



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
J. KOKOTT  
van 13 december 2012<sup>1</sup>

## Zaak C-358/11

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

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2008/98/EG — Gevaarlijke afvalstoffen — Einde-afvalfase — Verordening (EG) nr. 1907/2006 — Registratie en beoordeling van en autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) — Stof waarvoor beperking is opgenomen in bijlage XVII bij de REACH-verordening — Gebruik van oude telefoonpalen geïmpregneerd met oplossing van koper, chroom en arseen”

#### I – Inleiding

1. In de wildernis van het hoge Noorden van Europa zijn voormalige telefoonpalen gebruikt voor het herstel van een pad. Hierover is een geschil ontstaan, omdat deze palen indertijd zijn geïmpregneerd met een middel voor de verduurzaming van hout dat arseen bevat. Thans moet duidelijkheid worden verkregen of dit gebruik van de palen verenigbaar is met de nieuwe versie van de afvalstoffenrichtlijn<sup>2</sup> en de REACH-verordening<sup>3</sup>.
2. Daarbij gaat het er enerzijds om of de palen, die door de sloop wellicht afval zijn geworden, door het gebruik bij het herstel van het pad eventueel niet langer afval zijn. De nieuwe afvalstoffenrichtlijn bevat voor het eerst bepalingen die uitdrukkelijk gaan over de vraag onder welke voorwaarden afval niet meer als zodanig moet worden aangemerkt.
3. Anderzijds moet aandacht worden geschonken aan de REACH-verordening, aangezien deze verordening het gebruik van middelen voor de verduurzaming van hout die arseen bevatten en het gebruik van geïmpregneerd hout regelt.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312, blz. 3).

3 — Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 tot wijziging van bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PB L 164, blz. 7).

4. Deze procedure is relevant omdat de betrokken bepalingen voor het eerst worden uitgelegd, in het bijzonder waar het gaat om de verhouding van de afvalstoffenrichtlijn tot de REACH-verordening. Weliswaar is deze verordening niet van toepassing op afvalstoffen, maar zij bevat de enige uitdrukkelijke Unieregeling over het gebruik van hout dat is geïmpregneerd met een middel voor de verduurzaming van hout dat arseen bevat.

## II – Rechtskader

### A – Afvalstoffenregelgeving

5. Artikel 3 van de afvalstoffenrichtlijn bevat verschillende definities:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚afvalstof‘: elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

[...]

13. ‚hergebruik‘: elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld;

14. [...]

15. ‚nuttige toepassing‘: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen;

16. ‚voorbereiding voor hergebruik‘: elke nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is;

[...]”

6. Artikel 6 van de afvalstoffenrichtlijn bevat bepalingen over het einde van de afvalfase:

„1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

- a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp.

2. De maatregelen die beogen niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen en die betrekking hebben op het aannemen van de in lid 1 bedoelde criteria en de omschrijving van het soort afvalstoffen waarop die criteria van toepassing zijn, worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing. Specifieke criteria voor de ‚einde-afvalfase‘ moeten onder meer ten minste worden overwogen voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textiel.

3. [...]

4. Indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. [...]"

7. Het tweede streepje van punt 22 van de considerans van de afvalstoffenrichtlijn preciseert de wijze waarop artikel 6 in nationaal recht moet worden omgezet door duidelijk te maken:

„in welke gevallen een bepaalde stof niet langer een afvalstof is, door vaststelling van ter zake dienende criteria die een hoge mate van milieubescherming en economische en milieuvoordelen bieden; categorieën afvalstoffen waarvoor ‚einde-afvalfase‘-specificaties en -criteria zouden kunnen worden bepaald, zijn, onder meer, bouw- en sloopafval, bepaalde soorten as en slakken, metaalschroot, granulaten, banden, textiel, compost, papier- en glasafval. Een nuttige toepassing voor het bereiken van de einde-afvalfase-status kan beperkt blijven tot een controle van de afvalstof, waarbij wordt nagegaan of zij voldoet aan de criteria om niet langer als afvalstof te gelden.”

8. De fundamentele vereisten voor het afvalstoffenbeheer zijn te vinden in artikel 13 van de afvalstoffenrichtlijn:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu [...]"

## B – De REACH-verordening

9. Artikel 2, lid 2, van de REACH-verordening regelt de verhouding tot de afvalstoffenregelgeving:

„Afvalstoffen, als omschreven in [de afvalstoffenrichtlijn], zijn geen stof, preparaat of voorwerp in de zin van artikel 3 van deze verordening.”

10. Volgens artikel 67, lid 1, van de REACH-verordening gelden er bijzondere beperkingen voor de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten:

„Een stof als zodanig of in een preparaat of voorwerp waarvoor in bijlage XVII een beperking is opgenomen, mag niet worden vervaardigd, in de handel worden gebracht of worden gebruikt tenzij aan de voorwaarden van die beperking wordt voldaan. [...]"

11. Artikel 67, lid 3, van de REACH-verordening staat het de lidstaten toe tijdelijk van deze beperkingen af te wijken:

„Tot 1 juni 2013 kan een lidstaat bestaande en strengere met bijlage XVII verband houdende beperkingen van de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van een stof handhaven, mits van die beperkingen kennis is gegeven overeenkomstig het Verdrag. De Commissie stelt een overzicht van deze beperkingen op en publiceert dit uiterlijk op 1 juni 2009.”

12. Artikel 68, lid 1, van de REACH-verordening regelt de invoering van beperkingen:

„Wanneer aan de vervaardiging, het gebruik of het in de handel brengen van stoffen een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van de mens of voor het milieu is verbonden dat een aanpak op Gemeenschapsniveau vereist, wordt bijlage XVII [...] zodanig gewijzigd dat aan de vervaardiging, het gebruik of het in de handel brengen van de stoffen, als zodanig of in preparaten of voorwerpen, nieuwe beperkingen worden gesteld of bestaande beperkingen van die bijlage worden gewijzigd [...]”

13. Artikel 128 van de REACH-verordening regelt het vrije verkeer van goederen met betrekking tot de stoffen, preparaten of voorwerpen die onder de verordening vallen, alsmede de bevoegdheid van de lidstaten tot invoering van beperkingen:

„1. Onverminderd lid 2 mogen de lidstaten de vervaardiging, de invoer, het in de handel brengen of het gebruik van een stof, als zodanig of in een preparaat of voorwerp, die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt en aan deze verordening voldoet, en in voorkomend geval aan communautaire uitvoeringsbesluiten daarvan, niet verbieden, beperken of belemmeren.

2. Deze verordening belet niet dat de lidstaten voor de bescherming van werknemers, de gezondheid van de mens en het milieu, nationale regels handhaven of vaststellen die van toepassing zijn in gevallen waarin deze verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik niet harmoniseert.”

14. In casu zijn met name van belang de beperkingen voor arseenverbindingen in de zin van nr. 19 van bijlage XVII, die zijn overgenomen uit richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten<sup>4</sup>:

„Arseenverbindingen

[...]

3. Mogen niet worden gebruikt voor de verduurzaming van hout. Evenmin mag aldus behandeld hout in de handel worden gebracht.

4. In afwijking van punt 3 geldt het volgende:

a) [...]

4 — Richtlijn van de Raad van 27 juli 1976 (PB L 262, blz. 201).

- b) hout dat overeenkomstig sub a met CCA-oplossingen [koper-chroom-arseen] is behandeld, mag voor professionele en industriële toepassingen in de handel worden gebracht, indien de structurele integriteit van het hout vereist is voor de veiligheid van mensen of vee en het onwaarschijnlijk is dat mensen er gedurende de levensduur van dit hout mee in aanraking komen:
- [...]
  - voor bruggen;
  - als constructiehout in zoetwatergebieden en in brak water, bv. voor aanlegsteigers en bruggen;
  - [...]
- c) [...]
- d) het in sub a bedoelde behandelde hout mag niet worden gebruikt:
- [...]
  - voor toepassingen waarbij gevaar van herhaald huidcontact bestaat;
  - [...]
5. [...]
6. Met CCA van type C behandeld hout dat vóór 30 september 2007 in de Gemeenschap in gebruik was of overeenkomstig punt 4 in de handel is gebracht:
- mag worden gebruikt of hergebruikt onder de in punt 4, sub b, c en d, vermelde voorwaarden;
  - [...]
7. De lidstaten mogen toestaan dat met andere typen CCA-oplossingen behandeld hout dat vóór 30 september 2007 in de Gemeenschap in gebruik was:
- onder de in punt 4, sub b, c en d, vermelde voorwaarden wordt gebruikt of hergebruikt;
  - [...]"

### III – Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

15. Het Raittijärvi-pad loopt ongeveer 35 kilometer door het gebied van de in Noord-Finland gelegen gemeente Enontekiö. Het eerste deel van het pad gaat ongeveer 4,4 kilometer door een gebied dat niet tot het Natura 2000-netwerk behoort. De rest van het pad ligt in het wilde natuurgebied „Käsivarren erämaa” dat is opgenomen in het Natura 2000-netwerk en in totaal 264 892 hectare bestrijkt.

16. De Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri-vastuualue (dienst voor economische ontwikkeling, vervoer en milieu, verantwoordelijk voor vervoer en infrastructuur, voor de regio Lapland; hierna: „wegbeheerder”) heeft in de periode 2008-2009 herstelwerkzaamheden laten verrichten aan het Raittijärvi-pad. Hij heeft goedgekeurd dat met CCA geïmpregneerd hout zou worden gebruikt als onderconstructie van het houtpad.

17. Volgens het nationaal bureau voor milieubescherming bevatte het impregneermiddel CCA als werkzame stoffen, chroom, koper en arseen. Vóór 1985 werd hoofdzakelijk gebruikgemaakt van impregneermiddel van het type B, nadien is men impregneermiddel van het type C gaan gebruiken.

18. Het geïmpregneerde hout werd vóór 2007 als telefoonpalen gebruikt. In de periode 2008-2009 is dit hout over een afstand van ongeveer 3,9 kilometer gebruikt als onderconstructie van een houtpad. Volgens de – aannemelijke – argumentatie van de wegbeheerder gaat het daarbij om een stuk weg in een moerassig gebied. Het geïmpregneerde hout is volgens de verwijzingsbeschikking echter niet bij bronnen en beken of in de onmiddellijke nabijheid daarvan of in een grondwatergebied gebruikt. Het Fins bureau voor milieubescherming gaat ervan uit dat uit de constructie van het houtpad waarschijnlijk werkzame stoffen in het milieu vrijkomen, zij het langzaam.

19. Een natuurbeschermingsorganisatie voor de regio Lapland (de Lapinluonnonuojelupiiri ry; hierna: „natuurbeschermingsorganisatie”) heeft in haar verzoek van 17 oktober 2008 gevorderd dat de bevoegde nationale milieu-instantie de wegbeheerder moest verbieden om bij het herstel van het Raittijärvi-pad hout te gebruiken dat is geïmpregneerd met een arseenverbinding of een andere toxische stof.

20. De nationale milieu-instantie heeft het verzoek weliswaar afgewezen, maar op het beroep van de natuurbeschermingsorganisatie heeft de Vaasan hallinto-oikeus (bestuursrechtbank van Vaasa) de beslissing van de bevoegde nationale milieu-instantie nietig verklaard. Hiertegen heeft de wegbeheerder hogere voorziening ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus, de hoogste bestuursrechter in Finland, die het Hof thans de volgende prejudiciële vragen stelt:

- „1) Kan uit de omstandigheid dat afval als gevaarlijk afval is ingedeeld, rechtstreeks worden geconcludeerd dat het gebruik van de stof of het voorwerp over het geheel genomen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid in de zin van artikel 6, punt 1, sub d, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen? Vormt ook gevaarlijk afval niet langer afval, wanneer is voldaan aan de in artikel 6, punt 1, van richtlijn 2008/98 vastgestelde voorwaarden?
- 2) Moet bij de uitlegging van het begrip afval en bij de beoordeling van de verplichting om zich van een stof of voorwerp te ontdoen, belang worden gehecht aan de omstandigheid dat hergebruik van het te beoordelen voorwerp volgens de in artikel 67 van de REACH-verordening genoemde bijlage XVII onder bepaalde voorwaarden is toegestaan? Zo ja, welk belang moet aan deze omstandigheid worden gehecht?
- 3) Zijn door artikel 67 van de REACH-verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik in de zin van artikel 128, lid 2, van de REACH-verordening geharmoniseerd, zodat het gebruik van de in bijlage XVII genoemde mengsels en voorwerpen niet kan worden belet op basis van nationale bepalingen betreffende de bescherming van het milieu, als deze beperkingen niet zijn gepubliceerd in het door de Commissie opgestelde overzicht, bedoeld in artikel 67, lid 3, van de REACH-verordening?
- 4) Moet de in nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening opgenomen opsomming van toepassingen van met CCA geïmpregneerd hout aldus worden uitgelegd dat daarin alle mogelijke toepassingen zijn opgenomen?



- 5) Kan de onderhavige toepassing als onderconstructie van een houtpad gelijk worden gesteld met de toepassingen die zijn opgenomen in de in vraag 4 genoemde opsomming, zodat deze toepassing op basis van nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening kan worden toegestaan wanneer aan de overige noodzakelijke voorwaarden is voldaan?
- 6) Welke factoren moeten in aanmerking worden genomen om te bepalen of er een gevaar van herhaald huidcontact bestaat in de zin van nr. 19, punt 4, sub d, van bijlage XVII bij de REACH-verordening?
- 7) Wordt met het woord ‚gevaar’ in de in vraag 6 genoemde bepaling bedoeld dat herhaald huidcontact theoretisch mogelijk is, of dat een dergelijk contact ten minste in zekere mate waarschijnlijk is?”

21. In de procedure hebben de wegbeheerder, de natuurbeschermingsorganisatie, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Er heeft geen mondelinge behandeling plaatsgevonden.

#### IV – Beoordeling

##### A – Ontvankelijkheid en omvang van het prejudiciële verzoek

22. Op het eerste gezicht zou er twijfel kunnen bestaan of de in de vragen van de Korkein hallinto-oikeus naar voren gebrachte regelgeving *ratione temporis* van toepassing is. Hij geeft immers aan dat de litigieuze werkzaamheden in de periode 2008-2009 zijn uitgevoerd, en het verzoek van regionale natuurbeschermingsorganisatie dateert van 17 oktober 2008. De nieuwe afvalstoffenrichtlijn moest volgens artikel 40, lid 1, van deze richtlijn echter pas op 12 december 2010 in nationaal recht zijn omgezet; daarvoor was volgens artikel 41 van de nieuwe richtlijn nog de oude afvalstoffenrichtlijn van toepassing.<sup>5</sup> Voorts gelden volgens artikel 141, lid 4, van de REACH-verordening zowel artikel 67 van die verordening als bijlage XVII bij die verordening pas vanaf 1 juni 2009.

23. Door het Hof daarom verzocht, heeft de Korkein hallinto-oikeus echter laten weten dat voor hem de situatie reeds op het tijdstip van zijn uitspraak beslissend is. Daarom moeten de prejudiciële vragen worden beantwoord met toepassing van de regelgeving zoals die op dat tijdstip geldt, in het bijzonder de reeds genoemde versie van de REACH-verordening.<sup>6</sup>

24. Voorts dient erop te worden gewezen dat de Korkein hallinto-oikeus nog niet heeft vastgesteld of het bij de litigieuze telefoonpalen om afval gaat, maar het Hof geen vragen hierover stelt.

25. Stellig veronderstelt de beantwoording van de eerste en de tweede vraag dat de palen vooralsnog afval zijn, aangezien anders de afvalstoffenrichtlijn niet van toepassing zou zijn. Daarentegen veronderstelt de beantwoording van de overige vragen over de REACH-verordening dat het bij de palen niet om afval gaat, aangezien deze verordening volgens artikel 2, lid 2, niet voor afval kan gelden. Daarom moet bij de beantwoording van de eerste twee vragen het uitgangspunt zijn dat het bij de palen vooralsnog om afval gaat, maar bij de beantwoording van de overige vragen dat zij geen respectievelijk niet langer afval zijn.

5 — Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9).

6 — Zie voetnoot 3.

*B – Vierde, vijfde, zesde en zevende vraag – toepassingsvoorwaarden*

26. Om te beginnen wil ik nagaan onder welke voorwaarden met CCA geïmpregneerd hout bij de aanleg van een houtpad volgens artikel 67, lid 1, eerste zin, en nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening mag worden gebruikt in de zin zoals dit in de vierde, de vijfde, de zesde en de zevende vraag aan de orde wordt gesteld.

27. Volgens artikel 67, lid 1, eerste zin, en nr. 19, punt 3, van bijlage XVII bij de REACH-verordening mogen arseenverbindingen niet worden gebruikt voor de verduurzaming van hout. Evenmin mag aldus behandeld hout in de handel worden gebracht.

28. Er bestaan echter verschillende uitzonderingen op dat verbod. In casu zou nr. 19, punt 6, eerste streepje, en punt 7, eerste streepje, van bijlage XVII bij de REACH-verordening van toepassing kunnen zijn. Volgens punt 6 mag hout geïmpregneerd met CCA van type C dat vóór 30 september 2007 in de Gemeenschap in gebruik was, worden gebruikt of hergebruikt onder de in punt 4, sub b, c en d, vermelde voorwaarden. Volgens punt 7 mogen de lidstaten het gebruik van met andere typen geïmpregneerd CCA hout, onder dezelfde voorwaarden toestaan. Zoals Finland aangeeft<sup>7</sup>, is CCA van type B in die zin toegestaan.

29. Het hout was volgens de verwijzingsbeslissing vóór 2007 in gebruik als telefoonpalen en wordt nu hergebruikt, weliswaar niet in diezelfde vorm, maar het wordt nogmaals gebruikt. Dit gebruik is derhalve toegestaan respectievelijk mag worden toegestaan, indien de voorwaarden van nr. 19, punt 4, sub b, c en d, van bijlage XVII bij de REACH-verordening worden nageleefd.

30. De verwijzende rechter wenst daarom te vernemen hoe nr. 19, punt 4, sub b en d, van bijlage XVII moet worden uitgelegd.

31. Volgens nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII mag het geïmpregneerde hout voor professionele en industriële toepassingen in de handel worden gebracht, onder meer voor bruggen (tweede streepje), als constructiehout in zoetwatergebieden en in brak water (derde streepje), en voor steunmuren (achtste streepje), indien de structurele integriteit van het hout vereist is voor de veiligheid van mensen of vee en het onwaarschijnlijk is dat mensen er gedurende de levensduur van dit hout mee in aanraking komen.

32. De vraag van het in aanraking komen met het hout wordt nogmaals aan de orde gesteld in nr. 19, punt 4, sub d, tweede streepje, van bijlage XVII, waarin is bepaald dat het gebruik van geïmpregneerd hout verboden is voor toepassingen die gevaar van herhaald huidcontact opleveren.

1. Vierde vraag: het limitatieve karakter van nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening

33. Aangezien het gebruik als onderconstructie van een houtpad niet uitdrukkelijk is vermeld, moet met de vierde vraag duidelijkheid worden verkregen of in nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening de mogelijke toepassingen limitatief zijn opgesomd.

34. Zoals blijkt uit artikel 68 van de REACH-verordening berust het algemene verbod op het gebruik van arseenverbindingen als middel voor de verduurzaming van hout op het oordeel van de wetgever dat hieraan een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van de mens is verbonden. Daarom moeten de uitzonderingen op dit verbod strikt worden uitgelegd. In overeenstemming hiermee voeren alle betrokkenen terecht aan dat de in deze bepaling vervatte toepassingen niet als voorbeeld worden vermeld, maar limitatief zijn opgesomd.

<sup>7</sup> — Punt 15 van de schriftelijke opmerkingen.



35. Bijgevolg moet de in nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening opgenomen opsomming van de toepassingen van met CCA geïmpregneerd hout aldus worden uitgelegd dat daarin alle geoorloofde toepassingen limitatief zijn opgenomen.

2. Vijfde vraag: het houtpad als geoorloofde toepassing

36. Hiermee rijst de vijfde vraag, namelijk of het gebruik van geïmpregneerd hout als onderconstructie van een houtpad een geoorloofde toepassing in de zin van nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening is. De verwijzingsbeslissing vermeldt op dit punt in het bijzonder dat het gebruik voor bruggen is toegestaan.

37. In geval van twijfel over de uitlegging van een beperking in de zin van bijlage XVII bij de REACH-verordening zou normaliter de ontstaansgeschiedenis van de beperking in de procedure van de artikelen 69 tot en met 73 nuttige aanknopingspunten moeten opleveren. In die procedure worden de wetenschappelijke grondslagen voor een dergelijke beperking uiteengezet.<sup>8</sup>

38. De beperkingen voor het gebruik van arseenverbindingen overeenkomstig nr. 19 van bijlage XVII bij de REACH-verordening vinden hun grondslag echter niet in die procedure, maar zijn bij de oorspronkelijke invoering van de verordening overgenomen uit richtlijn 76/769<sup>9</sup>. In die richtlijn was de regelgeving die thans in nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening is opgenomen, ingevoegd bij richtlijn 2003/2/EG<sup>10</sup>. Uit die laatste richtlijn en de aldaar vermelde standpunten van het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu<sup>11</sup> valt echter niet af te leiden waarom geïmpregneerd hout juist voor bruggen mag worden gebruikt.

39. Het houtpad komt gelet op zijn structuur en functie sterk overeen met een brugconstructie. Zoals de foto's in het dossier laten zien, moeten vaak bijzonder drassige gebieden met zelfs water worden overbrugd. Toch moet ook niet worden uitgesloten dat het pad op andere plekken veeleer het karakter heeft van een verhard pad en daar geen duidelijke brugfunctie vervult.

40. Beslissend zou evenwel moeten zijn dat de toepassing van het hout voor een houtpad, gelet op de milieurisico's en de noodzaak om geïmpregneerd hout te gebruiken, vergelijkbaar is met een toepassing die kenmerkend is voor een brug. In beide gevallen wordt het hout gebruikt in vochtige omstandigheden, zodat er enerzijds een bijzondere noodzaak bestaat voor de verduurzaming van hout, maar anderzijds ook het risico van het vrijkomen van de CCA-oplossing in het betrokken water.

41. Daarom kan de onderhavige toepassing van met CCA geïmpregneerd hout voor de onderconstructie van een houtpad als een toepassing voor „bruggen” in de zin van nr. 19, punt 4, sub b, tweede streepje, van bijlage XVII bij de REACH-verordening worden aangemerkt.

8 — Illustratief hiervoor is verordening (EU) nr. 836/2012 van de Commissie van 18 september 2012 tot wijziging van bijlage XVII bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) wat betreft lood (PB L 252, blz. 4).

9 — Aangehaald in voetnoot 4.

10 — Richtlijn van de Commissie van 6 januari 2003 inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van arseen (tiende aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 76/769/EEG van de Raad) (PB L 4, blz. 9).

11 — Het betreft de „Opinion on the report by WS Atkins International Ltd (vol. B) ‚Assessment of the risks to health and to the environment of arsenic in wood preservatives and of the effects of further restrictions on its marketing and use’ expressed at the 5th CSTEE plenary meeting, Brussels, 15 September 1998”

([http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/environmental\\_risks/opinions/sctee/sct\\_out18\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out18_en.htm)) en de „Position Paper on: Ambient Air Pollution by Arsenic Compounds – Final Version, October 2000. Opinion expressed at the 24th CSTEE plenary meeting, Brussels, 12 June 2001” ([http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/environmental\\_risks/opinions/sctee/sct\\_out106\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out106_en.htm)).

### 3. Zesde en zevende vraag – Huidcontact

42. Het doel van de zesde en de zevende vraag is de uitlegging van het verbod van het gebruik van geïmpregneerd hout in toepassingen waarbij een gevaar van *herhaald* huidcontact bestaat in de zin van nr. 19, punt 4, sub d, tweede streepje, van bijlage XVII bij de REACH-verordening.

43. In essentie gaat het erom hoe het begrip gevaar moet worden opgevat.

44. De bewoordingen lijken duidelijk: het gevaar van herhaald huidcontact met het geïmpregneerde hout kan niet worden aanvaard.

45. Indien hiermede echter ieder gevaar zou worden bedoeld, zouden de geoorloofde toepassingen nagenoeg onmogelijk zijn. Dat gevaar kan immers nooit volledig worden uitgesloten.

46. Punt 3 van de considerans van de hierboven genoemde richtlijn 2003/2 noemt in het bijzonder het gevaar voor de gezondheid van kinderen door het gebruik van met CCA geïmpregneerd hout voor speeltuinartikelen. Hieruit zou men kunnen afleiden dat het gevaar van herhaald huidcontact van vergelijkbare aard moet zijn. Punt 8 van de considerans van deze richtlijn verwijst echter naar het voorzorgsbeginsel, zodat verondersteld moet worden dat de wetgever toch een meer verstrekkende bescherming heeft nagestreefd.

47. Hiervoor pleit een vergelijking met een voorwaarde voor de toepassing van geïmpregneerd hout volgens nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij de REACH-verordening, op grond waarvan het *onwaarschijnlijk* moet zijn dat mensen er gedurende de levensduur van het hout mee in aanraking komen. Dit is ook het criterium dat de wegbeheerder en Finland willen hanteren.

48. Bij het eenmalig in aanraking komen met het hout is het risico van schade echter duidelijk minder groot dan wanneer herhaaldelijk met het hout in aanraking wordt gekomen. Daarom moet het resterende risico van herhaald huidcontact *kleiner* zijn dan dat het alleen maar onwaarschijnlijk is dat met het hout in aanraking wordt gekomen.

49. Een indicatie over de omvang van dit zeer kleine resterende risico dat nog mag worden genomen, kan worden gevonden in een andere formulering van de REACH-verordening, te weten de onder normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden te verwaarlozen kans<sup>12</sup>, hetgeen in feite het uitgangspunt is van de Commissie.

50. Kenmerkend voor het daarbij aanvaardbare resterende risico zijn immers twee factoren. In de eerste plaats mag er alleen een te verwaarlozen kans bestaan, dat het risico zich verwezenlijkt. Een zo kleine kans moet men doorgaans aanvaarden. Daarbij komen in de tweede plaats de omstandigheden waaronder die kans moet worden verondersteld aanwezig te zijn, namelijk normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden. Weliswaar valt niet uit te sluiten dat onder andere omstandigheden, die abnormaal of redelijkerwijs niet te voorzien waren, een grotere kans bestaat. Dit risico zou echter hypothetisch zijn en in de regel geen reden kunnen zijn ter rechtvaardiging van voorzorgsmaatregelen.<sup>13</sup>

12 — Nr. 3.2. sub c-ii, van bijlage XI bij de REACH-verordening.

13 — Zie arresten van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, Jurispr. blz. I-8105, punt 106); 5 februari 2004, Greenham en Abel (C-95/01, Jurispr. blz. I-1333, punt 43); 2 december 2004, Commissie/Nederland (C-41/02, Jurispr. blz. I-11375, punt 52), en 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk (C-333/08, Jurispr. blz. I-757, punt 91). Zie ook het arrest van het EVA-Hof van 5 april 2001, Toezichthoudende autoriteit van de EVA/Noorwegen (E-3/00, EFTA Court Reports 2000-2001, blz. 73, punten 36-38).

51. Bijgevolg moet op de zesde en de zevende vraag worden geantwoord dat de toepassing van hout geïmpregneerd met CCA van type C volgens nr. 19, punt 4, sub d, tweede streepje, van bijlage XVII bij de REACH-verordening verboden is, indien de kans van herhaald huidcontact onder normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden niet te verwaarlozen is.

52. In het hoofdgeding moet worden getoetst hoe van het houtpad gebruik wordt gemaakt en of daarbij de kans van een herhaald huidcontact te verwaarlozen kan zijn. Zo nodig kan het noodzakelijk zijn te toetsen of bij een eventueel ander gebruik die kans voldoende gering zou worden. Indien dit niet mogelijk is, staat nr. 19, punt 4, sub d, tweede streepje, van bijlage XVII bij de REACH-verordening eraan in de weg dat geïmpregneerd hout wordt gebruikt voor het pad.

53. In de praktijk zal vooral van belang zijn of voetgangers überhaupt van het houtpad gebruikmaken dan wel of er op het pad direct plekken zijn die door de gebruikers van de op het pad toegestane voertuigen – het lijkt om kleine terreinwagens te gaan – als pleisterplaats worden benut. Als veiligheidsmaatregelen zou men in bepaalde gevallen aan waarschuwborden kunnen denken dan wel aan het afzagen of afdekken van de onder de rijweg uitstekende uiteinden van de telefoonpalen, zodat het onmogelijk zou zijn om deze te betreden.

### *C – Derde vraag – strengere nationale beschermingsmaatregelen*

54. De derde vraag moet duidelijk maken of naast de hierboven genoemde vereisten van artikel 67 en nr. 19 van bijlage XVII bij de REACH-verordening nog plaats is voor nationale regelgeving. Voor de beantwoording van deze vraag moet derhalve eveneens ervan worden uitgegaan dat de geïmpregneerde telefoonpalen geen afval zijn, zodat de REACH-verordening van toepassing is.

55. Volgens artikel 1 van de REACH-verordening is de doelstelling van deze verordening „een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu [...], alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten”.<sup>14</sup> Het vrije verkeer op de interne markt wordt vooral gewaarborgd doordat de lidstaten volgens artikel 128, lid 1, van de REACH-verordening het gebruik van een stof, als zodanig of in een voorwerp, die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt en aan deze verordening voldoet, en in voorkomend geval aan uitvoeringsbesluiten van de Unie daarvan, niet mogen verbieden, beperken of belemmeren.

56. Volgens artikel 128, lid 2, van de REACH-verordening belet deze verordening niet dat de lidstaten voor de bescherming van werknemers, de gezondheid van de mens en het milieu, nationale regels handhaven of vaststellen die van toepassing zijn in gevallen waarin deze verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik niet harmoniseert.

57. Derhalve is beslissend of het gebruik van het geïmpregneerde hout voor de aanleg van een houtpad door artikel 67 en nr. 19 van bijlage XVII bij de REACH-verordening is geharmoniseerd.

58. Volgens artikel 67, lid 1, eerste zin, van de REACH-verordening mag een stof als zodanig of in een voorwerp waarvoor in bijlage XVII een beperking is opgenomen, niet worden gebruikt, tenzij aan de voorwaarden van die beperking wordt voldaan.

59. De formulering van de vastgestelde beperkingen is limitatief. Hierin wordt bepaald dat met arseen geïmpregneerd hout mag worden toegepast indien is voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de uitzonderingen die zijn vastgesteld voor het fundamentele gebruiksverbod. Dit geldt ook voor het gebruikmaken van geïmpregneerd hout. Deze bepalingen laten derhalve geen ruimte voor nadere voorschriften krachtens nationaal recht in de zin van artikel 128, lid 2, van de REACH-verordening.

14 — Arrest van 7 juli 2009, S.P.C.M. e.a. (C-558/07, Jurispr. blz. I-5783, punten 35 en 44).

60. Deze conclusie is in overeenstemming met de uitlegging door het Hof van richtlijn 76/769, waaruit de beperkingen voor het gebruik van arseenoplossingen zijn overgenomen. Reeds volgens die uitlegging mocht een lidstaat voor het gebruik van een product waarvan de werkzame stof – in casu een arseenoplossing – is genoemd in bijlage I bij die richtlijn, geen andere dan de daarin geformuleerde voorwaarden vaststellen.<sup>15</sup>

61. Volgens de formulering van deze prejudiciële vraag gaat de verwijzende rechter ervan uit dat in geval van harmonisatie in de zin van artikel 128, lid 2, van de REACH-verordening, nationale bepalingen uitsluitend krachtens artikel 67, lid 3, van toepassing kunnen zijn. Weliswaar staat deze bepaling de lidstaten toe om tijdelijk, tot 1 juni 2013, bestaande strengere bepalingen te handhaven. Deze hadden echter aan de Commissie moeten worden meegedeeld. Volgens eigen zeggen heeft Finland echter niet van enige regeling in die zin kennisgegeven.<sup>16</sup>

62. Dergelijke strengere bepalingen zouden qua aard technische voorschriften zijn in de zin van richtlijn 98/34<sup>17</sup> die het vrije goederenverkeer konden belemmeren. Anders dan bij de strengere bepalingen ter bescherming van het milieu in de zin van artikel 193 VWEU<sup>18</sup> is kennisgeving aan de Commissie derhalve een voorwaarde voor de toepassing van een bepaling in de zin van artikel 67, lid 3, van de REACH-verordening.<sup>19</sup>

63. Overigens verwijst de Commissie terecht naar de vrijwaringsclausule van artikel 129 van de REACH-verordening, die de lidstaat onder bepaalde voorwaarden het nemen van noodmaatregelen toestaat, alsook op artikel 114, lid 5, VWEU, op grond waarvan lidstaten bij nieuwe wetenschappelijke gegevens kunnen verzoeken strengere voorschriften goed te keuren. Van beide mogelijkheden is in casu geen gebruik gemaakt.

64. Derhalve moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 67 en bijlage XVII bij de REACH-verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van de in deze bijlage opgenomen preparaten en voorwerpen in de zin van artikel 128, lid 2, van de verordening harmoniseren, zodat strengere nationale voorschriften voor het gebruik ervan alleen overeenkomstig de verordening, bijvoorbeeld krachtens artikel 129, alsmede overeenkomstig artikel 114, lid 5, VWEU mogelijk zijn.

#### D – Eerste en tweede vraag

65. Voor de beantwoording van de eerste twee vragen moet ervan worden uitgegaan dat de gesloopte telefoonpalen voorsnog gevaarlijk afval zijn geworden. De Korkein hallinto-oikeus wenst met de eerste vraag te vernemen of het mogelijk is dat de palen niet langer afval zijn, indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, punt 1, van de nieuwe afvalstoffenrichtlijn, en in het bijzonder, of dit ook zou gelden, indien zij wegens de behandeling ervan met het middel voor de verduurzaming van hout gevaarlijk afval waren. De tweede vraag betreft de betekenis van de bepalingen van de REACH-verordening over het gebruik van behandeld hout in dit verband.

15 — Arrest van 15 september 2005, Cindu Chemicals e.a. (C-281/03 en C-282/03, Jurispr. blz. I-8069, punt 49).

16 — Punt 14 van de schriftelijke opmerkingen van Finland.

17 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37).

18 — Arrest van 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, Jurispr. blz. I-6561, punt 53).

19 — Zie over richtlijn 98/34 arresten van 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, Jurispr. blz. I-2201, punten 45-54); 8 september 2005, Lidl Italia (C-303/04, Jurispr. blz. I-7865, punt 23), en 15 april 2010, Sandström (C-433/05, Jurispr. blz. I-2885, punt 43).

66. Zoals ik hierna zal aantonen, moet de omstandigheid dat behandeld hout eventueel niet langer afval is, thans niet aan de hand van artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn worden beoordeeld (zie hieronder sub 1), maar enkel aan de hand van artikel 6, lid 4, eerste zin (zie hieronder sub 2). Om toch een nuttig antwoord op de prejudiciële vragen te geven<sup>20</sup>, zal ik beide vragen in het licht van laatstgenoemde bepaling toetsen aan 's Hof's rechtspraak (zie hieronder sub 3).

#### 1. Artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn

67. Volgens artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn zijn sommige *specifieke* afvalstoffen niet langer afvalstoffen, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die overeenkomstig vier apart opgenomen voorwaarden moeten worden *vastgesteld*. Deze regelgeving bepaalt derhalve niet direct onder welke voorwaarden afvalstoffen niet langer als afval moeten worden aangemerkt, maar legt de voorwaarden vast waarbinnen deze kwestie voor bepaalde afvalstoffen geregeld kan worden.<sup>21</sup>

68. De noodzaak van specifieke bepalingen over het verlies van de hoedanigheid van afval wordt bevestigd in punt 22, tweede streepje, van de considerans van de afvalstoffenrichtlijn. Hierin worden onder meer de eventuele categorieën afvalstoffen vermeld, waarvoor die bepalingen kunnen worden ingevoerd.

69. Bijgevolg kan op grond van artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn zonder nadere uitvoeringsbepalingen niet worden vastgesteld dat bepaalde afvalstoffen niet meer als zodanig moeten worden aangemerkt.

70. Volgens artikel 6, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn worden deze uitvoeringsbepalingen door de Unie volgens de regelgevingsprocedure met toetsing vastgesteld. Thans is er een regeling voor bepaalde soorten schroot<sup>22</sup> en zijn er studies voor andere regelingen.<sup>23</sup> Voor hout, en ook voor chemisch geïmpregneerd hout is echter geen regeling van kracht, vooral omdat het nut van een nuttige toepassing voor hergebruik in vergelijking met het verbranden voor het winnen van energie beperkt lijkt.<sup>24</sup>

71. Daarom is artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn in casu niet van toepassing.

#### 2. Artikel 6, lid 4, eerste zin, van de afvalstoffenrichtlijn

72. Artikel 6, lid 4, eerste zin, van de afvalstoffenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval kunnen beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.

20 — Zie over de noodzaak van de uitlegging van het prejudiciële verzoek met het oog op een nuttig antwoord in het bijzonder de arresten van 12 juli 1979, *Union laitière normande* (244/78, Jurispr. blz. 2663, punt 5); 12 december 1990, *SARPP* (C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 8), en 29 januari 2008, *Promusicae* (C-275/06, Jurispr. blz. I-271, punt 42).

21 — Petersen, „Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, blz. 1063, 1066, spreekt over de behoefte aan een concrete invulling.

22 — Verordening (EU) nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 94, blz. 2).

23 — Zie het overzicht op <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

24 — Villanueva, A. e.a., „Study on the selection of waste streams for end-of-waste assessment”, Luxemburg, 2010 (<http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC58206.pdf>, blz. 62 e.v. en 118 e.v.).



73. Wat de materiële voorwaarden voor een beslissing krachtens artikel 6, lid 4, eerste zin, van de afvalstoffenrichtlijn betreft, is de zienswijze van de Commissie dat de lidstaten daarbij de criteria van artikel 6, lid 1, moeten naleven. Dit lijkt weliswaar nuttig, maar volgens de bewoordingen van lid 4 volstaat dat de lidstaten de toepasselijke rechtspraak in acht nemen.

74. Niet duidelijk is, waarom in de nieuwe afvalstoffenrichtlijn naar de rechtspraak en niet naar artikel 6, lid 1, is verwezen. Het voorstel van de Commissie voorzag nog niet in een uitdrukkelijke bevoegdheid van de lidstaten op dit punt.<sup>25</sup> Deze bevoegdheid is door de Raad ingevoerd en moest aanvankelijk met inachtneming van de *juridische situatie*, zoals die thans geldt, worden uitgeoefend.<sup>26</sup> Hierbij had men ook naar de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn kunnen verwijzen. Later heeft men echter naar de rechtspraak verwezen in plaats van naar de juridische situatie.<sup>27</sup> Dit zou kunnen zijn ingegeven door de vrees dat de rechtspraak over het begrip afvalstof door de bepalingen over het verlies van de hoedanigheid van afval in twijfel zou kunnen worden getrokken.<sup>28</sup> Thans duidt echter niets erop dat de criteria van lid 1 zouden gelden.

75. Daarom stel ik vast dat de lidstaten volgens artikel 6, lid 4, eerste zin, van de nieuwe afvalstoffenrichtlijn rekening moeten houden met de rechtspraak over het verlies van de hoedanigheid van afval. Daarbij moet de beslissingspraktijk van het Hof maatgevend zijn, aangezien de afvalstoffenregelgeving anders niet uniform zal worden toegepast.

### 3. De rechtspraak over het verlies van de hoedanigheid van afval

76. Uitgangspunt van het Hof is dat een stof de hoedanigheid van een afvalstof blijft behouden, zolang de houder van de betrokken stof, overeenkomstig de omschrijving van artikel 3, punt 1, van de afvalstoffenrichtlijn, zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen.<sup>29</sup> Dit begrip afvalstof moet worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van de afvalstoffenrichtlijn, die volgens punt 6 van haar considerans, de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum moet beperken, alsmede in het licht van artikel 191, lid 2, VWEU, op grond waarvan de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat beleid onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen berust. Derhalve moet het begrip afvalstof ruim worden uitgelegd.<sup>30</sup>

77. De betrokken uitspraken gaan over de nuttige toepassing van afvalstoffen. Daarbij is het feit dat de stof het resultaat is van een handeling waarmee de nuttige toepassing is voltooid, in wezen slechts een van de factoren die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of er sprake is van een afvalstof. Dit feit als zodanig laat echter nog geen definitieve conclusie dienaangaande toe.<sup>31</sup>

78. Ondanks het feit dat een afvalstof eventueel als afvalstof blijft ingedeeld, worden aan een *voltooid* nuttige toepassing op dit punt hoge eisen gesteld. Een stof ondergaat een dergelijke volledige nuttige toepassing wanneer deze daardoor de eigenschappen en kenmerken verkrijgt van een grondstof en kan worden gebruikt onder het nemen van dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu.<sup>32</sup>

25 — Zie artikel 11 van het voorstel van 21 december 2005, COM(2005) 667 def., blz. 20.

26 — Zie de documenten van de Raad 6891/07 van 28 februari 2007, blz. 11, en 7328/07 van 13 maart 2007, blz. 12.

27 — Document 8465/07 van de Raad van 17 april 2007, blz. 13.

28 — Zie het standpunt van Denemarken, document 7347/07 van de Raad van 15 maart 2007, blz. 13.

29 — Arresten van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punt 94), en 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 46).

30 — Arresten ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punten 36-40), en Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (aangehaald in voetnoot 29, punt 23), en arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Jurispr. blz. I-4501, punten 38 e.v.).

31 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punt 95).

32 — Arresten ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punten 94 en 96), en Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (aangehaald in voetnoot 29, punt 46), en arrest van 22 december 2008, Commissie/Italië (C-283/07, punt 61).



79. Alleen voor bepaalde vormen van nuttige toepassing heeft het Hof aanvaard dat de daaruit voortkomende stoffen automatisch geen afval meer zijn. Dit geldt voor de recycling van verpakkingsafval<sup>33</sup> en de omvorming van ijzerafval tot ijzer- en staalproducten die zo lijken op andere ijzer- en staalproducten die uit primaire grondstoffen zijn verkregen, dat zij hiervan bijna niet meer kunnen worden onderscheiden.<sup>34</sup> De nuttige toepassing van afvalstoffen tot gereinigd gas dat als brandstof wordt gebruikt krijgt diezelfde status.<sup>35</sup>

80. In casu komen twee handelwijzen als handeling van nuttige toepassing in aanmerking. In de eerste plaats de controle en verwerving van de gesloopte telefoonpalen als bouw materiaal en in de tweede plaats de daadwerkelijke toepassing als onderconstructie van een houtpad.

a) Controle van de houten palen

81. Bij de *eerste* stap, de controle van de houten palen, is er geen sprake van een voldoende intensieve bewerking van de geïmpregneerde telefoonpalen.

82. Weliswaar kan volgens artikel 3, punt 16, van de afvalstoffenrichtlijn ook een enkele controle van materiaal ter voorbereiding voor hergebruik als een handeling van nuttige toepassing worden aangemerkt. Daarbij kan volgens de laatste zin van punt 22 van de considerans van de afvalstoffenrichtlijn een nuttige toepassing beperkt blijven tot een controle van de afvalstof, waarbij wordt nagegaan of zij voldoet aan de criteria om niet langer als afvalstof te gelden. De controle waarvan in het onderhavige geval moet worden uitgegaan, kan echter niet volstaan om de geïnspecteerde afvalstoffen op één lijn te plaatsen met grondstoffen en producten.

83. In de eerste plaats waren de controle en de keuze van de palen niet erop gericht om deze palen in de zin van de definitie van artikel 3, punt 16, van de afvalstoffenrichtlijn voor hetzelfde doel, namelijk als telefoonpalen, *opnieuw* te gebruiken, maar werd hiermee beoogd deze palen als bouw materiaal voor een houtpad te gebruiken.

84. In de tweede plaats is niettegenstaande de controle nog steeds niet zeker dat het materiaal wordt gebruikt. Reeds daarom kan niet worden uitgesloten dat de houder zich daarvan zal ontdoen.<sup>36</sup>

85. Ten slotte, en in de derde plaats heeft het Hof herhaaldelijk benadrukt dat de voortdurende verontreiniging door voor het milieu giftige stoffen, in het bijzonder middelen voor de verduurzaming van hout<sup>37</sup>, ervoor pleit, deze verder als afvalstoffen aan te merken.<sup>38</sup> En de telefoonpalen blijven besmet met een middel voor de verduurzaming van hout.

86. Een belangrijke reden voor de veronderstelling dat besmet materiaal afval blijft, is artikel 13 van de afvalstoffenrichtlijn. Volgens dit artikel mag het afvalstoffenbeheer geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Zolang een dergelijk gevaar of die nadelige gevolgen zijn te vrezen, mag de nuttige toepassing van gevaarlijk afval daarom in geval van twijfel er niet toe leiden dat de afvalstoffenregelgeving op dit afval niet meer van toepassing is.

33 — Arrest van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Jurispr. blz. I-6163, punt 75).

34 — Arrest van 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853, punt 52).

35 — Arresten van 4 december 2008, Lahti Energia (C-317/07, Jurispr. blz. I-9051, punt 35), en 25 februari 2010, Lahti Energia II (C-209/09, Jurispr. blz. I-1429, punt 20).

36 — Zie arrest Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (aangehaald in voetnoot 29, punt 38).

37 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punten 87 en 96).

38 — Arresten Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (aangehaald in voetnoot 29, punt 43), Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 32, punten 61 e.v.) en Lahti Energia II (aangehaald in voetnoot 35, punten 23 e.v.).

b) Toepassing van de palen bij de aanleg van een houtpad

87. Zoals de verwijzende rechter terecht stelt, sluit daarentegen de *tweede* handeling, het gebruik van de geïmpregneerde telefoonpalen bij de aanleg van een houtpad, uit dat de houder zich hiervan ontdoet of voornemens is zich hiervan te ontdoen. Blijkens het dossier hebben de palen in de onderconstructie een dragende functie. Wanneer deze er niet waren, zou dat ten koste gaan van de stabiliteit en de functie van het houtpad. Dat kan niet de wens zijn van de houder van het hout.

88. Echter ook bij deze handeling van nuttige toepassing kan aan het verlies van de hoedanigheid van afval in de weg staan de omstandigheid dat het hout met het middel voor de verduurzaming van hout besmet blijft en daarom nog steeds de eigenschappen heeft op grond waarvan het als *gevaarlijk* afval werd ingedeeld. Hieruit zou een *verplichting* kunnen voortvloeien *om zich hiervan te ontdoen*, hetwelk volgens de afvaldefinitie van artikel 3, punt 1, er ook toe zou leiden dat het hout afval is.

89. Van die verplichting zou sprake zijn, indien het gebruik van het hout bij de aanleg van het houtpad een met de afvalstoffenrichtlijn onverenigbare handeling van nuttige toepassing was. Op dit punt moet ik wederom aan artikel 13 van de richtlijn denken, dus aan het verbod van gevaar voor de gezondheid van de mens en van nadelige gevolgen voor het milieu. Oostenrijk trekt hieruit de conclusie dat gevaarlijke afvalstoffen, zoals bijvoorbeeld het behandelde hout, de hoedanigheid van afval niet kunnen verliezen.

90. Deze zienswijze brengt terecht in herinnering dat de bijzondere bepalingen van de afvalstoffenrichtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen, zoals de traceerbaarheid tot aan de eindbestemming ingevolge artikel 17 of het verbod op het mengen van gevaarlijke afvalstoffen ingevolge artikel 18, in elk geval nageleefd moeten worden.

91. Afgezien van artikel 13 bevat de afvalstoffenrichtlijn echter geen bepaling hoe gevaarlijk houtafval moet worden gebruikt. Daarom is het onzeker of de reeds vermelde bepalingen van de REACH-verordening hier als richtsnoer kunnen fungeren.

92. De REACH-verordening geldt weliswaar op grond van artikel 2, lid 2, ervan niet voor afvalstoffen. Het zou evenwel met elkaar in tegenspraak zijn om op grond van artikel 13 aan de toepassing van afvalstoffen waarvan de houder zich niet (meer) ontdoet of niet (meer) voornemens is zich te ontdoen, strengere eisen te stellen dan die welke gelden voor identieke stoffen die geen afvalstoffen zijn. Die tegenstrijdigheid dient in elk geval te worden vermeden wanneer er voor die stoffen regelingen bestaan met een vergelijkbare doelstelling als artikel 13.

93. In die zin is het doel van de REACH-verordening volgens artikel 1, lid 1, eveneens de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu.<sup>39</sup>

94. Ondanks deze doelstelling moet niet automatisch iedere toepassing van stoffen, preparaten of voorwerpen die volgens die verordening is toegestaan, als een toegestane, nuttige toepassing van afvalstoffen, en vooral van gevaarlijke afvalstoffen, worden aangemerkt. De REACH-verordening omvat weliswaar een zeer groot aantal stoffen, preparaten of voorwerpen, maar geeft voor de toepassing ervan slechts in heel weinig gevallen een specifieke regeling. Die gevallen onderscheiden zich door de bijzonder grote risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu. Daarom stelt artikel 128, lid 1, weliswaar geen voorwaarden aan het gebruik van de hieronder vallende stoffen, maar kunnen de lidstaten op grond van lid 2 van dit artikel dat gebruik wel beperken, onder meer ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, voor zover dit gebruik niet overeenkomstig de verordening is geharmoniseerd.

39 — Arrest S.P.C.M. e.a., aangehaald in voetnoot 14.

95. Zoals reeds is aangetoond, bestaat er voor de toepassing van met CCA geïmpregneerd hout een dergelijke geharmoniseerde regeling krachtens de REACH-verordening.<sup>40</sup>

96. Deze beoordeling door de wetgever moet derhalve als aanknopingspunt dienen voor de wijze waarop vergelijkbaar afval mag worden gebruikt.

97. Op de eerste twee vragen moet derhalve worden geantwoord dat ingevolge artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn gevaarlijke afvalstoffen niet langer afval zijn, indien verondersteld moet worden dat de houder zich hiervan niet meer ontdoet, niet meer voornemens is zich hiervan te ontdoen of zich hiervan niet meer moet ontdoen, omdat de nuttige toepassing ervan overeenkomt met een gebruik dat een geharmoniseerde regeling in de zin van artikel 128, lid 2, van de REACH-verordening voor identieke stoffen die geen afval zijn, uitdrukkelijk toestaat.

## V – Conclusie

98. Ik geef het Hof daarom in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) De in nr. 19, punt 4, sub b, van bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009, opgenomen opsomming van de toepassingen van met CCA geïmpregneerd hout moet aldus worden uitgelegd dat daarin alle geoorloofde toepassingen limitatief zijn opgenomen.
- 2) De onderhavige toepassing van met CCA geïmpregneerd hout voor de onderconstructie van een houtpad kan als een toepassing voor ‚bruggen’ in de zin van nr. 19, punt 4, sub b, tweede streepje, van bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 worden aangemerkt.
- 3) De toepassing van hout geïmpregneerd met CCA van type C is volgens nr. 19, punt 4, sub d, tweede streepje, van bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 verboden, indien de kans van herhaald huidcontact onder normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden niet te verwaarlozen is.
- 4) Artikel 67 en bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 harmoniseren de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van de in deze bijlage opgenomen preparaten en voorwerpen in de zin van artikel 128, lid 2, van de verordening, zodat strengere nationale voorschriften voor het gebruik ervan alleen overeenkomstig de verordening, meer bepaald krachtens artikel 129 ervan, alsmede overeenkomstig artikel 114, lid 5, VWEU, mogelijk zijn.
- 5) Ingevolge artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen zijn gevaarlijke afvalstoffen niet langer afval, indien verondersteld moet worden dat de houder zich hiervan niet meer ontdoet, niet meer voornemens is zich hiervan te ontdoen of zich hiervan niet meer moet ontdoen, omdat de nuttige toepassing ervan overeenkomt met een gebruik dat een geharmoniseerde regeling in de zin van artikel 128, lid 2, van verordening (EG) nr. 1907/2006 voor identieke stoffen die geen afval zijn, uitdrukkelijk toestaat.”

40 — Zie punten 56 e.v. supra.