EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2026
SWD(2026) 401 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden

{SWD(2026) 400 final}

Einleitung

Zweck der Umwelthaftungsrichtlinie (UHRL)[1] ist es, einen EU-weiten Rahmen für die Umwelthaftung zu schaffen und die Kosten für Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen für haftbare Betreiber zu internalisieren. Die UHRL behandelt Fälle erheblicher Umweltschäden an geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen sowie Schäden an Gewässern und Böden, wenn diese von Betreibern verursacht werden, die bestimmte gefährliche Tätigkeiten durchführen.

Diese Bewertung der UHRL konzentriert sich auf den Zeitraum nach dem 14. April 2016, dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der vorherigen Bewertung der UHRL durch die Kommission.

Seit 2016:

- Mit der Verordnung (EU) 2019/1010[2] wurde die UHRL geändert und die Verpflichtung zur zyklischen Berichterstattung und Bewertung der UHRL eingeführt.
- Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zwei mehrjährige Arbeitsprogramme ausgearbeitet und durchgeführt, um die Umsetzung der UHRL zu verbessern.
- Im Jahr 2021 nahm die Kommission Leitlinien an, in denen der Anwendungsbereich des Begriffs „Umweltschaden“ im Rahmen der UHRL präzisiert wird.

Ebenfalls im Jahr 2021 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Haftung von Unternehmen für Umweltschäden an, und der Europäische Rechnungshof veröffentlichte einen Sonderbericht zum Verursacherprinzip. Beide Dokumente flossen in die Bewertung der UHRL ein und forderten eine Stärkung der UHRL-Regelung.

Wirksamkeit

Die UHRL hat wirksam sichergestellt, dass alle EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit dem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten Verursacherprinzip über Vorschriften zur Verhinderung von Umweltschäden verfügen. Mit der UHRL wurde auch wirksam ein gemeinsamer Mindeststandard für die Sanierung von Umweltschäden in Form von Sachleistungen geschaffen.

Die UHRL wird jedoch in den Mitgliedstaaten nicht gleichmäßig angewandt und in einigen von ihnen zu wenig genutzt. In einigen Mitgliedstaaten hat die UHRL wesentlich dazu beigetragen, Fälle von Umweltschäden zu sanieren und Schäden in Fällen unmittelbarer Gefahr eines Schadeneintritts zu verhindern. Für den Berichtszeitraum 2013-2022 wurden fast 600 UHRL-Fälle gemeldet, von denen 236 in Polen, 165 in Griechenland und zwischen 10 und 50 Fälle in weiteren sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Spanien, Lettland, Ungarn und Portugal) behandelt wurden. Fünf Mitgliedstaaten meldeten jedoch keine UHRL-Fälle, und 14 Mitgliedstaaten meldeten sieben oder weniger UHRL-Fälle für denselben Zeitraum. Insgesamt wurden im zweiten Berichtszeitraum (2013-2022) weniger UHRL-Fälle gemeldet als im ersten (2007-2013). Dort, wo die UHRL nicht angewandt wurde, wurden Fälle von Umweltschäden oft im Rahmen anderer EU- oder nationaler Haftungsinstrumente behandelt.

Die Anforderung, dass Schäden zur Behandlung im Rahmen der UHRL „erheblich“ sein müssen, ist unpräzise und wurde in vielen Mitgliedstaaten als sehr hoch empfunden. Die Leitlinien der Kommission aus dem Jahr 2021 enthalten spezifischere Definitionen der Begriffe „biologische Vielfalt“, „Schädigung der Gewässer“ und „Schädigung des Bodens“, die teilweise auf der EU-

[1] Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (konsolidierte Fassung).

[2] Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt.

Rechtsprechung beruhen. Allerdings sind noch nicht genügend Daten verfügbar, um vollständig beurteilen zu können, inwieweit die Leitlinien zur Verbesserung der Umsetzung der UHRL beitragen können.

Die Sanierung in Form von Sachleistungen ist ein Eckpfeiler der UHRL. Die UHRL sieht sowohl eine primäre Sanierung (zur Rückversetzung geschädigter natürlicher Ressourcen und/oder beeinträchtigter Funktionen in ihren Ausgangszustand) als auch eine ergänzende und eine Ausgleichssanierung (in Fällen von Schäden an Gewässern und biologischer Vielfalt) vor, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen der Schaden nicht vollständig rückgängig gemacht werden kann oder seine Sanierung Zeit in Anspruch nimmt, ein Nettoverlust an den betreffenden Umweltressourcen vermieden wird. In den meisten Fällen findet jedoch nur eine primäre Sanierung statt.

Die UHRL hat nicht immer wirksam dafür gesorgt, dass das Verursacherprinzip angewandt wird. Haftbare Betreiber verfügen aufgrund fehlender Versicherungen und daraus resultierenden Insolvenzen oft nicht über die finanziellen Mittel, um Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Mit der UHRL werden weder ganze Konzerne oder Führungskräfte von haftbaren Betreibern haftbar gemacht noch werden Pflichtversicherungssysteme vorgeschrieben.

Effizienz

Die Effizienz der UHRL wird durch ihren begrenzten Anwendungsbereich und ihre Komplexität beeinträchtigt. Dies hat einige Mitgliedstaaten dazu veranlasst, parallel bestehende nationale Vorschriften beizubehalten, die sich ebenfalls mit der Bewältigung von Umweltschäden befassen. Spezielle nationale Methoden und Verfahren können die Anwendung der UHRL erleichtern (auch zusammen mit anderen nationalen Vorschriften zur Bewältigung von Umweltschäden). Angesichts der geringen Zahl von Fällen investieren die nationalen Verwaltungen jedoch grundsätzlich nur wenig in die UHRL. Umgekehrt kann die fehlende verfahrenstechnische Integration der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der UHRL und der parallel bestehenden nicht mit der UHRL zusammenhängenden Haftungsregelungen zur Doppelung von Verfahren führen, wodurch sich die Verwaltungskosten erhöhen.

Ein positiver Trend in Bezug auf die Effizienz der UHRL besteht darin, dass die Instrumente der Deckungsvorsorge bezüglich der Umwelthaftung in einigen Mitgliedstaaten sowohl durch verpflichtende (auf nationaler Ebene) als auch freiwillige Versicherungssysteme verstärkt in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus schafft die Verwendung der Deckungsvorsorge allgemein Anreize für die Vermeidung von Umweltschäden, indem von den Betreibern verlangt wird, Umweltrisikomanagementkonzepte anzuwenden.

Kohärenz

Es gibt keine direkten Widersprüche zu anderen Haftungsregelungen im Rahmen des EU-Rechts, aber Schnittstellen zu ihnen können einige Herausforderungen mit sich bringen.

- Überschneidungen zwischen einigen Bestimmungen der UHRL und der Richtlinie über Industrieemissionen[3] haben dazu geführt, dass die UHRL (und ihr fortschrittlicheres System von Sanierungsmaßnahmen) in Fällen, die unter beide Regelungen fallen, nicht ausreichend genutzt wird.

- Mangelnde Klarheit in Bezug auf die Haftungskomponente, die die UHRL in die sektorspezifischen Umweltvorschriften der EU einführen sollte, kann zu widersprüchlicher Umsetzung führen. Dies gilt insbesondere für die Wechselwirkung zwischen der UHRL und der

[3] Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen.

Wasserrahmenrichtlinie[4]. Der Schwerpunkt der Wasserrahmenrichtlinie liegt auf Wasserkörpern, während die UHRL alle Umweltschäden an Gewässern abdeckt (einschließlich nur eines Teils eines Wasserkörpers, wobei es nicht notwendigerweise zu einer Verschlechterung des Zustands des gesamten Wasserkörpers kommt).

Auch die Wechselwirkung zwischen der UHRL und den nationalen Haftungsvorschriften stellt eine Herausforderung dar.

- Wenn Umweltschäden Gegenstand eines Strafverfahrens sind, wird der UHRL-Standard für die Sanierung selten angewandt, und der Schaden wird stattdessen durch eine teilweise Sanierung oder eine finanzielle Entschädigung kompensiert.

- Nach Artikel 193 AEUV und Artikel 16 der UHRL können die Mitgliedstaaten „strengere" nationale Vorschriften beibehalten. Derartige nationale Haftungsregelungen werden aufgrund ihres breiteren Anwendungsbereichs häufig parallel zur UHRL aufrechterhalten. Fälle, die unter beide Regelungen fallen, sollten dann im Rahmen der strengeren Regelung behandelt werden, bei der es sich oft um die UHRL handelt. Die Mitgliedstaaten wenden jedoch grundsätzlich die nationalen Vorschriften (außerhalb der UHRL) an. Dieser Ansatz scheint im Einklang mit der Verpflichtung zur Umsetzung der UHRL zu stehen, sofern derselbe Mindeststandard angewandt wird. Der sich daraus ergebende Sanierungsstandard kann dann jedoch niedriger sein als im Rahmen der UHRL, da er keine ergänzenden und keine Ausgleichsmaßnahmen umfassen würde.

EU-Mehrwert

Der EU-Mehrwert der UHRL besteht in der Sicherstellung, dass von Betreibern verursachte Umweltschäden in der gesamten EU auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards bewältigt werden, die ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten. Die UHRL trägt somit zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Betreiber bei und erleichtert den Umgang mit Fällen grenzüberschreitender Schäden in der EU. Diese Vorteile werden jedoch durch den begrenzten Umfang von unter die UHRL fallenden Umweltschäden und ihre begrenzte Anwendung beeinträchtigt.

Relevanz

Die Ziele und der Mechanismus der UHRL bleiben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Dreifachkrise des Planeten und den Maßnahmen der EU zum Schutz und zur Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen der EU von großer Bedeutung. Mit der UHRL wird das Verursacherprinzip eingeführt und sie trägt zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer bei. Als bereichsübergreifendes Instrument unterstützt die UHRL die Durchsetzung und Umsetzung anderer EU-Umweltvorschriften und die Bemühungen um eine sauberere Umwelt. Die UHRL ist daher im Zusammenhang mit den Prioritäten der Kommission für 2024 zur Unterstützung der Umsetzung und Gewährleistung der Einhaltung der EU-Umweltvorschriften nach wie vor von großer Bedeutung. Konkret sieht sie eine Haftungskomponente vor, die die sektorspezifischen Rechtsvorschriften zum Schutz und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Gewässer ergänzt und die Einhaltung des Umweltschutzes in weniger regulierten Bereichen sicherstellt. Die UHRL entspricht somit den systemischen Erfordernissen der EU-Umweltrechtsordnung.

In Bezug auf den Anwendungsbereich der UHRL ergeben sich jedoch einige Probleme, die ihre Relevanz und Wirksamkeit einschränken.

[4] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

- Bei nicht in Anhang III der UHRL aufgeführten Tätigkeiten haften die Betreiber für Schädigungen geschützter Arten und Lebensräume, nicht aber für Schädigungen der Gewässer oder des Bodens, und dies nur bei vorsätzlichen/fahrlässigen Handlungen.

- Die Liste der „gefährlichen" Tätigkeiten in Anhang III der UHRL ist mittlerweile begrenzt und veraltet. Darüber hinaus beruht die Struktur von Anhang III eher auf Verweisen auf spezifische Rechtsakte als auf einem ganzheitlicheren und autonomen Ansatz. Dies begrenzt das Potenzial der UHRL, neue und sich abzeichnende ökologische Herausforderungen zu bewältigen.

- Der Anwendungsbereich der unter die UHRL fallenden Schäden ist begrenzt: i) das Kriterium des „erheblichen" Schadens, das als Schwellenwert für die Anwendung der UHRL herangezogen wird, ist ungenau; ii) die Schädigung der biologischen Vielfalt ist auf Arten und Lebensräume beschränkt, die nur auf EU-Ebene geschützt sind; iii) Bodenverunreinigung wird von der UHRL nur insoweit abgedeckt, als sie die menschliche Gesundheit beeinträchtigt (aber nicht, wenn sie nur Auswirkungen auf die Umwelt hat); Schäden der Luftqualität sind nicht abgedeckt.

Die Ziele der UHRL stimmen voll und ganz mit denen der Wasserresilienzstrategie[5] und der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur[6] überein, da die Verpflichtung zur Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen im Rahmen der UHRL die Umsetzung der Anforderungen zur Vermeidung einer Verschlechterung und Wiederherstellung der Wasserressourcen und der biologischen Vielfalt unterstützen kann. Die Grenzen des Anwendungsbereichs der UHRL mindern jedoch ihre Relevanz für beide Initiativen.

Die UHRL ist für neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Mikroplastik oder per- und polyfluorierten Alkylsubstanzen (PFAS) kaum relevant, dennoch findet das Verursacherprinzip auch auf diese Bereiche Anwendung. Die bereichsübergreifende Haftungsregelung der UHRL umfasst nicht die diffuse Verschmutzung oder die Entschädigung im Falle einer Schädigung der menschlichen Gesundheit, was für die Bewältigung dieser Herausforderungen von zentraler Bedeutung ist, und wurde vor Kurzem in die geänderten sektorspezifischen Instrumente wie die Richtlinie über Industrieemissionen und die Luftqualitätsrichtlinie[7] aufgenommen.

[5] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 4. Juni 2025: „Europäische Wasserresilienzstrategie" (COM(2025) 280 final).

[6] Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869.

[7] Richtlinie (EU) 2024/2881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.