

Sonderbericht

Das Verursacherprinzip:

uneinheitliche Anwendung im Rahmen der
umweltpolitischen Strategien und Maßnahmen
der EU



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	01 - 14
Die Ursprünge des Verursacherprinzips	03 - 05
Das Verursacherprinzip in der EU	06 - 14
Strategischer Rahmen	06 - 09
EU-Finanzierung	10 - 14
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15 - 18
Bemerkungen	19 - 68
Das Verursacherprinzip bildet die Grundlage der Umweltgesetzgebung der EU	19 - 41
Das Verursacherprinzip gilt für die umweltschädlichsten Anlagen, doch die gesellschaftlichen Kosten der Restverschmutzung bleiben hoch	20 - 25
Im Abfallrecht spiegelt sich das Verursacherprinzip zwar wider, es wird jedoch nicht sichergestellt, dass die Verursacher die gesamten Kosten der Verschmutzung tragen	26 - 31
Die Verursacher tragen nicht die vollen Kosten der Wasserverschmutzung	32 - 38
Kein allgemeiner EU-Rechtsrahmen zum Schutz vor Bodenverschmutzung	39 - 41
Mit dem Aktionsplan der Kommission zur Verbesserung der Funktionsweise der Umwelthaftungsrichtlinie wurden die erwarteten Ergebnisse nicht erreicht	42 - 62
Im Anschluss an die Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie nahm die Kommission einen Aktionsplan an, um die festgestellten Lücken zu schließen	43 - 48
Wichtige Begriffe der Umwelthaftungsrichtlinie sind nach wie vor nicht definiert	49 - 55
Einige Mitgliedstaaten verpflichten Industrieunternehmen, sich gegen Umweltrisiken zu versichern	56 - 62
Die EU hat Projekte zur Umweltsanierung finanziert	63 - 68
EU-Mittel wurden eingesetzt, um Altlasten zu beseitigen	65 - 66

EU-Mittel kamen auch zum Einsatz, wenn die nationalen Behörden die Umweltvorschriften nicht durchgesetzt und den Verursachern nicht die Kosten auferlegt hatten 67

Fehlende Deckungsvorsorge für Umwelthaftung erhöht das Risiko, dass die Steuerzahler die Kosten tragen 68

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 69 - 74

Anhang

Anhang I – Wirtschaftszweige, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Das Verursacherprinzip gehört zu den wichtigsten Grundsätzen der Umweltpolitik der Europäischen Union (EU). Die Anwendung dieses Prinzips bedeutet, dass die Verursacher von Umweltschäden die entsprechenden Kosten tragen, einschließlich der Kosten für Maßnahmen zur Verhütung, Verminderung und Beseitigung von Verschmutzung sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten. Durch die Anwendung dieses Prinzips erhalten die Verursacher einen Anreiz, Umweltschäden zu vermeiden, und werden für die von ihnen verursachte Verschmutzung zur Verantwortung gezogen. Auch die Sanierungskosten werden vom Verursacher und nicht vom Steuerzahler getragen.

II In diesem Bericht geht es schwerpunktmäßig um die Frage, ob das Prinzip in folgenden vier Bereichen der Umweltpolitik der EU ordnungsgemäß angewandt wurde: Verschmutzung durch die Industrie, Abfall, Wasser und Boden. Der Hof prüfte, ob die Maßnahmen der Kommission im Zusammenhang mit der Umwelthaftungsrichtlinie zur Regulierung von Umweltschäden aus wirtschaftlichen Tätigkeiten zu Ergebnissen geführt haben. Ferner prüfte er, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten den Haushalt der Union davor geschützt haben, für Ausgaben herangezogen zu werden, die die Verursacher hätten tragen müssen. Im Zeitraum 2014-2020 beliefen sich die geplanten Haushaltsmittel der EU für Projekte, die speziell auf den Umweltschutz ausgerichtet waren, im Rahmen der Kohäsionspolitik und des LIFE-Programms auf rund 29 Milliarden Euro. Der Hof untersuchte die Ausgaben und Maßnahmen der EU im Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020.

III Der Hof hat beschlossen, dieses Thema zu prüfen, weil

- o Umweltverschmutzung erhebliche Kosten für die Gesellschaft verursacht und das Thema ein zentrales Anliegen der Unionsbürger ist;
- o das Verursacherprinzip ein zentrales Instrument ist, um Europas Umweltziele auf effiziente und faire Weise zu erreichen;
- o in diesem Bericht Möglichkeiten für eine bessere Einbeziehung des Verursacherprinzips in die künftige Umweltgesetzgebung und in die Finanzierung von Projekten zur Umweltsanierung durch die EU aufgezeigt werden können;
- o die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Hofes auch für die Prüfung der gesamten Umweltgesetzgebung durch das Parlament und den Rat und die von

der Kommission bis 2023 abzuschließende Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie relevant sind.

IV Insgesamt stellte der Hof fest, dass das Verursacherprinzip im Rahmen der wichtigsten umweltpolitischen Strategien der EU in unterschiedlichem Maße zur Geltung kommt und angewandt wird und dass sein Anwendungsbereich und seine Anwendung unvollständig sind. Was die Umwelthaftung anbelangt, so wurden durch die Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie zentrale Schwachstellen wie Unklarheiten bei wesentlichen Begriffen und Definitionen und fehlende Deckungsvorsorge bei Insolvenz nicht beseitigt. Bisweilen werden aus dem EU-Haushalt Sanierungsmaßnahmen finanziert, für die gemäß dem Verursacherprinzip die Verursacher hätten aufkommen müssen.

V Der Hof empfiehlt der Kommission,

- den Spielraum für eine stärkere Einbeziehung des Verursacherprinzips in das Umweltrecht zu bewerten;
- eine verstärkte Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in Erwägung zu ziehen;
- dafür zu sorgen, dass EU-Mittel nicht zur Finanzierung von Projekten verwendet werden, die vom Verursacher finanziert werden sollten.

Einleitung

01 Die Umweltpolitik der Europäischen Union (EU) zielt darauf ab, dass alle Unionsbürger in einer gesunden Umwelt leben, in der die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaftet werden und die biologische Vielfalt geschützt wird¹. In den letzten Jahrzehnten ist die Schadstoffbelastung von Luft, Gewässern und Böden spürbar zurückgegangen², doch stellen Verschmutzung und Umweltschäden nach wie vor eine große Herausforderung dar.

02 EU-weit müssen 26 % der Grundwasserkörper noch einen "guten chemischen Zustand" erreichen, und etwa 60 % der Oberflächengewässer (Flüsse, Seen sowie Übergangs- und Küstengewässer) befinden sich nicht in einem guten chemischen und ökologischen Zustand³. In der EU gibt es etwa 2,8 Millionen Standorte, die potenziell kontaminiert sind, vor allem durch industrielle Tätigkeiten und Abfallentsorgung⁴. Die Luftverschmutzung, das größte umweltbedingte Gesundheitsrisiko in der EU, schädigt auch die Vegetation und die Ökosysteme⁵.

Die Ursprünge des Verursacherprinzips

03 Das Verursacherprinzip wurde erstmals 1972 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eingeführt⁶. Gemäß diesem Prinzip sollten die Kosten für die Durchführung der von den Behörden eingeführten Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Umwelt in einem akzeptablen Zustand befindet, vom Verursacher getragen werden. Politische Entscheidungsträger können dieses Prinzip nutzen, um die Umweltverschmutzung einzudämmen und die Umwelt zu

¹ Auf der Grundlage der im [Allgemeinen Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020](#) dargelegten Vision.

² [Allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020, "Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten"](#), S. 14.

³ [EUA, EEA 2018 Water Assessment](#).

⁴ [EUA, Contamination from local sources, 2020](#).

⁵ [EUA, Air quality in Europe, 2019](#).

⁶ [OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, 2020](#).

sanieren. Durch die Anwendung dieses Prinzips erhalten die Verursacher einen Anreiz, Umweltschäden zu vermeiden, und werden für die von ihnen verursachte Verschmutzung zur Verantwortung gezogen. Auch die Kosten der Verschmutzung werden vom Verursacher und nicht vom Steuerzahler getragen. Wirtschaftlich gesehen handelt es sich dabei um die "Internalisierung" von "negativen externen Umwelteffekten". Wenn die Kosten der Verschmutzung dem Verursacher in Rechnung gestellt werden, erhöht sich der Preis für Güter und Dienstleistungen um diese Kosten. Die Präferenz der Verbraucher für niedrigere Preise wird somit ein Anreiz für die Hersteller sein, weniger umweltschädliche Produkte zu vermarkten⁷.

04 Seit 1972 hat das Verursacherprinzip nach und nach eine immer breitere Anwendung gefunden (*Abbildung 1*)⁸. Bei diesem Prinzip ging es zunächst ausschließlich um die Kosten für die Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung. Später erfuhr es jedoch eine Erweiterung um die Kosten der Maßnahmen, die die Behörden zur Eindämmung von Schadstoffemissionen ergriffen haben. Eine weitere Ausweitung des Prinzips betraf die Umwelthaftung: Die Verursacher sollten für die von ihnen verursachten Umweltschäden aufkommen, und zwar auch dann, wenn bei der Verschmutzung, die zu dem Schaden führte, die gesetzlichen Grenzwerte nicht überschritten wurden (sogenannte "zulässige Restverschmutzung") oder wenn sie unfallbedingt war⁹.

⁷ Jans, Jan H. und Vedder, Hans H. B., "European Environmental Law", 2008.

⁸ OECD, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OECD, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

Abbildung 1 – Ausweitung der Anwendung des Verursacherprinzips



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

05 1992 wurde das Verursacherprinzip in der Erklärung der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (allgemein bekannt als "Rio-Erklärung" oder "Rio-Deklaration"¹⁰) als einer von 27 Grundsätzen für die künftige nachhaltige Entwicklung genannt.

Das Verursacherprinzip in der EU

Strategischer Rahmen

06 Das Verursacherprinzip bildet die Grundlage der Umweltpolitik der EU. In Artikel 191 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹ heißt es: *"Die Umweltpolitik der Union [...] beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip."* Die Unionsgesetzgeber sind nicht an diesen Grundsatz gebunden, wenn sie EU-Rechtsvorschriften in anderen Bereichen als dem der Umwelt – beispielsweise in den

¹⁰ UNCED, Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, 1992.

¹¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Bereichen Verkehr, Fischerei oder Landwirtschaft – erlassen, selbst wenn diese Vorschriften erhebliche Umweltauswirkungen haben könnten.

07 Für die Ausarbeitung von Vorschlägen für Umweltvorschriften – bei denen das Verursacherprinzip zum Tragen kommen muss – ist die Europäische Kommission zuständig, während die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der EU-Richtlinien und -Verordnungen im Umweltbereich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Wie aus **Abbildung 2** ersichtlich, verfügen die Gesetzgeber auf EU- und einzelstaatlicher Ebene über verschiedene Instrumente für die Anwendung des Verursacherprinzips.

Abbildung 2 – Instrumente für die Anwendung des Verursacherprinzips



Vorschriften und Überwachung

- Genehmigungsverfahren
- Verbote
- Emissionsgrenzwerte
- Verwaltungsrechtliche Anordnungen und Sanktionen

zielen darauf ab, die Verschmutzung an der Quelle zu reduzieren, indem Umweltnormen festgelegt, im Sinne der Risikominderung Systeme zur Kontrolle und Überwachung der Verschmutzung vorgeschrieben, bestimmte Tätigkeiten verboten und die Emissionen bestimmter Schadstoffe begrenzt werden. Das Verursacherprinzip wird angewendet, weil der Verursacher die Compliance-Kosten tragen muss.



Marktgestützte Instrumente

- Subventionen/Einspeisetarife
- Steuern, Abgaben, Gebühren
- Handelsfähige Zertifikate und Quoten
- Haftungsregelungen

sind darauf ausgerichtet, Umweltziele auf flexible Weise zu erreichen. Finanzielle Anreize oder Negativanreize werden genutzt, um das Verhalten der Verursacher zu beeinflussen, indem Umweltkosten und Nutzeffekte für die Umwelt in das Budget von Haushalten und Unternehmen einbezogen werden. Nicht alle marktgestützten Instrumente können auf EU-Ebene eingeführt werden. Insbesondere der Bereich der Besteuerung fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.



Auf Freiwilligkeit beruhende Ansätze

- Freiwillige Vereinbarungen
- Umweltmanagementsysteme (z. B. ISO 14001)
- Kennzeichnungen (z. B. Umweltzeichen, Energieetikett)

können zur Förderung von Produkten oder Unternehmen beitragen, die weniger Verschmutzung verursachen. Beispielsweise können die Verbraucher Produkte bevorzugen, die das EU-Umweltzeichen ("Ecolabel") tragen, wodurch die Unternehmen Anreize zur Herstellung weniger umweltschädlicher Produkte erhalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof in Anlehnung an das Dokument [Principles of EU Environmental Law – The Polluter Pays Principle](#) der Europäischen Kommission.

08 Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben die Unionsgesetzgeber ein breites Spektrum an Umweltvorschriften verabschiedet. Sie betreffen Umweltbelange in Bereichen wie biologische Vielfalt, Forstwirtschaft, Boden- und Landnutzung, Wasser und Luft. Andere zielen speziell auf Verschmutzungsquellen wie Chemikalien, die Verschmutzung durch die Industrie und die Abfallbewirtschaftung ab. Zu den

einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften, bei denen das Verursacherprinzip zum Tragen kommt, gehören folgende:

- [Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen](#). In ihr sind Emissionsgrenzwerte auf der Grundlage eines Genehmigungssystems für etwa 52 000 große Industrieanlagen in der EU festgelegt. Der Richtlinie liegt ein integrierter Ansatz zugrunde, d. h., bei der Erteilung von Genehmigungen muss die gesamte Umweltleistung einer Anlage berücksichtigt werden, was beispielsweise die Schadstoffemissionen, die Nutzung von Rohstoffen, die Energieeffizienz und die Sanierung des Standorts nach Stilllegung der Anlage umfasst.
- [Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle \(Abfallrahmenrichtlinie\)](#). Sie betrifft die Abfallbewirtschaftung. Weitere Rechtsvorschriften betreffen spezifische Fragen im Zusammenhang mit Abfall und bestimmte Abfallarten wie Verpackungsabfälle, Einwegkunststoff, Elektro- und Elektronikgeräte, Batterien und Akkumulatoren, Altfahrzeuge, Bergbauabfälle, Deponien und Abfallverbringung.
- [Richtlinie 2000/60/EG \(Wasserrahmenrichtlinie\)](#). Sie betrifft die Wasserpolitik, ebenso wie die mit ihr zusammenhängenden Richtlinien, darunter [Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser](#), [Richtlinie \(EU\) 2020/2184 \(Trinkwasserrichtlinie\)](#) und [Richtlinie 2007/60/EG \(Hochwasserrichtlinie\)](#). Weitere sektorspezifische Rechtsvorschriften betreffen die Wasserverschmutzung, wie die [Richtlinie 2009/128/EG über Pestizide](#) oder die [Richtlinie 91/676/EWG über Nitrat](#).
- [Richtlinie 2004/35/EG \(Umwelthaftungsrichtlinie\)](#). Mit ihr wurde ein EU-Rahmen für die Umwelthaftung geschaffen. Umwelthaftung bedeutet, dass Wirtschaftsakteure, die die Umwelt schädigen, für deren Sanierung aufkommen müssen und somit einen Anreiz erhalten, Schäden zu vermeiden. Nach der Umwelthaftungsrichtlinie ist der verantwortliche Betreiber verpflichtet, alle erforderlichen Sanierungsmaßnahmen auf eigene Kosten durchzuführen, wenn eine als riskant eingestufte Wirtschaftstätigkeit (siehe Anhang III der Umwelthaftungsrichtlinie) erhebliche Schädigungen des Bodens, der Gewässer und der biologischen Vielfalt verursacht. Bei wirtschaftlichen Tätigkeiten, die nicht als mit einem Risiko für die Umwelt verbunden gelten, einschließlich der Landwirtschaft, sind die Betreiber nach der Umwelthaftungsrichtlinie nur dann verpflichtet, die Schädigung der biologischen Vielfalt zu beheben, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt haben.
- [Richtlinie 2012/18/EU \(Seveso-Richtlinie\)](#). Sie gilt für Unternehmen, die gefährliche Chemikalien lagern, und zielt darauf ab, schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen zu verhindern.

- o [Richtlinie 2009/147/EG \(Vogelschutzrichtlinie\)](#) und [Richtlinie 92/43/EWG \(Habitat-Richtlinie\)](#), die als "Naturschutzrichtlinien" bezeichnet werden; sie bilden das Rückgrat der Biodiversitätspolitik der EU. Die Naturschutzrichtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten zum Schutz natürlicher Lebensräume. Die Mitgliedstaaten können hierfür EU-Mittel einsetzen. In der Habitat-Richtlinie heißt es ausdrücklich, dass in Bezug auf die Erhaltung der Natur das Verursacherprinzip nur in begrenztem Umfang Anwendung findet. Erhebliche Schäden an geschützten Arten und Lebensräumen fallen unter die Umwelthaftungsrichtlinie.

09 Es gibt keine einheitlichen EU-Rahmenvorschriften, die die Bodenverschmutzung betreffen. Allerdings gelten rund 35 Rechtsakte, strategische Instrumente und Finanzierungsinstrumente der EU als potenziell relevant für den Bodenschutz¹².

¹² Ecologic Institute, [Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States](#), 2017.

EU-Finanzierung

10 Umweltverschmutzung verursacht erhebliche Kosten für die Unionsbürger. Es gibt jedoch keine umfassende Bewertung der Gesamtkosten der Umweltverschmutzung für die Gesellschaft. In einer kürzlich im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie wurde geschätzt, dass die Nichteinhaltung der Anforderungen des EU-Umweltrechts pro Jahr etwa 55 Milliarden Euro an Kosten und entgangenen Vorteilen zur Folge hat¹³.

11 Ein erheblicher Teil des EU-Haushalts ist für die Verwirklichung der klima- und umweltbezogenen Ziele der EU bestimmt. Für den Zeitraum 2014-2020 hat sich die EU verpflichtet, mindestens 20 % ihrer gesamten Haushaltsmittel für den Klimaschutz auszugeben. Die EU integriert Umweltziele in viele ihrer Finanzierungsprogramme. So stufte die Kommission beispielsweise Ausgaben in Höhe von 66 Milliarden Euro im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und Ausgaben in Höhe von einer Milliarde Euro im Fischereibereich im Zeitraum 2014-2020 als Beiträge zur Wahrung der biologischen Vielfalt ein, obwohl aus einem aktuellen Bericht hervorgeht, dass diese Zahlen zu hoch angesetzt waren¹⁴.

12 Aus dem EU-Haushalt werden Projekte zur Sanierung verschmutzter Standorte und zum Umweltschutz hauptsächlich über die kohäsionspolitischen Fonds (d. h. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds) im Rahmen des breiten Themenbereichs "Umweltschutz und Ressourceneffizienz" und des LIFE-Programms (LIFE) unterstützt. Damit wird ein Beitrag zu den Kosten der Infrastruktur, die für die Abwasserbehandlung und die Abfallbewirtschaftung in bestimmten Mitgliedstaaten erforderlich ist, sowie der Maßnahmen zur Überwachung des Zustands der Umwelt und zur Entwicklung einer grünen Infrastruktur geleistet¹⁵.

13 LIFE¹⁶ ist ein EU-Programm für die Umwelt- und Klimapolitik. Im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wurden 2,6 Milliarden Euro für das LIFE-Teilprogramm Umwelt bereitgestellt.

¹³ [The costs of not implementing EU environmental law, Final Report, 2019.](#)

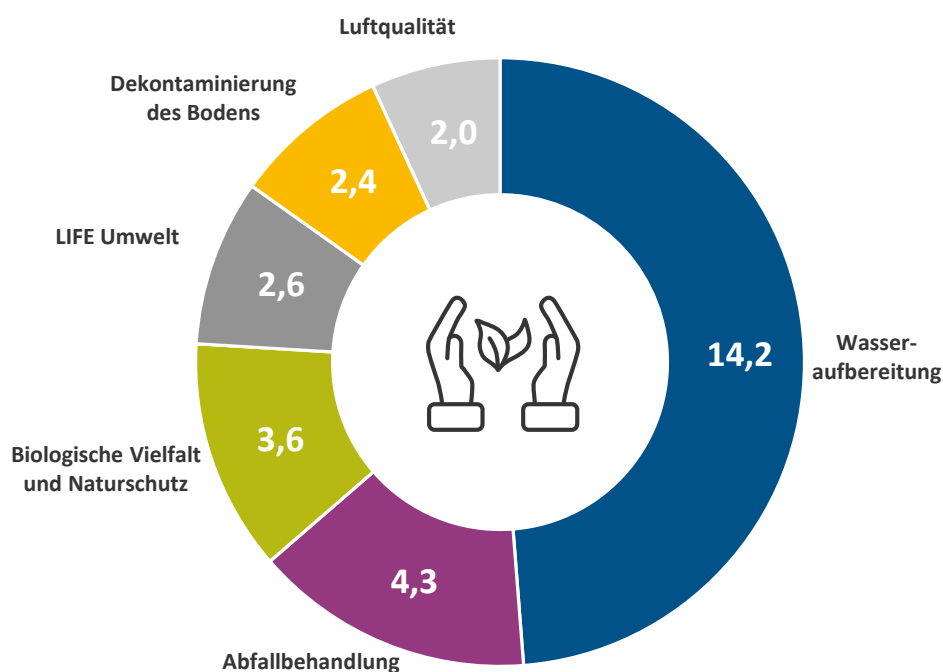
¹⁴ [Sonderbericht Nr. 13/2020 – Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt.](#)

¹⁵ [Informationen der Kommission über Umweltschutz und Ressourceneffizienz im Rahmen der Kohäsionspolitik.](#)

¹⁶ [Verordnung \(EU\) Nr. 1293/2013.](#)

14 Im Zeitraum 2014-2020 beliefen sich die geplanten Haushaltsmittel der EU für Projekte, die speziell auf den Umweltschutz ausgerichtet waren, im Rahmen der Kohäsionspolitik und des LIFE-Programms auf rund 29 Milliarden Euro (*Abbildung 3*).

Abbildung 3 – Überblick über die im Rahmen der Kohäsionspolitik und des LIFE-Teilprogramms Umwelt für Umweltprojekte bereitgestellten EU-Mittel (2014-2020, in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten, die im April 2021 in der Datenbank der Europäischen Kommission über geplante EU-Ausgaben im Rahmen der Struktur- und Investitionsfonds der EU und des LIFE-Teilprogramms Umwelt abgerufen wurden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

15 Umweltverschmutzung verursacht erhebliche Kosten für die Gesellschaft, und das Thema ist ein zentrales Anliegen der Unionsbürger. Das Verursacherprinzip ist ein zentrales Instrument, um Europas Umweltziele auf effiziente und faire Weise zu erreichen. In früheren Berichten ermittelte der Hof Fälle, in denen das Verursacherprinzip nicht angewandt worden war¹⁷. Allerdings hat der Hof das Verursacherprinzip an sich zuvor noch nicht untersucht. In diesem Bericht werden Möglichkeiten für eine bessere Einbeziehung des Verursacherprinzips in die künftige Umweltgesetzgebung und in die Finanzierung von Projekten zur Umweltsanierung durch die EU aufgezeigt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Hofes sind für die Prüfung der gesamten Umweltgesetzgebung durch das Parlament und den Rat und die von der Kommission bis 2023 abzuschließende Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie relevant.

16 Der Hof untersuchte den politischen Rahmen der EU in Bezug auf das Verursacherprinzip. Dabei konzentrierte er sich darauf, ob

- o das Prinzip in folgenden vier Bereichen der Umweltpolitik der EU ordnungsgemäß angewandt wurde: **Verschmutzung durch die Industrie, Abfall, Wasser und Boden**;
- o die Maßnahmen der Kommission im Zusammenhang mit der **Umwelthaftungsrichtlinie** zu Ergebnissen geführt haben;
- o die Kommission und die Mitgliedstaaten den **Haushalt der Union** davor **geschützt** haben, für Ausgaben herangezogen zu werden, die die Verursacher hätten tragen müssen.

17 Der Hof untersuchte die Ausgaben und Maßnahmen der EU im Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020. Er konzentrierte sich bei seiner Prüfung nicht auf den Energie- und Klimabereich und auf die Luftverschmutzung, da er diese Themen

¹⁷ Siehe beispielsweise die Sonderberichte [Nr. 19/2018](#), [Nr. 22/2016](#), [Nr. 23/2015](#), [Nr. 02/2015](#), [Nr. 04/2014](#), [Nr. 23/2012](#) und [Nr. 20/2012](#) des Hofes.

bereits in mehreren anderen Berichten behandelt hatte¹⁸. Ferner gehörten die Umweltsteuern der Mitgliedstaaten nicht zum Prüfungsumfang.

18 Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit

- o untersuchte der Hof die Berichte der Kommission und der einschlägigen Agenturen sowie andere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Anwendung des Verursacherprinzips bei EU-Politiken;
- o erhielt der Hof Erläuterungen von den einzelstaatlichen Behörden, die für die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie in Italien, Polen und Portugal zuständig sind. Er wählte diese Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Zahl der im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie gemeldeten Fälle und unter Berücksichtigung der geografischen Ausgewogenheit aus;
- o überprüfte der Hof 42 Projekte zur Umweltsanierung. Dazu wählte er Projekte zur Wiederherstellung der Umwelt im Zeitraum 2014-2020 in Italien, Polen und Portugal im Wert von 180 Millionen Euro aus, die mit Mitteln aus den kohäsionspolitischen Fonds und dem LIFE-Programm gefördert wurden. Diese Projekte wurden ausgewählt, da mit ihnen Dekontaminierungsarbeiten infolge von vom Menschen verursachter Verschmutzung finanziert wurden.

¹⁸ Siehe beispielsweise Sonderbericht Nr. 23/2018 – Luftverschmutzung: Unsere Gesundheit ist nach wie vor nicht hinreichend geschützt, Sonderbericht Nr. 18/2020 – Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen und Sonderbericht Nr. XX/2021 über die GAP und den Klimaschutz.

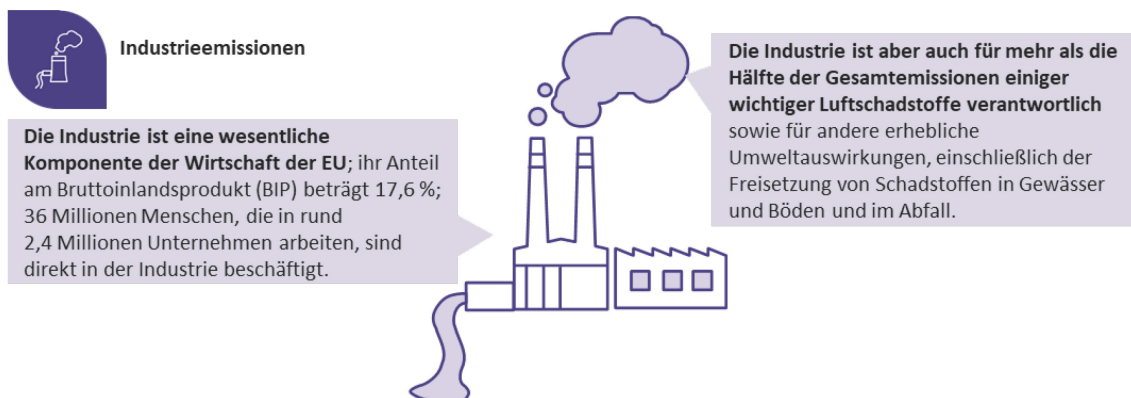
Bemerkungen

Das Verursacherprinzip bildet die Grundlage der Umweltgesetzgebung der EU

19 Der Hof untersuchte, wie die EU das Verursacherprinzip in wichtige gesetzgeberische Bereiche, beispielsweise in die Bereiche Verschmutzung durch die Industrie (Industrieemissionsrichtlinie), Abfallbewirtschaftung (Abfallrahmenrichtlinie), Wasserverschmutzung (Wasserrahmenrichtlinie) und Bodenverschmutzung (verschiedene Richtlinien und Verordnungen) integriert hat. Er prüfte, ob die entsprechenden Richtlinien und Verordnungen Bestimmungen zur Anwendung des Verursacherprinzips enthalten und in welchem Umfang die Verursacher für ihre Verschmutzung aufkommen müssen.

Das Verursacherprinzip gilt für die umweltschädlichsten Anlagen, doch die gesellschaftlichen Kosten der Restverschmutzung bleiben hoch

Abbildung 4 – Verschmutzung durch die Industrie im Überblick



Quelle: Eurostat und EUA.

20 Die Industrieemissionsrichtlinie deckt 33 Industriezweige ab (*Anhang I*). In einigen Industriezweigen betrifft sie alle Anlagen. In anderen gilt sie für größere Anlagen (z. B. Kraftwerke mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 50 Megawatt).

21 Die Anlagen, für die die Richtlinie gilt, benötigen eine Betriebsgenehmigung, in der spezifische Vorschriften und Emissionsgrenzwerte auf der Grundlage der "Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken" (BVT-Schlussfolgerungen) festgelegt sind. Die entsprechenden Referenzdokumente für die besten verfügbaren Techniken enthalten technische Lösungen, mit denen die Umweltverschmutzung begrenzt werden kann, ohne die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Industrieanlagen zu

gefährden. Die BVT-Schlussfolgerungen werden von der Kommission regelmäßig überprüft und aktualisiert; alle betroffenen bestehenden Anlagen müssen nach einer Übergangszeit von vier Jahren die in den Schlussfolgerungen enthaltenen Vorgaben erfüllen, neue Anlagen müssen diese Vorgaben sofort erfüllen. Die Behörden der Mitgliedstaaten kontrollieren die Anlagen, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen, sanktionieren nicht konforme Anlagen und veranlassen in den schwerwiegendsten Fällen deren Schließung.

22 Die Kommission veröffentlichte 2020 eine Bewertung der Industrieemissionsrichtlinie¹⁹, aus der hervorging, dass die Kosten für Schäden, die durch die Luftschadstoffemissionen aller unter die Industrieemissionsrichtlinie fallenden Anlagen verursacht wurden, zwischen 2010 und 2017 um rund 50 % gesunken waren. Die Kommission schätzte die Kosten und den Nutzen der Industrieemissionsrichtlinie für bestimmte Sektoren: So kostet beispielsweise im Eisen- und Stahlsektor die Einhaltung der Industrieemissionsrichtlinie rund 90 Millionen Euro pro Jahr, während durch die Vermeidung von Verschmutzung dort 932 Millionen Euro pro Jahr eingespart werden²⁰. In ihrer Mitteilung über den europäischen Grünen Deal²¹ kündigte die Kommission an, dass sie eine Überprüfung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch große Industrieanlagen vorschlagen wird.

23 Die Eigentümer der Anlagen müssen die Kosten für die Erfüllung der Voraussetzungen tragen, die in ihren jeweiligen Genehmigungen gemäß der Industrieemissionsrichtlinie festgelegt sind. Dazu gehört auch, dass Maßnahmen ergriffen werden, um die Emissionen innerhalb der gesetzlichen Grenzwerte zu halten, was bedeutet, dass die Kosten der Vermeidung und Verminderung von Verschmutzung internalisiert werden. Aus öffentlichen Mitteln können jedoch Maßnahmen unterstützt werden, mit denen die geltenden Normen übertroffen werden²². Wenn eine Anlage erhebliche Umweltschäden verursacht, unterliegt sie der Umwelthaftungsrichtlinie (Ziffern 42-62), was bedeutet, dass der Betreiber der Anlage für die Sanierung aufkommen muss. In den meisten Mitgliedstaaten (17) ist der Betreiber nicht haftbar, wenn die Umweltschäden auf Emissionen zurückzuführen sind, die aufgrund der

¹⁹ Europäische Kommission, [Evaluation of the Industrial Emissions Directive \(IED\)](#), SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, [Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED](#), 2018.

²¹ [Ein europäischer Grüner Deal](#).

²² Europäische Kommission, [Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen](#), ABl. C 200 vom 28.6.2014.

Zulassung erlaubt sind²³, und der Betreiber nicht vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

24 Die Industrieemissionsrichtlinie gilt – wie in Ziffer **20** dargelegt – für die am stärksten verschmutzenden Industrieanlagen. Nach der Industrieemissionsrichtlinie sind die Betreiber der Anlagen nicht verpflichtet, die Kosten zu tragen, die der Gesellschaft durch die Auswirkungen der Restverschmutzung entstehen. Im Jahr 2014 schätzte die Europäische Umweltagentur (EUA), dass die gesellschaftlichen Kosten der verbleibenden Schäden der Luftverschmutzung, die im Zeitraum 2008-2012 von 14 000 großen Industrieanlagen verursacht wurden, zwischen 329 Milliarden Euro und 1 053 Milliarden Euro lagen²⁴.

25 Bei einem der 42 vom Hof untersuchten Projekte zur Umweltsanierung – mit dem die Verschmutzung durch ein großes Stahl- und Eisenwerk beseitigt werden sollte – stellte der Hof fest, dass es nicht mit der Industrieemissionsrichtlinie im Einklang stand (**Kasten 1**).

Kasten 1

Nichteinhaltung der Industrieemissionsrichtlinie führte zu erheblicher Umweltverschmutzung: der Fall eines großen Stahlwerks in Italien

Im Jahr 2005 entschied der Oberste Gerichtshof Italiens, dass ein Unternehmen, das Eigentümer eines großen Stahl- und Eisenwerks war, für die Luftverschmutzung, die Freisetzung von Gefahrstoffen und die Emission von Partikeln verantwortlich war. 2010 machte die Gemeinde, in der sich das Werk befindet, geltend, dass die Beseitigung der Umweltschäden zwei Milliarden Euro kosten würde, und leitete rechtliche Schritte ein, um Schadenersatz zu erlangen. Im Jahr 2011 stellte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) fest, dass Italien die Industrieemissionsrichtlinie nicht eingehalten hatte. 2015 wurde das Unternehmen vom Staat übernommen. Im Jahr 2017 endete ein Strafverfahren, das die Justiz gegen die vorherigen Eigentümer des Werkes eingeleitet hatte, mit einer außergerichtlichen Einigung über mehr als eine Milliarde Euro. Dieses Geld wird vom italienischen Staat für Dekontaminierungsarbeiten verwendet. 2019 gewährte ein Berufungsgericht in Italien der Gemeinde eine Entschädigung, doch das Unternehmen konnte nicht für den Schaden aufkommen.

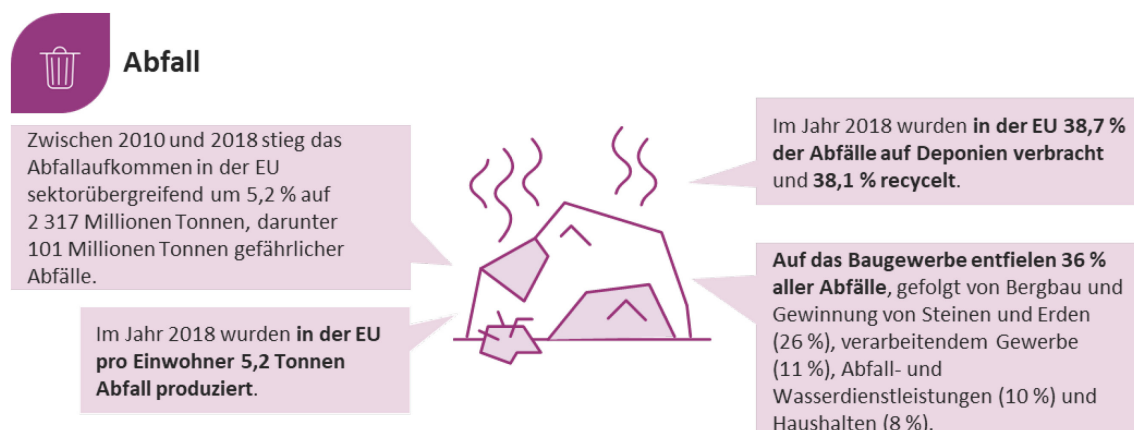
²³ Artikel 8 Absatz 4 Buchstaben a und b der [Richtlinie 2004/35/EG](#).

²⁴ EUA, [Costs of air pollution from European industrial facilities 2008-2012](#), 2014.

Ein mit EU-Mitteln finanziertes Projekt in Höhe von 375 000 Euro zielte auf die Ermittlung und Bekämpfung von Umweltverschmutzung ab und betraf eine andere Gemeinde in der Nähe des Stahl- und Eisenwerks. Das Projekt bestand aus einer Umweltanalyse und einer Risikobewertung betreffend eine landwirtschaftliche Fläche von fast 6 000 Hektar. Im Rahmen des Projekts wurde eine starke industrielle Verschmutzung festgestellt, die erhebliche Gesundheitsrisiken birgt.

Im Abfallrecht spiegelt sich das Verursacherprinzip zwar wider, es wird jedoch nicht sichergestellt, dass die Verursacher die gesamten Kosten der Verschmutzung tragen

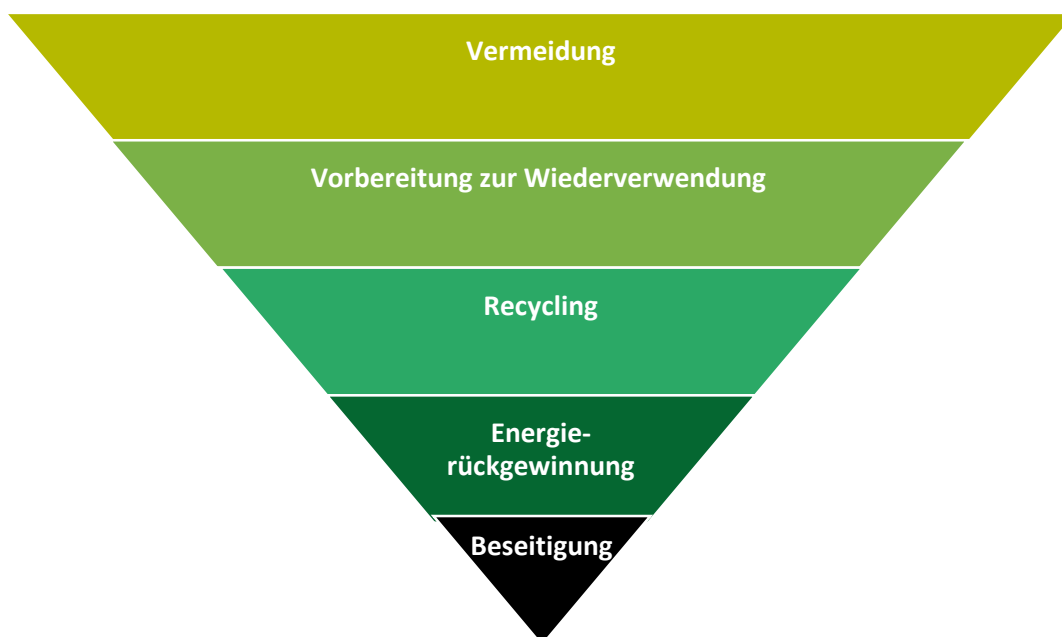
Abbildung 5 – Abfälle im Überblick



Quelle: alle Daten von Eurostat.

26 Abfall ist eine Quelle der Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden. Der EU-Rechtsrahmen für Abfälle zielt darauf ab, dass eine "Abfallhierarchie" ([Abbildung 6](#)) zur Anwendung kommt, um Abfälle zu verringern und unvermeidbare Abfälle als Ressource zu nutzen.

Abbildung 6 – Abfallhierarchie



Quelle: Abfallrahmenrichtlinie.

27 Gemäß der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, verbindliche Ziele zu erfüllen²⁵. So sollten beispielsweise bis 2025 55 % der Siedlungsabfälle zur Wiederverwendung oder zum Recycling vorbereitet werden (60 % bis 2030 und 65 % bis 2035, wobei höchstens 10 % auf Deponien verbracht werden sollten).

28 In der Abfallrahmenrichtlinie ist festgelegt, dass "[g]emäß dem Verursacherprinzip [...] die Kosten der Abfallbewirtschaftung einschließlich der notwendigen Infrastruktur und deren Betrieb von dem Abfallersterzeuger oder von dem derzeitigen Abfallbesitzer oder den früheren Abfallbesitzern zu tragen [sind]". Die Mitgliedstaaten entscheiden, ob die Kosten der Abfallbewirtschaftung vom Endverbraucher (z. B. dem Verbraucher, der den Abfall entsorgt) oder ganz oder teilweise vom Hersteller des Produkts, das zu Abfall geworden ist, zu tragen sind. Dies wird als "erweiterte Herstellerverantwortung" (EPR) bezeichnet. Die erweiterte Herstellerverantwortung ist jedoch nicht das einzige Mittel zur Umsetzung des Verursacherprinzips. So ist beispielsweise in der [Plastiktüten-Richtlinie](#) festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen wie die Festlegung nationaler Verringerungsziele und/oder den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente (z. B. Gebühren oder Steuern) ergreifen müssen.

²⁵ Die wichtigsten verbindlichen Ziele für verschiedene Abfallströme sind in der Analyse Nr. 04/2020 des Hofes zusammengefasst: [EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle](#).

29 Bei Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung sind die Hersteller für die Entsorgung ihrer Produkte verantwortlich, sobald diese zu Abfall werden. Der von den Herstellern und Verbrauchern gezahlte Preis spiegelt somit die Kosten der Abfallbewirtschaftung wider, wodurch sich die Kosten für die Behörden und Steuerzahler verringern. Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung bieten auch Anreize für die Hersteller, umweltfreundlichere Produkte zu entwickeln, mit denen unnötiger Abfall vermieden wird. Sie sind ferner für bestimmte Abfallströme wie Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Batterien, Akkumulatoren und Fahrzeuge obligatorisch und werden bis 2024 für alle Verpackungsabfälle, Einwegkunststoffe und Fischfanggeräte vorgeschrieben sein.

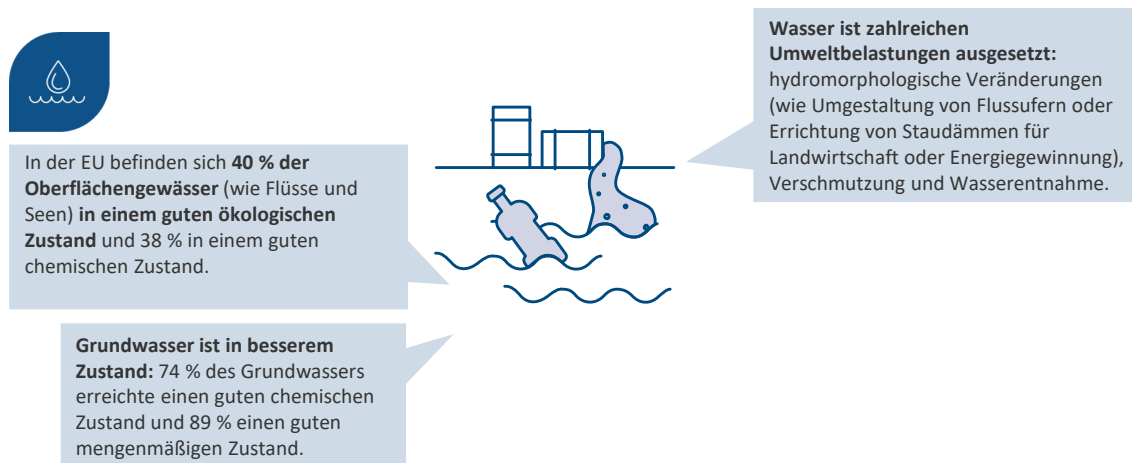
30 Die von Bürgern oder Unternehmen erhobenen Gebühren sollten im Verhältnis zum Abfallaufkommen stehen und den verursachten Umweltschäden Rechnung tragen. In einer Studie über die Finanzierung der Abfallbewirtschaftung²⁶ heißt es, dass es Belege dafür gibt, dass externe Umwelteffekte nur in begrenztem Maße in die von den Haushalten zu entrichtenden Gebühren internalisiert werden.

31 Aus dem EU-Haushalt sollten im Zeitraum 2014-2020 – hauptsächlich im Rahmen der Kohäsionspolitik – 4,3 Milliarden Euro in die Finanzierung der Abfallbewirtschaftungsinfrastruktur für die Sammlung, Sortierung und Behandlung von Abfällen fließen.

²⁶ Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States, 2019.

Die Verursacher tragen nicht die vollen Kosten der Wasserverschmutzung

Abbildung 7 – Wasser im Überblick



Quelle: alle Daten aus dem EUA-Bericht 2018 [European waters assessment](#).

32 Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde ein gemeinsamer Rahmen geschaffen, um alle Arten von Wasser in der EU zu schützen und so eine weitere Verschlechterung der Wasserqualität zu verhindern. In der Richtlinie sind Ziele im Hinblick auf die Oberflächen- und Grundwasserkörper festgelegt.

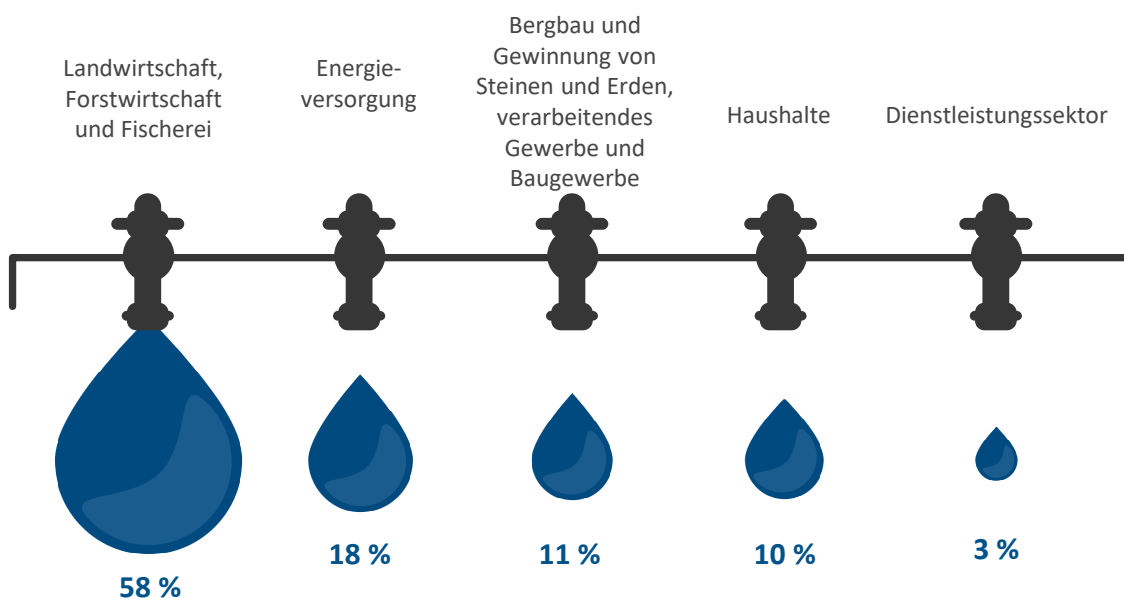
33 Die OECD schätzte²⁷, dass die Mitgliedstaaten bereits rund 100 Milliarden Euro jährlich für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ausgeben und dass sie (mit Ausnahme Deutschlands) diesen Betrag um mehr als 25 % erhöhen müssen, um die Ziele der EU-Rechtsvorschriften über die Abwasseraufbereitung und das Trinkwasser zu erreichen. Dabei sind Investitionen, die erforderlich sind, um bestehende Infrastrukturen zu erneuern oder die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie zu erreichen, nicht inbegriffen.

34 In Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie ist festgelegt, dass "[d]ie Mitgliedstaaten [...] unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten [berücksichtigen]". Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der Beitrag der Industrie, der Landwirtschaft und der Haushalte zur Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen im Verhältnis zu ihrem jeweiligen

²⁷ OECD, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020.

Wasserverbrauch angemessen ist. **Abbildung 8** zeigt den Wasserverbrauch nach Wirtschaftszweigen.

Abbildung 8 – Wasserverbrauch in Europa nach Wirtschaftszweigen, 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [EUA-Daten](#) für Mitgliedsländer der Europäischen Umweltagentur und teilnehmende Länder.

35 Bei der Festlegung ihrer Wassergebührenpolitik können die Mitgliedstaaten die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung berücksichtigen. Sie haben also einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, wer wie viel für welche Dienstleistung bezahlen soll. In seinem Urteil in der Rechtssache [C-525/12](#) bestätigte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten das Konzept der Kostendeckung nicht unbedingt auf alle Wassernutzungen anwenden müssen.

36 In der EU zahlen die Nutzer durchschnittlich etwa 70 % der Kosten für die Erbringung von Wasserdienstleistungen (über die Wassergebühren), während die öffentlichen Haushalte die verbleibenden 30 % finanzieren, auch wenn es dabei erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten gibt²⁸. Die privaten Haushalte in der EU tragen gewöhnlich den größten Teil der Kosten für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung²⁹, obwohl sie nur 10 % des Wassers

²⁸ OECD, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020.

²⁹ [Fitness Check of the WFD](#), SWD(2019) 439 final, S. 64.

verbrauchen, wie aus [Abbildung 8](#) ersichtlich. Die Landwirtschaft, die den größten Druck auf die erneuerbaren Süßwasserressourcen ausübt³⁰, trägt den geringsten Teil. Aus einer Studie aus dem Jahr 2011 geht hervor, dass in Frankreich die zusätzlichen Ausgaben der Haushalte aufgrund der Verschmutzung durch die Landwirtschaft in den am stärksten betroffenen Ortschaften schätzungsweise bis zu 494 Euro pro Haushalt und Jahr betragen³¹.

37 Die Kommission stellte 2019 fest, dass die Mitgliedstaaten weitere Fortschritte bei der Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten in die Wassergebühren erzielen müssen³². Zwar sind Fortschritte bei der Bekämpfung bestimmter Schadstoffe erzielt worden, doch deckt bei vielen Unternehmen der Wasserpreis nicht die gesamten Kosten, die durch die von ihnen in das Wasser abgegebenen Schadstoffe verursacht werden.

38 Der Grundsatz der Kostendeckung lässt sich nur schwer auf Verschmutzung aus diffusen Quellen anwenden, beispielsweise aus der Landwirtschaft, wo es schwierig ist, die Verursacher zu ermitteln. Dem Agrarsektor werden die Kosten für die Abwasserbehandlung häufig nicht in Rechnung gestellt, da der überwiegende Teil des dort verwendeten Wassers nicht in das Abwassersystem eingeleitet wird (und das Wasser daher nicht behandelt wird). In der EU ist die aus diffusen Quellen stammende landwirtschaftliche Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide die Hauptursache dafür, dass das Grundwasser keinen guten chemischen Zustand erreicht. Die Nitratbelastung stellt ein großes Risiko für die Zukunft der Grundwasserkörper dar, da – wie Experten nachgewiesen haben³³ – derzeit große Nitratmengen in den Felsschichten zwischen dem Boden und dem Grundwasserkörper gelagert sind. Da Nitrat nur langsam durch das Gestein wandert, kann es ein Jahrhundert oder länger dauern, bis die Schadstoffe den Grundwasserkörper erreichen, was die Auswirkungen von Änderungen der landwirtschaftlichen Verfahren auf die Qualität des Grundwassers verzögert.

³⁰ EUA, [Use of freshwater resources in Europe](#), 2020.

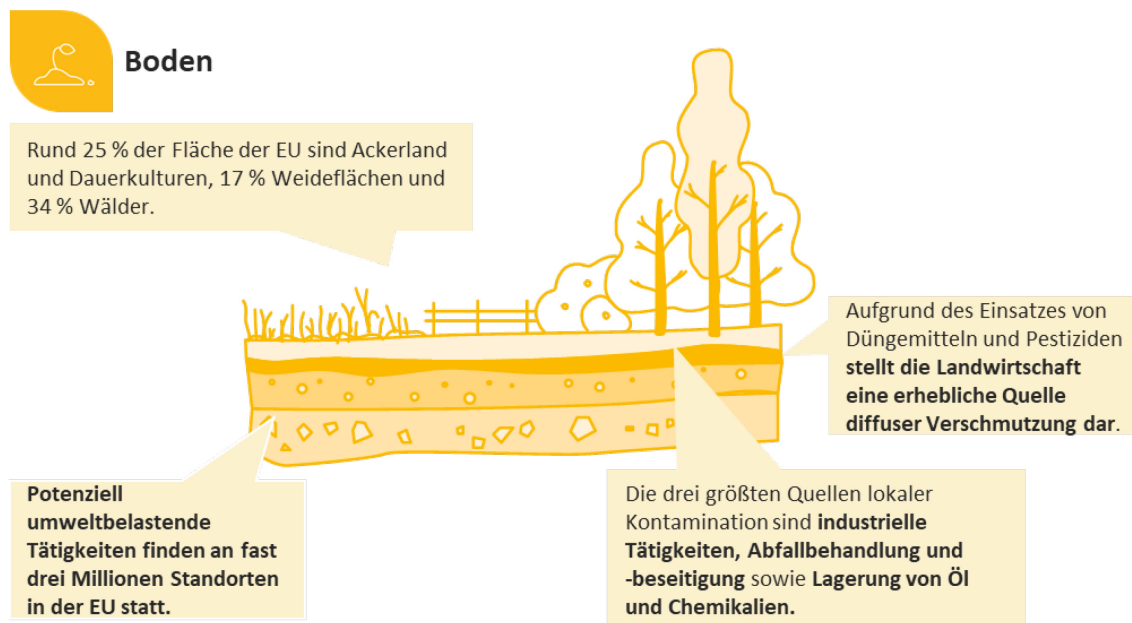
³¹ "Assessing water pollution costs of farming in France", *Studies and documents*, Nr. 52, 2011 (englische Fassung), *Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable* des französischen Umweltministeriums.

³² [Fitness Check of the WFD](#), SWD(2019) 439 final.

³³ Ascott, M. J., Goody, D. C., Wang, L. et al., [Global patterns of nitrate storage in the vadose zone](#), 2017.

Kein allgemeiner EU-Rechtsrahmen zum Schutz vor Bodenverschmutzung

Abbildung 9 – Bodenverschmutzung im Überblick



Quelle: EEA Signals 2019, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 Mit verschiedenen Richtlinien und Verordnungen der EU wird ein Beitrag zur Vermeidung und Verringerung der Bodenverschmutzung geleistet; sie gelten für diejenigen Sektoren, die den größten Druck auf den Boden ausüben, wie Industrie und Landwirtschaft (siehe beispielsweise Ziffern **20-25** und Ziffer **38**). Im Jahr 2006 schlug die Kommission eine "Bodenrahmenrichtlinie" vor, die die Vermeidung von Bodenverunreinigung und -degradation sowie die Ermittlung, Erfassung und Sanierung kontaminierter Standorte zum Inhalt hatte. Das Europäische Parlament gab eine befürwortende Stellungnahme zu dem Vorschlag ab, nicht jedoch der Rat. Die Kommission zog den Vorschlag im Mai 2014 zurück.

40 Es gibt keine gemeinsamen EU-weiten Ziele in Bezug auf die Bodenverschmutzung und die Sanierung kontaminierter Standorte. Eine von der Kommission finanzierte Studie³⁴ zeigte, dass einige Mitgliedstaaten über sehr umfassende nationale Rechtsvorschriften verfügen, während es in anderen Mitgliedstaaten keine koordinierten Maßnahmen zum Bodenschutz gibt.

³⁴ Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

41 Die Dekontaminierung verschmutzter Böden ist teuer: Die Kommission schätzte die Gesamtkosten für die Sanierung verunreinigter Böden in der EU im Jahr 2006 auf 119 Milliarden Euro³⁵. Mehr als 42 % der Sanierungsmaßnahmen werden aus öffentlichen Mitteln einschließlich EU-Mitteln finanziert³⁶, da viele verunreinigende Tätigkeiten vor langer Zeit stattfanden und somit ein erhöhtes Risiko besteht, dass die Verursacher entweder nicht mehr existieren, nicht ermittelt werden können oder insolvent sind. Darüber hinaus ist bei Bodenverunreinigungen aus diffusen Quellen die Anwendung des Verursacherprinzips aufgrund der Schwierigkeit, bestimmte Verursacher haftbar zu machen, nicht einfach.

Mit dem Aktionsplan der Kommission zur Verbesserung der Funktionsweise der Umwelthaftungsrichtlinie wurden die erwarteten Ergebnisse nicht erreicht

42 Der Hof analysierte die 2016 erfolgte Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie und prüfte, ob mit den Maßnahmen, die die Kommission als Reaktion darauf ergriffen hat, die festgestellten Lücken inzwischen geschlossen werden konnten.

Im Anschluss an die Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie nahm die Kommission einen Aktionsplan an, um die festgestellten Lücken zu schließen

43 In der Richtlinie ist vorgesehen, dass

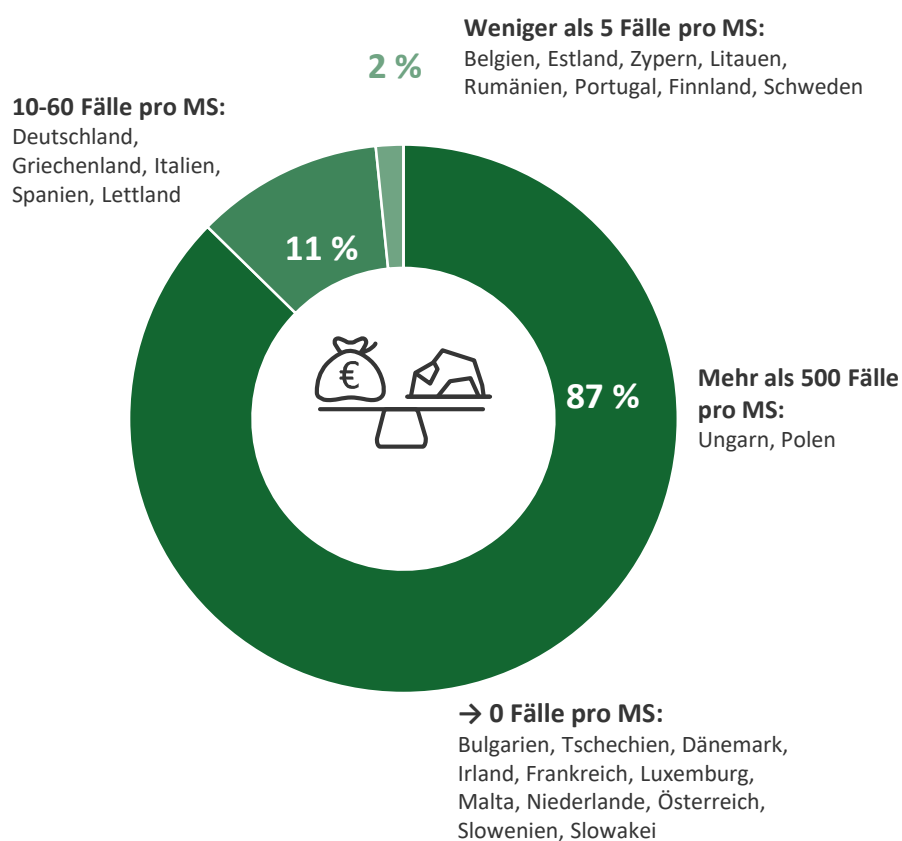
- die Mitgliedstaaten der Kommission bis April 2013 die Daten betreffend alle Fälle von Umweltschäden, die im Zeitraum 2007-2013 im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie behoben wurden, vorlegen und dann im Jahr 2022 und danach alle fünf Jahre erneut entsprechende Daten vorlegen;
- die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat zunächst 2014, dann 2023 und danach jeweils alle fünf Jahre Bericht erstattet.

³⁵ Schätzung für die EU-25 (einschließlich des Vereinigten Königreichs, ohne Bulgarien, Kroatien und Rumänien), [Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection](#), SEC(2006) 620.

³⁶ JRC, [Status of local soil contamination in Europe](#), 2018.

44 Die Mitgliedstaaten meldeten für den Zeitraum 2007-2013 1 230 Fälle, die im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie behandelt wurden³⁷. Wie aus **Abbildung 10** hervorgeht, variierte die Zahl der Fälle zwischen den Mitgliedstaaten erheblich, wobei zwei Länder (Ungarn und Polen) über 85 % aller Fälle meldeten. In einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wurde der Schluss gezogen, dass der Hauptgrund für diese großen Unterschiede die uneinheitliche Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten ist³⁸.

Abbildung 10 – Anzahl der von den EU-Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle, die im Zeitraum 2007-2013 im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie behandelt wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der 2016 durchgeführten Bewertung durch die Kommission.

³⁷ SWD(2016) 121 final, S. 21.

³⁸ SWD(2016) 121 final, S. 37 und 70.

45 Bei der 2016 durchgeführten Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Richtlinie weiterhin relevant ist und dass die Mitgliedstaaten Fortschritte auf dem Weg hin zur Erreichung ihrer Ziele gemacht haben. Sie stellte jedoch auch fest, dass einige Probleme im Zusammenhang mit der Gestaltung oder Umsetzung der Politik der Effizienz und Wirksamkeit der Haftungsregelung zuwiderlaufen. Dabei handelt es sich um

- einen Mangel an kohärenten und vergleichbaren Daten über die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie;
- mangelndes Bewusstsein der Interessenträger für das System;
- unklare Schlüsselbegriffe und Definitionen;
- Einschränkungen des Geltungsbereichs aufgrund von Ausnahmen und Haftungsausschlüssen;
- fehlende Deckungsvorsorge bei Insolvenz.

46 Auf der Grundlage dieser Bewertung nahm die Kommission in Absprache mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten ein mehrjähriges Arbeitsprogramm (MAWP) für die Umwelthaftungsrichtlinie für den Zeitraum 2017-2020³⁹ an, um die festgestellten Lücken zu schließen. Im Jahr 2020 billigte die Kommission ein neues Arbeitsprogramm mit Maßnahmen für den Zeitraum 2021-2024⁴⁰.

47 Eine der Maßnahmen betraf die Meldung von Daten. In der Bewertung wurde der Schluss gezogen, die Qualität der gemeldeten Daten sei unzulänglich und die Kommission könne daher keine fundierten Schlussfolgerungen hinsichtlich der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie ziehen. Außerdem wurde festgestellt, einige Mitgliedstaaten würden zwar detaillierte und gut strukturierte Daten übermitteln, von anderen würden aber nicht alle für eine vollständige Bewertung erforderlichen Informationen geliefert.

48 Um die Kohärenz und Qualität der Daten zu verbessern, hat die Kommission 2017 ein Informationssystem für die Umwelthaftungsrichtlinie entwickelt. Das System ist jedoch nicht einsatzbereit. Die Kommission beabsichtigt, die Nutzung des Informationssystems zu fördern, indem sie mit den Mitgliedstaaten erörtert, wie die Datenerhebung auf nationaler Ebene organisiert werden kann. Angesichts der

³⁹ Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020.

⁴⁰ Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024.

Unterschiede in den Rechtssystemen gibt es keine Gewähr dafür, dass dieses neue System eine EU-weit einheitliche Analyse fördern wird.

Wichtige Begriffe der Umwelthaftungsrichtlinie sind nach wie vor nicht definiert

49 In der Umwelthaftungsrichtlinie werden drei Arten von Umweltschäden definiert, die in ihren Geltungsbereich fallen, nämlich eine Schädigung geschützter Arten und natürlicher Lebensräume, eine Schädigung der Gewässer und eine Schädigung des Bodens⁴¹. Die Richtlinie findet Anwendung, wenn solche "Umweltschäden" als "erheblich" gelten. In der Richtlinie sind weder Kriterien für die Schadensbewertung noch für die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle in Bezug auf die Schädigung der Gewässer und des Bodens festgelegt.

50 Die Bewertung der Kommission aus dem Jahr 2016 ergab, dass die fehlende Klarheit und die uneinheitliche Auslegung wichtiger Begriffe der Umwelthaftungsrichtlinie ("Umweltschaden" und "Erheblichkeit") das Ziel der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau in der EU zu erreichen, beeinträchtigt hat⁴².

51 Die Auslegung dessen, was unter einem erheblichen Umweltschaden zu verstehen ist und daher gemäß der Richtlinie unter das Verursacherprinzip fällt, ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Ein bestimmtes Ereignis kann in einem Mitgliedstaat die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie auslösen, in einem anderen Mitgliedstaat wiederum nicht. Im konkreten Fall der Definition dessen, was unter einer "Schädigung des Bodens" zu verstehen ist, bezieht sich die Umwelthaftungsrichtlinie nur auf eine Schädigung, die zu einem erheblichen Risiko für die menschliche Gesundheit, nicht aber für die Umwelt führt.

52 Im Rahmen des MAWP 2017-2020 beauftragte die Kommission einen Dienstleister mit der Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses (*Common Understanding*), damit wichtige Begriffe der Umwelthaftungsrichtlinie weiter geklärt

⁴¹ Artikel 2 der [Richtlinie 2004/35/EG](#).

⁴² [SWD\(2016\) 121 final](#), S. 60.

werden. Weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten haben dieses Dokument gebilligt⁴³.

53 Im Jahr 2017 erklärte das Europäische Parlament, dass "die unterschiedliche Auslegung und Anwendung der 'Wesentlichkeitsschwelle' für Umweltschäden eines der Haupthindernisse für eine wirksame und einheitliche Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie darstellt"⁴⁴. Das Europäische Parlament forderte die Kommission auf, den Begriff "Umweltschaden" neu zu definieren und das Konzept der "Wesentlichkeitsschwelle" klarer zu formulieren.

54 Im Jahr 2019 wurde die Kommission im Rahmen einer Änderung der Umwelthaftungsrichtlinie⁴⁵ damit beauftragt, bis Ende 2020 Leitlinien für den Begriff "Umweltschaden" zu erstellen. Nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten veröffentlichte die Kommission im März 2021⁴⁶ eine Bekanntmachung über ihre rechtliche Auslegung der Definition des Begriffs "Umweltschaden". Die Auslegung der Kommission ist nicht verbindlich und enthält keine spezifischen Kriterien oder Schwellenwerte, ab denen die Umwelthaftungsrichtlinie gelten sollte, da dies eine Änderung von Rechtsvorschriften erforderlich machen würde.

55 Das Netz der Europäischen Union für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) hat festgestellt, dass die nationalen Fachleute ihre Erfahrungen mit der Entdeckung, Identifizierung und Bestimmung von Umweltschäden austauschen sollten. Um diesem Erfordernis gerecht zu werden, arbeitet das IMPEL derzeit an einem Handbuch für Interessenträger mit genauen Kriterien für die Bewertung von "Umweltschäden"; es soll 2021 veröffentlicht werden⁴⁷. Die Kommission erklärte in ihrem Arbeitsprogramm 2021-2024, dass sie beabsichtige, mit dem IMPEL-Projekt zusammenzuarbeiten und die Ergebnisse des Projekts in den Aufbau von Kapazitäten einfließen zu lassen. Die Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm 2021-2024 diesbezüglich keine spezifischen Maßnahmen geplant.

⁴³ [Berichte über die Treffen 18 bis 22 der Sachverständigen der Mitgliedstaaten zur Umwelthaftungsrichtlinie.](#)

⁴⁴ [Ziffer 9 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Oktober 2017.](#)

⁴⁵ [Verordnung \(EU\) 2019/1010.](#)

⁴⁶ [Bekanntmachung 2021/C 118/01 der Kommission.](#)

⁴⁷ [Leistungsbeschreibung für das IMPEL-Projekt.](#)

Einige Mitgliedstaaten verpflichten Industrieunternehmen, sich gegen Umweltrisiken zu versichern

56 Wenn die Sanierungskosten für Umweltschäden die Vermögenswerte eines Betreibers übersteigen, so ist der Betreiber im Falle einer Insolvenz nicht in der Lage, die Sanierungsmaßnahme abzuschließen, sodass die Kosten von der öffentlichen Hand getragen werden müssen.

57 Die Mitgliedstaaten waren nicht verpflichtet, für den Berichtszeitraum 2007-2013 Angaben zu den Sanierungskosten zu machen. 12 Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zu diesen Kosten: Bei 96 % der Sanierungsprojekte betrugen die Kosten weniger als eine Million Euro⁴⁸. Bei seiner Analyse der Sanierungsprojekte, deren Kosten zulasten des EU-Haushalts gingen, stellte der Hof fest, dass diese häufig Fälle betrafen, in denen die Sanierungskosten im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Betreibers von beträchtlicher Höhe waren und keine Deckungsvorsorge getroffen worden war (Ziffer **68**).

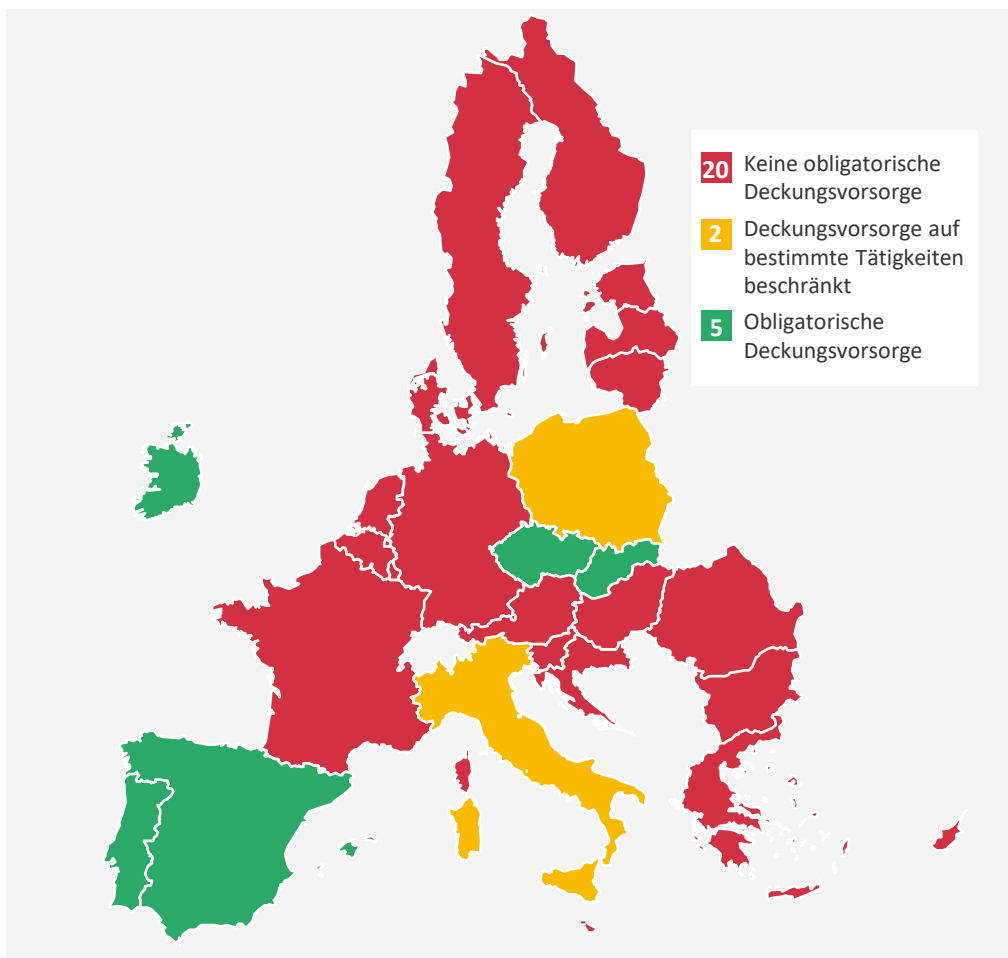
58 Durch die Umwelthaftungsrichtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, "Anreize zur Schaffung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge [zu bieten], damit die Betreiber Finanzsicherheiten in Anspruch nehmen können, um ihre Haftung [...] zu decken"⁴⁹. Die Deckungsvorsorge kann unter anderem in Form einer Versicherungspolice, eines Beitrags zu einem Umweltfonds, einer Bankbürgschaft, einer Anleihe oder eigener Rücklagen getroffen werden. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, eine solche Deckungsvorsorge vorzuschreiben.

59 Sieben Mitgliedstaaten (Tschechien, Irland, Spanien, Italien, Polen, Portugal und Slowakei) verlangen eine Deckungsvorsorge in Bezug auf einige oder alle Arten von Umwelthaftung (siehe **Abbildung 11**).

⁴⁸ SWD(2016) 121 final, S. 35.

⁴⁹ Artikel 14 der Richtlinie 2004/35/EG.

Abbildung 11 – Deckungsvorsorge für den Fall der Haftung im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie in der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus einem Bericht von Stevens & Bolton LLP.

60 In einer für das Europäische Parlament erstellten Studie wurde der Schluss gezogen, dass das Problem der Insolvenz durch eine obligatorische Deckungsvorsorge behoben werden kann. So schreibt beispielsweise Portugal eine Deckungsvorsorge in Bezug auf alle Tätigkeiten vor, die im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie als mit einem Risiko für die Umwelt verbunden gelten. Portugal akzeptiert eine breite Palette von Instrumenten der Deckungsvorsorge, darunter Versicherungspolizen, Bankbürgschaften, Umweltfonds und Eigenmittel. Portugal hat keinerlei Insolvenzfälle gemeldet, bei denen die Anwendung der Umwelthaftung nicht möglich gewesen wäre⁵⁰.

⁵⁰ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, S. 127-128.

61 Im Rahmen des MAWP 2017-2020 finanzierte die Kommission eine Studie über die Verfügbarkeit von und Nachfrage nach Versicherungspolicen in den Mitgliedstaaten⁵¹. Darin wurde festgestellt, dass Versicherungspolicen für Haftungsfälle im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie, das beliebteste Instrument der Deckungsvorsorge, in der EU insgesamt nicht flächendeckend verfügbar waren und in einigen Mitgliedstaaten überhaupt nicht existierten. Ferner wurde festgestellt, dass die Verfügbarkeit nicht unbedingt der Nachfrage entsprach und dass in einigen Ländern die Verfügbarkeit zwar hoch, die Nachfrage aber gering war. Aus der Studie ging jedoch auch hervor, dass in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen eine Deckungsvorsorge für Haftungsfälle im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie vorgeschrieben war, positive Auswirkungen auf die Entwicklung des Versicherungsmarktes zu verzeichnen waren.

62 Die Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm 2021-2024 vorgesehen, eine Follow-up-Studie durchzuführen, um die Überschneidungen zwischen den geltenden nationalen Rechtsvorschriften über Umwelthaftung und der Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten zu untersuchen. Ferner sollen die Mitgliedstaaten, die keine obligatorische Deckungsvorsorge für Haftungsfälle im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie eingeführt haben, dazu angehalten werden, eine Ausweitung der geltenden obligatorischen Anforderungen an die Deckungsvorsorge um Anforderungen an die Haftung im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie sowie die Einführung einer sekundären Haftung durch weitere Personen wie Vorstandsmitglieder, Führungskräfte und Muttergesellschaften in Erwägung zu ziehen⁵².

Die EU hat Projekte zur Umweltsanierung finanziert

63 Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Verursacher von Umweltschäden nach Möglichkeit die Kosten dafür tragen. In den EU-Leitlinien für die Verwendung öffentlicher Mittel für den Umweltschutz⁵³ sind die Bedingungen

⁵¹ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

⁵² Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024, S. 8-9.

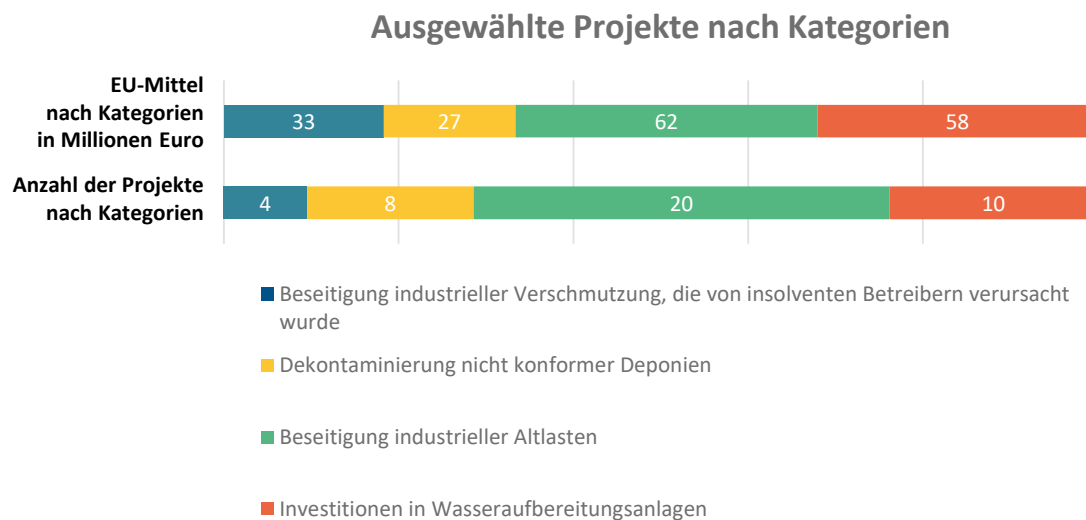
⁵³ Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, 2014/C 200.

festgelegt, unter denen eine entsprechende Finanzierung im Zusammenhang mit dem Verursacherprinzip möglich ist:

- Zur Verringerung der Verschmutzung durch Industrieemissionen ist der Einsatz öffentlicher Mittel zulässig, wenn diese für Maßnahmen verwendet werden, mit denen die EU-Normen übertroffen werden oder – wenn solche Normen fehlen – der Umweltschutz verbessert wird (Ziffer 23). Öffentliche Mittel dürfen auch für die Vorbereitung auf künftige EU-Normen eingesetzt werden.
- Für die Sanierung kontaminierter Standorte ist der Einsatz öffentlicher Mittel zulässig, wenn der Verursacher nicht ermittelt wurde oder für die Finanzierung der Sanierung nicht haftbar gemacht werden kann.
- Öffentliche Mittel für Abfallbewirtschaftungsprojekte dürfen nicht dazu verwendet werden, einen Abfallverursacher von den Kosten der Abfallbehandlung zu entlasten.

64 Um die Anwendung des Verursacherprinzips bei mit EU-Mitteln kofinanzierten Projekten zu prüfen, analysierte der Hof 42 Projekte (*Abbildung 12*) im Wert von 180 Millionen Euro, in die Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und dem LIFE-Programm geflossen sind. Es handelte sich um Projekte in acht Regionen dreier Mitgliedstaaten (19 Projekte in Italien, 10 Projekte in Polen und 13 Projekte in Portugal). Der Hof prüfte, ob die zuständige Behörde bei der Finanzierung dieser Projekte die Anwendung des Verursacherprinzips geprüft hatte, insbesondere ob der Versuch unternommen wurde, den Verursacher zu ermitteln, ob die Eindämmung der Verschmutzung und die Dekontaminierung des betreffenden Gebiets gefordert wurde und ob Verfahren zur Rückforderung der ausgegebenen öffentlichen Mittel eingeleitet wurden.

Abbildung 12 – Ausgewählte Projekte



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

EU-Mittel wurden eingesetzt, um Altlasten zu beseitigen

65 Altlasten sind Verschmutzungen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben und bei denen das Verursacherprinzip nicht angewandt werden kann, weil der Verursacher entweder unbekannt ist, nicht mehr existiert oder nicht haftbar gemacht werden kann. In der Umwelthaftungsrichtlinie wird dieser Umstand berücksichtigt; die Richtlinie gilt für Verschmutzungen, die nach 2007 aufgetreten sind. Die wichtigsten Ursachen für Altlasten sind vormalige industrielle Tätigkeiten, bei denen Böden mit Metallen, Teeren und anderen gefährlichen Stoffen kontaminiert wurden⁵⁴.

66 20 der 42 untersuchten Projekte (mit einem Budget von 62,1 Millionen Euro) betrafen Altlasten. In diesen Fällen konnte das Verursacherprinzip nicht angewandt werden und es kamen öffentliche Mittel zum Einsatz (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Altlasten in Portugal und Italien, bei denen das Verursacherprinzip keine Anwendung fand

Im Jahr 2011 gab es in Portugal 175 stillgelegte Bergwerke, die eine umfassende Dekontaminierung erforderten, da in ihnen Metallsulfide oder radioaktive Mineralien vorhanden waren. Der Hof untersuchte drei aus den ESI-Fonds

⁵⁴ EUA, *Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation*, 2019.

finanzierte Projekte im Zusammenhang mit stillgelegten Bergwerken, die im 19. und 20. Jahrhundert in Betrieb waren. Der voraussichtliche Beitrag aus EU-Mitteln beläuft sich zwischen 2015 und 2021 auf 9,1 Millionen Euro. Im Rahmen der Projekte sollen die Bergwerke und die umliegenden Gebiete saniert werden. Da die Bergbautätigkeiten bereits vor Jahrzehnten stattfanden, können keine Betreiber haftbar gemacht werden, da sie entweder nicht mehr existieren und nicht mehr haftbar sind oder zu der Zeit, in der sie die Bergwerke betrieben, nicht gesetzlich verpflichtet waren, das Gelände zu sanieren.

Der Hof untersuchte ein aus Mitteln der ESI-Fonds finanziertes Projekt im Wert von 1,9 Millionen Euro zur Dekontaminierung eines Grundstücks in Apulien (Italien), das früher von einem Gaskraftwerk genutzt wurde, das zwischen Mitte des 19. Jahrhunderts und den 1960er-Jahren betrieben wurde. Die Anlage verunreinigte etwa 20 000 m² Land und Grundwasser mit Metallen, Kohlenwasserstoffen, Asbest und anderen Schadstoffen. Die Gemeinde ist Eigentümerin des Grundstücks und war teilweise Eigentümerin des Unternehmens, das die Anlage betrieb. Die italienischen Behörden führten zwischen 1999 und 2004 eine Umweltanalyse durch; danach sanierten sie den Boden, und derzeit reinigen sie den Grundwasserleiter. Zur Zeit des Betriebs der Anlage gab es keine Umweltvorschriften, nach denen es verboten gewesen wäre, dass die Anlage Verschmutzung verursachte.

EU-Mittel kamen auch zum Einsatz, wenn die nationalen Behörden die Umweltvorschriften nicht durchgesetzt und den Verursachern nicht die Kosten auferlegt hatten

67 Der Hof ermittelte acht Projekte in Kampanien (Italien), für die EU-Mittel in Höhe von 27,2 Millionen Euro für die Beseitigung von Verunreinigungen bereitgestellt wurden, die sich ereigneten, als die EU-Umweltvorschriften bereits in Kraft waren. Die Betreiber von Deponien für Siedlungsabfälle hielten sich nicht an die geltenden Umweltvorschriften. Die für die Überwachung dieser Anlagen zuständigen Behörden verpflichteten die Betreiber nicht, die von ihnen verursachte Verschmutzung zu beheben. Ein solcher Einsatz von EU-Mitteln steht nicht im Einklang mit dem Verursacherprinzip (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Mangelnde Durchsetzung der Umweltvorschriften in einer Region Italiens führt zur Nichtanwendung des Verursacherprinzips

Der EuGH⁵⁵ urteilte im Jahr 2007, dass Italien in Bezug auf eine Reihe von Deponien die EU-Vorschriften über Abfalldeponien über einen längeren Zeitraum hinweg nicht eingehalten hatte, was zu erheblichen Umweltschäden führte.

Die acht vom Hof untersuchten Deponien – von denen vier unter das genannte Urteil fallen – wurden von Gemeinden oder öffentlichen Versorgungsunternehmen betrieben, die dort zwischen den 1970er- und frühen 2000er-Jahren feste Siedlungsabfälle sammelten. Sie achteten jedoch nicht die geltenden EU-Umweltvorschriften, was zu schweren Umweltschäden führte. Der vorgesehene Beitrag der ESI-Fonds zu allen acht Projekten zur Sanierung von Deponien in Kampanien im Programmplanungszeitraum 2014-2020 belief sich auf 27,2 Millionen Euro.

Beispielsweise war eine der Deponien nicht für den Schutz des Bodens, des Grundwassers oder der Luft gegen Verschmutzung ausgerüstet. Der Betreiber hat die Deponie weder während des Betriebs noch nach der Stilllegung vor illegaler Ablagerung von Abfällen, einschließlich gefährlicher Abfälle, geschützt. Die italienischen Behörden nutzten in den Jahren 2017 und 2018 EU-Mittel in Höhe von 2,2 Millionen Euro für die Dekontaminierung des Standorts, woraufhin die Kommission zu dem Schluss gelangte, dass sich der Standort der früheren Deponie mit den EU-Umweltvorschriften im Einklang befinde.

Fehlende Deckungsvorsorge für Umwelthaftung erhöht das Risiko, dass die Steuerzahler die Kosten tragen

68 Wenn die Betreiber nicht über eine ausreichende Deckungsvorsorge verfügen, sind sie möglicherweise nicht in der Lage, die Kosten für die Beseitigung der von ihnen verursachten Verschmutzung zu tragen (Ziffern [56-62](#)). Der Hof ermittelte vier solcher Sanierungsprojekte im Wert von 33 Millionen Euro, bei denen ein Betreiber, der als Verursacher der Verschmutzung ermittelt wurde, in Konkurs ging. Infolgedessen mussten öffentliche Mittel für die Dekontaminierung von Boden und Wasser verwendet werden. Dies entspricht nicht dem Verursacherprinzip (siehe [Kasten 4](#)).

⁵⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 26. April 2007 in der Rechtssache [C-135/05](#).

Kasten 4

Beispiele für fehlende Deckungsvorsorge, die zur Nichtanwendung des Verursacherprinzips geführt hat

Im Jahr 1995, wenige Jahre nach Einstellung der Produktion, meldete ein Unternehmen, das in Italien Asbestprodukte hergestellt hatte, Insolvenz an. Vor Beginn des Insolvenzverfahrens hatte das Unternehmen nach Aufforderung durch das italienische Umweltministerium mit der Sanierung der durch seine Produktion verursachten Umweltschäden begonnen. Mit Beginn des Insolvenzverfahrens stellte der Insolvenzverwalter jedoch die Finanzierung der Sanierung ein. Daraufhin setzten die regionalen Behörden die Dekontaminierung fort. Das vom Hof geprüfte Projekt erhielt EU-Unterstützung in Höhe von 7,1 Millionen Euro. Im Rahmen des Projekts wurden Gebäude oberhalb des Erdgeschosses abgerissen und asbesthaltige Materialien im Untergeschoss gesichert. Die Behörden haben die Arbeiten im Jahr 2019 abgeschlossen. Sie haben rechtliche Schritte eingeleitet, um die für die Sanierungsmaßnahmen verwendeten Mittel zurückzufordern, sind jedoch der Ansicht, dass sie möglicherweise keine Gelder von einem Unternehmen zurückerhalten, das sich in einem Insolvenzverfahren befindet.

In Polen stellten die Umweltbehörden am ehemaligen Standort eines Chemiewerks giftige Stoffe im Grundwasser und im Boden fest. Die Verschmutzung des Grundwassers stellt eine Gefahr für die Gesundheit der Anwohner in der unmittelbaren Umgebung dar und könnte sich auf ein Natura-2000-Gebiet ausbreiten. Im Jahr 2000 leiteten die regionalen Behörden ein Verfahren ein, in dessen Rahmen das Chemieunternehmen, das den Standort nicht dekontaminiert hatte, zu Abhilfemaßnahmen verpflichtet wurde. 2014 meldete das Unternehmen Konkurs an, und ein Insolvenzverfahren wurde eingeleitet. Die Behörden meldeten im Laufe des Insolvenzverfahrens im Jahr 2016 eine Forderung an, der Insolvenzverwalter ergriff jedoch keine Abhilfemaßnahmen und verkaufte Teile derjenigen Anlagen, die die Freisetzung von Chemikalien verhinderten.

Nach Angaben der Behörden verschlechtert sich die Infrastruktur weiter und greift die Verschmutzung weiter um sich, und die rechtliche Entscheidung, in der Vermeidungs- oder Sanierungsmaßnahmen gefordert werden, kann aufgrund des Konkurses möglicherweise nicht vollstreckt werden. Infolgedessen nutzten die Behörden öffentliche Mittel, darunter 17,3 Millionen Euro aus den ESI-Fonds, um die Umweltschäden zunächst auf einer Fläche von 27 Hektar zu beheben. Die Behörden gehen davon aus, dass die Verschmutzung einige Tausend Hektar umfasst und die Gesamtkosten für die Sanierung bei mehr als 540 Millionen Euro liegen könnten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

69 Der Umweltpolitik der EU liegt das Verursacherprinzip zugrunde, dem zufolge die Verursacher von Umweltschäden die entsprechenden Kosten einschließlich der Kosten für Maßnahmen zur Verhütung, Verminderung und Beseitigung von Verschmutzung sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten tragen sollten.

70 Der Hof untersuchte den strategischen Rahmen der EU für das Verursacherprinzip mit Schwerpunkt auf dessen Anwendung auf die Bereiche der EU-Umweltpolitik, den Maßnahmen der Kommission im Zusammenhang mit der Umwelthaftungsrichtlinie und der Frage, ob der EU-Haushalt vor Kosten geschützt war, die Verursacher hätten tragen müssen.

71 Insgesamt stellte der Hof fest, dass das Verursacherprinzip im Rahmen der einzelnen umweltpolitischen Strategien der EU in unterschiedlichem Maße zur Geltung kommt und dass sein Anwendungsbereich und seine Anwendung unvollständig sind. Durch die Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie wurden zentrale Schwachstellen nicht beseitigt. Bisweilen werden aus dem EU-Haushalt Sanierungsmaßnahmen finanziert, für die gemäß dem Verursacherprinzip die Verursacher hätten aufkommen müssen.

72 Das Verursacherprinzip wird im Rahmen der einzelnen umweltpolitischen Strategien der EU unterschiedlich angewandt. Was die Industrieemissionen anbelangt, so kam der Hof zu dem Schluss, dass das Verursacherprinzip auf die am stärksten verschmutzenden Industrieanlagen angewandt wird, die unter die Richtlinie über Industrieemissionen fallen. Die Eigentümer der Anlagen müssen die Kosten für die Erfüllung der Voraussetzungen tragen, die in ihren jeweiligen Genehmigungen festgelegt sind, auch indem sie Maßnahmen ergreifen, mit denen dafür gesorgt wird, dass die Emissionen unter den Emissionsgrenzwerten liegen. Die Industrieemissionsrichtlinie gilt nicht für kleinere Anlagen und verpflichtet die Betreiber der Anlagen nicht, die gesellschaftlichen Kosten der Restverschmutzung zu tragen (Ziffern [20-25](#)). Obwohl die Mitgliedstaaten nach dem EU-Abfallrecht verpflichtet sind, das Verursacherprinzip umfassend anzuwenden, bleibt die Finanzierungslücke groß, und es sind erhebliche öffentliche Investitionen erforderlich, um die Recyclingziele zu erreichen (Ziffern [26-31](#)). Zwar sind Fortschritte bei der Bekämpfung bestimmter Schadstoffe erzielt worden, doch deckt bei vielen Unternehmen der Wasserpreis nicht die Kosten, die durch die von ihnen in das Wasser abgegebenen Schadstoffe verursacht werden. Die Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen lässt sich nur schwer auf Verschmutzung aus diffusen Quellen,

beispielsweise aus der Landwirtschaft, anwenden (Ziffern 32-38). Es gibt keinen allgemeinen EU-Rahmen für den Bodenschutz, obwohl viele Rechtsvorschriften indirekt zur Verringerung der Umweltbelastung beitragen (Ziffern 39-41).

Empfehlung 1 – Den Spielraum für eine stärkere Einbeziehung des Verursacherprinzips in das Umweltrecht bewerten

Die Kommission sollte die regulatorischen und administrativen Änderungen sowie das gesamte Kosten-Nutzen-Verhältnis einer besseren Anwendung des Verursacherprinzips bewerten und dabei insbesondere Folgendes berücksichtigen:

- a) die Senkung der Emissionsgrenzwerte zur weiteren Verringerung der Restverschmutzung;
- b) die Bekämpfung diffuser Wasserverschmutzung aus allen Quellen, einschließlich der Landwirtschaft.

Zeitraumen: bis Ende 2024

73 Mit der Umwelthaftungsrichtlinie wurde der EU-Rahmen für die Umwelthaftung auf der Grundlage des Verursacherprinzips festgelegt. Der Hof stellte fest, dass die Umwelthaftungsrichtlinie eine teilweise Anwendung des Verursacherprinzips im Falle von Umweltschäden vorsieht. Die neuesten verfügbaren Daten zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie sind zwar unvollständig, weisen aber auf Lücken bei der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten hin (Ziffern 44-48). In der Umwelthaftungsrichtlinie werden einige Schlüsselbegriffe nicht klar definiert, was zu unterschiedlichen Auslegungen und Anwendungen auf Ebene der Mitgliedstaaten führt (Ziffern 49-55). Das Fehlen einer obligatorischen Deckungsvorsorge auf EU-Ebene bedeutet in der Praxis, dass die Steuerzahler für die Sanierungskosten aufkommen müssen, wenn ein Betreiber, der Umweltschäden verursacht, insolvent wird (Ziffern 56-62). Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass mit den bisherigen Maßnahmen der Kommission die Mängel der Umwelthaftungsrichtlinie nicht behoben werden konnten.

Empfehlung 2 – Eine verstärkte Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in Erwägung ziehen

Der Hof empfiehlt, dass die Kommission im Rahmen ihrer bis April 2023 durchzuführenden Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie prüft, welche Möglichkeiten es gibt,

- a) die Kriterien für die Definition von Umweltschäden, auf die die Richtlinie Anwendung finden sollte, zu verbessern;
- b) Instrumente der Deckungsvorsorge stärker zu nutzen.

Zeitraumen: bis Ende 2023

74 Der Hof stellte fest, dass die EU Projekte finanziert hat, die vom Verursacher hätten finanziert werden müssen (Ziffern **63-68**). In Fällen von Altlasten, bei denen die verantwortliche Stelle nicht ermittelt oder haftbar gemacht werden konnte, war die Verwendung öffentlicher Mittel gerechtfertigt und erforderlich, um Abhilfe zu schaffen (Ziffern **65-66**). Öffentliche Mittel werden auch verwendet, wenn die zuständigen Behörden die Umweltvorschriften nicht rechtzeitig durchgesetzt haben (Ziffer **67**). Das Fehlen einer Deckungsvorsorge für Umwelthaftungsfälle zwang Behörden ferner dazu, öffentliche Mittel zur Sanierung verschmutzter Gebiete zu verwenden, wenn der Verursacher zahlungsunfähig war (Ziffer **68**).

Empfehlung 3 – Dafür sorgen, dass EU-Mittel nicht zur Finanzierung von Projekten verwendet werden, die vom Verursacher finanziert werden sollten

Die Kommission sollte

- a) im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion die Verwendung von EU-Mitteln für die Umweltsanierung davon abhängig machen, dass in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten kontrolliert wird, ob die zuständigen Behörden alle erforderlichen Schritte unternommen haben, um dem Verursacher die Kosten für die von ihm zu verantwortende Verschmutzung aufzuerlegen;
- b) prüfen, ob die Rechtsvorschriften so geändert werden können, dass die Betreiber Deckungsvorsorge für Umweltrisiken treffen müssen.

Zeitraumen: bis 2025

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, am 19. Mai 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhang

Anhang I – Wirtschaftszweige, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen

Die Industrieemissionsrichtlinie gilt für die folgenden Industriezweige. In einigen Industriezweigen fallen nur Anlagen ab einer bestimmten Größe unter die Richtlinie.

- Energiewirtschaft: Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen, Raffinieren von Mineralöl und Gas, Erzeugung von Koks sowie Vergasung oder Verflüssigung von Kohle und anderen Brennstoffen
- Herstellung und Verarbeitung von Metallen: Rösten oder Sintern von Metallerz, Herstellung von Roheisen oder Stahl sowie Verarbeitung von Eisen- und Nichteisenmetallen
- Mineralverarbeitende Industrie: Herstellung von Zement, Kalk und Magnesiumoxid, Gewinnung von Asbest oder Herstellung von Erzeugnissen aus Asbest, Herstellung von Glas, Schmelzen mineralischer Stoffe sowie Herstellung von keramischen Erzeugnissen durch Brennen
- Chemische Industrie: Herstellung von organischen und anorganischen Chemikalien, Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln oder Bioziden, Arzneimitteln und Explosivstoffen
- Abfallbehandlung: Beseitigung oder Verwertung von gefährlichen Abfällen, Abfällen in Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlagen und nicht gefährlichen Abfällen sowie Deponierung
- Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen, Herstellung von Papier und Pappe sowie Herstellung von Platten auf Holzbasis
- Vorbehandlung oder Färben von Fasern oder Textilien
- Gerben von Häuten oder Fellen
- Schlachtung von Tieren sowie Behandlung und Verarbeitung von Lebensmitteln aus tierischen und pflanzlichen Rohstoffen
- Beseitigung oder Verwertung von Tierkörpern und Abfällen
- Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen
- Behandlung von Oberflächen von Stoffen, Gegenständen oder Erzeugnissen unter Verwendung von organischen Lösungsmitteln
- Herstellung von Kohlenstoff oder Elektrografit durch Brennen oder Grafitieren
- Abscheidung von CO₂-Strömen zur geologischen Speicherung
- Konservierung von Holz und Holzernzeugnissen mit Chemikalien
- Eigenständig betriebene Behandlung von Abwasser (unter besonderen Umständen)

Akronyme und Abkürzungen

BVT: beste verfügbare Techniken

ELD: *Environmental Liability Directive* (Umwelthaftungsrichtlinie)

EPR: *Extended Producer Responsibility* (erweiterte Herstellerverantwortung)

ESI-Fonds: europäische Struktur- und Investitionsfonds

EUA: Europäische Umweltagentur

IED: *Industrial Emissions Directive* (Industrieemissionsrichtlinie)

IMPEL: *Implementation and Enforcement of Environmental Law* (Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts)

MAWP: *Multi-Annual Work Programme* (mehrwähriges Arbeitsprogramm)

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Glossar

Beste verfügbare Techniken (BVT): Industrietechnologien, Anlagendesign und operative Maßnahmen mit der besten Umweltleistung, ermittelt durch eine Analyse bewährter Verfahren im Zuge ihrer Weiterentwicklung. Sie dienen als Grundlage für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten und Genehmigungsaufgaben.

Deckungsvorsorge: Vorsorge durch Finanzierungsinstrumente wie eine Versicherungspolice, ein Beitrag zu einem Umweltfonds, eine Bankbürgschaft, eine Anleihe oder eigene Rücklagen, mit denen sichergestellt wird, dass ein Unternehmen im Falle der Haftung seine finanziellen Verpflichtungen erfüllen kann.

Düngemittel: alle (synthetischen oder organischen) Stoffe, die einen oder mehrere pflanzliche Nährstoffe enthalten, die zur Erhaltung oder Verbesserung der Fruchtbarkeit auf den Boden aufgebracht werden.

Emissionsgrenzwert: die im Verhältnis zu bestimmten spezifischen Parametern ausgedrückte Masse, die Konzentration und/oder das Niveau einer Emission, die in einem oder mehreren Zeiträumen nicht überschritten werden dürfen.

Erweiterte Herstellerverantwortung: Ansatz, bei dem die Umweltverantwortung des Herstellers auf diejenige Phase im Lebenszyklus eines Produkts ausgeweitet wird, die nach der Verwendung eines Produkts kommt, darunter Recycling und Entsorgung.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den Regionen finanziert werden.

Gemeinsame Agrarpolitik: einheitliche Agrarpolitik der EU, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Internalisierung: Maßnahmen, die getroffen werden, damit unbezahlte Leistungen oder Kosten bei der Zusammensetzung der Preise für Waren und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Klimaschutz: Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen.

Kohäsionsfonds: EU-Fonds, der auf die Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede in der EU ausgerichtet ist, indem Investitionen in Mitgliedstaaten

finanziert werden, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

LIFE: Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Umsetzung der Umwelt- und Klimapolitik der EU durch die Kofinanzierung von Projekten in den Mitgliedstaaten.

Umwelthaftung: Wirtschaftsakteure, die die Umwelt schädigen, müssen für deren Sanierung aufkommen.

Verursacherprinzip: Prinzip, dem zufolge die Verursacher von Umweltschäden die entsprechenden Kosten einschließlich der Kosten für Maßnahmen zur Verhütung, Verminderung und Beseitigung von Verschmutzung sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten tragen sollten.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN
SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS:
„DAS VERURSACHERPRINZIP: UNEINHEITLICHE ANWENDUNG IM RAHMEN
DER UMWELTPOLITISCHEN STRATEGIEN UND MAßNAHMEN DER EU“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission erinnert daran, dass im europäischen Grünen Deal betont wird, dass Europa seine Umweltziele nur dann effizient und gerecht verwirklichen kann, wenn die Preisgestaltung und gut konzipierte Steuerreformen in vollem Umfang genutzt werden. Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal wird die Kommission daran arbeiten, die Umsetzung des Verursacherprinzips im Unionsrecht und in den entsprechenden nationalen Strategien zu stärken, um dazu beizutragen, dass das Null-Schadstoff-Ziel der EU für eine schadstofffreie Umwelt erreicht und die Klima-, Energie- und Kreislaufwirtschaftspolitik unterstützt werden.

III. Vierter Gedankenstrich – Die Kommission ist der Auffassung, dass die Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das Europäische Parlament und den Rat von Bedeutung sind, da sie für die Anwendung des Verursacherprinzips und die Umsetzung der ökologischen Steuerreform (ÖSR) über erhebliche Kompetenzen verfügen.

IV. Die Kommission erinnert daran, dass sie zwar Anstrengungen unternimmt, um das Verursacherprinzip in der Umweltpolitik anzuwenden, jedoch eines der wichtigsten Instrumente hierfür, nämlich Steuern, in der Regel der Einstimmigkeit im Mitentscheidungsverfahren unterliegt. Die vollständige Anwendung erfordert daher das Engagement der Mitgliedstaaten.

Was die Umwelthaftungsrichtlinie anbelangt, so wurde eine wichtige Maßnahme der Kommission, nämlich die Annahme von Leitlinien für ein gemeinsames Verständnis des Begriffs „Umweltschäden“, erst im März 2021 nach umfassenden Konsultationen abgeschlossen. Es ist daher verfrüht festzustellen, dass es nicht gelungen ist, einen wesentlichen Mangel zu beheben. Was das Fehlen einer obligatorischen Deckungsvorsorge betrifft, so teilt die Kommission die Auffassung, dass die Frage der Deckungsvorsorge nach wie vor ein berechtigtes Anliegen darstellt, und wird dies im Rahmen der bis April 2023 fälligen Bewertung eingehend prüfen.

Manchmal ist es gerechtfertigt, dass aus dem EU-Haushalt Sanierungsmaßnahmen finanziert werden.

V. Erster Gedankenstrich – Die Kommission erkennt an, dass geprüft werden muss, wie das Verursacherprinzip bei der Erfüllung der im Rahmen des europäischen Grünen Deals eingegangenen Verpflichtungen angewandt wird. Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 a) zu und stimmt der Empfehlung 1 b) in Bezug auf die Zuständigkeiten, die unter ihre Verantwortung fallen, teilweise zu.

Zweiter Gedankenstrich – Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Bei der Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie wird geprüft, inwieweit eine bessere Anwendung des Verursacherprinzips möglich ist.

Dritter Gedankenstrich – Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird sicherstellen, dass das geltende EU-Recht in Bezug auf die notwendigen Schritte, um dem Verursacher die Kosten für die von ihm zu verantwortende Verschmutzung aufzuerlegen, eingehalten wird, und dass die Mitgliedstaaten sich ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen bewusst sind.

EINLEITUNG

03. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) betrachtet Preisinstrumente einschließlich Umweltsteuern als wichtiges Instrument zur Verwirklichung des Verursacherprinzips. Dazu gehören Gebühren, Besteuerung erlaubter Verschmutzung, Umwelthaftung und die schrittweise Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.

04. Das Verursacherprinzip umfasst auch die Auswirkungen auf die Gesellschaft und das Wohlbefinden.

06. Die Kommission berücksichtigt die Anwendung des Verursacherprinzips in anderen Bereichen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, z. B. Verkehr, Fischerei und Agrarpolitik.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Verursacherprinzip in der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) unter anderem durch das Sanktionssystem im Zusammenhang mit der Cross-Compliance-Regelung¹ umgesetzt wird, bei dem Kürzungen von GAP-Zahlungen vorgenommen werden, wenn Betriebsinhaber die geltenden einschlägigen EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt und Klima, einschließlich bestimmter gesetzlicher Vorschriften (z. B. Nitratrichtlinie), nicht einhalten.

Darüber hinaus kann die GAP Praktiken, Investitionen usw. im Dienste der Umwelt und des Klimas direkt unterstützen, wodurch nur Maßnahmen vergütet werden, die über die einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen hinausgehen.

07. Die Mitgliedstaaten verfügen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip über eine erhebliche Zuständigkeit für die Entscheidung, ob und wie sie das Verursacherprinzip anwenden, was bedeutet, dass politische Maßnahmen auf einer möglichst bürgernahen Ebene beschlossen werden und nur dann auf Unionsebene, wenn dies erforderlich ist. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei Steuerreformen und der schrittweisen Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.

08. Vierter Gedankenstrich – Die Kommission erinnert daran, dass Umweltschäden nicht nur die Schädigung der natürlichen Ressourcen selbst umfassen (d. h. geschützte Arten und natürliche Lebensräume, Wasser und Land), sondern auch die Beeinträchtigung der von der natürlichen Ressource erbrachten Dienstleistungen.

10. Die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik (Environmental Implementation Review, EIR) ist ein Instrument zur Verbesserung der Umsetzung des Umweltrechts und der Umweltpolitik der EU. Ziel ist es, die Ursachen von Umsetzungslücken zu beseitigen und Lösungen zu finden, bevor sich die Probleme verschärfen.

11. Der Investitionsbedarf für den ökologischen Wandel erfordert zusätzliche Investitionen in Höhe von rund 470 Mrd. EUR pro Jahr, um die derzeitigen klima- und umweltpolitischen Ziele der EU für 2030 zu erreichen¹.

12. Der Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) funktioniert nach dem Grundsatz der Kofinanzierung, um die Eigenverantwortung für die Maßnahmen vor Ort sicherzustellen. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds werden unter anderem Maßnahmen in den Bereichen Abfall und Wasser kofinanziert, um die Anforderungen des umweltrechtlichen Besitzstandes der Union und darüber hinaus gehende Anforderungen zu erfüllen, außerdem Investitionen in die Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und des Bodens sowie in die grüne Infrastruktur und ebenso Investitionen in die Sanierung und Dekontaminierung von Brachflächen. Darüber hinaus umfasst der Interventionsbereich des EFRE Investitionen in innovative Technologien zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Abfallwirtschaft, im Wassersektor und im Hinblick auf den Boden.

BEMERKUNGEN

21. Die Richtlinie über Industrieemissionen räumt den zuständigen Behörden eine gewisse Flexibilität ein, um weniger strenge Emissionsgrenzwerte festlegen zu können (Artikel 15 Absatz 4). Dies ist nur in besonderen Fällen möglich, in denen eine Bewertung ergibt, dass die Erreichung der mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte entsprechend der Beschreibung in den BVT-Schlussfolgerungen aufgrund des geografischen Standorts oder der örtlichen Umweltbedingungen oder der technischen Merkmale der Anlage gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßig höheren Kosten führen würde. Die zuständige Behörde dokumentiert stets ihre Begründung für die Gewährung solcher Ausnahmen.

Darüber hinaus sieht Kapitel III der Industrieemissionsrichtlinie über Großfeuerungsanlagen bestimmte Flexibilisierungsinstrumente vor (nationaler Übergangsplan, Ausnahme für beschränkte Laufzeit usw.).

23. Die Umwelthaftungsrichtlinie gilt für „Umweltschäden“, deren Definition verschiedene Verweise auf die Erheblichkeit enthält.

24. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Verursacherprinzip in den Gesamtansatz der Richtlinie über Industrieemissionen eingebettet ist und auch die Verschmutzung innerhalb gesetzlicher Grenzwerte abdeckt, da diese gesetzlichen Grenzwerte im Laufe der Zeit strenger werden. Die Betreiber müssen investieren, d. h. zahlen, um innerhalb der Grenzwerte zu bleiben. Die Tatsache, dass die Genehmigungsaufgaben auf den besten verfügbaren Techniken (BVT) beruhen und diese BVT regelmäßig überprüft, verschärft und aktualisiert werden, führt dazu, dass die Industriesektoren ständig in leistungsfähigere und weniger umweltbelastende Ausrüstungen investieren, um strengere Emissionsgrenzwerte einzuhalten.

Die Richtlinie über Industrieemissionen schreibt nicht vor, dass die Anlagen die Auswirkungen der Verschmutzung, die im Rahmen einer Genehmigung erlaubt ist, für die Gesellschaft bezahlen müssen.

¹ Identifying Europe's recovery needs, COM(2020) 456

35. Die Mitgliedstaaten müssen eine Wassergebührenpolitik festlegen, die angemessene Anreize für eine effiziente Wassernutzung bietet und nach dem Verursacherprinzip einen angemessenen Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen umfasst (es gibt einen gewissen Ermessensspielraum, der es erlaubt, soziale, wirtschaftliche oder ökologische Aspekte, z. B. Sozialtarife oder Tarife, die der Wasserknappheit Rechnung tragen, zu berücksichtigen).

36. Nach Auffassung der Kommission tragen die Haushalte den größten Teil der Kosten für die Wasseraufbereitung (im Zusammenhang mit der Verunreinigung durch andere Tätigkeiten, einschließlich der Landwirtschaft), während die Landwirtschaft eine große Menge Wasser verwendet, das nicht gereinigt wird. Die Anwendung von Wassergebühren zur Kostendeckung von Dienstleistungen (einschließlich der Umweltkosten) gilt „erga omnes“, während für die Zwecke der Ahndung von Verstößen das Verursacherprinzip auf der Ebene der Verursacher Anwendung findet.

38. Die Anwendung des Verursacherprinzips liegt in erster Linie in den Händen der Mitgliedstaaten, die diesen Grundsatz in die nationalen Rechtsvorschriften aufnehmen müssen. Die Verhängung von Geldbußen erfolgt stets auf individueller Ebene aufgrund eines Verstoßes gegen nationale oder EU-Vorschriften.

39. Die Kommission aktualisiert die thematische Strategie der EU für den Bodenschutz im Jahr 2021, um der Boden- und Landdegradation umfassend entgegenzuwirken und dazu beizutragen, bis 2030 Neutralität bei der Landdegradation zu erreichen. Der neue Null-Schadstoff-Aktionsplan für Luft, Wasser und Boden befasst sich insbesondere mit der Bodenverschmutzung und der Sanierung verunreinigter Standorte.

Im Rahmen der derzeitigen GAP gibt es eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen, die zur Durchführung von Aktivitäten zur Begrenzung der Bodenverschmutzung beitragen.

40. Für die umweltschädlichsten Industrieanlagen sieht die Richtlinie über Industrieemissionen ein integriertes Konzept für die Vermeidung und Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, für die Abfallwirtschaft, für Energieeffizienz und für die Verhütung von Unfällen vor.

41. Bei umweltschädlichen Tätigkeiten, die vor langer Zeit stattfanden, ist das Risiko größer, dass der Verursacher nicht mehr existiert, nicht ermittelt werden kann oder insolvent ist. Es ist jedoch möglich, das Verursacherprinzip auch in einigen dieser Fälle anzuwenden, wenn es auf nationaler Ebene strenge Gesetze zur Bodenverunreinigung und Haftungsregelungen gibt. In Bezug auf die Umwelthaftungsrichtlinie gilt die Richtlinie gemäß Randnummer 34 des Urteils in den verbundenen Rechtssachen C-379/08 und C-380/08, wenn die Umweltschäden auf Tätigkeiten zurückzuführen sind, die vor dem 30. April 2007 stattgefunden haben, aber nicht vor diesem Datum geendet haben.

54. Die Bekanntmachung enthält eine sehr detaillierte Analyse, um zu erläutern, wie die bestehenden Bestimmungen in der Praxis anzuwenden sind.

In Bezug auf die Rechtsgültigkeit der Bekanntmachung betont die Kommission, dass nur der Gerichtshof eine endgültige Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie vorlegen kann, und betont, dass sie das Verständnis der Kommission für die richtige rechtliche Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie wiedergibt.

56. Die Kommission betrachtet die vom Europäischen Rechnungshof beschriebene Situation als ernstes Risiko.

57. Die Kommission ist – ähnlich wie der Europäische Rechnungshof – der Auffassung, dass je höher die Sanierungskosten sind, desto größer das Risiko ist, dass der Betreiber nicht über die Mittel verfügt, um diese Kosten ohne entsprechende Deckungsvorsorge tragen zu können.

60. Die Kommission ist – ähnlich wie der Europäische Rechnungshof – der Auffassung, dass eine obligatorische Deckungsvorsorge das Risiko verringern sollte, dass Kosten aufgrund der Insolvenz auf die öffentlichen Haushalte übertragen werden.

63. Zweiter Gedankenstrich – Nach der Richtlinie über Industrieemissionen bildet der Bericht über den Ausgangszustand die Grundlage für die Bewertung der vom Betreiber bei endgültiger Einstellung der Tätigkeit durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen. Gemäß den „Leitlinien der Kommission zu Berichten über den Ausgangszustand gemäß Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen“ (2014/C 136/03) müssen gegebenenfalls auch die Nutzungsgeschichte des Standorts und die in der Vergangenheit erfolgten Umweltverschmutzungen in den Bericht über den Ausgangszustand aufgenommen werden und sollte daher auch durch private Mittel Abhilfe geschaffen werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

71. Die Kommission unterstützt auch die Umsetzung des Verursacherprinzips durch die Mitgliedstaaten, doch obwohl sie dies tut, wird es noch immer nicht vollständig angewandt.

72. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Verschmutzungen innerhalb zulässiger Grenzwerte kostenpflichtig sind.

Im Bereich Wasser sind dies die mit der (übermäßigen) Entnahme verbundenen Ressourcen- und Verschmutzungskosten.

Emissionen innerhalb gesetzlicher Grenzwerte erfordern ebenfalls Investitionen, da diese rechtlichen Anforderungen im Laufe der Zeit strenger werden.

Bestimmte kleinere Anlagen fallen unter die Richtlinie über mittelgroße Feuerungsanlagen (EU) 2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft. Sie gilt für Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 1 Megawatt und weniger als 50 Megawatt, unabhängig von der Art des verwendeten Brennstoffs. Auch wenn das Verursacherprinzip dort nicht ausdrücklich erwähnt wird, fällt für die betreffenden Anlagen im Rahmen der Kosten für die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie über mittelgroße Feuerungsanlagen auch ein Verschmutzungspreis an.

Empfehlung 1 – Den Spielraum für eine stärkere Einbeziehung des Verursacherprinzips in das Umweltrecht bewerten

Die Kommission erkennt an, dass geprüft werden muss, wie das Verursacherprinzip bei der Erfüllung der im Rahmen des europäischen Grünen Deals eingegangenen Verpflichtungen angewandt wird, indem sie die Anwendung des Prinzips bewertet und mit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Verursacherprinzips, einschließlich der Preisgestaltung und der schrittweisen Abschaffung umweltschädlicher Subventionen, zusammenarbeitet.

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 a) zu.

Wie im europäischen Grünen Deal angekündigt, wird die Kommission Anfang 2022 eine Überarbeitung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch große Industrieanlagen vorschlagen. Ziel der Überarbeitung ist es, Fortschritte bei der Verwirklichung des Null-Schadstoff-Ziels der EU für eine schadstofffreie Umwelt zu erzielen und die Klima-, Energie- und Kreislaufwirtschaftspolitik zu unterstützen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 b) teilweise zu.

Im Rahmen des europäischen Grünen Deals, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, der Biodiversitätsstrategie und des neuen Null-Schadstoff-Aktionsplans wurden die Maßnahmen dargelegt, die die Kommission zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung ergreifen wird. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für die neue GAP die Konditionalität verschärft, um die diffuse Verschmutzung besser zu bekämpfen, was im Mitentscheidungsverfahren geprüft wird. Die Kommission räumt ein, dass sie die Kosten und den Nutzen der Anwendung des Verursacherprinzips in ihrer Regulierungspolitik im Einklang mit ihren Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung berücksichtigen sollte. Die Kommission kann jedoch der Empfehlung, das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die regulatorischen und administrativen Änderungen spezifischer Maßnahmen zu berücksichtigen, nicht zustimmen, wenn diese in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

73. In der Umwelthaftungsrichtlinie werden Schlüsselbegriffe definiert und in anderen Richtlinien (wie der Wasserrahmenrichtlinie) werden verwandte Begriffe definiert, die eng mit der Umwelthaftungsrichtlinie verknüpft sind. Es hat sich als schwierig erwiesen, ein gemeinsames Verständnis aller Auswirkungen zu entwickeln, die sich aus den Definitionen dieser Begriffe ergeben. In den im März 2021 angenommenen Leitlinien der Kommission wird auf die Notwendigkeit eines solchen Verständnisses eingegangen.

Empfehlung 2 – Eine verstärkte Anwendung des Verursacherprinzips in den unter die Umwelthaftungsrichtlinie fallenden Bereichen in Erwägung ziehen

Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 a) zu.

Die Kommission räumt ein, dass die Umwelthaftungsrichtlinie in der Tat keine ausdrücklichen Kriterien für die Bewertung von Schäden an Gewässern und Böden enthält, wie sie in Anhang I der Umwelthaftungsrichtlinie für die Bewertung von Schäden an geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen vorgesehen sind. Rechtlich bindende Kriterien für Wasser- und Bodenschäden könnten in der Tat nützlich sein, und die Kommission wird dies im Rahmen der Bewertung berücksichtigen.

Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 b) zu.

Empfehlung 3 – Dafür sorgen, dass EU-Mittel nicht zur Finanzierung von Projekten verwendet werden, die vom Verursacher finanziert werden sollten

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind die Mitgliedstaaten dafür zuständig, Vorhaben auszuwählen, bei denen die vom Europäischen Rechnungshof empfohlenen Bedingungen Anwendung finden sollten.

- a) Die Kommission wird durch die im Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mechanismen sicherstellen, dass das geltende EU-Recht in Bezug auf die notwendigen Schritte, um dem Verursacher die Kosten für die von ihm zu verantwortende Verschmutzung aufzuerlegen, eingehalten wird, und dass die Mitgliedstaaten sich ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen bewusst sind.
- b) Die Kommission wird dies im Zusammenhang mit der Empfehlung 2 prüfen.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Viorel Ștefan, Mitglied des Hofes. Herr Ștefan wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Roxana Banica und seinem Attaché Olivier Prigent, dem Leitenden Manager Colm Friel, dem Aufgabenleiter Frédéric Soblet, dem stellvertretenden Aufgabenleiter Roberto Resegotti. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz und Anna Sfiligoi. Für die grafische Gestaltung war Marika Meisenzahl verantwortlich. Cathryn Lindsay leistete sprachliche Unterstützung.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	11.3.2020
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	26.3.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	19.5.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	14.6.2021

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6270-5	1977-5644	doi:10.2865/005053	QJ-AB-21-014-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6277-4	1977-5644	doi:10.2865/121433	QJ-AB-21-014-DE-Q

Umweltverschmutzung verursacht erhebliche Kosten für die Gesellschaft, und das Thema ist ein zentrales Anliegen der Unionsbürger. Durch die Anwendung des Verursacherprinzips erhalten die Verursacher einen Anreiz, Umweltschäden zu vermeiden, und werden für die von ihnen verursachte Verschmutzung zur Verantwortung gezogen. Insgesamt stellte der Hof fest, dass das Verursacherprinzip im Rahmen der einzelnen umweltpolitischen Strategien der EU in unterschiedlichem Maße zur Geltung kommt und angewandt wird und dass sein Anwendungsbereich und seine Anwendung unvollständig sind. Bisweilen werden aus dem EU-Haushalt Sanierungsmaßnahmen finanziert, für die gemäß dem Verursacherprinzip die Verursacher hätten aufkommen müssen. Der Hof empfiehlt, das Verursacherprinzip stärker in das Umweltrecht einzubeziehen, die Umwelthaftung auf EU-Ebene zu verbessern und entschiedener dafür zu sorgen, dass EU-Mittel nicht zur Finanzierung von Projekten verwendet werden, die vom Verursacher finanziert werden sollten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors