

Die neue „Sicherstellungspflicht“ nach § 7a KrWG

– Auslegungshilfe –

1. Einführung

Das 2020 novellierte Kreislaufwirtschaftsgesetz normiert in § 7a KrWG – in Umsetzung des Art. 6 Absatz 5 AbfRRL – eine neue **Grundpflicht** im **Zusammenhang** mit der **Beendigung der Abfalleigenschaft** nach § 5 Absatz 1 KrWG:

§ 7a KrWG

(1) Natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen, haben dafür zu sorgen, dass diese Stoffe oder Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen.

(2) Bevor für Stoffe und Gegenstände die in Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen, muss ihre Abfalleigenschaft gemäß den Anforderungen nach § 5 Absatz 1 beendet sein.

Die neue Regelung betrifft die **Nahtstelle** zwischen Kreislaufwirtschaftsrecht einerseits und den Rechtsvorschriften für Chemikalien und Produkte andererseits und dient der übergreifenden Absicherung des Schutzes von Mensch und Umwelt.¹

Gegenstand der Regelung nach Absatz 1 ist die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Stoffe oder Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen (sog. „**Sicherstellungspflicht**“). Absatz 2 stellt klar, dass die Abfalleigenschaft von Stoffen und Gegenständen beendet sein muss, bevor für diese das Chemikalien- und Produktrecht Anwendung findet. Adressaten der Regelung sind „**Erst-Verwender**“ und „**Erst-Inverkehrbringer**“ solcher Stoffe und Gegenstände (deren

¹ BT-Drs. 19/19373, S. 48.

Abfalleigenschaft beendet ist). Die Regelung verpflichtet die Adressaten, für eine Erfüllung des Chemikalien- und Produktrechts „**zu sorgen**“. Verpflichtet sind alle Personen, die Stoffe oder Gegenstände, die zuvor Abfälle waren, selbst oder durch Dritte verwenden oder in Verkehr bringen. Unter diesen Bedingungen können auch vormalige Abfallbesitzer und Abfallerzeuger im Sinne des KrWG Adressaten der Regelung sein.

Während § 7a Absatz 1 KrWG eine neue Verpflichtung enthält, hat Absatz 2 rein klarstellenden Charakter, denn bereits nach den bestehenden Anforderungen für das Ende der Abfalleigenschaft ist das Einhalten der Voraussetzungen des Chemikalien- und Produktrechts erforderlich (vgl. § 5 Absatz 1 Nummer 3 KrWG).

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen daher insbesondere die Frage des Gegenstandes sowie der Reichweite der „Sicherstellungspflicht“ nach Absatz 1, den Kreis der Adressaten und weitere Einzelpunkte, die in einem engen Zusammenhang mit der Auslegung der Regelung stehen.

2. „Sicherstellungspflicht“ nach § 7a Absatz 1 KrWG

Die „Sicherstellungspflicht“ zielt auf einen übergreifenden Schutz von Mensch und Umwelt und knüpft an den Moment des Übergangs zwischen Abfall- und Chemikalienrecht an.

Streng genommen statuiert sie damit eine dem Abfallrecht nachgelagerte Sorgfaltspflicht im Umgang mit Stoffen und Gegenständen, die das Abfallregime mit der Beendigung der Abfalleigenschaft verlassen haben.

Die Verknüpfung zum Chemikalien- und Produktrecht entsteht durch die Vorgabe, die Einhaltung des materiellen Anforderungsniveaus des Chemikalien- und Produktrechts zu prüfen. Die Einhaltung dieses Anforderungsniveaus bildet zugleich eine Voraussetzung für das Ende der Abfalleigenschaft und damit für die „Entlassung“ aus dem Abfallregime (s. § 5 Absatz 1 Nr. 3 KrWG²).

Der Regelungsgehalt des § 7a KrWG für einen auf das Ende der Abfalleigenschaft nachfolgenden Zeitpunkt fordert, dafür zu sorgen, dass diese Stoffe oder Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen müssen und erschöpft sich nicht in einer Wiederholung der Anforderungen des § 5 KrWG an das Ende der Abfalleigenschaft. Die Anforderungen an das

² § 5 Abs. 1 KrWG:

[...]

3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie [...]

Ende der Abfalleigenschaft sind auch nach der Einfügung des § 7a KrWG abschließend § 5 KrWG zu entnehmen und unterliegen der allgemeinen Überwachung nach § 47 Abs. 6 KrWG. § 7a KrWG setzt das Abfallende gem. § 5 KrWG voraus, und knüpft an die Tätigkeiten des Verwendens und Inverkehrbringens der betreffenden Stoffe und Gegenstände an.

Insbesondere bestand keine abfallrechtliche Pflicht der Personen, die durch erstmaliges Verwenden oder erstmaliges Inverkehrbringen den (vormaligen) Abfall in den Anwendungsbereich des Chemikalien- oder Produktrechts überführt haben.

Die „Sicherstellungspflicht“ verlangt durch § 7a KrWG von den Verpflichteten (Erstverwender/Erstinverkehrbringer) eine **aktive Vorprüfung**³, ob der Stoff oder Gegenstand alle Vorgaben des geltenden Chemikalien- und Produktrechts einhält, insbesondere die Vorgaben der REACH-VO⁴, soweit deren Anwendungsbereich eröffnet ist. Entsprechend der in das Chemikalien- und Produktrecht weisenden Prüfung richtet sich die Pflicht auch nicht mehr an die üblichen Adressaten des KrWG („Erzeuger“ oder „Besitzer“ von Abfällen – § 3 Abs. 8 und 9 KrWG⁵), sondern an

³ Vgl. Jarass/Petersen/Reese, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 7a Rn. 2022.

⁴ 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 Chemikalienagentur, 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, ber. 2007 L 136 S. 3[4], ber. 2020 L 279 S. 23.

⁵ § 3 Absatz 8 und 9 KrWG

„(8) Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person,

1. durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder

2. die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).

(9) Besitzer von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über Abfälle hat.“

„natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen“.

a) „Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist“

Die Grundpflicht gilt für Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist. Dies ist nach § 5 Absatz 1 KrWG dann der Fall, wenn

[...] *„dieser ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass*

- 1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,*
- 2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,*
- 3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie*
- 4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.“*

Eine Beendigung der Abfalleigenschaft setzt die Einhaltung aller technischer Normen und für Erzeugnisse geltenden Rechtsvorschriften, also insbesondere der REACH-VO, voraus.

Das Vorliegen der Voraussetzungen ist für den jeweiligen Stoff oder Gegenstand im Einzelfall zu prüfen, und im Zweifelsfall durch den Abfallbesitzer zu belegen (s. z.B. die Konformitätserklärungen der EU-Abfallende-Verordnungen). Grundsätzlich sieht § 5 Absatz 2 KrWG die Möglichkeit vor, die Anforderungen zum Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft für bestimmte Stoffe und Gegenstände durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu konkretisieren. Entsprechende Rechtsverordnungen des Bundes sind bisher nicht erlassen worden.

Allerdings hat die Europäische Union für bestimmte Teilbereiche EU-Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft geschaffen, namentlich für Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrotte (EU (VO) 333/2011)⁶, für bestimmte Arten von Bruchglas (EU (VO) 1179/2012)⁷ und für Kupferschrotte (EU

⁶ 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 vom 8.4.2011, S. 2.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1179/2012 der Kommission vom 10. Dezember 2012 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Bruchglas gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. L 337 vom 11.12.2012, S. 31.

(VO) 715/2013)⁸. Diese EU-Verordnungen wurden 2011, 2012 und 2013 erlassen und enthalten Regelungen, die die Anforderungen zum Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft für die entsprechenden Materialien in sehr detaillierter Form konkretisieren. Aufgrund ihrer Rechtsaktsqualität gelten sie in allen Mitgliedstaaten unmittelbar (Art 288 Abs. 2, 191 AEUV).

§ 7a KrWG findet – genau wie die unionsrechtliche Vorgabe des Artikel 6 Abs. 5 AbfRRL – auch in den unionsrechtlich kodifizierten Bereichen zum Abfallende Anwendung, denn die EU-Verordnungen konkretisieren lediglich, unter welchen materiellen Voraussetzungen für die bestimmten Materialien die rechtliche Möglichkeit besteht, das Ende der Abfalleigenschaft zu erreichen. Die einer Beendigung der Abfalleigenschaft nachfolgende „Sicherstellungspflicht“ wird durch das Erreichen des Abfallendes gerade nicht ersetzt. Zudem hängt die Frage, ob ein Abfall ein oder verschiedene hintereinander geschaltete Verwertungsverfahren bis zum Erreichen des Endes des EoW-Status durchläuft oder, ob das Material bereits als Abfall weiterverwendet werden kann, vom konkreten Einzelfall und der Entscheidung des Abfallerzeugers und -besitzers ab. Eine Verpflichtung, Abfälle so zu behandeln, dass der Stoff oder Gegenstand das Ende der Abfalleigenschaft erreicht, besteht nicht.

Für die Bereiche, in denen EU-Abfallendeverordnungen gelten, ist im Rahmen von § 7a KrWG daher zu prüfen, ob die Voraussetzungen, die für das Material in der jeweiligen Verordnung zum Erreichen des Abfallendes vorgegeben sind, eingehalten werden. Liegt eine entsprechende Konformitätserklärung, wie sie nach den EoW-Verordnungen verlangt wird vor, so erleichtert dies den behördlichen Vollzug insofern, als damit die zum Erreichen des Abfallendes in Bezug genommenen Standards erkennbar werden, die durch den Rechtsanwender darzulegen sind, um den Nachweis zur Einhaltung der Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 KrWG zu erbringen.

Ob die Anforderungen des § 5 Absatz 1 KrWG vorliegen, ist im Rahmen einer Selbsteinstufung durch den Abfallbesitzer zu prüfen und bedarf keiner konstitutiven behördlichen Entscheidung durch Verwaltungsakt. Die Regelung ist als self-executing Regelung konzipiert. Allerdings unterliegt die

⁸ Verordnung (EU) Nr. 715/2013 der Kommission vom 25. Juli 2013 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Kupferschrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 14.

Frage, ob „Stoffe oder Gegenstände gemäß den Voraussetzungen der §§ 4 und 5 nicht oder nicht mehr als Abfall anzusehen sind“ der behördlichen Überwachung.⁹

b) „Stoffe und Gegenstände erstmals „verwenden“ oder erstmals „in Verkehr bringen“

Die Begriffe „**Stoff**“ und „**Gegenstand**“ haben Bezug zum Abfallbegriff (§ 3 Absatz 1 KrWG) und sind nach KrWG auszulegen. Sie lassen sich gegenseitig nur schwer voneinander abgrenzen, im Ergebnis hat die Binnenabgrenzung zwischen Stoffen und Gegenständen jedoch keine praktische Bedeutung, da die Formulierung in ihrer Weite jede Materie ohne weitere Einschränkung in die Definition einbezieht.¹⁰ Der Begriff „Stoff“ – ebenso wie der Begriff „Erzeugnis“ ist **nicht** im chemikalienrechtlichen Sinne zu verstehen.¹¹ Von dem weiten abfallrechtlichen Begriffsverständnis zu „Stoffen und Gegenständen“ sind daher neben „Stoffen“ auch „Gemische“ und „Erzeugnisse“ im Sinne der REACH-Verordnung sowie „Produkte“ im Sinne des ProdSG erfasst.

Die AbfRRL und das KrWG enthalten für die Begriffe erstmals „*verwenden*“ oder erstmals „*in Verkehr bringen*“ keine Legaldefinitionen. Diese Begriffe sind daher nach Sinn und Zweck der Vorschrift auszulegen.¹² § 7a KrWG setzt Artikel 6 Abs. 5 AbfRRL um. Es ist davon auszugehen, dass der EU-Gesetzgeber die unionsrechtlichen Definitionen zu diesen Begriffen vor Augen hatte. Im Hinblick darauf, dass die Vorschriften darauf abzielen, dass dafür Sorge getragen werden soll, dass „das geltende Chemikalien- und Produktrecht“ eingehalten wird, ist von einem weiten Begriffsverständnis auszugehen, dass alle Anwendungsfelder erfasst. Auch bisher war nach dem Chemikalienrecht das Bereitstellen zur Abgabe an Dritte vom Inverkehrbringen erfasst (§ 3 Nr. 9 Chemikaliengesetz), weswegen die Lagerung von Stoffen und Gegenständen bereits ein Inverkehrbringen darstellen kann.

Art. 3 Nr. 24 REACH-VO versteht unter „**Verwendung**“, „*beim Verarbeiten, Formulieren, Verbrauchen, Lagern, Bereithalten, Behandeln, Abfüllen in Behältnisse, Umfüllen von einem*

⁹ Ob es sich bei einem bestimmten Stoff oder Gegenstand um Abfall handelt oder nicht, unterliegt der behördlichen Überwachung, vgl. § 47 Absatz 6 KrWG:

(6) *Die behördlichen Überwachungsbefugnisse nach den Absätzen 1 bis 5 erstrecken sich auch auf die Prüfung, ob bestimmte Stoffe oder Gegenstände gemäß den Voraussetzungen der §§ 4 und 5 nicht oder nicht mehr als Abfall anzusehen sind.*

¹⁰ Jarass/Petersen/Petersen, KrWG § 3 Rn. 31.

¹¹ Vgl. BT-Drs. 17/6052, S. 77 sowie weitere Hinweise zu den Begriffen Stoffe und Gegenstände bei Petersen, a.a.O.

¹² Im deutschen Chemikaliengesetz, so ist der Begriff „verwenden“ in § 3 Nr. 10 ChemG folgendermaßen definiert: Gebrauchen, Verbrauchen, Lagern, Aufbewahren, Be- und Verarbeiten, Abfüllen, Umfüllen, Mischen, Entfernen, Vernichten und innerbetriebliches Befördern;“

Behältnis in ein anderes, Mischen, Herstellen eines Erzeugnisses oder jeder andere Gebrauch“.¹³ Eine weitreichende Definition des „Verwendens“, wie sie in der REACH-Verordnung verwendet wird, zugrunde gelegt, ist jeder Umgang mit dem Stoff oder Gegenstand erfasst, bei dem auf dessen Beschaffenheit entweder konkret eingewirkt wird oder zumindest potentiell eine Einwirkungsmöglichkeit eröffnet ist. Inwieweit der Begriff darüber hinaus noch weitergehende Tätigkeiten wie etwa die Beförderung von Stoffen oder Gegenständen erfasst, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Im Zusammenhang mit den aufgeführten Tätigkeiten des „Lagerns“, des „Ab- und Umfüllens in ein Behältnis“ sowie der Variante „jedes anderen Gebrauchs“, spricht jedoch auch mit Blick auf den Schutzzweck der Regelung für ein sehr weites Verständnis, des „Verwendungsbegriffs“, wodurch auch solche Tätigkeiten von § 7a Absatz 1 erfasst wären. Dies entspricht auch der Definition in § 3 Nr. 10 ChemG, die zumindest das innerbetriebliche Befördern umfasst.

Neben dem erstmaligen „Verwenden“ gilt die Verpflichtung auch für das erstmalige **„Inverkehrbringen“**. Dieses ist nach Art. 3 Nr. 12 REACH-VO definiert als *„entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte oder Bereitstellung für Dritte. Die Einfuhr gilt als Inverkehrbringen“*.¹⁴ Damit markiert das erstmalige „Inverkehrbringen“ die Tätigkeit als relevant, mit der der Stoff oder Gegenstand nach dem Ende seiner Abfalleigenschaft erstmalig an Dritte weitergegeben wird. Im Regelfall ist ein erstmaliges „Inverkehrbringen“ damit gegeben, wenn ein Stoff oder Gegenstand, der die letzte Stufe eines Verwertungsverfahrens durchlaufen hat und als Sekundärrohstoff in einer Beschaffenheit vorliegt, die alle stoff- und produktbezogenen Anforderungen erfüllt, an einen Dritten zur weiteren Verwendung oder Verarbeitung des Materials abgegeben wird. Mit Blick auf das Produktrecht kann der Begriff unter Zugrundlegung des „Blue

¹³ Im deutschen Chemikaliengesetz ist der Begriff „verwenden“ in § 3 Nr. 10 ChemG folgendermaßen definiert: „Gebrauchen, Verbrauchen, Lagern, Aufbewahren, Be- und Verarbeiten, Abfüllen, Umfüllen, Mischen, Entfernen, Vernichten und innerbetriebliches Befördern;“

¹⁴ § 3 Nr. 9 ChemG definiert das Inverkehrbringen folgendermaßen: „die Abgabe an Dritte oder die Bereitstellung für Dritte; das Verbringen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes gilt als Inverkehrbringen, soweit es sich nicht lediglich um einen Transitverkehr nach Nummer 8 zweiter Halbsatz handelt;“

Guide“-Leitfadens¹⁵ der Marktüberwachungsverordnung noch weitergehend verstanden werden, danach umfasst er auch das erstmalige „Anbieten“, etwa über Plattformen im Internet.

Erstmalig ist eine Verwendung oder das Inverkehrbringen dann, wenn mit einem Stoff oder Gegenstand in einer solchen Weise zum ersten Mal nach Beendigung der Abfalleigenschaft umgegangen wird.

Die Verpflichtung aus § 7a Absatz 1 KrWG richtet sich an diejenige natürliche oder juristische Person, die die Stoffe oder Gegenstände erstmalig verwendet oder erstmalig in Verkehr bringt, nachdem die Abfalleigenschaft beendet ist. Für das Einsetzen der Verpflichtung zur Einhaltung der „Sicherstellungspflicht“ genügt es, dass die Verpflichteten Kenntnis davon haben, dass die Stoffe und Gegenstände Abfälle waren, bevor sie sie erstmals verwenden oder in Verkehr bringen.

Hinweis:

Die vorstehenden Ausführungen haben sich auf das **Chemikalienrecht** konzentriert, da dieses bereits beim **erstmaligen** Verwenden oder **erstmaligen** Inverkehrbringen von **Stoffen** eingreift. Es ist aber zu beachten, dass das **Produktrecht** ebenfalls eigenständige Definitionen für das „Inverkehrbringen“ vorsieht. So enthält etwa das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in § 3 Nr. 1 folgende Definition des Inverkehrbringens: *„das Bereithalten von Lebensmitteln oder Futtermitteln für Verkaufszwecke einschließlich des Anbietens zum Verkauf oder jeder anderen Form der Weitergabe, gleichgültig, ob unentgeltlich oder nicht, sowie den Verkauf, den Vertrieb oder andere Formen der Weitergabe selbst.“* Diese Definition gilt nicht nur für Lebensmittel und Futtermittel, sondern über § 30 Nr. 2 LFGB auch für Bedarfsgegenstände. Ob und inwieweit produktrechtliche Regelungen eingreifen, ist von der jeweiligen Sachverhaltskonstellation abhängig. Welche konkrete Rechtsgrundlage und damit auch welche Definition des „Inverkehrbringens“ Anwendung findet, ist von den jeweils zuständigen Behörden anhand des konkreten Sachverhalts zu prüfen und zu entscheiden.

¹⁵ Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2022 („Blue Guide“), ABl. C 247, S. 1.

c) Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts

Bereits bei „*erstmaliger Verwendung*“ oder dem „*ersten Inverkehrbringen*“ muss die natürliche oder juristische Person, die die Stoffe oder Gegenstände erstmalig verwendet oder erstmalig in Verkehr bringt, dafür sorgen, dass der Stoff oder Gegenstand den Anforderungen des **Chemikalien- und Produktrechts** genügt.

Dies umfasst die **aktive Vorprüfung** der Einhaltung aller einschlägigen europäischen und nationalen Regelungen für Chemikalien und Produkte, insbesondere die Vorgaben der REACH-VO. Relevant sind vor allem die Registrierungspflicht nach Art. 7 Absatz 1 REACH-VO und die in Artikel 31 ff. REACH-VO geregelten Informationspflichten als auch die Einhaltung der Verbote und Beschränkungen in Anhang XIV und XVII der REACH-VO. Neben den Anforderungen der REACH-VO sind die für das jeweilige Produkt geltenden Produktnormen einzuhalten, die sich vornehmlich aus dem nationalen Chemikalienrecht (z.B. die sich aus Artikel 9 Abs. 2 AbfRRL i.V.m. Art. 33 Abs. 1 REACH-VO ergebende Informationspflicht des Lieferanten, die in § 16 f Absatz 1 Satz 1 ChemG umgesetzt ist, der europäischen Bauproduktenverordnung¹⁶, dem zugehörigen Bauproduktengesetz¹⁷ (BauPG) und ganz allgemein dem Produktsicherheitsgesetz¹⁸ (ProdSG) ergeben. Darüber hinaus sind insbesondere die Vorgaben der CLP-Verordnung¹⁹ zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung zu beachten. Hinzutreten können darüber hinaus auch DIN-Normen²⁰, die die technische Ausgestaltung von Produkten konkretisieren.

d) Adressaten

Verpflichtet sind natürliche oder juristische Personen, die das erstmalige Inverkehrbringen oder die erstmalige Verwendung der vormaligen Abfälle vornehmen oder vornehmen lassen

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates 188 (sog. EU-Bauproduktenverordnung), ABl. L 88, S. 5.

¹⁷ Bauproduktengesetz (BauPG) vom 5. Dezember 2012, BGBl. I S. 2449.

¹⁸ Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz – ProdSG) vom 27. Juli 2021, BGBl. I S. 3146, 3147.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. EU L 353 S. 1, ber. 2011 L 16 S. 1, 2015 L 94 S. 9, 2016 L 349 S. 1, 2018 L 190 S. 20, 2019 L 55 S. 18, 2019 L 117 S. 8.

²⁰ Vgl. dazu auch die Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der

(Drittbeauftragung). In der Regel werden diese Handlungen vom vormaligen Abfallbesitzer, unter dessen Sachherrschaft sich der (ehemalige) Abfall zu einem Produkt wandelt oder dem Abfallerzeuger selbst vorgenommen (s. § 3 Absatz 8 bzw. 9 KrWG). Erfasst sind aber auch die Drittbeauftragten des vormaligen Abfallbesitzers und des Abfallerzeugers. Diese Personen werden damit zugleich Adressaten der Verpflichtung des § 7a KrWG (**Doppelte Pflichtenstellung**) und haben die Einhaltung der Anforderungen des Chemikalien- und des Produktrechts sicher zu stellen.

e) Reichweite der „Sicherstellungspflicht“

Von Erstverwendern und Erstinverkehrbringern verlangt die Regelung des § 7a KrWG, „**dafür zu sorgen**“, dass die Stoffe und Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts „**genügen**“. Nach dem Sinn und Zweck der Regelung sind Erstverwender und Erstinverkehrbringer verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die bestehenden Regelungen des Chemikalien- und Produktrechts durch die Stoffe und Gegenstände erfüllt werden können. Dies umfasst insbesondere die Prüfung, ob eine Registrierung nach der REACH-VO erforderlich ist sowie die Prüfung, welche technischen Normen und Spezifikationen für den Stoff oder Gegenstand einzuhalten sind. Geschuldet ist in diesem Zusammenhang ein **aktives und zielgerichtetes Verhalten** der **Informationsbeschaffung**, der **Wissensermittlung** über die betreffenden Stoffe und Gegenstände, auf dessen Basis die Einhaltung der entsprechenden chemikalien- und produktrechtlichen Regelungen sondiert und einer ersten Prüfung unterzogen werden kann. Dagegen verweist § 7a KrWG auf das Chemikalien- und Produktrecht, soweit es um ggf. notwendige Maßnahmen geht.

Insoweit ist festzustellen, dass § 7a KrWG zwar ein **aktives Tätigwerden** der pflichtigen Personen zum Zwecke der Einhaltung der Vorgaben des Chemikalien- /Produktrechts verlangt, nicht aber bereits den Eintritt des Erfolges in Gestalt der Einhaltung aller chemikalien- und produktrechtlichen Anforderungen.

Nach dem Verständnis der neuen Grundpflicht als „**Nahtstelle**“ zwischen Abfallrecht und Chemikalien- /Produktrecht ist eine **abschließende Prüfung** der Erfüllung der Vorgaben der ermittelten einschlägigen Regelungen **dem Rechtsregime des Chemikalien- und Produktrechts selbst vorbehalten**. Es würde die Reichweite des Abfallrechts überspannen, § 7a KrWG mit einer

Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 316 S. 12.

immanenten Prüfung produkt- und chemikalienrechtlicher Regelungen im Abfallrecht aufzuladen. Die Folge wäre eine Doppelung der Prüfung, die zu doppelten Behördenzuständigkeiten und potentiell widersprüchlichen Ergebnissen in der Auslegung der Regelungen im
Verwaltungsverfahren führen könnte. Ziel der Änderungsrichtlinie EU/851/2018 ist es, zur Erreichung möglichst schadstofffreier Materialkreisläufe, beide Rechtsregime besser aufeinander abzustimmen (so EG 38). Insofern ist die Regelung in § 7a KrWG auch im Kontext mit der Einrichtung der ECHA-Datenbank²¹ nach Art. 9 Absatz 2 AbfRRL zu sehen.

f) Vollzug

Es handelt sich bei § 7a KrWG aufgrund des inhaltlichen Bezugs zum Chemikalien- und Produktrecht um eine **formal abfallrechtliche Regelung mit fachübergreifendem Charakter**, für die auch die abfallrechtlichen Überwachungsvorschriften (§ 47 KrWG) gelten. Die Bestimmung der zuständigen Behörden liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Länder. Damit ist es Entscheidung der Länder, ob die Zuständigkeit für den Vollzug des § 7a KrWG bei einer Abfallbehörde oder bei einer anderweitigen Fachbehörde angesiedelt wird.

3. Zusammenfassung

Die in § 7a KrWG neu eingeführte Grundpflicht stärkt die Nahtstelle zwischen Abfallrecht und Chemikalien-/Produktrecht. Die Prüfung und Einhaltung der Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts war bereits nach geltendem Kreislaufwirtschaftsrecht Voraussetzung für das Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft. Mit der neuen „Sicherstellungspflicht“ wird der Übergang zwischen Abfall- und Chemikalien-/Produktrecht weiter konkretisiert, insbesondere durch die Aufnahme der Voraussetzung des „erstmaligen Verwendens“ und „erstmaligen Inverkehrbringens“ und die konkrete Zuordnung an Adressaten. Die Neuregelung kann insofern einen Beitrag zur Verbesserung des Zusammenspiels von Abfall- und Chemikalien-/Produktrechts leisten.

²¹ S. ECHA-Datenbank „SCIP“ zu Art. 9 Absatz 2 AbfRRL, <https://echa.europa.eu/de/scip>