



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 16. maja 2013¹

Zadeva C-113/12

Donal Brady
proti
Environmental Protection Agency

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (Irska))

„Okolje — Direktivi 75/442/EGS in 91/156/EGS — Pojem „odpadek“ — Gnojevka, proizvedena pri vzreji prašičev — Skladiščenje do uporabe kot gnojilo — Opredelitev kot odpadke — Opredelitev kot stranski proizvod — Dokazno breme — Osebna odgovornost proizvajalca za kršitev prava Unije s področja nadzora nad odpadki, ki so jo storile tretje osebe, ki gnojevko uporabljajo kot gnojilo na svojih zemljiščih — Neobstoj prenosa Direktive 91/676 — Splošna načela prava Unije — Temeljne pravice — Sorazmernost“

1. V okviru sodnega postopka, v katerem so sporni pogoji, ki so naloženi prašičerejcu, da bi se mu dovolilo trženje gnojevke, proizvedene na njegovi farmi za prašiče, kot gnojila, Supreme Court Sodišču postavlja vrsto vprašanj v zvezi s pojmom „odpadek“ v smislu Direktive 75/442.² Poleg interesa v tej zadevi – ki je konkretno v tem, da bo Sodišče lahko razvilo svojo sodno prakso glede pogojev, pod katerimi lahko „odpadek“ postane „stranski proizvod“ – se v tem postopku postavlja tudi vprašanje, ki presega strogo področje Direktive 75/442 in spada, kot bom pokazal, na področje splošnih načel prava Unije, natančneje na področje za zagotavljanje temeljnih pravic.

2. Zadnje vprašanje, nastalo v postopku v glavni stvari, se namreč nanaša na odgovornost, ki se mora od prodajalca gnojevke zahtevati za to, če jo njihov kupec morda neprimerno uporabi. Z odgovorom na to vprašanje je treba ugotoviti, v kolikšni meri svoboda držav članic za urejanje trženja odpadkov tem državam dopušča, da naložijo pogoje, ki lahko pomenijo prepoved tega trženja, ali pa so nesorazmerni ali samovoljni. Vsa ta vprašanja se postavljajo v okoliščinah, v katerih zaradi tega, ker Direktiva 91/676³ ni bila prenesena, ni mogoče uporabiti zakonodaje, ki bi lahko zajela uporabo gnojevke kot gnojila.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23).

3 — Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

I – Zakonodajni okvir

A – Zakonodaja Unije

1. Direktiva 75/442 o odpadkih

3. Direktiva 75/442 je v različici, ki je veljala ob nastanku dejanskega stanja v postopku v glavni stvari,⁴ v členu 1(a) določala:

„V tej direktivi izraz:

(a) ‚odpadek‘ pomeni vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.“

4. V skladu s členom 2(1)(b) navedene direktive se ta direktiva ne nanaša na, „če jih že ureja druga zakonodaja“:

[...]

„(iii) živalska trupla in naslednje kmetijske odpadke: fekalne in druge naravne, nenevarne snovi, ki se uporabljajo pri kmetovanju; [...].“

5. Člen 8 navedene direktive je določal:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov:

- preda svoje odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja postopke, naštetih v prilogah IIA ali B, ali
- sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami te direktive.“

6. Člena 9 in 10 te direktive sta določala, da mora podjetje, ki izvaja ukrepe odstranjevanja ali predelave odpadkov, navedene v Prilogah IIA oziroma IIB k tej direktivi, pridobiti dovoljenje.

7. Člen 15 Direktive 75/442 je določal:

„V skladu z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve‘ mora stroške odstranjevanja odpadkov nositi:

- imetnik, ki odpadke preda zbiralcu odpadkov ali podjetju iz člena 9, in/ali
- prejšnji imetniki odpadkov ali proizvajalec izdelka, iz katerega so nastali odpadki.“

2. Direktiva 91/676 o nitratih

8. V skladu s členom 1 je cilj Direktive 91/676 „zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov“, in „preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste“.

4 — Direktiva Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 3).

9. Člen 3 Direktive 91/676 v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice skladno z merili iz Priloge I določijo vode, prizadete zaradi onesnaževanja, in vode, ki bi lahko bile prizadete zaradi onesnaževanja, če se ne bi ukrepalo skladno s členom 5.

2. Države članice v dveh letih po notifikaciji te direktive imenujejo za ranljiva območja vsa znana območja na svojem ozemlju, s katerih se voda steka v vode, določene skladno z odstavkom 1, in ki prispevajo k onesnaževanju. V šestih mesecih po prvem imenovanju obvestijo Komisijo o tem.“

10. Člen 4 te direktive določa:

„1. Države članice za zagotovitev splošne ravni varstva pred onesnaževanjem za vse vode v dveh letih po notifikaciji te direktive sprejmejo naslednje ukrepe:

- (a) izdelajo kodeks ali kodekse dobre kmetijske prakse, ki jih bodo kmetje izvajali prostovoljno in naj bi vključevali določbe, ki zajemajo vsaj točke iz Priloge II A;⁵
- (b) pripravijo, kadar je to potrebno, program za spodbujanje uporabe kodeksa(-ov) dobre kmetijske prakse, ki predvideva tudi zagotavljanje usposabljanja in obveščanja kmetov.

2. Države članice Komisiji predložijo podrobnosti o svojih kodeksih dobre kmetijske prakse in Komisija vključi podatke o teh kodeksih v poročilo iz člena 11. S pomočjo prejetih informacij lahko Komisija, če meni, da je to potrebno, da Svetu ustrezne predloge.“

11. Člen 5 te direktive državam članicam nalaga obveznost, da za ranljiva območja izdelajo delovne programe. Ti programi morajo kot obvezujoče ukrepe vsebovati tiste, ki so določeni v kodeksu ali kodeksih dobre kmetijske prakse in navedeni v Prilogi III k tej direktivi ter ki se nanašajo na obdobja, v katerih je prepovedana uporaba nekaterih gnojil, na zmogljivost rezervoarjev za skladiščenje živinskega gnojila, na načine uporabe gnojil in na največjo količino živinskega gnojila, ki se uporabi glede na njegovo vsebnost dušika.

3. Direktiva 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja⁶

12. Direktiva 96/61 je bila kodificirana in razveljavljena z Direktivo 2008/1,⁷ ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2010/75.⁸ V skladu z njenim členom 1 je namen te direktive „doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja, ki je posledica dejavnosti, navedenih v Prilogi I. Ta direktiva določa ukrepe za preprečevanje ali, če to ni izvedljivo, za zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla pri navedenih dejavnostih, vključno z ukrepi glede odpadkov, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote, brez poseganja v Direktivo 85/337/EGS in druge ustrezne določbe Skupnosti.“

13. V točki 6.6 Priloge I k navedeni direktivi so bili posebej navedeni obrati za intenzivno rejo prašičev z več kot 750 mesti za plemenske svinje.

5 — Črka A Priloge II se nanaša na obdobja, ko je vnos gnojil v tla neprimeren; na njihovo uporabo na nekaterih zemljiščih; zmogljivost in zgradbo posod za skladiščenje živinskih gnojil, vključno z ukrepi za preprečevanje onesnaževanja vode s površinskim odtokom in pronicanjem tekočin, ki vsebujejo živinska gnojila, in odpadki, nastali pri shranjevanju rastlinskih materialov, kot je silaža, v podzemne vode in površinsko vodo; in na postopke za vnos v tla, vključno s stopnjo in enakomernostjo nanosa mineralnih in živinskih gnojil, pri katerih bo izguba hranil v vodo ostala na sprejemljivi ravni.

6 — Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80).

7 — Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 (UL L 24, str. 8).

8 — Direktiva 2010/10/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL L 334, str. 17).

14. V skladu s členom 3(c) te direktive „[d]ržave članice sprejmejo potrebne ukrepe, da lahko pristojni organi zagotovijo tak način delovanja obratov, da: [...] (c) se prepreči nastajanje odpadkov v skladu z Direktivo 75/442/EGS [...]; če so odpadki nastali, se predelajo ali, če to tehnično in ekonomsko ni mogoče, se odstranijo brez vpliva ali z zmanjšanjem vpliva na okolje“.

15. V skladu s členom 9(3) te direktive, „[č]e je treba, dovoljenje vključuje ustrezne zahteve, ki zagotavljajo varstvo tal in podzemne vode ter ukrepe za ravnanje z odpadki, nastalimi v obratu.“

4. Uredba št. 1774/2002 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi⁹

16. Cilj te uredbe je bil zagotoviti, da države članice vzpostavijo sisteme, ki bi zagotavljali, da so lahko nekatere kategorije stranskih živalskih proizvodov v obtoku odobrenih verig do njihove odstranitve ali uporabe, in zlasti, da dopustijo, da lahko v prehransko verigo vstopijo le stranski živalski proizvodi, ki ne pomenijo tveganja za zdravje živali in ljudi. Ta uredba je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 1069/2009.¹⁰

B – Nacionalna zakonodaja

17. Z Environmental Protection Act 1992 (zakon o varstvu okolja iz leta 1992, v nadaljevanju: zakon iz leta 1992) je bila ustanovljena Environmental Protection Agency (agencija za varstvo okolja, v nadaljevanju: EPA), katere naloge vključujejo „izdajanje dovoljenj, ureditev dejavnosti in nadzor nad njimi na področju varstva okolja“ (člen 52(1)(a)).

18. Waste Management Act 1996 (zakon o ravnanju z odpadki iz leta 1996, v nadaljevanju: zakon iz leta 1996) je bil med drugim sprejet zaradi prenosa Direktive 75/442, kakor je bila spremenjena z Direktivo 91/156. V členu 4 določa:

„1. V tem zakonu ‚odpadek‘ pomeni vsako snov ali predmet iz skupin iz Prve priloge ali ki v je v upoštevnem trenutku naveden v Evropskem katalogu odpadkov in ki ga imetnik zavrže, namerava zavreči ali mora zavreči; poleg tega se domneva, da je vsaka stvar, ki jo nekdo zavrže, kot bi bila odpadek, ali se z njo kakor koli drugače tako ravna, odpadek, razen če se dokaže nasprotno [...].

3. V tem zakonu ‚odstranjevanje‘ v zvezi z odpadki vključuje katero koli od dejavnosti, opredeljenih v Tretji prilogi, in ‚dejavnost odstranjevanja odpadkov‘ se razlaga temu ustrezno.

4. V tem zakonu ‚predelava‘ v zvezi z odpadki pomeni katero koli dejavnost, ki se izvaja za obdelavo, recikliranje ali ponovno uporabo celotnega odpadka ali dela odpadka, in katere koli dejavnosti, povezane s tako obdelavo, reciklažo ali ponovno uporabo, vključno s katero koli od dejavnosti, opredeljenih v Četrthi prilogi, in ‚dejavnost predelave odpadkov‘ se razlaga temu ustrezno.“

19. Člen 51(2)(a) zakona iz leta 1996 določa:

„Ob upoštevanju odstavka (b) se dovoljenje za ravnanje z odpadki [...] ne zahteva za predelavo [...] fekalnih snovi živalskega ali perutninskega izvora v obliki živinskega gnojila ali gnojevke [...]“.

9 — Uredba (ES) št. 1774/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. oktobra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 37, str. 92).

10 — Uredba (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 300, str. 1).

20. Zakon iz leta 1992 je vzpostavil režim za pridobitev dovoljenj v okviru celovitega nadzorovanja onesnaževanja, ki je v veliki meri enak tistemu, vzpostavljenemu z Direktivo 96/61. Irska je nacionalno pravo z Direktivo 96/61 uskladila s Protection of the Environment Act 2003 (zakon o varstvu okolja iz leta 2003, v nadaljevanju: zakon iz leta 2003). Torej v obravnavanem primeru dovoljenje ni bilo podeljeno v skladu z nacionalnimi ukrepi, sprejetimi za izvajanje Direktive 96/61.

II – Dejansko stanje

21. Pritožnik v postopku v glavni stvari je imetnik farme za prašiče na Irskem. Čeprav je njegova glavna dejavnost prašičereja, pa izkorišča tudi gnojevko, ki se na navedeni farmi proizvaja kot stranski proizvod, in sicer jo prodaja drugim kmetom za uporabo kot gnojilo.

22. Glede na to, da je uporaba tega gnojila na obdelovalnih površinah sezonska dejavnost, mora biti gnojevka za neko obdobje shranjena na farmi pritožnika, dokler se je ne dobavi drugim kmetom. Agencija EPA je leta 1999 pritožniku podelila dovoljenje za razširitev obrata in trženje gnojevke. V skladu z navedenim dovoljenjem se mora pritožnik zlasti prepričati, da kmetje gnojevko uporabljajo povsem v skladu z nekaterimi pogoji.

23. Med navedenimi pogoji je določen pogoj z naslovom „Ravnanje z odpadki“. S tem pogojem so pritožniku – kolikor je pomembno za obravnavani primer – naložene te obveznosti:

- „(a) da pred prodajo kakršnega koli gnojila opredeli vsa zemljišča, ki niso v njegovi posesti, lastništvu ali pod njegovim nadzorom, na katerih bo gnojilo uporabljeno [...];
- (c) da zagotovi, da kupec gnojila ne raztroši na zemljiščih, ki niso v njegovi posesti, lastništvu ali pod njegovim nadzorom [...];
- (f) da spremlja, kako osebe, ki so kupile gnojilo za uporabo na svojih zemljiščih, uporabljajo gnojilo, in da usmerja, kako ga je treba uporabiti;
- (g) da spremlja površinske vode, ki tečejo čez območja, na katerih je gnojilo uporabljeno (to je na zemljiščih, ki niso pod pritožnikovim nadzorom);
- (h) da spremlja vodnjake na zemljiščih, na katerih je gnojilo raztrošeno (to je na zemljiščih, ki niso pod pritožnikovim nadzorom);
 - (i) da ves čas vodi register uporabe gnojila zaradi inšpekcijskega pregleda agencije EPA.“

24. Pritožnik je dovoljenje agencije EPA izpodbijal pred High Court, ki je odločilo proti pritožniku, ki se je nato pritožil na Supreme Court, ki je sodišče, ki je vložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

25. Po mnenju Supreme Court so vprašanja, ki so predmet spora med strankama v postopku v glavni stvari, ta:

- (a) ali je prašičja gnojevka: (i) *per se* odpadek oziroma (ii) ali je odpadek samo v nekaterih okoliščinah in (iii) katera merila se uporabljajo za presojo takih okoliščin;
- (b) ali lahko nasprotna stranka v podeljeno dovoljenje vključi pogoje, s katerimi se od pritožnika zahteva nadzor nad dejavnostjo kmetov, ki jim dobavlja prašičjo gnojevko za uporabo kot gnojilo.

III – Postavljena vprašanja

26. Vprašanja za predhodno odločanje se glasijo:

„Ker ne obstaja dokončna razlaga pojma ‚odpadek‘ za namene prava Unije, ali lahko država članica z nacionalno zakonodajo proizvajalcu prašičje gnojnice naloži obveznost, da dokaže, da ni odpadek, ali pa je treba odpadke določiti na podlagi objektivnih meril, kakršna so navedena v sodni praksi Sodišča Evropske unije:

1. Če je treba odpadke določiti na podlagi objektivnih meril, kakršna so navedena v sodni praksi Sodišča Evropske unije, kako gotova mora biti ponovna uporaba prašičje gnojnice ali gnojnice, ki jo imetnik dovoljenja zbira in skladišči ali lahko skladišči več kot 12 mesecev do dobave uporabnikom?
2. Če je prašičja gnojevka odpadek oziroma je na podlagi ustreznih meril ugotovljeno, da je odpadek, ali je zakonito, da država članica proizvajalcu gnojvice – ki je ne uporablja na svojih zemljiščih, ampak jo proda tretjim lastnikom zemljišč, ki jo bodo na svojih zemljiščih uporabili kot gnojilo – naloži osebno odgovornost za to, da ti uporabniki ravnajo v skladu z zakonodajo Unije o nadzoru nad odpadki in/ali gnojili, zato da bi zagotovil, da tretje osebe z raztrosom prašičje gnojvice po zemljiščih ne bodo povzročile tveganja velikega onesnaženja okolja?
3. Ali je v okoliščinah, v katerih Irska ob izdaji dovoljenja še ni prenesla Direktive 91/676/EGS, uporaba prašičje gnojvice kot gnojila na zemljiščih ni bila nadzorovana z nobeno drugo domačo zakonodajo in Uredba Sveta (ES) št. 1774/2002 tedaj še ni bila sprejeta, prašičja gnojevka izključena s področja uporabe opredelitve ‚odpadka‘ na podlagi člena 2(1)(b)(iii) Direktive 75/442/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156, ker jo že ‚ureja druga zakonodaja‘, zlasti Direktiva Sveta 91/676/EGS?“

27. Supreme Court meni, da se morajo merila, določena v sodni praksi Sodišča, v zvezi s pojmom odpadka za prašičjo gnojevko uporabljati na točki, ko je proizvedena in skladiščena, in ne pozneje, ko je lahko ponovno uporabljena, v tem primeru s strani kmetov.

28. Predložitvenemu sodišču se pristop, s katerim se zahteva, da se gnojevka v vseh okoliščinah obravnava kot odpadek, ne zdi povsem v skladu z načeli iz sodne prakse Sodišča. Vendar pa Supreme Court tudi ni prepričano, da je treba odločitve Sodišča v zadevah Komisija proti Španiji¹¹ razlagati tako široko, kot trdi pritožnik.

29. Po mnenju Supreme Court se, če prašičja gnojevka ostaja odpadek ali se še naprej obdeluje, zavrže ali drugače odstrani kot odpadek, postavlja vprašanje, ali morajo odpadki, ki je namenjen za uporabo brez nadaljnje obdelave na zemljiščih tretjih oseb, v celotnem sistemu nadzorovanja onesnaževalcev nadzorovati uporabniki, to so lastniki navedenih zemljišč tretjih oseb, ali pa je za nadzor na zemljiščih uporabnikov odgovoren prvotni proizvajalec.

IV – Postopek pred Sodiščem

30. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 1. marca 2012.

31. Pritožnik v postopku v glavni stvari, francoska vlada in Komisija so predložili pisna stališča.

32. Na obravnavi 27. februarja 2013 so ustna stališča podali pritožnik in nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari ter Komisija.

¹¹ — Sodbi, navedeni spodaj v opombi 12.

V – Trditve

33. Komisija v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe meni, da glede na to, da irsko pravo ne vsebuje nobene določbe, ki bi veljala za gnojevko, če se ta ne šteje za „odpadek“ v skladu z zakonom iz leta 1996, katerega opredelitev je skladna z opredelitvijo iz Direktive 75/442, je treba ugotoviti, (a) ali je gnojevka „odpadek“; (b) ali jo je treba v skladu s členom 2 navedene direktive izključiti iz področja uporabe te direktive, in (c) ali lahko omogoči naložitev spornih pogojev.

34. Dalje, D. Brady, francoska vlada in Komisija trdijo, ker navedena direktiva ne vsebuje napotila na nacionalno pravo, je naložena samostojna in enotna opredelitev „odpadka“ skladna z merili, ki so določena že v členu 5 Direktive 2008/98 in ki jih morajo nacionalni organi obvezno upoštevati. Agencija EPA nazadnje trdi, da se vprašanja za predhodno odločanje po eni strani nanašajo na naravo meril, ki omogočajo opredelitev neke snovi kot „odpadka“ (ki je področje, na katerem po mnenju te agencije ni sistematične skladnosti med izrazi, uporabljeni v sekundarnem pravu), po drugi strani pa na dokazno breme (ki bi ga lahko države članice legitimno naložile proizvajalcem gnojevke).

35. Kar zadeva prvo vprašanje za predhodno odločanje, D. Brady trdi, da je v okoliščinah primera in v skladu s sodno prakso izpolnjen pogoj gotovosti, pri čemer ni pomembno, da gnojevko uporabljajo druge osebe ali da jo te uporabljajo neprimerno. Francoska vlada pa meni, da gnojevke ni treba šteti za „odpadek“, če se kot gnojilo uporabi v okviru zakonite prakse in če je njeno skladiščenje omejeno na potrebe postopkov za navedeno uporabo, kar mora ugotoviti nacionalno sodišče.

36. Komisija dvomi o pravilnosti sodne prakse, v skladu s katero uporaba gnojevke preko kmetijskih potreb ne nasprotuje njeni opredelitvi kot stranskega proizvoda, saj taka ugotovitev ne bi bila skladna s potrebo po razlagi pojma „odpadek“ glede na člen 191 PDEU. Pogoj gotovosti bi bil izpolnjen le, če bi se v trenutku skladiščenja gnojevke lahko dokazalo, da jo lahko proizvajalec uporabi na lastni zemlji in v količinah, ki ne presegajo dejanskih kmetijskih potreb njene izrabe, in/ali če ima pozitivno ekonomsko vrednost, ki jo potrdi proizvajalec, in je namenjena uporabi na zemljiščih drugih proizvajalcev preko pogodbe ali ponudbe in v količinah, ki ne presegajo tistih, ki se lahko na teh zemljiščih uporabijo pod enakimi pogoji. Agencija EPA meni, da bi bilo zavajajoče opreti se na to, da so njene pristojnosti opredeljene s sklicevanjem na pojem „odpadek“ v smislu Direktive 75/442, da bi se izničili cilji celovitega zmanjšanja onesnaževanja, ki jim sledi zakon iz leta 1992. Po njenem mnenju je stopnja gotovosti, ki se zahteva, tista, ki izključuje vsakršen razumni dvom pristojnega organa v to, da se proizvajalec ne bo znebil gnojevke in da bo ta dejansko uporabljena kot gnojilo in v ustreznih pogojih, kar lahko zagotovi le sam proizvajalec, ki mora to dokazati, pri čemer v nasprotnem primeru prevlada domneva, da je gnojevka „odpadek“, ki se ga je proizvajalec po nacionalnem pravu morda dolžan znebiti v skladu z ureditvijo, ki je v irskem primeru določena z zakonom iz leta 1992, čeprav so v njem kot „odpadek“ opredeljene snovi, ki to niso v skladu z Direktivo 75/442.

37. Kar zadeva drugo vprašanje za predhodno odločanje, D. Brady trdi, da bi moral biti odgovor nanj nikalen, saj naj bi bila gnojevka, čeprav se jo opredeljuje kot „odpadek“, na podlagi člena 2(1)(b)(iii) Direktive 75/442 izključena iz področja uporabe te direktive kot snov, ki je že zajeta z Direktivo 91/676. Poleg tega naj bi sporni pogoji kršili načeli pravne varnosti in sorazmernosti.

38. Komisija meni, da če je gnojevka „odpadek“ in ni izključena iz področja uporabe Direktive 75/442, je treba njeno uporabo šteti za „predelavo“ ali „odstranjevanje“ v smislu členov 8 in 15 te direktive, pri čemer naj bi bilo to, da države prasičerejcem naložijo pogoje, da bi zagotovile, da uporaba gnojevke ne predstavlja tveganja za okolje, v skladu z diskrecijsko pravico, ki jo tem državam daje člen 288 PDEU. Če ni zajeta z Direktivo 75/442, naj glede na člena 4(2) PDEU in 193 PDEU nič ne bi nasprotovalo temu, da države članice določijo pravila, ki bi zagotavljala okoljsko ustrezno uporabo gnojevke. Francoska vlada trdi, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da države članice same odločijo, da če je gnojevka „odpadek“, je lahko njen proizvajalec odgovoren za to, kako jo uporabljajo drugi proizvajalci.

Enako meni agencija EPA, ki navaja, da nikoli ni trdila, da mora proizvajalec neposredno odgovarjati za ravnanja kmetov, ki gnojevko uporabljajo kot gnojilo, temveč naj bi šlo predvsem za to, da se imetnika dovoljenja pozove, naj zagotovi, da tretja oseba ravna pravilno, in da naj ji v nasprotnem primeru preneha dobavljati gnojevko.

39. Nazadnje, D. Brady v zvezi z zadnjim vprašanjem za predhodno odločanje trdi, da terja pritrdilen odgovor, saj se Irska ne more sklicevati na neizpolnitev svoje obveznosti, da se zanjo ne bi uporabile veljavne določbe prava Unije, s čimer daje posamezniku pravico, da proti agenciji EPA uveljavlja izključitev gnojevke iz področja uporabe Direktive 75/442. Po mnenju agencije EPA Direktiva 91/676, če ne bi bila prenesena, ne bi mogla imeti pravnih učinkov; če pa bi bila prenesena, bi zajemala uporabo gnojevke kot gnojila, ne pa njene obdelave s strani proizvajalca, saj sta cilja preprečevanja in predelave odpadkov navedena v Direktivi 96/61. Komisija pa meni, da za neko snov ni mogoče šteti, da je zajeta z drugo zakonodajo, če država članica ni sprejela te zakonodaje in zato ne zagotavlja enake ravni varstva, kot jo želi zagotoviti Direktiva 75/441; celo če bi bila Direktiva 91/676 prenesena, ne bi bilo gotovo, da bi bilo mogoče šteti, da to zagotavlja enako raven varstva, saj ranljiva območja, na katera se nanašajo njena pravila, morda ne zajemajo ozemlja neke države članice v celoti.

VI – Presoja

A – Postavljena vprašanja

40. Supreme Court postavlja tri vprašanja, pred katerimi postavlja nekakšno uvodno vprašanje, v katerem je na splošno opisana težava, ki jo navedena tri vprašanja želijo konkretizirati.

41. Kar zadeva navedeno uvodno vprašanje, je po mojem mnenju potrebnih nekaj pojasnil. Pri oblikovanju tega vprašanja predložitveno sodišče izhaja iz domneve, da ne obstaja „dokončna razlaga pojma ‚odpadek‘ za namene prava Unije“, kar ga privede do dveh možnosti: (A) ali lahko država članica proizvajalcu naloži obveznost, da dokaže, da gnojevka ni odpadek; (B) ali je treba gnojevko kot odpadek določiti na podlagi objektivnih meril, kakršna so navedena v sodni praksi Sodišča.

42. Najprej je treba ugotoviti, da domneva, iz katere izhaja Supreme Court, ne more pomeniti, da obstaja dvom glede tega, ali je pojem „odpadek“ samostojen pojem prava Unije. Prej pomeni sklicevanje, kot trdi agencija EPA, na domnevno težavnost uskladitve nekaterih sodb Sodišča s tega področja.¹²

43. Prva naloga teh sklepnih predlogov bo torej natančneje opredeliti pojem Skupnosti „odpadek“. Zato bo treba, kot bom pokazal, pretehtati merilo gotovosti, ki se zahteva za voljo po gospodarskem izkoriščanju snovi, ki bi jih bilo načeloma mogoče šteti za „odpadke“, saj je to morebitno izkoriščanje odločilno za dokončno opredelitev zadevne snovi. Zato bo moral biti odgovor na uvodno vprašanje skladen z odgovorom na prvo vprašanje, ki ga je postavilo Supreme Court, to je vprašanje v zvezi s tem, „kako gotova mora biti ponovna uporaba prašičje gnojevke ali gnojnice, ki jo imetnik dovoljenja zbira in skladišči ali lahko skladišči več kot 12 mesecev do dobave uporabnikom“.

12 — Po eni strani sodna praksa, nastala na podlagi sodb z dne 8. septembra 2005 v zadevah Komisija proti Španiji (C-416/02, ZOdl., str. I-7487, in C-121/03, ZOdl., str. I-7569) ter po drugi strani sodna praksa, ki jo je treba izluščiti iz sodb z dne 18. decembra 2007 v zadevah Komisija proti Italiji (C-194/05, ZOdl., str. I-11661, in C-195/05, ZOdl., str. I-11699).

44. Ko bo rešen ta prvi del, bo treba preučiti alternativno možnost, ki jo je oblikovalo Supreme Court, za katero naj pa že na tem mestu povem, da je po mojem mnenju napačna alternativna možnost. Namreč to, da država članica lahko – ali pa ne – proizvajalcu naloži dokazno breme v zvezi s tem, ali je gnojevka „odpadek“, ne izključuje, da je treba opredelitev gnojevke kot „odpadek“ opraviti v skladu z objektivnimi merili, postavljenimi v sodni praksi Sodišča. Ravno nasprotno – kot je zatrjevala agencija EPA – vprašanje je smiselno le, če pomeni, da gre za določitev, kdo mora dokazati, da je gnojevka v skladu s sodno prakso Sodišča „odpadek“.

45. Po mnenju Komisije in agencije EPA bo treba, ko bosta rešeni „uvodno“ in „prvo“ vprašanje, odgovoriti na „tretje“ od vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče. Po njunem mnenju je treba na to vprašanje glede na to, da se z njim želi izvedeti, ali obstaja „druga zakonodaja“, zaradi katere se Direktiva 75/442 ne bi uporabila, odgovoriti pred obravnavo „drugega“ vprašanja, s katerim se želi izvedeti, ali je ureditev, kakršna je vzpostavljena na Irskem v zvezi s spoštovanjem zakonodaje Unije s področja odpadkov in/ali gnojil, v skladu s pravom.

46. Strinjam se s pristopom Komisije in agencije EPA, saj bo pred preučitvijo sporne ureditve odgovornosti dejansko treba natančno ugotoviti, katera zakonodaja Unije je v trenutku nastanka dejstev urejala obdelavo gnojevke, katere neizpolnitev bi lahko po potrebi povzročila odgovornost proizvajalca pod pogoji, določenimi z irsko zakonodajo.

B – Uvodno in prvo vprašanje

47. Postopek, ki je bil podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se nanaša na pogoje, naložene v dovoljenju za prodajo gnojevke, ki ga je 22. oktobra 1999 izdala agencija EPA.

48. Na ta datum je Irska Direktivo 75/442 že prenesla z zakonom iz leta 1996, ki v členu 4 vsebuje opredelitev „odpadka“, ki je enaka tisti iz navedene direktive. To pomeni, da bo odgovor Sodišča za Supreme Court uporaben le, če bo omejen na ta zakonodajni okvir, torej če bo Sodišče na njegova vprašanja odgovorilo glede na Direktivo 75/442 v različici, ki je veljala v skladu z Direktivo 91/156.

49. Zato se v tem postopku ne sme uporabiti predpisov, ki so poznejši od referenčnega datuma. To velja zlasti za tiste predpise, ki so – kot Direktiva 2008/98¹³ – spremenili ali bistveno dopolnili vsebino Direktive 75/442. To kljub temu ne pomeni, da je neprimerno vsakršno sklicevanje na to poznejšo zakonodajo, saj njena vsebina v velikem delu ustreza volji zakonodajalca, da uzakoni nekatera merila, ki jih je Sodišče postavilo v svoji sodni praksi v zvezi z Direktivo 75/442. To na primer velja za člen 5 Direktive 2008/98, ki pri določitvi pogojev za to, da se lahko neka snov ali predmet štejeta za „stranski proizvod“ in ne za „odpadek“, uporablja merila, ki jih je Sodišče postavilo v svoji sodni praksi v zvezi z opredelitvijo „odpadka“ v okviru Direktive 75/442. Zato gre vsekakor za pogoje, ki jih je povsem mogoče uporabiti pri določitvi, ali bi bilo treba v skladu s pravom Unije, ki je leta 1999 veljalo na Irskem, gnojevko, proizvedeno na farmi za prašiče D. Bradyja, šteti za „odpadek“ glede na voljo, da se jo trži in s tem spremeni v „stranski proizvod“.

50. Za ugotovitev, ali je gnojevka „odpadek“ v smislu Direktive 75/442, moram najprej navesti, da se ne strinjam s presojo Supreme Court glede tega, da „ne obstaja dokončna razlaga pojma ‚odpadek‘ za namene prava Unije“. Ravno tako se ne strinjam, da je sodna praksa Sodišča s tega področja protislovnostna ali kakor koli zavajajoča. Težava je prej v tem, da je pojem „odpadek“, določen v Direktivi 75/442, sam po sebi odprt ali, če naj rečem tako, „funkcionalen“ ali „pogojen“, ker temelji predvsem na merilu namembnosti, ki se jo želi dati predmetom, snovem ali proizvodom, ki jih je treba zato, ker so neuporabni, škodljivi ali prepovedani, načeloma odstraniti, pa še to pod pogoji, ki ne škodujejo okolju.

13 — Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3).

51. Zato v pojmu „odpadek“ obstaja objektivna razsežnost, ki ne povzroča težav in je zajeta na seznamu proizvodov, predmetov in snovi, ki so v Prilogi I k Direktivi 75/442 naštetih kot „skupine odpadkov“, in pa razsežnost, ki jo je na prvi pogled mogoče opredeliti kot „namerno“, izražena z voljo po uporabi teh proizvodov, predmetov in snovi na način, da se jih pod nekaterimi pogoji vpelje v tržni promet in se jih s tem izključi iz obveznosti odstranjevanja, ki bi zanje v nasprotnem primeru nujno veljala.

52. Objektivna razsežnost pojma sama po sebi zadostuje za opredelitev katerega koli od predmetov, snovi in proizvodov, zajetih v navedeni Prilogi I k Direktivi 75/442, kot „odpadka“. „Namerna“ – ki jo potrjuje vrsta dejanskih in pravnih okoliščin – da se jih uporabi v tržnem prometu, pomeni, da jih ni mogoče opredeliti kot „odpadke“. Ta „namerna“ razsežnost pojma je nazadnje odločilna za pridobitev statusa „stranskega proizvoda“. Z drugimi besedami, funkcionalnost gnojevke – ki je objektivno „odpadek“ – lahko pod nekaterimi pogoji iz nje funkcionalno in pravno ustvari „stranski proizvod“, ki ga kot takega ne ureja Direktiva 75/442.

53. Kazuistični značaj sodb Sodišča s tega področja pojasnjuje razlike, ki jih je mogoče najti med zgoraj navedenimi sodbami Komisija proti Španiji na eni strani in Komisija proti Italiji na drugi. V vseh teh sodbah je navedeno, da je pojem „odpadek“ odvisen od pomena izraza „zavreči“¹⁴ in obstoja namere tržiti ali izrabljati blago, material ali surovino, ki bi se jih načeloma lahko štelo za „odpadek“.¹⁵ V vseh je tudi ugotovljeno, da mora biti ta namera izkazana z gotovostjo.¹⁶ Razlika je v tem, da je bila po uporabi teh meril za posamezen obravnavan primer presoja Sodišča glede izkazane gotovosti različna od primera do primera.

54. Razlog za to razliko jasno leži v dejstvu, da se je vsaka sodba nanašala na zelo različne predmete. V sodbi Komisija proti Španiji se je bilo treba namreč izreči glede gnojevke, nastale v konkretnem kmetijskem obratu, medtem ko se je sodba Komisija proti Italiji nanašala na preučitev nacionalne zakonodaje o okolju.

55. To je pomenilo, da je bilo v prvonavedeni sodbi mogoče ugotoviti, da „iz listin v spisu izhaja, da se ta gnojevka uporablja kot kmetijsko gnojilo[,] [...] se s tem namenom raztrese na točno določena področja [in] [se] [m]ed čakanjem na postopke vnosa [...] hrani v jami“,¹⁷ tako da je „[o]seba, ki upravlja obravnavan[i] [obrat], [...] torej ne želi odstraniti, tako da ta gnojevka ne predstavlja odpadka v smislu Direktive 75/442“.¹⁸ Gre torej jasno za sodbo, ki se nanaša na konkretni položaj, ki je bil izkazan v spisu in za katerega je Sodišče lahko neposredno uporabilo merila, določena v njegovi sodni praksi v zvezi s pogoji, potrebnimi za to, da se gnojevko lahko šteje za stranski proizvod in ne odpadek.

56. Nasprotno pa je sodba Komisija proti Italiji abstraktna sodba o splošnih predpisih, v zvezi s katerimi je Sodišče menilo, da vzpostavljajo nesprejemljivo domnevo, in sicer, da v nekaterih okoliščinah zemlja in kamenje, pridobljena z izkopavanjem, nista odpadek, temveč sta zaradi morebitne ekonomske koristi stranski proizvod.

57. Po mojem mnenju med tema sodbama ni nobenega protislovja. Sodišče se je v obeh držalo svoje sodne prakse glede gotovosti, ki se zahteva v zvezi z namenom ekonomskega izkoriščanja – pod nekaterimi pogoji – materiala, ki bi ga njegov imetnik v nasprotnem primeru lahko zavrgel ali ga bil dolžan zavreči; namera, zaradi katere – ko je enkrat izkazana – ta material postane stranski proizvod. Razlika je v tem, da je bilo v sodbi Komisija proti Španiji mogoče dokazati, da v konkretnem primeru

14 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Španiji (C-416/02, točka 86) in Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 32); obe sodbi se sklicujeta na sodbo z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie, (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 26).

15 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Španiji (C-416/02, točka 87) in Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 38); obe sodbi se sklicujeta na sodbo z dne 18. aprila 2002 v zadevi Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Recueil, str. I-3533, točke od 34 do 36).

16 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Španiji (C-416/02, točka 90) in Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 46).

17 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Španiji (C-416/02, točka 94).

18 — Prav tam.

ni bilo namere „zavreči“ gnojevko, temveč jo uporabiti kot gnojilo, medtem ko je bilo v sodbi Komisija proti Italiji ugotovljeno, da je nacionalna zakonodaja določala splošno domnevo, ki je ravno preprečevala konkreten izkaz dejanske namere tržiti nek material, ki bi se ga moralo načeloma šteti za odpadke, kot stranski proizvod.

58. V teh okoliščinah, ko so odgnani morebitni dvomi v enotnost in skladnost sodne prakse Sodišča s tega področja, je treba to sodno prakso uporabiti za obravnavani primer.

59. V tem primeru se je mogoče izogniti vsem težavam v zvezi z vprašanjem, ali gnojevka objektivno „je“ ali ni odpadke, saj je očitno, da je. Člen 1(a) Direktive 75/442 namreč določa, da „odpadek“ pomeni „vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči“. Kljub temu, kar zadeva konkretno gnojevko, ni treba preveriti, če je zajeta v navedeni prilogi, ker ji sama Direktiva 75/442 izrecno podeljuje status „odpadka“, saj se v skladu z določbo njenega člena 2(1)(b) ta direktiva ne nanaša na, „če jih že ureja druga zakonodaja“, „(iii) naslednje kmetijske odpadke: fekalne [...] snovi“. Očitno je, da če je zakonodajalec menil, da je fekalne snovi potrebno izrecno izključiti iz področja uporabe Direktive 75/442, je to zato, ker bi bila, če tega ne bi storil, njihova vključitev zaradi vsebine in sistematike te direktive neizogibna, ker so snovi, ki je sama po sebi „odpadek“.

60. V tem smislu nekateri vidiki „uvodnega“ vprašanja, ki ga je postavilo Supreme Court, izgubijo pomen, saj ni treba preučiti, ali je gnojevka „odpadek [...] na podlagi objektivnih meril, kakršna so navedena v sodni praksi Sodišča Evropske unije“ (uvodno vprašanje). Gnojevka je objektivno odpadke, ker tako določa Direktiva 75/442.

61. Vprašanje torej ni, ali je gnojevka „odpadek“, temveč ali lahko funkcionalno to preneha biti, kako in pod katerimi pogoji. Drugače povedano, vprašanje je, ali lahko gnojevka funkcionalno postane „stranski proizvod“.

62. Da bi bilo to mogoče, je v skladu s sodno prakso Sodišča treba dokazati, da se jo „namerava v nadaljnjem postopku uporabiti pod tržnimi pogoji, ki [njenemu imetniku] prinašajo korist – če je potrebno, tudi za potrebe gospodarskih subjektov, ki [je] ne povzročajo – [...] če je ponovna uporaba gotova, zanjo ni potrebno predhodno preoblikovanje in se opravi v istem postopku proizvodnje ali uporabe“.¹⁹

63. Če je odločilno merilo za opredelitev neke snovi kot „odpadka“, kot navedeno, merilo namere ali potrebe „zavreči“ to snov, je temeljno merilo za to, da nek „odpadek“ postane „stranski proizvod“, namera „ponovne uporabe“ z izkoriščanjem ali trženjem te snovi.

64. Ta druga namera, ki je upoštevna za ta primer, se mora jasno nanašati na pravilno in primerno uporabo, to pomeni, da izpolnjuje pogoje, določene v zakonodaji, ki se v posameznem primeru uporabi za izkoriščanje blaga, ki je lahko predmet trgovine. Zlasti mora iti za gotovo uporabo, kot je poudarjeno v pravkar navedeni točki sodbe Komisija proti Italiji.

65. S tem smo prišli do osrednje točke tega prvega vprašanja: kdo mora za to, da je nek odpadke mogoče šteti za stranski proizvod, dokazati – in s kakšno stopnjo gotovosti – namero ponovne uporabe?

66. Po mojem mnenju mora namero dokazati imetnik odpadka in dokazati jo mora z zadostno stopnjo gotovosti, da je mogoče izključiti vsak razumen dvom glede možnosti, da pride do neprimerne ali nezakonite predelave odpadka.

¹⁹ — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 38).

67. Kar zadeva prvo trditev, se mi zdi jasno, da lahko le imetnik odpadka dokaže, da ga namerava ponovno uporabiti. Razlog je očiten: gre za dokazovanje namere, ki je lahko le njegova. Dokaz te namere pa ne more biti oprt zgolj na presojo namer. Imetnik gnojevke bo dokazal, da njegova namera ni zavreči odpadek, temveč tržiti stranski proizvod, če bo izpolnil pogoje, ki jih država določa za uporabo gnojevke kot gnojila.

68. Država članica mora zato določiti pogoje za primerno uporabo odpadka kot stranskega proizvoda. Po drugi strani mora tudi izbrati načine dokazovanja, ki so potrebni za to, da lahko zadevna oseba dokaže svojo namero. V tem smislu je popolnoma mogoče uporabiti sodno prakso Sodišča v zvezi z dokazovanjem volje zavreči nek odpadek. To je tako, ker tako kot v Direktivi [75/442] ni predlagano nobeno določno merilo, ki bi razkrilo voljo imetnika, da zavrže dano snov ali predmet,²⁰ tudi ni predlagano ničesar za primer namere ponovne uporabe odpadka, tako da je tudi v zvezi s tem treba priznati, da „lahko države članice glede na neobstoj določb Skupnosti, če s tem ne ogrožajo učinkovitosti prava Skupnosti, svobodno izberejo način dokazovanja različnih elementov iz direktiv, ki jih prenašajo“.²¹ Ta rešitev je poleg tega sprejeta v členu 6(4) Direktive 2008/98 za primer, če ne obstaja merilo, določeno na ravni Skupnosti, za ugotovitev, če nek odpadek ni več odpadek.²²

69. Kar zadeva stopnjo gotovosti, ki se zahteva za namero, menim, da – kot sem rekel – mora biti cilj izključitev vsakršnega razumnega dvoma glede možnosti, da se snov, ki se jo namerava izkoriščati kot stranski proizvod, zaradi neprimerne predelave nazadnje obravnava kot odpadek, ki ga njegov imetnik neprimerno zavrže.

70. Dokaz gotovosti namere nujno zahteva zagotovilo, da imetnik odpadka strogo izpolnjuje pogoje, določene za uporabo tega odpadka kot stranskega proizvoda. Z drugimi besedami, namera imetnika, da odpadek tržno izkorišča, bo zadostno dokazana, če dokaže, da to lahko stori v skladu z zakonodajo, sprejeto v ta namen.

71. Navedeni pogoji morajo biti takšni, da se lahko, če je zagotovljeno njihovo spoštovanje, prežene vsakršen razumen dvom glede zmožnosti imetnika, da bo z odpadkom ravnal s potrebno varnostjo, če odpadka ne bo uporabil v tržne namene, kot je nameraval (to pomeni, če bo še vedno ostal odpadek), in glede izpolnitve obveznosti v zvezi s to uporabo.

72. Natančneje, zadevni pogoji so prav tisti, ki so bili – kot sem že navedel, z uzakonitvijo sodne prakse Sodišča s tega področja – nato določeni v členu 5 Direktive 2008/98, in sicer: da je „zagotovljena [...] nadaljnja uporaba snovi ali predmeta; [...] [da] se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov; [...] [da] se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in [da je] nadaljnja uporaba [...] zakonita, tj. [da] snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi“.

73. Kot prvi vmesni sklep menim, da mora proizvajalec gnojevke, ki želi, da ta preneha biti odpadek v smislu navedene direktive, dokazati svojo „namero“, da bi jo tržil kot gnojilo, in da mora to storiti z zadostno gotovostjo, da bi izključil vsakršen razumen dvom v zvezi s tveganjem glede njene neustrezne uporabe. Ta „namera“ bo z zahtevano gotovostjo dokazana zlasti z izpolnjevanjem pogojev, določenih v zakonodaji, ki ureja izkoriščanje gnojevke kot gnojila, pri čemer mora nacionalno sodišče ugotoviti, ali ti pogoji zadostujejo za zagotovitev preko vsakršnega razumnega dvoma, da gre za uporabo gnojila, to pomeni, da ne gre za ravnanje, ki bi pomenilo zavrženje odpadka.

20 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 44).

21 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji (C-194/05, točka 44), ki se sklicuje na sodbi z dne 15. junija 2000 v združenih zadevah ARCO CEIME Nederland in drugi (C-418/97 in C-419/97, Recueil, str. I-4475, točka 41) in z dne 11. novembra 2004 v zadevi Niselli (C-457/02, Recueil, str. I-10853, točka 34).

22 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 7. marca 2013 v zadevi Lapin Luonnonsuojelupiiri (C-358/11, točki 55 in 56).

74. To privede do drugega vprašanja, ki ga je postavilo Supreme Court, to je do težave s posebnimi naloženimi pogoji, zlasti s tistim glede odgovornosti za neizpolnitev zakonodaje o obdelavi odpadkov in nadzoru nad njimi, to pomeni zakonodaje, od katere spoštovanja je nazadnje odvisno to, da gnojevka preneha biti odpadek in postane stranski proizvod.

75. Vendar, kot sem opozoril v točki 46, je treba najprej natančno pojasniti, katera je tista zakonodaja, katere nespoštovanje sproži ureditev odgovornosti, ki je sporna pred predložitvenim sodiščem.

C – Tretje vprašanje

76. Tretje vprašanje po mojem mnenju ne povzroča večjih težav.

77. V skladu s členom 2(1)(b) Direktive 75/442 se ta direktiva ne nanaša na – med drugimi materiali in snovmi – fekalne snovi, „če jih že ureja druga zakonodaja“.

78. Vprašanje se torej nanaša na ugotovitev, ali v obravnavanem primeru obstaja ta „druga zakonodaja“. Leta 1999 na Irskem ni bila prenesena zakonodaja Skupnosti, ki bi morda lahko izpolnjevala to nalogo, to je Direktiva 91/676 o nitratih, ki določa lastno ureditev obdelave odpadkov, niti še ni bila sprejeta Uredba št. 1774/2002 o zdravstvenih pravilih za živalske stranske proizvode. Kot trdi Supreme Court, pa tudi nobena nacionalna ureditev ni mogla služiti kot ta „druga zakonodaja“.

79. Zato je treba spor o glavni stvari rešiti z uporabo Direktive 75/442.

80. Seveda to – kot je trdil D. Brady – da Irska ni prenesla Direktive 91/676, ne more tej državi dopustiti, da bi se sklicevala na neizpolnitev svoje obveznosti glede prenosa te direktive, da bi v korist posameznikov upravičila, da se navedena direktiva ni uporabljala. Prav tako je res, da se člen 2(1)(b) Direktive 75/442 nanaša na materiale, ki jih „ureja druga zakonodaja“, in treba je šteti, da mora biti to „urejanje“ enako tistemu iz navedene direktive tako glede njenega obsega in dometa kot glede zagotovljene ravni varstva. Po mojem mnenju Direktiva 91/676 ne vsebuje ustrezne enakosti z Direktivo 75/442, kar zadeva obseg njenega področja uporabe, saj – kot je navedla Komisija – medtem ko se Direktiva 75/442 uporablja za celotno ozemlje držav članic, je Direktiva 91/676 omejena na nekatera „ranljiva območja“, na katerih so ali po katerih tečejo nekatere vode. Vse navedeno pa ne vpliva na to, kar bom v nadaljevanju navedel v odgovor na drugo vprašanje, ki ga je postavilo Supreme Court.

81. Zato kot vmesni sklep menim, da gnojevka v okoliščinah obravnavanega primera ni – kot trdi D. Brady – *ab initio* zunaj področja uporabe Direktive 75/442, saj ne obstaja druga zakonodaja, ki bi se zanjo uporabila.

D – Drugo vprašanje

82. Predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko države članice določijo odgovornost proizvajalca gnojevke za to, kako jo uporabijo tretje osebe, ki jim jo je dobavil, da jo uporabijo kot gnojilo. To je dejansko osrednje vprašanje tega postopka, predvsem pa postopka v glavni stvari.

83. Glede na to, da se stranki strinjata, da države članice lahko vzpostavijo sisteme, ki zagotavljajo okoljsko pravilno obdelavo gnojevke, je težava v tem, ali to lahko storijo pod pogoji, določenih v irski zakonodaji. Agencija EPA želi te pogoje relativizirati in trdi, da ne gre toliko za to, da mora proizvajalec odgovarjati za ravnanje tretjih, kolikor gre za to, da se ga obveže, da zagotovi pravilno uporabo gnojevke in jo preneha dobavljati tistim, ki jo uporabljajo neprimerno.

84. Če se jo razume kot obveznost vzdržati se dobavljati gnojevko kot gnojilo tistemu, ki ne izpolnjuje objektivnih pogojev, katerih spoštovanje mora proizvajalec uveljavljati, bi se njegova odgovornost nanašala na njegovo lastno ravnanje in bi s tem izginili ugovori, ki lahko nastanejo na podlagi zahteve po objektivni odgovornosti zaradi ravnanja tretjih oseb.

85. Zaradi jasnosti je treba ponovno navesti, katere so zahteve agencije EPA, ki so sporne v postopku v glavni stvari:

- „(a) da pred prodajo kakršnega koli gnojila opredeli vsa zemljišča, ki niso v njegovi posesti, lastništvu ali pod njegovim nadzorom, na katerih bo gnojilo uporabljeno [...];
- (c) da zagotovi, da kupec gnojila ne raztroši na zemljiščih, ki niso v njegovi posesti, lastništvu ali pod njegovim nadzorom [...];
- (f) da spremlja, kako osebe, ki so kupile gnojilo za uporabo na svojih zemljiščih, uporabljajo gnojilo, in da usmerja, kako ga je treba uporabiti;
- (g) da spremlja površinske vode, ki tečejo čez območja, na katerih je gnojilo uporabljeno (to je na zemljiščih, ki niso pod pritožnikovim nadzorom);
- (h) da spremlja vodnjake na zemljiščih, na katerih je gnojilo raztrošeno (to je na zemljiščih, ki niso pod pritožnikovim nadzorom);
- (i) da ves čas vodi register uporabe gnojila zaradi inšpekcijskega pregleda agencije EPA.“

86. Po mojem mnenju ti pogoji pomenijo več kot obveznost, da se gnojevke ne proda nekomu, ki je ne more uporabljati kot gnojilo. Nekatere teh zahtev – pod črkama (c) in (f) – proizvajalcu nalagajo obveznost, da nadzira ravnanje tretjih oseb, medtem ko druge – pod črkama (g) in (h) – od njega zahtevajo preveritev fizičnih okoliščin ozemlja, na katerem se gnojevka uporabi, kar pa še zdaleč niso razumne zahteve.

87. Po mojem mnenju je treba od proizvajalca gnojevke seveda zahtevati, da jo prodaja le tistemu, ki izpolnjuje nekatere objektivne pogoje, ki so potrebni za zagotovitev, da jo bo primerno uporabil, vendar ob tem, da lahko izpolnjevanje teh pogojev – ne glede na to, kako težki so – morebitni kupec dokaže z dovoljenjem, ki ga v ta namen ustrezno izda pristojni organ. V nasprotnem primeru bi zahtevati od proizvajalca, naj preveri podatke in ravnanja, ki so zunaj njegovega dometa, pomenilo onemogočiti trgovanje z gnojevko ali ga, odvisno od primera, dovoliti samo pod odgovornostjo (pri čemer ni pomembno, ali je ta odgovornost civilna, upravna ali kazenska) prodajalca za bodoče ravnanje tretje osebe.

88. Prva rešitev ne bi bila povsem v skladu z duhom same Direktive 75/442, ki – v skladu z njeno razlago v sodni praksi – bolj kot to, da bi želela doseči absolutno prepoved trgovanja z gnojevko, stremi za tem, da se to trgovanje organizira tako, da je zagotovljeno (vedno razumno in sorazmerno) varstvo okolja. Druga rešitev bi zagotovo pomenila kršitev temeljnih načel Unije in kršitev nekaterih pravic, ki jih Unija zagotavlja.

89. Ta načela vključujejo načeli pravne varnosti in prepovedi samovoljnosti javnih oblasti, ki sta lastni pravni državi, na katere spoštovanju temelji Unija (člen 2 PEU), saj je podelitev dovoljenja, potrebnega za trženje proizvoda, nazadnje odvisna od pogojev, ki so zato, ker so pretirani, izenačeni s prepovedjo, s čimer ni zagotovljena minimalna jasnost, ki se zahteva pri razmejitvi obsega prepovedanega v razmerju do obsega urejenega.

90. Pravice najprej zajemajo vse tiste, iz katerih sta izpeljani načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj, določeni v členu 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, saj je v osnovi vseh teh pravic pravica osebe, da odgovarja le za svoja dejanja ali dejanja tistih, za katere je zakonsko odgovorna, kar izključuje – kot v obravnavanem primeru – da bi se lahko zahtevali pogoji, katerih izpolnitev je mogoča ob tveganju, da je oseba odgovorna za ravnanje tretje osebe, s katero ima le poslovni odnos. Sodna praksa seveda dopušča možnost odgovornosti za ravnanje tretje osebe, kadar gre za podjetnika in kršitve povzročijo njegovi zaposleni ali odvisno osebe,²³ vendar v obravnavanem primeru ni podano prav razmerje odvisnosti, na katerem temelji ta sodna praksa, saj med proizvajalcem gnojevke in njenim kupcem za uporabo kot gnojilo obstaja le kupoprodajno razmerje.

91. Poleg tega med te pravice sodi tudi sama lastninska pravica, saj irska zakonodaja določa pogoje za trženje gnojevke, ki proizvajalcu ponujajo nesprejemljivo izbiro: da bodisi odstrani gnojevko in s tem prevzame pripadajoče ekonomske stroške, bodisi jo trži in s tem prevzame nezanemarljivo tveganje za odgovornost za ravnanje tretjih oseb, ki bi jo morda lahko krilo zavarovanje, kar pa mu ponovno povzroči stroške, za katere si je mogoče zamisliti, da niso majhni. V obeh primerih je jasno, da je ogrožena lastninska pravica proizvajalca, saj se mu naloži finančno breme v škodo njegovega premoženja, zaradi česar gre za primer „čezmernega in nevzdržnega posega“, ki krši temeljno pravico,²⁴ pri čemer bi določitev manj pretiranih pogojev proizvajalcu omogočila, da gnojevko ekonomsko izrabi in z njo ravna tako, da mu ne bi v vsakem primeru povzročila stroškov, temveč bi mu pod nekaterimi pogoji prinesla korist.

92. Skratka, irska zakonodaja proizvajalcu gnojevke nalaga pretirane pogoje za njeno ponovno uporabo kot gnojilo. Namreč, nesorazmerno je, da se od tega proizvajalca zahteva preveritev nekaterih podatkov v zvezi z ravnanjem tretjih oseb, ki so lahko dejansko na voljo le javnim organom, in da – če tega ne stori – postane osebno odgovoren za to ravnanje.

93. V zvezi s tem se moram sklicevati na trditev agencije EPA v smislu, da tukaj obravnavana nacionalna zakonodaja ne želi vzpostaviti neposredne odgovornosti proizvajalca za ravnanja tretjih oseb, temveč ga želi predvsem zavezati, naj gnojevko prodaja le tistim, ki jo pravilno uporabljajo kot gnojilo. Čeprav – kot je razvidno iz obrazložitve High Court v točkah od 38 do 43 njegove sodne odločbe v zvezi s pritožbo – je mogoče, da se navedena zakonodaja v praksi uporablja v tem duhu, pa je sigurno, da je glede na njeno besedilo možna popolnoma drugačna uporaba, ki je bližje zasnovi pristne zahteve po osebni odgovornosti za ravnanje tretje osebe. Ker je Sodišče dolžno upoštevati besedilo nacionalnega pravila, ne pa morebitnih načinov njegove uporabe, menim, da mora še toliko bolj upoštevati razlago, ki spontano ustreza besedilu njegove določbe, ker v obravnavanem primeru pomen zadevne zakonodaje takoj vzbudi misel na strogo osebno odgovornost za ravnanje tretje osebe.

94. Seveda pri tem ni mogoče zanikati, da je varstvo okolja tako objektivno zagotovljeno v absolutnem smislu. Vendar ta zadnji izid ne sme biti učinek zakonodaje, ki uradno ne določa, da je trženje gnojevke prepovedana dejavnost, temveč določa le, da je urejena dejavnost.

95. Poleg tega ni odvisna od tega, da pravo Unije ne nalaga prepovedi uporabe gnojevke kot gnojila, temveč nasprotno, kot je razvidno iz Direktive 91/676, to uporabo uvršča med urejene dejavnosti. Kot navedeno v točki 80, se Direktiva 91/676 za razliko od Direktive 75/442 ne uporablja za celotno ozemlje držav članic, temveč je omejena na nekatera „ranljiva območja“. Nikakor ni mogoče izključiti, da – kar zadeva farmo za prašiče D. Bradyja – je ta na enem teh „ranljivih območij“ in bi se zato zanj

23 — Glej v zvezi z vsem sodbo z dne 10. julija 1990 v zadevi Hansen (C-326/88, Recueil, str. I-2911, točke od 16 do 20), na katero se je pred nedavnim opozorilo v sodbi z dne 9. februarja 2012 v zadevi Márton Urbán (C-210/10, točka 47).

24 — V skladu s sodbo z dne 10. julija 2003 v združenih zadevah Booker Aquaculture in Hydro Seafood (C-20/00 in C-64/00, Recueil, str. I-7411, točka 68).

uporabljala Direktiva 91/676 in pogoji iz te direktive za uporabo gnojil. Zato je zakonodajni položaj, ki je na Irskem veljal v trenutku nastanka dejstev, ki so sporna v postopku v glavni stvari, posledica tega, da ni bila prenesena direktiva, ki bi, če bi bila pravilno prenesena, lahko zajemala dejavnost D. Bradyja in zanjo določala bolj sorazmerne in razumnejše pogoje od tistih, ki izhajajo iz nacionalnega prava.

96. Vsekakor bi prenos Direktive 91/676 v irsko pravo – tudi če se ne bi neposredno uporabila za primer D. Bradyja – nacionalnim sodiščem omogočil, da razpolagajo z zakonodajo o gnojilih, ki bi se lahko na podlagi široke razlage uporabila za dejanske stanove, ki so vsebinsko primerljivi z navedenimi v tej direktivi.

97. Zato kot zadnji vmesni sklep menim, da ni v skladu s pravom Unije, da država članica zahteva, da je proizvajalec, ki gnojevko tretji osebi prodaja kot gnojilo, osebno odgovoren za to, ali ta tretja oseba izpolnjuje zakonodajo Unije v zvezi z nadzorom nad odpadki in/ali gnojili.

VII – Predlog

98. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Proizvajalec gnojevke mora to, da jo namerava uporabiti kot gnojilo, dokazati z zadostno gotovostjo, da bi izključil vsakršen razumen dvom v zvezi s tveganjem glede neustrezne uporabe. Namera se dokaže z izpolnjevanjem pogojev, določenih v nacionalni zakonodaji, ki ureja izkoriščanje gnojevke kot gnojila, pri čemer mora nacionalno sodišče ugotoviti, ali ti pogoji zadostujejo za zagotovitev preko vsakršnega razumnega dvoma, da pri uporabi gnojila ne gre za ravnanje, ki bi pomenilo zavrženje odpadka.
2. V okoliščinah obravnavanega primera gnojevka ni zunaj področja uporabe Direktive 75/442, saj ne obstaja druga zakonodaja, ki bi se zanjo uporabila.
3. To, da država članica vzpostavlja odgovornost proizvajalca gnojevke v zvezi s tem, ali njen kupec izpolnjuje pogoje, ki zagotavljajo takšno uporabo gnojevke kot gnojila, ki ne škoduje okolju, in to pod pogojem, da navedena gnojevka funkcionalno preneha biti „odpadek“ ter jo je mogoče šteti za „stranski proizvod“, ni v skladu s pravom Unije.