

Stellungnahme des Umweltgutachterausschusses zur Verknüpfung von EMAS und dem Emissionshandelssystem

Der Gemeinsame Standpunkt vom 9. Dezember für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates nennt in Anhang V bei den Kriterien für eine Prüfung gemäß Art. 15 (Prüfung der von den Betreibern vorgelegten Berichte) auch EMAS. Danach berücksichtigt die prüfende Instanz, ob die Anlage im Rahmen des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) registriert ist. Im Rahmen der nationalen Umsetzung ist nunmehr zu überlegen, wie die Verknüpfung zwischen EMAS und dem Überwachungs-/Verifizierungssystem nach der Richtlinie erfolgen kann.

Mit Schreiben vom 18.12.2002 hat der BMU hierzu den UGA um Stellungnahme gebeten.

Der UGA nimmt nach Befassung seiner Arbeitsgruppen in seiner Sitzung am 13. Februar 2003 dazu wie folgt Stellung:

Mit dem Umweltgutachter als Zulassungsberuf, den Verordnungen (EWG) 1836/93 („EMAS I“) und (EG) Nr. 761/2001 („EMAS II“) und dem deutschen Umweltauditgesetz steht nach einer achtjährigen Umsetzung in Deutschland ein eingerichtetes und erprobtes System zur Verfügung, das hinsichtlich der Prüfung von Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit der in Unternehmen erhobenen Umweltdaten auf Übereinstimmung mit staatlichen Vorgaben seine Zuverlässigkeit und Akzeptanz bewiesen hat.

Zugelassene Umweltgutachter erfüllen alle im Richtlinienentwurf genannten Anforderungen an die Aufgaben eines Treibhausgasverifiers, sind sofort verfügbar sowie hinsichtlich der Prüfung von Umweltdaten speziell für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche zugelassen und qualifiziert, wobei sie einer staatlichen Aufsicht unterliegen.

Den EMAS-Teilnehmern sollte nach Auffassung des UGA entsprechend Anhang V des Richtlinienentwurfes eine erkennbare Erleichterung gewährt werden. Daten, die im Rahmen einer EMAS-Validierung von einem zugelassenen Umweltgutachter geprüft wurden und den Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie genügen, sollen nicht einer erneuten Prüfung unterzogen werden.

Um Doppelbegutachtungen auszuschließen ist über eine Berücksichtigungspflicht der EMAS-Teilnahme (vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Satz 2 der 4. BImSchV) im Rahmen des Emissionshandelssystems hinaus eine Anrechnung der vom Umweltgutachter validierten Daten vorzusehen.

Aufgrund der Synergien hält der UGA es für wirtschaftlich vorteilhaft, für die Aufgaben des Treibhausgasverifiers auf den hinreichend großen Pool der

nach dem Umweltauditgesetz zugelassen Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen sowie das in Deutschland erprobte Zulassungs- und Aufsichtssystem zurückzugreifen. Er hält das System für hervorragend geeignet, die nach dem Richtlinienentwurf geforderte Verifizierung von Emissionsdaten unmittelbar und zeitnah zu ermöglichen.

Im Einzelnen:

1. Wie kann und sollte im Rahmen von Überwachung und Verifizierung der Treibhausgasdaten die Verknüpfung zwischen EMAS und dem Emissionshandelssystem erfolgen?

Der Richtlinienentwurf (Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 9.12.2002) sieht nach Art. 14 und 15 vor, dass

- Betriebe Berechnungen oder Messungen zu den eigenen CO₂-Emissionen durchführen und diese in zu erstellenden Berichten dokumentieren,
- sog. „Verifizier“ für jeden teilnehmenden Betrieb die Berichte anhand der in Anhang V genannten Kriterien überprüfen. Dazu nehmen sie eine „strategische Analyse“, eine „Prozessanalyse“ und eine „Risikoanalyse“ der Betriebsabläufe vor und versichern sich durch Stichproben, dass die Berechnungen oder Eigenmessungen und -dokumentationen der Betriebe korrekt sind,
- eine zuständige Behörde die Berichte entgegennimmt.

Der UGA geht davon aus, dass für die Begutachtungen nach dem Entwurf der Richtlinie ein System mit gesonderten Validierungen und ein Akkreditierungs- und Aufsichtssystem über Treibhausgasverifizier erforderlich ist.. Der UGA empfiehlt, keine neue zusätzliche Bürokratie aufzubauen, sondern bestehende Systeme und Strukturen dafür zu nutzen.

Die vorgesehene Verifizierung weist erhebliche Ähnlichkeiten und Übereinstimmungen mit der Aufgabe der Umweltgutachter nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 (EMAS-VO) bzw. dem Umweltauditgesetz (UAG) auf. So entspricht die geforderte „strategische Analyse“ der Prüfung aller Umweltaspekte der Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen einer Organisation und ihrer Bewertung, welche Aspekte wesentliche Umweltauswirkungen haben (Anhang VI EMAS-VO). Eine „Prozessanalyse“ erfolgt unter EMAS durch Besuch bei der Organisation sowie durch stichprobenartige Prüfung, ob Ergebnisse der internen Umweltbetriebsprüfung zuverlässig sind (Anhang V 5.4.1). Die „Risikoanalyse“ schließlich weist unter EMAS eine Entsprechung mit der Prüfung der Zuverlässigkeit, Glaubwürdigkeit und Richtigkeit der Daten und Informationen einer Umwelterklärung oder einzelner validierter Umweltinformationen auf (vgl. Anhang V 5.4.1 und Anhang III 3.5).

Der UGA spricht sich gerade unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten dafür aus, mit der Verifizierung die Umweltgutachter zu betrauen. Der UGA betont, dass die Umweltgutachter des EMAS-Systems in besonderem Maße geeignet sind, die geforderten analytischen Bewertungen vorzunehmen. Das EMAS-System bietet schon jetzt besondere Vorteile, die der geforderten Aufgabenstellung, der

Verlässlichkeit und Glaubhaftigkeit der Daten und einer Entlastung von Betrieben, die bereits im Rahmen des freiwilligen Umweltmanagements nach EMAS vergleichbare Daten erheben, in besonderem Maße gerecht werden.

- a) Genügt es, eine Erleichterung der materiellen Prüfungslast eines externen Treibhausgas-Verifiers für EMAS-Teilnehmer vorzusehen oder sollten Daten, die bereits im Rahmen von EMAS begutachtet und verifiziert worden sind, überhaupt nicht mehr einer erneuten materiellen Begutachtung unterworfen werden? Wie könnte eine solche Regelung aussehen?

EMAS-Teilnehmern sollte entsprechend Anhang V des Richtlinienentwurfes eine erkennbare Erleichterung gewährt werden. Daten, die im Rahmen einer EMAS-Validierung von einem zugelassenen Umweltgutachter geprüft wurden und den Vorgaben der Emissionsrichtlinie genügen, sollen nicht einer erneuten Prüfung unterzogen werden. Solche Daten werden in EMAS-Unternehmen in aller Regel zur Verfügung stehen oder können aus den zur Verfügung stehenden Daten leicht generiert werden.

Um Doppelbegutachtungen auszuschließen, ist über eine Berücksichtigungspflicht der EMAS-Teilnahme (vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Satz 2 der 4. BImSchV) im Rahmen des Emissionshandelssystems hinaus eine Anrechnung der vom Umweltgutachter validierten Daten vorzusehen. Dies steigert die Attraktivität der freiwilligen EMAS-Teilnahme und senkt einen neuen zusätzlichen Aufwand von Organisationen im Rahmen des Emissionshandels.

Wesentliche Erleichterungen verspricht sich der UGA durch eine Verifizierung der Treibhausgasdaten im Wege der ergänzenden Mitbegutachtung bzw. durch Personenidentität von Treibhausgasverifier und Umweltgutachter (s. unten zu 1c). Die Umweltgutachter könnten im Rahmen ihrer jährlichen Überprüfungen, die zu erhebenden Daten mit verifizieren. Sie kennen sich in der Branche aus, wissen um die Stärken und Schwächen und vermeiden so Doppelarbeit.

- b) Inwieweit entsprechen die im Rahmen von EMAS jeweils vorliegenden und erhobenen Daten den inhaltlichen Anforderungen gemäß dem Entwurf der Richtlinie?

Organisationen, die an EMAS teilnehmen, haben den weit überwiegenden Anteil der erforderlichen Datenerhebung bereits erfüllt. Es ist fraglich, ob die gewonnenen Daten den im Rahmen der Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie noch festzulegenden Kalkulations- und Messmethoden im Detail entsprechen. Die Anrechenbarkeit der Daten kann nach Auffassung des UGA durch eine einheitliche Praxis der Datenerfassung und der anzuwendenden Kalkulations- und Messmethoden hergestellt werden. Insoweit sollte Einfluss auf die Kommission genommen werden, Guidelines gemäß Art. 14 Abs. 1 des Richtlinienentwurfes EMAS-kompatibel auszugestalten.

- c) Empfiehlt sich eine gesonderte Mitbegutachtung durch den Umweltgutachter im Rahmen der Begutachtung der Umwelterklärung aber in der Gestalt eines gesonderten Treibhausgasberichts?

Ob ein EMAS-registriertes Unternehmen seinen Pflichten hinsichtlich der Emissionshandelsrichtlinie nachkommt, hat der Umweltgutachter im Rahmen der Compliance-Prüfung nachzuprüfen. Die materielle Prüfung kann inhaltlich vollständig von einem Umweltgutachter geleistet werden. Insofern ist eine Mitbegutachtung sinnvoll und am Markt aus wirtschaftlichen Gründen zweckmäßig.

Möglich wäre eine ergänzende Mitbegutachtung (ergänzende Checkliste zum EMAS-Prozess), sowie die Anfertigung eines speziellen Berichtes dazu. Es würde sich dann um einen Ergänzungsteil im Rahmen der Durchführung der EMAS-Validierung handeln, der sich stark auf die Verifikation bestimmter Daten konzentriert. Das Ergebnis dieses Ergänzungsteils könnte in einem separaten Bericht dargestellt werden. Die hierzu in den DEFRA-Guidances beschriebene Form des Auditvorgehens stimmt mit der eines Umweltgutachters, der ein gelebtes Umweltmanagementsystem mit Verantwortlichkeiten und Verfahren prüft sowie Nachweise vor allem für die Angaben in der Umwelterklärung sucht, überein. Alle beschriebenen Elemente oder Fragen sind in der Auditpraxis der Umweltgutachter in ähnlicher Form vorzufinden.

Hinsichtlich einer Bestimmung über die Akkreditierung und Aufsicht über Treibhausgasverifier, empfiehlt der UGA diese der im EMAS-System bewährten Deutschen Akkreditierungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) als beliebige Einrichtung zu übertragen.

Ferner empfiehlt der UGA die im EMAS-System zugelassenen Umweltgutachter / Umweltgutachterorganisationen (Zulassungsberuf gemäß § 4 ff. UAG) mit der Wahrnehmung der Aufgaben eines Treibhausgasverifiers zu betrauen.

Dafür spricht insbesondere:

- Sie sind für die Methodik, Durchführung und Beurteilung von Umweltbetriebsprüfungen sowie die Begutachtung von Umweltinformationen fachlich qualifiziert.
- Ihre Fachkunde zur Erfassung von Umweltaspekten der Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen von Organisationen und der damit verbundenen Umweltauswirkungen ist branchenspezifisch (nach sog. NACE-Codes) abgeprüft.
- Sie haben in Anlehnung an interne Betriebsprüfungszyklen ein Begutachtungsprogramm zu erstellen (Anhang V 5.6. der EMAS-Verordnung), in dem auch ein gesonderter Treibhausgasbericht, der nach dem Richtlinienentwurf stets im ersten Quartal eines Jahres zu erstellen sein wird, eingebettet werden kann.
- Sie haben im Rahmen der Complianceprüfung die Erfüllung der Pflichten nach der Richtlinie zu prüfen (s. oben).
- Sie validieren heute bereits denen im Richtlinienentwurf genannten vergleichbare Daten nach Anhang III Abschnitt 3.5 EMAS-VO.
- Sie sind verpflichtet sich fortzubilden (§ 15 Abs. 7 UAG).

- Sie unterliegen einer staatlichen Aufsicht (§ 15 UAG).
- Die Aufsicht erlaubt auch einen Durchgriff aufgrund von Tätigkeiten eines Umweltgutachters oder einer Umweltgutachterorganisation zu deren Ausübung er/sie aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen befugt ist (§ 15 Abs. 9 UAG).
- Ein Zulassungssystem für Treibhausgasverifier ist insoweit entbehrlich.
- Die zeitnahe Akkreditierung von qualifizierten Verifiern für Emissionshandelsberechtigungen kann gewährleistet werden.

Der UGA hält es aufgrund der vorgenannten fachlichen Qualifikation und staatlichen Zulassung für möglich und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten für ratsam, Umweltgutachter ohne eine nochmalige Ergänzungs- oder Erweiterungsprüfung als geeignete Personen für die Begutachtungen nach der Treibhausgasrichtlinie zu bestimmen. Der UGA hält dafür die Umweltgutachter im jeweiligen Bereich nach NACE-Codes, für den sie bei der DAU zugelassen sind, für fachlich qualifiziert. Nicht zielführend wäre dagegen eine Anerkennung allein auf der Basis einer Zulassung als Umweltgutachter für den Bereich der Energieversorgung (NACE Abteilung 40) wie sie in anderem Zusammenhang diskutiert worden ist. Soweit weitere Kenntnisse über die unter der Emissionshandelsrichtlinie anzuwendenden Kalkulations- und Messmethoden oder weitere bestimmte Inhalte des Emissionshandelssystems für eine Akkreditierung für erforderlich gehalten werden sollten, könnten diese im Wege eines Fortbildungsnachweises nach § 15 Abs. 7 UAG erbracht werden.

2. Sollten andere Umweltmanagementsysteme - insbesondere EN ISO 14001 - im Rahmen von Monitoring und Verifizierung Berücksichtigung finden?

Der UGA hat keine abschließende Meinung dazu, ob auch andere Systeme insbesondere aus dem Bereich der Zertifizierung oder Wirtschaftsprüfung für Monitoring und Verifizierung geeignet sind. Er betont aber die Vorteile des staatlich verankerten EMAS-Systems (s oben zu 1c).

Für die Durchführung der Aufgaben nach Art. 15 i.V. mit Anhang V des Richtlinienentwurfes sind die EMAS-Umweltgutachter besonders geeignet. Sie sind in Deutschland in einem anspruchsvollen Verfahren, das der Rechtsaufsicht des BMU unterliegt, zugelassen. Ihre Kompetenz entspricht sehr genau der Art der Aufgaben, wie sie im Anhang V des Richtlinienentwurfes genannt werden.