

**26.04.24****Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung der Freisetzung von Kunststoffgranulat zur Verringerung der Umweltverschmutzung durch Mikroplastik****COM(2023) 645 final; Ratsdok. 14248/23**

Der Bundesrat hat in seiner 1043. Sitzung am 26. April 2024 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel des Verordnungsvorschlags, die Freisetzung von Kunststoffgranulat in die Umwelt zu verringern, der Umweltverschmutzung durch Mikroplastik zu begegnen und damit die Ziele des europäischen Grünen Deals zu unterstützen.
2. Der Bundesrat bittet um Präzisierung der Begriffsbestimmung „Kunststoffgranulat“ in Artikel 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags und schlägt vor, diese als „eine kleine Masse aus Kunststoffen im Sinne des Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 vom 5. Juni 2019 mit relativ gleichmäßigen Abmessungen in einer bestimmten Charge, die als Ausgangsmaterial für die Herstellung von Kunststoffherzeugnissen verwendet wird“ zu definieren.
3. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass Frachtführer besondere Sorgfaltspflichten bezüglich des Transports und der Verladung von Plastikgranulat zu treffen haben (Artikel 3 Absatz 1, Anlage III). Die genannten Pflichten bei der Verladung obliegen jedoch nicht den Frachtführern, sondern dem verladenden Unternehmen. Die materiellen Regelungen zu den Pflichten des Frachtführers während des Transports, beispielsweise das Mitführen von Besen und Schaufel,

lassen keine Verbesserung des Schutzes erkennen, führen jedoch zu einer Vorverlagerung des rechtswidrigen Verhaltens bei den Transportunternehmen. So besteht schon heute eine Haftung für eventuelle Schäden (zum Beispiel Verunreinigung eines Gewässers), die aus einer mangelhaften Ausstattung eines Fahrzeugs resultieren. In Zukunft würde aber auch dann schon ein Rechtsverstoß vorliegen, wenn bei einem Transport kein Schadensereignis auftritt, aber keine Schaufel mitgeführt wurde. Neben den besonderen Sorgfaltspflichten sollen zusätzliche Berichtspflichten (Artikel 3 Absatz 2 und 3) eingeführt werden. Der Bundesrat gibt daher zu bedenken, dass es einheitliches Ziel von EU, Bund und Ländern ist, die bürokratischen Anforderungen an Unternehmen, insbesondere im Gütertransport, zu senken, statt sie mittels neuer Sorgfaltspflichten und weiterer Berichtspflichten zu erhöhen.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich bei der weiteren Verhandlung für eine erneute Überprüfung der Notwendigkeit, den Anwendungsbereich der Verordnung auf Frachtführer zu erstrecken, einzusetzen. Bisher ist aus den Dokumenten nicht ersichtlich, dass der Transport des Plastikgranulats (in Abgrenzung zu der Verladung) eine besonders risikobehaftete Tätigkeit ist.
5. Sofern Frachtführer nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung herausgenommen werden, wird die Bundesregierung aufgefordert, sich bezüglich der Frachtführer um die Einführung einer quantitativen Schwelle des jährlichen Umgangs mit Plastikgranulat einzusetzen, ähnlich der Regelung der verarbeitenden Industrie in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags. Dies würde zumindest diejenigen Betriebe entlasten, die nur in geringem Umfang Kunststoffgranulat transportieren.
6. Der Bundesrat bittet um eine Klarstellung, worauf sich die Mengenschwelle von 1.000 Tonnen zur Abgrenzung von Klein- sowie Kleinstunternehmen einerseits und mittleren sowie großen Unternehmen andererseits bezieht beziehungsweise um eine Korrektur der vorgesehenen Regelung. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ausschließlich eine auf die jeweilige Betriebsstätte bezogene Mengenschwelle eine sachgerechte Bezugsgröße sein kann, da sich das jeweilige Gefährdungspotential nach dieser richtet. Daher sollte allerdings auch klargestellt sein, dass die Mengenschwelle je Betriebsstätte gilt und insofern für verschiedene Betriebsstätten des gleichen Unternehmens aus dem

hier gegenständlichen Verordnungsvorschlag verschiedene Pflichten entsprechend der jeweiligen Größenklasse resultieren.

7. Der Bundesrat gibt dabei zu bedenken, dass die kunststoffverarbeitende Industrie von mittelständischen Unternehmen geprägt ist. Diese sehen sich bereits heute einer erheblichen bürokratischen Belastung ausgesetzt, die durch die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verstärkt wird. Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, die Anforderungen an die obligatorische Zertifizierung für mittlere Unternehmen zu reduzieren (Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags). Er regt an, den vorgesehenen Schwellenwert von 1 000 Tonnen Kunststoffgranulat im Kalenderjahr adäquat anzuheben sowie den auf vier Jahre festgesetzten Gültigkeitszeitraum der Zertifikate angemessen zu verlängern.
8. Der Bundesrat hält auf Grund des betrieblichen Aufwands insbesondere für KMU ein Impact Assessment, das den Aufwand für KMU dem zu erreichenden Nutzen gegenüberstellt, für erforderlich.
9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Schaffung eines öffentlichen Registers alleine keinen Mehrwert für die Vermeidung der Freisetzung von Kunststoffgranulat hat. Aufgrund der Vielzahl an möglichen Eintragungspfaden in die Umwelt bietet ein derartiges öffentliches Register keine größere Rechtssicherheit oder Hilfestellung bei der Ursachenprüfung durch die zuständigen Behörden. Ebenso gibt es andere Eintragungspfade von Kunststoffen in die Umwelt, die noch ein höheres Gefährdungspotential zum Beispiel hinsichtlich der Aufnahme mit der Nahrung haben, als Unternehmen, welche mit Kunststoffgranulaten arbeiten. Der Bundesrat weist darauf hin, dass bereits mit der Verordnung (EU) 2023/2055 zur Änderung der Verordnung (EG) 1907/2006 entsprechende Meldepflichten für Unternehmen, welche mit synthetischen Polymerepartikeln in Form von Granulaten, Flocken und Pulvern umgehen, geschaffen wurden (vergleiche Eintrag Nr. 78 des Anhangs XVII der Verordnung (EG) 1907/2006). Notwendige Konkretisierungen der Meldepflichten nach der Verordnung (EG) 1907/2006 sollten an der dortigen Stelle erfolgen und nicht durch neue Meldepflichten in anderen Rechtsverordnungen ergänzt werden.

10. Der Bundesrat hält die Regelungen zu verpflichtenden Umweltinspektionen für redundant und spricht sich deshalb für eine Streichung von Artikel 8 Absatz 1 Satz 2 des vorliegenden Verordnungsvorschlags aus. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, Wirtschaftsteilnehmer (Anlagenbetreiber) zu verpflichten, Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Freisetzung in Risikobewertungsplänen zu entwickeln und umzusetzen. Zudem müssen sie die Erfüllung der Anforderungen regelmäßig durch eine Zertifizierungsstelle prüfen und nachweisen lassen. Artikel 5 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags fordert, dass die Zertifizierungsstelle hierfür Vor-Ort-Kontrollen durchführt, um sicherzustellen, dass alle Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Damit besteht kein Erfordernis mehr für die in Artikel 8 Absatz 1 Satz 2 geforderten risikobasierten Umweltinspektionen. Es sind keine Prüffragen einer solchen Inspektion ersichtlich, die nicht bereits durch die Zertifizierungsstelle kontrolliert würden. Somit entstehen Prüfredundanzen und unnötige Mehraufwände für den behördlichen Vollzug.
  
11. Im Zusammenhang mit der Zertifizierung von Unternehmensstandorten bittet der Bundesrat um Prüfung, ob analog zur Regelung in Artikel 6 für EMAS-zertifizierte Standorte gleiches auch für das Zertifizierungssystem nach EN ISO 14001 eingeführt werden könnte. Insbesondere Unternehmen, welche international agieren, sind eher nach der internationalen Norm zertifiziert.
  
12. Ziel des Verordnungsvorschlags ist die Vermeidung der Freisetzung von Kunststoffgranulat in die Umwelt. Die Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen wird nach Artikel 9 des Verordnungsvorschlags jedoch nur für Vorfälle und Unfälle formuliert, in denen eine zufällige oder unbeabsichtigte Freisetzung von Kunststoffgranulat in die Umwelt erfolgt. Freisetzungen von Kunststoffgranulat können nicht nur aus einzelnen Vorfällen oder Unfällen resultieren, sondern auch indem regelmäßig nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung der Freisetzungen sachgerecht umgesetzt werden. Auch für diese Fälle sollten behördlicherseits entsprechende Anordnungsbefugnisse geschaffen werden. Auch ist zu konkretisieren, was unter der Begrenzung gesundheitlicher oder ökologischer Folgen gemeint ist und wann mit erheblichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu rechnen ist, die sich sogar auf diese in anderen Mitgliedstaaten auswirkt. Hilfsweise sollte in der Verordnung eine Anlage mit Beispielen entsprechender Gefahren und darauf abgestimmte

Maßnahmen (zum Beispiel Eindämmen, Absammeln, Bodenaustausch in Abhängigkeit der jeweiligen Bodennutzung etc.) ergänzt werden.

13. Der Bundesrat stellt fest, dass nach Artikel 11 Absatz 1 durch die Mitgliedstaaten zuständige Behörden für die Anwendung und Durchsetzung dieser Verordnung zu benennen sind. Nach Artikel 8 Absatz 1 haben die zuständigen Behörden zu überprüfen, ob die Frachtführer die in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen erfüllen.
14. Dadurch entstehen behördenseitig neue Aufgaben, für die Verwaltungsstrukturen aufzubauen und mit Personal- und Sachmitteln auszustatten sind. Soweit es die Vorgaben für Frachtführer betrifft, umfasst dies im Wesentlichen
  - a) die Entgegennahme der Unterrichtungen nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 sowie gegebenenfalls den Aufbau sowie das Vorhalten und Führen eines öffentlichen Registers für diese Informationen,
  - b) die Überprüfung der Einhaltung der Pflichten während der Beförderung durch Unterwegskontrollen im Straßen-, Schienen-, Binnenschiff- und Seeverkehr sowie
  - c) die Durchführung von Betriebskontrollen hinsichtlich der unternehmensbezogenen Pflichten bei Frachtführern mit Betriebssitz im Bezirk der zuständigen Behörde.
15. Da Transporte regelmäßig länderübergreifend erfolgen und der Umsetzungsaufwand bei den Ländern erheblich wäre, fordert der Bundesrat, dass die Bundesregierung für die Anwendung und Durchsetzung der Verordnung, soweit es die Vorgaben für Frachtführer betrifft, Behörden auf Bundesebene bestimmt.
16. Der Bundesrat hält die in Artikel 14 Absatz 4 Satz 2 vorgesehene Ermöglichung eines kostenfreien Zugangs zu behördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren nicht für sinnvoll. Sowohl für behördliche Widerspruchsverfahren als auch verwaltungsgerichtliche Verfahren werden in der Bundesrepublik Deutschland bei Unterliegen grundsätzlich Kosten erhoben (vergleiche § 80 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, § 154 der Verwaltungsgerichtsordnung, ebenso in anderen Prozessordnungen wie § 91 der Zivilprozessordnung). Eine generelle Kostenfreiheit ist abzulehnen, da diese dazu führen kann, dass staatliche Gerichte beziehungsweise die sonstigen zur Entscheidung berufenen öffentlichen

Stellen mit von vornherein unbegründeten Rechtsbehelfen überfrachtet werden. In Artikel 14 Absatz 4 Satz 2 des Verordnungsvorschlags sollten die Wörter „kostenlos beziehungsweise“ daher gestrichen und aus sprachlichen Gründen durch das Wort „sollen“ ersetzt werden.

17. a) In Artikel 15 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags ist klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten gegenüber juristischen Personen keine Kriminalstrafen in Form von Geldstrafen vorzusehen haben. Nach Absatz 2 Satz 1 umfassen die in Absatz 1 des Artikel 15 genannten Sanktionen – nach der deutschen Übersetzung – „Geldstrafen“ (auch) gegenüber juristischen Personen, während Absatz 2 Satz 2 und 3 lediglich von „Geldbußen“ sprechen.

Eine Verpflichtung zur Statuierung von Geldstrafen gegenüber juristischen Personen widerspräche dem bisherigen Regelungsansatz des europäischen Gesetzgebers, der den Mitgliedstaaten – aufgrund der unterschiedlichen Regelungssysteme – bislang stets die Bewehrung als Geldstrafe oder (wahlweise) Geldbuße freigestellt hat. Eine Kriminalstrafe gegenüber juristischen Personen ist im geltenden deutschen Strafrecht nicht vorgesehen. Entscheidend muss allein sein, dass auch auf der Grundlage des deutschen Sanktionenrechts und der darin vorgesehenen Geldbuße gegenüber juristischen Personen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen möglich sind.

- b) Daneben besteht auch kein Anlass dafür, den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Bemessung der Geldstrafe für natürliche Personen zu machen, wie dies in Artikel 15 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Verordnungsvorschlags vorgesehen ist. Danach ist die Geldstrafe/Geldbuße proportional zum Einkommen zu bemessen und die Höhe so zu berechnen, dass sie der für den Verstoß verantwortliche Person wirksam den aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Nutzen entzieht. Demgegenüber ist – im Einklang mit den bisherigen Regelungen des europäischen Rechts – daran festzuhalten, dass für die Bemessung der Geldstrafe verschiedene Modelle denkbar und in den Mitgliedstaaten auch rechtlich vorgesehen sind, die den Strafzwecken gleichermaßen ausreichend Rechnung tragen. Für weitergehende Vorgaben seitens der EU gibt es keinen Grund.

Hinzu kommt, dass die Höhe der Geldstrafe derart berechnet werden soll, dass sie zugleich der Vermögensabschöpfung dient. Wie das deutsche Straf-

recht differenziert auch das europäische Recht – aus gutem Grund – zwischen der Strafe auf der einen Seite und der Vermögensabschöpfung (Einzahlung der Taterträge) auf der anderen Seite. Diese Trennung würde durch den Verordnungsvorschlag in Frage gestellt, obwohl sie sich als sachgerecht erwiesen hat. Der Aspekt der Gewinnerzielung und Nutzziehung ist nämlich für das Unrecht der Tat und die Schuld des Täters nur ein Faktor von vielen anderen, die für die Straffindung zu berücksichtigen ist. Es widerspricht daher den Anforderungen an eine gerechte Strafe, diese maßgeblich an dem Aspekt der Nutzziehung auszurichten. Die Trennung zwischen Strafe und Vermögensabschöpfung führt auch zu einem Mehr an Transparenz in der Strafzumessung und stärkt zudem die Position derer, die durch eine Straftat einen Schaden erlitten haben. Von ihr abzurücken besteht kein Anlass.

18. Der Bundesrat spricht sich gegen die Schadensersatzpflicht für Behörden aus und empfiehlt daher, Artikel 16 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags entsprechend anzupassen. Weder ist die Behörde für eine Freisetzung verantwortlich noch hat sie die Möglichkeiten, eine solche vollständig auszuschließen. Lediglich der Wirtschaftsteilnehmer (beziehungsweise Frachtführer) hat die Kontrolle über tatsächliche organisatorische und betriebliche Abläufe und ist somit Verursacher von Freisetzungen. Eine Übertragung der Schadensersatzpflicht entbindet den Verursacher zudem potentiell von dem Erfordernis einer anforderungsgerechten Handhabung von Kunststoffgranulaten.
19. Der Bundesrat spricht sich ebenfalls dafür aus, die Behörden von der vorgesehenen Regelung zur Sammelklage in Artikel 16 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags auszunehmen. Die Schadensersatzpflicht in Artikel 16 Absatz 1 in Kombination mit der Beweislastumkehr in Artikel 16 Absatz 4 sowie in Kombination mit den Sammelklagen in Artikel 16 Absatz 2 – auch gegen die zuständigen Behörden – würden die Behörden stark beanspruchen und einen hohen Personalbedarf nach sich ziehen.
20. Der Bundesrat hält die vorgesehenen Regelungen zur Beweislastumkehr in Artikel 16 Absatz 4 des vorliegenden Verordnungsvorschlags für bedenklich und insbesondere für Behörden mit ihren umfassenden Zuständigkeitsbereichen für nicht praktikabel. Sofern, wie im Verordnungsvorschlag formuliert, ein Schadensersatzanspruch lediglich durch vermutete Kausalzusammenhänge be-

gründet werden kann, kann dieser (vermutete) Kausalzusammenhang faktisch nicht mehr widerlegt werden. Inwiefern dann der Ausschluss einer solchen Kausalität bewiesen werden soll, ist unklar. Insbesondere bei den hier unterstellten Wirkpfaden und Wirkmechanismen sowie Zeiträumen (Aufnahme von Schadstoffen über die Nahrungskette) erscheint ein Gegenbeweis unmöglich. Auch da Eintragspfade (und damit Wirkungspfade) außerhalb des Regelungsgebietes dieser Verordnung bestehen (Freisetzung von Makroplastik aus anderen Bereichen) kann eine einzelfallbezogene Kausalität nicht überprüft werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich für eine Anpassung von Artikel 16 Absatz 4 einzusetzen.

21. Soweit an Artikel 16 des Verordnungsvorschlags festgehalten wird, ist aus Sicht des Bundesrates zu kritisieren, dass die Regelung in Artikel 16 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags zur Verjährung von Schadensersatzansprüchen keine absolute Höchstfrist vorsieht. Eine solche ist elementarer Bestandteil etwa des deutschen Verjährungsrechts und findet ihre legitime Daseinsberechtigung in Gedanken der Rechtssicherheit, dem Rechtsfrieden und der im Laufe der Jahre zunehmend schwieriger werdenden Beweislage. Artikel 16 Absatz 5 Satz 2 des Verordnungsvorschlags knüpft jedoch den Beginn der Verjährungsfrist zwingend an ein subjektives Moment der geschädigten Person („weiß oder nach vernünftigem Ermessen wissen müsste, dass sie (...) Schaden genommen hat“). Liegt diese subjektive Voraussetzung nicht vor, kann dies dazu führen, dass der Schadensersatzanspruch nie verjährt.

Dies würde einen erheblichen Bruch (zumindest) mit der deutschen Verjährungsdogmatik bedeuten, da § 199 Absatz 2, 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) für alle Arten von Schadensersatzansprüchen absolute Verjährungshöchstfristen vorsieht, die von einem subjektiven Element unabhängig sind. Zudem ist auch keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, nach Kenntnis von dem Anspruch noch eine Frist von fünf Jahren für die Klageerhebung vorzusehen.

Der Bundesrat fordert daher, den Mitgliedstaaten ausdrücklich zu gestatten, auch die Regelungen des nationalen Verjährungsrechts vorzusehen.

22. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.