


Das neue Umwelthaftungsrecht und die Rolle der sächsischen Umweltverwaltung


Roman Götze

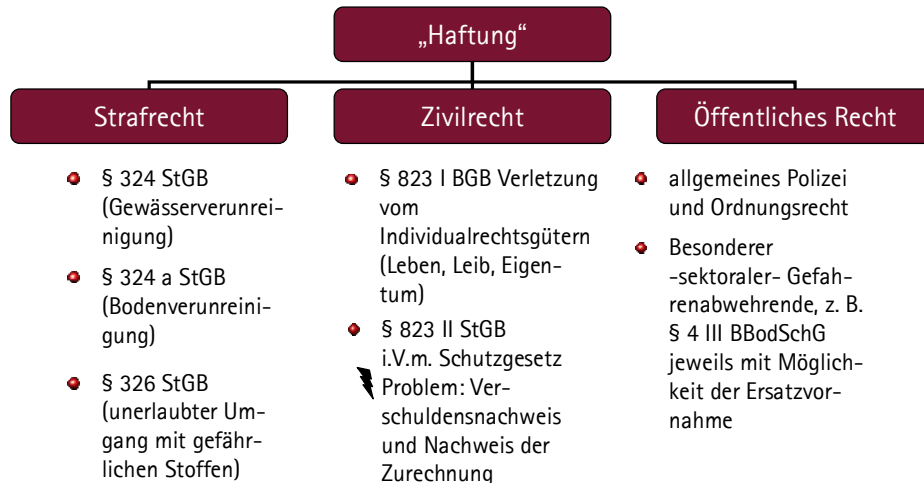
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Petersstraße 15, 04109 Leipzig

SCHWERPUNKTE DES SEMINARS

1. Grundstrukturen des neuen Umwelthaftungsrechts
2. Überblick zu Anwendungsbereich, Kernbegriffen und Pflichten der Umweltbehörden
3. Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie - Umweltschadensgesetz
4. Einzelfragen


Großbrand in Leipzig am 13.10.2007

Umwelthaftung - Begriffsklärung



Umwelthaftung - Begriffsklärung

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • § 327 StGB (unerlaubtes Betreiben von Anlagen) | <ul style="list-style-type: none"> • § 22 WHG (Schadensersatz o. Entschädigung <u>aber</u>: nur für Individualschäden) • UmweltHG <ul style="list-style-type: none"> - für bestimmte Anlagen - Beweislast nunmehr für Verursachung soweit nicht Normalbetriebseinrede greift - Begrenzung der Höhe nach auf 85 Mio € | <ul style="list-style-type: none"> • Neu: Umwelthaftung nach USchG (UmwHRL) <ul style="list-style-type: none"> - ÖR: Einstandspflicht für Umweltschäden - Verursacherprinzip - Verhaltensverantwortlichkeit |
|--|--|---|

Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Umwelthaftungsrechts

Grünbuch (1993) und Weißbuch (2000) der EG
zur Umwelthaftung



EG-UmwHRL 2004/35/EG



z.T. sehr detailliertes
Umsetzungsprogramm; partiell
substanzieller Regelungsspielraum
(z.B. „rechtmäßiger Normalbetrieb“,
„Entwicklungsrisiko“)

Bund:
USchadG v. 10.5.2007

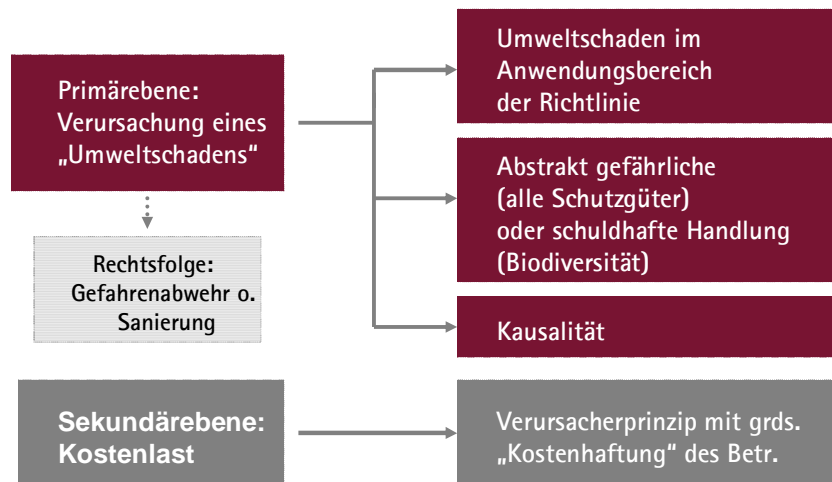
Freistaat Sachsen
???

- Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG und das USchG
 - dient der Schaffung eines gemeinsamen Ordnungsrahmens zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
 - verfolgt einen öffentlich-rechtlichen Ansatz
 - es geht nicht um privatrechtliche Haftung für Schäden an Individualrechtsgütern (wie z.B. § 16 UmwHG, § 22 WHG, § 32 VII GenTG); Schäden an Personen, Sach- und Vermögenswerten fallen nicht in den Anwendungsbereich der UmwH-RL
 - *Bei der „Umwelthaftung“ handelt es sich damit um ein ordnungsrechtliches Instrument, das von den staatlichen Umweltbehörden im Rahmen des Umweltverwaltungsrechts durchzuführen ist*
 - war bis spätestens 30. April 2007 in nationales Recht umzusetzen → Umweltschadensgesetz vom 10. Mai 2007 (in Kraft ab 14. November 2007)

- **Der öffentlich-rechtliche Ansatz der Umwelthaftungsrichtlinie**
 - Anders als das überkommene nationale Umwelthaftungsrecht mit seinem individualrechtsbezogenen zivilistischen Ansatz (vgl. nur §§ 22 WHG; 16 UmwHG; 32 VII GenTG) verfolgt die Umwelthaftungsrichtlinie einen **öffentlich-rechtlichen Ansatz**:
 - Die Richtlinie regelt im Kern die Verantwortlichkeit eines Umweltstörers für die Vermeidung von Umweltgefahren bzw. Sanierung von Umweltschäden einschließlich der Ersatzvornahme der hierzu erforderlichen Handlungen (**Primärebene**) und
 - knüpft daran die grundsätzliche Kostenpflichtigkeit des Verursachers (**Sekundärebene**).

- **Der öffentlich-rechtliche Ansatz der Umwelthaftungsrichtlinie**
 - Damit geht es freilich in der Sache um **sektorales Gefahrenabwehrrecht (Umweltpolizeirecht)** freilich einschließlich der hiermit im Zusammenhang stehenden **Ausgleichsansprüche**;
 - gewisse strukturelle Ähnlichkeiten bestehen zum BBodSchG
 - Das neue Umwelthaftungsrecht ist zugleich eine **Querschnittsmaterie**, die die Strategien anderer Richtlinien, etwa der FFH-RL, der VS-RL, der WRRL ergänzt, indem sie deren Schutzgüter aufnimmt und hierauf bezogene Gefahren bzw. Schäden zum Anknüpfungspunkt einer Haftung macht.

Das „Haftungsszenario“ – Überblick



24.10.2007

9

• Die Richtlinie/das USchG im Überblick

- Die Richtlinie und das USchG bezwecken auf der Grundlage des Verursacherprinzips die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung genannten Umweltschäden (Art. 1).
- Eckpunkte:
 - Katalog von Begriffsbestimmungen in Art. 2 UH-RL; § 2 USchG
 - Art. 5 bis 10 UH-RL bilden den materiellen Kern der UH: Hier befinden sich die Vorgaben zum „Haftungsszenario“ = §§ 3 ff. USchG
 - Den Verantwortlichen trifft eine Informations- (§ 4 USchG), eine Gefahrenabwehr- (§ 5) sowie eine Sanierungspflicht (§ 6), zu deren Durchsetzung der zuständigen Behörde entsprechende Befugnisse eingeräumt werden (§ 7)
 - Die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen werden im Zusammenwirken zwischen Verantwortlichen und der zuständigen Behörde festgelegt (§ 8 USchG)
 - Grundsätzlich trägt der Verantwortliche die Kosten der zur Erfüllung seiner Pflichten erforderlichen Maßnahmen (§ 9 USchG)
 - Interessant sind die Vorgaben für ein Beanstandungs- und Klageverfahren Betroffener und so genannter „qualifizierter Einrichtungen“ (Art. 12, 13 UH-RL; §§ 8, 10 USchG).

24.10.2007

10

- **Sachlicher Anwendungsbereich – „Umweltschaden“**
- Schaden mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen in Bezug auf Erreichung bzw. Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands der biologischen Vielfalt (= geschützte Arten und natürliche Lebensräume), Art. 2 I a mit III, d.h. im wesentlichen die in der FFH/VS-RL gelisteten Arten bzw. Habitats (fakultativ auch unter äquivalentem nationalem Schutz stehende Arten und Habitats)
- Schaden an Gewässern, das heißt jeder Schaden mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf den ökologischen Zustand, das ökologische Potential und/oder den chemischen bzw. mengenmäßigen Zustand von Gewässern im Sinne der WRRL (2000/60/EG) werden, mit Ausnahme der dort in Art. 4 VII WRRL bezeichneten Auswirkungen (Art. 2 I b)
- Schädigung des Bodens, d.h. jede Bodenverunreinigung, die ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit aufgrund des direkten oder indirekten Einbringens von Stoffen usw. in, auf oder unter den Grund verursacht (Art. 2 I c)
- Es „fehlt“ Medium „Luft“.

- **Schutzgut „geschützte Arten und Lebensräume“ (Biodiversität)**
 - Biodiversität nicht wie in § 2 Nr. 8 BNatSchG in ihrer Gesamtheit geschützt, sondern nur hinsichtlich geschützter Arten und Lebensräume, z.B.:
 - **Artenschutz (Art. 2 Nr. 3 a):**
 - die in Art. 4 II VRL geschützten Zugvögel
 - die in Anhang I VRL aufgelisteten wildlebenden Vogelarten
 - Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, für die Schutzgebiete nach Anhang II der FFH-RL ausgewiesen werden müssen sowie
 - streng geschützte Arten nach Anhang IV der FFH-RL (vgl. § 10 II Nr. 7, III Nr. 11 BNatSchG („streng geschützte Arten von gem. Interesse“) (Luchs, Zauneidechse, Kammolch ...)
 - **Habitatschutz (Art. 2 Nr. 3 b):**
 - im Bereich der VRL: Lebensräume, der in Anhang I VRL gelisteten wildlebenden Vogelarten und Lebensräume der von Art. 4 II VRL erfassten Zugvogelarten (insb. Vermehrungs-, Mauser-, Überwinterungs- und Rastgebiete)
 - im Bereich der FFH-RL: Lebensräume der gemäß Anhang II FFH-RL geschützten Arten, Fortpflanzungs- und Ruhestätten der streng geschützten Anhang-IV-Arten die nach Anhang I FFH-RL aufgelisteten natürlichen Lebensräume

- **Schutzgut „Biodiversität“**
- Bei den von der FFH-RL/VS-RL erfassten Lebensräumen stellt(e) sich die Frage, ob diese „als solche“ (d.h. als Lebensraumtyp) von der UmwHRL erfasst sind, oder ob dies erst dann der Fall ist, wenn es sich um gemeldete (potentielle/faktische) oder sogar bereits ausgewiesene Schutzgebiete handelt
- Für die letztgenannte Variante (schutzgebietsbezogener Ansatz) spricht, dass
 - sich in sämtlichen romanischen und der schwedischen Sprachfassung der Richtlinie das Adjektiv „geschützt“ sowohl auf Arten als auch auf Lebensräume bezieht und „geschützt“ im Sinne einer konkreten Schutzgebietserklärung verstanden werden kann
 - auch die im 3. und 5. Erwägungsgrund angesprochene „Verflechtung“ mit der VS- und FFH-RL und das Gebot einheitlicher Anwendung sprechen für die Übernahme des schutzgebietsbezogenen Ansatzes dieser „Grundrichtlinien“ in das flankierende Instrument der UmwHRL → Kern des NATURA 2000-Konzeptes ist Ausweisung von Schutzgebieten
 - Regelung in Art. 2 Nr. 1 a UAbs. 2 UmwHRL ergibt nur im Zusammenhang mit konkretem Schutzgebiet einen Sinn → Regelung setzt FFH-Verträglichkeitsprüfung voraus, die nur im Zusammenhang mit Schutzgebiet denkbar ist → insofern Wertungswiderspruch, da erhöhtes Haftungsrisiko gerade außerhalb von Schutzgebieten
 - bei weiter Auslegung Haftungseinschränkung nur über Erheblichkeitsmerkmal möglich; dies könnte i.E. zu Haftungsausweitung für z.B. für Land- und Forstwirtschaft führen (z.B. im Hinblick auf bestimmte Buchenwaldtypen (Anhang I Nr. 9110))
- Dagegen – für eine Einbeziehung aller gelisteter Gebiete unabhängig von der Meldung/Ausweisung – EG-Kommission Anfrage der Bundesregierung (EG-Kommission, Commission's Services Non-Paper“, Brüssel (April 2005) ohne Az.); näher hierzu Führ/Lewin/Roller, NuR 2006, 67 (69 f.); vgl. jetzt § 21a BNatSchG: strenge, nicht schutzgebietsbezogene Sichtweise

- **Schutzgut „Biodiversität“**
- In analoger Weise könnte die Frage, ob die UmwHRL eine Schutzgebietsausweisung voraussetzt, auch für die artenschutzbezogene Komponente des Schutzgutes aufgeworfen werden
- Nach ganz überwiegender Auffassung im Hinblick auf Artenschutz nach Art. 2 Nr. 3 a keine räumliche Eingrenzung auf bestimmte Schutzgebiete
- Dagegen: FFH-RL stellt selbst in Anhang II einen Bezug zur Verwirklichung des zusammenhängenden Schutzgebietsnetzes NATURA 2000 her, wonach Anhang II eine Ergänzung des Anhanges I darstellt, mit dem Ziel, die Herstellung eines Netzes von Schutzgebieten zu verwirklichen → insofern konnte man erwägen, dass für die in Anhang II aufgeführten Arten lediglich insoweit am Schutzregime der UmwHRL teilnehmen, wie für ihre Erhaltung Schutzgebiete ausgewiesen wurden
- Diese Sichtweise wird überwiegend unter Hinweis auf Wortlaut der Art. 2 Nr. 3 a und Nr. 4 b abgelehnt, würde im Übrigen auch nicht für Anhang-IV-Arten durchgreifen, da insoweit auch nach der FFH-RL ein schutzgebietsunabhängiger Artenschutz besteht (näher zum Ganzen: Führ/Lewin/Roller, NuR 2006, 67 (69)).

- **Schutzgut „Biodiversität“-**
- „Erheblichkeit“ als einschränkendes Kriterium; Erheblichkeit der Auswirkungen gemäß Art. 2 I a mit Bezug auf den Ausgangszustand unter Berücksichtigung der *Kriterien des Anhanges I* zu ermitteln
- Anhang I führt drei Kriterienkategorien ein, nämlich
 - den zum Zeitpunkt der Schädigung gegebenen **Erhaltungszustand**
 - die mit dem Vorkommen von Arten und Lebensräumen verbundenen **Funktionen** und
 - die natürliche **Regenerationsfähigkeit**.
- Auslegung des Begriffes „erheblich“ im Zweifel wie in Art. 6 FFH-RL/Art. 4 VS-RL (Erhaltungsziele bzw. Zielsetzung der Richtlinie maßgebend)
- Mangels Umweltschaden, ist die UmwHRL **nicht anwendbar** auf zuvor ermittelte **nachteilige Auswirkungen**, die aufgrund von Tätigkeiten entstehen, die behördlich z.B. gemäß
 - den Vorschriften zur Umsetzung von Art. 6 III und IV FFH-RL (§ 34 BNatSchG) (**Verträglichkeitsprüfung**) oder
 - **Abweichung** nach Art. 16 FFH-RL oder Art. 9 VS-RL
 - § 19 BNatSchG (Eingriffsregelung) ausdrücklich genehmigt wurden

„Legalisierte Schädigungen“

- **Strenge Anforderungen!** Die die Schädigung verursachenden nachteiligen Auswirkungen müssen
 - hoheitlich zugelassen (Projektgenehmigung mit Verträglichkeitsprüfung, Eingriffsregelung, auf Grund eines B-Planes (§§ 30, 33 BauGB) sein und
 - Die Zulassung muss „sehenden Auges“ (Gassner, UPR 2007, 292 (293) erfolgt sein
 - Ermittlung
 - Beschreibung
 - Bewertung der Auswirkungen (vgl. Recht der UVP)
- Konsequenz: Keine Haftungsfreistellung für Auswirkungen, die nicht erkannt oder in der Zulassung nicht explizit gemacht worden sind
- Gassner (aaO): „*Was übersehen oder (...) „unter den Teppich gekehrt“ wurde, kann später enorme Sanierungspflichten zur Folge haben.*“

- **Schutzgut „Wasser“**
- Die Umwelthaftung greift bei allen Gewässern, die in den Geltungsbereich der WRRL fallen (Art. 2 Nr. 5), also
 - Oberflächengewässer (Fließgewässer ab Einzugsgebietsgröße von 10 qkm, Seen ab Größe von 0,5 qkm, Übergangsgewässer, Küstengewässer) und
 - Grundwasser (Grundwasserkörper?) – hier Praxis der BL sehr unterschiedlich (zwischen 120 und 1250 qkm Einzugsgebiet ausgewiesen)
- Eine Schädigung des Gewässers (i.S. der UmwHRL) („*erhebliche nachteilige Auswirkungen* auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand“) liegt jedenfalls dann vor, wenn sich der Gewässerzustand so verschlechtert oder voraussichtlich verschlechtern wird, dass *Einstufung in niedrigere Kategorie* der WRRL notwendig ist und nicht Ausnahme nach Art. 4 VII WRRL, 25 d III WHG bzw. 33 a IV 2 WHG greift;
- hier *vieles streitig*, insb. die Reichweite der Ausnahmebestimmungen (mildere Umweltziele, Fristverlängerungen und deren Verhältnis zur UmwHRL)
- Z.T. wird vertreten, zumindest bei der *Schädigung der Flora und Fauna des Gewässers* die Kriterien des Anhanges I *entsprechend* anzuwenden

24.10.2007

17

- **Schutzgut „Boden“**
- Beim Schutzgut „Boden“
 - tritt ein Umweltschaden dann ein, wenn von einer Bodenverunreinigung ein *erhebliches Gesundheitsrisiko* ausgeht
 - bleibt die Richtlinie hinter dem BBodSchG zurück, welches eine Vermeidungs- und Sanierungspflicht für jede erhebliche Beeinträchtigung von Bodenfunktionen begründet
- Dabei kann eine **Verunreinigung** aufgrund der direkten oder indirekten Einringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen, Mikroorganismen in, auf oder unter den Grund verursacht werden
- Die Richtlinie enthält keine Legaldefinition des Begriffes „Boden“; es kann davon ausgegangen werden, dass – wie § 2 I BBodSchG – „Boden“ alle Schichten umfasst, die durch **Bodenbildungsprozesse** entstanden sind (auch Unterboden)
- Geht von Bodenkontamination aber – wie in der Praxis häufig – gleichzeitig eine **Gefahr für Grundwasser** oder für **Oberflächengewässer** aus, besteht Vermeidungs- bzw. Sanierungspflicht im Hinblick auf Schutzgut „Wasser“, also nicht erst bei erheblichem Gesundheitsrisiko.

24.10.2007

18

Bodenschaden + Gefahr für die menschliche Gesundheit

- „Gefahr“ → Auslegung wie im Polizeirecht
- „menschliche Gesundheit“
 - weites Begriffsverständnis wie in Art. 152 EG-Vertrag (so etwa *Brinktrine*, ZUR 2007, 337 (339)):
 - Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit und Gebrechen“)
 - bloße Funktionsbeeinträchtigungen stellen dennoch keinen Umweltschaden dar, ins besondere der natürlichen und ökologischen Bodenfunktionen (§ 2 II Nr. 1 a-c BBodSchG)
 - umweltschadensrechtlich folgenlos dürften deshalb z.B. Beeinträchtigungen der Archiv- und Bodennutzungsfunktion bleiben, sofern nicht Gesundheitsgefahren hinzutreten

- **Primärebene – Bereichsausnahmen vom Anwendungsbereich**
- Richtlinie gilt nicht für Ansprüche von Privatpersonen auf Schadensersatz infolge Umweltschadens (Art. 3 III),
- Schäden durch bewaffnete Konflikte, Bürgerkrieg (...) oder außergewöhnliches, unabwendbares und nicht beeinflussbares Naturereignis (Art. 4 I a, b)
- Ölverschmutzung (Art. 4 II, III mit Anhang IV),
- Risiken/Schäden in Zusammenhang mit Kernenergie (Art. 4 IV);
- Distanz- und Summationsschäden (Art. 4 V)
 - „...Richtlinie gilt nur dann für Umweltschäden (...), die durch eine *nicht klar abgegrenzte Verschmutzung* verursacht werden, wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Schaden und den Tätigkeiten einzelner Betreiber festgestellt werden kann.“
- und der nationalen Verteidigung oder dem Katastrophenschutz dienenden Tätigkeiten (Art. 4 VI)

- **Zeitlicher Anwendungsbereich:**
- **Grundsatz: Haftung nur bei „Neuschäden“**, das heißt nur für Schäden die durch Tätigkeiten nach Ablauf der Umsetzungsfrist verursacht wurden (Art. 17); anders z.B. § 4 III BBodSchG.
- Die Richtlinie gilt nicht für:
 - Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor dem **30. April 2007** stattgefunden haben;
 - Schäden, die zwar nach dem **30. April 2007** verursacht wurden, jedoch auf eine **spezielle Tätigkeit** zurückzuführen sind, die **vor dem genannten Datum stattgefunden und geendet** hat;
 - Schäden, wenn seit den schadensverursachenden Ereignissen **mehr als 30 Jahre** vergangen sind

- **Haftungsrelevantes Verhalten**
- **Kausale Herbeiführung eines Umweltschadens/unmittelbaren Umweltgefahr** → Differenzierung hinsichtlich der Art der Tätigkeit:
 - bei „**gefährdeneigten (beruflichen) Tätigkeiten**“: **verschuldensunabhängige Haftung** bei unmittelbaren Gefahren bzw. Umweltschäden hinsichtlich **aller drei Schutzgüter** (biologische Vielfalt; Wasser, Boden) nach Art. 3 Abs. 1 mit Anhang I. **Anhang III-Tätigkeiten** sind zum Beispiel:
 - nach der IVU-RL genehmigungspflichtige Tätigkeiten (z.B. § 4 BImSchG)
 - nach der WRRL genehmigungspflichtige Tätigkeiten (Wasserentnahme, Aufstau ...)
 - Maßnahmen der **Abfallbewirtschaftung** (Privilegierung der Ausbringung von *Klärschlamm* zu landw. Zwecken mgl. (Anhang III Nr. 2 UAbs. 3), Herstellung, Lagerung, Beförderung oder Ableitung von Pflanzenschutzmitteln usw.
 - Herstellung, Verwendung, Lagerung, Beförderung oder Ableitung von Biozid-Produkten
 - Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen und Freisetzung genetisch veränderter Organismen
 - bei **anderen als den in Anhang III aufgeführten Tätigkeiten**: Haftung für **schuldhaftes (= vorsätzliches oder fahrlässiges) Verhalten** bei unmittelbaren Gefahren bzw. Umweltschäden (nur) hinsichtlich des Schutzgutes der **biologischen Vielfalt** (Art. 3 I b)
 - Hier können grundsätzlich auch die bislang z.B. nach § 18 II, III BNatSchG privilegierten forst-, land- und fischereiwirtschaftlichen Tätigkeiten darunter fallen; vgl. aber Anhang I der Richtlinie und § 9 I USchG)

- **Adressat der Haftung**
 - Als **Störer** wird in den jeweiligen Haftungsnormen der „**Betreiber**“ als Adressat von Pflichten in Bezug genommen (Art. 5, 6 i.V.m. Art. 2 Nr. 6); deutsche Terminologie „Verantwortlicher“
 - ➔ Verhaltensverantwortlichkeit
 - Verantwortlicher, das heißt diejenige natürliche oder juristische Person,
 - die die Tätigkeit *ausführt* (eigenes Handeln) oder *bestimmt* (Handeln durch andere)
 - bzw. – sofern dies in den nationalen Vorschriften vorgesehen ist – der Inhaber der tatsächlichen wirtschaftlichen *Verfüugungsmacht*, einschließlich des Genehmigungsinhabers (Art. 2 Nr. 6)
 - Betreiber kann auch die öffentliche Hand sein (z.B. Kommune)
 - bei **unmittelbarer Verursachung**: **Organmitglieder** einer juristischen Person (Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer), wenn deren Handlungen/Unterlassungen nachweislich (!) zu einer unmittelbaren Umweltgefährdung oder einem Umweltschaden geführt hat (vgl. *Beckmann/Wittmann*, AbfallR 2007, 87 (94) und *Schmidt*, NVwZ 2006, 635 ff.)
 - Vgl. auch § 4 III 4 BBodSchG (allerdings Zustandsverantwortlichkeit)

- **Ausschlussstatbestände (Primärebene)**
 - Neben den **Bereichsausnahmen** (Art. 4) der zeitlichen Einschränkung auf **Neuschäden** und dem **Nichtverschuldenseinwand** (Art. 3 I b bei Schäden der biologischen Vielfalt durch Tätigkeiten, die nicht als abstrakt gefährlich unter Anhang III fallen) gibt es in der Richtlinie **keine Privilegierungstatbestände** (mehr), die die **Haftung als solche** (Primärebene) entfallen lassen
 - ((Art. 9 I lit. a-d des Entwurfs der Richtlinie sah insofern noch Entfallen der Haftung vor bei:
 - durch Rechtsvorschriften oder Zulassung/Genehmigung erlaubte Emissionen/Ereignisse, sofern Betreiber nicht fahrlässig handelt („*permit defence*“)
 - Unschädlichkeit nach dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Emission oder Tätigkeit, sofern der Betreiber nicht fahrlässig handelt; das hieß dass der Betreiber grundsätzlich nicht mit den *Entwicklungsrisiken* belastet war))
 - „Permit defence“ und Privilegierung bei „**Entwicklungsrisiken**“ sind in Art. 8 IV jetzt eindeutig nur als – in das Umsetzungsermessen der Mitgliedstaaten gestellte – Privilegierungen auf der **Kostenseite (Sekundärebene)** enthalten; d.h. die primäre Haftung bleibt erhalten

- **Rechtsfolge: Vermeidung bzw. Sanierung**
- Je nach Fortschreiten der gefahrbegründenden Umstände ist die Störung zu unterlassen bzw. der Schaden zu beseitigen
- Die Rechtspflichten treffen den Betreiber unmittelbar kraft Gesetzes
→ Die Richtlinie wartet insoweit nicht erst die Konkretisierung der Verantwortlichkeit durch Verfügung der Behörde ab
- Nach der RL sind die erforderlichen Maßnahmen vom Betreiber zwingend einzuleiten, das heißt es besteht kein vorheriges im deutschen Gefahrenabwehrrecht etabliertes Entschließungsermessen (Opportunitätsprinzip) der Behörde; insofern ähnlich: BBodSchG
- Gemäß Art. 5 VI 1, 6 III 1 und 11 II verlangt die Behörde, dass Vermeidungs-/Sanierungsmaßnahmen vom Betreiber ergriffen werden

- **Rolle der zuständigen Behörde (Art. 11)**
 - **Befugnisse**
 - ... verfügt über Informationsrechte (Art. 5 II, III a, 6 I a, II a), einschließlich des Rechts, vom Betreiber die Durchführung einer eigenen Bewertung und die Bereitstellung aller erforderlichen Informationen zu verlangen (Art. 11 II 2) – Umweltgefahrenverdacht, Umweltgefahr
 - ... trifft **Anordnungen** hinsichtlich der erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen (Art. 5 III b), Sicherungsmaßnahmen (Art. 6 II b) und Sanierungsmaßnahmen (Art. 6 II c, d) und
 - ... kann **selbst eingreifen**, um Maßnahmen zur Vermeidung, Sicherung und Sanierung zu ergreifen (Art. 5 II d, III, 6 II e, III)
 - **Pflichten**
 - Behörde hat **festzustellen**, wer für den Schaden/die Gefahr verantwortlich ist, die Erheblichkeit des Schadens zu **ermitteln** und zu **bestimmen**, welche Sanierungsmaßnahmen gemäß Anhang II zu treffen sind (Art. 11 II)
 - Trifft die erforderlichen **Anordnungen**, um Dritte zur Durchführung der erforderlichen Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen zu **ermächtigen** oder zu **verpflichten** (Art. 11 III)

- **Rolle der Behörde**
- Die Betreiber ermitteln gemäß Anhang II zunächst selbst die möglichen Sanierungsmaßnahmen und legen sie der zuständigen Behörde zur Zustimmung vor, soweit die zuständige Behörde nicht schon selbst nach Art. 6 II e Sanierungsmaßnahmen eingeleitet („Selbsteintritt“) oder diese im Wege der Ersatzvornahme nach Art. 6 III vorgenommen hat (Art. 7 I; § 8 I USchG)
- Parallelen zu § 13 I, II BBodSchG (Sanierungsplan)
- Hierbei entscheidet letztlich die zuständige Behörde anhand des Anhanges II über die konkret einzuleitenden Sanierungsmaßnahmen (Art. 7 II, § 8 II USchG), wobei sie hier – insbesondere bei mehreren Schadensfällen – nach pflichtgemäßem Ermessen zur Priorisierung befugt ist (Art. 7 III; § 8 III USchG)
- Bei der Bestimmung der Sanierungsmaßnahmen hat eine eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung (Betroffene, Interessengruppen i.S.d. Art. 12 I b) zu erfolgen (vgl. § 8 IV USchG)
- Anhang II Ziffer 1.3.2 und 1.3.3 ermöglichen aber in begrenztem Umfang, aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit**, vom Grundsatz der Wiederherstellung des Ausgangszustandes oder gleichwertigen Zustandes abzuweichen.

- **Rechtsfolge Vermeidung/Sanierung**
- **Auswahlermessen hinsichtlich des „Wie“ der Vermeidung/Sanierung:**
- Im Hinblick auf die einzuleitenden Maßnahmen verbleibt ein gewisses Auswahlermessen, da die Richtlinie von den „erforderlichen Maßnahmen“ spricht:
 - **Vermeidung** bei unmittelbarer Gefahr eines Umweltschadens (**Prävention**) gemäß Art. 5 oder
 - **Sanierung** im Wege der Restitution oder Kompensation von Schäden (Art. 6 mit Anhang II);
 - grundsätzlich soll Ausgangszustand *wiederhergestellt* werden (primäre Sanierung),
 - Schadensausgleich durch *ergänzende Sanierung* (Ausgleich der Differenz zwischen Ausgleichszustand und Zustand nach primärer Sanierung mit prinzipiellem Vorrang der gleichartigen ergänzenden Sanierung = „*Ausgleichsmaßnahmen*“) und
 - sog. *Ausgleichssanierung* (zwischenzeitliche Verluste sind zu *kompensieren*)
 - freilich lassen insbesondere die Modalitäten der Sanierung nach Maßgabe der Begriffsbestimmung in Art. 2 Ziffer 11 und des Anhanges II Interpretationsspielräume offen

Handlungsschritte (nach *Peters/Bruns*)

- **Veränderungen identifizieren**
 - rückblickende Erfassung der Eigenschaften des Ausgangszustandes) und des Ist-Zustandes (Schadenzustand)
 - Problem: liegen hinreichende Ausgangsdaten vor?
- **Zuordnung der Veränderungen zu Ursachen/Handlungen**
 - Identifikation und Rekonstruktion der relevanten Wirkungsketten
- **Bestimmung der Veränderungen**
 - nachteilig?
 - Bewertungsmaßstab: günstiger Erhaltungszustand
 - Fachliche Zielkonflikte sind im Rahmen der Erhaltungsziele fachlich zu lösen → Managementpläne
 - Veränderungen identifizieren
- **Erheblichkeit bewerten**
 - (hierzu: Anhang I (Biodiversitätsschäden) mit Falldefinitionen nicht erheblicher nachteiliger Veränderungen
 - z.B. normale Bewirtschaftung muss nicht als erheblich eingestuft werden

- **Festlegung der Sanierungsmaßnahmen (§ 8 USchG mit Anhang II der UH-RiLi)**
- Sanierungskonzept des Verpflichteten als Ausgangspunkt
- Sanierungsziel: Wiederherstellung des Ausgangszustandes (Biodiversität, Wasser) bzw. Gefahrlosigkeit für menschliche Gesundheit (Boden); vgl. insoweit § 2 VII BBodSchG
 - Nähere Spezifizierung für Schutzgüter Biodiversität/Wasser in Anhang II
 - Die angemessenen Sanierungsoptionen sollten unter Nutzung der besten verfügbaren Techniken anhand folgender Kriterien bewertet werden:
 - Auswirkung jeder Option auf die öffentliche Gesundheit und die öffentliche Sicherheit;
 - Kosten für die Durchführung der Option;
 - Erfolgsaussichten jeder Option;
 - inwieweit durch jede Option künftiger Schaden verhütet wird und zusätzlicher Schaden als Folge der Durchführung der Option vermieden wird;
 - inwieweit jede Option einen Nutzen für jede einzelne Komponente der natürlichen Ressource und/oder der Funktion darstellt;
 - inwieweit jede Option die einschlägigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Belange und anderen ortsspezifischen Faktoren berücksichtigt;
 - wie lange es dauert, bis die Sanierung des Umweltschadens durchgeführt ist;
 - inwieweit es mit der jeweiligen Option gelingt, den Ort des Umweltschadens zu sanieren;
 - geografischer Zusammenhang mit dem geschädigten Ort.

- **Bewertung Sanierungsoptionen (Wasser/Biodiversität; Anhang II)**
- Bei der Bewertung der verschiedenen festgelegten Sanierungsoptionen können auch **primäre Sanierungsmaßnahmen** ausgewählt werden, mit denen das geschädigte Gewässer, die geschädigte Art oder der geschädigte natürliche Lebensraum
 - nicht vollständig oder
 - nur langsamer in den Ausgangszustand zurückversetzt werden.
 - Eine solche Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn der Verlust an natürlichen Ressourcen und/oder Funktionen am ursprünglichen Standort infolge der Entscheidung dadurch ausgeglichen wird, dass verstärkt ergänzende Sanierungstätigkeiten und mehr Ausgleichssanierungstätigkeiten durchgeführt werden, mit denen vergleichbare natürliche Ressourcen und/oder Funktionen wie vor dem Schadenseintritt geschaffen werden können.
 - ➔ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn *an anderer Stelle* mit geringerem Kostenaufwand gleichwertige natürliche Ressourcen und/oder Funktionen geschaffen werden können.
- Ungeachtet dessen ist die zuständige Behörde befugt, zu entscheiden, dass keine weiteren Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden, wenn
 - mit den bereits ergriffenen Sanierungsmaßnahmen sichergestellt wird, dass kein erhebliches Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit, des Gewässers oder geschützter Arten und natürlicher Lebensräume mehr besteht, und
 - die Kosten der Sanierungsmaßnahmen, die zu ergreifen wären, um den Ausgangszustand oder ein vergleichbares Niveau herzustellen, in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen stehen, der für die Umwelt erreicht werden soll.

- **Selbsteintrittsrecht der Behörde und Ersatzvornahme**
- Keine „Ersatzhaftung“ der Behörde wie noch nach Richtlinienvorschlag
- **Selbsteintrittsrecht:** Die zuständige Behörde kann nach Art. 5 III d bzw. Art. 6 II d selbst die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung oder Sanierung ergreifen.
- Ein **Selbsteintrittsrecht** besteht nach Art. 5 IV bzw. 6 III auch dann, wenn der Betreiber
 - seinen ihm auferlegten Pflichten nicht nachkommt (**Ersatzvornahme bzw. unmittelbare Ausführung**),
 - nicht ermittelt werden kann („verwaiste“ Schäden) oder
 - nach Art. 8 III, IV nicht für die Kosten aufkommen muss.
- Art. 7 V stellt jedoch klar, dass trotz **Selbsteintritts** der Behörde die **primäre Haftung** (= Handlungspflicht) bei dem Störer verbleibt

- **Sekundärebene: Kosten**
- Grundregel: Verursacher „haftet“ (Art 8 I, II Gefährdungshaftung)
 - Betreiber trägt die Kosten der von ihm selbst oder der Behörde durchgeführten Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen;
 - die Behörde *soll* Kostenerstattung und Sicherheitsleistung hierfür verlangen.
- vier „Ausnahmen“ (Primärhaftung besteht fort, Kostenlast der Allgemeinheit)
 - zwei **bereits in der Richtlinie** enthaltene Ausnahmen, in denen der Schaden auf Einflüsse zurückzuführen ist, die sich dem Einfluss des Betreibers entziehen, nämlich
 - *Schadenverursachung durch Dritte* trotz geeigneter Sicherheitsvorkehrungen (Beweislast bei Betreiber) und
 - Schadensverursachung als Folge vorheriger *verbindlicher Verfügungen* oder *Anweisungen einer Behörde*

- **Sekundärebene: Kosten**
 - zwei weitere – in das *Umsetzungsermessen der Mitgliedstaaten* gestellte – **Ausnahmetatbestände**, in denen Verhalten entweder ausdrücklich genehmigt wurde oder nicht vorhersehbar war:
 - Verhalten war nach Maßgabe des geltenden Rechts ausdrücklich erlaubt und hielt sich im Rahmen der Gestattung und der Betreiber weist nach, dass er **weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt hat** („*permit defence*“) bzw.
 - Betreiber weist nach, dass Emission, Tätigkeit oder Produkt im Zeitpunkt der Emission oder Tätigkeit nach dem Stand von Wissenschaft und Technik in Bezug auf Umweltschäden als „sicher“ galt (Privilegierung bei Entwicklungsrisiken) und er insofern **weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt hat**
 - Insofern unklar: Rückausnahme bei sog. „**Sowieso Vorsorgekosten**“; diese nach Erwägungsgrund 21 vom Betreiber zu tragen; in der Regelung über die Ausnahmen von der Kostenerstattung nicht (mehr) enthalten

- **Kostenverteilung bei mehreren Verursachern, Verjährung**
 - Die Umwelthaftungsrichtlinie lässt die bestehenden Regelungen über die Kostenverteilung im Falle **mehrerer Verursacher**, insbesondere bezüglich der Haftungsverteilung zwischen Hersteller und Nutzer eines Produkts unberührt (**Art. 9**)
 - Das Verfahren zur Erstattung der Kosten kann nur **innerhalb von 5 Jahren** eingeleitet werden, ab
 - *Abschluss* der Maßnahmen oder
 - *Ermittlung* des „haftbaren“ *Kostenschuldners* eingeleitet werden (**Art. 10**)
 - der jeweils *spätere Zeitpunkt* ist maßgebend

- **Antrags- und Überprüfungsrechte von Betroffenen/Verbänden**
 - **Aufforderung zum Tätigwerden (Art. 12):**
 - Bestimmte privilegierte Antragsteller (Betroffene und Personen, die ein „ausreichendes Interesse“ an einem ausgewogenen Entscheidungsverfahren haben können die Behörde zum **Tätigwerden** auffordern (Art. 12 I), wobei der Aufforderung zugleich „die sachdienliche(n) Informationen“ beigefügt werden sollen (Art. 12 II)
 - **Sachprüfung:** Soweit die Angaben einen Umweltschaden glaubhaft erscheinen lassen, prüft die zuständige Behörde, ob Anlass besteht, tätig zu werden (Art. 12 III 1)
 - **Anhörung des Betreibers** (Art. 12 III 2)
 - **Bescheidung des Antrages** unter Angabe der Gründe „so schnell wie möglich“ (Art. 12 IV)
 - **Klagerecht (Art. 13):** Die antragsberechtigten Personen (insb. Umweltverbände) können (ggf. nach Widerspruchsverfahren) **Gerichte anrufen**, um Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der Behörde auf formelle und materielle Richtigkeit überprüfen zu lassen.

- **Verbandsklage**
- **Grundlegende Konstruktionsfehler:** Verbandsklage greift nur indirekt und trifft den Falschen. „*Sie haut auf den behördlichen Eseltreiber, wenn das Umweltproblem ein störrischer Privater ist*“ (Schrader)
- Verweis im USchG auf entsprechende Geltung des Umweltrechtsbehelfgesetzes
- Voraussetzungen (kumulativ):
 - **Anerkennung** des klagenden Verbandes nach § 3 URBG
 - Vorliegen eines **Umweltschadens**
 - **Nichterfüllung** der Pflichten nach dem USchG durch den **Verpflichteten**
 - **Behörde** hat nicht oder nicht ausreichend gehandelt
 - **Behördliches Versäumen** verstößt gegen **Rechtsvorschriften**,
 - die dem Umweltschutz dienen,
 - Rechte Einzelner begründen und
 - für die Entscheidung von Bedeutung sind
 - **Verstoß** muss Belange berühren, deren Schutz satzungsmäßige Aufgabe des Verbandes ist

- **Umsetzung**
- Das USchH ist **Rahmenregelung**, die auf „**Auffüllung**“ durch das **Fachrecht** angelegt ist (§ 1 USchG)
 - **Regelungsparallelität**
 - **Subsidiarität**
 - **Abhängigkeit** i.S. einer **Ergänzungsbedürftigkeit**
- **Bund und Länder** **stehen** nun vor der Aufgabe, die Vorgaben der Richtlinie in nationales Umweltrecht **umzusetzen**. Dabei müssen die gewährten **Spielräume** ausgefüllt werden, etwa hinsichtlich der
 - **Freistellung** von der **Kostentragungspflicht** bei „**rechtmäßigem Normalbetrieb**“ oder
 - dem „**Entwicklungsrisiko**“ (vgl. dazu § 9 I USchG, insb. mit Hinweis besondere Situation der Landwirtschaft bei Anwendung von Pflanzenschutzmitteln)
- Vermutlich wird aber auch nach der normativen Umsetzung auf untergesetzlicher Ebene – auch aus Gründen der **Versicherbarkeit** – weiterer **Standardisierungsbedarf** bestehen, z.B. bei der Konkretisierung des Erheblichkeitskriteriums

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Roman Götze, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Petersstraße 15, 04109 Leipzig, www.goetze.net, goetze@goetze.net