



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 7 mars 2013*

”Miljö — Avfall — Farligt avfall — Direktiv 2008/98/EG — Telefonstolpar som tagits ur bruk, vilka är behandlade med CCA-lösningar (koppar-krom-arsenik) — Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier — Förordning (EG) nr 1907/2006 (Reachförordningen) — Förteckning över användningar av behandlat trä vilken återfinns i bilaga XVII till Reachförordningen — Telefonstolpar som tagits ur bruk används i konstruktionen av körspänger”

I mål C-358/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) genom beslut av den 6 juli 2011, som inkom till domstolen den 8 juli 2011, i målet

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

mot

Lapin luonnonsuojelupiiri ry,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna G. Arestis, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, genom A. Siponen, asianajaja,

* Rättegångsspråk: finska.

- Lapin luonnonsuojelupiiri ry, genom S. Hänninen och T. Pasma, ordförande respektive sekreterare i denna förening,
 - Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,
 - Österrikes regering, genom A. Posch, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom I. Koskinen och A. Marghelis, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 13 december 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
- följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3) och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, s. 1, och rättelse i EUT L 136, 2007, s. 3), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009 (EUT L 164, s. 7) (nedan kallad Reachförordningen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, ansvarsområde trafik och infrastruktur (Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastualue) (nedan kallad trafikmyndigheten) och, å andra sidan, Lapplands naturskyddsförening (Lapin luonnonsuojelupiiri ry) (nedan kallad naturskyddsföreningen), angående genomförandet av arbeten för att återställa en led med körspänger, vilkas underliggande konstruktion består av ur bruk tagna telefonstolpar av trä som behandlats med en så kallad CCA-lösning (kopparkromarsenik) (nedan kallad CCA-lösningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2008/98

- 3 Enligt artikel 3 i direktiv 2008/98 gäller följande:

”I detta direktiv avses med

1. *avfall*: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med,
2. *farligt avfall*: avfall med minst en av de farliga egenskaper som förtecknas i bilaga III,

...

13. *återanvändning*: varje förfarande som innebär att produkter eller komponenter som inte är avfall återanvänds i samma syfte för vilket de ursprungligen var avsedda,

...

15. *återvinning*: varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden,

...”

4 Artikel 6 i direktiv 2008/98 har rubriken ”När avfall upphör att vara avfall”, och innehåller följande bestämmelser:

”1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3.1 när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor:

- a) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
- b) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
- c) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- d) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Kriterierna ska vid behov inbegripa gränsvärden för förorenande ämnen och ta hänsyn till ämnets eller föremålets eventuella negativa miljöeffekter.

2. De åtgärder som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det beträffande antagande av de kriterier som fastställs i punkt 1 och fastställande av vilken typ av avfall på vilket sådana kriterier ska tillämpas, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 39.2. Specifika kriterier för när avfall upphör att vara avfall bör övervägas åtminstone för t.ex. ballastmaterial, papper, glas, metall, däck och textilier.

...

4. Om inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2, får medlemsstaterna med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om ett visst avfall har upphört att vara avfall. ...”

5 Artikel 7 i samma direktiv har rubriken ”Förteckning över avfall”, och i punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”De åtgärder som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv beträffande uppdatering av den i beslut 2000/532/EG fastställda förteckningen över avfall ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 39.2. Förteckningen ska omfatta farligt avfall och hänsyn ska tas till avfallets ursprung och sammansättning samt i förekommande fall till gränsvärden för koncentration av farliga ämnen. Förteckningen över avfall är bindande när det gäller fastställande av

avfall som ska anses utgöra farligt avfall. Att ett ämne eller föremål ingår i förteckningen innebär inte att det under alla förhållanden är avfall. Ett ämne eller föremål ska endast betraktas som avfall när definitionen i artikel 3.1 är uppfylld.”

- 6 I artikel 13 i direktiv 2008/98 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön ...”

- 7 Artikel 17 i direktiv 2008/98 har rubriken ”Övervakning av farligt avfall” och innehåller följande bestämmelse:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att farligt avfall produceras, insamlas och transporteras samt även lagras och behandlas så att miljön och människors hälsa skyddas och bestämmelserna i artikel 13 uppfylls, inklusive åtgärder för att avfallet ska kunna spåras alltifrån produktionen till dess slutliga bestämmelseort samt åtgärder för att farligt avfall ska övervakas så att kraven i artiklarna 35 och 36 uppfylls.”

Reachförordningen

- 8 I artikel 1.1 i Reachförordningen föreskrivs följande:

”Syftet med denna förordning är att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inbegripet främjande av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är, samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras.”

- 9 I artikel 2.2 i Reachförordningen föreskrivs följande:

”Avfall enligt definitionen i [direktiv 2008/98] är inte ett ämne, en blandning eller en vara i den mening som avses i artikel 3 i denna förordning.”

- 10 I artikel 3.1–3.3 i Reachförordningen återfinns följande definitioner:

”1. *ämne*: kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning.

2. *blandning*: blandning eller lösning som består av två eller flera ämnen.

3. *vara*: ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.”

- 11 Artikel 67 i Reachförordningen återfinns i kapitel 1 med rubriken ”Allmänna frågor” i avdelning VIII, ”Begränsning av tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen och blandningar”, däri, och innehåller följande bestämmelser i punkterna 1 och 3:

”1. Ett ämne – som sådant eller ingående i en blandning eller vara – får, om det är föremål för begränsningar enligt bilaga XVII, endast tillverkas, släppas ut på marknaden eller användas om det uppfyller de villkor som gäller för denna begränsning. ...

...

3. Fram till och med den 1 juni 2013 får en medlemsstat bibehålla eventuella befintliga striktare begränsningar i förhållande till bilaga XVII beträffande tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne, förutsatt att dessa begränsningar har anmälts i enlighet med fördraget. Kommissionen skall sammanställa och offentliggöra en förteckning över dessa begränsningar senast den 1 juni 2009.”

12 Artikel 68 i Reachförordningen har följande lydelse:

”1. Om det föreligger en oacceptabel hälso- eller miljörisk i samband med tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ämnen och denna risk måste hanteras på gemenskapsnivå, skall bilaga XVII ändras i enlighet med förfarandet i artikel 133.4, genom att man fastställer nya begränsningar eller ändrar befintliga

...

2. För ett ämne – i sig eller i en blandning eller en vara – vilket uppfyller kriterierna för att klassificeras som cancerframkallande, könsเซลล์mutagent eller reproduktionstoxiskt i kategorierna 1A eller 1B och vilket skulle kunna användas av konsumenter och för vilket kommissionen föreslår begränsningar för konsumentanvändning, ska bilaga XVII ändras i enlighet med förfarandet i artikel 133.4. Artiklarna 69–73 ska inte tillämpas.”

13 Enligt artikel 69 i samma förordning gäller att om kommissionen anser att tillverkningen, utsläppandet på marknaden eller användningen av ett ämne – som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara – utgör en hälso- eller miljörisk som inte kontrolleras på ett adekvat sätt och behöver hanteras på gemenskapsnivå i större utsträckning än vad som är fallet enligt redan införda åtgärder, ska de inleda förfarandet för utarbetande av nya begränsningar.

14 I artikel 128 i Reachförordningen föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av punkt 2 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne – som sådant, eller ingående i en blandning eller vara – om det omfattas av denna förordnings tillämpningsområde och uppfyller kraven i denna förordning och, i tillämpliga fall, i gemenskapsrättsakter som antagits för att genomföra denna förordning.

2. Ingenting i denna förordning skall hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa nationella bestämmelser för att skydda arbetstagarna, människors hälsa och miljön som är tillämpliga i fall där denna förordning inte innebär en harmonisering av kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning.”

15 I artikel 129.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Om en medlemsstat har goda skäl att tro att brådskande åtgärder är väsentliga för att skydda människors hälsa eller miljön när det gäller ett ämne – som sådant, eller ingående i en blandning eller vara – även om det uppfyller kraven i denna förordning, får den vidta lämpliga provisoriska åtgärder. ...”

16 Bilaga XVII till Reachförordningen har rubriken ”Begränsningar av tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen, blandningar och varor”, och i kolumn 1 däri återfinns punkt 19 avseende ”Arsenikföreningar”. Begränsningarna avseende dessa föreningar övertogs från rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262, s. 201; svensk specialutgåva, område 13, volym 5, s. 229).

- 17 Bilaga XVII innehåller med avseende på dessa arsenikföreningar i nämnda punkt 19, kolumn 2, avseende ”Villkor”, följande bestämmelser:

”...

3. Får inte användas för träskydd. Trä som behandlats på detta sätt får dessutom inte släppas ut på marknaden.
4. Genom undantag från punkt 3 gäller följande:
 - a) Avseende ämnen och blandningar för träskydd: Dessa får endast användas inom industrianläggningar som utnyttjar vakuum eller tryck vid träimpregnering, om det rör sig om lösningar av oorganiska föreningar av koppar/krom/arsenik (CCA) av typen C och om de är tillåtna enligt artikel 5.1 i direktiv 98/8/EG. Det behandlade träet får inte släppas ut på marknaden innan fixeringen av träskyddsmedlet är avslutad.
 - b) Trä som behandlats med CCA-lösningar i enlighet med led a får släppas ut på marknaden för yrkesmässig och industriell användning, förutsatt att virkets hållfasthet är nödvändig för människors eller husdjurs säkerhet och att det är osannolikt att allmänheten kommer i hudkontakt med det under dess livslängd,
 - som konstruktionsvirke i offentliga byggnader och jordbruksbyggnader, kontorsbyggnader och industrianläggningar,
 - i broar och broverk,
 - ..
 - som stolpar för överföring av el och telekommunikationer,
 - ..
 - d) Behandlat trä enligt led a får inte användas
 - i bostadshus, oavsett ändamål,
 - på något ställe där det finns risk för upprepad hudkontakt,
 - ..
5. Trä som behandlats med arsenikföreningar och togs i bruk i gemenskapen före den 30 september 2007 eller släpptes ut på marknaden i enlighet med punkt 4 får vara kvar och användas tills det tas ur bruk.
6. Trä som behandlats med CCA av typen C och togs i bruk i gemenskapen före den 30 september 2007 eller släpptes ut på marknaden i enlighet med punkt 4
 - får användas eller återanvändas på de villkor som gäller för användningen enligt punkt 4 b, c och d,
 - får släppas ut på marknaden på de villkor som gäller för användningen enligt punkt 4 b, c och d.

7. Medlemsstaterna får tillåta att trä som behandlats med andra typer av CCA-lösningar och som togs i bruk i gemenskapen före den 30 september 2007
- används eller återanvänds på de villkor som gäller för användningen enligt punkt 4 b, c och d,
 - släpps ut på marknaden på de villkor som gäller för användningen enligt punkt 4 b, c och d.”

Finländsk rätt

Miljöskyddslag 86/2000

- 18 7 § miljöskyddslagen har rubriken ”Förbud mot förorening av mark” och innehåller, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, följande bestämmelse:

”På eller i marken får inte lämnas eller släppas ut avfall eller andra ämnen eller organismer eller mikroorganismer som försämrar markkvaliteten så att därav kan följa risk eller olägenhet för hälsan eller miljön, avsevärd minskning av trivselen eller annan därmed jämförbar kränkning av allmänt eller enskilt intresse. ...”

- 19 I 28 § samma lag föreskrivs följande:

”Tillstånd krävs för verksamhet som medför risk för förorening av miljön (*miljötillstånd*). Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning.

Miljötillstånd behövs dessutom för

- 1) verksamhet som kan orsaka förorening av vattendrag, då det inte är fråga om ett projekt som är tillståndspliktigt enligt vattenlagen,

...

- 4) behandling av avfall som omfattas av tillämpningsområdet för avfallslagen i en anläggning eller yrkesmässigt.”

Statsrådets förordning 647/2009 om undantag från vissa bestämmelser i bilaga XVII till Reachförordningen

- 20 I 1 § i Statsrådets förordning 647/2009 om undantag från vissa bestämmelser i bilaga XVII till Reachförordningen föreskrivs följande:

”Undantag från de begränsningar enligt bilaga XVII till REACH-förordningen som gäller tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av farliga ämnen, blandningar och varor som avses i artikel 67 i den förordningen görs i enlighet med bilagan till denna förordning.”

- 21 I bilagan till nämnda statsrådsförordning återfinns följande bestämmelse avseende arsenikföreningar:

”Med avvikelse från vad som föreskrivs i post 19 i bilaga XVII till REACH-förordningen kan trä som tagits i bruk före den 30 september 2007 och som behandlats med CCA-lösning av typen B släppas ut på marknaden, användas eller återanvändas på de villkor som gäller enligt punkt 19.4 b, c och d i bilaga XVII till REACH-förordningen.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 Trafikmyndigheten beslutade år 2008 att rusta upp Raittijärvileden som sträcker sig 35 kilometer mellan byn Raittijärvi (Lappland) och närmaste körbara väg, och som sträcker sig genom ett Natura 2000-område. Arbetena avsåg bland annat anläggandet av träspänger för att underlätta framkomligheten för fyrhjulingar i våtmarker vid andra tider än under vinterhalvåret. Spängerna vilar på en konstruktion av ur bruk tagna telefonstolpar, vilka för sin tidigare användning behandlats med en CCA-lösning.
- 23 Lapplands naturskyddsförening, som är klagande i första instans i det nationella målet, anser att stolparna utgör farligt avfall och ansökte vid dåvarande Lapplands regionala miljöcentral, numera Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, ansvarsområde miljö och naturresurser om att den myndigheten skulle förbjuda användningen av detta material. Ansökan avslogs i beslut av den 24 februari 2009, vilket nämnda förening överklagade till Vasa förvaltningsdomstol som i dom av den 9 oktober 2009 upphävde avslagsbeslutet.
- 24 Trafikmyndigheten överklagade den domen till Högsta förvaltningsdomstolen.
- 25 Högsta förvaltningsdomstolen fann det bland annat vara oklart huruvida det krävs ett miljötillstånd enligt miljöskyddslagen för att använda ur bruk tagna telefonstolpar som behandlats med CCA-lösning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvarandet av denna fråga ett klagande av huruvida sådana telefonstolpar, när de återanvänds som virke för underlag och rullar till en körspång, utgör avfall och i synnerhet huruvida de utgör farligt avfall, eller om de förlorat denna egenskap på grund av återanvändningen, och detta till och med när Reachförordningen tillåter användning av sådant behandlat virke.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Kan man av den omständigheten att ett avfall har klassats som farligt avfall direkt dra den slutsatsen att användning av [ett sådant ämne] eller [en sådan vara] förorsakar allmänt negativa följder för miljön och människors hälsa i den mening som avses i artikel 6.1 d i [direktiv 2008/98/EG]? Kan även farligt avfall upphöra att vara avfall om villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98/EG uppfylls?
- 2) Ska man vid tolkningen av avfallsbegreppet, särskilt när det gäller att avgöra om någon är skyldig att förstöra ämnet eller varan, tillmäta den omständigheten betydelse, att återanvändning av varan under vissa förutsättningar är tillåten enligt den i artikel 67 i Reachförordningen nämnda bilaga XVII, och vilken betydelse ska detta i så fall anses ha?
- 3) Har kraven för tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning genom artikel 67 i Reachförordningen harmoniserats på ett sådant sätt som avses i artikel 128.2 i samma förordning så att användningen av föreningar eller varor som avses i bilaga XVII kan hindras med hänvisning till nationella miljöskyddsbestämmelser endast under förutsättning att kommissionen har offentliggjort de begränsningar [som föreskrivs i dessa bestämmelser] i den förteckning som avses i artikel 67.3 i Reachförordningen?
- 4) Ska förteckningen över tillåtna användningsändamål för CCA-behandlat virke i punkt 19.4 b i bilaga XVII till Reachförordningen uppfattas som en uttömmande förteckning över möjliga användningsändamål?

- 5) Kan det nu aktuella användningsändamålet, nämligen att virket används som underlag och rullar i en träbelagd stig, jämföras med de användningsändamål som anförs i nyssnämnda förteckning, så att man med stöd av [punkt 19.4 b i bilaga XVII] till Reachförordningen kan tillåta att virket används för detta ändamål, om övriga behövliga förutsättningar är uppfyllda?
- 6) Vilka omständigheter ska beaktas vid bedömningen av risken för upprepad hudkontakt enligt [punkt 19.4 d i bilaga XVII] till Reachförordningen?
- 7) Avser man med ordet 'risk', såsom det anges i sjätte frågan, att upprepad hudkontakt i teorin är möjlig eller att sådan i viss mån är sannolik?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 27 Som framgår av motiveringen i beslutet om hänskjutande, har tvisten i målet vid Högsta förvaltningsdomstolen sin upprinnelse huvudsakligen i den omständigheten att även om de aktuella telefonstolparna har behandlats med ett farligt ämne i den mening som avses i Reachförordningen och för tillämpningen av densamma, gäller likafullt enligt den förordningen att en sådan behandling inte hindrar att telefonstolparna i vissa fall och under vissa förhållanden används för bestämda ändamål, däribland de aktuella körspängarna.
- 28 Domstolen ska mot denna bakgrund för det första ta ställning till frågorna angående tolkningen av Reachförordningen, vilken utgör en fristående lagstiftning i förhållande till avfallslagstiftningen, med hänsyn för övrigt till att det i artikel 2.2 i den förordningen föreskrivs att avfall, sådant det definieras i direktiv 2008/98, inte utgör ett ämne, en blandning eller en vara i den mening som avses i artikel 3 i förordningen.
- 29 EU-domstolen har med stöd av artikel 104.5 i rättegångsreglerna, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande, begärt ett klarläggande från Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har därvid förtydligat att den har att beakta såväl gällande rätt vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, som gällande rätt vid tidpunkten för det målets avgörande. EU-domstolen ska därför besvara de frågor som ställts dels med tillämpning av direktiv 2008/98, dels med tillämpning av de i det nationella målet aktuella bestämmelserna i Reachförordningen.

Fråga 3

- 30 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt fråga 3, vilken är den fråga som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artiklarna 67 och 128 i Reachförordningen ska tolkas så, att denna innebär en harmonisering av kraven för tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne, såsom arsenikföreningar, vilket för övrigt är föremål för en begränsning i bilaga XVII till denna förordning.
- 31 Domstolen erinrar i detta hänseende om att enligt artikel 1.1 i Reachförordningen är syftet med förordningen att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inklusive främjandet av alternativa metoder för att bedöma faror med ämnen, samt att säkerställa den fria rörligheten för ämnen på den inre marknaden och samtidigt främja konkurrenskraft och innovation (dom av den 7 juli 2009 i mål C-558/07, S.P.C.M. m.fl., REG 2009, s. I-5783, punkt 35).

- 32 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande säkerställs den fria rörligheten på den inre marknaden genom att medlemsstaterna enligt artikel 128.1 i Reachförordningen inte får förbjuda, begränsa eller hindra tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne – som sådant, eller ingående i en blandning eller vara – om det omfattas av förordningens tillämpningsområde och uppfyller kraven i denna förordning och, i tillämpliga fall, i gemenskapsrättsakter som antagits för att genomföra förordningen. Enligt artikel 128.2 innehåller dock inte Reachförordningen någon bestämmelse som hindrar medlemsstaterna från att behålla eller införa nationella bestämmelser för att skydda arbetstagarna, människors hälsa och miljön som är tillämpliga i fall där förordningen inte innebär någon harmonisering av kraven avseende tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning.
- 33 Av dessa bestämmelser framgår således att unionslagstiftaren avsett att harmonisera nämnda krav i vissa fall, bland annat det som avses i artikel 67.1 i Reachförordningen.
- 34 Enligt den bestämmelsen får ett ämne – som sådant eller ingående i en blandning eller vara –, om det är föremål för en begränsning enligt bilaga XVII, nämligen endast tillverkas, släppas ut på marknaden eller användas om det uppfyller de villkor som gäller för begränsningen.
- 35 Härav följer att tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne som avses i artikel 67.1 i Reachförordningen inte får underkastas andra villkor än dem i den artikeln, vilka i enlighet med artiklarna 68.1 och 69 i förordningen motsvarar behovet av ”hantering på gemenskapsnivå”.
- 36 När det gäller artikel 67.3 i Reachförordningen, tillåter den visserligen att en medlemsstat bibehåller eventuella befintliga striktare begränsningar i förhållande till bilaga XVII, men detta avser en övergångsperiod till den 1 juni 2013, och det förutsätts att dessa begränsningar har anmälts till kommissionen, vilket Republiken Finland enligt egen uppgift inte gjort. Att bestämmelsen är av övergångskaraktär och villkorad påverkar inte den harmonisering som skett genom artikel 67.1 i Reachförordningen.
- 37 Om en medlemsstat avser att föreskriva nya villkor för tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne som är föremål för en begränsning i bilaga XVII till Reachförordningen, måste detta således ske antingen i enlighet med artikel 129.1 i denna förordning, i form av brådskande åtgärder för att skydda människors hälsa eller miljön, eller i enlighet med artikel 114.5 FEUF, grundat på nya vetenskapliga belägg bland annat avseende miljöskydd. Om medlemsstaterna inför andra villkor skulle detta strida mot förordningens ändamål (se, analogt, dom av den 15 september 2005 i de förenade målen C-281/03 och C-282/03, Cindu Chemicals m.fl., REG 2005, s. I-8069, punkt 44).
- 38 Under dessa förhållanden ska fråga 3 besvaras enligt följande. Artiklarna 67 och 128 i Reachförordningen ska tolkas så, att unionsrätten har harmoniserat kraven för tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne, såsom arsenikföreningar, vilket är föremål för en begränsning i bilaga XVII till denna förordning.

Frågorna 4 och 5

- 39 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt frågorna 4 och 5, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida punkt 19.4 b i bilaga XVII till Reachförordningen, som innehåller en förteckning över tillåtna användningsändamål för trä som behandlats med CCA-lösning, ska tolkas så, att denna bestämmelse är uttömmande och alltså inte får utsträckas till att omfatta andra användningsändamål än dem som uppräknas där.
- 40 I punkt 19.4 i bilaga XVII till Reachförordningen anges de fall där undantag får göras från förbudet i punkt 19.3 mot att använda arsenikföreningar för träskydd.

- 41 Det följer såväl av dessa bestämmelsers lydelse som av deras syfte att undantaget i punkt 19.4 ska tolkas restriktivt.
- 42 Som framgår av bland annat rubriken till bilaga XVII till Reachförordningen och av artiklarna 68 och 69 i denna förordning har unionslagstiftaren nämligen med införandet av arsenikföreningar förklarat att detta ämne innebär en icke-kontrollerad eller till och med oacceptabel fara eller hälso- eller miljörisk. De undantagna användningsändamålen för ett sådant ämne får därför inte tolkas extensivt.
- 43 Förteckningen, i punkt 19.4 b i bilaga XVII till Reachförordningen, över tillåtna användningsändamål för trä som behandlats med en CCA-lösning är följaktligen uttömmande.
- 44 Vad gäller den användning av träet i de arbeten som är aktuella i det nationella målet, framgår det inte av handlingarna i EU-domstolens mål, och särskilt inte av de fotografier som ingår bland dessa, att de aktuella körspängerna skulle skilja sig, bland annat när det gäller deras struktur och funktion, från vilken bro eller vilket broverk som helst som krävs för att anlägga en väg. Det är dock uteslutande på den nationella domstolen som det ankommer att pröva huruvida användningen av de aktuella telefonstolparna som underlag och rullar för körspängerna verkligen ingår bland de användningsändamål som anges i den i föregående punkt nämnda förteckningen.
- 45 Under dessa förhållanden ska frågorna 4 och 5 besvaras enligt följande. Punkt 19.4 b i bilaga XVII till Reachförordningen – i vilken de i form av undantag tillåtna användningsändamålen för trä som behandlats med en CCA-lösning räknas upp – ska tolkas så, att uppräkningslistan i denna bestämmelse är uttömmande, och undantagen får därför inte tillämpas på andra fall än dem som avses där. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida användningen av de aktuella telefonstolparna som underlag och rullar för körspänger, under sådana omständigheter som i det nationella målet, verkligen ingår bland de användningsändamål som anges i bestämmelsen.

Frågorna 6 och 7

- 46 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt frågorna 6 och 7, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i räckvidden av punkt 19.4 d andra strecksatsen i bilaga XVII till Reachförordningen, enligt vilken trä som behandlats med en CCA-lösning inte får användas på något ställe där det finns risk för upprepad hudkontakt.
- 47 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 45 och 46 i sitt förslag till avgörande har unionslagstiftarens avsikt inte varit att förbjuda användningen av sådant trä enbart på grund av en risk för hudkontakt. En sådan risk kan nämligen aldrig helt uteslutas. Det aktuella förbudet motiveras således av att kontakten är upprepad.
- 48 Risken ska alltså, enligt de i punkt 31 i förevarande dom redovisade målen med Reachförordningen, avse en fara för den berörda allmänhetens hälsa till följd av upprepad hudkontakt.
- 49 Domstolen påpekar i detta hänseende att enligt punkt 19.4 b i bilaga XVII till Reachförordningen får trä som behandlats med en CCA-lösning endast släppas ut på marknaden för yrkesmässig och industriell användning, om det bland annat är osannolikt att allmänheten kommer i hudkontakt med träet under dess livslängd.
- 50 Härav följer att det i punkt 19.4 d andra strecksatsen i bilaga XVII till Reachförordningen föreskrivna förbudet är tillämpligt i samtliga fall där det är sannolikt att det kan förekomma upprepad hudkontakt med trä som behandlats med en CCA-lösning.

- 51 Bedömningen av sannolikheten är alltså avhängig de konkreta betingelserna för de användningsändamål där trä som behandlats med en CCA-lösning får förekomma. Inte minst i ett sådant fall som i det nationella målet skulle sannolikheten kunna bero på bland annat under vilka förhållanden de aktuella telefonstolparna infogas i själva spångkonstruktionen eller på de sätt som spängerna används. Om telefonstolparna endast används för att bära upp spängerna, utan att utgöra den körbanan som användarna under normala förhållanden begagnar sig av, förefaller det i princip osannolikt att deras hud skulle komma i upprepad kontakt med det behandlade virket. Det är emellertid på Högsta förvaltningsdomstolen som det ankommer att göra denna bedömning.
- 52 Frågorna 6 och 7 ska därmed besvaras enligt följande. Punkt 19.4 d andra strecksatsen i bilaga XVII till Reachförordningen, enligt vilken trä som behandlats med en CCA-lösning inte får användas på något ställe där det finns risk för upprepad hudkontakt, ska tolkas så, att förbudet är tillämpligt i samtliga fall där det är sannolikt att det kan förekomma upprepad hudkontakt med det behandlade träet, varvid sannolikheten ska bedömas utifrån de konkreta betingelserna vid normal användning för det ändamål för vilket träet begagnats, något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

Fråga 1

- 53 Högsta förvaltningsdomstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida det krav som ställs i artikel 6.1 första stycket d i direktiv 2008/98 – enligt vilken avfall upphör att vara avfall när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, förutsatt att användningen av ämnet eller föremålet inte kommer att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa – innebär att avfall som omfattas av kategorin farligt avfall aldrig kan upphöra att vara avfall.
- 54 Högsta förvaltningsdomstolens fråga utgår från att de aktuella telefonstolparna har blivit avfall, i den mening som avses i direktiv 2008/98, vid den tidpunkt då de tagits ur bruk för sitt ursprungliga ändamål, och att deras nya användning som underlag och rullar för körspänger endast kan vara förenlig med kraven i direktivet om de har upphört att utgöra avfall enligt villkoren i artikel 6.1 första stycket i direktivet, i synnerhet om deras användning saknar allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.
- 55 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 67 i sitt förslag till avgörande innehåller emellertid artikel 6.1 första stycket i direktiv 2008/98 endast de villkor som gäller för de specifika kriterierna för att fastställa vilket avfall som upphör att vara avfall, i den mening som avses i artikel 3.1 i det direktivet, när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning. Det är därför inte möjligt att enbart med utgångspunkt i sådana villkor omedelbart fastställa att visst avfall inte längre ska anses utgöra avfall. Det är vidare utrett att några sådana specifika kriterier inte utarbetats i unionsrätten för trä som behandlats under sådana förhållanden som dem i det nationella målet.
- 56 Det är emellertid korrekt att medlemsstaterna i avsaknad av kriterier på unionsnivå enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/98 har rätt att med beaktande av tillämplig rättspraxis på området från fall till fall avgöra om visst avfall har upphört att vara avfall. Det är alltså mot bakgrund av rättspraxis som det i syfte att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska prövas huruvida avfall som anses vara farligt kan upphöra att vara avfall, något som inte är uteslutet vare sig enligt artikel 6 i direktiv 2008/98 eller enligt någon annan bestämmelse i det direktivet.
- 57 Domstolen erinrar i detta hänseende om att även när avfall har varit föremål för en fullständig återvinningsåtgärd som har medfört att ämnet i fråga har uppnått samma egenskaper och kännetecken som en råvara, kan denna substans dock fortfarande betraktas som avfall om dess innehavare, i enlighet med definitionen i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, gör sig av med den eller har en avsikt eller skyldighet att göra sig av med den (se, för ett liknande resonemang, dom av den

15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., REG 2000, s. I-4475, punkt 94, samt dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, REG 2002, s. I-3533, punkt 46). Det ankommer på Högsta förvaltningsdomstolen att göra de erforderliga bedömningarna i detta avseende.

- 58 Den omständigheten att ett ämne är resultatet av en återvinningsåtgärd, i den mening som avses i direktiv 2008/98, utgör endast en av de omständigheter som ska beaktas när det gäller att fastställa huruvida ämnet fortfarande utgör avfall, men kan inte i sig ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende (domen i det ovannämnda målet ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 97).
- 59 Fastställandet av huruvida en återvinningsåtgärd medger att det aktuella föremålet omvandlas till en användbar produkt förutsätter följaktligen att det med beaktande av samtliga omständigheter i målet prövas huruvida föremålet kan användas i överensstämmelse med kraven i direktiv 2008/98, bland annat enligt artiklarna 1 och 13 däri, utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön.
- 60 Fråga 1 ska därmed besvaras enligt följande. Det är inte enligt unionsrätten principiellt uteslutet att avfall, som anses utgöra farligt avfall, kan upphöra att vara avfall, i den mening som avses i direktiv 2008/98, om en återvinningsåtgärd innebär att det är möjligt att använda avfallet utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön samt, vidare, om det är utrett att innehavaren av det aktuella föremålet inte gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det i den mening som avses i artikel 3.1 i samma direktiv, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra.

Fråga 2

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 för att få klarhet i huruvida Reachförordningen, särskilt bilaga XVII till förordningen, har – till följd av att trä som behandlats med CCA-lösningar får användas på vissa villkor – betydelse för fastställandet av huruvida sådant trä kan upphöra att vara avfall med hänvisning till att innehavaren av träet inte skulle vara skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, om dessa villkor är uppfyllda.
- 62 Som påpekats i punkt 31 i förevarande dom, är syftet med Reachförordningen bland annat att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. Unionslagstiftaren har med hänsyn till detta syfte – genom att på vissa villkor tillåta användning av trä som behandlats med CCA-lösningar – gjort bedömningen att även om denna behandling sker med ett farligt ämne som är föremål för begränsningar enligt Reachförordningen, kan inte ämnets farlighet vid begränsad användning äventyra den höga skyddsnivån för människors hälsa och miljön.
- 63 Avfallshantering ska enligt artikel 13 i direktiv 2008/98 ske i ett likvärdigt syfte, nämligen utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Det finns därmed inget som hindrar att bedömningen av detta krav sker med beaktande av att farligt avfall upphör att vara avfall på grund av att återvinningen av avfallet sker i form av ett användningsändamål som är tillåtet enligt bilaga XVII till Reachförordningen, och att innehavaren därför inte längre är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i detta direktiv.
- 64 Fråga 2 ska därmed besvaras enligt följande. Reachförordningen, särskilt bilaga XVII till förordningen, har – under sådana förhållanden som i det nationella målet – genom att den tillåter att trä som behandlats med CCA-lösningar får användas på vissa villkor, betydelse för fastställandet av huruvida sådant trä kan upphöra att vara avfall på grund av att innehavaren inte är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, om dessa villkor är uppfyllda.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Det är inte enligt unionsrätten principiellt uteslutet att avfall som anses utgöra farligt avfall kan upphöra att vara avfall, i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, om en återvinningsåtgärd innebär att det är möjligt att använda avfallet utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön samt, vidare, om det är utrett att innehavaren av det aktuella föremålet inte gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i samma direktiv, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra.
- 2) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009, särskilt bilaga XVII till förordningen, har – under sådana förhållanden som i det nationella målet – genom att den tillåter att trä som behandlats med en så kallad CCA-lösning (kopparkromarsenik) får användas på vissa villkor, betydelse för fastställandet av huruvida sådant trä kan upphöra att vara avfall på grund av att innehavaren inte är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, om dessa villkor är uppfyllda.
- 3) Artiklarna 67 och 128 i förordning nr 1907/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 552/2009, ska tolkas så, att unionsrätten har harmoniserat kraven för tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne, såsom arsenikföreningar, vilket är föremål för en begränsning i bilaga XVII till denna förordning.
- 4) Punkt 19.4 b i bilaga XVII till förordning nr 1907/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 552/2009, – i vilken de i form av undantag tillåtna användningsändamålen för trä som behandlats med en så kallad CCA-lösning (kopparkromarsenik) räknas upp – ska tolkas så, att uppräknningen i denna bestämmelse är uttömmande, och undantagen får därför inte tillämpas på andra fall än dem som avses där. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida användningen av de aktuella telefonstolparna som underlag och rullar för körspänger, under sådana omständigheter som i det nationella målet, verkligen ingår bland de användningsändamål som anges i bestämmelsen.
- 5) Punkt 19.4 d andra strecksatsen i bilaga XVII till förordning nr 1907/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 552/2009, enligt vilken trä som behandlats med en så kallad CCA-lösning (kopparkromarsenik) inte får användas på något ställe där det finns risk för upprepad hudkontakt, ska tolkas så, att förbudet är tillämpligt i samtliga fall där det är sannolikt att det kan förekomma upprepad hudkontakt med det behandlade träet, varvid sannolikheten ska bedömas utifrån de konkreta betingelserna vid normal användning för det ändamål för vilket träet begagnats, något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

Underskrifter