

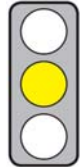
UMWELTMANAGEMENT UND UMWELTBETRIEBSPRÜFUNG (EMAS)

Stand: 24.10.2008

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Das umweltorientierte Handeln von Organisationen aller Art soll durch die freiwillige Teilnahme an dem von der EU angebotenen Umweltmanagementsystem EMAS verbessert werden. Durch den Verordnungsvorschlag soll die Effizienz und Attraktivität von EMAS erhöht werden.

Betroffene: Organisationen aller Art innerhalb und außerhalb der EU.



Pro: (1) Die Teilnahme am Umweltmanagementsystem EMAS ist freiwillig.

(2) Eine Teilnahme an EMAS kann Organisationen dabei helfen, die Umweltauswirkungen ihres Handelns zu verringern.

Contra: EMAS ist mit aufwendigen Prüf-, Berichts- und Veröffentlichungspflichten verbunden und daher für viele Organisationen nicht attraktiv.

Änderungsbedarf: Auf zusätzliche Berichtspflichten sollte verzichtet werden. Die Intervalle für die Betriebsprüfung und -begutachtung von kleinen Organisationen sollten überarbeitet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 402 vom 16. Juli 2008 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem **Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)**

Kurzdarstellung

► Gegenstand und Ziel der Verordnung

- EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) ist ein europäisches Zertifizierungssystem für die umweltorientierte Betriebsführung. Ihm können sich Organisationen aller Art, die ihren Sitz innerhalb oder außerhalb der EU haben, freiwillig unterwerfen (Art. 1). Nimmt eine Organisation an EMAS teil, darf sie mit dieser Tatsache unter Nutzung des EMAS-Zeichens werben (Art. 10).
- In der EU nehmen derzeit 4.183 Organisationen an EMAS teil, davon 1.412 (33,8%) in Deutschland.
- EMAS übernimmt die Anforderungen an ein Umweltmanagementsystem gemäß der ISO-Norm 14001 und ergänzt sie um weitere Elemente (Anhang II).

► Voraussetzungen einer Teilnahme an EMAS

- Organisationen, die an EMAS teilnehmen möchten, müssen sich hierzu registrieren lassen (Art. 3).
- Vor der Registrierung muss die Organisation
 - eine „Umweltprüfung“ vornehmen, in der die Einhaltung der geltenden Umweltvorschriften bestätigt wird (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I),
 - ein „Umweltmanagementsystem“ einrichten und dessen Wirksamkeit durch eine „Umweltbetriebsprüfung“ nachweisen (Art. 4 Abs. 6 i.V.m. Anhang III und Art. 2 Abs. 14) sowie
 - mit einer „Umwelterklärung“ die Öffentlichkeit über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeit, ihr Umweltprogramm und ihre Umweltziele informieren (Art. 4 Abs. 7 und Art. 2 Abs. 17).
- Sofern die Organisation bereits ein zertifiziertes und anerkanntes „Umweltmanagementsystem“ anwendet (z. B. gemäß ISO-Norm 14001), ist eine gesonderte Prüfung der hierdurch bereits dokumentierten Prozesse entbehrlich (Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Art. 45 Abs. 4).
- Die Umweltprüfung, das Umweltmanagementsystem, die Umweltbetriebsprüfung und die Umwelterklärung werden von einem „Umweltgutachter“ bestätigt (Art. 4 Abs. 8).
- Eine Organisation mit verschiedenen Standorten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten kann für alle oder einige dieser Standorte eine Sammelregistrierung beantragen (Art. 3 Abs. 3).

► Fortlaufende Pflichten für Organisationen

- An EMAS teilnehmende Organisationen müssen jährlich
 - eine „Umweltbetriebsprüfung“ einzelner Tätigkeiten vornehmen, bei der sie auch die Einhaltung der für sie maßgeblichen Umweltvorschriften ihres Mitgliedstaates nachweisen (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III). Dabei sind für Organisationen, die außerhalb der EU ansässig sind, die Umweltvorschriften des Mitgliedstaates maßgeblich, in dem sie einen Registrierungsantrag stellen (Art. 4 Abs. 5).
 - ihre „Umweltleistung“ anhand von „Kernindikatoren“ erfassen. Diese werden gebildet, indem umweltbezogene Größen wie der Energieverbrauch und die Gesamtemissionen an Treibhausgasen ent-

- weder zur Bruttowertschöpfung, zum Umsatz oder zur Mitarbeiterzahl des betreffenden Standorts der Organisation in Beziehung gesetzt werden (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV).
 - einen Bericht über ihre Umweltleistung erstellen und durch den Umweltgutachter bestätigen lassen (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV).
 - An EMAS teilnehmende Organisationen müssen alle drei Jahre
 - alle Tätigkeiten im Rahmen einer Umweltbetriebsprüfung untersuchen (Anhang III),
 - ihr Umweltmanagementsystem und ihr Programm für die Umweltbetriebsprüfung begutachten lassen (Art. 6 Abs. 1) und
 - eine aktuelle Umwelterklärung abgeben, die über die Tätigkeiten und die Umweltpolitik der Organisation Auskunft gibt (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV).
 - Der Bericht über die Umweltleistung und die Umwelterklärung sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 6 Abs. 3).
 - Organisationen müssen ihre Umweltleistung kontinuierlich verbessern (Art. 17 Abs. 7 lit. b, Art. 24 Abs. 7 lit. d und Anhang II).
- **Einzelheiten zur Umweltprüfung**
- Hat eine Organisation eine Umweltprüfung durchzuführen, muss sie untersuchen, inwiefern ihre Tätigkeit für bestimmte „direkte“ und „indirekte“ Umweltaspekte „bedeutende“ Auswirkungen hat (Art. 4 Abs. 1, Art. 8, Anhang I).
 - „Direkte Umweltaspekte“ sind Emissionen in die Atmosphäre, Ableitungen in Gewässer, der Umgang mit Abfällen, die Bodennutzung und -kontaminierung, die Nutzung von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen sowie lokale Umweltauswirkungen wie Lärm und Staub (Art. 2 Abs. 6, Anhang I).
 - „Indirekte Umweltaspekte“ sind insbesondere die von Produkten der Organisation im Laufe ihres Lebenszyklus ausgehenden Umweltauswirkungen sowie die Umweltleistung von Auftragnehmern und Zulieferern der Organisation (Art. 2 Abs. 7, Anhang I).
 - Die Umweltprüfung ist durch einen Umweltgutachter zu bestätigen (Art. 4 Abs. 8, Art. 8 Abs. 3).
- **Einzelheiten zur Umweltbetriebsprüfung**
- Im Rahmen der Umweltbetriebsprüfung wird die Wirksamkeit des Umweltmanagementsystems überprüft (Art. 6 Abs. 2 und Art. 9 i.V.m. Anhang II).
 - Die Umweltbetriebsprüfung wird von externen oder zur Belegschaft der Organisation gehörigen Betriebsprüfern durchgeführt (Art. 9 Abs. 2, Art. 2 Abs. 15).
 - Nach Abschluss der Umweltbetriebsprüfung hat die Organisation einen „Aktionsplan“ zu erstellen, um die festgestellten Mängel zu beseitigen (Art. 9 Abs. 6).
- **Einzelheiten zum Umweltgutachter**
- Ob eine Organisation die Anforderungen der Verordnung erfüllt, prüft ein Umweltgutachter (Art. 17).
 - Der Umweltgutachter muss
 - unabhängig, unparteiisch und objektiv sein (Art. 19 Abs. 4 und 5) und
 - von einer mitgliedstaatlichen „Akkreditierungsstelle“ zugelassen werden; hierzu hat er nachzuweisen, dass er über die erforderlichen Kenntnisse, einschlägigen Erfahrungen und technischen Fähigkeiten verfügt (Art. 19).
- **Erleichterungen für „kleine Organisationen“**
- Weniger strenge Vorgaben gelten für „kleine Organisationen“. Zu diesen zählen:
 - kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit weniger als 250 Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro haben (Art. 2 Nr. 25 lit. a i.V.m. der Empfehlung 2003/361/EG),
 - Kommunalbehörden, die für weniger als 10.000 Einwohner zuständig sind,
 - sonstige Behörden mit weniger als 250 Beschäftigten, die
 - entweder über einen Haushalt von höchstens 50 Mio. Euro verfügen
 - oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft (Art. 2 Nr. 25 lit. b).
 - Kleine Organisationen können beantragen, dass das Prüfungsintervall der Umweltbetriebsprüfung von einem auf zwei Jahre verlängert und die Pflicht zur Begutachtung der Umweltbetriebsprüfung auf ein fünfjähriges Intervall ausgedehnt wird (Art. 7).
 - Die Umweltgutachten dürfen kleine Organisationen nicht unnötig belasten (Art. 25 Abs. 2).
- **Pflichten der Mitgliedstaaten und der EU**
- Die Mitgliedstaaten haben für EMAS zu werben und die Teilnahme von Organisationen zu fördern (Art. 34). Sie können als Werbemaßnahme auf die Erhebung von Gebühren für die Registrierung von Organisationen verzichten (Art. 40).
 - Die Mitgliedstaaten „sollten“ EMAS im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik „berücksichtigen“ und bei Bau- und Dienstleistungsaufträgen „gegebenenfalls“ auf EMAS oder gleichwertige Umweltmanagementsysteme „als eine Bedingung für die Auftragsausführung verweisen“ (Erwägungsgrund 5).
 - Die EU-Kommission und andere EU-Organe und Einrichtungen sollen bei Bau- und Dienstleistungsaufträgen „je nach Sachlage“ auf EMAS „Bezug nehmen“ (Art. 44 Abs. 2), ohne die EMAS-Teilnahme zu einem Auswahlkriterium machen zu müssen.

Änderung zum Status quo

- ▶ Auch Organisationen, die nicht in der EU ansässig sind, können sich nunmehr an EMAS beteiligen.
- ▶ Bislang sind die Zeitintervalle, innerhalb derer bestimmte Verpflichtungen zu erfüllen sind, für alle teilnehmenden Organisationen gleich. Nunmehr sollen „kleine Organisationen“ eine Verlängerung der Intervalle für die Umweltbetriebsprüfung und ihre Begutachtung beantragen können.
- ▶ Bisher mussten Standorte einer Organisation in verschiedenen Mitgliedstaaten jeweils gesondert registriert werden. Jetzt sollen Sammelregistrierungen möglich werden.
- ▶ Bislang konnten Organisationen über ihre Umweltleistung frei anhand von bloßen Zahlenangaben z. B. über Schadstoffemissionen oder den Rohstoff-, Energie- und Wasserverbrauch im Jahr berichten. Stattdessen sollen sie nun Kernindikatoren verwenden, die entweder auf die Bruttowertschöpfung, den Umsatz oder die Mitarbeiterzahl des betreffenden Standorts der Organisation Bezug nehmen.
- ▶ Die Vorschriften über Umweltgutachten und die Akkreditierung von Gutachtern werden harmonisiert, um einer ungleichen Handhabung in einzelnen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Auffassung der Kommission kann die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig werden, da ein EU-weites System für Umweltmanagement und -betriebsprüfung zur Vermeidung unterschiedlicher einzelstaatlicher Systeme nicht von den Mitgliedstaaten, sondern nur auf EU-Ebene geregelt werden kann.

Politischer Kontext

Das Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung wurde 1993 mit der Verordnung „EMAS I“ (EWG) Nr. 1836/93 eingeführt und 2001 mit der Verordnung „EMAS II“ (EG) Nr. 761/2001 erstmals überarbeitet. Dabei wurde der Teilnehmerkreis auf Unternehmen und Organisationen aller Art erweitert, die Anforderungen des Umweltmanagementsystems nach EN ISO 14001 übernommen sowie ein EMAS-Zeichen eingeführt.

Der vorliegende Vorschlag für eine neuerliche Änderung der Verordnung („EMAS III“) ist Teil des „Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“ [KOM(2008) 397].

Der Bundesrat bezweifelt in seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2008 [BR-Drs. 532/08 (Beschluss)], dass hierdurch Unternehmen zu einer Ein- oder Fortführung von EMAS angeregt werden können. Statt EMAS stärker „zu bürokratisieren“ und den beteiligten Organisationen „zusätzliche Pflichten aufzubürden“, müsse EMAS „entschlackt“ werden.

Die erste Lesung im Europäischen Parlament findet am 24. März 2009 statt.

Stand der Gesetzgebung

16.07.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatterin Linda McAvan (SPE-Fraktion, UK); Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend); Angelegenheiten der Europäischen Union; Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Verordnungsvorschlag ist aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme an EMAS **ordnungspolitisch unbedenklich**. Das Umweltmanagementsystem ermöglicht es Organisationen, ohne staatlichen Zwang indivi-

duelle Verbesserungen der Umweltleistungen zu entwickeln und die Umweltauswirkungen ihres Handelns zu verringern.

EMAS steht im Wettbewerb zu anderen Umweltmanagementsystemen wie z. B. der ISO-Norm 14001, stellt aber höhere Anforderungen an die teilnehmenden Organisationen. Es stehen somit alternative Zertifizierungsmöglichkeiten zur Auswahl, zwischen denen sich Organisationen entscheiden können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Möglichkeit zur Sammelregistrierung und die Möglichkeit zur Teilnahme an EMAS für Organisationen mit Sitz außerhalb der EU steigern die Attraktivität von EMAS.

Dem stehen jedoch erhöhte Berichtspflichten mit erheblichem administrativem Aufwand und neue Veröffentlichungspflichten gegenüber. **Die jährliche Erstellung eines Umweltsleistungsberichts stellt insbesondere für kleine Unternehmen einen erheblichen Mehraufwand dar.** Die Verlängerung des Intervalls für die Begutachtung der Umweltbetriebsprüfung auf fünf Jahre wirkt für kleine Organisationen kaum entlastend, solange die Pflicht zur Durchführung einer Umweltbetriebsprüfung aller Tätigkeiten alle drei Jahre bestehen bleibt. Um eine Entlastung zu bewirken, müssen beide Zyklen aufeinander abgestimmt sein.

Die Bildung von „Kernindikatoren“ bei kleinen Organisationen durch Bezugnahme auf die Mitarbeiterzahl **führt nicht immer zu einer nachvollziehbaren Darstellung der Umweltsleistung.** So kann eine kleine Änderung der Mitarbeiterzahl zu großen Änderungen der Indikatorwerte führen, ohne dass sich an den eigentlichen Umwelteigenschaften etwas ändert.

Die Ermittlung der Bruttowertschöpfung für einzelne Standorte ist ökonomisch häufig nicht eindeutig möglich und mit erheblichem Aufwand verbunden. **Die umfassende Pflicht zur Veröffentlichung kann aus wettbewerbsbezogenen Gründen problematisch sein,** da Informationen über innerbetriebliche Vorgänge öffentlich gemacht werden müssen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Aufgrund der freiwilligen Teilnahme und der geringen Verbreitung von EMAS ist nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zu rechnen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Standortqualität Europas ist aufgrund der Freiwilligkeit der Maßnahme nicht tangiert.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EMAS-Verordnung und der von der Kommission vorgelegte Änderungsvorschlag sollen es Organisationen ermöglichen, ihre „Umweltsleistung“ kontinuierlich zu verbessern. Die Kompetenz für diese umweltpolitische Zielsetzung folgt aus Art. 175 Abs. 1 EGV.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Die angestrebte EU-weite Einheitlichkeit von EMAS kann nicht durch eine Richtlinie mit Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten erreicht werden. Daher ist die Rechtsform der Verordnung, die in allen Mitgliedstaaten allgemein und unmittelbar gilt, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Verordnung erfordert die Änderung zahlreicher Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. In Deutschland betrifft dies das Umweltauditgesetz (UAG), die UAG-Beliehungsverordnung (UAGBV), die UAG-Gebührenverordnung (UAGGebV) sowie die UAG-Zulassungsverfahrensverordnung (UAGZVV).

Alternatives Vorgehen

Nicht nur im Interesse kleinerer Organisationen sollten die Berichtspflichten über die Umweltsleistung deutlich reduziert und nicht an die vorgeschlagenen Kernindikatoren geknüpft werden. Die Intervalle für die Betriebsprüfung und -begutachtung sollten auch für kleine Organisationen aufeinander abgestimmt sein.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Folgemaßnahmen der EU sind nicht erkennbar.

Zusammenfassung der Bewertung

EMAS ermöglicht Organisationen individuelle Verbesserungen ihrer Umweltsleistung ohne staatlichen Zwang. Da die Teilnahme an EMAS freiwillig ist, ist es ordnungspolitisch unbedenklich. Wegen aufwendiger Prüf-, Berichts- und Veröffentlichungspflichten ist EMAS allerdings für viele Organisationen schon jetzt wenig attraktiv. Daher sollten auch die Prüf- und Begutachtungszyklen für kleine Organisationen aufeinander abgestimmt werden, um zusätzliche Belastungen zu vermeiden. Auf zusätzliche Berichtspflichten sollte in der Verordnung verzichtet werden.