hogy személyesen felelős legyen a hígtrágya előállítója, aki azt harmadik személynek trágaként értékesíti, azért, hogy az utóbbi megfeleljen a hulladék és/vagy trágya felügyeletére vonatkozó uniós jogszabályoknak.

## VII – Véggövetkeztetések

98. A fentiekben kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

- „1. A hígtrágya előállítójának feladata, hogy bizonyítsa a trágaként való felhasználásra irányuló szándékát olyan fokú bizonyossággal, amely a helytelen felhasználás veszélyével kapcsolatos valamennyi ésszerű kétséget kizárja. A szándék bizonyítottnak tekinthető, ha a hígtrágya trágaként történő felhasználására vonatkozó nemzeti szabályozásban megállapított feltételek teljesülnek, és a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy e feltételek megfelelően biztosítják-e, az ésszerű kétségen túlmenően, hogy a trágya felhasználása nem azonos azzal, hogy trágától hulladékként megválnak.
2. Az alapügy körülményeire tekintettel, a hígtrágya a 75/442 irányelv hatálya alá tartozik, mivel nincs olyan külön jogszabály, amely alkalmazható lenne rá.
3. Nem egyeztethető össze az uniós joggal, hogy valamely tagállam felelősséget telepít a hígtrágya előállítójára a vevők azon feltételeknek való megfelelése kapcsán, amelyek biztosítják a hígtrágya környezetre nem ártalmas módon, trágaként történő felhasználását, és mindezt annak feltételeként, hogy a hígtrágya gyakorlati szempontból elveszítse »hulladék« minőségét abból a célból, hogy »mellékterméknek« tekintsék.”