

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)

KOM(2008) 402 endg.; Ratsdok. 12108/08

Der Bundesrat hat in seiner 848. Sitzung am 10. Oktober 2008 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt die Novellierung der EMAS-Verordnung. Er bezweifelt aber, dass diese Novelle die Unternehmen in Europa zu einem verstärkten Engagement für die Ein- oder Fortführung von EMAS führen wird.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die Regelungen im Verordnungsvorschlag mit den von der Kommission verfolgten Zielen zur Förderung von EMAS in Einklang gebracht werden. Statt das bestehende EMAS-Verfahren noch stärker zu bürokratisieren und den beteiligten Organisationen zusätzliche Pflichten aufzubürden, muss EMAS entschlackt werden, um die Anwenderfreundlichkeit zu verbessern und den Zugang zum System zu erleichtern. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU).

Zur Einhaltung der Rechtsvorschriften ("Legal Compliance")

3. Um EMAS von anderen Umweltmanagementsystemen noch deutlicher abzuheben und eine einheitliche Anwendung des Merkmals der Rechtskonformität ("Legal compliance") in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, wurde die "Einhaltung der Rechtsvorschriften" in Artikel 2 Abs. 3 definiert und in Anhang II Teil B.1 ausdrücklich zum Gegenstand des Umweltmanagements gemacht. Diese Klarstellungen werden ausdrücklich begrüßt.
4. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass im Gegensatz zu anderen Managementsystemen mit der Novelle der EMAS-Verordnung, die Unternehmen in Artikel 4 Abs. 5 verpflichtet werden nachzuweisen, dass sie alle sie betreffenden Umweltvorschriften einhalten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Anforderung an die Unternehmen auf den Stand der EMAS-II-Verordnung (Anhang I, I-A.3.1 EMAS II) zurückzuführen.
5. Die Möglichkeit des Nachweises der Rechtskonformität ("Legal compliance") durch eine Bestätigung der Behörde (Artikel 4 Abs. 5 EMAS-III-Verordnungsvorschlag) wird abgelehnt.
6. Eine Positiverklärung kann das Unternehmen selber kaum erbringen, auch nur schwer von der zuständigen Überwachungsbehörde erlangen, da diese sich möglicherweise mit einer solchen Erklärung Amtshaftungsansprüchen aussetzen könnte. Im Übrigen ist es Teil einer ordnungsgemäßen Umweltbetriebsprüfung sowie der Validierung dieser Prüfung, auch die Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben zu betrachten.
7. Das derzeit in Deutschland praktizierte Verfahren sichert die Einhaltung der Umweltrechtsvorschriften durch eine dreifache Kontrolle. Nachdem die Organisation im Rahmen der Umweltbetriebsprüfung eine Eigenkontrolle vorgenommen hat, bestätigt der Umweltgutachter nach erfolgreicher Validierung die Rechtskonformität der Organisation mit seiner Unterschrift. Die zuständigen Umweltbehörden erhalten Gelegenheit, der zuständigen Stelle innerhalb von vier Wochen mitzuteilen, ob an den betreffenden Standorten nach Aktenlage Verstöße gegen geltendes Umweltrecht vorliegen.

Die EMAS-Registrierung bietet externen Interessensträgern und nationalen Behörden die Gewähr für eine konsequente Einhaltung aller einschlägigen Rechtsvorschriften durch die EMAS-registrierte Organisation. Das EMAS-Siegel weist die Organisation damit als einen verlässlichen Partner für die Verwaltung aus und hilft, den behördlichen Aufwand in Verwaltungsverfahren zu minimieren. In verschiedenen Mitgliedstaaten werden deshalb EMAS-registrierten Unternehmen von der Verwaltung im Rahmen der Substitution Vergünstigungen im genehmigungsrechtlichen Verfahren sowie bei der Überwachung zugestanden. Durch die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit des behördlichen Legalitätsnachweises würde ein wesentlicher Vorteil von EMAS für die Behörden konterkariert. EMAS würde damit nicht zur Verminderung von Bürokratie und behördlichem Aufwand führen, sondern diese - im Gegenteil - erst verursachen. Begünstigungen von EMAS-registrierten Organisationen durch Substitution wären nicht mehr zu rechtfertigen und damit ein wesentlicher Anreiz für eine EMAS-Registrierung nicht mehr gegeben.

Aus den oben dargelegten Gründen wird auch die Möglichkeit der Anforderung eines Positivberichts der Behörde betreffend die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Registrierungsstelle (Artikel 13 Abs. 2 Buchstabe c EMAS-III-Verordnungsvorschlag) abgelehnt. Im Rahmen der "Legal Compliance"-Prüfung ist eine Negativabfrage bei der Behörde durch die prüfende Registrierungsstelle ausreichend.

Zur Einführung von Kernindikatoren

8. Nach Anhang IV Teil B Buchstabe e und Teil C Buchstabe a müssen sowohl die Umwelterklärung als auch der neu eingeführte Umweltleistungsbericht gemäß Artikel 6 Abs. 2 EMAS-III-Verordnungsvorschlag Informationen zu den in Anhang IV Teil D Absatz 2 vorgesehenen Kernindikatoren enthalten. Bereits in der Vergangenheit haben die EMAS-Organisationen zu den Themen Energie, Wasser und Abfall Kennzahlen in ihren EMAS-Umwelterklärungen dargelegt (vgl. Anhang III Nr. 3.2 Buchstabe e EMAS-II-Verordnung). Eine Erweiterung dieses Kennzahlenspektrums durch den EMAS-III-Verordnungsvorschlag wird jedoch kritisch beurteilt.

9. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Verpflichtung der Unternehmen, bestimmte Indikatoren durchgängig in ihren Umweltberichten vorzulegen. Dabei sollte es den Unternehmen je nach der gewerblichen Ausrichtung überlassen bleiben, welche Indikatoren für ihr Unternehmen die meiste Aussagekraft haben. Die Erfahrungen zeigen nämlich, dass geeignete Indikatoren sehr betriebsspezifisch sind und deshalb kaum auf andere Organisationen übertragen werden können.
10. Der Bundesrat lehnt eine Aussage über die Bruttowertschöpfung bzw. den jährlichen Gesamtumsatz (Anhang IV Teil D, 2 Buchstabe b, letzter Absatz) für das produzierende Gewerbe ab.
11. Allein die geforderte Ermittlung der Gesamtbruttowertschöpfung bedeutet für die Unternehmen einen großen erhebungstechnischen Mehraufwand, da der Gewinn zumeist nur für das ganze Unternehmen ausgewiesen wird, nicht aber für die einzelnen Standorte. Die Ermittlung der Gesamtbruttowertschöpfung steht damit im Widerspruch zum Standortbezug von EMAS. Darüber hinaus lehnt die Mehrzahl der Unternehmen die Angabe der Gesamtbruttowertschöpfung aus wettbewerbsbezogenen Gründen ab. Ebenso wird die Gefahr gesehen, dass Mitbewerber anhand der festgelegten Kernindikatoren auf innerbetriebliche Abläufe schließen könnten.
12. Die Angabe der Bruttowertschöpfung bzw. die des jährlichen Gesamtumsatzes im Vergleich mit anderen Indikatoren betreffen Geschäftsgeheimnisse, die in keinem Zusammenhang mit einem Umweltmanagement stehen. Der Bundesrat befürchtet auch, dass insbesondere im scharfen Wettbewerb stehende Unternehmen auf eine weitere Teilnahme am EMAS auf Grund dieser Regelung verzichten werden.
13. Auf Grund dieser nicht von der Hand zu weisenden Bedenken und des Aufwands zur Auswertung und Erfassung der Kernindikatoren muss der übergeordnete Nutzen der Einführung der Kernindikatoren hinterfragt werden. Zwar ist die von der Kommission angestrebte Vergleichbarkeit der Umweltleistung

von Organisationen nachvollziehbar, aber auf Grund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Unternehmen (z. B.: Fertigungstiefe) als auch in den Ländern (z. B.: landesrechtliche Definition von "Abfällen" zur Ermittlung des Kernindikators aus dem Bereich Abfall, Anhang IV Teil D, Absatz 2 EMAS-III-Verordnungsvorschlag) kaum möglich. Zudem dürfte sich die Aussagekraft der Kennzahlen angesichts der doch geringen Zahl an EMAS-registrierten Organisationen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unternehmen in Europa in Grenzen halten.

Zur Begünstigung von kleineren Organisationen (KMU)

14. Erklärtes Ziel des Verordnungsvorschlags ist die Schaffung von Erleichterungen für KMU (vgl. Begründung des Verordnungsvorschlags unter 1.1). Diese Zielsetzung wird unterstützt. Die Regelungen im Verordnungsvorschlag sind aber nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

- Verlängerung des Validierungszyklus

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die in Artikel 7 vorgesehene Möglichkeit der Verlängerung des Validierungszyklus für kleine Organisationen. So ist wie bisher eine Verlängerung des Validierungszyklus für KMU möglich (vgl. Artikel 7 EMAS-III-Verordnungsvorschlag), jedoch bedarf es dafür nun eines förmlichen Verfahrens bei der zuständigen Stelle. Der Bundesrat lehnt die Regelung ab, welche die Beantragung der Fristverlängerung bei der zuständigen Stelle, die die Registratur vorgenommen hat, vorsieht, da dies zu einem zusätzlichen unnötigen bürokratischen Aufwand führt und für KMU kontraproduktiv ist. Bislang erfolgt eine Verlängerung des Validierungszyklus durch direkte Vereinbarung des Umweltgutachters mit dem Unternehmen ohne spezielle Antragstellung auf der Grundlage der EMAS-II-Verordnung (vgl. "keine wesentlichen Veränderungen" feststellbar). Diese Vorgehensweise trägt auch der Tatsache Rechnung, dass der Umweltgutachter den besten Einblick in die Gegebenheiten des Unternehmens hat. Die zuständige Stelle ist nicht die geeignete Instanz zur Entscheidung über die Fristverlängerung, da sie in der Regel über weniger Detailkenntnisse zur Organisation verfügt als der Umweltgutachter. Das bisherige Verfahren hat sich bewährt und sollte deshalb beibehalten

werden. Es sollte also daher bei der bisherigen Praxis bleiben, dass der Umweltgutachter im Benehmen mit der jeweiligen Organisation entscheidet, ob eine Fristverlängerung in Betracht kommt.

- Widerspruch zwischen Auditierungs- und Validierungszyklus

Obwohl gemäß Artikel 7 des EMAS-III-Verordnungsvorschlags eine Verlängerung des Validierungszyklus bis zu fünf Jahren möglich ist, muss eine interne Umweltbetriebsprüfung spätestens alle drei Jahre durchgeführt werden (vgl. Anhang III Teil A, 4 erster Absatz zum EMAS-III-Verordnungsvorschlag). Die Vorteile eines verlängerten Validierungszyklus für KMU werden somit durch den zwingend vorgeschriebenen dreijährigen Auditierungszyklus eliminiert. Um die KMU ernsthaft zu entlasten, müssen die Zyklen zwingend aufeinander abgestimmt werden.

- Einführung eines Umweltleistungsberichts mit Kernindikatoren

Gerade für KMU stellt die Erstellung eines jährlichen Umweltleistungsberichts mit Informationen zu den Kernindikatoren einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand dar. Bereits in der Vergangenheit bemängelten vor allem KMU das unausgewogene Verhältnis von Aufwand und Nutzen der EMAS-Umwelterklärung. Es ist deshalb zu befürchten, dass eine Vielzahl der KMU einen Ausstieg aus EMAS aufgrund der jetzt mit den Kernindikatoren erhöhten bürokratischen Anforderungen erwägen werden. Es sollte deshalb geprüft werden, inwieweit bei KMU auf einen jährlichen Umweltleistungsbericht mit Angaben zu den Kernindikatoren verzichtet werden kann.

Zur Förderung von EMAS durch Mitgliedstaaten und EU

15. Nach der geltenden Verordnung sind die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet, Werbemaßnahmen für EMAS durchzuführen, die Teilnahme von Organisationen an EMAS, besonders von KMU, zu fördern und regulatorische Entlastungsmaßnahmen für EMAS-registrierte Organisationen zu prüfen, ohne allerdings dafür - wie jetzt gefordert - jährliche Pläne und Strategien aufstellen zu müssen. Diese bürokratischen Maßgaben sind vor dem Hintergrund erheblicher

Defizite in einigen Mitgliedstaaten zu sehen. Bedauerlicherweise berücksichtigt der neue Verordnungsvorschlag nicht die Anstrengungen und Erfolge von anderen Mitgliedstaaten zu den o. g. Themen. Für föderalistisch organisierte Mitgliedstaaten wie Deutschland werden die o. g. Verpflichtungen zur jährlichen Festlegung nationaler Maßnahmen und Strategien zu erheblichen Arbeits- und Kostenbelastungen führen, die sich schwer gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen lassen. Auch unter Deregulierungsgesichtspunkten sind die Verpflichtungen abzulehnen, da das Verhältnis von Kosten und Nutzen fragwürdig erscheint.

16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, dass das EMAS-Zeichen zu Werbezwecken für die Einführung eines Umweltmanagements in den Organisationen auch weiterhin verwendet werden darf. Die Regelungen in Artikel 10 scheinen dieses auszuschließen.
17. Der Bundesrat stellt fest, dass eine sinnvolle und nachhaltige Förderung von EMAS nur durch die EU selbst vor allem im Zusammenhang mit der europäischen Rechtsetzung erfolgen muss. So ist z. B. derzeit trotz der Aufruforderung an die Mitgliedstaaten, die EMAS-Registrierung im Rahmen der Beschaffungspolitik zu berücksichtigen (vgl. Artikel 11 Abs. 2 EMAS-II-Verordnung), eine Privilegierung der EMAS-Teilnehmer wegen diesbezüglicher EU-Vorschriften nicht eindeutig und hinreichend möglich.
18. Selbst im Rahmen des europäischen Beschaffungswesens bezieht die Kommission nicht eindeutig Stellung für EMAS. So nehmen gemäß Artikel 44 Abs. 2 des EMAS-III-Verordnungsvorschlags die Kommission und die anderen Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Beschaffungswesens für die Bedingungen der Auftragsausführung auf EMAS oder gleichwertige Umweltmanagementsysteme Bezug. EMAS wird auch hier nicht eindeutig der Vorrang eingeräumt. Damit bietet eine EMAS-Zertifizierung gegenüber einem gleichwertigen Umweltmanagementsystem keinen "Mehrwert" für die Organisation. Sinkende Teilnehmerzahlen sind die Folge. Um EMAS dauerhaft als das von der Kommission beabsichtigte "System of Excellence" in der EU zu verankern, muss EMAS eine vorrangige Stellung unter den Umweltmanagementsystemen

eingeräumt werden. Eine Berücksichtigung von EMAS im Rahmen der EU-Gesetzgebung - wie sie bereits in Artikel 40 des Verordnungsvorschlags für eine EMAS-III-Verordnung in der Fassung vom 25. September 2007 vorgesehen war - ist deshalb unerlässlich.

Weltweites EMAS und Sammelregistrierung

19. Die Ausweitung des geografischen Anwendungsgebiets von EMAS (Artikel 27 und Artikel 3 Abs. 3 EMAS-III-Verordnungsvorschlag) ist grundsätzlich begrüßenswert.

Das derzeitige EMAS-System schöpft seine Glaubwürdigkeit aus einer intensiven Kontrolle der teilnehmenden Organisationen durch Umweltgutachter, Akkreditierungsstellen, Registrierungsstellen und der Beteiligung der Umweltbehörden. Dieses System kann außerhalb der EU nur begrenzt aufrecht erhalten werden.

Die Zuständigkeit der Registrierungsstelle folgt dem Sitz des Umweltgutachters. Es ist also problematisch, in welcher Sprache kommuniziert wird, ob eine Registrierungsstelle überhaupt die Dokumente prüfen kann und wie sie die Überzeugung gewinnen soll, dass an den Standorten die Umweltrechtsvorschriften beachtet werden.

Die Probleme sind vergleichbar bei einer die Grenzen eines Mitgliedstaats übergreifenden Sammelregistrierung. Erforderliche Regelungen zum (komplexen) Verfahren der internationalen Registrierung fehlen.

Anerkennung vorhandener Umweltmanagementsysteme

20. Die Forderung an die Mitgliedstaaten, Stufenansätze zu unterstützen (Artikel 38 EMAS-III-Verordnungsvorschlag), findet Zustimmung. Umweltmanagementansätze regen wegen ihrer geringen Einstiegsschwelle auch solche Organisationen zum Mitmachen an, die zunächst keine EMAS-Beteiligung in Erwägung ziehen. Erfahrungsgemäß werden bei systematischer Betrachtung der Umwelt- und Energieprobleme schnell Kosteneinsparpotentiale und weitere Vorteile sichtbar, die dann zum "Weitermachen" anregen.

Sonstige Bemerkungen

21. Im Übrigen ist die mehrfache Nennung der "interessierten Kreise", so in Artikel 14 Abs. 6 und Artikel 29 Abs. 1, sowie des Begriffs "andere Interessenträger" in Artikel 46 erläuterungsbedürftig. Sollten damit Umweltschutzverbände gemeint sein, lehnt dies der Bundesrat ab. Die insoweit zweifelhafte Übersetzung der englischen Sprachfassung nimmt der Bundesrat zum Anlass, allgemein auf die Notwendigkeit trennscharfer Begrifflichkeiten hinzuweisen.
22. Diese Stellungnahme ist in den Ziffern 3, 5 und 7 gemäß § 5 Abs. 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen. Die dort angesprochene Regelung betrifft im Schwerpunkt das Verwaltungsverfahren der Länder. Die in Artikel 4 Abs. 5 EMAS-III-Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit des Nachweises der Rechtskonformität ("Legal compliance") durch eine Bestätigung der Behörde (Ziffer 5 der Stellungnahme) führt zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsmehraufwand in den Ländern.