

02.10.89

EG - R - U - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die zivilrecht-
liche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden

KOM(89) 282 endg.; Ratsdok. 8734/89

KEP-AE-Nr.: 892242

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 2. Oktober 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGB1. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 1. September 1989 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im Dezember 1989 an.

DARLEGUNG DER GRÜNDE

1. Allgemeines

Die Richtlinie des Rates vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle (84/631/EWG)⁽¹⁾ enthält in Artikel 11 Absatz 3 folgende Bestimmung:

"Der Rat legt bis zum 30. September 1988 die Bedingungen für die Anwendung der zivilrechtlichen Haftung des Erzeugers im Schadensfall oder der zivilrechtlichen Haftung aller sonstigen Personen fest, die für die betreffenden Schäden haftbar gemacht werden können, und legt ferner eine Versicherungsregelung fest."

Nach der durch den Unfall in dem Sandoz-Werk verursachten Verschmutzung forderte der Rat die Kommission durch die Entschliessung vom 24. November 1986 auf, die durch Umweltschäden verursachten Probleme zu untersuchen und die derzeitigen Massnahmen zu überprüfen, die die Gemeinschaft zur Vorbeugung und Beseitigung dieser Schäden vorsieht.

In diesem Zusammenhang bereitet die Kommission gegenwärtig eine Mitteilung an den Rat und an das Parlament vor, in der die Probleme untersucht werden, die mit der Schaffung eines zivilrechtlichen Haftungssystems für Umweltschäden zusammenhängen.

2. Ziele der Richtlinie

Das Ziel der Richtlinie besteht darin, das "Verursacherprinzip" unter Bedingungen zur Anwendung zu bringen, die der Vollendung des Binnenmarktes dienen sollen.

Die Einführung einer einheitlichen Haftungsregelung in der EWG zielt einerseits darauf ab, dass der Geschädigte für die ihm durch Abfälle verursachten Schäden eine gerechte Entschädigung erhält und dass andererseits die durch Umweltbeeinträchtigungen verursachten Kosten der Industrien im Bereich der Abfälle sich in dem Preis des Produkts oder der Dienstleistung widerspiegeln, das bzw. die diesen Abfällen zugrundeliegt.

Das Bestehen der Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungen hinsichtlich der Benennung der verantwortlichen Person (Erzeuger, Besitzer) sowie die nicht abgesprochene Entwicklung der Begriffe Umweltschaden und Umweltbeeinträchtigung, die von der Haftung abgedeckt werden, sowie des kausalen Zusammenhangs und der Haftungsbeschränkungen usw. würden zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen unter den Mitgliedstaaten führen und dadurch zu künstlichen Investitions- und Abfallströmen hin zu den Ländern, in denen die Bedingungen für die Wirtschaftsobjekte weniger zwingend sowie für den Geschädigten am ungünstigsten sind.

(1) ABl. Nr. L 326 vom 13. Dezember 1984, S. 31.

Dies stünde im Gegensatz zur Philosophie der Einheitlichen Akte, die ein hohes Schutzniveau vorsieht.

Im übrigen verfolgt die Richtlinie ein vorbeugendes Ziel, denn die Gewissheit, mit der der Verschmutzer für die Umweltbeeinträchtigungen haften würde, würde ihn zu vorbeugenden Massnahmen veranlassen, die die Risiken so früh wie möglich minimieren würden.

3. Anwendungsbereich

Die Richtlinie betrifft alle Arten von Abfällen, die durch gewerbliche Tätigkeiten erzeugt werden, ausser radioaktiven Abfällen oder Abfällen und Verschmutzungen infolge von Ölschäden, wenn sie durch die Übereinkommen von den in den Mitgliedstaaten in Kraft befindlichen Vereinbarungen gedeckt sind.

Die nuklearen Abfälle fallen nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie, da sie durch internationale Vereinbarungen, und insbesondere das Übereinkommen über die Schadenshaftung im Bereich der Nuklearenergie (Paris, 25. Juli 1960) und dessen Zusatzübereinkommen (Brüssel, 31. Januar 1963) sowie die sie betreffenden Protokolle geregelt werden.

Der gegenwärtige Stand der Anwendung dieses Übereinkommens entspricht den Zielsetzungen, die für die anderen Abfälle mit dieser Richtlinie angestrebt werden.

Das Vorgehen der Gemeinschaft im Bereich der Abfallbewirtschaftung zielt darauf ab, die Erzeugung von Abfällen so gering wie möglich zu halten und die Auswirkungen der Abfälle während der gesamten Dauer des Zyklus - von der Erzeugung bis zur Beseitigung - zu überwachen. Es handelt sich dabei insoweit um eine Priorität der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, als sich hierdurch die für den Erzeugungszyklus, für die Lebensdauer und für die Beseitigung von Abfällen geltende zivilrechtliche Haftung festlegen lässt.

4. Die verschuldensunabhängige Haftung

Dieses Prinzip kann wegen seiner automatisch eintretenden Haftung sicherstellen, dass die Geschädigten entschädigt, der Umweltschaden behoben und die Wirtschaftssubjekte zur Verantwortung gezogen werden, so dass das Erreichen der in dieser Richtlinie aufgeführten Ziele sichergestellt ist.

Die verschuldensunabhängige Haftung für Umweltrisiken gewinnt überall an Boden. Es sei zunächst daran erinnert, dass in einem (vergleichbaren) Nachbarbereich, nämlich dem der fehlerhaften Produkte, die Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1985 (85/374/EWG)⁽²⁾ ebenfalls diesem Prinzip, das sich auch in einer immer grösseren Zahl internationaler Übereinkommen (Atomenergie, Meeresverschmutzung infolge von Ölschäden) findet, folgt. Auf dasselbe Prinzip stützt sich ferner der von UNIDROIT ausgearbeitete und gegenwärtig in der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa verhandelte Entwurf eines Übereinkommens über die während des Transports gefährlicher Güter auf dem Strassen-, Schienen- und Binnenschiffsverkehrswege verursachten Schäden.

Ebenso verlangt das Schlussprotokoll der achten Ministerkonferenz über den Schutz des Rheins vor Verschmutzung, die am 1. Oktober 1987 in Strassburg stattfand und an der die Kommission der Europäischen Gemeinschaften teilnahm, eine auf der Grundlage des Prinzips der verschuldensunabhängigen Haftung vorzunehmende Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Bereich der zivilrechtlichen Haftung für die durch gefährliche Substanzen verursachten Schäden.

Auch auf der Ebene der einzelstaatlichen Rechtsordnungen beginnt diese Tendenz sich durchzusetzen. Das deutsche und das belgische Recht haben bereits das Prinzip der verschuldensunabhängigen Haftung eingeführt. In Frankreich ist dieses Prinzip Bestandteil einer gefestigten Rechtsprechung. In den Niederlanden nähert sich die Rechtsprechung immer mehr diesem Prinzip und es wird gerade ein Gesetzesvorschlag ausgearbeitet, um diesen Grundsatz in das neue Zivilgesetzbuch aufzunehmen. In Spanien gilt der Grundsatz im Bereich der Abfallbewirtschaftung.

5. Das Haftungsprinzip

Das durch die Richtlinie aufgestellte Haftungsprinzip trifft den Erzeuger der den Schaden verursachenden Abfälle.

Das Verursacherprinzip geht in der Tat davon aus, dass sich die Kosten der Abfälle, die als ein gesellschaftliches Übel angesehen werden, in den Preisen der Produkte oder Dienstleistungen widerspiegeln, denen die Abfallerzeugung zugerechnet wird.

Dies führt zu einer Abkehr von dem bisweilen verteidigten Prinzip, wonach den Transporteur die Haftung für Schäden trifft. Dieser Standpunkt ist jedoch im Bereich des Transports gefährlicher Güter verständlich, kann jedoch nicht bei Schäden im Bereich der Abfälle, die anderer Art sind, vertreten werden.

Der oft unsichere Wert der Abfälle stellt für deren Erzeuger einen Anreiz dar, sich ihrer zu entledigen. Von einem Ende der Kette der Wirtschaftssubjekte, die geschäftlich mit Abfällen zu tun haben können, zum anderen, besteht eine Versuchung, mit Abfällen eher illegal umzugehen als sie einem geeigneten Beseitigungsunternehmen anzuvertrauen.

(2) ABl. Nr. L 210 vom 7. August 1985, S. 29.

Im übrigen verfügt der Abfallerzeuger über den Schlüssel dafür, Massnahmen für die Vermeidung von Risiken für den Menschen und die Umwelt zu ergreifen: er kennt die Natur, die Zusammensetzung und die Eigenschaften der Abfälle besser als jeder andere.

Deshalb muss der Abfallerzeuger weiterhin selbst haften, bis die Beseitigung unter ordnungsgemässen Bedingungen gesichert ist.

Nichts hindert im übrigen den Erzeuger daran, mit dem Transporteur oder jedem anderen Wirtschaftssubjekt zu vereinbaren, dass dieser bzw. dieses ihm gegenüber für den Fall haftet, dass der zu ersetzende Schaden bzw. die zu beseitigende Umweltbeeinträchtigung auf dessen schuldhaftes Handeln zurückzuführen sind.

Allerdings ist stets der Besitzer als die verantwortliche Person anzusehen, wenn er den Erzeuger nicht benennen kann.

6. Die von der Richtlinie erfassten Schäden

Die eingeführte Haftungsregelung deckt folgende Schäden:

- Personenschäden (Körperverletzung, Tod);
- Sachschäden (Verschlechterung, Zerstörung);
- Umweltbeeinträchtigungen. Diese sind, verglichen mit den Schäden, deren Ersatz ohne weiteres geboten ist, getrennt in einer gegenüber den vorhergehenden neuen Kategorie zusammenzufassen.

Tatsächlich betreffen die Umweltschäden die Gemeinschaft und nicht eine Einzelperson; diese Schäden sind manchmal schwer zu quantifizieren und es lässt sich nicht ausschliessen, dass sich die Wiederherstellung der Umwelt in den Zustand, in dem sie sich vor Eintritt des Schadens befand, nicht in Kosten niederschlägt, die in keinem ausgeglichenen Verhältnis zu dem erstrebten Ergebnis stehen. Deshalb enthält der Richtlinienvorschlag eine Beschränkung des Haftungsprinzips.

In erster Linie sind lediglich die erheblichen und nachhaltigen Schäden betroffen. Diese Präzisierungen sollen dem einzelstaatlichen Richter als Hilfe dienen, um vernachlässigbare und vorübergehende Schäden auszuschliessen.

In zweiter Linie wird vorausgesetzt, dass die Beschädigungen durch eine Veränderung der Bedingungen des Wassers, des Bodens oder der Luft verursacht wurden. Dies schliesst im übrigen Beschädigungen der Fauna und der Flora durch eine Veränderung dieser Bedingungen ein. Schliesslich ist nicht vorgesehen eine Entschädigung als Sanktion zu zahlen ("punitive damages") sondern lediglich die Beseitigung oder Rückstattung der Kosten in vernünftiger Höhe.

7. Die klagebefugten Personen

Das Recht, gegen den Verursacher des Schadens eine Haftungsklage zu erheben, steht in erster Linie dem Geschädigten oder ggf. seinen Erben zu.

Im Falle von Umweltbeeinträchtigungen, kann dieses Recht, da es die Gemeinschaft angeht, der öffentlichen Hand übertragen werden.

Es kann auch anerkannten Interessengruppen oder -vereinigungen zuerkannt werden, deren satzungsmässiges Ziel der Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit ist. In dieser Hinsicht schafft die Richtlinie ein System, das dem in den Mitgliedstaaten geltenden Recht Rechnung trägt, und zwar dem Recht insbesondere der Mitgliedstaaten, die eine direkte Klagemöglichkeit für diese Vereinigungen anerkennen (die Niederlande, Luxemburg) oder jener Länder wie Frankreich und Italien, die ihnen, sofern sie die verlangten Bedingungen erfüllen, die Möglichkeit einräumen, anlässlich eines Strafverfahrens eine Zivilklage zu erheben, oder auch jener Länder, die gegenüber derartigen Initiativen eine zurückhaltende Haltung einnehmen.

Die Richtlinie zielt in dieser Hinsicht nicht auf harmonisierende Wirkungen ab. Die Gemeinschaft hat sich in dieser Hinsicht für eine Zwischenlösung entschieden, die darin besteht, weder die laufenden noch die potentiellen Entwicklungen zu behindern. Dieselben Überlegungen wurden für das Klagerecht der öffentlichen Körperschaften angestrengt.

8. Haftungsbegrenzungen

a) Zeitliche Begrenzungen

Der Vorschlag sieht - ebenso wie in der Richtlinie 85/374/EWG - eine dreijährige Verjährung ab dem Zeitpunkt vor, in dem der Kläger von dem Schaden und der Person des Erzeugers Kenntnis erlangt hat oder Kenntnis hätte erlangen können. Es werden daher gewisse Anforderungen an die Wachsamkeit des Klägers gestellt.

Überdies verjährt das Recht auf Schadensersatz in 30 Jahren nach dem Zeitpunkt, in dem die schadensstiftende Handlung oder die Umweltbeeinträchtigung vorgenommen wurde. Es erscheint gerecht, die Möglichkeit, Schadensersatzansprüche geltend zu machen, zeitlich zu begrenzen. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Verschmutzung im Boden nur sehr langsam auswirken kann, scheint die Frist von 30 Jahren ein guter Kompromiss zu sein.

b) Finanzielle Begrenzungen

Aus der Sicht der Geschädigten oder der betroffenen Umwelt ist eine finanzielle Begrenzung der zivilrechtlichen Haftung, ausser in dem in Artikel 4 genannten Fall, nicht gerechtfertigt. Ausserdem würde eine derartige Begrenzung gegen das in Artikel 130r Absatz 2 EWG-Vertrag niedergelegte Verursacherprinzip und gegen das Vorbeugeprinzip verstossen. Die Kommission unterbreitet daher in diesem Bereich keine Vorschläge.

c) Inhaltliche Begrenzung der Haftung

- (1) Höhere Gewalt. Eine derartige Ursache kann den Erzeuger von der Haftung befreien, vorausgesetzt er beweist, dass ein Fall der höheren Gewalt gegeben ist.
- (2) Mitverschulden. Für den Fall, dass der Schaden durch die Abfälle und durch eine schuldhafte Handlung des Geschädigten zusammen verursacht wurde, ergibt sich aus den Umständen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Herabsetzung bzw. auch eine vollständige Aufhebung der Haftung des Abfallerzeugers in Frage kommt. Eine derartige Lösung entspricht der des Artikels 8 Absatz 2 der Richtlinie 85/374.
- (3) Der Schaden oder die Umweltbeeinträchtigung wurden vollständig oder teilweise durch das Handeln eines Dritten verursacht. Die Richtlinie 83/374/EWG sieht vor, dass die Haftung des Herstellers eines fehlerhaften Produkts nicht gemindert wird, wenn der Schaden durch einen Fehler des Produkts und zugleich durch die Handlung eines Dritten verursacht worden ist (Artikel 8 Absatz 1).

Diese Lösung ist dadurch gerechtfertigt, dass der Hersteller stets einen Rückgriffsanspruch gegen den Dritten geltend machen kann. Eine ähnliche Überlegung müsste für die Regelung über die Haftung für durch Abfälle verursachte Schäden oder Umweltbeeinträchtigungen gelten. Es wird daher vorgeschlagen, dem Konzept des Artikels 8 der Richtlinie 85/374/EWG zu folgen.

9. Versicherungen

Obwohl die Richtlinie 84/631/EWG die Errichtung einer Versicherungsregelung vorsieht, die die durch Abfälle verursachten Schäden deckt, vertritt die Kommission die Auffassung, dass in dieser Hinsicht ein vorsichtiges Vorgehen geboten ist.

Einerseits sprechen sich die Versicherungsgesellschaften derzeit gegen eine - selbst begrenzte - obligatorische Versicherung aus, zumal der Markt für Umweltversicherungen noch völlig in Entwicklung begriffen ist. Bei einer Mindestversicherung (die aus politischer Sicht nicht unter dem durch die Richtlinie 85/374/EWG vorgeschriebenen Betrag von 70 Mio. ECU gerechtfertigt wäre) bestünde die Gefahr einer Verfälschung des Marktes. Andererseits kommt es vor, dass die Verantwortlichen anderen, in ihrer Wirkung gleichwertigen Mitteln, den Vorzug geben, nämlich z. B. der Sicherheitsleistung, Wechseln usw., wie dies z. B. nach den einschlägigen Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten anerkannt ist.

Daher erscheint es zweckmäßiger, in diesem Bereich derzeit keine Rechtsvorschriften zu erlassen.

10. Nicht ersatzfähige Schäden oder Umweltbeeinträchtigungen

Um die Fälle zu regeln, in denen sich der Verantwortliche nicht feststellen lässt, oder in denen sich herausstellt, dass dieser dem Geschädigten keinen Ersatz leisten kann oder die Umweltbeeinträchtigung nicht rückgängig machen kann, muss eine Gemeinschaftspolitik zum Tragen kommen. Denn bei der Wahl, die es zu treffen gilt und die die (den Abfallerzeugern? den Geschädigten? der Gemeinschaft?) zuzurechnenden Kosten, die Zahlungsnormen und die Verwaltung der Fonds betrifft, sofern sie in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise vorgenommen werden, besteht die Gefahr, dass sie ungerechtfertigte wettbewerbsverzerrende Auswirkungen hat.

Aus der Sicht der Umweltpolitik muss sich die zu treffende Wahl deutlich auf die durch Artikel 130r EWG-Vertrag aufgestellten Grundsätze stützen. Vom Standpunkt des Geschädigten aus wäre es nicht gerecht, dass ähnliche Fälle (zum Beispiel der Fall, dass sich eine Verschmutzung in verschiedenen Mitgliedstaaten auswirkt) unterschiedlich behandelt werden.

Obwohl sich einige Mitgliedstaaten bereits mit der Frage der nicht ersatzfähigen Schäden oder Umweltbeeinträchtigungen befassen, braucht die Kommission noch eine gewisse Zeit, bevor sie in diesem Bereich Vorschläge unterbreiten kann, und zwar nicht nur wegen der besonderen Schwierigkeit der zu regelnden Materie, sondern auch weil es nicht logisch erscheint, den Anwendungsbereich eines Gemeinschaftsinstruments allein auf die durch Abfälle verursachten Schäden und Umweltbeeinträchtigungen zu begrenzen.

Es wird daher vorgeschlagen, diese Frage, zunächst weiter zu untersuchen, und der Kommission einen Auftrag zur Ausarbeitung von Regeln in diesem Bereich zu erteilen.

11. Rechtsgrundlage

Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 84/631/EWG sieht vor, dass Artikel 100 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für die Richtlinie über die zivilrechtliche Haftung für Abfälle heranzuziehen ist.

Durch die gegenwärtigen Unterschiede in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die zivilrechtliche Haftung des Erzeugers für die durch Abfälle entstandenen Schäden kann der Wettbewerb verfälscht, der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigt und Niveauunterschiede beim Schutz der Gesundheit, der Güter und der Umwelt verursacht werden. Diese Unterschiede wirken sich daher direkt auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes aus.

Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 84/631/EWG sieht vor, dass Artikel 100 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für die Angleichung der Vorschriften im Bereich der zivilrechtlichen Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden heranzuziehen ist.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte stellt Artikel 100a EWG-Vertrag anstelle von Artikel 100 EWG-Vertrag die geeignete Grundlage für die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die sich auf den Binnenmarkt auswirken, dar. Es wird daher vorgeschlagen, als Rechtsgrundlage Artikel 100a EWG-Vertrag zu verwenden.

12. Artikel

Artikel 1

Dieser Artikel legt den Anwendungsbereich der Richtlinie fest (vgl. auch Ziffer 3).

Es wird vorgeschlagen, vom Anwendungsbereich der Richtlinie die zivilrechtliche Haftung, die durch die bestehenden einschlägigen internationalen Übereinkünfte geregelt werden, soweit sie von den Mitgliedstaaten angewendet werden, sowie die zivilrechtliche Haftung für radioaktive Abfälle auszunehmen, soweit es sich um andere als die Abfälle handelt, die von den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im Abfallbereich erfasst sind.

Artikel 2

Die Definition des "Erzeugers" ist mit der in der Richtlinie 84/631/EWG identisch; die Definition des "Abfalls" verweist auf die Richtlinie 75/442/EWG. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission eine Änderung für diese Richtlinien, die unter anderem eine neue Definition des Begriffs "Abfall" vorsehen, ausgearbeitet und dem Rat übermittelt hat.

Als Abfallerzeuger werden ebenfalls angesehen:

- diejenige Person, die Abfälle aus Drittländern in die Gemeinschaft einführt (Importeur);
- der Abfallbesitzer, sowohl für den Fall des Transits dieser Abfälle durch das Gebiet der Gemeinschaft als auch für den Fall, dass der wirkliche Erzeuger nicht bekannt ist;
- der Abfallbeseitiger, wenn die Abfälle ihm rechtmässig übergeben wurden.

Die Definitionen des "Schadens" und der "Umweltbeeinträchtigungen" werden unter Ziffer 6 erläutert.

Artikel 3

Dieser Artikel definiert die Prinzipien der verschuldens-unabhängigen Haftung und ihrer Zuweisung an den Erzeuger (vgl. auch die Ziffern 4 und 5).

Artikel 4

Dieser Artikel regelt die zulässigen Klagemöglichkeiten sowie das Kausalverhältnis. Die Kommission hat sich dazu entschlossen, die Beweislast nicht völlig umzukehren, aber trotzdem die Lage des Geschädigten, der sehr oft keine Möglichkeit hat, in Erfahrung zu bringen, was sich im Rahmen der sogenannten "gewerblichen" Tätigkeiten abspielt, zu verbessern.

Artikel 5

Dieser Artikel legt - ebenso wie Artikel 5 der Richtlinie 85/374/EWG - eine gesamtschuldnerische Haftung für die Fälle fest, in denen mehrere Erzeuger betroffen sind.

Artikel 6.1

Nach diesem Artikel haftet der Erzeuger nicht, wenn der Schaden oder die Umweltbeeinträchtigungen auf einen Fall der höheren Gewalt zurückzuführen sind.

Artikel 6.2

Nach der Rechtslage in einigen Mitgliedstaaten kann die Genehmigung der öffentlichen Hand die zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden und -beeinträchtigungen weder begrenzen noch ausschliessen. Dies ist in Frankreich und in den Niederlanden der Fall. In der Bundesrepublik Deutschland werden seit einiger Zeit keine Genehmigungen mehr erteilt, die die zivilrechtlichen Rechte Dritter beschränken.

Da in diesem Bereich weiterhin abweichende Meinungen vertreten werden, hielt es die Kommission für besser, diese Frage ausdrücklich zu regeln.

Artikel 7

Vergleiche Ziffern 8c, 2 und 3 der Begründung.

Artikel 8

Die zivilrechtliche Haftung kann weder als fakultativ noch als abdingbar angesehen werden. Vertragsklauseln, die Bestimmungen der Richtlinie abbedingen, können daher zulässigerweise nicht vereinbart werden; vergleiche hierzu auch Artikel 12 der Richtlinie 85/374/EWG.

Artikel 9 und 10

Siehe oben, Ziffer 8a.

Artikel 11

Siehe oben, Ziffer 10.

Artikel 12

Bei der Aufstellung einer verschuldensunabhängigen Haftungsregelung müssen einige im Bereich des Transports geltende oder in Vorbereitung befindliche Übereinkünfte berücksichtigt werden.

Wie bereits oben erwähnt (siehe Ziffer 4) besteht im Bereich des Transports gefährlicher Güter die Absicht, die Haftung auf den Transporteur zu lenken.

Da es vor allem darum geht, den Geschädigten zu schützen, darf die vorgeschlagene Richtlinie die ihm anderweitig eröffneten Möglichkeiten nicht einschränken.

Einige internationale Übereinkünfte sehen eine Haftungsbegrenzung vor. Dieses Recht muss die Richtlinie beachten.

Artikel 13

Dieser Artikel nimmt der Richtlinie jede Rückwirkung.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die zivilrechtliche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden

KOM(89) 282 endg. — SYN 217

(Von der Kommission vorgelegt am 1. September 1989)

(89/C 251/04)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 84/631/EWG des Rates⁽¹⁾, zuletzt geändert durch die Richtlinie 86/279/EWG⁽²⁾, sieht ein gemeinschaftliches Handeln auf der Grundlage des Artikels 100 EWG-Vertrag vor, um die Bedingungen für die Anwendung der zivilrechtlichen Haftung des Erzeugers für die durch Abfälle verursachten Schäden oder aller sonstigen Personen festzulegen, die für die betreffenden Schäden haftbar gemacht werden können, und um eine Versicherungsregelung festzulegen.

Das Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz von 1987⁽³⁾ sieht vor, daß die Arbeiten zu der Frage der zivilrechtlichen Haftung und der Versicherung im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Beförderung gefährlicher Abfälle abgeschlossen und damit zusammenhängende Vorschläge vorgelegt werden (Ziffer 5.3.6); das Programm sieht ferner vor, daß die Kommission für eine bessere Definition der zivilrechtlichen Haftung im Umweltbereich Sorge tragen wird (Ziffer 2.5.5).

Die Unterschiede in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Haftung für durch Abfälle verursachte Schäden und Umweltbeeinträchtigungen könnten zu künstlichen Investitions- und Abfallströmen führen. Eine solche Situation würde den Wettbewerb verfälschen, den freien Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigen und Unterschiede im Schutzniveau bei der Gesundheit, den Gütern und der Umwelt verursachen. Eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist daher erforderlich.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte stellt Artikel 100a EWG-Vertrag anstelle von Artikel 100 EWG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für die Angleichung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften dar, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben.

Diese Angleichung muß sowohl hinsichtlich der ersatzfähigen Schäden und Umweltbeeinträchtigungen als auch hinsichtlich der Bedingungen, unter denen ein Anspruch gerichtlich geltend gemacht werden kann, von einem hohen Schutzniveau ausgehen.

Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 84/631/EWG verpflichtet den Abfallerzeuger, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Abfälle so zu beseitigen oder beseitigen zu lassen, daß die Qualität der Umwelt geschützt wird.

Das Handeln der Gemeinschaft im Bereich der Abfallbewirtschaftung zielt darauf ab, die Abfallerzeugung zu verringern und die Auswirkungen der Abfälle während des gesamten Zyklus — von der Erzeugung bis zur Beseitigung — zu überwachen; es betrifft alle Arten von Abfällen.

Daher läßt sich die gemeinschaftliche Regelung der zivilrechtlichen Haftung in diesem Bereich nicht auf die bei der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle auftretenden Schäden und Umweltbeeinträchtigungen beschränken.

Diese Regelung setzt ein Berufsrisiko voraus.

(¹) ABl. Nr. L 326 vom 13. 12. 1984, S. 31.

(²) ABl. Nr. L 181 vom 4. 7. 1986, S. 13.

(³) ABl. Nr. C 328 vom 12. 12. 1987, S. 6.

Dem Verursacherprinzip und dem Vorbeugeprinzip gemäß Artikel 130r Absatz 2 EWG-Vertrag kann hinsichtlich der Abfallbewirtschaftung nur dann Wirksamkeit verliehen werden, wenn sich die Kosten der durch Abfälle verursachten Schäden oder Umweltbeeinträchtigungen in den Kosten der Güter oder Dienstleistungen niederschlagen, die diesen Abfällen zugrunde liegen; angesichts der Gefahr, die allein aufgrund der Existenz der Abfälle besteht, läßt sich das Problem am besten durch die verschuldungsunabhängige Haftung des Abfallerzeugers lösen.

Sind jedoch Abfälle ordnungsgemäß einem genehmigten Abfallbeseitiger gemäß Artikel 9 der Richtlinie 78/319/EWG des Rates (*) übergeben worden, so muß die Haftung auf letzteren übergehen.

Um die Rechte des Geschädigten zu schützen, muß der Besitzer, will er nicht selbst als Erzeuger der Abfälle angesehen werden, den Erzeuger feststellen können.

Ein wirksamer Schutz des Geschädigten verlangt, daß dieser von jedem möglichen Verursacher desselben Schadens oder derselben Umweltbeeinträchtigung den vollen Ersatz seines Schadens verlangen kann, unabhängig davon, wer von ihnen letztlich haftet.

Der Schutz der Personen und der Umwelt verlangt, daß sich die Haftung des Abfallerzeugers nicht infolge der Beteiligung anderer Personen verringert, die den Schaden oder die Umweltbeeinträchtigungen mitverursacht haben. Das Mitverschulden des Geschädigten kann jedoch berücksichtigt werden, so daß die Haftung sich verringern, geteilt werden oder gar entfallen kann.

Der Schutz der Personen und der Umwelt verlangt den Ersatz von Körperschäden, die den Tod oder Körperverletzungen mit einschließen. Zu ersetzen sind auch die Schäden, die an Gütern sowie an der Umwelt entstehen. Diese Richtlinie muß jedoch die Zahlung von Schmerzensgeld und den Ersatz sonstiger immaterieller Schäden unberührt lassen, die gegebenenfalls nach dem im Einzelfall geltenden Recht vorgesehen sind.

Es ist angebracht, im Interesse des Geschädigten sowie des Abfallerzeugers eine einheitliche Frist für die Verjährung des Schadenersatzanspruchs vorzusehen.

Um einen wirksamen Schutz der Personen und der Umwelt zu gewährleisten, darf die Haftung des Abfallerzeugers gegenüber dem Geschädigten nicht durch eine vertragliche Klausel abbedungen werden können.

Bei den derzeit herrschenden Marktbedingungen erscheint die Einführung einer obligatorischen Versicherungsregelung nicht zweckmäßig.

Auf Gemeinschaftsebene werden später Regeln dafür ausgearbeitet werden müssen, daß durch Abfälle verursachte Schäden und Umweltbeeinträchtigungen wiedergutzumachen sind, soweit ein vollständiger Ersatz nicht verlangt werden kann —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Diese Richtlinie gilt für die zivilrechtliche Haftung für Schäden und Umweltbeeinträchtigungen, die durch bei einer gewerblichen Tätigkeit erzeugte Abfälle vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an verursacht werden.

(2) Diese Richtlinie gilt nicht für

— radioaktive Abfälle, die unter einzelstaatliche Rechtsvorschriften aufgrund des Übereinkommens über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (Paris, 29. Juli 1960) und des Zusatzübereinkommens zu diesem Übereinkommen (Brüssel, 31. Januar 1963) sowie der Protokolle zu diesen Übereinkommen fallen;

— Abfälle und Verschmutzungen, die unter einzelstaatliche Rechtsvorschriften fallen, die aufgrund des Internationalen Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung bei Ölschäden (Brüssel, 29. November 1969) und des Internationalen Übereinkommens zur Schaffung eines Internationalen Entschädigungsfonds für Ölschäden (Brüssel, 18. Dezember 1971) erlassen worden sind.

Artikel 2

(1) Im Sinne dieser Richtlinie bedeuten

a) „Erzeuger“: jede natürliche oder juristische Person, durch deren gewerbliche Tätigkeit Abfälle entstehen, sowie jede Person, die eine Vorbehandlung, eine Vermischung oder sonstige Handlungen vorgenommen hat, die zu einer Veränderung der Art und der Zusammensetzung dieser Abfälle bis zum Zeitpunkt der Entstehung des Schadens oder der Umweltbeeinträchtigungen führen;

b) „Abfall“: alle Stoffe oder Gegenstände, die in Artikel 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates (*) als „Abfall“ definiert werden;

c) „Schaden“:

i) der durch Tod oder Körperverletzungen verursachte Schaden (Körperschaden);

ii) der an Sachgütern entstandene Schaden (Sachschaden);

d) „Umweltbeeinträchtigungen“: erhebliche und nachhaltige Eingriffe, die durch eine Veränderung der physischen, chemischen, oder biologischen Beschaffenheit des Wassers, des Bodens und/oder der Luft verursacht werden, sofern sie nicht als Schaden im Sinne von Buchstabe c) Ziffer ii) anzusehen sind.

(2) Anstelle der in Absatz 1 Buchstabe a) genannten Person gilt als Abfallerzeuger:

a) die Person, die Abfälle in die Gemeinschaft einführt, es sei denn, diese würden zuvor aus der Gemeinschaft

(*) ABl. Nr. L 84 vom 31. 3. 1978, S. 43.

(*) ABl. Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 47.

ausgeführt und seitdem bis zu ihrer Wiedereinfuhr in ihrer Art oder Zusammensetzung nicht wesentlich verändert;

- b) die Person, die die tatsächliche Kontrolle über die Abfälle zum Zeitpunkt der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung ausgeübt hat,
 - i) wenn diese Person nicht in der Lage ist, den Erzeuger gemäß Absatz 1 innerhalb einer vertretbaren Frist festzustellen;
 - ii) wenn die Abfälle die Gemeinschaft durchqueren, ohne dort vor dem Zeitpunkt der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung in ihrer Art oder Zusammensetzung wesentlich verändert worden zu sein;
- c) wenn die Abfälle ordnungsgemäß einer Anlage, einer Einrichtung oder einem Unternehmen übergeben worden sind, die bzw. das eine Genehmigung gemäß Artikel 8 der Richtlinie 75/442/EWG, gemäß Artikel 6 der Richtlinie 75/439/EWG des Rates⁽¹⁾, gemäß Artikel 9 der Richtlinie 78/319/EWG oder gemäß Artikel 6 der Richtlinie 76/403/EWG des Rates⁽²⁾ erhalten hat; der Verantwortliche dieser Anlage, dieser Einrichtung oder dieses Unternehmens.

Artikel 3

Der Abfallerzeuger haftet zivilrechtlich, unabhängig von eigenem Verschulden, für die durch diese Abfälle entstandenen Schäden und Umweltbeeinträchtigungen.

Artikel 4

- (1) Der Kläger kann gerichtlich verlangen:
 - a) das Verbot oder die Einstellung der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung;
 - b) die Erstattung der Kosten für Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden und Umweltbeeinträchtigungen;
 - c) die Erstattung der durch Maßnahmen für die Behebung von Schäden im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c) Ziffer ii) entstandenen Kosten;
 - d) die Wiederherstellung der Umwelt in den Zustand, in dem sie sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, an dem die Umweltbeeinträchtigung stattgefunden hat, befunden hat, oder die Erstattung der Kosten der hierfür durchgeführten Maßnahmen;
 - e) eine Entschädigung für die Schäden.

(2) Soweit es sich um die in Absatz 1 Buchstabe d) vorgesehene Wiederherstellung der Umwelt handelt, kann der Kläger im Falle von Umweltbeeinträchtigungen die Wiederherstellung oder den Ersatz der hierfür entstandenen Kosten verlangen, außer in Fällen, in denen

— die Kosten den sich aus der Wiederherstellung ergebenden Gewinn für die Umwelt wesentlich übersteigen;

— alternative Maßnahmen für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu wesentlich geringeren Kosten durchgeführt werden können.

Im letzteren Fall kann der Kläger die Durchführung dieser alternativen Maßnahmen oder die Erstattung der hierfür entstandenen Kosten verlangen.

(3) Soweit es sich um Umweltbeeinträchtigungen handelt, kann die öffentliche Hand aufgrund von Absatz 1 Buchstaben a), b) und d) Klage erheben.

(4) Soweit Interessenvereinigungen nach dem Recht eines Mitgliedstaats klagebefugt sind, können sie vor Gericht lediglich das Verbot oder die Einstellung der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung verlangen. Haben sie jedoch selbst die unter Absatz 1 Buchstaben b) und d) vorgesehenen Maßnahmen getroffen, so können sie die Erstattung der aus diesen Maßnahmen entstandenen Kosten verlangen.

(5) Diese Richtlinie läßt die einzelstaatlichen Vorschriften über den Ersatz nichtvermögensrechtlicher Schäden unberührt.

(6) Der Kläger muß den Schaden oder die Umweltbeeinträchtigung beweisen und dartun, daß zwischen den Abfällen des Erzeugers und dem erlittenen Schaden oder der Umweltbeeinträchtigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Ursachenzusammenhang besteht.

Artikel 5

Sind nach dieser Richtlinie mehrere Erzeuger für denselben Schaden oder für dieselbe Umweltbeeinträchtigung verantwortlich, haften sie unbeschadet einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über Rückgriffsansprüche als Gesamtschuldner.

Artikel 6

(1) Der Erzeuger haftet nicht nach dieser Richtlinie, wenn er nachweist, daß der Schaden oder die Umweltbeeinträchtigung auf keinen Fall höherer Gewalt im Sinne des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen ist.

(2) Die Tatsache, daß der Erzeuger im Besitz einer Genehmigung der öffentlichen Hand ist, kann ihn nicht von seiner Haftung befreien.

Artikel 7

(1) Unbeschadet einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über Rückgriffsansprüche bleibt die Haftung des Erzeugers in vollem Umfang auch dann bestehen, wenn der Schaden oder die Umweltbeeinträchtigung durch die Abfälle und durch das Handeln eines Dritten gemeinsam verursacht worden ist.

(2) Die Haftung des Erzeugers kann unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls vermindert wer-

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 31.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 108 vom 26. 4. 1976, S. 41.

den oder entfallen, wenn der Schaden durch die Abfälle und das schuldhaftige Verhalten der Person, die den Schaden erlitten hat, oder einer anderen Person, für die sie haftet, gemeinsam verursacht worden ist.

Artikel 8

Die Haftung des Erzeugers nach dieser Richtlinie kann gegenüber dem Kläger nicht durch eine vertragliche Haftungsbegrenzungs- oder Haftungsausschlußklausel beschränkt oder ausgeschlossen werden.

Artikel 9

(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen in ihren Rechtsvorschriften, daß der nach dieser Richtlinie vorgesehene Schadenersatzanspruch in drei Jahren von dem Zeitpunkt an verjährt, an dem derjenige, der den Anspruch gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) gerichtlich geltend macht, von dem Schaden oder der Umweltbeeinträchtigung und der Person des Erzeugers Kenntnis erlangt hat oder hätte Kenntnis erlangen müssen.

(2) Die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Hemmung oder Unterbrechung der Verjährung werden durch diese Richtlinie nicht berührt.

Artikel 10

Die dem Geschädigten nach dieser Richtlinie zustehenden Klagebefugnisse erlöschen nach Ablauf einer Frist von 30 Jahren ab dem Zeitpunkt der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung, es sei denn, der Geschädigte hat während dieses Zeitraums ein gerichtliches Verfahren gegen den Verursacher des Schadens oder der Umweltbeeinträchtigung eingeleitet.

Artikel 11

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission spätestens bis zum 31. Dezember 1992 fest, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mitteln die von dieser Richtlinie erfaßten Schäden und Umweltbeeinträchtigungen wiedergutzumachen sind, wenn

— sich die nach dieser Richtlinie verantwortliche Person nicht feststellen läßt;

— die verantwortliche Person nicht in der Lage ist, die verursachten Schäden und/oder Umweltbeeinträchtigungen in vollem Umfang wiedergutzumachen.

Artikel 12

Diese Richtlinie berührt nicht:

- a) die Rechte, die der nach dieser Richtlinie klagebefugte Geschädigte aufgrund internationaler Übereinkünfte im Bereich der zivilrechtlichen Haftung für den Transport gefährlicher Güter geltend machen kann;
- b) die Rechte, die aufgrund des Internationalen Übereinkommens über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen (London, 19. November 1976) bestehen.

Artikel 13

Diese Richtlinie gilt nicht für Schäden oder Umweltbeeinträchtigungen, deren schadensstiftende oder umweltbeeinträchtigende Handlung vor dem Zeitpunkt der Durchführung dieser Richtlinie liegt.

Artikel 14

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Januar 1991 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Die aufgrund von Absatz 1 erlassenen Rechtsvorschriften enthalten eine ausdrückliche Verweisung auf diese Richtlinie.

(3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 15

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

16.02.90

Beschluß**des Bundesrates**

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die zivilrechtliche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden

KOM(89) 282 endg.; Ratsdok. 8734/89

Der Bundesrat hat in seiner 609. Sitzung am 16. Februar 1990 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat unterstützt das Ziel des Richtlinienvorschlags, durch eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften über die zivilrechtliche Haftung für durch gewerbliche Abfälle verursachte Schäden und Umweltbeeinträchtigungen den Rechtsschutz des Geschädigten gemeinschaftsweit zu verstärken, Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und Umweltverschmutzungen durch Abfälle zu verhüten.
2. Die im Entwurf vorgesehene verschuldensunabhängige Haftung für Körper- und Sachschäden sowie für Beeinträchtigungen der Umwelt ist hierzu im Grundsatz ein geeignetes Mittel, das jedoch nicht die Einbeziehung aller Arten von gewerblich erzeugten Abfällen unabhängig von der konkreten Gefährlichkeit rechtfertigt.
3. Um das gesetzte Ziel zu erreichen, bedarf der Richtlinienvorschlag der Verbesserung.

...

4. Da die Produkthaftung (vgl. Richtlinie 85/374/EWG) auch bei Produkten eingreifen kann, wenn sie zu Abfall geworden sind, können sich Überschneidungen mit dem Anwendungsbereich der Abfallrichtlinie ergeben. Das Konkurrenzverhältnis sollte daher ausdrücklich geregelt werden, zumal die Haftung jeweils unterschiedlich gestaltet ist.
5. Die Begrenzung der Gefährdungshaftung allein auf Abfälle ist im Hinblick auf Gefahren, die auch von nicht dem Abfallbegriff unterliegenden Stoffen ausgehen können, nicht gerechtfertigt. Der Bundesrat bittet darüber hinaus die Bundesregierung darauf hinzuwirken, zum Anknüpfungspunkt für die Haftung nicht nur den Umgang mit gewerblichen Abfällen zu machen, sondern eine umfassende Regelung der verschuldensunabhängigen Umwelthaftung im gewerblichen Bereich anzustreben. Diese sollte in erster Linie den Betrieb umweltgefährlicher Anlagen erfassen, wie dies die Bundesregierung in ihrem Diskussionsentwurf eines Umwelthaftungsgesetzes vorsieht.
6. Gewerbebetriebe verfügen häufig wegen der entstehenden Abfälle über ein hohes Gefährdungspotential. Verwirklichen sich die Risiken in Schäden größeren Ausmaßes, so besteht die Gefahr, daß den Abfallverursachern die finanzielle Leistungsfähigkeit fehlt, um ihre Schadenersatzpflicht zu erfüllen. Davor müssen die Geschädigten geschützt werden. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, die Möglichkeit zu prüfen, zumindest diejenigen Abfallerzeuger, deren gewerbliche Tätigkeit besonders schadensträchtig ist, zu einer Deckungsvorsorge zu verpflichten. Dies kann eine obligatorische Haftpflichtversicherung, aber auch eine andere gleichwertige Sicherheit sein.

...

Drucksache 528/89 (Beschluß)

7. Zu Artikel 2

- Der Vorschlag für die Richtlinie sieht eine Haftung für Abfälle im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 75/442/EWG vor. Die Kommission hat bereits einen Vorschlag zur Änderung dieser Richtlinie unterbreitet, der den Abfallbegriff in nicht unerheblicher Weise ausweitet, insbesondere durch die Einbeziehung des Recyclings von Reststoffen. Gegen diese Ausweitung des Abfallbegriffs auf Wirtschaftsgüter, die dem freien Warenverkehr unterliegen, erhebt der Bundesrat erneut Bedenken.
Er stellt fest, daß deshalb zur Zeit nicht abschließend beurteilt werden kann, an welche Haftungstatbestände die vorgesehene Gefährdungshaftung zukünftig anknüpfen wird.
- Es sollte jedenfalls sichergestellt werden, daß Reststoffe als Wirtschaftsgüter nicht erfaßt werden. Auf den Beschluß des Bundesrates vom 25. November 1988 - Drucksache 432/88 (Beschluß) - zur Änderung des Begriffs "Abfall" wird hingewiesen.
- Die in Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe b vorgesehene Verweisung auf die in Artikel 1 der Richtlinie 75/442 enthaltene Definition des Abfalls ist nicht geeignet, einen einheitlichen Anwendungsbereich der vorgesehenen Haftungsregelungen zu gewährleisten. Denn von jener Definition werden auch solche Stoffe und Gegenstände als Abfall erfaßt, denen sich der Besitzer "gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften" zu entledigen hat. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß in die Richtlinie eine eigenständige Definition des Abfallbegriffs aufgenommen wird, die keine Verweisung auf nationales Recht enthält.

- Bei einer für die ganze Gemeinschaft einheitlichen Definition des Begriffs "Abfall" bittet der Bundesrat, die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- * In dem Richtlinienvorschlag sollte stärker nach dem Gefährdungspotential von Abfallarten differenziert werden.
- * Das Haftungsprinzip der Gefährdungshaftung für bestimmte Gegenstände bezieht seine innere Rechtfertigung aus der gegenüber anderen Gegenständen erhöhten, auch bei sorgfältigster Behandlung letztlich nicht beherrschbaren Gefährlichkeit. Der Richtlinienvorschlag enthält eine solche Abgrenzung aber nicht, sondern bezieht alle gewerblich erzeugten Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt, in die Haftung mit ein (Artikel 1, Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe b i. V. m. der Richtlinie 75/442/EWG). Da alle gewerblichen Erzeugnisse einmal zu Abfall werden, entsteht eine uferlose - weit über die Produkthaftung hinausgehende - Kausalhaftung, ohne daß es auf das im Abfall tatsächlich vorhandene Gefährdungspotential ankäme. Für Abfälle würde schärfer gehaftet als für Gebrauchsgegenstände.

Dies ist auch von den wirtschaftlichen Folgen her nicht vertretbar. Über die in der Richtlinie 75/442/EWG vorgesehenen Ausnahmen hinaus sollten deshalb nur solche Abfälle erfaßt werden, die gefährlich sind. Die entsprechenden Stoffe sollten in einer Anlage zur Richtlinie aufgeführt werden, um das Haftungsrisiko überschaubar zu halten.

...

Drucksache 528/89 (Beschluß)

- Nach Auffassung des Bundesrates kann die in Artikel 2 Abs. 2 vorgesehene Regelung, wonach bestimmte Personen "anstelle" der Erzeuger von Abfällen haften, nicht ohne weiteres auf Artikel 100 a EWGV gestützt werden. Dies gilt jedenfalls für die in Buchstabe c dieser Bestimmung aufgeführten "Verantwortlichen" von genehmigten Anlagen, Einrichtungen und Unternehmen, in denen Abfälle für andere abgelagert, gesammelt, beseitigt oder aufbereitet werden, soweit es sich bei diesen Verantwortlichen um Träger von kommunalen Deponien handelt. Für diesen Bereich kann der Gesichtspunkt einer Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen nicht zum Zuge kommen. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob die vorgesehene Regelung insoweit nicht ergänzend auf Artikel 235 EWGV gestützt werden muß.
- Der Richtlinienvorschlag geht zu Recht vom Verursacherprinzip aus. Voraussetzung für eine Haftung des Abfallerzeugers muß allerdings die tatsächliche Kontrollmöglichkeit über die Abfälle im Zeitpunkt der schadenstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung sein. Nach Auffassung des Bundesrates werden die Definition des Begriffs "Abfallerzeuger" und die damit in Zusammenhang stehenden Regelungen in Artikel 2 Abs. 2 dieser Anforderung nicht gerecht.
- Artikel 2 Abs. 2 des Vorschlages bedarf der Änderung insoweit, als eine gesamtschuldnerische Haftung des Abfallerzeugers neben den in Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe a und b genannten Personen nach dem Wortlaut der Bestimmung ("anstelle") ausgeschlossen ist.

...

- Die in Artikel 2 vorgesehene Haftung ist nur dann vertretbar, wenn im Falle einer ordnungsgemäßen Entsorgung (vgl. Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c die Kausalhaftung des Herstellers erlischt. Da der Erzeuger die weiteren Verarbeitungsstufen bis hin zur Endlagerung nicht beherrschen kann, wäre seine Weiterhaftung nicht vertretbar. Ob Artikel 2 Abs. 2 ("anstelle") den Erzeuger in diesem Sinne entlastet, bedarf der Klarstellung.
- Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob in den Fällen des Absatzes 2 Buchstabe b Ziff. i nicht auch die Nennung des Importeurs eine Haftungsfreistellung bewirken sollte. Es erscheint zweifelhaft, ob hinreichende Gründe bestehen, die Benennung des Erzeugers und des Importeurs unterschiedlich zu behandeln. Die Benennung des Importeurs ist nach der bisherigen Fassung des Richtlinienvorschlags im übrigen auch deshalb von erheblicher Bedeutung, weil der Geschädigte, wenn er nicht den Erzeuger, aber den Importeur kennt, diesen in Anspruch nehmen kann.
- Nach Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe b Ziff. i soll der Abfallbesitzer für den Fall haften, daß er die Person des Erzeugers nicht innerhalb einer vertretbaren Frist feststellen kann. Eine Haftung des Abfallbesitzers erscheint jedoch in gleicher Weise gerechtfertigt, wenn dieser zwar zur Feststellung des Erzeugers in der Lage, hierzu aber nicht bereit ist. Ebenso wie dies Artikel 3 Abs. 3 der Produkthaftungsrichtlinie für das Verhältnis von Lieferant und Hersteller vorschreibt, sollte daher der Abfallbesitzer haften, sofern er nicht dem Geschädigten innerhalb einer angemessenen Frist den Erzeuger benennt.

...

- Ebenso wie der Erzeuger sollte auch der Importeur gemäß Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c von der Haftung frei werden, wenn er die von ihm importierten Abfälle ordnungsgemäß dem Verantwortlichen einer Anlage, einer Einrichtung oder eines Unternehmens im Sinne dieser Bestimmung übergeben hat. Für eine unterschiedliche Behandlung der in Frage stehenden Personengruppen sind insoweit keine sachgerechten Gründe ersichtlich.
- Nach Auffassung des Bundesrates stellt es keine sachgerechte Regelung dar, daß die Haftung des Erzeugers gemäß Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c generell erst mit der Übergabe des Abfalls an einen Verantwortlichen im Sinne dieser Bestimmung enden soll. Für die Fälle, in denen der Abfall von einem öffentlich-rechtlich zugelassenen Transporteur zur Deponie verbracht wird, sollte dem nationalen Gesetzgeber auch eine Regelung möglich sein, wonach die Haftung des Erzeugers mit der Übergabe an den Transporteur endet.

8. Zu Artikel 3

Die in Artikel 3 vorgesehene Kausalhaftung geht zu weit, weil auch Schäden erfaßt werden, die gar nicht durch die spezifischen Eigenschaften des Abfalls bedingt sind. Wenn durch Abfall ein Schaden entsteht, der in gleicher Weise durch einen beliebigen anderen Gegenstand hätte hervorgerufen werden können, besteht für eine Gefährdungshaftung kein Anlaß. Die Haftung sollte sich vielmehr darauf beschränken, daß sich das spezifische, im Abfall steckende Risiko verwirklicht.

Der Vorschrift ist nicht zu entnehmen, wem gegenüber der Abfallerzeuger haften soll. Es sollte daher in Artikel 3 klargestellt werden, daß der Abfallerzeuger dem Geschädigten haftet.

9. Zu Artikel 4

- Artikel 4 Abs. 1 bezeichnet den Anspruchsberechtigten als "Kläger" und verwendet damit einen prozeßrechtlichen Begriff, ohne den Inhaber des materiellen Rechts zu benennen. In Artikel 4 sollte daher im Sinne einer auf den einzelnen zugeschnittenen Anspruchsträgerschaft klargestellt werden, wer anspruchsberechtigt ist.

In Artikel 4 Abs. 1 sollte das Wort "gerichtlich" gestrichen werden, um dem Mißverständnis vorzubeugen, daß die Ansprüche nicht auch außergerichtlich geltend gemacht werden können.

- Die Einbeziehung von Umweltbeeinträchtigungen in die Haftung auch dann, wenn ein konkreter Geschädigter nicht feststellbar ist, sprengt den Rahmen zivilrechtlicher Haftung. Schäden an Gütern der Allgemeinheit sind keinem individuellen Geschädigten zuzurechnen und können deshalb nicht mit zivilrechtlichen, sondern nur mit öffentlichrechtlichen Mitteln ausgeglichen werden. Diese Bereiche sollten deshalb aus der Richtlinie ausgeklammert oder jedenfalls nicht im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen behandelt werden.
- Der in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a vorgesehene Anspruch, zivilrechtlich das Verbot oder die Einstellung der schadensstiftenden oder umweltbeeinträchtigenden Handlung verlangen zu können, begegnet nach Auffassung des Bundesrates durchgreifenden Bedenken, sofern die Handlung dem ordnungsmäßigen Betrieb einer nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften bestandskräftig genehmigten Anlage entspricht. Dem durch den staat-

Drucksache 528/89 (Beschluß)

lichen Hoheitsakt vermittelten schutzwürdigen Vertrauen in den Fortbestand und in die rechtliche Zulässigkeit der genehmigten Tätigkeit würde die Grundlage entzogen, wenn mit jedem - auch unverschuldeten - Eintritt eines Haftungsfalles die in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a vorgesehenen Ansprüche zivilrechtlich durchgesetzt werden könnten. Dies gilt vor allem, wenn - wie dies in Artikel 4 Abs. 3 vorgesehen ist - auch der öffentlichen Hand, welche die Genehmigung selbst erteilt hat, die in Frage stehenden Ansprüche zustehen sollen.

- Es sollte die Möglichkeit offengehalten werden, daß eine von der öffentlichen Hand nach Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe d geltendzumachende Umweltbeeinträchtigung auch öffentlich-rechtlich geregelt werden kann.
- Nach Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b kann der Kläger die Erstattung der Kosten für Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden und Umweltbeeinträchtigungen verlangen. Die Regelung ist wegen ihres unklaren Anwendungsbereichs bedenklich und in dieser Form auch nicht praktikabel. Es bedarf daher klar abgrenzbarer Voraussetzungen, unter denen ein Kostenerstattungsanspruch für Vorkehrungen gegen Schäden und Umweltbeeinträchtigungen entstehen kann.
- Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe c sieht eine Kostenerstattung nur für die in Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe c Ziff. ii genannten Sachschäden vor. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung sind indessen ebenso bei Körperschäden möglich. Daher sind auch die in Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe c Ziff. i definierten Körperschäden in die Vorschrift einzubeziehen.

...

- Der in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe e verwendete Begriff "Entschädigung" läßt offen, ob Schadensersatz oder aber eine billige Entschädigung in Geld geschuldet wird. Für die erste Alternative spricht die Verwendung des Begriffs "Schadensersatzanspruch" in der Verjährungsregelung des Artikels 9. Für diesen Fall wäre allerdings die Vorschrift des Artikels 4 Abs. 1 Buchstabe c, die der Sache nach gleichfalls einen Schadensersatzanspruch vorsieht, überflüssig. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sollten die wirklich gewollten Rechtsfolgen begrifflich klargestellt werden.
- Die Bundesregierung wird gebeten, sich in den Verhandlungen über die Richtlinie dafür einzusetzen, daß der Rechtsgedanke des § 17 Abs. 1 Diskussionsentwurf "Entwurf eines Gesetzes über die Haftung von Umweltschäden und zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes" in Artikel 4 Abs. 2 Eingang findet.
- Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 erste Alternative sollte dahingehend geändert werden, daß der Kläger in dem Fall, daß die Kosten der Wiederherstellung der Umwelt den Gewinn für die Umwelt wesentlich übersteigen, wenigstens Ersatz der Kosten für eine angemessene Wiederherstellung verlangen kann.
- Soweit die "öffentliche Hand" wie jeder andere Inhaber einer zivilrechtlich geschützten Rechtsposition geschädigt werden kann, bedarf es nach Auffassung des Bundesrates ihrer besonderen Erwähnung in der Richtlinie nicht. Im übrigen würde durch eine Streichung des Artikels 4 Abs. 3 das sonst mögliche Mißverständnis ausgeschlossen, daß durch die Richtlinie - entgegen ihrer auf zivilrechtliche Ansprüche begrenzten Konzeption - in bezug auf die "öffentliche Hand" auch öffentlich-rechtliche Befugnisse geregelt werden sollen.

Drucksache 528/89 (Beschluß)

- Falls durch Artikel 4 Abs. 4 Satz 2 den Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden sollte, abweichend von Artikel 4 Abs. 4 Satz 1 Interessenvereinigungen ein Klagerecht auf Erstattung der dort genannten Kosten zu gewähren, könnte dies aus grundsätzlichen, auch kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten nicht hingenommen werden. Nach Auffassung des Bundesrates müssen daher auch die in Artikel 4 Abs. 4 Satz 2 genannten Ansprüche - jedenfalls zur Klarstellung - davon abhängig gemacht werden, daß das nationale Recht Interessenvereinigungen eine Klagebefugnis einräumt.
- Die bloße Wahrscheinlichkeit eines Ursachenzusammenhangs zwischen Schaden und Abfall geht als Voraussetzung für die Haftung zu weit (Artikel 4 Abs. 6). Eine Haftung bei bloßer Wahrscheinlichkeit widerspricht deutschen Haftungsprinzipien.
- Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung zu prüfen, ob nicht eine Ursachenvermutung nach dem Vorbild des Diskussionsentwurfs eines Umwelthaftungsgesetzes praktikabler und zudem von der Sache her richtiger ist.

10. Nach Artikel 4

Es sollte ein weiterer Artikel 4 a eingefügt werden, der dem Geschädigten ein Auskunftsrecht und Einsicht in vorhandene Aufzeichnungen gewährt, wenn die ernsthafte Möglichkeit besteht, daß der Abfall von einem bestimmten Erzeuger stammt; ein solcher Auskunftsanspruch sollte auch gegenüber Behörden eingeführt werden, die den Erzeuger überwachen oder deren Aufgabe es ist, Einwirkungen auf die Umwelt zu erfassen.

...

528/89-B

11. Zu Artikel 6

Nach Artikel 6 Abs. 1 kann sich der Erzeuger nur bei höherer Gewalt entlasten. Eine Entlastung für den Fall, daß Schäden durch das Verschulden eines Dritten beim Umgang mit Abfall entstanden sind, ist nicht vorgesehen. Der Erzeuger müßte also auch dann haften, wenn ordnungsgemäß gesicherter Abfall entwendet wird oder wenn Schäden durch vorsätzliches Fehlverhalten Dritter entstehen. Dies geht zu weit und wäre allenfalls dann vertretbar, wenn - ähnlich wie bei der Produzentenhaftung - nur gefährliche Gegenstände von der Haftung erfaßt werden.

12. Zu Artikel 9

Die Verjährungsregelung in Artikel 9 Abs. 1 ist in sich unstimmg. Sie sieht einerseits die Verjährung von drei Jahren nur für Schadensersatzansprüche vor, knüpft andererseits aber den Fristbeginn auch an Umweltbeeinträchtigungen. Darüber hinaus steht die Verweisung auf den Anspruch gemäß Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a in keinem Bezug zu dem Begriff "Schadensersatzanspruch". Artikel 9 Abs. 1 muß daher redaktionell überarbeitet werden.

13. Zu Artikel 11

Die Bundesregierung wird gebeten, der mit Artikel 11 beabsichtigten Selbstbindung des Rates nicht zuzustimmen, weil mit den dort vorgesehenen Regelungen jedenfalls insoweit nicht mehr eine zivilrechtliche Haftung, sondern eine neue Form staatlicher Entschädigungsleistungen begründet würde, als sich eine nach der Richtlinie verantwortliche Person trotz der in Artikel 4

...

Drucksache 528/89 (Beschluß)

Abs. 6 vorgesehenen Beweislastregelung nicht feststellen läßt. Es bedarf vor allem zu gegebener Zeit auch noch der Prüfung, ob für eine gemeinschaftsrechtliche Regelung dieser Art eine Kompetenzgrundlage besteht. Artikel 100 a EWGV dürfte jedenfalls als Rechtsgrundlage ausscheiden, weil die unterschiedlichen nationalen Vorschriften in diesem Bereich zu keinen Wettbewerbsunterschieden führen und weil ferner ein hinreichend enger Bezug zur Verwirklichung des Binnenmarktes nicht ersichtlich ist.

14. Zu Artikel 14

Der in Artikel 14 Abs. 1 vorgesehene Zeitplan für die Umsetzung der Richtlinie bis zum 1. Januar 1991 ist im Hinblick auf die im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren erforderlichen Beratungen unrealistisch.