

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Plenarsitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0123/2003

24. April 2003

BERICHT

über Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ (KOM(2002) 412 – 2002/2278(INI))

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik

Berichterstatter: Guido Sacconi

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	5
BEGRÜNDUNG.....	10

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 18. Juli 2002 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament ihre Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans ‘Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds’“ (KOM(2002) 412), die zur Information an den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik überwiesen wurde.

In der Sitzung vom 16. Januar 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts über dieses Thema gemäß Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 der Geschäftsordnung erteilt worden war.

Der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik hatte in seiner Sitzung vom 5. November 2002 Guido Sacconi als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 19. März 2003 und 23. April 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 35 Stimmen bei 11 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Caroline F. Jackson, Vorsitzende; Alexander de Roo, stellvertretender Vorsitzender; Guido Sacconi, stellvertretender Vorsitzender und Berichterstatter; María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Martin Callanan, Carmen Cerdeira Morterero (in Vertretung von Elena Valenciano Martínez-Orozco), Dorette Corbey, Anne Ferreira, Christel Fiebiger (in Vertretung von Pernille Frahm), Marialiese Flemming, Karl-Heinz Florenz, Cristina García-Orcoyen Tormo, Neena Gill (in Vertretung von Rosemarie Müller), Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Jutta D. Haug (in Vertretung von María Sornosa Martínez), Marie Anne Isler Béguin, Hedwig Keppelhoff-Wiechert (in Vertretung von Raffaele Costa), Christa Klauf, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Caroline Lucas (in Vertretung von Hiltrud Breyer), Minerva Melpomeni Malliori, Emilia Franziska Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Fernando Pérez Royo (in Vertretung von Torben Lund), Dagmar Roth-Behrendt, Yvonne Sandberg-Fries, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Bart Staes (in Vertretung von Patricia McKenna), Catherine Stihler, Astrid Thors, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Peder Wachtmeister und Phillip Whitehead.

Der Bericht wurde am 24. April 2003 eingereicht.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ (KOM(2002) 412 – 2002/2278(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans ‚Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds‘“ (KOM(2002) 412 – C5-0622/2002)¹,
- gestützt auf Artikel 174 und 175 des EG-Vertrags,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 17. Juli 1997² zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 3. April 2001³ über das Grünbuch der Kommission zur Umweltproblematik von PVC,
- unter Hinweis auf seine Entschlieung vom 13. Juni 2002⁴ zu der Mitteilung der Kommission „Fußgängerschutz: Selbstverpflichtung der europäischen Automobilindustrie“,
- in Kenntnis des Beschlusses Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das Sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft⁵,
- in Kenntnis des Aktionsplans der Kommission „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ (KOM(2002) 278)⁶,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen der Europäischen Rte von Lissabon, Stockholm, Laeken, Barcelona und Sevilla,
- in Kenntnis der laufenden Verhandlungen zum Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung über die Verbesserung der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften,
- gestützt auf Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik (A5-0123/2003),

A. in der Erwägung, dass die Kommission das Europäische Parlament um einen Beitrag zur

¹ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

² ABl. C 286 vom 22.9.1997, S. 254.

³ ABl. C 21 E vom 24.1.2002, S. 112.

⁴ P5-TAPROV(2002)0323.

⁵ ABl. L 242 vom 10.9.2002, S. 15.

⁶ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Debatte über die Vereinfachung und Verbesserung des Rechtsrahmens und insbesondere über den möglichen Einsatz von freiwilligen Instrumenten zur Erreichung von Umweltzielen gebeten hat,

- B. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber im Bereich Umweltschutz die moralische Verpflichtung hat, sich konstruktiv und mit Ehrgeiz an dieser Debatte zu beteiligen,
- C. in der Erwägung, dass es gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags dem Gesetzgeber vorbehalten ist, die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele auf dem Gebiet Umweltschutz zu treffen, und dass diese Maßnahmen rechtsverbindlich sind,
- D. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 3 Absatz 5 letzter Spiegelstrich des Sechsten Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft freiwillige Verpflichtungen oder Vereinbarungen zur Erreichung klarer Umweltziele einschließlich der Festlegung von Verfahren für den Fall ihrer Nichteinhaltung anzuregen sind,
- E. in der Erwägung, dass die freiwilligen Instrumente für die Akteure des Sektors einen Anreiz für Innovation und Forschung sowie - sofern sie von entsprechenden Förder- bzw. Abschreckungsmaßnahmen begleitet werden - eine Ermunterung zur Erreichung ehrgeiziger Umweltziele und zur Berücksichtigung der Umweltqualität als wichtigen Wettbewerbsparameter darstellen können,
- F. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament die Kommission wiederholt aufgefordert hat, einen Vorschlag für einen Rechtsrahmen für Umweltvereinbarungen vorzulegen¹,
- G. in der Erwägung, dass der Einsatz von freiwilligen Regulierungsinstrumenten (Selbstregulierung und Koregulierung) immer in einem umfassenderen Bezugsrahmen stehen sollte und dass die Kommission daher die Sektoren, die Gegenstand von Umweltvereinbarungen sein könnten, klar angeben und dem Gesetzgeber mitteilen müsste, bevor sie Verhandlungen mit den Akteuren der Sektoren aufnimmt bzw. Vereinbarungen zwischen diesen anerkennt,
- H. in der Erwägung, dass die Anwendungskriterien, die Kontrollmechanismen und die möglichen Sanktionen für den Fall, dass die vereinbarten Ziele nicht oder nicht ausreichend erreicht wurden, genau festgelegt werden müssen, um die Transparenz und die Wirksamkeit der freiwilligen Instrumente zu gewährleisten,
- I. in der Erwägung, dass bestehende Umweltvereinbarungen in einem bestimmten Sektor keinesfalls verhindern dürfen, dass der Gesetzgeber denselben Sektor durch einen verbindlichen Rechtsakt regelt,
- J. in der Erwägung, dass bereits jetzt einige Sektoren festgelegt werden sollten, in denen die

¹ Entschließung vom 3. April 2001 über das Grünbuch der Kommission zur Umweltproblematik von PVC (ABl. C 21 E vom 24.1.2002, S. 112); Entschließung vom 17. Juli 1997 zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen (ABl. C 286 vom 22.9.1997, S. 254); Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik vom 19. Februar 2002 zu der Mitteilung der Kommission „Fußgängerschutz: Selbstverpflichtung der europäischen Automobilindustrie“.

freiwilligen Instrumente sinnvoll erprobt werden könnten, um einige der Umweltziele der Kommission zu erreichen,

1. begrüßt die Initiative der Kommission zur Vorlage der Bedingungen für den Rahmen und die Erprobung von Umweltvereinbarungen auf gemeinschaftlicher Ebene, bedauert jedoch, dass dies in Form einer unverbindlichen Mitteilung erfolgt ist und nicht in Form eines allgemeinen Rechtsrahmens für Umweltvereinbarungen, wie das Europäische Parlament wiederholt gefordert hatte;
2. bekräftigt, dass der Einsatz von herkömmlichen legislativen Instrumenten weiterhin den normalen Weg zur Erreichung der in den Verträgen festgelegten Ziele der Umweltpolitik darstellen muss;
3. ist der Auffassung, dass der Einsatz von Umweltvereinbarungen eine sinnvolle Ergänzung zu legislativen Maßnahmen sein kann, sofern sie Verbesserungen mit sich bringen, deren Reichweite über die herkömmlicher legislativer Instrumente hinausgeht;
4. betont, dass Industrieanlagen nicht mehr die Hauptverursacher der Umweltverschmutzung sind, die vielmehr durch vielfältige Wirtschaftstätigkeiten sowie das Verhalten der Verbraucher bedingt ist; ist der Auffassung, dass dadurch die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung durch Anordnungen und Kontrollen eingeschränkt sind;
5. billigt den Ansatz der Kommission im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen zwei Modellen von Umweltvereinbarungen (Selbstregulierung und Koregulierung), fordert die Kommission jedoch auf, klare Kriterien für die Entscheidung zwischen diesen beiden Instrumenten festzulegen;
6. spricht sich für den Fall, dass Umweltvereinbarungen ergänzend zu Legislativmaßnahmen gewählt werden, zu Gunsten der Ko-Regulierung aus, da dies dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Beteiligung an der Festlegung der Ziele ermöglichen und offene und transparente Verfahren bei der Konsultation von Unternehmen und Verbrauchern gewährleisten würde¹;
7. ist der Auffassung, dass die Ergebnisse freiwilliger Vereinbarungen auf Initiative der Beteiligten, die beschlossen haben, sich in Bereichen, in denen die Kommission weder Rechtsvorschriften vorgeschlagen hat noch die Absicht geäußert hat, dies zu tun, zur Erreichung eines Umweltziels gemäß Artikel 174 des Vertrags zu verpflichten, systematisch genau überwacht werden sollten, damit die in der jeweiligen Angelegenheit gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden können;
8. fordert die Kommission auf, in ihren horizontalen und vertikalen Programmen die Ziele, die mit Umweltvereinbarungen verfolgt werden könnten, sowie die Sektoren, die betroffen sein könnten, klar im Vorhinein festzulegen und den Gesetzgeber darüber zu unterrichten, bevor Verhandlungen mit den Akteuren des Sektors aufgenommen werden bzw. eine Vereinbarung zwischen diesen anerkannt wird;

¹ Entschließung des EP vom 13. März 2003 zu der Mitteilung der Kommission „Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006“

9. fordert, dass die Kommission keine Umweltvereinbarungen (zur Selbstregulierung oder Koregulierung) schließt bzw. anerkennt, wenn sich der Gesetzgeber gegen deren Abschluss ausspricht;
10. unterstreicht, dass unbedingt eine Reihe von unerlässlichen Voraussetzungen für den Abschluss einer Umweltvereinbarung festgelegt werden müssen, die unabhängig vom jeweiligen Sektor gelten, für den die Vereinbarung getroffen werden soll, und schlägt zu diesem Zweck Folgendes vor:
 - a) Folgenabschätzung: die Entscheidung, eher ein freiwilliges Instrument einzusetzen als einen Rechtsakt, muss auf einer vergleichenden Analyse der möglichen Auswirkungen der beiden Instrumente unter den Gesichtspunkten Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Verwaltungskosten beruhen;
 - b) Festlegung der Ziele: alle freiwilligen Instrumente müssen klare, quantifizierbare und messbare Ziele umfassen sowie eine Frist, innerhalb derer diese Ziele erreicht werden müssen; sofern möglich und in jedem Fall bei langfristigen Vereinbarungen sind Zwischenziele mit den entsprechenden Fristen anzugeben;
 - c) Repräsentativität: der Einsatz von freiwilligen Instrumenten setzt voraus, dass sich die große Mehrheit der Akteure des Sektors daran beteiligt und zur Einhaltung der Vereinbarung verpflichtet, damit die Gefahr von „Trittbrettfahrern“ ausgeschlossen werden kann;
 - d) Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft: alle Beteiligten müssen über den beabsichtigten Einsatz von freiwilligen Instrumenten informiert werden und die Möglichkeit haben, während aller Verfahrensschritte dazu Stellung zu nehmen; die Betroffenen müssen ferner über den Abschluss einer Vereinbarung und die Ergebnisse der entsprechenden Überwachung unterrichtet werden; zu diesem Zwecke sind alle Informationen im Zusammenhang mit der Vereinbarung und ihrer Überwachung über Internet bereitzustellen und eventuell auch in Papierform zu verteilen;
 - e) Kontroll-, Bewertungs- und Sanktionsmechanismen: die Kontroll- und Bewertungsmechanismen sowie mögliche Sanktionen bei einem Scheitern der Vereinbarung müssen genau festgelegt werden; das Erreichen der festgelegten Ziele und gegebenenfalls der Zwischenziele muss regelmäßig beispielsweise über ein System von „Umweltgutachtern“ geprüft werden; die Kommission muss das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig über die Durchführung der Vereinbarung unterrichten; wenn die erzielten Ergebnisse nicht den vereinbarten Zielen entsprechen, kann der Gesetzgeber die Kommission auffordern, einen Legislativvorschlag vorzulegen, der die Umweltvereinbarung ersetzt oder ergänzt;
11. vertritt die Ansicht, dass im Fall der Koregulierung diese Voraussetzungen in der Rechtsgrundlage klar angeführt werden müssen; bei der Selbstregulierung müssen diese Voraussetzungen in einer eigenen Mitteilung der Kommission genannt und in der Folge in die Empfehlung der Kommission bzw. in den Briefwechsel übernommen werden;
12. billigt den Ansatz, dass Fall für Fall zu prüfen ist, in welchen Sektoren freiwillige Instrumente eingesetzt werden sollen, und nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Erprobung von freiwilligen Instrumenten in den Sektoren PVC, integrierte Produktpolitik, Abfallentsorgung und Klimawandel ergänzend zu Legislativvorschlägen insbesondere im Rahmen ihrer künftigen thematischen Strategien einleiten will;

13. schlägt vor, diese Liste um die Sektoren zu erweitern, die in dem auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg gebilligten „Aktionsplan“ festgelegt wurden, insbesondere im Hinblick auf die neuen nachhaltigen Produktions- und Konsummodelle;
14. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

VORBEMERKUNG

Gemäß dem Mandat des Europäischen Rates von Lissabon, das in Stockholm, Laeken und Barcelona bekräftigt wurde, hat die Kommission im Juli 2002 einen Aktionsplan „für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des Regelungsrahmens“ angenommen. In der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass es möglich ist, Alternativen zur Rechtsetzung sinnvoll zu nutzen, ohne die Bestimmungen des Vertrags zu unterlaufen oder die Vorrechte des Gesetzgebers zu untergraben. Gemäß dem Aktionsplan zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds hat die Kommission die Mitteilung über Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene vorgelegt, die Gegenstand dieses Berichts ist.

Bereits 1996 gab die Kommission eine Mitteilung über Umweltvereinbarungen - als strategische Instrumente zur Ergänzung rechtsetzender Maßnahmen - heraus, in der jedoch der Abschluss von Vereinbarungen auf gemeinschaftlicher Ebene nicht vorrangig behandelt wurde. In der Mitteilung von 1996 gab die Kommission diesen Vereinbarungen eine unverbindliche Form und erachtete sie als Instrumente zur Förderung einer positiven Haltung der Industrie und zum Ansporn für eine Umweltaktion, die nach einer aufmerksamen Prüfung durch die Kommission von Fall zu Fall genutzt werden konnten.

In der neuen Mitteilung sieht die Kommission den Einsatz verschiedener Instrumente vor, um die legislative Arbeit und die Rechtsvorschriften selbst zu vereinfachen. Sie schlägt insbesondere den Einsatz zweier Modelle von freiwilligen Vereinbarungen im Umweltbereich vor: die Selbstregulierung und die Koregulierung.

Unter Selbstregulierung versteht man freiwillige Vereinbarungen der Akteure, die diese aus eigener Initiative eingehen, um ihre Tätigkeit zu regeln. Diese Art von freiwilligen Vereinbarungen setzt keinen Einsatz von Rechtsakten voraus. Die freiwilligen Vereinbarungen, die im Rahmen eines formalen und verbindlichen Rechtsaktes geschlossen werden, zählen hingegen zur Kategorie der Koregulierung.

Nach Auffassung des Berichterstatters hat sich die Kommission zwar bemüht, der bisherigen Debatte zu diesem Thema und den Stellungnahmen des Parlaments¹ Rechnung zu tragen, es sind jedoch noch viele Aspekte zu klären und zu präzisieren, insbesondere in den Bereichen Transparenz, Kontrollmöglichkeiten und effektive Integration mit den Rechtsvorschriften - die weiterhin das vorrangige Mittel zur Festlegung der Umweltmaßnahmen der EU sein werden -, bevor die von der Kommission genannten Instrumente genutzt werden können.

Zu diesem Zweck werden fünf Hauptpunkte oder - genauer gesagt - fünf verbindliche Voraussetzungen formuliert, die im Voraus gewährleistet sein müssen.

1. Freiwillige Vereinbarungen als Instrumente zur Ergänzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften

Der EG-Vertrag enthält keine speziellen Bestimmungen über Umweltvereinbarungen. Daher

¹ Entschließung zu Umweltvereinbarungen (ABl. C 286 vom 22.9.1997, S. 254)

Entschließung zur Umweltproblematik von PVC (ABl. C 21 E vom 24.1.2002, S. 112)

Entschließung zum Fußgängerschutz (P5-TAPROV(2002)0323)

müssen solche Vereinbarungen im Einklang mit sämtlichen Bestimmungen des EG-Vertrags sowie mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft stehen. Laut Artikel 175 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 Rates und des Europäischen Parlaments und werden nach dem Verfahren der Mitbestimmung gefasst.

Das Gerüst der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ist und bleibt die Rechtsetzung, die nur in einigen Sonderfällen durch freiwillige Vereinbarungen ergänzt werden kann. Freiwillige Vereinbarungen sollten daher als strategische Instrumente zur Ergänzung der legislativen Maßnahmen betrachtet werden, die nur dann genutzt werden, wenn Verbesserungen im Umweltbereich vorhersehbar sind, die in ihrer Reichweite über die herkömmlicher legislativer Instrumente hinausgehen. Der zusätzliche Nutzen in Form eines hohen Umweltschutzes muss von allen Institutionen, die an der Rechtsetzung beteiligt sind, formell anerkannt werden.

Die freiwilligen Vereinbarungen müssten als dynamische und flexible Instrumente zur Ergänzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften hauptsächlich jenen Sektoren der Industrie offen stehen, die bereit sind, künftige Rechtsvorschriften schon im Voraus zu erfüllen und über die geltenden Umweltvorschriften hinauszugehen. Diese Instrumente dürften für die Industrie einen Anreiz für Innovation und Forschung und eine Ermunterung darstellen, damit diese innovative Verhaltensweisen an den Tag legt und so ehrgeizige und vom Gesetzgeber rigoros festgelegte Umweltziele erreichen kann.

Leider gibt es jedoch im Zusammenhang mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Union eine Grenze, die bislang eine ernsthafte Harmonisierung der Steuerpolitiken und insbesondere die Annahme eines modernen Systems von Anreiz- und Abschreckungsmaßnahmen verhindert hat, die die besten Verfahren, die verstärkte Entwicklung von Umwelttechnologien, die Sensibilisierung für unternehmerische Verantwortung und letztendlich die Einführung des Kriteriums „Umweltqualität“ als wichtigsten Wettbewerbsparameter fördern könnten.

2. Vorherige Festlegung der Sektoren, in denen freiwillige Vereinbarungen möglich sind

Die Nutzung neuer Regulierungsinstrumente (sowohl Selbstregulierungs- als auch Koregulierungsvereinbarungen) müsste auf der Grundlage eines gemeinsamen Bezugsrahmens erfolgen, wobei bereits im Vorlauf die Absicht manifestiert wird, in dem betreffenden Sektor freiwillige Vereinbarungen zu nutzen.

Wie im VI. Umweltaktionsprogramm vorgesehen, in dem bei den strategischen Ansätzen zur Erreichung der Umweltziele ausdrücklich auf freiwillige Vereinbarungen Bezug genommen wird, müsste der ausdrückliche Wille, auf eine freiwillige Vereinbarung zurückzugreifen, in den jährlichen Programmen der Kommission oder in wichtigen Dokumenten wie Weißbüchern oder thematischen Strategien festgehalten werden. Tatsächlich nimmt die Kommission in Absatz 7 Punkt 1 der Mitteilung auf eine derartige Möglichkeit Bezug. Es bleibt jedoch nur eine Möglichkeit und stellt keinerlei Verpflichtung dar, abgesehen davon, dass überhaupt nicht klar ist, dass dies im Vorhinein geschehen muss.

Wird diese vorherige Prüfung kodifiziert und verbindlich festgelegt, dann wird es jedoch dem Parlament und dem Rat sowie allen Beteiligten ermöglicht, zur Angemessenheit dieser

Möglichkeit Stellung zu nehmen, und gegebenenfalls die Kommission zu ermächtigen, eine Vereinbarung auszuhandeln. Und dies ist auch wegen der im vorhergehenden Punkt genannten rechtlichen Begründung unerlässlich.

3. Bedingungen für die Anwendbarkeit von freiwilligen Vereinbarungen

Der Berichterstatter stimmt der Analyse der Kommission in Hinblick auf die notwendige Beurteilung für den korrekten Einsatz von Umweltvereinbarungen voll und ganz zu und ist der Auffassung, dass es zur Gewährleistung von Transparenz und Wirksamkeit der freiwilligen Instrumente notwendig ist, nach Festlegung der Leitlinien für eine effiziente Anwendung der Umweltvereinbarungen die Bedingungen für die Anwendbarkeit festzulegen sowie die Durchführungsmodalitäten zu überprüfen.

3.1. Die Folgenabschätzung

Die freiwilligen Vereinbarungen könnten ein nützliches Instrument sein, um unter anderem in jenen Bereichen Umweltprobleme zu lösen, in denen eine Rechtsvorschrift weniger angemessen und flexibel ist. Diese Analyse in Bezug auf den europäischen Mehrwert muss auf dem Einsatz der integrierten Methode der Folgenabschätzung basieren, wie im Aktionsplan zur Verbesserung des Regelungsumfelds festgelegt ist². Die Folgenabschätzung soll sicherstellen, dass die Entscheidung für die Nutzung eines freiwilligen Instruments auf einer korrekten Analyse der möglichen Auswirkungen auf die Gesellschaft beruht³. Insbesondere müssen die Vereinbarungen im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit nicht nur im Umweltbereich, sondern auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sowie unter Berücksichtigung der vergleichenden Verwaltungskosten der Gemeinschaftsorgane bewertet werden.

3.2. Festlegung der Ziele

Wie bereits erwähnt, müssen mit den freiwilligen Instrumenten die Ziele der Umweltpolitik erreicht werden. Diese Ziele, seien sie nun in einem legislativen Bezugsrahmen festgelegt oder in einer Empfehlung der Kommission erwähnt, müssen in jedem Fall in Verpflichtungen der Parteien resultieren sowie quantifiziert und nach Etappen unterteilt werden, wenn die Vereinbarung für längere Zeit gilt.

Ausgehend von Indikatoren lässt sich dann klar und zuverlässig beurteilen, inwieweit mit der Vereinbarung die Zwischenziele und endgültigen Ziele erreicht wurden. Es ist jedoch auch festzulegen, in welcher Phase und unter welchen Umständen die Behörden Initiativen auf legislativer Ebene zur Ergänzung von oder als Ersatz für eine Vereinbarung ergreifen wollen.

3.3. Repräsentativität der Vereinbarungen

Ein weiteres wichtiges Beurteilungskriterium ist die bedingungslose Verpflichtung aller Beteiligten zur Einhaltung der in den Vereinbarungen festgelegten Ziele. Die Vereinbarungen müssen den Sektor, auf den sie sich beziehen, umfassend abdecken, und die Akteure müssen

² KOM(2002) 278. Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht

³ Frau Jackson, MdEP, stellt in ihrer Stellungnahme zu der Mitteilung „Verbesserung des Regelungsumfelds“ Folgendes fest: „Der Gedanke, in der Kommission ein eigenes Referat für die Folgenabschätzung von Rechtsvorschriften nach dem Vorbild des „US President Office of Management and Budgets“ (Präsidialbüro für Management und Haushalt des amerikanischen Präsidenten) muss deshalb nachdrücklich unterstützt werden. Ein derartiges Referat wäre mit den wichtigsten Vorschlägen befasst, wogegen Angelegenheiten von minderer Bedeutung den einzelnen Generaldirektionen zugewiesen würden“.

eine große Mehrheit des betroffenen Sektors vertreten. Daher wird vom Einsatz der freiwilligen Instrumente abgeraten, wenn die betroffenen Sektoren kaum vertreten sind oder so genannte „Trittbrettfahrer“ unverdiente Vorteile aus einer Nichtbeteiligung an der Vereinbarung ziehen.

3.4. Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft:

Um die Transparenz der Verfahren und die umfassende Beteiligung der betroffenen Bürger zu gewährleisten, müssen die Unternehmen des Sektors, Umweltgruppen und die lokalen Behörden über die geplante Vereinbarung unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, dazu Stellung zu nehmen. Ihre Bemerkungen müssen sowohl bei der Aushandlung der Vereinbarung als in der Endphase angemessen berücksichtigt werden⁴. Ferner sollten die Betroffenen durch die Veröffentlichung der Zwischen- und Endberichte zur Überwachung über die Ergebnisse der Vereinbarung informiert werden. Zur Information der Öffentlichkeit wird die Verwendung von Internet angeregt, ohne dabei jedoch die Möglichkeit zu vernachlässigen, Informationen über die herkömmlichen Medien zu verbreiten.

3.5. Kontroll-, Bewertungs- und Sanktionsmechanismen

Wie bereits erwähnt, müssen die Ziele der Vereinbarung - seien sie in einem legislativen Bezugsrahmen festgelegt oder in einer Empfehlung der Kommission erwähnt - in jedem Fall letztendlich für die Parteien eine Verpflichtung darstellen. Werden die festgelegten Ziele nicht eingehalten oder erreicht, so werden automatisch in Ergänzung zur oder als Ersatz für die Vereinbarung die legislativen Mechanismen genutzt.

Im Bereich der Vereinbarungen zur Koregulierung muss die Rahmenbestimmung zur Festlegung der Ziele auch Bestimmungen über die Kontrollmechanismen umfassen. Bei der Selbstregulierung sind die Kontrollbestimmungen entweder in der Empfehlung der Kommission oder im Briefwechsel mit den betroffenen Sektoren enthalten.

Der Berichterstatter unterstützt den Vorschlag der Kommission, ein System von „Umweltgutachtern“ einzuführen, wie bereits in der EMAS-Verordnung vorgesehen ist. Die Institutionen wachen in jedem Fall darüber, dass die Kontrollstellen völlig unabhängig und unparteiisch handeln. Auf der Grundlage der in der Kontrollphase erarbeiteten Ergebnisse beschließen das Parlament und der Rat die Verlängerung der Vereinbarung - sofern die erzielten Ergebnisse voll mit den vereinbarten Zielen in Einklang stehen -, oder die Anwendung von Sanktionen, falls die Ziele nicht erreicht wurden.

4. Koregulierung: der Einsatz des Legislativverfahrens bei der Festlegung von Zielen, Durchführung und Kontrollmechanismen

Der Berichterstatter begrüßt zwar das Verfahren zur Verbesserung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen Regelungsrahmens uneingeschränkt, räumt jedoch ein, dass die europäischen Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Herausforderungen der bevorstehenden Erweiterung sowie die jeweiligen besonderen lokalen Gegebenheiten zum Nutzen der Bürger angepasst werden müssen. Damit soll die Rolle der gemeinschaftlichen Institutionen durchaus nicht unterminiert oder die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft dereguliert bzw.

⁴ Aus Kapitel 6 Punkt iv der Mitteilung (S. 12) geht nicht eindeutig hervor, ob die Betroffenen an der Aushandlung von freiwilligen Vereinbarungen beteiligt werden. Dies ist jedoch in der Mitteilung von 1996 über freiwillige Vereinbarungen anerkannt worden.

eingeschränkt werden; ganz im Gegenteil: angestrebt wird vielmehr die Erhaltung der Rechtssicherheit auf dem Gebiet der Union durch eine stärkere Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure und eine größere Dynamik. Die Entscheidung für andere Instrumente als Rechtsvorschriften muss daher im Hinblick auf eine Vereinfachung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften getroffen werden, die wiederum deren bessere Anwendung durch die Mitgliedstaaten und die Beteiligten ermöglicht.

Die Nutzung des dynamischen und flexiblen Instruments der Vereinbarungen über eine Koregulierung schmälert die typischen rechtlichen Garantien des legislativen Ansatzes keineswegs. In diesem Bereich nehmen nämlich das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission im Mitentscheidungsverfahren eine Rahmenrichtlinie an, mit der ein bestimmtes klares, transparentes und erreichbares Umweltziel festgelegt wird. Ferner werden in der Rahmenrichtlinie die Termine für die Erreichung des Ziels sowie die Zwischenschritte genannt; sie enthält auch Bestimmungen über die Methoden zur Kontrolle der Durchführung und mögliche Sanktionen bei Verstößen. Schließlich sieht sie explizit den Rückgriff auf legislative Lösungen vor (Call-back-Mechanismus), wenn es den Akteuren des Sektors nicht gelungen ist, die vorgeschriebenen Ziele durch freiwillige Verpflichtungen in der festgelegten Frist zu erreichen.

5. Selbstregulierung

Im Rahmen des Selbstregulierungsverfahrens ist die Nutzung des freiwilligen Instruments durch die Akteure nicht an die Annahme eines Rechtsakts gebunden (unter Beibehaltung der Bestimmungen in Punkt 2 dieser Begründung). In diesem Fall ergreifen die Betroffenen selbst die Initiative zur Selbstregulierung. Die Rolle der Kommission besteht darin, eine Umweltvereinbarung entweder durch eine Empfehlung anzuregen oder zu unterstützen oder durch einen Briefwechsel mit den Vertretern des jeweiligen Wirtschaftszweigs anzuerkennen.

Auch in diesem Fall darf jedoch die Kontrollbefugnis des Parlaments und des Rates in Bezug auf die erzielten Ergebnisse und die Möglichkeit, zu jedwedem Zeitpunkt auf die typischen Legislativinstrumente zurückzugreifen, nicht angetastet werden. Genauer gesagt, das Parlament und der Rat müssen - nicht „können“ (vgl. Abschnitt 4.1.2.) - durch eine mit einer Empfehlung der Kommission verknüpfte Überwachungsentscheidung an der Überwachung der Umweltvereinbarung beteiligt werden.

Schlussfolgerungen

Der Berichterstatter billigt den Ansatz der Kommission, dass im Vorhinein und Fall für Fall zu prüfen ist, in welchen Sektoren freiwillige Vereinbarungen eingesetzt werden sollen, sowie die Entscheidung als Prüfstand für die Sektoren PVC, integrierte Produktpolitik, Abfallentsorgung und Klimawandel Koregulierungsvereinbarungen abzuschließen.

Der Berichterstatter hofft, dass dieser indikativen Aufzählung von Sektoren noch die Sektoren hinzugefügt werden, die in dem vom letztjährigen Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg gebilligten „Aktionsplan“ festgelegt wurden. Die mit dem Aktionsplan angestrebten Ziele könnten auch durch Multilateralismus und Partnerschaftlichkeit in einem Umfeld der umfassenden Einbeziehung aller Sektoren und Institutionen in Kooperations- und Nachhaltigkeitsprojekte erreicht werden.

