



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 13. Dezember 2012¹

Rechtssache C-358/11

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Korkein hallinto-oikeus [Finnland])

„Richtlinie 2008/98/EG — Gefährliche Abfälle — Ende der Abfalleigenschaft — Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 — Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) — Stoff, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII der REACH-Verordnung gilt — Benutzung alter Telefonmasten, die mit einer Kupfer-Chrom-Arsen-Lösung behandelt wurden“

I – Einführung

1. In der Wildnis des hohen Nordens Europas wurden nicht mehr benötigte Telefonmasten verwendet, um einen Pfad auszubessern. Darüber entspann sich ein Streit, weil diese Masten ursprünglich mit arsenhaltigen Holzschutzmitteln behandelt worden waren. Nunmehr ist zu klären, ob diese Verwendung der Masten mit der neu gefassten Abfallrichtlinie² und der REACH-Verordnung³ vereinbar ist.
2. Dabei geht es einerseits darum, ob die Masten, die möglicherweise zu Abfall wurden, als sie abgebaut wurden, durch die Verwendung bei der Ausbesserung des Wegs ihre eventuelle Abfalleigenschaft verloren haben. Die neue Abfallrichtlinie enthält erstmals Regelungen, die ausdrücklich die Frage ansprechen, unter welchen Bedingungen Abfall nicht mehr als solcher anzusehen ist.
3. Andererseits ist die REACH-Verordnung in den Blick zu nehmen, da sie den Umgang mit arsenhaltigen Holzschutzmitteln und behandeltem Holz regelt.
4. Die Bedeutung dieses Verfahrens liegt in der erstmaligen Auslegung der jeweiligen Bestimmungen, insbesondere was das Verhältnis der Abfallrichtlinie zur REACH-Verordnung angeht. Zwar gilt diese Verordnung nicht für Abfälle, doch sie enthält die einzigen ausdrücklichen Unionsregelungen über den Umgang mit Holz, das mit arsenhaltigen Holzschutzmitteln behandelt wurde.

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312, S. 3).

³ — Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396, S. 1), in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 836/2012 der Kommission vom 18. September 2012 zur Änderung von Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich Blei (ABl. L 252, S. 4).

II – Rechtlicher Rahmen

A – Abfallrecht

5. Art. 3 der Abfallrichtlinie enthält verschiedene Definitionen:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Abfall‘ jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss;
13. ‚Wiederverwendung‘ jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren;
14. ...
15. ‚Verwertung‘ jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. Anhang II enthält eine nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren;
16. ‚Vorbereitung zur Wiederverwendung‘ jedes Verwertungsverfahren der Prüfung, Reinigung oder Reparatur, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder verwendet werden können;

...“

6. Art. 6 der Abfallrichtlinie enthält Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft:

„(1) Bestimmte festgelegte Abfälle sind nicht mehr als Abfälle im Sinne von Art. 3 Nr. 1 anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren, wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist, durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die gemäß den folgenden Bedingungen festzulegen sind:

- a) Der Stoff oder Gegenstand wird gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet;
- b) es besteht ein Markt für diesen Stoff oder Gegenstand oder eine Nachfrage danach;
- c) der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen für die bestimmten Zwecke und genügt den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse und
- d) die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

Die Kriterien enthalten erforderlichenfalls Grenzwerte für Schadstoffe und tragen möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Stoffes oder Gegenstands Rechnung.

(2) Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung, die die Annahme dieser Kriterien und die Festlegung der Abfälle betreffen, werden gemäß Artikel 39 Absatz 2 nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen. Spezielle Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft sind unter anderem mindestens für körniges Gesteinsmaterial, Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien in Betracht zu ziehen.

(3) ...

(4) Wurden auf Gemeinschaftsebene keine Kriterien nach dem Verfahren in den Absätzen 1 und 2 festgelegt, so können die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind. ...“

7. Der zweite Spiegelstrich des 22. Erwägungsgrundes der Abfallrichtlinie konkretisiert die Umsetzung von Art. 6:

„Es sollte zum anderen festgelegt werden, wann bestimmte Abfälle nicht länger Abfälle sind, und zwar unter Zugrundelegung von Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft, die ein hohes Maß an Umweltschutz bieten und mit ökologischem und ökonomischem Nutzen verbunden sind. Mögliche Kategorien von Abfällen, für die Spezifikationen und Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft entwickelt werden sollten, sind unter anderem Bau- und Abbruchabfälle, bestimmte Aschen und Schlacken, Metallabfälle, körniges Gesteinsmaterial, Reifen, Textilien, Kompost, Altpapier und Glas. Für das Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft kann ein Verwertungsverfahren in der bloßen Sichtung des Abfalls bestehen, um nachzuweisen, dass er die Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft erfüllt.“

8. Die grundlegenden Anforderungen an die Abfallbewirtschaftung ergeben sich aus Art. 13 der Abfallrichtlinie:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt ...“

B – Die REACH-Verordnung

9. Art. 2 Abs. 2 der REACH-Verordnung regelt das Verhältnis zum Abfallrecht:

„Abfall im Sinne der ... [Abfallrichtlinie] gilt nicht als Stoff, Gemisch oder Erzeugnis im Sinne des Art. 3 der vorliegenden Verordnung.“

10. Nach Art. 67 Abs. 1 der REACH-Verordnung unterliegen die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung bestimmter Stoffe besonderen Einschränkungen:

„Ein Stoff als solcher, in einem Gemisch oder in einem Erzeugnis, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII gilt, darf nur hergestellt, in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn die Maßgaben dieser Beschränkung beachtet werden. ...“

11. Art. 67 Abs. 3 der REACH-Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten, vorübergehend von diesen Beschränkungen abzuweichen:

„Bis zum 1. Juni 2013 kann ein Mitgliedstaat bestehende Beschränkungen für die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines Stoffes, die strenger sind als die Beschränkungen nach Anhang XVII, beibehalten, sofern diese Beschränkungen im Einklang mit dem Vertrag mitgeteilt wurden. Die Kommission erstellt und veröffentlicht bis zum 1. Juni 2009 ein Verzeichnis dieser Beschränkungen.“

12. Art. 68 Abs. 1 der REACH-Verordnung regelt den Erlass von Beschränkungen:

„Bringt die Herstellung, die Verwendung oder das Inverkehrbringen von Stoffen ein unannehmbares Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich, das gemeinschaftsweit behandelt werden muss, so wird Anhang XVII ... geändert, indem ... neue Beschränkungen der Herstellung, der Verwendung oder des Inverkehrbringens von Stoffen als solchen, in Gemischen oder in Erzeugnissen erlassen oder geltende Beschränkungen in Anhang XVII geändert werden. ...“

13. Art. 128 der REACH-Verordnung regelt den freien Warenverkehr von erfassten Stoffen, Gemischen und Erzeugnissen sowie die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zum Erlass von Beschränkungen:

„(1) Vorbehaltlich des Abs. 2 dürfen die Mitgliedstaaten die Herstellung, die Einfuhr, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines unter diese Verordnung fallenden Stoffes als solchem, in einem Gemisch oder in einem Erzeugnis, der dieser Verordnung und gegebenenfalls gemeinschaftlichen Rechtsakten zur Durchführung dieser Verordnung entspricht, nicht untersagen, beschränken oder behindern.

(2) Diese Verordnung steht der Möglichkeit nicht entgegen, dass die Mitgliedstaaten innerstaatliche Vorschriften für den Schutz der Arbeitnehmer, der menschlichen Gesundheit und der Umwelt in Fällen beibehalten oder einführen, in denen die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung mit dieser Verordnung nicht harmonisiert werden.“

14. Vorliegend sind insbesondere die Beschränkungen für Arsenverbindungen nach Anhang XVII Nr. 19 von Interesse, die aus der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen⁴ übernommen wurden:

„Arsenverbindungen

...

3. Dürfen nicht als Holzschutzmittel verwendet werden. Ferner darf damit behandeltes Holz nicht in Verkehr gebracht werden.

4. Abweichend von Abs. 3 bestehen jedoch folgende Ausnahmen:

a) ...

b) Mit CCA-Lösungen [CCA steht für Kupfer-Chrom-Arsen] behandeltes Holz gemäß Buchstabe a darf für die gewerbliche und industrielle Verwendung in Verkehr gebracht werden, sofern die Unversehrtheit der Holzstruktur zur Sicherheit von Mensch oder Vieh erforderlich ist und ein Hautkontakt der allgemeinen Bevölkerung während der Einsatzdauer unwahrscheinlich ist:

— ...

— in Brücken und bei Brückenbauarbeiten,

— als Bauholz in Binnengewässern und Brackwasser, z. B. für Molen und Brücken,

— ...

⁴ — Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1976 (ABL L 262, S. 201).

- c) ...
- d) Die Verwendung von behandeltem Holz nach Buchst. a ist jedoch verboten:
 - ...
 - in Anwendungen mit dem Risiko eines wiederholten Hautkontakts,
 - ...
- 5. ...
- 6. Mit CCA-Lösungen, Typ C, behandeltes Holz, das vor dem 30. September 2007 in der Gemeinschaft genutzt oder gemäß Absatz 4 in Verkehr gebracht wurde:
 - kann unter den unter Absatz 4 Buchstaben b, c und d genannten Verwendungsbedingungen genutzt oder wiederverwendet werden,
 - ...
- 7. Die Mitgliedstaaten können zulassen, dass mit anderen Typen von CCA-Lösungen behandeltes Holz, das vor dem 30. September 2007 in der Gemeinschaft genutzt wurde:
 - unter den unter Absatz 4 Buchstaben b, c und d genannten Verwendungsbedingungen genutzt oder wiederverwendet wird,
 - ...“

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

15. Der Raittijärvi-Pfad führt auf etwa 35 km durch das Gebiet der im Norden Finnlands gelegenen Gemeinde Enontekiö. Sein erster Abschnitt verläuft auf etwa 4,4 km durch nicht zum Natura-2000-Netz gehörende Flächen. Der Rest des Pfads führt durch das zum Natura-2000-Netz gehörende Gebiet „Käsivarren erämaa“, das insgesamt 264 892 Hektar umfasst.

16. Das Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri-vastualue (Zentralamt für Gewerbe, Verkehr und Umwelt Lappland, Zuständigkeitsbereich Verkehr- und Infrastruktur, im Folgenden: Straßen- und Wegebehörde) ließ in den Jahren 2008 bis 2009 Instandsetzungsarbeiten auf dem Raittijärvi-Pfad ausführen. Sie war damit einverstanden, dass mit einer CCA-Lösung imprägniertes Holz als Unterbau des Pfads verwendet wurde.

17. Nach Feststellungen des zentralen Umweltamts von Finnland enthält das CCA-Imprägniermittel als Wirkstoffe Chrom, Kupfer und Arsen. Bis 1985 wurde hauptsächlich Imprägniermittel vom Typ B verwendet. Danach begann man, Imprägniermittel vom Typ C zu verwenden.

18. Das behandelte Holz wurde bis 2007 als Telefonmasten verwendet. Es wurde in den Jahren 2008 und 2009 auf etwa 3,9 km des Pfades als Unterbau von Holzstegen eingesetzt. Nach dem – plausiblen – Vorbringen der Straßen- und Wegebehörde handelt es sich dabei um Wegstrecken in sumpfigen Bereichen. Allerdings wurde das behandelte Holz nach dem Vorabentscheidungsersuchen nicht an Quellen und Bächen oder in deren unmittelbarer Nähe und im Grundwassergebiet verwendet. Das zentrale Umweltamt geht davon aus, dass aus der Konstruktion der Holzstege wahrscheinlich Wirkstoffe in die Umwelt gelangen, wenn auch langsam.

19. Mit Antrag vom 17. Oktober 2008 beantragte eine Umweltorganisation, Lapinluonnonsuojelupiiri ry, der Bezirksverband für Naturschutz Lappland (im Folgenden: der Naturschutzverband), die Umweltbehörde solle der Straßen- und Wegebehörde untersagen, als Material für die Instandsetzung des Raittijärvi-Pfads mit einer Arsenverbindung oder einem anderen giftigen Stoff behandeltes Holz zu verwenden.

20. Die Umweltbehörde lehnte den Antrag zwar ab, doch auf Klage des Naturschutzverbands hob der Vaasan hallinto-oikeus, das Verwaltungsgericht Vaasa, die Entscheidung der Umweltbehörde auf. Dagegen wendet sich die Straßen- und Wegebehörde vor dem Korkein hallinto-oikeus, dem höchsten finnischen Verwaltungsgericht. Er stellt dem Gerichtshof nunmehr die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung:

1. Kann aus dem Umstand, dass Abfall als gefährlicher Abfall eingestuft wurde, unmittelbar geschlossen werden, dass die Verwendung des Stoffs oder Erzeugnisses insgesamt zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Abfallrichtlinie führt? Kann auch gefährlicher Abfall seine Eigenschaft als Abfall verlieren, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie erfüllt sind?
2. Ist bei der Auslegung des Begriffs „Abfall“, insbesondere bei der Beurteilung der Pflicht zur Entsorgung des Stoffs oder Erzeugnisses, dem Umstand Bedeutung zuzumessen, dass die Wiederverwendung des Erzeugnisses, das Gegenstand der Beurteilung ist, nach dem in Art. 67 der REACH-Verordnung genannten Anhang XVII unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt ist? Wenn ja, welche Bedeutung ist diesem Umstand zuzumessen?
3. Wurden mit Art. 67 der REACH-Verordnung die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung im Sinne des Art. 128 Abs. 2 der REACH-Verordnung harmonisiert, so dass die Verwendung der in Anhang XVII aufgeführten Zubereitungen und Erzeugnisse nicht auf der Grundlage nationaler Umweltschutzvorschriften verhindert werden kann, wenn diese Beschränkungen nicht in dem von der Kommission erstellten Verzeichnis nach Art. 67 Abs. 3 der REACH-Verordnung veröffentlicht worden sind?
4. Ist die in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung enthaltene Aufzählung der Verwendungszwecke für mit einer CCA-Lösung behandeltes Holz dahin auszulegen, dass darin alle Verwendungszwecke abschließend aufgeführt sind?
5. Kann die im vorliegenden Fall in Rede stehende Verwendung des Holzes als Unterbau eines Holzstegs mit den in der genannten Liste aufgeführten Verwendungszwecken gleichgestellt werden, die in der in Frage 4 genannten Aufzählung aufgeführt sind, so dass diese Verwendung auf der Grundlage von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung erlaubt werden kann, sofern die übrigen erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind?
6. Welche Umstände sind bei der Beurteilung zu berücksichtigen, ob das Risiko eines wiederholten Hautkontakts im Sinne von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d der REACH-Verordnung besteht?
7. Ist mit dem Ausdruck „möglich“, der in der in Frage 6 genannten Bestimmung enthalten ist, gemeint, dass der wiederholte Hautkontakt theoretisch möglich sein muss, oder aber, dass er wenigstens in gewissem Maße wahrscheinlich sein muss?

21. Am Verfahren haben sich die Straßen- und Wegebehörde, der Naturschutzverband, die Republik Österreich, die Republik Finnland und die Europäische Kommission mit Schriftsätzen beteiligt. Eine mündliche Verhandlung fand nicht statt.

IV – Rechtliche Würdigung

A – Zur Zulässigkeit und Reichweite des Vorabentscheidungsersuchens

22. Auf den ersten Blick könnte man an der zeitlichen Anwendbarkeit der in den Fragen des Korkein hallinto-oikeus angeführten Regelungen zweifeln. Denn nach seinen Angaben wurden die streitgegenständlichen Arbeiten in den Jahren 2008 bis 2009 durchgeführt und der Antrag des Bezirksverbands datiert vom 17. Oktober 2008. Die neue Abfallrichtlinie war nach ihrem Art. 40 Abs. 1 dagegen erst zum 12. Dezember 2010 umzusetzen; zuvor galt nach Art. 41 der neuen Richtlinie noch die alte Abfallrichtlinie.⁵ Und Art. 67 sowie Anhang XVII der REACH-Verordnung gelten nach Art. 141 Abs. 4 der Verordnung erst seit dem 1. Juni 2009.

23. Auf eine Anfrage des Gerichtshofs teilte der Korkein hallinto-oikeus jedoch mit, dass es für ihn auf die Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung ankomme. Daher ist für die Beantwortung des Ersuchens das derzeit geltende Recht zugrunde zu legen, insbesondere die bereits genannte Fassung der REACH-Verordnung.⁶

24. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass der Korkein hallinto-oikeus noch nicht festgestellt hat, ob es sich bei den streitgegenständlichen Telefonmasten um Abfall handelt, aber dem Gerichtshof keine entsprechenden Fragen stellt.

25. Allerdings setzt die die Beantwortung der ersten und zweiten Frage voraus, dass die Masten zunächst als Abfall anzusehen sind, da andernfalls die Abfallrichtlinie nicht anwendbar wäre. Dagegen setzt die Beantwortung der übrigen Fragen zur REACH-Verordnung voraus, dass es sich bei den Masten nicht um Abfall handelt. Denn nach Art. 2 Abs. 2 dieser Verordnung ist sie auf Abfall nicht anwendbar. Folglich ist bei der Beantwortung der ersten beiden Fragen zu unterstellen, dass es sich bei den Masten zunächst um Abfall handelt, bei der Beantwortung der übrigen Fragen jedoch, dass sie kein bzw. nicht mehr Abfall sind.

B – Zur vierten bis siebten Frage – Verwendungsbedingungen

26. Zunächst möchte ich untersuchen, unter welchen Bedingungen die Verwendung von mit CCA-Lösung behandeltem Holz beim Bau eines Holzstegs nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 und Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung zulässig ist, wie dies mit der vierten, fünften, sechsten und siebten Frage angesprochen wird.

27. Nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 und Anhang XVII Nr. 19 Abs. 3 der REACH-Verordnung dürfen Arsenverbindungen nicht als Holzschutzmittel verwendet werden. Ferner darf damit behandeltes Holz nicht in Verkehr gebracht werden.

28. Es gibt allerdings verschiedene Ausnahmen zu diesem Verbot. Vorliegend könnte Anhang XVII Nr. 19 Abs. 6 und 7, jeweils erster Spiegelstrich, der REACH-Verordnung anwendbar sein. Nach Abs. 6 kann mit CCA-Lösungen, Typ C, behandeltes Holz, das vor dem 30. September 2007 in der Gemeinschaft genutzt wurde, unter den in Abs. 4 Buchst. b, c und d genannten Verwendungsbedingungen genutzt oder wiederverwendet werden. Gemäß Abs. 7 können die Mitgliedstaaten die Verwendung von mit anderen Typen von CCA-Lösungen behandeltem Holz unter den gleichen Bedingungen zulassen. Nach den Angaben Finnlands⁷ existiert eine solche Zulassung für CCA-Lösungen Typ B.

5 — Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. L 114, S. 9).

6 — Siehe Fn. 3.

7 — Fn. 15 des Schriftsatzes.

29. Das Holz wurde nach Angaben des Vorabentscheidungsersuchens bis 2007 als Telefonmasten genutzt und wird jetzt zwar nicht in gleicher Form wiederverwendet, aber erneut genutzt. Diese Verwendung ist folglich zulässig bzw. kann zugelassen werden, wenn die Bedingungen des Anhangs XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b, c und d der REACH-Verordnung respektiert werden.

30. Das vorlegende Gericht ersucht daher um die Auslegung von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b und d.

31. Nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b darf das behandelte Holz für die gewerbliche und industrielle Verwendung u. a. in Brücken und bei Brückenbauarbeiten (zweiter Spiegelstrich), als Bauholz in Binnengewässern (dritter Spiegelstrich) und in Erdstützwänden (achter Spiegelstrich) in Verkehr gebracht werden, sofern die Unversehrtheit der Holzstruktur zur Sicherheit von Mensch oder Vieh erforderlich ist und ein Hautkontakt der allgemeinen Bevölkerung während der Einsatzdauer unwahrscheinlich ist.

32. Die Frage des Hautkontakts wird in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d zweiter Spiegelstrich erneut aufgegriffen, wonach die Verwendung von behandeltem Holz in Anwendungen mit dem Risiko eines wiederholten Hautkontakts verboten ist.

1. Zur vierten Frage – der abschließender Charakter von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung

33. Da die Verwendung als Unterbau eines Holzstegs nicht ausdrücklich genannt wird, soll mit der vierten Frage geklärt werden, ob in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung die möglichen Verwendungen abschließend aufgeführt sind.

34. Wie Art. 68 der REACH-Verordnung zeigt, beruht das allgemeine Verbot der Verwendung von Arsenverbindungen als Holzschutzmittel auf der Einschätzung des Gesetzgebers, dass von diesen Verbindungen unannehmbare Risiken für die menschliche Gesundheit ausgehen. Daher verbietet es sich, die Ausnahmen von diesem Verbot erweiternd auszulegen. Dementsprechend tragen alle Beteiligten zutreffend vor, dass die in dieser Bestimmung aufgeführten Verwendungen nicht als Beispiele genannt, sondern eine abgeschlossene Liste sind.

35. Folglich ist die in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung enthaltene Aufzählung der Verwendungszwecke für mit einer CCA-Lösung behandeltes Holz dahin auszulegen, dass darin alle erlaubten Verwendungszwecke abschließend aufgeführt sind.

2. Zur fünften Frage – der Holzsteg als zugelassene Verwendung

36. Somit drängt sich die fünfte Frage auf, nämlich ob der Einsatz von behandeltem Holz als Unterbau eines Holzstegs ein nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung zugelassener Verwendungszweck ist. Das Vorabentscheidungsersuchen spricht insofern insbesondere die zugelassene Verwendung in Brücken an.

37. Bei Zweifeln hinsichtlich der Auslegung von Beschränkungen nach Anhang XVII der REACH-Verordnung sollte im Normalfall die Entstehungsgeschichte der Beschränkung in dem Verfahren der Art. 69 bis 73 nützliche Anhaltspunkte liefern. In diesem Verfahren werden die wissenschaftlichen Grundlagen einer solchen Beschränkung herausgearbeitet.⁸

⁸ — Illustrativ ist die Verordnung (EU) Nr. 836/2012, zitiert in Fn. 3.

38. Die Beschränkungen für die Verwendung von Arsenverbindungen nach Anhang XVII Nr. 19 der REACH-Verordnung beruhen jedoch nicht auf diesem Verfahren, sondern wurden beim ursprünglichen Erlass der Verordnung aus der Richtlinie 76/769⁹ übernommen. In diese Richtlinie waren die heute in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung enthaltenen Regelungen durch die Richtlinie 2003/2/EG¹⁰ eingefügt worden. Die letztgenannte Richtlinie und die dort genannten Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt¹¹ lassen jedoch nicht erkennen, worauf es bei der Zulassung der Verwendung des behandelten Holzes gerade für Brücken ankommt.

39. Nach seiner Struktur und Funktion weist der Holzsteg viele Gemeinsamkeiten mit einem Brückenbauwerk auf. Wie die bei der Akte befindlichen Fotos zeigen, dient er häufig der Überbrückung von besonders sumpfigen Bereichen, wo sogar stehende Gewässer erkennbar sind. Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass er an anderen Stellen eher den Charakter eines befestigten Weges ohne eindeutige Überbrückungsfunktion annimmt.

40. Entscheidend sollte jedoch sein, dass die Verwendung des Holzes für einen Holzsteg im Hinblick auf die Umweltrisiken und das Bedürfnis der Verwendung behandelten Holzes mit einer Verwendung für eine typische Brücke vergleichbar ist. In beiden Fällen wird das Holz in feuchter Umgebung eingesetzt, so dass einerseits ein besonderes Bedürfnis für den Holzschutz besteht, andererseits aber auch das Risiko, dass CCA-Lösung in das betroffene Gewässer abgegeben wird.

41. Folglich kann die im vorliegenden Fall in Rede stehende Verwendung von mit einer CCA-Lösung behandeltem Holz für den Unterbau eines Holzstegs als Verwendung für „Brücken“ im Sinne von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b zweiter Spiegelstrich der REACH-Verordnung angesehen werden.

3. Zur sechsten und siebten Frage – Hautkontakt

42. Die sechste und siebte Frage zielen auf die Auslegung des Verbots der Verwendung von behandeltem Holz in Anwendungen mit dem Risiko eines *wiederholten* Hautkontakts nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d zweiter Spiegelstrich der REACH-Verordnung.

43. Im Kern geht es darum, wie der Begriff des Risikos zu verstehen ist.

44. Der Wortlaut erscheint klar: Das Risiko wiederholten Hautkontakts mit behandeltem Holz ist nicht hinnehmbar.

45. Wenn damit aber jedes Risiko gemeint wäre, würden die zulässigen Verwendungszwecke praktisch unmöglich. Denn vollständig lässt sich ein solches Risiko niemals ausschließen.

9 — Zitiert in Nr. 14.

10 — Richtlinie der Kommission vom 6. Januar 2003 über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Arsen (zehnte Anpassung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates an den technischen Fortschritt) (ABl. L 4, S. 9).

11 — Es handelt sich um die „Opinion on the report by WS Atkins International Ltd (vol. B) ‚Assessment of the risks to health and to the environment of arsenic in wood preservatives and of the effects of further restrictions on its marketing and use,‘ expressed at the 5th CSTEE plenary meeting, Brussels, 15 September 1998“ (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out18_en.htm) und das „Position Paper on: Ambient Air Pollution by Arsenic Compounds – Final Version, October 2000. Opinion expressed at the 24th CSTEE plenary meeting, Brussels, 12 June 2001“ (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/opinions/sctee/sct_out106_en.htm).

46. Der dritte Erwägungsgrund der oben erwähnten Richtlinie 2003/2 nennt insbesondere Gesundheitsrisiken für Kinder durch die Verwendung von mit CCA behandeltem Holz für Spielplatzgeräte. Daraus könnte man ableiten, dass das Risiko wiederholten Hautkontakts eine vergleichbare Qualität erreichen muss. Allerdings bezieht sich der achte Erwägungsgrund dieser Richtlinie auf das Vorsorgeprinzip, so dass anzunehmen ist, dass der Gesetzgeber doch einen weiter reichenden Schutz anstrebte.

47. Dafür spricht ein Vergleich mit einer Voraussetzung der Verwendung von behandeltem Holz nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der REACH-Verordnung. Danach muss ein Hautkontakt der allgemeinen Bevölkerung während der Einsatzdauer *unwahrscheinlich* sein. Dies ist auch der Maßstab, den die Straßen- und Wegebehörde sowie Finnland anlegen möchten.

48. Das Risiko eines Schadens aufgrund eines einfachen Hautkontakts ist jedoch offensichtlich geringer als bei wiederholtem Hautkontakt. Daher muss das hinzunehmende Restrisiko eines wiederholten Hautkontakts *geringer* sein als ein nur unwahrscheinlicher Hautkontakt.

49. Inspiration für den Grad dieses noch zulässigen, sehr geringen Restrisikos kann eine andere Formulierung der REACH-Verordnung bieten, nämlich die unter normalen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Verwendungsbedingungen zu vernachlässigende Wahrscheinlichkeit,¹² was im Ergebnis dem Ansatz der Kommission entspricht.

50. Das hinzunehmende Restrisiko wird nämlich durch zwei Elemente charakterisiert. Erstens darf nur eine zu vernachlässigende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass sich das Risiko realisiert. Ein so geringer Grad der Wahrscheinlichkeit ist regelmäßig hinzunehmen. Hinzu kommen, zweitens, die Umstände, unter denen diese Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, nämlich normale oder vernünftigerweise vorhersehbare Verwendungsbedingungen. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass unter anderen Bedingungen, die anormal oder vernünftigerweise nicht vorhersehbar sein müssten, eine höhere Wahrscheinlichkeit besteht. Doch wäre dieses Risiko hypothetisch und könnte regelmäßig keine Vorsorgemaßnahmen rechtfertigen.¹³

51. Folglich ist auf die sechste und siebte Frage zu antworten, dass die Verwendung von mit CCA-Lösung Typ C behandeltem Holz nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d zweiter Spiegelstrich der REACH-Verordnung verboten ist, wenn die Wahrscheinlichkeit wiederholten Hautkontakts unter normalen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Verwendungsbedingungen nicht zu vernachlässigen ist.

52. Im Ausgangsfall gilt es, zu prüfen, wie die Holzstege genutzt werden und ob dabei die Wahrscheinlichkeit eines wiederholten Hautkontakts vernachlässigt werden kann. Gegebenenfalls kann es notwendig sein, mögliche Änderungen in der Nutzung daraufhin zu prüfen, ob sie die Wahrscheinlichkeit ausreichend reduzieren würden. Ist es nicht möglich, dies zu erreichen, so steht Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d zweiter Spiegelstrich der REACH-Verordnung einer Verwendung des behandelten Holzes in den Stegen entgegen.

12 — Anhang XI Nr. 3.2. Buchst. c lit. ii) der REACH-Verordnung.

13 — Vgl. die Urteile vom 9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, Slg. 2003, I-8105, Randnr. 106), vom 5. Februar 2004, Greenham und Abel (C-95/01, Slg. 2004, I-1333, Randnr. 43), vom 2. Dezember 2004, Kommission/Niederlande (C-41/02, Slg. 2004, I-11375, Randnr. 52), und vom 28. Januar 2010, Kommission/Frankreich (C-333/08, Slg. 2010, I-757, Randnr. 91). Siehe auch das Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 5. April 2001, EFTA-Überwachungsbehörde/Norwegen (E-3/00, EFTA Court Reports 2000-2001, S. 73, Randnrn. 36 bis 38).

53. Praktisch dürfte insbesondere von Interesse sein, ob die Holzstege überhaupt von Fußgängern genutzt werden oder ob es unmittelbar an den Stegen Orte gibt, die von den Benutzern der auf dem Pfad zugelassenen Fahrzeuge – es scheint sich um kleine Geländefahrzeuge zu handeln – als Rastplätze genutzt werden. Für ein Sicherheitsmanagement könnte man unter Umständen an Warnhinweise denken oder daran, die unterhalb der Fahrbahn überstehenden Enden der Telefonmasten abzuschneiden oder abzudecken, so dass es unmöglich wäre, sie von oben zu betreten.

C – Zur dritten Frage – strengere innerstaatliche Schutzbestimmungen

54. Die dritte Frage soll aufklären, ob neben den soeben untersuchten Anforderungen von Art. 67 und Anhang XVII Nr. 19 der REACH-Verordnung Raum für innerstaatliche Regelungen bleibt. Für die Beantwortung dieser Frage ist somit ebenfalls zu unterstellen, dass die behandelten Telefonmasten kein Abfall sind, damit die REACH-Verordnung anwendbar ist.

55. Die Ziele der REACH-Verordnung bestehen nach deren Art. 1 darin, „ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sicherzustellen ... sowie den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt zu gewährleisten und gleichzeitig Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu verbessern“. ¹⁴ Der freie Verkehr im Binnenmarkt wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 128 Abs. 1 der REACH-Verordnung die Verwendung eines unter die Verordnung fallenden Stoffes als solchem oder in einem Erzeugnis, der der Verordnung und gegebenenfalls Rechtsakten der Union zu ihrer Durchführung entspricht, nicht untersagen, beschränken oder behindern dürfen.

56. Gemäß Art. 128 Abs. 2 der REACH-Verordnung steht sie aber der Möglichkeit nicht entgegen, dass die Mitgliedstaaten innerstaatliche Vorschriften für den Schutz der Arbeitnehmer, der menschlichen Gesundheit und der Umwelt in Fällen beibehalten oder einführen, in denen die Anforderungen an die Verwendung mit der Verordnung nicht harmonisiert werden.

57. Somit kommt es darauf an, ob der Einsatz des behandelten Holzes für den Bau von Holzstegen durch Art. 67 und Anhang XVII Nr. 19 der REACH-Verordnung harmonisiert wurde.

58. Nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 der REACH-Verordnung darf ein Stoff als solcher oder in einem Erzeugnis, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII gilt, (nur) verwendet werden, wenn die Maßgaben dieser Beschränkung beachtet werden.

59. Der Wortlaut der vorgesehenen Beschränkungen ist abschließend. Sie besagen, dass mit Arsenlösungen behandeltes Holz verwendet werden kann, wenn die Voraussetzungen der aufgeführten Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot seiner Verwendung vorliegen. Diese Bestimmungen lassen somit keinen Raum für weitere Anforderungen nach innerstaatlichem Recht im Sinne von Art. 128 Abs. 2 der REACH-Verordnung.

60. Dieses Ergebnis entspricht der Auslegung der Richtlinie 76/769, aus der die Beschränkungen der Verwendung von Arsenlösungen übernommen wurden, durch den Gerichtshof. Schon danach durfte ein Mitgliedstaat für die Verwendung eines Produkts, dessen Wirkstoff – hier Arsenlösungen – in Anhang I der genannten Richtlinie aufgenommen worden war, keine anderen als die in ihr vorgesehenen Voraussetzungen aufstellen. ¹⁵

14 — Urteil vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a. (C-558/07, Slg. 2009, I-5783, Randnrn. 35 und 44).

15 — Urteil vom 15. September 2005, Cindu Chemicals u. a. (C-281/03 und C-282/03, Slg. 2005, I-8069, Randnr. 49).

61. Nach der Formulierung dieser Vorlagefrage geht das vorlegende Gericht von der Annahme aus, dass im Fall einer Harmonisierung im Sinne von Art. 128 Abs. 2 der REACH-Verordnung innerstaatliche Bestimmungen nur gemäß Art. 67 Abs. 3 zur Anwendung kommen können. Zwar erlaubt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten, vorübergehend, bis zum 1. Juni 2013, bestehende strengere Bestimmungen beizubehalten. Doch hätten sie diese der Kommission mitteilen müssen. Nach eigenen Angaben hat Finnland aber keine entsprechende Regelung gemeldet.¹⁶

62. Derartige strengere Bestimmungen wären ihrer Natur nach technische Vorschriften im Sinne der Richtlinie 98/34,¹⁷ die den freien Warenverkehr beeinträchtigen könnten. Anders als im Fall strengerer Bestimmungen zum Schutz der Umwelt gemäß Art. 193 AEUV,¹⁸ ist eine Mitteilung an die Kommission folglich Voraussetzung der Anwendung von Bestimmungen im Sinne von Art. 67 Abs. 3 der REACH-Verordnung.¹⁹

63. Im Übrigen verweist die Kommission zutreffend auf die Schutzklausel des Art. 129 der REACH-Verordnung, die dem Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen Notfallmaßnahmen ermöglicht, sowie auf Art. 114 Abs. 5 AEUV, wonach Mitgliedstaaten bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen die Genehmigung strengerer Vorschriften beantragen können. Beide Optionen wurden vorliegend nicht genutzt.

64. Somit ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 67 und Anhang XVII der REACH-Verordnung die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung der in diesem Anhang aufgeführten Gemische und Erzeugnisse im Sinne des Art. 128 Abs. 2 der Verordnung harmonisieren, so dass strengere innerstaatliche Anforderungen an ihre Verwendung nur nach Maßgabe der Verordnung möglich sind, etwa nach Art. 129, sowie gemäß Art. 114 Abs. 5 AEUV.

D – Zu den ersten beiden Fragen

65. Für die Beantwortung der ersten beiden Fragen ist zu unterstellen, dass die abgebauten Telefonmasten zunächst zu gefährlichem Abfall wurden. Der Korkein hallinto-oikeus möchte mit der ersten Frage erfahren, ob die Masten diese Abfalleigenschaft verloren haben können, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 der neuen Abfallrichtlinie gegeben waren, und insbesondere, ob dies auch gelten würde, wenn sie wegen ihrer Behandlung mit Holzschutzmitteln als gefährliche Abfälle anzusehen wären. Die zweite Frage betrifft die Bedeutung der Regelungen der REACH-Verordnung zur Verwendung von behandeltem Holz in diesem Zusammenhang.

66. Wie ich nachfolgend zeigen werde, ist der etwaige Verlust der Abfalleigenschaft von behandeltem Holz gegenwärtig nicht nach Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie zu beurteilen (dazu unter 1), sondern nur nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 (dazu unter 2). Um trotzdem eine nützliche Antwort auf das Vorabentscheidungsersuchen zu geben,²⁰ werde ich die beiden Fragen im Licht der letztgenannten Bestimmung untersuchen, d. h. auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs (dazu unter 3).

¹⁶ — Fn. 14 des finnischen Schriftsatzes.

¹⁷ — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204, S. 37).

¹⁸ — Urteil vom 21. Juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura (C-2/10, Slg. 2011, I-6561, Randnr. 53).

¹⁹ — Zur Richtlinie 98/34 die Urteile vom 30. April 1996, CIA Security International (C-194/94, Slg. 1996, I-2201, Randnrn. 45 bis 54), vom 8. September 2005, Lidl Italia (C-303/04, Slg. 2005, I-7865, Randnr. 23), und vom 15. April 2010, Sandström (C-433/05, Slg. 2010, I-2885, Randnr. 43).

²⁰ — Vgl. zur Notwendigkeit der Auslegung des Vorabentscheidungsersuchens im Hinblick auf eine nützliche Antwort insbesondere die Urteile vom 12. Juli 1979, Union Laitière Normande (244/78, Slg. 1979, 2663, Randnr. 5), vom 12. Dezember 1990, SARPP (C-241/89, Slg. 1990, I-4695, Randnr. 8), und vom 29. Januar 2008, Promusicae (C-275/06, Slg. 2008, I-271, Randnr. 42).

1. Zu Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie

67. Nach Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie sind bestimmte *festgelegte* Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die gemäß vier im Einzelnen aufgeführten Bedingungen *festzulegen* sind. Diese Regelung bestimmt somit nicht direkt, unter welchen Bedingungen Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, sondern legt die Rahmenbedingungen fest, innerhalb deren diese Frage für bestimmte Abfälle geregelt werden kann.²¹

68. Die Notwendigkeit spezifischer Regelungen zur Beendigung der Abfalleigenschaft bestätigt der zweite Spiegelstrich des 22. Erwägungsgrundes der Abfallrichtlinie. Er nennt u. a. mögliche Abfallkategorien, für die solche Regelungen erlassen werden könnten.

69. Folglich ist Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie ohne konkretisierende Durchführungsregelungen keine Grundlage dafür, festzustellen, dass bestimmte Abfälle nicht mehr als solche anzusehen sind.

70. Nach Art. 6 Abs. 2 der Abfallrichtlinie werden diese Durchführungsregelungen durch die Union nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen. Derzeit gibt es eine Regelung zu bestimmten Arten von Schrott²² und Studien für weitere Regelungen.²³ Für Holz, einschließlich chemisch behandelter Hölzer, ist allerdings keine Regelung in Arbeit, insbesondere weil der Nutzen einer Verwertung zur erneuten Verwendung im Vergleich zur Verbrennung zur Energiegewinnung beschränkt erscheint.²⁴

71. Daher ist Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie im Ausgangsfall nicht anwendbar.

2. Zu Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie

72. Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden können, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind.

73. Was die inhaltlichen Voraussetzungen einer Entscheidung nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie angeht, vertritt die Kommission die Auffassung, die Mitgliedstaaten müssten dabei die Kriterien des Art. 6 Abs. 1 respektieren. Dies erscheint zwar sinnvoll, doch nach dem Wortlaut des Abs. 4 reicht es aus, wenn die Mitgliedstaaten die geltende Rechtsprechung berücksichtigen.

74. Warum dieser Verweis auf die Rechtsprechung und kein Verweis auf Art. 6 Abs. 1 Eingang in die neue Abfallrichtlinie gefunden hat, ist nicht klar. Der Kommissionsvorschlag sah noch keine ausdrücklichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vor.²⁵ Diese wurden durch den Rat eingeführt und sollten zunächst auf Grundlage der gegenwärtigen *Rechtslage* ausgeübt werden.²⁶ In diesen Verweis hätte man die Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie einbeziehen können. Später ersetzte man aber den Verweis auf die Rechtslage durch einen Verweis auf die

21 — Petersen, „Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, S. 1063, 1066, spricht von einem Konkretisierungsvorbehalt.

22 — Verordnung (EU) Nr. 333/2011 des Rates vom 31. März 2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind (ABl. L 94, S. 2).

23 — Siehe die Übersicht bei <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

24 — Villanueva, A. u. a., „Study on the selection of waste streams for end-of-waste assessment“, Luxemburg 2010 (<http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC58206.pdf>, S. 62 f. und 118 ff.).

25 — Siehe Art. 11 des Vorschlags vom 21. Dezember 2005, KOM(2005) 667 endg., S. 20.

26 — Siehe die Ratsdokumente 6891/07 vom 28. Februar 2007, S. 11, und 7328/07 vom 13. März 2007, S. 12.

Rechtsprechung.²⁷ Dies könnte eine Reaktion auf Befürchtungen sein, dass die Rechtsprechung zum Abfallbegriff durch Regelungen zur Beendigung der Abfalleigenschaft in Frage gestellt werden könnte.²⁸ Anhaltspunkte für eine Geltung der Kriterien des Abs. 1 sind dagegen nicht mehr ersichtlich.

75. Daher bleibt festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der neuen Abfallrichtlinie die Rechtsprechung zur Beendigung der Abfalleigenschaft beachten müssen. Maßgeblich muss dabei die Entscheidungspraxis des Gerichtshofs sein, da andernfalls keine einheitliche Anwendung des Abfallrechts zu erwarten ist.

3. Die Rechtsprechung zur Beendigung der Abfalleigenschaft

76. Ausgangspunkt des Gerichtshofs ist, dass die Abfalleigenschaft andauert, solange sich der Besitzer des betreffenden Stoffs gemäß der Definition des Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie entledigt, entledigen will oder entledigen muss.²⁹ Dieser Abfallbegriff ist im Licht der Zielsetzung der Abfallrichtlinie, die nach deren sechsten Erwägungsgrund die nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt minimieren soll, sowie ferner im Licht von Art. 191 Abs. 2 AEUV auszulegen, wonach die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielt und namentlich auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung beruht. Folglich ist der Abfallbegriff weit auszulegen.³⁰

77. Die einschlägigen Entscheidungen betreffen die Verwertung von Abfällen. Dabei ist die Tatsache, dass ein Stoff das Ergebnis eines vollständigen Verwertungsverfahrens ist, grundsätzlich nur einer der Umstände, die bei der Feststellung zu berücksichtigen sind, ob es sich um Abfall handelt. Sie erlaubt jedoch nicht ohne Weiteres eine endgültige Schlussfolgerung.³¹

78. Unabhängig von der möglicherweise fortdauernden Einstufung als Abfall werden außerdem an ein *vollständiges* Verwertungsverfahren in diesem Zusammenhang hohe Anforderungen gestellt. Ein Stoff wird einem solchen Verfahren unterzogen, wenn er dadurch die gleichen Eigenschaften und Merkmale wie ein Rohstoff erwirbt und unter den gleichen Vorsichtsmaßnahmen für die Umwelt benutzt werden kann.³²

79. Nur für bestimmte Formen der Verwertung hat der Gerichtshof anerkannt, dass die resultierenden Stoffe zwangsläufig keine Abfälle mehr sind. Dies gilt für die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen³³ und die Verarbeitung von Eisenabfällen zu Eisen- oder Stahlerzeugnissen, die anderen Eisen- oder Stahlerzeugnissen, die aus Primärrohstoffen hervorgegangen sind, so ähnlich sind, dass sie kaum unterschieden werden können.³⁴ Die Verwertung von Abfällen zu einem gereinigten Gas, das als Brennstoff verwendet wird, erreicht eine ähnliche Qualität.³⁵

27 — Ratsdokument 8465/07 vom 17. April 2007, S. 13.

28 — Siehe die Stellungnahme Dänemarks, Ratsdokument 7347/07 vom 15. März 2007, S. 13.

29 — Urteile vom 15. Juni 2000, ARCO Chemie Nederland u. a. (C-418/97 und C-419/97, Slg. 2000, I-4475, Randnr. 94), und vom 18. April 2002, Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Slg. 2002, I-3533, Randnr. 46).

30 — Urteile ARCO Chemie Nederland u. a. (zitiert in Fn. 29, Randnrn. 36 bis 40), Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (zitiert in Fn. 29, Randnr. 23), und vom 24. Juni 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Slg. 2008, I-4501, Randnrn. 38 f.).

31 — Urteil ARCO Chemie Nederland u. a. (zitiert in Fn. 29, Randnr. 95).

32 — Urteile ARCO Chemie Nederland u. a. (zitiert in Fn. 29, Randnrn. 94 und 96), Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (zitiert in Fn. 29, Randnr. 46), und vom 22. Dezember 2008, Kommission/Italien (C-283/07, Randnr. 61).

33 — Urteil vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Slg. 2003, I-6163, Randnr. 75).

34 — Urteil vom 11. November 2004, Niselli (C-457/02, Slg. 2004, I-10853, Randnr. 52).

35 — Urteile vom 4. Dezember 2008, Lahti Energia (C-317/07, Slg. 2008, I-9051, Randnr. 35), und vom 25. Februar 2010, Lahti Energia II (C-209/09, Slg. 2010, I-1429, Randnr. 20).

80. Vorliegend kommen zwei Vorgänge als Verwertung in Betracht: erstens die Überprüfung und Abnahme der abgebauten Telefonmasten als Baumaterial und zweitens ihre tatsächliche Verwendung als Unterbau von Holzstegen.

a) Zur Prüfung der Holzmasten

81. Beim *ersten* Schritt, der Prüfung der Holzmasten, fehlt es an einer ausreichend intensiven Aufarbeitung der behandelten Telefonmasten.

82. Zwar kann nach Art. 3 Nr. 16 der Abfallrichtlinie auch die bloße Prüfung von Material zur Vorbereitung der Wiederverwendung als Verwertungsverfahren angesehen werden. Und nach dem letzten Satz des 22. Erwägungsgrundes kann ein Verwertungsverfahren in der bloßen Sichtung des Abfalls bestehen, um nachzuweisen, dass er die Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft erfüllt. Die im vorliegenden Fall anzunehmende Prüfung kann jedoch nicht ausreichen, um die geprüften Abfälle Rohstoffen und Produkten gleichzustellen.

83. Erstens zielte die Prüfung und Auswahl der Masten nicht darauf ab, sie im Sinne der Definition von Art. 3 Nr. 16 der Abfallrichtlinie *wieder* für den selben Zweck zu verwenden, nämlich als Telefonmasten, sondern auf eine Verwendung als Baumaterial für Holzstege.

84. Zweitens ist die Verwendung des Materials trotz der Prüfung immer noch ungewiss. Schon daher kann noch nicht ausgeschlossen werden, dass der Besitzer sich seiner entledigen wird.³⁶

85. Und drittens schließlich hat der Gerichtshof wiederholt betont, dass die fortdauernde Verunreinigung von Stoffen mit Umweltgiften, insbesondere mit Holzschutzmitteln,³⁷ dafür spricht, sie weiterhin als Abfälle anzusehen.³⁸ Und die Telefonmasten sind weiterhin mit Holzschutzmitteln belastet.

86. Ein wichtiger Grund für die Vermutung, dass belastetes Material weiterhin Abfall ist, liegt in Art. 13 der Abfallrichtlinie. Danach muss die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgen. Die Verwertung gefährlicher Abfälle kann daher im Zweifel nicht dazu führen, sie dem Abfallrecht zu entziehen, solange derartige Gefährdungen oder Schäden zu befürchten sind.

b) Zur Verwendung der Masten beim Bau von Holzstegen

87. Wie das vorlegende Gericht zutreffend festhält, schließt dagegen der *zweite* Vorgang, die Verwendung der behandelten Telefonmasten beim Bau von Holzstegen, aus, dass sich ihr Besitzer ihrer entledigt oder entledigen will. Aus den Akten ergibt sich, dass die Masten im Unterbau der Stege eine tragende Funktion haben. Ohne sie würden die Stege in ihrer Stabilität und Funktion beeinträchtigt. Das kann der Besitzer des Holzes nicht wünschen.

88. Dem Verlust der Abfalleigenschaft könnte jedoch auch bei diesem Verwertungsvorgang entgegenstehen, dass das Holz weiterhin mit dem Holzschutzmittel belastet ist und daher die Eigenschaften nicht verloren hat, die seine Einstufung als *gefährlicher* Abfall begründeten. Daraus könnte eine *Verpflichtung zur Entledigung* resultieren, die nach der Abfalldefinition des Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie ebenfalls dazu führen würde, das Holz als Abfall anzusehen.

36 — Vgl. das Urteil Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (zitiert in Fn. 29, Randnr. 38).

37 — Urteil ARCO Chemie Nederland u. a. (zitiert in Fn. 29, Randnrn. 87 und 96).

38 — Urteile Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (zitiert in Fn. 29, Randnr. 43), Kommission/Italien (zitiert in Fn. 32, Randnrn. 61 f.) und Lahti Energia II (zitiert in Fn. 35, Randnrn. 23 ff.).

89. Diese Verpflichtung wäre gegeben, wenn die Verwendung des Holzes beim Bau von Holzstegen eine mit der Abfallrichtlinie unvereinbare Verwertungshandlung wäre. Insofern ist erneut an Art. 13 der Richtlinie zu denken, also das Verbot der Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Schädigung der Umwelt. Österreich schließt daraus, dass gefährliche Abfälle, wie z. B. das behandelte Holz, ihre Abfalleigenschaft nicht verlieren können.

90. Diese Auffassung erinnert zu Recht daran, dass die besonderen Regelungen der Abfallrichtlinie über gefährliche Abfälle, etwa die Verfolgbarkeit bis zur endgültigen Verwendung nach Art. 17 oder das Verbot der Vermischung nach Art. 18, in jedem Fall respektiert werden müssen.

91. Abgesehen von Art. 13 enthält die Abfallrichtlinie jedoch keine Regelung darüber, wie gefährliche Holzabfälle zu verwenden sind. Fraglich ist daher, ob die bereits angesprochenen Bestimmungen der REACH-Verordnung hier eine Orientierung liefern können.

92. Die REACH-Verordnung gilt zwar nach ihrem Art. 2 Abs. 2 nicht für Abfälle. Es wäre jedoch widersprüchlich, aus Art. 13 der Abfallrichtlinie strengere Anforderungen an die Verwendung von Abfällen abzuleiten, deren sich ihr Besitzer nicht (mehr) entledigt oder entledigen will, als sie für identische Stoffe gelten, die keine Abfälle sind. Ein solcher Widerspruch ist jedenfalls dann zu vermeiden, wenn Regelungen für derartige Stoffe existieren, die eine vergleichbare Zielsetzung wie Art. 13 haben.

93. In diesem Sinne zielt die REACH-Verordnung nach ihrem Art. 1 Abs. 1 ebenfalls darauf ab, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sicherzustellen.³⁹

94. Trotz dieser Zielsetzung ist es nicht zwingend, jede Verwendung von Stoffen, Gemischen oder Erzeugnissen, die nach dieser Verordnung zulässig wäre, auch als zulässige Verwertung von Abfällen, insbesondere von gefährlichen Abfällen, anzusehen. Denn die REACH-Verordnung erfasst zwar eine sehr große Zahl von Stoffen, Gemischen oder Erzeugnissen, regelt jedoch ihre Verwendung nur in sehr wenigen Fällen spezifisch. Diese zeichnen sich durch besonders große Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt aus. Dementsprechend stellt zwar Art. 128 Abs. 1 der Verordnung die Verwendung der erfassten Materialien frei, doch die Mitgliedstaaten können sie nach Abs. 2 u. a. zum Schutz von Gesundheit und Umwelt beschränken, soweit sie nicht nach der Verordnung harmonisiert wurde.

95. Wie bereits dargelegt, existiert für die Verwendung von Holz, das mit CCA-Lösungen behandelt wurde, eine solche harmonisierte Regelung gemäß der REACH-Verordnung.⁴⁰

96. Diese Einschätzung des Gesetzgebers muss daher als Anhaltspunkt dafür herangezogen werden, wie vergleichbare Abfälle verwendet werden dürfen.

97. Auf die ersten beiden Fragen ist somit zu antworten, dass nach Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie gefährliche Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, wenn anzunehmen ist, dass sich ihr Besitzer ihrer nicht mehr entledigt, entledigen will oder entledigen muss, weil ihre Verwertung einer Verwendung entspricht, die harmonisierte Regelungen im Sinne von Art. 128 Abs. 2 der REACH-Verordnung für identische Stoffe, die keine Abfälle sind, ausdrücklich zulassen.

39 — Urteil S.P.C.M. u. a., zitiert in Fn. 14.

40 — Siehe oben, Nrn. 56 ff.

V – Ergebnis

98. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1. Die in Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 836/2012 enthaltene Aufzählung der Verwendungszwecke für mit einer CCA-Lösung behandeltes Holz ist dahin auszulegen, dass darin alle erlaubten Verwendungszwecke abschließend aufgeführt sind.
2. Die im vorliegenden Fall in Rede stehende Verwendung von mit einer CCA-Lösung behandeltem Holz für den Unterbau eines Holzstegs kann als Verwendung für „Brücken“ im Sinne von Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. b zweiter Spiegelstrich der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 angesehen werden.
3. Die Verwendung von mit CCA-Lösung Typ C behandeltem Holz ist nach Anhang XVII Nr. 19 Abs. 4 Buchst. d zweiter Spiegelstrich der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 verboten, wenn die Wahrscheinlichkeit wiederholten Hautkontakts unter normalen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Verwendungsbedingungen nicht zu vernachlässigen ist.
4. Art. 67 und Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 harmonisieren die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung der in diesem Anhang aufgeführten Gemische und Erzeugnisse im Sinne des Art. 128 Abs. 2 der Verordnung, so dass strengere innerstaatliche Anforderungen an ihre Verwendung nur nach Maßgabe der Verordnung möglich sind, etwa nach Art. 129, sowie gemäß Art. 114 Abs. 5 AEUV.
5. Nach Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle sind gefährliche Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn anzunehmen ist, dass sich ihr Besitzer ihrer nicht mehr entledigt, entledigen will oder entledigen muss, weil ihre Verwertung einer Verwendung entspricht, die harmonisierte Regelungen im Sinne von Art. 128 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 für identische Stoffe, die keine Abfälle sind, ausdrücklich zulassen.