



Brüssel, den 14.4.2016
SWD(2016) 122 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der REFIT-Bewertung der Umwelthaftungsrichtlinie

Begleitunterlage zum

**Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur
Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden**

{COM(2016) 204 final}
{SWD(2016) 121 final}

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die Umwelthaftungsrichtlinie (UHRL) wurde erarbeitet, damit gemeinsame, rechtsverbindliche EU-Standards zur Verringerung von Schädigungen der natürlichen Ressourcen (biologische Vielfalt, Gewässer und Boden) angewendet werden können. Sie zielt darauf ab, eine unmittelbare Gefahr von Umweltschäden abzuwenden und – wenn ein Schaden eingetreten ist – den Zustand vor dem Schaden (Ausgangszustand) wiederherzustellen. Sie basiert auf dem „Verursacherprinzip“, gemäß dem der Verursacher und nicht die Allgemeinheit (der Steuerzahler) die erforderlichen Vermeidungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen ergreifen und die Kosten tragen muss. Mit der Richtlinie wurde eine Regelung der verschuldensunabhängigen Haftung für Betreiber eingeführt, die die in Anhang III der Richtlinie aufgeführten gefährlichen Tätigkeiten ausüben, und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Entwicklung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge für Betreiber zu fördern, die diese gefährlichen Tätigkeiten ausüben.

Fast zwölf Jahre nach Annahme der Richtlinie und nach mehreren Jahren ihrer Durchführung durch die Mitgliedstaaten (die letzten Mitgliedstaaten haben die Richtlinie im Jahr 2010 umgesetzt) ist es an der Zeit, zu bewerten, ob die Richtlinie ihren Zweck erfüllt. Diese REFIT-Bewertung steht in engem Zusammenhang mit dem Bericht, den die Kommission gemäß der Richtlinie über deren Anwendung vorlegen muss (COM(2016) 204).

Die Bewertung stützt sich auf Untersuchungen aus mehr als drei Jahren, darunter mehrere spezifische Studien über die Richtlinie, 27 nationale Berichte über ihre Anwendung sowie auf zahlreiche Sitzungen und Konsultationen von Interessenträgern und Sachverständigen.¹ In den ersten Kapiteln werden Zweck und Umfang der Bewertung erläutert und anschließend allgemeine Angaben über die Initiative (Ziele, Anwendungsbereich und Grundsätze, Funktionsweise, Ausgangsbasis und Interventionslogik) gemacht. Nach der Erläuterung des Verfahrens und der Methode der Bewertung wird auf der Grundlage der nationalen Berichte untersucht, wie die Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt und durchgeführt haben.

Die Bewertung liefert Antworten auf eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit den fünf wichtigsten Bewertungskriterien „Relevanz“, „Wirksamkeit“, „Effizienz“, „Kohärenz“ und „EU-Mehrwert“ und damit einen Überblick darüber, wie gut die Richtlinie funktioniert. Es wird gezeigt, welche Fortschritte erzielt wurden und wo Probleme angegangen und Lücken geschlossen werden müssen.

Die Bewertung hat ergeben, dass trotz der Verzögerungen bei der Umsetzung in vielen Mitgliedstaaten und obwohl die Kommission in den Rechtsvorschriften zur Umsetzung mehrfach auf nichtkonforme Bestimmungen gestoßen ist, inzwischen nationale Rechtsvorschriften vorliegen. Dadurch hat sich die Kohärenz der nationalen Rechtsvorschriften für Umwelthaftung gegenüber der Situation vor der Umsetzung der Richtlinie verbessert (in einigen Mitgliedstaaten gab es zuvor überhaupt keine

¹ Die Kommission beschloss im Jahr 2013 - lange vor Annahme der Bewertungsleitlinien im Mai 2015 -, eine Bewertung im Rahmen ihres REFIT-Programms durchzuführen. Folglich konnte diese Bewertung nicht sämtliche Erfordernisse in Bezug auf Methode und Daten berücksichtigen, die in den Leitlinien nun verankert sind. Zudem entspricht das Verfahren nicht völlig den neuesten Standards (z. B. fand nur eine gezielte Konsultation der Interessenträger statt und keine Anhörung der breiten Öffentlichkeit). Trotz dieser Probleme wurden die REFIT-Bewertungsleitlinien bei der Fertigstellung dieser Bewertung so weit wie möglich angewendet.

Umwelthaftungsregelung). Gleichwohl kann angesichts der unterschiedlichen und komplexen derzeitigen Situation nicht von gleichen Wettbewerbsbedingungen die Rede sein. Des Weiteren zeigt die Bewertung, dass die Richtlinie in gewissem Umfang zu Verbesserungen geführt hat in Bezug auf

- Standards für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, insbesondere indem gleichwertige Alternativen verlangt werden, wenn die ursprünglichen natürlichen Ressourcen nicht wiederhergestellt werden können,
- Anwendung des Verursacherprinzips,
- verschuldensunabhängige Haftung für Umweltschäden in der gesamten EU,
- EU-weite Haftung für Schädigungen der biologischen Vielfalt und
- Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang zu Gerichten für betroffene Personen und NRO.

Gleichzeitig gibt es bei der Durchführung weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Zahl von UHRL-Fällen und die Art und Weise anbelangt, in der die Richtlinie durchgeführt wird. Einige Mitgliedstaaten wenden die Umwelthaftungsrichtlinie offensichtlich relativ häufig auf Umweltschäden an und nutzen sie als allgemeines Instrument der Rechtsdurchsetzung in Fällen, in denen nach EU-Recht möglicherweise ohnehin Maßnahmen vorgeschrieben sind (z. B. bei einer Schädigung der biologischen Vielfalt). Andere Mitgliedstaaten wenden offenbar für Umweltschäden anstelle der Richtlinie nationale Rechtsvorschriften an, indem sie von ihrer Auslegung der „Erheblichkeitsschwelle“ umfassend Gebrauch machen. Ergänzende Sanierungen und Ausgleichssanierungen könnten ebenfalls häufiger angewendet werden, auch in bestimmten Mitgliedstaaten, die mehr Fälle gemeldet haben. Das festgestellte sehr uneinheitliche Vorgehen bei der Umweltsanierung sowie das Fehlen wichtiger Daten über Durchführung und Kosten (Verwaltungskosten und Deckungsvorsorge) stellen ein großes Problem dar, das in dem auf diese Bewertung folgenden Aktionsplan angegangen werden muss. Im Hinblick auf eine bessere Überwachung und Durchführung der Richtlinie und zur Schaffung einer soliden Grundlage für die nächste Bewertung müssen ein Rahmen für die Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften und andere Maßnahmen ins Auge gefasst und ausgearbeitet werden.

Die wichtigsten Bereiche, in denen bei der Bewertung Handlungsbedarf festgestellt wurde und die im Aktionsplan behandelt werden müssen, sind:

1) Beseitigung des Problems der uneinheitlichen Auslegung und Anwendung von Schlüsselkonzepten der Richtlinie (z. B. Erheblichkeitsschwelle), Sensibilisierung und Verbesserung des Wissensstands von Interessenträgern und Praktikern sowie administrative Unterstützung im Falle knapper Ressourcen: a) Erstellung von Leitlinien und Auslegungsvermerken zu Schlüsselkonzepten; b) Fortsetzung und Erweiterung des UHRL-Schulungsprogramms; c) Prüfung der Schaffung einer Stelle für administrative Unterstützung und Bewertung („Clearingstelle“), die all diejenigen, die in der Praxis mit der Richtlinie zu tun haben, dabei unterstützt, Informationen bereitzustellen und dem Bedarf an Expertise für die Bewertung von Risiken, Schäden und Sanierungsmaßnahmen gerecht zu werden.

2) Um dem Mangel an Daten und Informationen, die für zahlreiche Durchführungs- und Regulierungsaufgaben benötigt werden, abzuhelpen, wird die Einrichtung eines UHRL-Registers als Ausgangspunkt geprüft. Dieses Register wird dem Bedarf sowohl von Versicherern, Betreibern und zuständigen Behörden (bessere Bestimmung des

Ausgangszustands, Berechnung der Risiken, Entscheidungen über Sanierungsmaßnahmen usw.) als auch der Kommission (bessere Daten zur Erfüllung ihrer Überwachungsaufgaben einschließlich der nächsten REFIT-Bewertung der Richtlinie) gerecht. Das Register enthält Daten über die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften zur Durchführung der Umwelthaftungsrichtlinie und andere nationale Regelungen, die bei Vorfällen mit Umweltschäden anstelle der Richtlinie angewendet werden. Eine solche EU-weite Evidenzgrundlage wird die Stärken und Schwächen bei der Durchführung, die Gründe für unterschiedliche Vorgehensweisen und den Zusammenhang zwischen der Durchführung der Richtlinie und den Umweltresultaten besser aufzeigen. Dank besserer Informationen über die Durchführung der Richtlinie kann dann besser beurteilt werden, ob sich die Wunschvorstellungen des Europäischen Parlaments und des Rates zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie erfüllt haben.

Auf der Grundlage dieser Bewertung hat die Kommission in ihrem dazugehörigen Bericht eine Reihe von Empfehlungen und Maßnahmen ausgearbeitet.