

Erste Anregungen des Umweltgutachterausschusses (UGA) zur Revision der EMAS-Verordnung

(Beschluss der 34. Plenumsitzung am 2. Dezember 2004 in Berlin)

Vorbemerkung: Der Umweltgutachterausschuss (UGA) versteht seine Anregungen als einen Beitrag zu einer **Konsolidierung von EMAS**; er bittet, eine Diskussion um ein neues EMAS III mit wesentlich veränderten Anforderungen zu vermeiden, andererseits aber auch über Vereinfachungen nachzudenken; eine revidierte Verordnung soll die Kontinuität der geschaffenen Verfahren und Einrichtungen in den Mitgliedstaaten und der erfolgten Registrierungen fortschreiben sowie neue Registrierungen gewinnen.

1) EMAS ist ein freiwilliges System, das in Ergänzung zu europäischen und nationalen Rechtsvorschriften sich das Ziel setzt, den Umweltschutz in Unternehmen und anderen Organisationen kontinuierlich zu verbessern. Für den UGA sind die tragenden Säulen von EMAS die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die Verbesserung der Umweltleistung und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

a) Bei der **Einhaltung der Rechtsvorschriften** liegen die entscheidenden Vorteile von EMAS gegenüber anderen Managementsystemen in der Überprüfung durch einen hoheitlich zugelassenen und überprüften Umweltgutachter, in dem unmissverständlichen Grundsatz „Keine Validierung bei Rechtsverstoß“ und in der Behördenbeteiligung vor Eintragung eines EMAS-Teilnehmers in das Register. Diese Regelungen sind systemprägend und unabdingbar, sie haben sich bewährt. Der UGA hat folgende Anregungen bzw. Anmerkungen:

- Keine materielle Reduzierung gegenüber der bewährten Praxis
- Anstreben einheitlicher Vollzugspraktiken bei den Behörden in allen Mitgliedstaaten. Hierzu Evaluierung der von Art. 6 EMAS-Verordnung verlangten Behördenbeteiligung in allen Mitgliedstaaten zur Bestimmung der „Best Practice“.
- Auf europäischer Ebene die Einhaltung von Rechtsvorschriften nach der EMAS-Verordnung mit anderen Ansätzen, wie z.B. dem „Cross-Compliance-Ansatz“ in der Landwirtschaft, verbinden.
- Der UGA verweist des Weiteren auf seine Stellungnahme zur Prüfung der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften bei EMAS-Teilnehmern unter aufsichtsrechtlichen Aspekten (Beschluss des 31. Plenums vom 3. Februar 2004). Danach misst der UGA, der Einhaltung sämtlicher umweltrelevanten Rechtsvorschriften für eine Teilnahme an EMAS eine zentrale Rolle zu. In der Stellungnahme wird die jeweilige Vorgehensweise des EMAS-Teilnehmers, des Umweltgutachters, der Registrierungsstelle sowie der Zulassungsstellen bei der Einhaltung der Rechtsvorschriften im Sinne des UAG und der EMAS-Verordnung dargestellt.

b) Der UGA hält die kontinuierliche **Verbesserung der Umwelleistung** der EMAS-Teilnehmer weiterhin für ein wesentliches Unterscheidungskriterium gegenüber anderen Managementsystemen. Änderungen am Verordnungstext werden diesbezüglich nicht für erforderlich gehalten. EMAS soll nicht zu einem System nur für „Best Performer“ verändert werden. Die Einbeziehung von bestimmten qualitativen Kriterien für eine Verbesserung der Umwelleistung wird nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber im Hinblick auf die Vielfalt der Organisationen kritisch gesehen.

c) Die Transparenz wird zurzeit im Wesentlichen durch die **Umwelterklärung** hergestellt. Die EMAS-Revision sollte helfen, den Aufwand der teilnehmenden Organisationen bei der Erstellung der Umwelterklärung zu reduzieren. Es ist fraglich, ob angesichts neuer Medien die gedruckte Form noch zeitgemäß ist.

Eine wichtige Funktion der Umwelterklärung sieht der UGA in der nach außen sichtbaren glaubhaften Darstellung von Umweltdaten, in der sich EMAS von anderen Managementsystemen unterscheidet. Durch die Umwelterklärung wird der Teilnehmer angehalten, eine systematische Auswertung seiner wesentlichen Umweltauswirkungen und eine Abstimmung seines Umweltprogramms transparent und geschlossen durchzuführen.

Es wird daher Folgendes erwogen:

- Verzicht auf obligatorische Druckform, wenn konsolidierte Form anders gesichert und Druckversionen auf Nachfrage kostenfrei an Interessenten abgegeben werden kann.
- Das Problem der für Laien schwierigen Bewertbarkeit und Vergleichbarkeit der in der Umwelterklärung dargelegten Umwelleistung eines EMAS-Teilnehmers, das teilweise Ursache des öffentlichen Desinteresses ist, lässt sich gegenwärtig nur kompliziert über die EMAS-Verordnung lösen. Verbesserungen hierzu sollten in der Praxis durch Projekte und Veranstaltungen auch auf EU-Ebene angestrebt werden.
- Die Umwelterklärung soll in Anlehnung an den bisherigen Anhang III in der Verordnung abschließend geregelt werden. Die Regelung bedarf keiner zusätzlichen Anforderung. Der Leitfaden für die Umwelterklärung ist verzichtbar und sollte aufgehoben werden.
- Kommunikation der EMAS-Umwelterklärung in die Öffentlichkeit durch geeignete Maßnahmen unterstützen.

Der UGA sieht eine höhere Bekanntheit von EMAS, auch für eine stärkere Nutzung der Umwelterklärung durch die Öffentlichkeit, als entscheidend an (siehe Punkt 9).

Eine neue Fokussierung der EMAS-Verordnung (nur) auf die Umweltberichterstattung wird als Ansatz abgelehnt.

2) Der UGA lehnt die **Einführung eines Stufensystems** ab. Gestufte Validierungs- oder Verifizierungsoptionen wären verwirrend für die Öffentlichkeit; auch eine Anlehnung an den BS 8555 wird insoweit kritisch gesehen. Bei seiner Meinungsbildung hat sich der UGA von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Ein Stufensystem würde zwangsläufig zu einer Entwertung führen, ohne jedoch die Anzahl von EMAS-Registrierungen ansteigen zu lassen. Der UGA verkennt zwar nicht die „Einstiegsfunktion“ von niedrigschwelligen Ansätzen, insbesondere um kleine Unternehmen an die Erfüllung eines qualitativ hochwertigen Managementsystemes heranzuführen. Allerdings zeigen nationale (Ökoprotit) wie internationale Beispiele (Eco-Lighthouse in Norwegen), dass von den Wirtschaftsteilnehmern nur eine sehr geringe Zahl (< 10 %) den eingeschlagenen Weg zur Einführung eines höherwertigen Umweltmanagementsystems (EMAS) fortsetzen. Durch ein Stufensystem können zwar mehr Teilnehmer auf der niedrigsten Stufe gewonnen werden, aber es besteht die Gefahr, dass in der Mehrheit auch nur eine geringere Stufe als beim bisherigen EMAS-System angestrebt wird.
- Neben der Frage nach einem generellen niedrigschwelligen Einstiegs- oder Zugangsmodell, soll EMAS selbst nicht als niedrigschwelliges Breiteninstrument ausgeprägt werden, sondern die zertifizierbaren Komponenten Umweltmanagementsystem (UMS), Umweltprüfung und Umweltbetriebsprüfung enthalten, wobei das UMS weiterhin ein solches auf der Basis der ISO Norm 14001 bleiben soll.
- EMAS soll auch zukünftig dem Ruf des qualitativ hochwertigsten UMS bei Gewinnung möglichst vieler auch kleiner Organisationen als Teilnehmer gerecht werden. Es sollen gezielt bestimmte Hindernisse für die Teilnahme von KMU als Hauptzielgruppe abgebaut und Verfahren für KMU erleichtert werden bei Aufrechterhaltung eines materiell hohen Niveaus. Es gilt ein Interesse bei KMU zu wecken bzw. wieder zu gewinnen.
- Eine Nutzung des EMAS-Logos und eine Gewährung von Verwaltungserleichterungen auf niedrigerer Stufe soll ausgeschlossen werden.

3) Der Beitrag von EMAS als Baustein für Nachhaltigkeit, CSR, GRI, das integrierte Management im Unternehmen etc. sollte in den Erwägungsgründen beschrieben werden (Generalklausel). Die Kompatibilität mit diesen Bereichen muss erhalten bzw. hergestellt werden. Auf die Integrationsfähigkeit soll daher ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Eine Ausweitung der Anforderungen von EMAS auf die Belange **Nachhaltigkeit, Arbeitsschutz oder integriertes Management** lehnt der UGA aus folgenden Gründen ab:

- Die Kernelemente Umweltmanagement und Umweltschutz sollen erhalten bleiben,
- Zusätzliche Verkomplizierung,
- Mangel an vergleichbaren Kriterien (z.B. für Nachhaltigkeit),
- Begutachtung, Fachkundanforderungen und Zuständigkeit für übergreifende Problematiken sind fraglich.

4) Die **Freiwilligkeit** des Systems soll auch zukünftig erhalten bleiben. Ein verpflichtendes Umweltmanagement hält der UGA für kontraproduktiv.

5) Der UGA sieht, wenn überhaupt, nur geringen Überarbeitungsbedarf bei den nach der EMAS-Verordnung geschaffenen **Einrichtungen und Verfahren** (Akkreditierungsstelle, Registrierungsstelle, Umweltgutachter), die sich nach den deutschen Erfahrungen bewährt haben. Die Beibehaltung von Einzelumweltgutachtern, wird für die Frage einer Förderung und Gewinnung insbesondere von kleinen Organisationen als EMAS-Teilnehmer für unabdingbar angesehen. Der UGA hat im Hinblick auf mögliche Änderungen folgende Anregungen diskutiert:

- Obligatorische Einführung von Einzelumweltgutachtern in allen Mitgliedstaaten-
- Prüfung des Peer Reviewprozesses der Akkreditierungsstellen auf seine Wirksamkeit.

6) Die Kommission soll alle Möglichkeiten zur **Vereinfachung der EMAS-Regelungen** unter Beibehaltung des materiellen Standards nutzen:

- Überprüfung der Leitlinien auf grundsätzlichen Bedarf und inhaltliche Notwendigkeit.
- die Anrechnung der Dokumentation von mündlichen Verfahren bei KMU (bisher in der KMU-Leitlinie) in der Verordnung regeln.

Eine Reduzierung von Anforderungen wird als der falsche Weg angesehen. Positiv wird bewertet, dass durch EMAS tatsächliche, über gesetzliche Vorgaben hinausreichende Verbesserungen der materiellen Umweltleistung hervorgerufen werden.

7) Der UGA hält die Einführung des EMAS-Logos durch EMAS II für einen der wesentlichen Motoren für eine positive Entwicklung von EMAS. Der Weiterentwicklung und Klarstellung der Regelungen ist daher besondere Aufmerksamkeit zu widmen:

a) Der UGA tritt im Hinblick auf das Verhältnis **EMAS / Eco-Label** dafür ein, die zwei unterschiedlichen Ansätze des produkt- bzw. standortorientierten Umweltschutzes in Organisationen zu erhalten.

b) Eine Verwendung des EMAS-Logos auf Drittverpackungen / nichtproduktspezifischen Verpackungen – nach der aktuellen Stellungnahme der Kommission - wird überwiegend positiv gesehen. Dieser Weg ist daher fortzusetzen.

c) Der UGA tritt ebenfalls für eine enge Verzahnung von UMS und IPP ein; so könnten Umweltproduktdeklarationen und UMS z.B. über die Frage der „indirekten Umweltaspekte“ stärker verbunden werden und das EMAS-Logo könnte in der Version 2 zur Kennzeichnung der validierten Produktinformationen (auf diesen Dokumenten) genutzt werden.

8) Der UGA unterstützt das Bemühen der Kommission einen weltweiten Zugang zu EMAS zu eröffnen (**Global EMAS**).

9) Der UGA ist davon überzeugt, dass die von Seiten der Kommission wie von den Mitgliedstaaten unternommenen **Werbemaßnahmen und Anreize für EMAS registrierte Organisationen** nicht ausreichend sind. Sie sollten gebündelt auf höchster Ebene erfolgen, dazu werden Maßnahmen auf allen Ebenen für erforderlich gehalten: Vereinheitlichung, gemeinsame Anforderungen sowie Muss-Bestimmungen für eine staatliche Förderung und Unterstützung. Das Bekenntnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu EMAS muss sich auch in der eigenen öffentlichen **Förderungs-, Vergabe- und Beschaffungspolitik** ausdrücken. Deswegen sollten die wettbewerbsrechtlichen Regelungen so verändert und gestaltet werden, dass sie die Wettbewerbschancen von EMAS-Organisationen in diesen Bereichen verbessern. Es sollten dementsprechende Vorgaben für die administrative Ausführung gestaltet werden:

- Europäische und nationale Gremien und Institutionen sollten die EMAS-Revision dazu nutzen, durch zusätzliche Aktivitäten die öffentliche Aufmerksamkeit für EMAS zu fördern. Ein grundsätzlich höherer Bekanntheitsgrad von EMAS in der Öffentlichkeit ist auch Voraussetzung für eine bessere Verbreitung und Annahme des Instrumentes der Umwelterklärung.
- Beachtung der EMAS-Teilnahme in Publikationen der EU und öffentlich-rechtlichen Medien.
- Finanzielle Anreize
- Deregulierungsmaßnahmen, „Regulatory Innovation“.
- Alle Potentiale zur Kostensenkung nutzen.
- Paket / Förderungskatalog so weit wie möglich in EMAS-Verordnung festlegen.
- Bevorzugung von EMAS-Teilnehmern bei der öffentlichen Vergabe bei gleicher Leistung.
- Ggf. Änderung anderer EU-rechtlicher Vorschriften durch Artikel-Verordnung.

10) Die **Kosten** für Berater und Umweltgutachter soll weiterhin der Markt regeln. Bereits heute ist in der EMAS-Verordnung ausgeführt, dass über „vernünftig gestaltete Eintragungsgebühren“ Teilnahmeanreize zu prüfen sind. Die Gebühren müssen angemessen in Bezug auf die Aufwendungen sein. Eine mögliche Vereinheitlichung durch eine Zeit-/Kostentabelle oder der Verzicht auf Registrierungsgebühren findet im UGA gleichermaßen Zustimmung wie Ablehnung.