



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 13 grudnia 2012 r.¹

Sprawa C-358/11

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (Finlandia)]

Dyrektywa 2008/98/WE — Odpady niebezpieczne — Zniesienie statusu odpadu — Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 — Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (REACH) — Substancja, do której znajduje zastosowanie ograniczenie wynikające z załącznika XVII do rozporządzenia REACH — Użycie starych masztów telefonicznych zabezpieczonych roztworem zawierającym miedź, chrom i arsen

I – Wprowadzenie

1. W dzikich rejonach północnej Europy nie używa się już zużytych masztów telefonicznych do naprawy ścieżek. Złagodziło to dotychczasowy spór wywołany tym, że maszty te były wcześniej zabezpieczane środkami konserwacji drewna zawierającymi arsen. Należy obecnie wyjaśnić, czy wykorzystanie tych masztów jest zgodne z dyrektywą w sprawie odpadów w nowym brzmieniu² oraz z rozporządzeniem REACH³.

2. W niniejszej sprawie chodzi z jednej strony o to, czy maszty, które stały się w chwili demontażu odpadami, utraciły ewentualnie swój status odpadu poprzez ich wykorzystanie do naprawy ścieżki. Nowe brzmienie dyrektywy w sprawie odpadów po raz pierwszy wprowadza regulację, która wyraźnie odnosi się do kwestii przesłanek, których spełnienie przesądza o tym, jakiego odpadu nie należy już uważać za odpad.

3. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę także rozporządzenie REACH, ponieważ reguluje ono sposób postępowania ze środkami konserwacji drewna zawierającymi arsen oraz z drewnem impregnowanym.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3).

3 — Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (UE) nr 836/2012 z dnia 18 września 2012 r. zmieniającym załącznik XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) w odniesieniu do ołowiu (Dz.U. L 252, s. 4).

4. Znaczenie tego postępowania polega na dokonywanej po raz pierwszy wykładni odpowiednich przepisów, w szczególności dotyczących relacji pomiędzy dyrektywą w sprawie odpadów i rozporządzeniem REACH. Rozporządzenie to nie dotyczy wprowadzie odpadów, jednak zawiera jedyne wyraźne przepisy unijne dotyczące postępowania z drewnem zabezpieczonym środkami konserwacji drewna zawierającymi arsen.

II – Ramy prawne

A – Prawo dotyczące odpadów

5. Artykuł 3 dyrektywy w sprawie odpadów zawiera różne definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1) »odpady« oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany; [...]
 - 13) »ponowne użycie« oznacza jakikolwiek proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone;
 - 14) [...]
 - 15) »odzysk« oznacza jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce. Załącznik II zawiera niewyczerpujący wykaz procesów odzysku;
 - 16) »przygotowanie do ponownego użycia« oznacza procesy odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub składniki produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, by mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego;
- [...]”.

6. Artykuł 6 dyrektywy w sprawie odpadów zawiera regulacje dotyczące zniesienia statusu odpadu:

„1. Niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami w rozumieniu art. 3 pkt 1, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają ściśle kryteria, opracowane zgodnie z następującymi warunkami:

- a) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;
- b) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;
- c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz
- d) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

W koniecznych przypadkach kryteria obejmują wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i uwzględniają jakiegokolwiek potencjalne niekorzystne oddziaływanie substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne.

2. Środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, odnoszące się do przyjęcia kryteriów określonych w ust. 1 i wyszczególniające rodzaje odpadów, do których kryteria te są stosowane, są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 39 ust. 2. Należy uwzględnić między innymi szczegółowe kryteria określające zniesienie statusu odpadu, co najmniej w odniesieniu do kruszyw, papieru, szkła, metalu, opon i tekstyliów.

3. [...]

4. W przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury, o której mowa w ust. 1 [i 2], państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa [...].

7. Motyw 22 tiret drugie dyrektywy w sprawie odpadów konkretyzuje wykonanie art. 6:

„[Należy wyjaśnić,] kiedy niektóre kategorie odpadów przestają być odpadami, ustalając kryteria zniesienia statusu odpadu, które zapewniłyby wysoki poziom ochrony środowiska oraz korzyści środowiskowe i ekonomiczne; ewentualne kategorie odpadów, dla których należy opracować specyfikacje i kryteria określające »zniesienie statusu odpadu«, mogą obejmować między innymi odpady budowlane i rozbiórkowe, niektóre popioły i żużle, złom metali, kruszywa, opony, tekstylia, kompost, makulaturę i szkło. W celu ustalenia końca statusu odpadu, wystarczy przeprowadzenie nawet tak prostej czynności odzysku jak skontrolowanie odpadów w zakresie potwierdzenia, że spełniają kryteria zniesienia statusu odpadu”.

8. Podstawowe wymogi odnoszące się do gospodarowania odpadami wynikają z art. 13 dyrektywy w sprawie odpadów:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska [...].”

B – Rozporządzenie REACH

9. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia REACH reguluje jego relację do prawa dotyczącego odpadów:

„Odpady, w rozumieniu [...] [dyrektywy w sprawie odpadów], nie są substancją, preparatem ani wyrobem w rozumieniu art. 3 niniejszego rozporządzenia”.

10. Zgodnie z art. 67 ust. 1 rozporządzenia REACH produkcja, wprowadzanie do obrotu i stosowanie określonych substancji podlega określonym ograniczeniom:

„Substancja w postaci własnej, jako składnik preparatu lub w wyrobie, w stosunku do której w załączniku XVII zostało określone ograniczenie, nie może być produkowana, wprowadzana do obrotu lub stosowana, chyba że spełnione są warunki tego ograniczenia [...].”

11. Artykuł 67 ust. 3 rozporządzenia REACH zezwala państwom członkowskim na przejściowe odstępstwa od tych ograniczeń:

„Do dnia 1 czerwca 2013 r. państwo członkowskie może utrzymywać wszelkie obecne i bardziej rygorystyczne w porównaniu z załącznikiem XVII ograniczenia produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania substancji, pod warunkiem że ograniczenia te zostały notyfikowane zgodnie z traktatem WE. Do dnia 1 czerwca 2009 r. Komisja sporządza i publikuje wykaz tych ograniczeń”.

12. Artykuł 68 ust. 1 rozporządzenia REACH reguluje wprowadzanie ograniczeń:

„W przypadku gdy istnieje ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska, którego nie można zaakceptować, wynikające z produkcji, stosowania lub wprowadzania substancji do obrotu i któremu należy przeciwdziałać na terytorium całej Wspólnoty, załącznik XVII zmienia się [...] poprzez przyjęcie nowych ograniczeń lub zmianę określonych w załączniku XVII istniejących ograniczeń produkcji, stosowania lub wprowadzania substancji do obrotu w ich postaci własnej, jako składników preparatu lub w wyrobach [...]”.

13. Artykuł 128 rozporządzenia REACH reguluje swobodny przepływ objętych substancji w postaci własnej, jako składnika preparatu lub w wyrobie, a także kompetencje państw członkowskich do wprowadzania ograniczeń:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2 państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają produkcji, importu, wprowadzania do obrotu ani stosowania substancji w jej postaci własnej, jako składnika preparatu lub w wyrobie, objętej zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia, która spełnia warunki niniejszego rozporządzenia i, w stosownych przypadkach, wspólnotowych aktów prawnych przyjętych w ramach wykonywania niniejszego rozporządzenia.

2. Niniejsze rozporządzenie w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie przepisów krajowych mających na celu ochronę pracowników, zdrowia ludzkiego i środowiska, obowiązujących w przypadkach, w których niniejsze rozporządzenie nie harmonizuje wymogów dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania”.

14. W niniejszej sprawie istotne są w szczególności ograniczenia dotyczące związków arsenu zgodnie z załącznikiem XVII pozycja 19, które zostały przejęte z dyrektywy 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych⁴:

„Związki arsenu

[...]

3. Nie są stosowane do zabezpieczania drewna. Ponadto drewno tak zabezpieczone nie jest wprowadzane do obrotu.

4. W drodze odstępstwa od pkt 3:

a) [...]

4 — Dyrektywa Rady z dnia 27 lipca 1976 r. (Dz.U. L 262, s. 201).

- b) Drewno zabezpieczone za pomocą roztworów CCA [CCA oznacza miedź-chrom-arsen] zgodnie z lit. a) może być wprowadzane do obrotu do celów zawodowych i przemysłowych pod warunkiem zachowania integralności struktury drewna, która jest wymagana w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi lub zwierząt gospodarskich, oraz jeżeli kontakt drewna ze skórą jest mało prawdopodobny dla ogółu społeczeństwa podczas całego okresu eksploatacji:
- [...]
 - jako materiał konstrukcyjny do budowy obiektów takich jak mosty i mola w zbiornikach słodkowodnych i wodach słabo zasolonych,
 - [...]
- c) [...]
- d) Zabezpieczone drewno, o którym mowa w lit. a), nie jest stosowane:
- [...]
 - w jakichkolwiek zastosowaniach, gdzie istnieje ryzyko wielokrotnego kontaktu ze skórą człowieka,
 - [...]
5. [...]
6. Drewno zabezpieczone roztworem CCA typu C, które było w użyciu we Wspólnocie przed dniem 30 września 2007 r. lub wprowadzone do obrotu zgodnie z pkt 4:
- może być wykorzystywane lub ponownie wykorzystywane zgodnie z warunkami jego wykorzystania wymienionymi w pkt 4 lit. b), c) i d),
 - [...].
7. Państwa członkowskie mogą dopuścić drewno zabezpieczone innymi typami roztworów CCA, które były stosowane we Wspólnocie przed dniem 30 września 2007 r.:
- do wykorzystania lub ponownego wykorzystania zgodnie z warunkami jego wykorzystania wymienionymi w pkt 4 lit. b), c) i d),
 - [...].”.

III – Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15. Ścieżka Raittijärvi jest poprowadzona na odcinku około 35 km przez położoną na północy Finlandii gminę Enontekiö. Jej pierwszy odcinek, długości ok. 4,4 km, przebiega przez obszar nienależący do sieci Natura 2000. Pozostała część ścieżki przebiega przez należący do sieci Natura 2000 obszar „Käsivarren erämaa”, obejmujący w sumie 264 892 hektary.

16. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastualue (centralny urząd ds. gospodarki, transportu i środowiska Laponii, wydział transportu i infrastruktury, zwany dalej „urzędem drogowym”) zlecił w latach 2008–2009 wykonanie prac naprawczych ścieżki Raittijärvi. Urząd ten zgodził się na użycie drewna impregnowanego roztworem CCA jako podbudowy ścieżki.

17. Zgodnie z ustaleniami fińskiego centralnego urzędu ds. środowiska w impregnacie zawierającym CCA znajdują się jako substancje czynne chrom, miedź i arsen. Do 1985 r. używano głównie impregnatu typu B. Następnie zaczęto stosować impregnat typu C.

18. Impregnowane drewno było wykorzystywane do 2007 r. jako maszty telefoniczne. Zostało ono w latach 2008–2009 użyte na odcinku ok. 3,9 km jako podbudowa wykonana z drewnianych podkładów. Zgodnie z wiarygodnymi informacjami urzędu drogowego chodzi o odcinki ścieżki na obszarach bagiennych. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym impregnowane drewno nie zostało jednak użyte przy źródłach i potokach lub w ich bezpośrednim pobliżu i na obszarze wód gruntowych. Niemniej powoli substancje czynne przedostały się prawdopodobnie – jak twierdzi centralny urząd ochrony środowiska – z konstrukcji podkładów drewnianych do środowiska.

19. Wnioskiem z dnia 17 października 2008 r. organizacja ochrony środowiska, Lapin luonnonsuojelupiiri ry, okręgowy związek organizacji ochrony przyrody Laponii (zwanej dalej „organizacją ochrony przyrody”) zażądała, by urząd ochrony środowiska zakazał urzędowi drogowemu wykorzystywania jako materiału do naprawy ścieżki Raittijärvi drewna impregnowanego związkami arsenu lub inną substancją trującą.

20. Urząd ochrony środowiska oddalił wprawdzie ten wniosek, jednak Vaasan hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Vaasa) uchylił w wyniku skargi organizacji ochrony przyrody decyzję urzędu ochrony środowiska. Orzeczenie to zaskarżył urząd drogowy do Korkein hallinto-oikeus (fińskiego najwyższego sądu administracyjnego). Sąd ten przedstawia obecnie Trybunałowi następujące pytania w celu wydania orzeczenia prejudycjalnego:

- „1) Czy z okoliczności, że odpady zostały zaklasyfikowane jako odpady niebezpieczne, można wnioskować bezpośrednio, iż zastosowanie danej substancji lub przedmiotu prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie odpadów? Czy odpady niebezpieczne również mogą przestać być odpadami, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów?
- 2) Czy dla wykładni pojęcia »odpady«, a w szczególności obowiązku odzysku substancji lub produktu, ma znaczenie okoliczność, że ponowne wykorzystanie produktu poddanego ocenie jest dozwolone w określonych warunkach na podstawie załącznika XVII wspomnianego w art. 67 rozporządzenia REACH? Jeżeli tak, jakie znaczenie należy przypisać tej okoliczności?
- 3) Czy w art. 67 rozporządzenia REACH zharmonizowane zostały wymogi dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH, wobec czego na podstawie krajowych przepisów dotyczących ochrony środowiska nie można zakazać zastosowania związków i produktów wymienionych w załączniku XVII, jeżeli ograniczenia te nie zostały opublikowane w wykazie sporządzonym przez Komisję zgodnie z art. 67 ust. 3 rozporządzenia REACH?
- 4) Czy zawarty w pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH wykaz sposobów użycia drewna zabezpieczonego roztworem CCA należy interpretować w ten sposób, że wszystkie możliwe sposoby wykorzystania są w nim wymienione wyczerpująco?
- 5) Czy wykorzystanie drewna, o którym mowa w niniejszym przypadku, jako podbudowy ścieżki z desek może być traktowane tak jak sposoby wykorzystania wymienione w wykazie wspomnianym w pytaniu czwartym, wobec czego można zezwolić na to wykorzystanie na podstawie pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH, o ile spełnione są pozostałe wymagane warunki?

- 6) Jakie okoliczności należy uwzględnić w ramach oceny, czy istnieje ryzyko wielokrotnego kontaktu ze skórą człowieka w rozumieniu pozycji 19 ust. 4 lit. d) załącznika XVII do rozporządzenia REACH?
- 7) Czy wyrażenie »istnieje ryzyko«, zawarte w przepisie przywołanym w pytaniu szóstym, oznacza, że wielokrotny kontakt ze skórą człowieka jest teoretycznie możliwy, czy też że jest on co najmniej w pewnym stopniu prawdopodobny?».
21. W pisemnym etapie postępowania wzięli udział urząd drogowy, organizacja ochrony przyrody, Republika Austriacka, Republika Fińska i Komisja Europejska. Ustny etap postępowania nie odbył się.

IV – Ocena prawna

A – W przedmiocie dopuszczalności i zakresu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

22. Na pierwszy rzut oka można mieć wątpliwości co do czasowego zakresu stosowania przepisów wymienionych w pytaniach Korkein hallinto-oikeus. Zgodnie bowiem z przedstawionymi przez ten sąd informacjami sporne prace były prowadzone w latach 2008 i 2009, zaś wniosek organizacji ochrony przyrody został wniesiony w dniu 17 października 2008 r. Dyrektywa w sprawie odpadów w nowym brzmieniu miała zgodnie z jej art. 40 ust. 1 zostać przetransponowana dopiero do dnia 12 grudnia 2010 r.; wcześniej zgodnie z art. 41 nowej dyrektywy obowiązywała jeszcze dawna dyrektywa w sprawie odpadów⁵. Natomiast art. 67 oraz załącznik XVII do rozporządzenia REACH obowiązują zgodnie z art. 141 ust. 4 tego rozporządzenia dopiero od dnia 1 czerwca 2009 r.

23. Na pytanie Trybunału Korkein hallinto-oikeus poinformował jednak, że dla niego istotny jest stan prawny w chwili wydawania jego orzeczenia. Z tego względu przy udzielaniu odpowiedzi na pytania prejudycjalne należy oprzeć się na obowiązującym wówczas stanie prawnym, w szczególności na wymienionym powyżej brzmieniu rozporządzenia REACH⁶.

24. Należy następnie wskazać, że Korkein hallinto-oikeus nie ustalił jeszcze, czy sporne maszty telefoniczne stanowią odpady, jednak nie przedstawia Trybunałowi żadnych pytań na ten temat.

25. Udzielenie odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie zakłada jednak uprzednie uznanie masztów za odpady, ponieważ w przeciwnym razie dyrektywa w sprawie odpadów nie znajdowałaby zastosowania. Udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania w przedmiocie rozporządzenia REACH zakłada natomiast wcześniejsze stwierdzenie, że maszty nie są odpadami. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia, nie znajduje ono zastosowania do odpadów. W konsekwencji należy, udzielając odpowiedzi na dwa pierwsze pytania założyć, że maszty stanowią na wstępie odpady, przy udzielaniu odpowiedzi na kolejne pytania należy przyjąć, że nie są one odpadami względnie już nimi nie są.

B – W przedmiocie pytań od czwartego do siódmego – warunki wykorzystania

26. Na wstępie zamierzam zbadać, pod jakimi warunkami stosowanie drewna impregnowanego roztworem CCA jest dopuszczalne przy budowie podkładów drewnianych zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze i pozycją 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH, do czego odnoszą się pytania czwarte, piąte, szóste i siódme.

5 — Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 114, s. 9).

6 — Zobacz przypis 3.

27. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze i pozycją 19 ust. 3 załącznika XVII do rozporządzenia REACH związki arsenu nie mogą być stosowane do zabezpieczania drewna. Ponadto drewno poddane takiej impregnacji nie jest wprowadzane do obrotu.

28. Istnieje jednak wiele wyjątków od tego zakazu. W niniejszej sprawie mogłyby znaleźć zastosowanie odpowiednio pozycja 19 ust. 6 tiret pierwsze i pozycja 19 ust. 7 tiret pierwsze załącznika XVII do rozporządzenia REACH. Zgodnie z ust. 6 drewno zabezpieczone roztworem CCA typu C, które było w użyciu we Wspólnocie przed dniem 30 września 2007 r., może być wykorzystywane lub ponownie wykorzystywane zgodnie z warunkami jego wykorzystania wymienionymi w pkt 4 lit. b), c) i d). W myśl ust. 7 państwa członkowskie mogą dopuścić drewno zabezpieczone innymi typami roztworów CCA, które były stosowane we Wspólnocie przed dniem 30 września 2007 r., pod tymi samymi warunkami. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Finlandię⁷ istnieje takie dopuszczenie dla roztworów CCA typu B.

29. Zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym drewno było wykorzystywane do 2007 r. jako maszty telefoniczne, a obecnie jest ponownie wykorzystywane, choć nie w tej samej formie. To wykorzystanie jest zatem dopuszczalne lub może zostać dopuszczone przy spełnieniu przesłanek określonych w pozycji 19 ust. 4 lit. b), c) i d) załącznika XVII do rozporządzenia REACH.

30. Sąd odsyłający zwraca się zatem o wykładnię pozycji 19 ust. 4 lit. b) i d) załącznika XVII.

31. Zgodnie z pozycją 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII zabezpieczone w ten sposób drewno może być wprowadzane do obrotu do celów zawodowych i przemysłowych, m.in. do budowy obiektów mostowych (tiret drugie), jako materiał drewniany w wodach wewnętrznych (tiret trzecie) oraz w zapobieganiu osuwiskom (tiret ósme), pod warunkiem zachowania integralności struktury drewna, która jest wymagana w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi lub zwierząt gospodarskich, oraz pod warunkiem, że kontakt drewna ze skórą jest mało prawdopodobny dla ogółu społeczeństwa podczas całego okresu eksploatacji.

32. Kwestia kontaktu ze skórą została poruszona ponownie w pozycji 19 ust. 4 lit. d) tiret drugie załącznika XVII, który stanowi, że wykorzystanie impregnowanego drewna do zastosowań związanych z ryzykiem wielokrotnego kontaktu ze skórą jest zabronione.

1. W przedmiocie pytania czwartego: wyczerpujący charakter pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH

33. Skoro wykorzystanie jako podkładów do budowy ścieżki nie zostało wyraźnie wymienione, pytanie czwarte zmierza do ustalenia, czy w pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH możliwe sposoby wykorzystania zostały wymienione w sposób wyczerpujący.

34. Jak wskazuje art. 68 rozporządzenia REACH, ogólny zakaz stosowania związków arsenu do zabezpieczania drewna opiera się na przekonaniu prawodawcy, że związki te stanowią niemożliwe do zaakceptowania ryzyko dla ludzkiego zdrowia. Z tego względu zabrania się rozszerzającej interpretacji wyjątków od tego zakazu. Odpowiednio wszyscy uczestnicy podnoszą słusznie, że wymienione w tym przepisie sposoby wykorzystania stanowią nie przykłady, ale zamkniętą listę.

35. W konsekwencji zawarty w pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH wykaz sposobów użycia drewna zabezpieczonego roztworem CCA należy interpretować w ten sposób, że wszystkie możliwe sposoby wykorzystania są w nim wymienione wyczerpująco.

⁷ — Przypis 15 do uwag na piśmie.

2. W przedmiocie pytania piątego: podkłady pod ścieżkę jako dopuszczalne wykorzystanie

36. Nasuwa się zatem pytanie piąte, czy wykorzystanie impregnowanego drewna jako podkładu pod ścieżkę stanowi sposób wykorzystania dopuszczony zgodnie z pozycją 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się w tym względzie w szczególności do dopuszczonego wykorzystania przy budowie mostów.

37. W razie wątpliwości co do wykładni ograniczeń wynikających z pozycji 19 załącznika XVII do rozporządzenia REACH z reguły użytecznych wskazówek powinna dostarczyć historia powstania tego ograniczenia w postępowaniu regulowanym w art. 69–73. W postępowaniu tym zostały rozwinięte naukowe podstawy takiego ograniczenia⁸.

38. Ograniczenia stosowania związków arsenu zgodnie z pozycją 19 załącznika XVII do rozporządzenia REACH nie są jednak oparte na tym postępowaniu, lecz zostały przejęte z dyrektywy 76/769 przy okazji pierwotnego uchwalenia rozporządzenia⁹. Uregulowania zawarte obecnie w pozycji 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH zostały wprowadzone przez dyrektywę 2003/2/WE¹⁰. Z tejsz dyrektywy i wymienionych w niej opinii Komitetu Naukowego ds. Toksyczności, Ekotoksyczności i Środowiska¹¹ nie można jednak wywnioskować, z jakiego powodu stosowanie impregnowanego drewna zostało dopuszczone akurat do budowy mostów.

39. Z punktu widzenia swojej struktury i funkcji podkłady pod ścieżkę wykazują wiele podobieństw do konstrukcji mostu. Jak pokazują fotografie znajdujące się w aktach sprawy, służą one często jako pomost do przekroczenia szczególnie bagiennych terenów, gdzie znajduje się nawet stojąca woda. Nie można jednak wykluczyć, że w innych miejscach przyjmują one raczej formę stałej drogi bez wyraźnej funkcji mostu.

40. Decydująca powinna być raczej okoliczność, że wykorzystanie drewna jako podkładów drewnianych w odniesieniu do ryzyka dla środowiska naturalnego i potrzeby zastosowania impregnowanego drewna jest porównywalne z jego wykorzystaniem do budowy typowego mostu. W obu przypadkach drewno zostaje umieszczone w wilgotnym otoczeniu w taki sposób, że z jednej strony występuje szczególna potrzeba konserwacji drewna, z drugiej zaś strony występuje także ryzyko, że roztwór CCA dostanie się do otaczającej wody.

41. W konsekwencji można omawiane w niniejszej sprawie wykorzystanie drewna zabezpieczonego roztworem CCA jako podkładów pod ścieżkę uznać za wykorzystanie „do budowy mostów” w rozumieniu pozycji 19 ust. 4 lit. b) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia REACH.

3. W przedmiocie pytań szóstego i siódmego – kontakt ze skórą

42. Pytania szóste i siódme zmierzają do uzyskania wykładni zakazu stosowania impregnowanego drewna w sytuacji występowania ryzyka *wielokrotnego* kontaktu ze skórą zgodnie z pozycją 19 ust. 4 lit. d) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia REACH.

43. W istocie kwestia sprowadza się do tego, jak należy rozumieć pojęcie ryzyka.

8 — Przykładem jest ww. w przypisie 3 rozporządzenie (UE) nr 836/2012.

9 — Wyżej wymieniony w pkt 4.

10 — Dyrektywa Komisji z dnia 6 stycznia 2003 r. odnosząca się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu arsenu (dziesiąte dostosowanie do postępu technicznego dyrektywy Rady 76/769/EWG) (Dz.U. L 4, s. 9).

11 — Chodzi o „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 CSTE plenary meeting, Brussels, 15 September 1998”

(http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out18_en.htm) oraz „Position Paper on: Ambient Air Pollution by Arsenic Compounds – Final Version, October 2000. Opinion expressed at the 24th CSTE plenary meeting, Brussels, 12 June 2001” (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out106_en.htm).

44. Brzmienie wydaje się jasne: ryzyko wielokrotnego kontaktu impregnowanego drewna ze skórą jest niedopuszczalne.

45. Gdyby jednak oznaczało to każde ryzyko, dopuszczalne sposoby wykorzystania w praktyce by nie istniały. Całkowite wyeliminowanie takiego ryzyka jest bowiem nie do wyeliminowania.

46. Motyw 3 ww. dyrektywy 2003/2 wymienia w szczególności zagrożenie dla zdrowia dzieci wynikające z użycia drewna impregnowanego CCA w wyposażeniu placów zabaw. Można byłoby z tego wywnioskować, że ryzyko wielokrotnego kontaktu ze skórą musi być podobnej jakości. Motyw ósmy tej dyrektywy odnosi się jednak do zasady ostrożności, a więc należy przyjąć, że prawodawca zamierzał wprowadzić dalej idącą ochronę.

47. Przemawia za tym porównanie z wymogiem stosowania impregnowanego drewna zgodnie z pozycją 19 ust. 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia REACH. Zgodnie z tym przepisem kontakt drewna ze skórą ma być *mało prawdopodobny* dla ogółu społeczeństwa podczas całego okresu eksploatacji. Za zastosowaniem takiego kryterium opowiadają się także urząd drogowy oraz Finlandia.

48. Ryzyko wystąpienia szkody poprzez zwykły kontakt ze skórą jest jednak oczywiście mniejsze niż poprzez wielokrotny kontakt ze skórą. Z tego względu możliwe do zaakceptowania pozostałe ryzyko wielokrotnego kontaktu ze skórą musi być *mniejsze* niż jedynie mało prawdopodobny kontakt ze skórą.

49. Inspiracją dla określenia stopnia tego dopuszczalnego, niezwykle małego pozostałego ryzyka może być inny zwrot użyty w rozporządzeniu REACH, mianowicie jest mało prawdopodobne, że [...] osoby będą narażone na tę substancję w normalnych lub łatwo przewidywalnych warunkach użytkowania¹², co ostatecznie odpowiada pogładowi Komisji.

50. Możliwe do zaakceptowania pozostałe ryzyko charakteryzują bowiem dwa czynniki. Po pierwsze, może występować jedynie małe prawdopodobieństwo, że to ryzyko się zrealizuje. Tak mały stopień prawdopodobieństwa można z reguły zaakceptować. Dochodzą do tego, po drugie, okoliczności, w których to prawdopodobieństwo należy rozważać, mianowicie normalne lub łatwo przewidywalne warunki użytkowania. Nie można wprawdzie wykluczyć, że w innych warunkach, które musiałyby być nienormalne albo trudno przewidywalne, występuje wyższe ryzyko, jednak ryzyko to byłoby hipotetyczne i nie mogłoby z reguły uzasadniać środków ostrożności¹³.

51. W konsekwencji na pytanie szóste i siódme należy udzielić odpowiedzi, że wykorzystanie drewna zabezpieczonego roztworem CCA jest zabronione zgodnie z pozycją 19 ust. 4 lit. d) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia REACH, jeśli prawdopodobieństwo wielokrotnego kontaktu ze skórą w normalnych lub łatwo przewidywalnych warunkach użytkowania jest małe.

52. W sporze przed sądem odsyłającym należy zbadać, w jaki sposób wykorzystywane są te podkłady oraz czy występujące przy tym ryzyko wielokrotnego kontaktu ze skórą można uznać za małe. Może okazać się konieczne zbadanie zmian możliwych do wprowadzenia w tym sposobie wykorzystania pod kątem tego, czy w wystarczającym stopniu redukują one to prawdopodobieństwo. Jeśli osiągnięcie tego poziomu jest niemożliwe, pozycja 19 ust. 4 lit. d) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia REACH sprzeciwia się użyciu impregnowanego drewna w podkładach do ścieżki.

12 — Załącznik XI pozycja 3.2 lit. c) ppkt (ii) do rozporządzenia REACH.

13 — Zobacz wyroki: z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia i in., Rec. s. I-8105, pkt 106; z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-95/01 Greenham i Abel, Rec. s. I-1333, pkt 43; z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-41/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-11375, pkt 52; z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-333/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-757, pkt 91. Zobacz także wyrok Trybunału EFTA z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie E-3/00 Urząd Nadzoru EFTA przeciwko Norwegii, EFTA Court Reports 2000–2001, s. 73, pkt 36–38.

53. W praktyce szczególnie interesująca może się okazać okoliczność, czy drewniane podkłady będą w ogóle używane przez pieszych albo czy na tych ścieżkach występują takie miejsca, które użytkownicy pojazdów dopuszczonych do poruszania się po ścieżkach – wydaje się, że chodzi o niewielkie samochody terenowe – używają jako miejsca postoju. Dla potrzeb zarządzania ryzykiem można byłoby rozważyć w pewnych okolicznościach tablice ostrzegawcze albo obcięcie lub zabezpieczenie końców masztów telefonicznych wystających spod nawierzchni w taki sposób, aby nie można było po nich chodzić.

C – W przedmiocie pytania trzeciego – bardziej rygorystyczne wewnątrz krajowe przepisy ochronne

54. Pytanie trzecie zmierza do wyjaśnienia, czy obok rozważanych powyżej wymogów wynikających z art. 67 i pozycji 9 załącznika XVII do rozporządzenia REACH pozostaje jeszcze miejsce na przepisy wewnątrz krajowe. Dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy zatem również przyjąć, że impregnowane maszty telefoniczne nie stanowią odpadów, do których rozporządzenie REACH znajduje zastosowanie.

55. Celem rozporządzenia REACH jest zgodnie z jego art. 1 „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym [...] przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności”¹⁴. Swobodny przepływ na rynku wewnętrznym jest zapewniany w szczególności w ten sposób, że zgodnie z art. 128 ust. 1 rozporządzenia REACH państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają produkcji, importu, wprowadzania do obrotu ani stosowania substancji w jej postaci własnej, jako składnika preparatu lub w wyrobie, objętej zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia, która spełnia warunki niniejszego rozporządzenia i, w stosownych przypadkach, unijnych aktów prawnych przyjętych w ramach wykonywania niniejszego rozporządzenia.

56. Zgodnie z art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH nie stoi ono jednak w żaden sposób na przeszkodzie utrzymaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie przepisów krajowych mających na celu ochronę pracowników, zdrowia ludzkiego i środowiska, obowiązujących w przypadkach, w których niniejsze rozporządzenie nie harmonizuje wymogów dotyczących stosowania.

57. Decydujące znaczenie ma zatem okoliczność, czy stosowanie impregnowanego drewna do budowy podkładów pod ścieżki zostało zharmonizowane przez art. 67 i pozycję 19 załącznika XVII do rozporządzenia REACH.

58. Zgodnie z art. 67 ust. 1 rozporządzenia REACH substancja w postaci własnej lub w wyrobie, w stosunku do której w załączniku XVII zostało określone ograniczenie, nie może być stosowana, chyba że są spełnione warunki tego ograniczenia.

59. Brzmienie przewidzianych ograniczeń jest wyczerpujące. Przewidują one, że drewno zabezpieczone związkami arsenu można stosować, jeśli spełnione są warunki wymienionych wyjątków od zasadniczego zakazu jego stosowania. Dotyczy to także używania impregnowanego drewna. Przepisy te nie pozostawiają zatem miejsca dla dalszych wymogów wynikających z prawa krajowego w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH.

60. Wniosek ten odpowiada dokonanej przez Trybunał wykładni dyrektywy 76/769, z której zostały przejęte ograniczenia w stosowaniu związków arsenu. Zgodnie z tą wykładnią państwa członkowskie nie mogą uzależnić stosowania danego produktu, którego substancja czynna figuruje w załączniku I do tej dyrektywy – w niniejszej sprawie związków arsenu – od spełnienia przesłanek niewymienionych w tej dyrektywie¹⁵.

14 — Zobacz wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 35, 44.

15 — Wyrok w sprawach połączonych C-281/03 i C-282/03 Cindu Chemicals i in., Zb.Orz. s. I-8069, pkt 49.

61. Jak wynika ze sformułowania tego pytania, sąd odsyłający stoi na stanowisku, że w przypadku harmonizacji w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH przepisy krajowe mogą być stosowane wyłącznie zgodnie z art. 67 ust. 3. Przepis ten zezwala wprawdzie państwom członkowskim na przejściowe utrzymanie, do dnia 1 czerwca 2013 r., obecnych i bardziej rygorystycznych przepisów, pod warunkiem jednak, że ograniczenia te zostały notyfikowane Komisji. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Finlandię nie zgłosiła ona tego rodzaju regulacji¹⁶.

62. Bardziej rygorystyczne przepisy tego rodzaju byłyby zgodnie z ich naturą przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34¹⁷, mogącymi naruszyć swobodny przepływ towarów. Inaczej niż w przypadku bardziej rygorystycznych przepisów zmierzających do ochrony środowiska zgodnie z art. 193 TFUE¹⁸, powiadomienie Komisji jest w konsekwencji wymogiem stosowania przepisów w rozumieniu art. 67 ust. 3 rozporządzenia REACH¹⁹.

63. Komisja wskazuje ponadto na klauzulę ochronną zawartą w art. 129 rozporządzenia REACH, umożliwiającą państwu członkowskiemu pod określonymi warunkami wprowadzenie środków wyjątkowych, a także na art. 114 ust. 5 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie w przypadku nowych dowodów naukowych mogą ubiegać się o zgodę na wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów. Żadna z tych opcji nie została wykorzystana w niniejszej sprawie.

64. Należy zatem na pytanie trzecie udzielić odpowiedzi, że w art. 67 i załączniku XVII do rozporządzenia REACH zostały zharmonizowane wymogi dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania związków i produktów wymienionych w tym załączniku w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia, wobec czego bardziej rygorystyczne krajowe warunki ich stosowania możliwe są tylko na podstawie rozporządzenia, na przykład zgodnie z art. 129, a także na mocy art. 114 ust. 5 TFUE.

D – W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

65. Dla udzielenia odpowiedzi na dwa pierwsze pytania należy założyć, że zdemontowane maszty telefoniczne stały się najpierw odpadami niebezpiecznymi. Korkein hallinto-oikeus zmierza w pytaniu pierwszym do ustalenia, czy maszty mogły utracić status odpadu, jeśli zostały spełnione warunki zawarte w art. 6 ust. 1 nowej dyrektywy w sprawie odpadów, oraz w szczególności, czy dotyczyłoby to także sytuacji, w której ze względu na ich zabezpieczenie środkami konserwacji drewna należałoby je uznać za odpady niebezpieczne. Pytanie drugie dotyczy znaczenia przepisów rozporządzenia REACH regulujących wykorzystanie impregnowanego drewna w tym kontekście.

66. Jak wykażę poniżej, oceny ewentualnego ustania statusu odpadu impregnowanego drewna nie należy obecnie dokonywać na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów (zob. podtytuł 1 poniżej), lecz jedynie na podstawie art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze (zob. podtytuł 2 poniżej). Jednak dla udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania prejudycjalne²⁰ dokonam analizy obu tych pytań w świetle ostatnio wymienionego przepisu (zob. podtytuł 3 poniżej).

16 — Przypis 14 do uwag na piśmie Finlandii.

17 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204, s. 37).

18 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, Zb.Orz. s. I-6561, pkt 53.

19 — Zobacz w przedmiocie dyrektywy 98/34 wyroki z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International, Rec. s. I-2201, pkt 45–54; z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-303/04 Lidl Italia, Zb.Orz. s. I-7865, pkt 23; z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-433/05 Sandström, Zb.Orz. s. I-2885, pkt 43.

20 — Zobacz w przedmiocie konieczności dokonania wykładni wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w odniesieniu do użytecznej odpowiedzi w szczególności wyroki: z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 244/78 Union Laitière normande, Rec. s. 2663, pkt 5; z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie C-241/89 SARPP, Rec. s. I-4695, pkt 8; z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06 Promusicae, Zb.Orz. s. I-271, pkt 42.

1. W przedmiocie art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów

67. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niektórych *określonych rodzajów* odpadów nie należy już uważać za odpady, jeśli zostały poddane procesowi odzysku i spełniają ściśle kryteria, *opracowane* zgodnie z czterema określonymi warunkami. Przepis ten nie określa zatem bezpośrednio warunków, pod jakimi odpadów nie należy już uważać za odpady, lecz ustanawia warunki ramowe, w których ta kwestia może zostać uregulowana dla określonych rodzajów odpadów²¹.

68. Motyw 22 tiret drugie dyrektywy w sprawie odpadów potwierdza konieczność szczególnego uregulowania dla ustania statusu odpadów. Wymienia on m.in. możliwe kategorie odpadów, dla których można wydać takie regulacje.

69. W konsekwencji art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów, bez konkretyzujących przepisów wykonawczych do niego, nie stanowi podstawy dla ustalenia, że określonych odpadów nie należy już za takie uważać.

70. Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów te przepisy wykonawcze przyjmowane są przez Unię zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą. Obecnie istnieją przepisy dotyczące pewnych rodzajów złomu²² oraz analizy przygotowawcze do dalszych regulacji²³. Dla drewna, włącznie z drewnem zabezpieczonym chemicznie, nie jest jednak opracowywana żadna regulacja, w szczególności dlatego, że użyteczność odzysku w celu ponownego wykorzystania w porównaniu do spalania w celu uzyskania energii wydaje się ograniczona²⁴.

71. Z tego względu art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów nie znajduje zastosowania w postępowaniu głównym.

2. W przedmiocie art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów

72. Artykuł 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów przewiduje, że państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem obowiązującego orzecznictwa.

73. W odniesieniu do wymogów merytorycznych decyzji podjętej zgodnie z art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów Komisja jest zdania, że państwa członkowskie są zobowiązane przy tym przestrzegać kryteriów zawartych w art. 6 ust. 1. Wydaje się to rozsądne, chociaż zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 4 wystarczy, aby państwa członkowskie uwzględniły obowiązujące orzecznictwo.

74. Nie są jasne powody, dla których w dyrektywie w sprawie odpadów znajduje się odesłanie do orzecznictwa, a nie do art. 6 ust. 1. Projekt Komisji nie przewidywał jeszcze wyraźnych kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie²⁵. Zostały one wprowadzone przez Radę i miały na wstępie być wykonywane na podstawie obecnego *stanu prawnego*²⁶. To odniesienie można rozumieć jako obejmujące wymogi zawarte w art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów. Później odesłanie do stanu

21 — Petersen, *Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, s. 1063, 1066, omawia zastrzeżenie konkretyzacji.

22 — Rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z dnia 31 marca 2011 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz.U. L 94, s. 2).

23 — Zobacz przegląd pod adresem <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

24 — A. Villanueva i in., *Study on the selection of waste streams for end-of-waste assessment*, Luxembourg 2010 (<http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC58206.pdf>, s. 62 i nast., 118 i nast.).

25 — Zobacz art. 11 projektu z dnia 21 grudnia 2005 r., COM(2005) 667 wersja ostateczna, s. 20.

26 — Zobacz dokumenty Rady 6891/07 z dnia 28 lutego 2007 r., s. 11; 7328/07 z dnia 13 marca 2007 r., s. 12.

prawnego zostało zastąpione odesłaniem do orzecznictwa²⁷. Mogło to być reakcją na obawy, że orzecznictwo w przedmiocie pojęcia odpadów mogłoby zostać podważone przez przepisy dotyczące ustania statusu odpadów²⁸. Nic już natomiast nie wskazuje na obowiązywanie kryteriów zawartych w art. 6 ust. 1.

75. Należy zatem uznać, że państwa członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze nowej dyrektywy w sprawie odpadów muszą uwzględniać orzecznictwo w przedmiocie ustania statusu odpadów. Decydująca musi być przy tym praktyka orzecznicza Trybunału, ponieważ w przeciwnym wypadku nie można spodziewać się jednolitego stosowania prawa dotyczącego odpadów.

3. Orzecznictwo w przedmiocie ustania statusu odpadów

76. Punktem wyjścia Trybunału jest przekonanie, że status odpadu trwa dopóty, dopóki posiadacz pozbywa się danej rzeczy, zamierza lub ma obowiązek się jej pozbyć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów²⁹. To pojęcie odpadów należy interpretować w świetle celów dyrektywy w sprawie odpadów, które zgodnie z jej motywem 6 polegają na zmniejszeniu negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska, a także w świetle art. 191 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadach ostrożności oraz działania zapobiegawczego. W konsekwencji pojęcie odpadu należy interpretować szeroko³⁰.

77. Odpowiednie orzeczenia dotyczą odzyskiwania odpadów. Okoliczność, że substancja stanowi wynik pełnego procesu odzysku, stanowi przy tym jeden z warunków, które należy uwzględnić przy określaniu, czy stanowi ona odpad. Nie pozwala ona jednak sama w sobie na wyciągnięcie ostatecznego wniosku³¹.

78. Pomimo ewentualnej dalszej kwalifikacji jako odpadu wobec *pełnego* procesu odzysku stawiane są w związku z tym wysokie wymagania. Substancja zostaje poddana takiemu procesowi, jeśli uzyskuje w ten sposób te same właściwości i cechy co surowiec, oraz może być wykorzystywana z zastosowaniem tych samych zasad ostrożności wobec środowiska³².

79. Jedynie dla określonych rodzajów odzysku Trybunał uznał, że substancje będące wynikiem tego procesu nigdy nie są już odpadami. Dotyczy to recyklingu odpadów opakowaniowych³³ oraz przetwarzania odpadów hutniczych w artykuły hutnicze, tak podobnych do artykułów hutniczych, które zostały wyprodukowane z innych surowców, że nie można już ich od nich odróżnić³⁴. Przetworzenie odpadów w gaz oczyszczony, stosowany jako substancja opałowa, osiąga podobną jakość³⁵.

27 — Dokument Rady 8465/07 z dnia 17 kwietnia 2007 r., s. 13.

28 — Zobacz stanowisko Danii, dokument Rady 7347/07 z dnia 15 marca 2007 r., s. 13.

29 — Wyroki: z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. s. I-4475, pkt 94; z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Rec. s. I-3533, pkt 46.

30 — Wyżej wymienione w przypisie 29 wyroki: w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 36–40; w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 23; wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 38 i nast.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 95.

32 — Wyżej wymienione w przypisie 29 wyroki: w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 94, 96; w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 46; wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-283/07 Komisja przeciwko Włochom, pkt 61.

33 — Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-444/00 Mayer Parry Recycling, Rec. s. I-6163, pkt 75.

34 — Wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02 Niselli, Zb.Orz. s. I-10853, pkt 52.

35 — Wyroki: z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie C-317/07 Lahti Energia, Zb.Orz. s. I-9051, pkt 35; z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie C-209/09 Lahti Energia II, Zb.Orz. s. I-1429, pkt 20.

80. W niniejszej sprawie wchodzi w grę dwa procesy jako operacja odzysku. Po pierwsze, kontrola i dopuszczenie zdemontowanych masztów telefonicznych jako materiału budowlanego, oraz, po drugie, rzeczywiste wykorzystanie jako podkłady pod ścieżkę.

a) W przedmiocie kontroli drewnianych masztów

81. W *pierwszym* kroku, podczas kontroli drewnianych masztów, nie jest dokonywane wystarczająco intensywne przetworzenie zabezpieczonych masztów telefonicznych.

82. Zgodnie z art. 3 pkt 16 dyrektywy w sprawie odpadów także samo sprawdzenie materiału celem przygotowania do ponownego użycia może być uważane za proces odzysku. Zgodnie z motywem 22 zdanie ostatnie proces odzysku może ponadto polegać na przeprowadzeniu nawet tak prostej czynności jak skontrolowanie odpadów w zakresie potwierdzenia, że spełniają kryteria zniesienia statusu odpadu. Jednak podejmowana w niniejszej sprawie kontrola nie może wystarczyć do zrównania sprawdzanych odpadów z surowcami lub produktami.

83. Po pierwsze, kontrola i wybór masztów nie zmierzają do *ponownego* ich użycia do tego samego celu w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 16 dyrektywy w sprawie odpadów, mianowicie jako masztów telefonicznych, lecz do wykorzystania jako materiału budowlanego do budowy ścieżki.

84. Po drugie, użycie tego materiału jest pomimo kontroli nadal niepewne. Już z tego powodu nie można wykluczyć, że posiadacz zamierza się go pozbyć³⁶.

85. Po trzecie, wreszcie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że trwałe zanieczyszczenie substancji środkami toksycznymi dla środowiska naturalnego, w szczególności środkami konserwacji drewna³⁷, przemawia za dalszym uznaniem jej za odpad³⁸. Maszty telefoniczne są zaś nadal obciążone środkami konserwacji drewna.

86. Istotny powód dla przyjęcia założenia, że obciążony materiał nadal jest odpadem, wynika z art. 13 dyrektywy w sprawie odpadów. Zgodnie z tym przepisem gospodarowanie odpadami musi być prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska. Odzysk odpadów niebezpiecznych nie może zatem w razie wątpliwości prowadzić do wyłączenia ich z zakresu prawa dotyczącego odpadów dopóty, dopóki należy spodziewać się takiego rodzaju zagrożenia albo szkód.

b) W przedmiocie wykorzystania masztów do budowy ścieżek

87. Jak słusznie twierdzi sąd odsyłający, *drugi* proces polegający na wykorzystaniu impregnowanych masztów telefonicznych do budowy ścieżek wyklucza natomiast, że posiadacz się ich pozbywa lub ma taki zamiar. Z akt sprawy wynika, że maszty pełnią w podkładach ścieżki funkcję nośną. Bez nich stabilność i funkcja ścieżki zostałyby naruszone. To nie może być zamiarem posiadacza drewna.

88. Ustaniu statusu odpadu także w przypadku tego procesu odzysku mogłaby się sprzeciwiać okoliczność, że drewno jest nadal obciążone środkami konserwacji drewna i w ten sposób nie utraciło ono właściwości uzasadniających zakwalifikowanie go jako odpadu *niebezpiecznego*. Mógłby z tego wynikać *obowiązek pozbycia się*, który zgodnie z art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów prowadziłby również do uznania drewna za odpad.

36 — Zobacz ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 38.

37 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 87, 96.

38 — Wyżej wymienione w przypisie 29 wyroki: w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 43; w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 61 i nast.; w sprawie Lahti Energia II, pkt 23 i nast.

89. Obowiązek ten miałby miejsce, gdyby wykorzystanie drewna do budowy ścieżek stanowiło proces odzysku niezgodny z dyrektywą w sprawie odpadów. W tym zakresie należy rozważyć ponownie art. 13 dyrektywy, a więc zakaz stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzkiego albo szkody dla środowiska. Austria wnioskuje z tego, że odpady niebezpieczne, jak np. impregnowane drewno, nie mogą utracić statusu odpadu.

90. Zwolennicy tego poglądu słusznie przypominają, że szczególne przepisy dyrektywy w sprawie odpadów dotyczące odpadów niebezpiecznych, jak na przykład kontroli, do chwili ostatecznego wykorzystania zgodnie z art. 17 albo zakaz mieszania zgodnie z art. 18, muszą być przestrzegane we wszystkich przypadkach.

91. Niezależnie od art. 13 dyrektywa w sprawie odpadów nie zawiera jednak żadnego przepisu co do tego, jak należy wykorzystywać niebezpieczne odpady drewniane. Wątpliwe jest natomiast, czy wspomniane powyżej przepisy rozporządzenia REACH mogą dostarczyć wskazówek w tym zakresie.

92. Rozporządzenie REACH nie znajduje wprawdzie zgodnie z jego art. 2 ust. 2 zastosowania do odpadów. Niekonsekwencją jednak byłoby wyprowadzanie z art. 13 dyrektywy w sprawie odpadów bardziej rygorystycznych wymogów wobec wykorzystania odpadów, których ich posiadacz już się (więcej) nie pozbywa, ani nie zamierza się pozbyć, niż wobec identycznych substancji, które nie są odpadami. Takiej sprzeczności można jednak uniknąć przynajmniej w sytuacji, gdy istnieją przepisy dotyczące takich substancji, zmierzające do podobnego celu co art. 13.

93. W tym rozumieniu rozporządzenie REACH zmierza zgodnie z jego art. 1 ust. 1 również do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska³⁹.

94. Pomimo tego celu nie jest konieczne uważanie każdego użycia substancji, mieszanek albo produktów, dopuszczalnych zgodnie z tym rozporządzeniem, w szczególności odpadów niebezpiecznych, także za dopuszczalny odzysk odpadów. Rozporządzenie REACH obejmuje wprawdzie bardzo dużą liczbę substancji, mieszanek albo produktów, jednak reguluje szczególnie ich wykorzystanie jedynie w bardzo niewielu przypadkach. Charakteryzują się one szczególnie dużym ryzykiem dla zdrowia ludzkiego albo środowiska. Odpowiednio art. 128 ust. 1 rozporządzenia wprowadza wprawdzie zwolnienie wykorzystania objętych nim materiałów, jednak państwa członkowskie mogą je ograniczyć zgodnie z ust. 2 m.in. w celu ochrony zdrowia i środowiska, o ile nie zostało one zharmonizowane zgodnie z rozporządzeniem.

95. Jak już wskazałam, dla wykorzystania drewna zabezpieczonego roztworami CCA istnieje taka regulacja harmonizacyjna zgodnie z rozporządzeniem REACH⁴⁰.

96. Ta decyzja prawodawcy musi zatem zostać przyjęta za punkt wyjścia dla ustalenia, jak można wykorzystywać porównywalne odpady.

97. Na dwa pierwsze pytania należy zatem udzielić odpowiedzi, że zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie odpadów nie należy już uważać niebezpiecznych odpadów za odpady, gdy można przyjąć, iż ich posiadacz już się ich nie pozbywa, nie zamierza się ich pozbyć ani nie jest do tego zobowiązany, ponieważ ich odzysk odpowiada wykorzystaniu, które zharmonizowane przepisy w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH wyraźnie dopuszczają dla identycznych substancji, które nie są odpadami.

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie S.P.C.M. i in.

40 — Zobacz pkt 56 i nast. powyżej.

V – Wnioski

98. Proponuję zatem, aby na pytania prejudycjalne Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

- 1) Zawarty w pozycji 19 pkt 4 lit. b) załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (UE) nr 836/2012 wykaz sposobów użycia drewna zabezpieczonego roztworem CCA należy interpretować w ten sposób, że wszystkie dozwolone sposoby wykorzystania są w nim wymienione w sposób wyczerpujący.
- 2) Omawiane w niniejszej sprawie wykorzystanie drewna zabezpieczonego roztworem CCA typu C jako podkład pod ścieżkę można uznać za wykorzystanie „do budowy mostów” w rozumieniu pozycji 19 pkt 4 lit. b) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006.
- 3) Stosowanie drewna zabezpieczonego roztworem CCA typu C jest zabronione zgodnie z pozycją 19 pkt 4 lit. d) tiret drugie załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, jeśli prawdopodobieństwo wielokrotnego kontaktu ze skórą w normalnych lub łatwo przewidywalnych warunkach użytkowania nie jest nieznaczne.
- 4) W art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 i w załączniku XVII do niego zostały zharmonizowane wymogi dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania związków i produktów wymienionych w tym załączniku w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia, wobec czego bardziej rygorystyczne krajowe wymogi ich stosowania możliwe są tylko na podstawie rozporządzenia, na przykład zgodnie z art. 129, a także na mocy art. 114 ust. 5 TFUE.
- 5) Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych nie należy już odpadów niebezpiecznych uważać za odpady, gdy można przyjąć, iż ich posiadacz już się ich nie pozbywa, nie zamierza się ich pozbyć ani nie jest do tego zobowiązany, ponieważ ich odzysk odpowiada wykorzystaniu, które zharmonizowane przepisy w rozumieniu art. 128 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 wyraźnie dopuszczają dla identycznych substancji, które nie są odpadami.