

Brüssel, den 16. Juli 2026
(OR. en)

12025/26
ADD 2

ENV 965
CLIMA 405
COMPET 971
ECOFIN 1025
AGRI 605
SAN 604
CHIMIE 104

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. Juli 2026
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2026) 403 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG) des Verursacherprinzips

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument SWD(2026) 403 final.

Anl.: SWD(2026) 403 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2026
SWD(2026) 403 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des

Verursacherprinzips

{SEC(2026) 404 final} - {SWD(2026) 402 final}

Einführung

In Artikel 191 Absatz 2 AEUV ist das Verursacherprinzip festgelegt. In der Praxis bedeutet das Verursacherprinzip im Sinne des Vertrags, dass der Verursacher für die Kosten der Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und Beseitigung von Umweltverschmutzung aufkommt und die Kosten übernimmt, die der Gesellschaft entstehen, z. B. Kosten im Zusammenhang mit Auswirkungen auf die Gesundheit, dem Verlust von Ökosystemleistungen oder Auswirkungen auf die Wirtschaft.

Das Verursacherprinzip ist ein Instrument, mit dem auf ein Marktversagen reagiert werden kann, bei dem die dem Verursacher entstehenden Preise für Waren und Dienstleistungen diese Kosten nicht (vollständig) widerspiegeln. In diesem Fall sind die Marktpreise verzerrt und dem Verursacher werden keine (ausreichenden) Anreize zur Vermeidung von Umweltverschmutzung geboten. Mit dem Verursacherprinzip wird der Marktmechanismus korrigiert, indem die richtigen Preissignale geschaffen werden, die einen Anreiz für die Verringerung der Umweltverschmutzung und für Investitionen in saubere Technologien bieten; außerdem unterstützt es den gerechten Übergang, indem die Verantwortung für die Umweltverschmutzung von der Gesellschaft auf die Verursacher verlagert wird.

Methodik und Anwendungsbereich

Im Rahmen dieser Eignungsprüfung wird bewertet, wie das Verursacherprinzip in allen mit Umweltauswirkungen verbundenen Politikbereichen der EU angewandt wird. Mit der Prüfung von 76 Rechtsakten, die den Anwendungsbereich des 8. Umweltaktionsprogramms (UAP)¹ widerspiegeln, verfolgt sie einen umfassenden Ansatz.

Im Gegensatz zu einer standardmäßigen Prüfung, bei der alle Aspekte einer politischen Maßnahme beleuchtet werden, liegt der Schwerpunkt bei dieser Eignungsprüfung darauf, wer für die erforderlichen Maßnahmen bezahlt. Beispielsweise kann eine Rechtsvorschrift eine Vermeidung (bzw. Verringerung) von Umweltverschmutzung erfordern, im Rahmen dieser Eignungsprüfung wird aber nicht bewertet, ob die entsprechenden Zielvorgaben ausreichen. Stattdessen wird geprüft, ob der Verursacher für diese Vermeidung aufkommt und, sofern die Daten dies zulassen, welche Kosten für die Anwendung des Verursacherprinzips entstehen. Um einen systematischen Ansatz zu gewährleisten, werden im Rahmen dieser Eignungsprüfung drei Kostenkategorien untersucht: i) Kosten für Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ii) Kosten für administrative Pflichten und iii) Kosten von Umweltschäden.

Das Verursacherprinzip ist ein Grundprinzip des EU-Umweltrechts, weshalb es auch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, es auf nationaler Ebene umzusetzen. Besonders herausfordernd ist das bei Kosten von Umweltschäden, bei denen ein Preis auf EU-Ebene festgelegt werden kann (z. B. im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems oder durch Regime der erweiterten Herstellerverantwortung), die Zuständigkeit der EU in Bezug auf Steuern jedoch begrenzt ist und die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip häufig befugt sind, Umweltsteuern zu erheben.

Zu den gestellten Fragen gehört, warum wir das Verursacherprinzip nicht vollständig umsetzen, welche Kosten für seine Anwendung entstehen, ob es das Kosten-Nutzen-Verhältnis der

¹ Die Bioökonomie-Strategie der EU ist zwar eine wichtige Strategie zur Förderung des grünen Wandels auf der Grundlage biologischer Ressourcen, wurde aber nicht in die Prüfung aufgenommen.

Umweltpolitik verbessert, ob es fair und gerecht ist, ob es in den einzelnen Politikbereichen der EU und zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bei seiner Anwendung gibt, ob das Verursacherprinzip für die Klima- und Umweltziele der EU relevant ist und welcher Mehrwert für die EU entsteht.

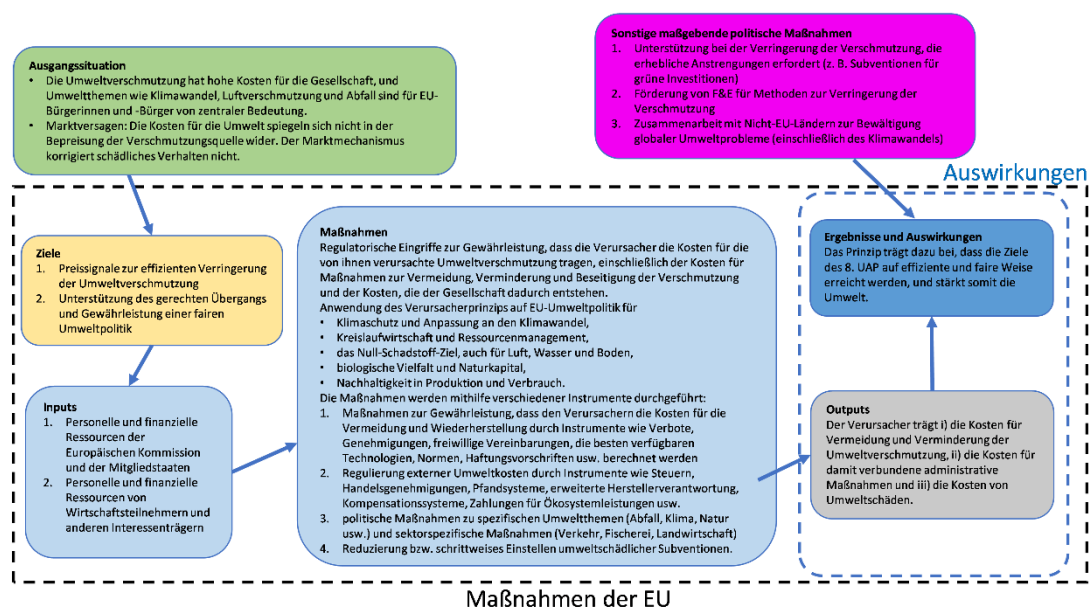
Die Eignungsprüfung wurde durch eine öffentliche Konsultation sowie gezielte Konsultationen und Workshops unterstützt, unter anderem zur Validierung neuer Erkenntnisse.



Die Interventionslogik

Mit dem Verursacherprinzip werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollen Preissignale für eine effiziente Verringerung der Umweltverschmutzung ausgesendet werden und zum anderen soll der gerechte Übergang unterstützt und für die faire Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen gesorgt werden.

Inputs in Form von Gemeinkosten stellen sicher, dass Tätigkeiten in Form von regulatorischen Eingriffen stattfinden und somit das Verursacherprinzip angewendet wird. Dadurch tragen die Verursacher die Kosten der durch sie verursachten Verschmutzung, und die Ziele des 8. UAP werden auf effiziente und gerechte Weise erreicht.



Aktueller Stand

Trotz einiger konzeptioneller Unterschiede ermöglichen die an Eurostat gemeldeten nationalen Umweltschutzausgaben der EU in Höhe von 357 Mrd. EUR pro Jahr eine zuverlässige Schätzung der Ausgaben für Vermeidung und Verminderung. Diese Zahl umfasst einige Ausgaben für administrative Kosten, einschließlich der Gemeinkosten für die Sicherstellung der Anwendung des Verursacherprinzips.

Es gibt relativ solide Daten zu Umweltschäden, aber keine vollständige Monetarisierung der Schäden. In Fällen, in denen Daten vorliegen, deuten Schätzungen der Internalisierung nur auf eine teilweise Umsetzung des Verursacherprinzips hin. Dies spiegelt sich in Umweltsteuern in Höhe von rund 320 Mrd. EUR pro Jahr wider, die deutlich niedriger als die Teilschätzungen des monetären Schadens liegen (z. B. zwischen 268 und 428 Mrd. EUR pro Jahr allein für die Luftverschmutzung durch die Industrie). Darüber hinaus wurde durch umweltschädliche Subventionen ein widersprüchliches Preissignal gesendet: Die Subventionen für fossile Brennstoffe belaufen sich auf 123 Mrd. EUR pro Jahr.

Wichtigste Ergebnisse und Erkenntnisse

Die Analyse ergab, dass das Verursacherprinzip nicht vollständig umgesetzt wird, aber dort, wo es umgesetzt wird, wirksam zur Verbesserung der Effizienz der Umweltpolitik beiträgt. Die teilweise Umsetzung lässt Spielraum für weitere Verbesserungen, die von Fall zu Fall zu prüfen sind.

- Die Eignungsprüfung ergab, dass **das Verursacherprinzip in Teilen umgesetzt wurde**. Hinsichtlich der Maßnahmen zur Bewältigung der **Kosten für Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung** wird das Prinzip im Allgemeinen gut umgesetzt. Allerdings gibt es Unterschiede in der Art und Weise, wie das Verursacherprinzip bei den **administrativen Kosten** für die Umsetzung politischer Maßnahmen und insbesondere bei den Kosten von Umweltschäden umgesetzt wird. Die teilweise Umsetzung betrifft alle Wirtschaftszweige. Die gewonnenen Erkenntnisse betreffen mögliche Verbesserungen bei der Umsetzung, über die von Fall zu Fall zu entscheiden ist.
- Aus der Prüfung ging auch hervor, dass das Verursacherprinzip ein **wirksamer Mechanismus zur Aussendung von Preissignalen ist, die die Effizienz der Umweltpolitik erhöhen**. Das Verursacherprinzip ist ein Instrument zur effizienteren Gestaltung der Umweltpolitik, indem den Wirtschaftsteilnehmern Preisanreize dafür geboten werden, ihr Verhalten zu ändern oder auf Innovationen zu setzen und so die Kosten der Umweltverschmutzung zu senken. Die Förderung einer umfassenderen Umsetzung des Verursacherprinzips könnte die Kosten der Umweltpolitik weiter senken.

Eine Kosten-Nutzen-Analyse für ein Prinzip vorzulegen, ist keine leichte Aufgabe. Bei der Analyse müssen Kosten und Nutzen der politischen Maßnahmen von den Kosten und dem Nutzen der Anwendung des Verursacherprinzips auf diese politischen Maßnahmen getrennt werden. Bei Letzteren handelt es sich hauptsächlich um die Kosten für die Ermittlung des Verursachers und die Durchsetzung des Verursacherprinzips (hier als „Gemeinkosten“ bezeichnet); der Nutzen besteht in den Effizienzgewinnen, die durch Preissignale erzielt werden, wenn der Verursacher anstelle von Dritten wie normalen Steuerzahlern zahlt. Sowohl die Kosten als auch der Nutzen der Anwendung des Verursacherprinzips sind schwer zu ermitteln und von Kosten und Nutzen der Umweltpolitik selbst zu unterscheiden.

Die Kosten-Nutzen-Analyse wird anhand der verfügbaren Daten durchgeführt, die sowohl die Kosten, für die die Verursacher aufkommen, als auch in gewissem Umfang die

Verwaltungsgemeinkosten zur Gewährleistung, dass die Verursacher für konkrete sektorbezogene Maßnahmen zahlen, und den Nutzen in Form der verbesserten Effizienz widerspiegeln. Die **Gemeinkosten für die Anwendung des Verursacherprinzips scheinen durch den daraus entstehenden Nutzen mehr als gerechtfertigt zu sein**. Dies muss im Hinblick auf die weitere Umsetzung jedoch von Fall zu Fall geprüft werden.

Die weitere Umsetzung kann durch drei **entscheidende Erfolgsfaktoren** gefördert werden, die die politischen Entscheidungsträger bisher abgeschreckt haben, aber angegangen werden müssen, um eine bessere Umsetzung zu ermöglichen:

1. Das Verursacherprinzip **kann ein wirksamer Mechanismus zur Unterstützung des gerechten Übergangs sein**. Eine sorgfältige Politikgestaltung unter Berücksichtigung der Verteilungseffekte ist ein entscheidender Erfolgsfaktor, um sicherzustellen, dass dies in der Praxis gelingt. Die Grundlage der Anwendung des Verursacherprinzips in der Umweltpolitik ist Fairness; diese zeigt sich darin, dass die Kosten der Umweltverschmutzung vom Verursacher und nicht vom normalen Steuerzahler oder den betroffenen Personen getragen werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass das Verursacherprinzip nicht mit dem gerechten Übergang vereinbar ist, wenn Verteilungseffekte benachteiligte Gruppen oder Regionen in einer Weise beeinträchtigen, die nicht durch den Nutzen für die entsprechenden Gruppen bzw. Regionen aufgewogen wird. Fallbeispiele zeigen jedoch, dass ein progressiver Verteilungseffekt durch eine sorgfältige Gestaltung von politischen Maßnahmen erreicht werden kann, einschließlich progressiver Preisgestaltung, Befreiungen oder eines Ausgleichsmechanismus, bei dem die Einnahmen aus Umweltsteuern genutzt werden.
2. Das Verursacherprinzip erhöht die Kosten für umweltbelastende Unternehmen und **kann sich auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirken sowie zu einer Verlagerung von Umweltverschmutzung führen**. Je nachdem, wie politische Maßnahmen gestaltet werden, kann die Umweltpolitik jedoch auch Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit unterstützen und stärken. Obwohl die Umweltpolitik unter Anwendung des Verursacherprinzips auch Innovationen fördern kann, müssen flankierende Maßnahmen und Mechanismen von Fall zu Fall in Betracht gezogen werden, um den potenziellen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuwirken.
3. Die **Schwierigkeiten bei der Anwendung des Verursacherprinzips und die daraus resultierenden „Gemeinkosten“ müssen angegangen werden**. Obwohl es schwierig ist, diese getrennt zu betrachten, erklärt das Vorhandensein von Gemeinkosten für die Anwendung des Verursacherprinzips in gewissem Maße dessen teilweise Umsetzung. Die Kosten für die Ermittlung der Verursacher sowie für die Messung der Verschmutzung, für die sie verantwortlich sind, gehören auch dazu. Digitale Lösungen sollten geprüft werden, um die Umsetzungskosten weiter zu senken.

Die Eignungsprüfung ergab auch Folgendes:

- Die **Anwendung des Verursacherprinzips ist in allen Politikbereichen der EU sehr kohärent** und es treten keine Konflikte zwischen den Maßnahmen, auf die das Verursacherprinzip angewendet wird, auf. Es **mangelt jedoch an Kohärenz bei der Umsetzung**, wobei die Unterschiede bei der Anwendung des Verursacherprinzips in Bezug auf die Kosten für Umweltschäden am stärksten ausgeprägt sind. Die Kohärenz ist auch bei und zwischen vorrangigen Zielen unterschiedlich: Im Rahmen der Klimapolitik wurde der umfassendste Preismechanismus für Umweltschäden eingeführt. Andere vorrangige Ziele hinken hinterher und weisen im Allgemeinen eine

schwächere Umsetzung des Verursacherprinzips auf; insbesondere im Bereich der biologischen Vielfalt ist die Bepreisung von Umweltschäden schwach. Auch unter den Mitgliedstaaten gibt es Unterschiede bei der Umsetzung des Verursacherprinzips, insbesondere bei der Erhebung von Umweltsteuern.

- **Umweltschädliche Subventionen senden das falsche Signal an die Verursacher** und sind damit mit der Umsetzung des Verursacherprinzips unvereinbar. Sie stehen im Widerspruch zu dem Prinzip, da sie den Verursacher belohnen und die Marktpreise verzerren. Die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ bei EU-Mitteln ist eine Möglichkeit, die Anwendung des Verursacherprinzips zu verbessern, und der Grundsatz wird, soweit machbar und angemessen, auf die künftigen Programme des mehrjährigen Finanzrahmens angewandt.
- **Das Verursacherprinzip ist für die Verwirklichung der Klima- und Umweltziele der EU von großer Bedeutung.** Es zielt darauf ab, das Verschmutzungsniveau durch Preissignale zu verringern. Eine besondere Stärke des Verursacherprinzips besteht darin, den technologischen Wandel durch Preissignale zu fördern, und da das Verursacherprinzip technologieneutral ist, kann es auf technologische Veränderungen reagieren und somit seine Relevanz bewahren.
- Schließlich **zeigt die Analyse den Mehrwert der EU-Maßnahmen.** Es ergeben sich eindeutige Vorteile aus der kohärenten Anwendung des Verursacherprinzips in der gesamten EU durch auf EU-Ebene festgelegte Vorschriften, die die Gesamtkohärenz zwischen den Mitgliedstaaten verbessern und ein höheres Maß an Harmonisierung des Binnenmarkts gewährleisten, wodurch die politischen Ziele effizienter erreicht werden können. Wenn spezifische Vorschriften aufgrund nationaler politischer Maßnahmen gelten, ist die Umsetzung des Verursacherprinzips weniger kohärent. Weitere Maßnahmen auf EU-Ebene hätten zu einer konsequenteren Umsetzung des Verursacherprinzips, einer umfassenderen Marktharmonisierung und einem stärkeren Binnenmarkt geführt.