



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. marts 2013*

»Miljø — affald — farligt affald — direktiv 2008/98/EF — gamle telefonpæle behandlet med CCA-opløsninger (kobber, chrom og arsen) — registrering, vurdering og godkendelse af kemikalier — forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH-forordningen) — oversigt i bilag XVII til REACH-forordningen over anvendelsesformålene for behandlet træ — gamle telefonpæle anvendt som understøttelse for stier«

I sag C-358/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (Finland) ved afgørelse af 6. juli 2011, indgået til Domstolen den 8. juli 2011, i sagen:

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

mod

Lapin luonnonsuojelupiiri ry,

procededeltagere:

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne G. Arestis, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Lapin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue ved asianajaja A. Siponen
- Lapin luonnonsuojelupiiri ry ved S. Hänninen og T. Pasma, henholdsvis formand og sekretær for sammenslutningen

* Processprog: finsk.

- den finske regering ved M. Pere, som befuldmægtiget
 - den østrigske regering ved A. Posch, som befuldmægtiget
 - Europa-Kommissionen ved I. Koskinen og A. Marghelis, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. december 2012, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1, berigtiget i EUT 2007 L 136, s. 3), som affattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 552/2009 af 22. juni 2009 (EUT L 164, s. 7, herefter »REACH-forordningen«).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastualue (central myndighed for erhverv, transport og miljø i Lapland, sektor »transport og infrastruktur«, herefter »liikenne ja infrastruktuuri -vastualue«) og Lapin luonnonsuojelupiiri ry (sammenslutning for naturbeskyttelse i Lapland, herefter »Lapin luonnonsuojelupiiri«) vedrørende istandsættelsesarbejder af en sti med gangkonstruktioner, som understøttes af gamle telefonpæle i træ, der er behandlet med den såkaldte »CCA«-opløsning (kobber, chrom og arsen, herefter »CCA-opløsning«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/98

- 3 Artikel 3 i direktiv 2008/98 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med
- 2) »farligt affald«: affald, der udviser en eller flere af de farlige egenskaber, der er anført i bilag III

[...]

- 13) »genbrug«: enhver operation, hvor produkter eller komponenter, der ikke er affald, bruges igen til samme formål, som de var udformet til

[...]

15) »nyttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer

[...]«

4 Artikel 6 i direktiv 2008/98 med overskriften »Affaldsfasens ophør« bestemmer:

»1. Visse særlige former for affald ophører med at være affald, jf. artikel 3, nr. 1), når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, og opfylder de særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til følgende betingelser:

- a) stoffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål
- b) der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand
- c) stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter, og
- d) anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Kriterierne skal om nødvendigt omfatte grænseværdier for forurenende stoffer og skal tage hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger.

2. De foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, og som vedrører vedtagelse af de i stk. 1 fastsatte kriterier og præciserer typen af affald, sådanne kriterier skal finde anvendelse på, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 39, stk. 2. Der bør bl.a. tages hensyn til specifikke kriterier for affaldsfasens ophør, i det mindste for tilslag/fyldstof, papir, glas, metal, dæk og tekstiler.

[...]

4. Hvis der ikke er fastsat kriterier på fællesskabsplan efter proceduren i stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt, under hensyntagen til relevant retspraksis. [...]«

5 Samme direktivs artikel 7, stk. 1, med overskriften »Affaldsliste« bestemmer:

»De foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv, og som vedrører ajourføringen af den affaldsliste, der er opstillet ved beslutning 2000/532/EF, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 39, stk. 2. Affaldslisten skal omfatte farligt affald og skal tage hensyn til affaldets oprindelse og sammensætning og, når det er relevant, koncentrationsgrænseværdier for farlige stoffer. Affaldslisten er bindende med hensyn til fastlæggelse af, hvilket affald der skal betragtes som farligt affald. Selv om et stof eller en genstand er medtaget på listen, betyder det ikke, at stoffet eller genstanden er affald under alle omstændigheder. Et stof eller en genstand betragtes kun som affald, hvis definitionen i artikel 3, nr. 1), er opfyldt.«

6 Artikel 13 i direktiv 2008/98 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades [...]«

7 Artikel 17 i direktiv 2008/98 med overskriften »Kontrol med farligt affald« fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at produktion, indsamling og transport af farligt affald samt dets oplagring og behandling sker under forhold, der beskytter miljøet og menneskers sundhed med henblik på at opfylde kravene i artikel 13, herunder foranstaltninger for at sikre sporbarhed fra produktion til det endelige bestemmelsessted og kontrol med farligt affald med henblik på at opfylde bestemmelserne i artikel 35 og 36.«

REACH-forordningen

8 REACH-forordningens artikel 1, stk. 1, i bestemmer:

»1. Formålet med denne forordning er at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation.«

9 REACH-forordningens artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»Affald som defineret i [...] direktiv [2008/98] er ikke et stof, en blanding eller en artikel i henhold til artikel 3 i denne forordning.«

10 REACH-forordningens artikel 3 definerer følgende i stk. 1-3:

»1) »stof«: et grundstof og forbindelser heraf, naturligt eller industrielt fremstillet, indeholdende sådanne tilsætningsstoffer, som er nødvendige til bevarelse af stoffets stabilitet, og sådanne urenheder, som følger af fremstillingsprocessen, bortset fra opløsningsmidler, der kan udskilles, uden at det påvirker stoffets stabilitet eller ændrer dets sammensætning

2) »blanding«: en blanding eller opløsning, der er sammensat af to eller flere stoffer

3) »artikel«: en genstand, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion«.

11 REACH-forordningens artikel 67, stk. 1 og 3, i kapitel 1 med overskriften »Generelle spørgsmål« i forordningens afsnit VIII med overskriften »Begrænsninger for fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler« bestemmer følgende:

»1. Et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, for hvilket bilag XVII indeholder en begrænsning, må ikke fremstilles, markedsføres eller anvendes, medmindre det opfylder betingelserne i den pågældende begrænsning. [...]

[...]

3. En medlemsstat kan indtil den 1. juni 2013 opretholde eksisterende og strengere begrænsninger i forhold til bilag XVII for fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, hvis disse begrænsninger er blevet meddelt i overensstemmelse med traktaten. Kommissionen udarbejder og offentliggør en oversigt over disse begrænsninger senest den 1. juni 2009.«

12 REACH-forordningens artikel 68 har følgende ordlyd:

»1. Når der som følge af fremstilling, anvendelse eller markedsføring af stoffer er en uacceptabel risiko for menneskers sundhed eller miljøet, som det er nødvendigt at imødegå på fællesskabsplan, ændres bilag XVII efter den procedure, der er nævnt i artikel 133, stk. 4, ved vedtagelse af nye begrænsninger eller ved ændring af gældende begrænsninger [...]

[...]

2. For et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, der opfylder kriterierne for klassificering i fareklasserne carcinogenitet, kimcellemutagenitet eller reproduktionstoksicitet i kategori 1A eller 1B og kan anvendes af forbrugerne, og for hvilket Kommissionen foreslår begrænsninger for forbrugeranvendelsen, ændres bilag XVII efter proceduren i artikel 133, stk. 4. Artikel 69 til 73 finder ikke anvendelse.«

13 I henhold til REACH-forordningens artikel 69 igangsætter Kommissionen eller en medlemsstat proceduren for indførelsen af nye begrænsninger, såfremt de mener, at fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, der ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og som det er nødvendigt at imødegå på fællesskabsplan ud over allerede eksisterende foranstaltninger.

14 REACH-forordningens artikel 128 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller forhindre fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde og opfylder kravene i denne forordning, og, hvis det er relevant, fællesskabsretsakter vedtaget til gennemførelse af denne forordning, jf. dog stk. 2.

2. Intet i denne forordning er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller fastsætter nationale regler om beskyttelse af arbejdstagere, menneskers sundhed og miljøet, der finder anvendelse i de tilfælde, hvor denne forordning ikke harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse.«

15 Følgende er fastsat i REACH-forordningens artikel 129, stk. 1:

»Hvis en medlemsstat har berettiget grund til at mene, at en øjeblikkelig indsats er vigtig for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet mod et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, selv om det opfylder kravene i denne forordning, kan den træffe passende foreløbige foranstaltninger. [...]«

16 Punkt 19 i kolonne 1 i bilag XVII til REACH-forordningen med overskriften »Begrænsninger vedrørende fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler« omfatter »arsenforbindelser«. Begrænsningerne for disse arsenforbindelser er opregnet i Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 262, s. 10).

17 Hvad angår disse arsenforbindelser fremgår følgende af punkt 19 i kolonne 2 i bilag VII vedrørende »Begrænsninger«:

»[...]

3. Må ikke anvendes til træbeskyttelse. Endvidere må træ behandlet hermed ikke markedsføres.

4. Som undtagelse fra stk. 3:
- a) [H]vad angår stoffer og blandinger til træbeskyttelse: [S]toffer og præparater til træbeskyttelse må kun anvendes i industrianlæg, som anvender vakuum eller tryk ved imprægnering af træ, hvis det drejer sig om opløsninger af uorganiske forbindelser af kobber, chrom og arsen (CCA), af C-typen, og hvis de godkendes i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 98/8/EF. Således behandlet træ må ikke markedsføres, før beskyttelsesmidlet er fuldstændig fikseret.
- b) [T]ræ behandlet med CCA-opløsninger i overensstemmelse med litra a) kan – forudsat at træets holdbarhed er nødvendig for menneskers eller kvægets sikkerhed, og at det er usandsynligt, at den almene befolkning kommer i hudkontakt hermed i dets levetid – markedsføres til erhvervsmæssig (professionel) og industriel brug
- som konstruktionstræ i offentlige bygninger og landbrugsbygninger, kontorbygninger og industribygninger
 - broer og brokonstruktioner
- [..]
- til pæle til eltransmission og telekommunikation
- [..]
- d) [B]ehandlet træ som anført under litra a) må ikke anvendes:
- i boligbyggeri, uanset formålet
 - på steder, hvor der er risiko for gentagen kontakt med huden
- [..]
5. Træ, der er behandlet med arsenforbindelser, og som var i brug i Fællesskabet inden den 30. september 2007, eller som blev markedsført i henhold til reglerne i stk. 4, kan forblive på markedet og fortsat anvendes, indtil dets levetid udløber.
6. Træ, der er behandlet med CCA-opløsninger af C-typen, og som var i brug i Fællesskabet inden den 30. september 2007, eller som blev markedsført i henhold til reglerne i stk. 4:
- kan anvendes eller genanvendes på de betingelser, der er anført i stk. 4, litra b), c) og d),
 - kan markedsføres på de betingelser, der er anført i stk. 4, litra b), c) og d).
7. Medlemsstaterne kan tillade, at træ, der er behandlet med CCA-opløsninger af andre typer, og som var i brug i Fællesskabet inden den 30. september 2007:
- kan anvendes eller genanvendes på de betingelser, der er anført i stk. 4, litra b), c) og d)
 - kan markedsføres på de betingelser, der er anført i stk. 4, litra b), c) og d).«

Finsk ret

Lov nr. 86/2000 om beskyttelse af miljøet

- 18 § 7 i lov nr. 86/2000 om beskyttelse af miljøet med overskriften »Forbud mod at forurene jorden« i den affattelse, som finder anvendelse på hovedsagen, bestemmer:

»Affald eller andre stoffer samt organismer eller mikroorganismer må ikke nedgraves i jorden eller udledes, såfremt dette medfører en forringelse af jordens kvalitet, der kan indebære en risiko eller skade for sundheden eller miljøet, en væsentlig forringelse af den rekreative værdi eller en anden tilsvarende skade for en offentlig eller privat interesse. [...]«

- 19 § 28 i samme lov bestemmer:

»Der kræves godkendelse til enhver aktivitet, som medfører risiko for miljøet (miljøgodkendelse). De nærmere bestemmelser vedrørende de aktiviteter, der er betinget af en miljøgodkendelse, fastsættes ved dekret.

Miljøgodkendelse påkræves ligeledes for:

- 1) enhver aktivitet, som kan forårsage forurening af flodløb, såfremt der ikke er tale om et projekt, som er godkendelsespligtigt ifølge vandloven

[...]

- 4) industriel eller erhvervsmæssig affaldshåndtering, som er omfattet af anvendelsesområdet for affaldsloven.«

Statsrådets forordning nr. 647/2009 om undtagelse fra visse bestemmelser i bilag XVII til REACH-forordningen

- 20 § 1 i statsrådets forordning nr. 647/2009 om undtagelse fra visse bestemmelser i bilag XVII til REACH-forordningen bestemmer:

»I henhold til bilaget til denne forordning er der indført undtagelser fra de begrænsninger, som er foreskrevet i bilag XVII til REACH-forordningen for så vidt angår fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger eller artikler i artikel 67 i REACH-forordningens forstand.«

- 21 Hvad angår arsenforbindelse indeholder bilaget til statsrådets forordning følgende bestemmelser:

»Som en undtagelse fra nr. 19 i bilag XVII til REACH-forordningen kan træ, som anvendtes inden den 30. september 2007, og som er behandlet med CCA-opløsninger af B-typen, markedsføres, anvendes og genanvendes, såfremt de i nr. 19, stk. 4, litra b), c) og d), i bilag XVII til REACH-forordningen nævnte betingelser er opfyldt.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 22 Liikenne ja infrastruktuuri-vastuualue besluttede i 2008 at istandsætte den 35 km lange sti, som forbinder byen Raittijärvi (Lapland) med den nærmeste farbare vej, og hvoraf visse strækninger fører gennem et Natura 2000-område. Istandsættelsen skulle bl.a. bestå i anlæggelse af bræddestier med

henblik på at gøre det muligt for køretøjer af typen »quad« at komme frem i vådområder uden for vintersæsonen. Brædestierne understøttes af en struktur bestående af gamle telefonpæle, som med henblik på deres tidligere anvendelse er blevet behandlet med en CCA-opløsning.

- 23 Idet Lapin luonnonuojelupiiri, der er den sagsøgende sammenslutning i hovedsagen, er af den opfattelse, at disse pæle udgør farligt affald, har den anmodet Lapin ympäristökeskus, nu Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastualue (myndigheden for miljøbeskyttelse) om at nedlægge forbud mod anvendelsen af disse materialer. Da denne anmodning blev afvist ved afgørelse af 24. februar 2009, anlagde sammenslutningen sag ved Vaasan hallinto-oikeus (forvaltningsretten i Vaasa), som ved dom af 9. oktober 2009 annullerede afgørelsen om afslag.
- 24 Liikenne ja infrastruktuuri -vastualue har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse til Korkein hallinto-oikeus (den øverste forvaltningsdomstol).
- 25 Den forelæggende ret spørger bl.a., om det er nødvendigt at have en miljøgodkendelse som omhandlet i lov nr. 86/2000 for at kunne anvende gamle telefonpæle, som er behandlet med en CCA-opløsning. Den mener, at det med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål er nødvendigt at afklare, om sådanne pæle, der efterfølgende anvendes som understøttelse, udgør affald, og navnlig farligt affald, eller om de har mistet denne karakter som følge af deres genanvendelse, og dette uanset, at REACH-forordningen tillader brugen af behandlet træ.
- 26 Korkein hallinto-oikeus har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan det umiddelbart sluttes på grundlag af den omstændighed, at affald blev kvalificeret som farligt affald, at anvendelsen af stoffet eller genstanden får generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98/EF [...]? Kan farligt affald ligeledes miste sin affaldsegenskab, såfremt betingelserne i artikel 6, stk. 1, i affaldsdirektiv 2008/98/EF er opfyldt?
 - 2) Skal der ved fortolkningen af begrebet »affald«, navnlig ved vurderingen af forpligtelsen til at bortskaffe stoffet eller produktet, lægges vægt på den omstændighed, at genanvendelse af det produkt, der er genstand for vurderingen, på visse betingelser er tilladt i henhold til REACH-forordningens artikel 67 nævnte bilag XVII? Såfremt svaret er bekræftende, hvilken betydning skal denne omstændighed da tillægges?
 - 3) Indebær REACH-forordningens artikel 67 en harmonisering af kravene til produktion, markedsføring eller anvendelse som omhandlet i REACH-forordningens artikel 128, stk. 2, således at anvendelse af de forbindelser og produkter, der er nævnt i bilag XVII, ikke kan udelukkes med hjemmel i nationale miljøbeskyttelsesbestemmelser, hvis begrænsningerne ikke er blevet offentliggjort i den oversigt, som Kommissionen udarbejder i henhold til REACH-forordningens artikel 67, stk. 3?
 - 4) Skal oversigten i nr. 19, nr. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen af anvendelsesformålene for træ behandlet med en CCA-opløsning fortolkes således, at den udtømmende opregner samtlige anvendelsesformål?
 - 5) Kan anvendelse som understøttelse for en brædesti som den, der er omhandlet under den foreliggende sag, sidestilles med de anvendelsesformål, som er opregnet i den nævnte oversigt, således at denne anvendelse kan tillades i henhold til nr. 19, nr. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen, såfremt de øvrige krævede betingelser er opfyldt?

- 6) Hvilke omstændigheder skal indgå ved vurderingen af, om der er risiko for gentagen kontakt med huden som nævnt i nr. 19, nr. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen?
- 7) Betyder udtrykket »[risiko]« i den i spørgsmål 6 nævnte bestemmelse, at gentagen kontakt med huden teoretisk set skal være mulig, eller at den i det mindste til en vis grad skal være sandsynlig?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 27 Som det fremgår af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse, knytter tvisten for den forelæggende ret sig i det væsentlige til den omstændighed, at selv om de omhandlede telefonpæle er blevet behandlet med et farligt stof i REACH-forordningens forstand, som derfor finder anvendelse, følger det ikke desto mindre af forordningen, at en sådan behandling ikke er til hinder for, at disse træpæle i visse situationer og på visse betingelser kan anvendes til visse formål, heriblandt i givet fald de omhandlede stier.
- 28 I denne sammenhæng skal Domstolen således indledningsvis træffe afgørelse om spørgsmålene vedrørende fortolkningen af REACH-forordningen, som udgør en selvstændig ordning i forhold til affaldsordningen, idet det i denne forbindelse bemærkes, at REACH-forordningens artikel 2, stk. 2, bestemmer, at affald som defineret i direktiv 2008/98 ikke er et stof, en blanding eller en artikel som omhandlet i denne forordnings artikel 3.
- 29 Eftersom den forelæggende ret – efter anmodning fra Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 5, i den affattelse, som fandt anvendelse på datoen for indgivelse af denne anmodning – endvidere har præciseret, at Domstolen ikke alene skal tage hensyn til den lovgivning, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, men også til den lovgivning, som vil finde anvendelse på den dato, hvor Domstolen træffer afgørelse, skal de forelagte spørgsmål besvares ved anvendelse af dels direktiv 2008/98, dels REACH-forordningen for så vidt angår de i hovedsagen omhandlede bestemmelser.

Det tredje spørgsmål

- 30 Med det tredje spørgsmål, som skal undersøges først, ønsker den forelæggende ret oplyst, om REACH-forordningens artikel 67 og 128 skal fortolkes således, at der hermed er sket en harmonisering af kravene til fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, såsom arsenforbindelser, for hvilket bilag XVII til forordningen i øvrigt indeholder en begrænsning.
- 31 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge REACH-forordningens artikel 1, stk. 1, er formålet hermed at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation (dom af 7.7.2009, sag C-558/07, S.P.C.M. m.fl., Sml. I, s. 5783, præmis 35).
- 32 Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, sikres den frie bevægelighed på det indre marked ved, at medlemsstaterne i henhold til REACH-forordningens artikel 128, stk. 1, ikke må forbyde, begrænse eller forhindre fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde, og som opfylder kravene i denne forordning og, hvis det er relevant, fællesskabsretsakter vedtaget til gennemførelse af denne forordning. Ifølge REACH-forordningens artikel 128, stk. 2, er der imidlertid ingen bestemmelser i denne forordning, som er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller

fastsætter nationale regler om beskyttelse af arbejdstagere, menneskers sundhed og miljøet, der finder anvendelse i de tilfælde, hvor denne forordning ikke harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse.

- 33 Det følger dermed af disse bestemmelser, at EU-lovgiver i visse tilfælde har tilsigtet en harmonisering af disse krav, herunder de tilfælde, som er nævnt i REACH-forordningens artikel 67, stk. 1.
- 34 Ifølge denne bestemmelse må et stof som sådan i en blanding eller i en artikel, for hvilket bilag XVII indeholder en begrænsning, således ikke fremstilles, markedsføres eller anvendes, medmindre det opfylder betingelserne i den pågældende begrænsning.
- 35 Heraf følger, at fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof, som er omhandlet i REACH-forordningens artikel 67, stk. 1, ikke må underlægges andre begrænsninger end dem, der følger REACH-forordningen, og som, således som det fremgår af bestemmelserne i forordningens artikel 68, stk. 1, og artikel 69, er pålagt med henvisning til behovet for at handle på »fællesskabsplan«.
- 36 Hvad angår REACH-forordningens artikel 67, stk. 3, tillader forordningen kun en medlemsstat at opretholde eksisterende og strengere begrænsninger end de i bilag XVII indeholdte midlertidigt, dvs. indtil den 1. juni 2013, og kun såfremt disse begrænsninger er blevet meddelt Kommissionen, hvilket Republikken Finland erkender, at den ikke har gjort. Foranstaltningens midlertidige og betingede karakter kan ikke rejse ikke tvivl om, at der er foretaget en harmonisering ved REACH-forordningens artikel 67, stk. 1.
- 37 Hvis en medlemsstat således har til hensigt at indføre nye begrænsninger for fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof, for hvilket der i bilag XVII til REACH-forordningen er fastsat en begrænsning, kan den kun gøre dette enten i henhold til forordningens artikel 129, stk. 1, for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet, eller i henhold til artikel 114, stk. 5, TEUF baseret på nyt videnskabeligt belæg, bl.a. vedrørende miljøbeskyttelse. Hvis medlemsstaten vedtager andre begrænsninger, vil dette være i strid med formålet med forordningen (jf. analogt dom af 15.9.2005, forenede sager C-281/03 og C-282/03, Cindu Chemicals m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 44).
- 38 Under disse omstændigheder skal det tredje spørgsmål besvares med, at REACH-forordningens artikel 67 og 128 skal fortolkes således, at der med EU-retten er sket en harmonisering af kravene til fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, såsom arsenforbindelser, for hvilket bilag XVII til forordningen indeholder en begrænsning.

Det fjerde og det femte spørgsmål

- 39 Med det fjerde og det femte spørgsmål, som behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 19, stk. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen, som opregner anvendelsesformålene for træ, der er behandlet med en CCA-opløsning, skal fortolkes således, at bestemmelsen er udtømmende, og at den dermed ikke kan udstrækkes til at omfatte andre anvendelsesformål end dem, der er opregnet heri.
- 40 Bestemmelserne i punkt 19, stk. 4, i bilag XVII til REACH-forordningen fastsætter de tilfælde, hvor bestemmelserne i nr. 19, stk. 3, der forbyder anvendelsen af arsenforbindelser som træbeskyttelse, kan fraviges.
- 41 Det fremgår af såvel af bestemmelsernes ordlyd som af formålet hermed, at undtagelsen i stk. 4 nødvendigvis skal fortolkes indskrænkende.

- 42 Det er nemlig ubestridt, at EU-lovgiver med optagelsen af arsenforbindelser i bilag XVII til REACH-forordningen har været af den overbevisning, at – som det bl.a. fremgår af overskriften til dette bilag og af forordningens artikel 68 og 69 – dette stof udgør en uacceptabel fare eller risiko for menneskers sundhed eller miljøet, der ikke er tilstrækkeligt kontrolleret. Derfor kan undtagelserne vedrørende anvendelsen af dette stof ikke gøres til genstand for en udvidende fortolkning.
- 43 Listen over anvendelsesformål for træ behandlet med en CCA-opløsning i punkt 19, stk. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen skal dermed anses for at være udtømmende.
- 44 Hvad angår anvendelsen af træ til de arbejder, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, fremgår det ikke af de for Domstolen fremlagte sagsakter, og navnlig ikke af de vedlagte fotokopier, at de i hovedsagen omhandlede stier med hensyn til deres struktur og funktion udviser anderledes egenskaber end en hvilket som helst anden bro eller brokonstruktion, som er nødvendig for anlæggelse af en vej. Det tilkommer imidlertid udelukkende den nationale retsinstans at undersøge, om anvendelsen af de omhandlede telefonpæle til understøttelse for disse stier udgør et af de anvendelsesformål, som er omfattet af listen, nævnt i den foregående præmis.
- 45 Det fjerde og det femte spørgsmål skal under disse omstændigheder besvares med, at punkt 19, stk. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen, som opregner de formål, hvortil at træ behandlet med en CCA-opløsning undtagelsesvis kan anvendes, skal fortolkes således, at opregningen i den nævnte bestemmelse skal anses for udtømmende, og at undtagelsen dermed ikke kan findes anvendelse i andre end de opregnede tilfælde. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om anvendelsen af de omhandlede telefonpæle under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede som understøttelse for stier er omfattet af de i bestemmelsen opregnede anvendelsesformål.

Det sjette og det syvende spørgsmål

- 46 Med det sjette og det syvende spørgsmål, som behandles under ét, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få præciseret rækkevidden af bestemmelserne i punkt 19, stk. 4, litra d), andet led, i bilag XVII til REACH-forordningen, hvorefter træ behandlet med en CCA-opløsning ikke må anvendes på steder, hvor der er risiko for gentagen kontakt med huden.
- 47 Som anført af generaladvokaten i punkt 45 og 46 i forslaget til afgørelse, har EU-lovgiver ikke haft til hensigt at forbyde anvendelsen af træ, alene fordi der består en risiko for hudkontakt, eftersom en sådan risiko aldrig i praksis kan udelukkes helt. Det er således den gentagne kontakt, som kan begrunde det omhandlede forbud.
- 48 Med henvisning til formålene med REACH-forordningen, nævnt i denne doms præmis 31, er den således omhandlede risiko den risiko, som udsætter den berørte befolknings sundhed for fare som følge af en gentagen kontakt med huden.
- 49 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til punkt 19, stk. 4, litra b), i bilag XVII til REACH-forordningen kan træ behandlet med en CCA-opløsning kun markedsføres til erhvervsmæssig (professionel) og industriel brug, når det bl.a. er usandsynligt, at den almene befolkning kommer i hudkontakt med træet i dets levetid.
- 50 Heraf følger, at forbuddet i punkt 19, stk. 4, litra b), andet led, i bilag XVII til REACH-forordningen bør gælde i enhver situation, som med al sandsynlighed indebærer gentagen hudkontakt med træ behandlet med en CCA-opløsning.
- 51 Vurderingen af denne sandsynlighed afhænger således af de konkrete betingelser, hvorunder anvendelsen til de formål, hvor der kan anvendes træ behandlet med en CCA-opløsning, sker. En sådan sandsynlighed kunne, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, nærmere

bestemt afhænge bl.a. af de betingelser, hvorunder de omhandlede telefonpæle integreres i selve stiernes struktur, eller videre af de forskellige typer brug af stierne. Hvis telefonpælene således blot anvendes som understøttelse for disse stier uden at udgøre selve den vejbane, som under normale omstændigheder anvendes af brugerne, forekommer det i princippet usandsynligt, at brugernes hud skulle komme i gentagen kontakt med det behandlede træ. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at foretage denne bedømmelse.

- 52 Under disse omstændigheder skal det sjette og det syvende spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i punkt 19, stk. 4, litra d), andet led, i bilag XVII til REACH-forordningen, hvorefter træ behandlet med en CCA-opløsning ikke må anvendes på steder, hvor der er risiko for gentagen kontakt med huden, skal fortolkes således, at det pågældende forbud bør gælde i enhver situation, som med al sandsynlighed indebærer gentagen hudkontakt med det behandlede træ, idet sandsynligheden herfor skal udledes på baggrund af de konkrete betingelser for sædvanlig brug til det anvendelsesformål, som dette træ skal benyttes til, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

Det første spørgsmål

- 53 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det følger af kravet i artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra d), i direktiv 2008/98, hvorefter det er en forudsætning for, at affald ophører med at være affald, efter at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, at anvendelsen af stoffet eller genstanden ikke får generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed, at affald, der er omfattet af kategorien farligt affald, aldrig kan ophøre med at være affald.
- 54 Den forelæggende ret har som præmis for dette spørgsmål lagt til grund, at de i hovedsagen omhandlede telefonpæle, når de ikke længere tjener deres oprindelige formål, er blevet til affald som omhandlet i direktiv 2008/98, og at det nye formål med telefonpælene som understøttelse for stier kun kan opfylde kravene i dette direktiv, såfremt de ophører med at være affald på de betingelser, der er fastsat i samme direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, navnlig hvis anvendelsen heraf ikke har generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.
- 55 Som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, opregner artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/98 imidlertid alene de betingelser, som kriterierne for, hvornår visse typer af affald i henhold til direktivets artikel 3, nr. 1, ophører med at være affald, efter at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, skal opfylde. Sådanne betingelser gør det således ikke i sig selv muligt med det samme at fastslå, at visse former for affald ikke længere skal anses for affald. Det er desuden ubestridt, at EU-lovgiver ikke har fastlagt sådanne specifikke kriterier for behandlet træ under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen.
- 56 Det er ganske vist korrekt, at når der ikke er fastsat noget kriterium på EU-plan kan medlemsstaterne i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/98 fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt under hensyntagen til relevant retspraksis. Det er således med henvisning til denne retspraksis, for at give den forelæggende ret et nyttigt svar, at det skal undersøges, om affald, der anses for farligt, kan ophøre med at være affald, hvilket hverken er udelukket i henhold til artikel 6 i direktiv 2008/98 eller til andre af direktivets bestemmelser.
- 57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om affald har været genstand for en form for fuldstændig nyttiggørelse med den virkning, at det pågældende stof har opnået de samme egenskaber og karakteristika som et råstof, kan dette stof alligevel betragtes som affald, hvis dets indehaver skiller sig af med det eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med det i overensstemmelse med definitionen i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 (jf. i denne retning dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 94, og af 18.4.2002, sag

C-9/00, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, præmis 46). Det tilkommer den forelæggende ret at foretage den nødvendige bedømmelse af, om dette er tilfældet.

- 58 Den omstændighed, at et stof er resultatet af en form for nyttiggørelse som omhandlet i direktiv 2008/98, udgør kun en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om dette stof fortsat er affald, men dette spørgsmål kan ikke afgøres endeligt alene på grundlag af den nævnte omstændighed (dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 97).
- 59 Med henblik på at afgøre, om en nyttiggørelsesoperation gør det muligt at omdanne den pågældende genstand til et brugbart produkt, skal det, henset til samtlige omstændighederne i sagen, følgelig undersøges, om denne genstand kan anvendes i overensstemmelse med kravene i artikel 1 og 13 i direktiv 2008/98, dvs. uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.
- 60 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at EU-retten i princippet ikke udelukker, at affald, som anses for farligt, ophører med at være affald i direktiv 2008/98's forstand, hvis en nyttiggørelsesoperation bevirker, at det kan anvendes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, og såfremt det desuden ikke er fastslået, at indehaveren af den omhandlede genstand skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med genstanden som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 1), hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

Det andet spørgsmål

- 61 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om REACH-forordningen, navnlig bilag XVII hertil, for så vidt som den på visse betingelser tillader anvendelse af træ behandlet med CCA-opløsninger, er relevant med henblik på afgørelsen af, om en sådan type træ ophører med at være affald, fordi indehaveren, hvis disse betingelser er opfyldt, ikke er forpligtet til at skille sig af med det i henhold til artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.
- 62 Som det fremgår af denne doms præmis 31, er formålet med REACH-forordningen bl.a. at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet. Henset til dette formål må det tiltrædes, at EU-lovgiver ved på visse betingelser at have godkendt anvendelsen af træ behandlet med CCA-opløsninger har lagt til grund, at selv om denne behandling sker med et farligt stof, som er underlagt begrænsninger i henhold til forordningen, kan denne farlighed, når denne anvendelse er begrænset til visse anvendelsesformål, ikke bringe det høje beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet i fare.
- 63 Affaldshåndteringen skal ske ud fra et lignende mål i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2008/98, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades. Der er under disse omstændigheder ikke noget til hinder for, at der ved vurderingen af denne betingelse tages hensyn til den omstændighed, at farligt affald ophører med at være affald fordi nyttiggørelsen heraf sker ved en af de i bilag XVII til REACH-forordningen godkendte former for anvendelse, og at dets indehaver som følge heraf ikke længere er forpligtet til at skille sig af med affaldet i henhold til direktivets artikel 3, nr. 1).
- 64 Det andet spørgsmål skal dermed besvares med, at REACH-forordningen, navnlig bilag XVII hertil, for så vidt som den på visse betingelser tillader anvendelse af træ behandlet med CCA-opløsninger, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, er relevant med henblik på afgørelsen af, om en sådan type træ ophører med at være affald, fordi indehaveren, hvis disse betingelser er opfyldt, ikke er forpligtet til at skille sig af med det som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.

Sagens omkostninger

⁶⁵ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) EU-retten udelukker i princippet ikke, at affald, som anses for farligt, ophører med at være affald i som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, hvis en nyttiggørelsesoperation bevirker, at det kan anvendes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, og såfremt det desuden ikke er fastslået, at indehaveren af den omhandlede genstand skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med genstanden som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 1), hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.
- 2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF som affattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 552/2009 af 22. juni 2009, navnlig bilag XVII hertil, skal for så vidt som den på visse betingelser tillader anvendelse af træ behandlet med en såkaldt »CCA-opløsning« (kobber, chrom og arsen), fortolkes således, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er relevant med henblik på afgørelsen af, om en sådan type træ ophører med at være affald, fordi indehaveren, hvis disse betingelser er opfyldt, ikke er forpligtet til at skille sig af med det som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.
- 3) Artikel 67 og 128 i forordning nr. 1907/2006, som affattet ved forordning nr. 552/2009, skal fortolkes således, at der med EU-retten er sket en harmonisering af kravene til fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, såsom arsenforbindelser, for hvilket bilag XVII til forordningen indeholder en begrænsning.
- 4) Bestemmelserne i punkt 19, stk. 4, litra b), i bilag XVII til forordning nr. 1907/2006, som affattet ved forordning nr. 552/2009, som opregner de formål, hvortil træ behandlet med en såkaldt »CCA-opløsning« (kobber, chrom og arsen) undtagelsesvis kan anvendes, skal fortolkes således, at opregningen i den nævnte bestemmelse skal anses for udtømmende, og at undtagelsen dermed ikke kan findes anvendelse i andre end de opregnede tilfælde. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om anvendelsen af de omhandlede telefonpæle under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede som understøttelse for stier er omfattet af de i bestemmelsen opregnede anvendelsesformål.
- 5) Bestemmelserne i punkt 19, stk. 4, litra d), andet led, i bilag XVII til forordning nr. 1907/2006, som affattet ved forordning nr. 552/2009, hvorefter træ behandlet med en såkaldt »CCA-opløsning« (kobber, chrom og arsen) ikke må anvendes på steder, hvor der er risiko for gentagen kontakt med huden, skal fortolkes således, at det pågældende forbud bør gælde i enhver situation, som med al sandsynlighed indebærer gentagen hudkontakt med det behandlede træ, idet sandsynligheden herfor skal udledes på baggrund af de konkrete betingelser for sædvanlig brug til det anvendelsesformål, som dette træ skal benyttes til, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

Underskrifter