



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.7.2002
KOM (2002) 412 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN**

**Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans
„Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN**

**Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans
„Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“**

1.	Einleitung	3
2.	Allgemeiner Inhalt	4
3.	Mitteilung von 1996 über Umweltvereinbarungen und Folgemaßnahmen	6
4.	Selbstregulierung und Koregulierung in der Umweltpolitik.....	7
4.1.	Selbstregulierung.....	7
4.1.1.	Anerkennung einer Umweltvereinbarung durch Briefwechsel oder Empfehlung der Kommission	8
4.1.2.	Anerkennung einer Umweltvereinbarung durch Empfehlung der Kommission in Verbindung mit einer Überwachungsentscheidung	8
4.2.	Koregulierung	8
5.	Rechtsgrundlagen für Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene	9
6.	Kriterien für die Beurteilung von Umweltvereinbarungen	10
7.	Verfahrensvorschriften.....	13
7.1.	Umweltvereinbarungen als Instrument der Selbstregulierung.....	13
7.2.	Umweltvereinbarungen als Instrument der Koregulierung.....	13
8.	Schlussfolgerung : nächste Schritte	14

1. EINLEITUNG

Am 5. Juni 2002 verabschiedete die Europäische Kommission den Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“¹ entsprechend dem Auftrag, den ihr der Europäische Rat von Lissabon erteilt hatte und der auf den Gipfeltreffen von Stockholm, Laeken und Barcelona bestätigt worden war. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla dürfte bis Ende 2002 eine inter-institutionelle Vereinbarung über diesen Vorschlag erzielt werden. Durch die Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds soll im Interesse der Öffentlichkeit sichergestellt werden, dass die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft besser auf die vorhandenen Probleme, die Herausforderungen der Erweiterung sowie die technischen und örtlichen Bedingungen abgestimmt sind. Außerdem soll für ein hohes Maß an Rechtssicherheit in der ganzen EU und für mehr Dynamik bei den Sozialakteuren gesorgt werden, so dass die Gemeinschaft an Glaubwürdigkeit gewinnt.

In dem Aktionsplan hat die Kommission betont, dass Alternativen zur Rechtsetzung sinnvoll genutzt werden können, ohne den Vertrag oder die Prärogativen des Gesetzgebers zu untergraben. So gebe es verschiedene Möglichkeiten, die Ziele des Vertrags zu verwirklichen und gleichzeitig die Rechtsetzung wie auch das Recht selbst zu vereinfachen (Koregulierung, Selbstregulierung, freiwillige Vereinbarungen auf Branchenebene, Methode der offenen Koordinierung, finanzielle Maßnahmen, Informationskampagnen). Bei der Selbstregulierung und der Koregulierung gibt es eine ganze Reihe möglicher Ansätze. Mit Blick auf die gesteckten Ziele sollte die Option mit der geringsten Belastung gesucht werden. Zum einen wird die Kommission rigoros ehrgeizige Ziele vorgeben und die Ergebnisse streng überwachen, zum anderen wird sie auch wirkliche Anstrengungen zur Erreichung eines sich lohnenden Fortschritts durch freiwillige Vereinbarungen unterstützen. Allerdings sollten davon weder das Initiativrecht der Kommission noch das Kontrollrecht der Mitgesetzgeber berührt werden.

Der Umweltschutz ist ein Gebiet der Politik, auf dem in letzter Zeit reichlich Erfahrung mit Selbstregulierung und freiwilligen Vereinbarungen auf Branchenebene gewonnen wurde. 1996 gab die Kommission eine Mitteilung über Umweltvereinbarungen auf nationaler Ebene heraus (siehe Abschnitt 3 unten), die jedoch in erster Linie keine Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene betraf. Nachdem die Kommission nun den Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ verabschiedet hat, kann gezeigt werden, wie sich die Vorschläge des Aktionsplans im Rahmen der Koregulierung, der Selbstregulierung und der freiwilligen Vereinbarungen auf Branchenebene im Zusammenhang mit den auf Gemeinschaftsebene getroffenen Umweltvereinbarungen realisieren lassen. Diese Mitteilung berührt nicht die Umsetzung des Aktionsplans in anderen Politikbereichen. Beabsichtigt ist, das im 6. Umweltaktionsprogramm (UAP) gesteckte Ziel, Umweltverbesserungen rasch und kostengünstiger zu erreichen, zu verwirklichen.

Umweltvereinbarungen können einen ganz unterschiedlichen Ursprung haben. Erstens können sie auf spontanen Entscheidungen beruhen, welche Interessenvertretern auf den verschiedensten Gebieten treffen, auf denen die Kommission noch keine Rechtsvorschrift vorgeschlagen oder angekündigt hat. Die Kommission ermutigt die Interessenvertreter, durch solche Vereinbarungen antizipatorisch vorzugehen. Zweitens können sie eine Reaktion von Interessenvertretern auf die Ankündigung einer Rechtsvorschrift durch die Kommission sein.

¹ KOM (2002) 278 endg. vom 5.6.2002.

Drittens können sie von der Kommission in die Wege geleitet worden sein. Die Beurteilungskriterien und Verfahrensvorschriften für die Umweltvereinbarungen werden zum Teil von ihrem Ursprung abhängen.

In den letzten Jahren haben die politischen Entscheidungsträger zunehmendes Interesse an Umweltvereinbarungen bekundet. Dass solche Vereinbarungen zwischen Interessengruppen - häufig repräsentativen Unternehmensverbänden - die umweltpolitischen Ziele fördern können, ist allgemein anerkannt. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft haben bereits Erfahrung mit Umweltvereinbarungen gesammelt, und bislang sind die Ergebnisse durchaus ermutigend. Solche Vereinbarungen sind natürlich kein Allheilmittel für die Umwelt noch in jedem Fall das optimale Instrument. Sie können eine wichtige Rolle als Ergänzung - nicht jedoch als Ersatz - anderer politischer Mittel, insbesondere der Rechtsetzung, spielen.

Von Anfang an müssen die **Begriffsbestimmungen** klar sein. Die Begriffe „freiwillige Vereinbarung“, „Umweltvereinbarung“ oder „langfristige Vereinbarung“ werden häufig ohne Unterscheidung benutzt, obwohl die Rechtsform und der Inhalt dieser Übereinkünfte sehr unterschiedlich sein können. Der Begriff „Vereinbarung“ wird gewöhnlich auch benutzt, wenn es sich, rechtlich gesehen, um Selbstverpflichtungen der Wirtschaft oder von Unternehmen handelt. Der Einfachheit und Klarheit halber wird in dieser Mitteilung nur der Begriff „Umweltvereinbarung“ benutzt.

Durch die auf Gemeinschaftsebene eingegangenen Umweltvereinbarungen verpflichten sich Interessenvertreter zu der im Umweltrecht vorgesehenen Verminderung der Verschmutzung oder zur Erreichung der Umweltziele, wie sie insbesondere in Artikel 174 EG-Vertrag festgelegt sind. Diese Mitteilung greift den durch eine interinstitutionelle Vereinbarung festzulegenden Bestimmungen, sowie den Modalitäten und Kriterien für freiwillige Vereinbarungen in anderen Bereichen als dem der Umwelt nicht vor und betrifft auch keine Rechtsvorschriften, die nach dem „neuen Konzept“ erlassen wurden. Umweltvereinbarungen werden nicht mit der Kommission ausgehandelt. Die Kommission kann sie entweder in einem Briefwechsel, durch eine Empfehlung der Kommission, durch eine Empfehlung in Verbindung mit einer Überwachungsentscheidung des Parlaments und des Rates oder im Rahmen einer von der Gemeinschaft als Gesetzgeber beschlossenen Koregulierung anerkennen. Diese Umweltvereinbarungen sind zu unterscheiden von jenen, welche die Mitgliedstaaten in Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie treffen.

2. ALLGEMEINER INHALT

Seit den späten achtziger Jahren greifen Länder innerhalb und außerhalb der EU sowie die Gemeinschaft selbst zu Umweltvereinbarungen. Den besten Überblick über die Verwendung dieses Instruments gibt ein Bericht der OECD, der 1999 veröffentlicht wurde². Sein Fazit lautet, dass Umweltvereinbarungen höchst effizient neben legislativen und wirtschaftlichen Mitteln als Teil eines politischen Instrumentariums benutzt werden.

Allein für die EU gibt der OECD-Bericht insgesamt 312 Umweltvereinbarungen an, die in den Mitgliedstaaten eingegangen wurden (Basis war eine Umfrage der Europäischen Umweltagentur von 1997). Einige Mitgliedstaaten haben bereits eigene Berichte über ihre Verwendung von Umweltvereinbarungen - und ihre Erfahrung damit - veröffentlicht. In dem OECD-Bericht wird betont, dass es bislang nur wenig quantitative Beweise für den positiven

² Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment. OECD 1999, ISBN 92-64-17131-2.

Einfluss von Umweltvereinbarungen auf die Umwelt gibt. Auf diesem Gebiet muss noch weiter geforscht werden. Es steht jedoch fest, dass Umweltvereinbarungen qualitative Vorteile mit sich bringen können, wie Konsensfindung, stärkerer Informationsaustausch, Schärfung des Problembewusstseins der Unternehmen und Verbesserung des Umweltmanagements in den Betrieben.³ In dem Vorschlag der Kommission für das 6. Umweltaktionsprogramm wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in der Entwicklung und Umsetzung der Umweltpolitik solche qualitativen Verbesserungen notwendig sind.

In ihrer Mitteilung über das 6. Umweltaktionsprogramm (UAP)⁴ hat die Kommission erklärt, dass auch dank des Erfolgs der Umweltrechtsvorschriften der Gemeinschaft „die Quellen der Umweltverschmutzung nicht mehr auf einzelne Industrieanlagen beschränkt, sondern ... mit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten und Verbraucherverhalten verbunden [sind]. Damit können Lösungen nicht mehr ohne weiteres dank einfacher Vorschriften und Kontrollverfahren gefunden werden.“ Infolgedessen „[sind] in manchen Fällen ... andere Methoden als Rechtsvorschriften die geeignetsten und flexibelsten Mittel in Umweltfragen.“ Auch Alternativen zur traditionellen Rechtsetzung wie freiwillige Verpflichtungen können dazu beitragen, dass die Unternehmen Innovationen vornehmen und Umweltprobleme anpacken.

Auch der Rat „Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus“ hat im Rahmen seiner Strategie zur Einbeziehung des Umweltschutzes und der langfristig tragbaren Entwicklung in die Binnenmarktpolitik erklärt, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission transparente und wirksame Umweltvereinbarungen der Wirtschaft, die fest umrissenen Umweltzielen dienen, fördern sollten.⁵

Der Rat „Industrie“ erklärte in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2001⁶, in einer Strategie zur Berücksichtigung einer umweltverträglichen Entwicklung in der Unternehmenspolitik sollten bei einer ausgewogenen Mischung politischer Instrumente und angesichts der Tatsache, dass eine solche Strategie nicht in erster Linie in rechtlichen Maßnahmen bestehen kann, marktorientierte und auf Freiwilligkeit beruhende Konzepte Vorrang haben.

In ihrer Mitteilung „Die soziale Verantwortung der Unternehmen - Beitrag der Wirtschaft zur nachhaltigen Entwicklung“⁷ hat die Kommission ihre Unterstützung eines partnerschaftlichen Ansatzes angekündigt, dessen Ziel Vereinbarungen zwischen Unternehmensverbänden und anderen Interessenvertretern über die Hauptgrundsätze der Verfahren und Instrumente der sozialen Verantwortung der Unternehmen sind. Dies entspricht dem in dieser Mitteilung beschriebenen Konzept.

³ Environmental Agreements – Environmental Effectiveness, European Environment Agency, Environmental Issues Series no. 3, 1997.

⁴ KOM (2001) 31 endg. vom 24.1.2002.

⁵ Bericht für den Europäischen Rat von Göteborg am 15./16. Juni 2001. Siehe auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Binnenmarkt und Umwelt“ vom 8.6.1999, KOM(1999)263 endg.

⁶ Einbeziehung der nachhaltigen Entwicklung in die Unternehmenspolitik der Europäischen Union – Schlussfolgerungen des Rates, 2347. Tagung des Rates (Energie/Industrie) am 14./15. Mai 2001 in Brüssel; Ratsdokument 8763/01 vom 29.5.2001

⁷ KOM(2002) 347 endg. vom 2.7.2002.

3. MITTEILUNG VON 1996 ÜBER UMWELTVEREINBARUNGEN UND FOLGEMAßNAHMEN

1996 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Mitteilung über Umweltvereinbarungen⁸ zugeleitet. Damals waren solche Vereinbarungen ein neues politisches Mittel zur Ergänzung rechtsetzender Maßnahmen. In der Mitteilung wurde unterstrichen, dass Umweltvereinbarungen eine Reihe potenzieller Vorteile haben, u.a.

- ein antizipatorisches Vorgehen der Industrie,
- relativ geringe Kosten und maßgeschneiderte Lösungen,
- eine raschere Verwirklichung der Umweltziele.

Um von diesen Vorteilen zu profitieren, müssen die Vereinbarungen laut der Mitteilung klare Umweltziele verfolgen, transparent sein - als Gewährleistung dafür, dass nicht mehr als das ohnehin Übliche verwirklicht wird -, Mittel zu ihrer Durchsetzung wie Bußen oder andere Strafen vorsehen und Konzepte zur Verhinderung von „Trittbrettfahrerei“ enthalten. Auf diese und andere Anforderungen wird in Abschnitt 5 eingegangen.

Hinsichtlich der auf Gemeinschaftsebene eingegangenen Umweltvereinbarungen wird in der Mitteilung von 1996 *inter alia* Folgendes festgehalten: „Die Kommission muss sich ... vorläufig mit unverbindlichen Vereinbarungen als Instrumenten zur Förderung einer fortschrittsfreundlichen Haltung der Industrie und zum Ansporn für eine wirksame Umweltaktion begnügen.“ Infolgedessen ist die Kommission bei dieser Art Vereinbarung von Fall zu Fall vorgegangen.

Die bekanntesten Beispiele für Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene sind die Vereinbarungen der europäischen, japanischen und koreanischen Automobilherstellerverbände über eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bei Pkw, welche die Kommission durch Empfehlungen⁹ anerkannt hat und die durch eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Systems zur Überwachung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen¹⁰ ergänzt wurden. Der Erfolg dieser Vereinbarungen lässt sich noch nicht endgültig beurteilen, da sie noch laufen, doch sollten die Zivilgesellschaft, die NRO, die Sozialpartner und die Öffentlichkeit im weiteren Sinne entsprechend ihrer jeweiligen Rolle bei künftigen Umweltvereinbarungen stärker einbezogen werden, als dies bisher der Fall war.

Das Europäische Parlament und der Rat befürworten beide eine klarere Festlegung der Verfahren für Umweltvereinbarungen:

- In seiner EntschlieÙung vom 17. Juli 1997¹¹ zu der Mitteilung von 1996 forderte das **Europäische Parlament** die Kommission auf, „Vorschläge über ein mögliches Verfahren zur Erteilung eines Verhandlungsmandats für etwaige Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene auszuarbeiten, wobei eine Einbindung des Europäischen Parlaments im Sinne von Artikel 130 s Absatz 3 EGV sowohl bei der Erteilung des Verhandlungsmandats als auch während der Verhandlungen sicherzustellen ist“.

⁸ KOM(96)561 endg. vom 27.11.1996.

⁹ Empfehlungen 1999/125/EG, 2000/303/EG und 2000/304/EG.

¹⁰ Entscheidung Nr. 1753/2000/EG vom 22. Juni 2000, ABl. L 202 vom 10.8.2000, S.1.

¹¹ ABl. C 286 vom 22.9.1997, S. 254.

- In seiner EntschlieÙung über das Grünbuch der Kommission zur Umweltproblematik von PVC hat das Europäische Parlament die Kommission erneut aufgefordert, „möglichst bald einen Vorschlag für eine Rahmenregelung für die Umweltvereinbarungen vorzulegen, in der die Kriterien hinsichtlich der Bedingungen, Kontrollmechanismen und Sanktionen festgelegt sind“¹².
- Der **Rat** hat in seiner EntschlieÙung vom 7. Oktober 1997 zu den Umweltvereinbarungen die Auffassung vertreten, „dass solche Umweltvereinbarungen nach noch zu vereinbarenden Verfahren ausgehandelt werden sollten“¹³.

Die Kommission erkennt an, dass es einer klaren Erläuterung bedarf, wie Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene gefördert und gehandhabt werden sollten. Der Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds - Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene“ schlägt insbesondere in seinem Kapitel 2 Absatz 1 „Eine angemessenere Nutzung der Instrumente“ bereits eine Antwort auf diese Forderung vor, über die von den drei Institutionen diskutiert werden muss. Die vorliegende Mitteilung erläutert, wie Umweltvereinbarungen in diesen Rahmen passen dürften.

4. SELBSTREGULIERUNG UND KOREGULIERUNG IN DER UMWELTPOLITIK

Umweltvereinbarungen sind naturgemäß Selbstregulierungsmaßnahmen, da sie auf Gemeinschaftsebene keine Rechtswirkung haben. Viele Vereinbarungen werden spontan geschlossen. Doch kann die Kommission entsprechend ihren Vorschlägen im Aktionsplan sie auch unterstützen oder anerkennen (im Zuge der Selbstregulierung) oder dem Gesetzgeber vorschlagen, sie, soweit angebracht, zu verwenden (Koregulierung).

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommission bei rein spontanen Entscheidungen, die Interessenvertreter auf Gebieten treffen, auf denen die Kommission weder eine Rechtsvorschrift vorgeschlagen noch eine entsprechende Absicht verkündet hat, möglicherweise gar nicht tätig zu werden braucht.

4.1. Selbstregulierung

Nach dem Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ umfasst die Selbstregulierung zahlreiche Verfahren, gemeinsame Regeln, Verhaltenskodizes und vor allem freiwillige Vereinbarungen der Wirtschafts- und Sozialakteure, NRO oder anderen Gruppen, die diese eingehen, um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln. Anders als die Koregulierung erfordert die Selbstregulierung keinen Rechtsakt. In der Regel wird sie von Interessenvertretern in die Wege geleitet.

Die Kommission kann es für sinnvoll halten, auf einen Legislativvorschlag zu verzichten, wenn derartige Vereinbarungen bereits bestehen und den Zielen des EG-Vertrags nützen. Sie könnte jedoch vorschlagen, ein formelles Verfahren einzuführen, damit sie die Fortschritte bei den einzelnen Vereinbarungen genau überwachen kann.

¹² PE 303.049, 3.4.2001, Ziffer 25.

¹³ ABl. C 321 vom 22.10.1997, S.6.

4.1.1. Anerkennung einer Umweltvereinbarung durch Briefwechsel oder Empfehlung der Kommission

Im Umweltschutzbereich wurde die Selbstregulierung bislang auf Gemeinschaftsebene durch **Empfehlungen der Kommission** oder - in einigen Fällen - einfach durch einen **Briefwechsel** anerkannt. Das heißt, die Kommission kann eine Umweltvereinbarung entweder durch eine Empfehlung anregen oder unterstützen oder durch einen Briefwechsel mit den Vertretern des jeweiligen Wirtschaftszweigs anerkennen, sofern die in Abschnitt 6 unten genannten Kriterien erfüllt sind.

Man darf nicht vergessen, dass eine Empfehlung, ein von Natur aus unverbindlicher Akt, nur Wirtschaftsbeteiligte zu diesem Schritt bewegen kann, die beschlossen haben, eines der in Artikel 174 EGV genannten Umweltziele zu erreichen. Die Kommission kann niemals durch „Bestätigung“ eines solchen Engagements auf ihr Initiativrecht verzichten. Ebenso wenig kann die „Bestätigung“ des Engagements eines Unternehmens durch einen Briefwechsel jemals irgendeine Verpflichtung für die Kommission bedeuten.

4.1.2. Anerkennung einer Umweltvereinbarung durch Empfehlung der Kommission in Verbindung mit einer Überwachungsentscheidung

In bestimmten Fällen können die Kommission und der Gesetzgeber ein Interesse an den Ergebnissen einer Umweltvereinbarung haben und daher diese genau überwachen wollen, beispielsweise indem sie eine Empfehlung der Kommission mit einer Überwachungsentscheidung des Parlaments und des Rates verknüpfen.

4.2. Koregulierung

Umweltvereinbarungen können auch im Rahmen eines Rechtsakts, d.h. in einer verbindlicheren und formelleren Form, bei einer Koregulierung getroffen werden und so den betreffenden Parteien die Möglichkeit geben, einen bestimmten Teil der Rechtsvorschrift der Gemeinschaft in die Praxis umzusetzen. In der Rechtsvorschrift selbst legt der Gesetzgeber die wesentlichen Aspekte fest: Ziele, Durchführungsfristen und -mechanismen, Methoden zur Überwachung der Anwendung der Rechtsvorschrift und eventuelle Sanktionen, die zur Gewährleistung der Rechtssicherheit notwendig sind. In der Regel leitet die Kommission die Koregulierung aus eigener Initiative oder als Reaktion auf eine freiwillige Maßnahme der Wirtschaft in die Wege.

Durch die Koregulierung lassen sich so die Vorteile von Umweltvereinbarungen mit den durch die Rechtsetzung geschaffenen rechtlichen Garantien verbinden. Die Kommission schlägt dem Gesetzgeber vor, die Koregulierung auf der Grundlage eines Rechtsakts zu verwenden. Damit werden alle einschlägigen Vorschläge dem Gesetzgeber zugeleitet.

Bei Koregulierungsvereinbarungen würden das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Richtlinie erlassen, die vorschreibt, dass ein bestimmtes, genau beschriebenes Umweltziel bis zu einem bestimmten Termin erreicht sein muss. Dieser Rechtsakt würde auch die Bedingungen für die Überwachung der Erfüllung aller Bestimmungen festlegen, Durchsetzungsmechanismen vorsehen und die Einlegung von Rechtsmitteln regeln. Er braucht keine detaillierten Bestimmungen darüber zu enthalten, wie das Ziel erreicht werden soll. Der Gesetzgeber bestimmt, wie weit die Festlegung und Durchführung der Maßnahmen den betroffenen Parteien angesichts ihrer einschlägigen, anerkannten Erfahrung überlassen werden kann. Diese Vorschriften müssen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht zu vereinbaren sein.

Bei der Koregulierung können auch Durchführungsmodalitäten vorgesehen werden. Das heißt, dass nicht nur bis zu einem bestimmten Termin festgelegt wird, welches Ziel bis wann erreicht werden muss, sondern dass auch für den Fall, dass das Ziel bis zum vorgegebenen Termin nicht erreicht wird, Verfahren einschließlich Überprüfungsklauseln vorgesehen werden. Sollten die Koregulierungsmechanismen nicht zu dem erwarteten Ergebnis führen, kann die Kommission in jedem Fall ihr Recht ausüben und dem Gesetzgeber einen herkömmlichen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift unterbreiten.

In dem Rechtsakt könnten somit Etappenziele festgelegt werden, anhand deren sich abschätzen ließe, ob die Vereinbarung ihren Zweck erfüllt. Sollten diese Etappenziele nicht erreicht werden, könnte im Rahmen der Koregulierung bestimmt werden, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten zusätzliche Vorschriften über die Art und Weise, wie die Ziele zu erreichen sind, erlassen müssten. Der entsprechende Mechanismus müsste im Einzelfall sorgfältig bestimmt werden.

Dieses Konzept lässt sich anhand eines theoretischen Beispiels veranschaulichen: Wird bei einem bestimmten Produkt oder Werkstoff eine Recyclingrate von 60 % angestrebt, werden im Rahmen einer einfachen Koregulierung in dem Rechtsakt - einer Richtlinie - dieses Ziel, der Termin, bis zu dem es verwirklicht sein muss, sowie Bestimmungen für die Überwachung festgelegt. Außerdem ließen sich Etappenziele mit geringeren Recyclingraten vorsehen. Falls sich bei der Überwachung herausstellt, dass diese Etappenziele und damit voraussichtlich auch die Endziele nicht erreicht werden, könnten zusätzliche Maßnahmen wirksam werden, sofern sie bereits in dem ursprünglichen Rechtsakt vorgesehen waren.

Wie die Debatten im Europäischen Parlament gezeigt haben, ist die Frage der Koregulierung eine der schwierigsten, vor denen Unternehmer und Branchenverbände, aber auch die Institutionen stehen. Im Rahmen eines Rechtsakts bietet die Koregulierung die Möglichkeit sicherzustellen, dass die vom Gesetzgeber gesteckten Ziele durch Maßnahmen erreicht werden, die von den auf dem jeweiligen Gebiet als aktiv anerkannten Parteien durchgeführt werden. Die Kommission ist nach wie vor überzeugt, dass es sich unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Rechtsetzung um ein Verfahren handelt, dessen Durchführung - nach den in einer gemeinsamen interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Kriterien - sich als eine sinnvolle Möglichkeit erweisen kann, die Rechtsvorschriften auf die betreffenden Probleme und Wirtschaftszweige abzustimmen, die Legislativarbeit durch Konzentration auf die wesentlichen Aspekte zu erleichtern und von der Erfahrung der Beteiligten, vor allem der Unternehmen und Sozialakteure, zu profitieren.

5. RECHTSGRUNDLAGEN FÜR UMWELTVEREINBARUNGEN AUF GEMEINSCHAFTS-EBENE

Der EG-Vertrag enthält keine speziellen Bestimmungen über Umweltvereinbarungen. Dennoch müssen solche Vereinbarungen im Einklang mit sämtlichen Bestimmungen des EG-Vertrags sowie mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft stehen.

- Laut Artikel 175 EGV fallen die Beschlüsse darüber, welche Maßnahmen die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Umweltpolitik zur Erreichung der in Artikel 174 genannten Ziele treffen soll, in die Zuständigkeit des Europäischen Parlaments und des Rates und werden nach dem Verfahren der Mitbestimmung auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen gefasst. Werden Umweltvereinbarungen als Regulierungsinstrument eingesetzt,

muss außerdem das **institutionelle Gleichgewicht** in der Beschlussfassung gewahrt werden.

- Umweltvereinbarungen dürfen nicht gegen die **Binnenmarkt-** und **Wettbewerbsbestimmungen** des EG-Vertrags oder die **Leitlinien für staatliche Beihilfen im Umweltschutz** verstoßen. Daher sollten sie im Einklang mit Artikel 81 EGV stehen. Abschnitt 7 der Leitlinien der Kommission zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit¹⁴ befasst sich speziell mit Umweltschutzvereinbarungen.
- Die **gerichtliche Kontrolle** der Erfüllung der sich aus einer Umweltvereinbarung ergebenden Verpflichtungen und Verbindlichkeiten sollte in den Mitgliedstaaten wie auch - gemäß EG-Vertrag - auf Gemeinschaftsebene sichergestellt werden. Auch die individuelle und die kollektive Verantwortung sollten festgelegt werden, damit wenn nötig Sanktionen verhängt werden können.
- Wenn es um die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen aus **multilateralen Umweltvereinbarungen** geht, ist die Gemeinschaft nach internationalem Recht für die Durchführung aller von ihr geschlossenen internationalen Vereinbarungen so weit verantwortlich, wie ihre Zuständigkeit reicht. Diese Verantwortung kann nicht auf andere z. B. private Parteien von Umweltvereinbarungen allein übertragen werden, da dies zu Problemen führen könnte, wenn Umweltvereinbarungen - ohne wirksame Sicherungsklausel für den Fall eines Verstoßes - die *einzigsten* Mittel zur Erfüllung von Verpflichtungen aus multilateralen Umweltvereinbarungen sind.
- Bei der Aufsetzung und Durchführung von Umweltvereinbarungen müssen multilaterale **Handelsregeln** beachtet werden. Zur Vermeidung von Diskriminierung muss sichergestellt sein, dass sich auch Unternehmen aus Drittländern sowohl an der Vorbereitung als auch an der Durchführung von Umweltvereinbarungen beteiligen können. Außerdem können Vorteile (z. B. Steuerbefreiungen) für Unternehmen, die sich an einer Umweltvereinbarung beteiligen, unter das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen fallen. Daher müssen geplante Umweltvereinbarungen auch daraufhin geprüft werden, ob sie mit den WTO-Regeln zu vereinbaren sind.
- Das UN-ECE-Übereinkommen über den **Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten** in Umweltangelegenheiten¹⁵ stärkt das Recht der Öffentlichkeit im weiteren Sinne auf Information. In Artikel 2 des Übereinkommens sind Umweltvereinbarungen unter der Definition von „Umweltinformationen“ ausdrücklich aufgeführt. Daher muss sichergestellt werden, dass die Informationen über Umweltvereinbarungen entsprechend dem Übereinkommen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Über die rechtlichen Überlegungen hinaus könnte Transparenz während der „Abfassungs-“, und der „Lieferphase“ ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Umweltvereinbarungen sein.

6. KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON UMWELTVEREINBARUNGEN

Schon die Mitteilung von 1996 enthält eine Reihe von Kriterien, deren Beachtung als notwendig für eine angemessene Verwendung (und den Erfolg) von Umweltvereinbarungen

¹⁴ ABl. C 3 vom 6.1.2001, S. 2.

¹⁵ „Übereinkommen von Aarhus“, unterzeichnet im Namen der Gemeinschaft am 25.6.1998, noch nicht genehmigt.

erachtet wurde. Die Mitteilung schlägt „die vorherige Abstimmung mit beteiligten Kreisen, verbindliche Form, quantifizierte abgestufte Ziele, die Überwachung der erzielten Ergebnisse sowie die Veröffentlichung sowohl der Vereinbarungen selbst als auch der Ergebnisse vor. Diese Kriterien sollen es ermöglichen, die Abmachung lediglich unbestimmter Ziele und Intransparenz zu vermeiden“ (S.3).

Eine Umweltvereinbarung muss einen **zusätzlichem Nutzen** in Form eines hohen Umweltschutzes mit sich bringen. Vor Anerkennung einer Umweltvereinbarung muss die Kommission sich vergewissern, dass auch diese Bedingung erfüllt ist. Basis der gesteckten Ziele sollten in erster Linie das 6. Umweltaktionsprogramm, sonstige Grundsatzpapiere oder multilaterale Umweltvereinbarungen sein. Damit dürfte sichergestellt werden, dass die Vereinbarung mehr als die bisher üblichen Ergebnisse bringt.

Außerdem wird die Kommission sowohl bei der Selbstregulierung als auch bei der Koregulierung folgenden Kriterien ihre Aufmerksamkeit widmen:

i. Kostengünstige Verwaltung

Schon in der Mitteilung von 1996 war darauf hingewiesen worden, dass sich die Umweltvereinbarungen möglicherweise günstig auf die Kosten der Wirtschaft auswirken könnten. Abgesehen von den allgemeinen Argumenten, die in diesem Zusammenhang vorgebracht werden - größerer Spielraum der Wirtschaft bei den Mitteln zur Erreichung der Umweltziele und Platz für kreative, maßgeschneiderte Lösungen -, müssen Vereinbarungen auch unter dem Gesichtspunkt der *Verwaltungskosten für die Gemeinschaftsinstitutionen im Vergleich zu Alternativen* beurteilt werden. Die Kosten für die Verwaltung von Umweltvereinbarungen können beträchtlich sein, wenn es darum geht, die Durchführung zu überwachen und die Einhaltung der Bestimmungen zu beurteilen. Umweltvereinbarungen dürfen nicht zu einer übermäßigen administrativen Belastung im Verhältnis zu ihren Zielen und zu anderen verfügbaren Instrumenten der Politik führen.

ii. Repräsentanz

Die beteiligten Parteien müssen in den Augen der Kommission, des Rats und des Europäischen Parlaments repräsentativ, organisiert und zuständig sein. Die an einer Vereinbarung beteiligte Wirtschaft und ihre Verbände sollten die große Mehrheit des jeweiligen Wirtschaftszweigs mit so wenig Ausnahmen wie möglich repräsentieren. Selbstverständlich muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Wettbewerbsregeln eingehalten werden.

iii. Quantifizierte, abgestufte Ziele

Beabsichtigt die Kommission, eine Empfehlung abzugeben oder eine Vereinbarung zwischen Interessengruppen oder eine Selbstverpflichtung von Interessenvertretern anzuerkennen, prüft sie, ob die von den Interessenvertretern - ausgehend von einer genau festgelegten Grundlinie - gesteckten Ziele auch klar und eindeutig sind. Erstreckt sich die Vereinbarung über eine längere Zeitspanne, sollte ein „Wegeplan“ mit Etappenzielen dazu gehören. Es muss möglich sein, das Erreichen der End- und Etappenziele auf erschwingliche und verlässliche Weise anhand klarer, zuverlässiger Indikatoren zu messen.

Informationen über die Forschung dürften ebenso wie Angaben über den wissenschaftlich-technologischen Hintergrund die Entwicklung solcher Indikatoren erleichtern.

Bei der Koregulierung sind die Ziele bereits in der Rechtsgrundlage verankert. Sie brauchen daher in der einzelnen Vereinbarung nicht wiederholt zu werden.

iv. Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Zwecks Transparenz und in Übereinstimmung mit dem 6. UAP sowie dem Weißbuch über europäisches Regieren sollten alle Vereinbarungen der breiten Öffentlichkeit bekannt gegeben werden, einschließlich über das Internet und sonstige elektronische Mittel der Informationsverbreitung. Dasselbe gilt für Zwischen- und Abschlussberichte. Alle Interessengruppen - Wirtschaft, Umwelt-NRO und Zivilgesellschaft im weiteren Sinne - sollten über eine Umweltvereinbarung informiert werden und die Möglichkeit haben, dazu Stellung zu nehmen.

v. Überwachung und Berichterstattung

Beschließt die Kommission, eine Umweltvereinbarung durch einen Briefwechsel anzuerkennen oder eine Empfehlung abzugeben, muss sie prüfen, ob die Vereinbarung auch eine angemessene Überwachungsregelung enthält, bei der die Verantwortung der Wirtschaft und die der unabhängigen Prüfer klar getrennt sind. Die Kommission wird zusammen mit den Parteien, die die Vereinbarung geschlossen haben, die Verwirklichung dieser Ziele überwachen.

Bei der Koregulierung sollten die Vorschriften für die Überwachung und Berichterstattung, die zur Überprüfung der Fortschritte hinsichtlich der Umweltziele notwendig sind, in den Rechtsakt, der diese Ziele vorgibt, aufgenommen werden. Der Plan für die Überwachung und Berichterstattung muss ausführlich, transparent und objektiv sein. Zu diesem Zweck könnte die Kommission auf Umweltgutachter zurückgreifen, wie sie nach der EMAS-Verordnung bereits eingeführt sind. Die abschließende Beurteilung, ob das jeweilige Umweltziel erreicht wurde, ist Sache der Kommission.

vi. Umweltverträglichkeit

Umweltschutzmaßnahmen sollten im Einklang stehen mit den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten einer umweltverträglichen Entwicklung. Auch der Schutz der Verbraucherinteressen (Gesundheit, Lebensqualität oder wirtschaftliche Interessen) sollte voll berücksichtigt werden. Je nach Umfang und Inhalt der im Rahmen einer Regulierung getroffenen Umweltvereinbarung kann nach der jüngsten Mitteilung der Kommission über die Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁶ eine solche Prüfung erforderlich werden. Aufbau und Umfang der Prüfung können je nach Vereinbarung unterschiedlich sein.

vii. Kohärenz der Anreize

Eine Umweltvereinbarung dürfte kaum zu den erwarteten Ergebnissen führen, wenn andere Faktoren und Anreize, wie Marktdruck, Steuern und innerstaatliche Vorschriften, Signale an die Beteiligten der Vereinbarung aussenden, die im Widerspruch zu den Zielen stehen. In dieser Hinsicht muss Übereinstimmung herrschen.

¹⁶ KOM(2002) 276 endg. vom 5.6.2002.

7. VERFAHRENSVORSCHRIFTEN

In dem Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ wurden mehrer Vorschläge für die Verfahren gemacht, die von den drei Institutionen im Falle der Selbstregulierung und der Koregulierung einzuhalten wären. In der vorliegenden Mitteilung werden Verfahren vorgeschlagen, die diesem Rahmen entsprechen, die aber speziell bei Umweltvereinbarungen angewandt werden sollten.

7.1. Umweltvereinbarungen als Instrument der Selbstregulierung

Nachdem die Kommission die Prüfung einer vorgeschlagenen Umweltvereinbarung abgeschlossen hat, kann sie das Europäische Parlament und den Rat über ihre Einschätzung und ihre Schlussfolgerungen unterrichten und angeben, ob die Vereinbarung ihrer Meinung nach anerkannt werden kann. Die Absicht, eine Umweltvereinbarung anzuerkennen, könnte auch im Arbeitsprogramm der Kommission oder einem breiter angelegten Schriftstück, beispielsweise einem Weißbuch, das alle erforderlichen Einzelheiten enthält, oder in einer themenbezogenen Strategie im Rahmen des 6. UAP, festgehalten werden. Das Europäische Parlament und der Rat hätten dann Gelegenheit, nach ihrem Ermessen Informationsveranstaltungen oder Anhörungen zu dem Thema zu organisieren.

- Die Einschätzung und die Schlussfolgerungen der Kommission bezüglich der Verwendbarkeit einer Umweltvereinbarung werden öffentlich bekannt gemacht, beispielsweise auf der Internetseite der Kommission, um der breiteren Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich über die geplante Vereinbarung zu informieren und dazu Stellung zu nehmen.
- Nach Prüfung aller eingegangenen Stellungnahmen, insbesondere der des Europäischen Parlaments und des Rates, kann die Kommission beschließen, die Umweltvereinbarung anzuerkennen.
- Jede Empfehlung bezüglich einer Umweltvereinbarung sollte im Amtsblatt veröffentlicht werden. Der Text der Umweltvereinbarung selbst sollte auf der Internetseite der Kommission bekannt gegeben werden.
- Die Kommission wird durch angemessene Überwachung und anhand von Berichten prüfen, ob das angestrebte Umweltziel wirklich erreicht wurde. Die Ergebnisse der Überwachung und die Berichte werden dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet und der Öffentlichkeit elektronisch zugänglich gemacht.
- Die Kommission kann auch in Form einer Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates Regeln für die Überwachung und Berichterstattung vorschlagen, durch die sich beurteilen lässt, ob das Umweltziel erreicht wurde.
- Führt eine Vereinbarung, um die es bei einer Empfehlung oder einem Briefwechsel der Kommission geht, nicht zu den erwarteten Ergebnissen, kann die Kommission von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und eine entsprechende bindende Rechtsvorschrift vorschlagen.

7.2. Umweltvereinbarungen als Instrument der Koregulierung

- Bei der Koregulierung werden die wichtigsten Punkte - insbesondere das Umweltziel und die Überwachungsvorschriften - und gegebenenfalls auch Folgemaßnahmen für den Fall,

dass eine Umweltvereinbarung nicht zu den erwarteten Ergebnissen führt, im Rechtsakt selbst verankert. Bei dessen Abfassung werden die Interessengruppen entsprechend der Mitteilung der Kommission über Mindeststandards für die Konsultation gehört. Der Erlass erfolgt nach dem normalen Mitentscheidungsverfahren. Da der Rechtsakt selbst die Einzelheiten regelt, lassen sich die Verfahrensvorschriften für einzelne Umweltvereinbarungen, die aufgrund des Rechtsakts vorgeschlagen werden, reduzieren.

- Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass sich ein Umweltziel am besten durch Koregulierung erreichen lässt und beruht ihr Vorschlag in den wichtigsten Punkten auf einer bestehenden oder vorgeschlagenen freiwilligen Vereinbarung, die aus ihrer Sicht zufriedenstellend ist, so übernimmt sie diese Punkte in ihren Vorschlag und diskutiert über sie in der Debatte mit den übrigen Institutionen unter Ausnutzung aller Möglichkeiten, über die sie entsprechend ihrer Mitteilung über den Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ verfügt.
- Die Umweltvereinbarung sollte auf der Internetseite der Kommission bekannt gegeben werden. Auch die Überwachungsergebnisse und die entsprechenden Berichte sollten elektronisch zur Verfügung gestellt werden.
- Im Rahmen der Koregulierung kann die Kommission, wie bei Selbstregulierung, außerdem jederzeit von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und geeignete verbindliche Rechtsvorschriften vorschlagen, wenn die Vereinbarung nicht zu den erwarteten Ergebnissen führt.

Diese Verfahren dürften sicherstellen, dass auf Umweltvereinbarungen nur zurückgegriffen wird, wenn sie die bestehenden politischen Instrumente voraussichtlich sinnvoll ergänzen. Gleichzeitig dürften sie gewährleisten, dass die europäischen Institutionen gegebenenfalls in den Prozess einbezogen werden.

8. SCHLUSSFOLGERUNG : NÄCHSTE SCHRITTE

Die Europäische Kommission hat ihre Absicht bekundet, in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen, wozu nicht nur jene gehören, für die sie einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift angekündigt hat, freiwillige Umweltschutzmaßnahmen und Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene fördern.

Sie selbst will Umweltvereinbarungen von Fall zu Fall auf Gemeinschaftsebene selektiv anerkennen und verwenden. Da solche Vereinbarungen nicht in allen Fällen unbedingt das geeignetste Instrument darstellen, wäre es hilfreich, schon jetzt eine begrenzte Zahl von Politikbereichen zu finden, in denen Umweltvereinbarungen einen zusätzlichen Nutzen bieten könnten oder in denen bereits die Absicht verkündet wurde, solche Vereinbarungen vorzulegen. Alles in allem dürften während der verbleibenden Amtszeit dieser Kommission nicht mehr als vier bis sechs Umweltvereinbarungen in Betracht kommen, lässt man die rein spontanen Entscheidungen von Interessenvertretern in Bereichen außer Acht, in denen die Kommission weder eine Rechtsvorschrift vorgeschlagen noch eine entsprechende Absicht bekundet hat:

- Zu den ersten Bereichen würde die **PVC-Strategie** zählen.

- Desgleichen könnten Umweltvereinbarungen als Teil der Folgemaßnahmen des Grünbuchs zur **integrierten Produktpolitik**¹⁷ in Betracht kommen. Wie weit in diesem Bereich Umweltvereinbarungen möglich sind, hängt natürlich vom Ergebnis der laufenden Diskussionen über das Grünbuch ab.
- Weitere Politikbereiche, die für einen sinnvollen Einsatz dieses Instruments in Frage kommen, sind die **Abfallentsorgung** sowie der **Klimawandel**. Die bestehenden Vereinbarungen über eine *Verminderung des CO₂-Ausstoßes* bei Personenkraftwagen könnten durch ähnliche Umweltvereinbarungen für *leichte Nutzfahrzeuge* ergänzt werden. Auch in der Mitteilung „Schaffung eines integrierten europäischen Eisenbahnraums“¹⁸ werden freiwillige Verpflichtungen zur Nachrüstung der in Gebrauch befindlichen Fahrzeuge als mögliche Maßnahme vorgeschlagen, damit auch diese Fahrzeuge die für Neufahrzeuge geltenden Umweltvorschriften erfüllen.

Die Kommission wird auch weiterhin nach Möglichkeiten suchen, die beiden oben beschriebenen Modalitäten durch weitere zu ergänzen.

¹⁷ KOM(2001)68 vom 7. Februar 2001.

¹⁸ KOM(2002)18 vom 23. Januar 2002.