

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen
KOM(96) 561 endg.; Ratsdok. 12457/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 8. Januar 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 2. Dezember 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 337/92 = AE-Nr. 921371,
Drucksache 1073/94 = AE-Nr. 943957,
Drucksache 130/96 = AE-Nr. 960547 und
Drucksache 199/96 = AE-Nr. 961028.

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Zusammenfassung

- I. Einleitung**
 - II. Inhalt und Ziele der Mitteilung**
 - III. Allgemeine Erwägungen zu Umweltvereinbarungen als strategisches Instrument**
 - IV. Allgemeine Leitlinien für die Anwendung von Umweltvereinbarungen**
 - V. Umweltvereinbarungen zur Durchführung bestimmter Vorschriften von Gemeinschaftsrichtlinien**
 - VI. Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene**
 - VII. Schlußfolgerungen**
- Anhang: Überblick über die Erfahrungen der einzelnen Länder**

Zusammenfassung

Nach mehr als zwanzig Jahren der Umweltgesetzgebung durch die Gemeinschaft ist der grundlegende Regelungsrahmen errichtet. Diesen "acquis communautaire" vollständig anzuwenden ist ein Schwerpunkt gemeinschaftlichen Handelns für eine dauerhafte Entwicklung. Die Ergänzung von Rechtsetzung durch andere Politikinstrumente ist ebenfalls ein wichtiges Ziel des Fünften Umweltaktionsprogramms.

Die Förderung von Vereinbarungen mit der Industrie ist Teil dieser Bemühungen zur Erweiterung der Politikinstrumente. Die vorliegende Initiative fügt sich daher in die Strategie des Fünften Aktionsprogramms ein, die erst kürzlich von der Kommission in ihrer Überprüfung des Programms bestätigt wurde.

Vereinbarungen mit der Industrie sind ein vielseitiges Instrument, das auf regionaler oder nationaler wie auch auf internationaler und auf Gemeinschaftsebene eingesetzt werden kann. Bislang wurden eher unverbindliche, freiwillige Vereinbarungen getroffen wurden. In jüngster Zeit wählen manche Mitgliedstaaten allerdings einen mehr formalisierten und verbindlichen Ansatz.

Umweltvereinbarungen können wirksame Umweltmaßnahmen im Vorgriff auf Rechtsetzung bewirken und damit die gesetzliche und administrative Vorgabendichte verringern. Deshalb steht die vorliegende Initiative in enger Verbindung zu den Bemühungen der Kommission, das Gemeinschaftsrecht zu vereinfachen und seine Qualität zu verbessern. Vereinbarungen können Gesetzgebung ergänzen und als Mittel der Durchführung von Umweltvorgaben dienen. In verbindlicher Form sind sie angemessen, um allgemeine, in Gemeinschaftsrichtlinien festgelegte Ziele, wie zum Beispiel Minderungsprogramme, zu erreichen. Auf Gemeinschaftsebene ermöglichen sie es der Kommission, Umweltschutz voranzubringen ohne auf traditionelle Regulierungsmaßnahmen zurückzugreifen.

Umweltvereinbarungen haben im wesentlichen drei Vorteile: Sie können eine fortschrittsorientierte Haltung der Industrie fördern, sie erlauben kostenwirksame, maßgeschneiderte Lösungen und sie führen zu einer rascheren Verwirklichung der Ziele. Um ihren Einsatz anzuregen, stellt die vorliegende Mitteilung allgemeine Leitlinien auf. Diese Leitlinien sollen die Transparenz von Vereinbarungen sicherstellen, da dies entscheidend für ihre Wirksamkeit ist. Diese Mitteilung schlägt deshalb die vorherige Abstimmung mit beteiligten Kreisen, verbindliche Form, quantifizierte, abgestufte Ziele, die Überwachung der erzielten Ergebnisse, sowie die Veröffentlichung sowohl der Vereinbarung selbst als auch der Ergebnisse vor. Diese Kriterien sollen es ermöglichen, die Abmachung lediglich unbestimmter Ziele und Intransparenz zu vermeiden.

Eine Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet, um einen klaren Rahmen für den Einsatz von Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Gemeinschaftsrichtlinien aufzustellen.

I. Einleitung

1. Um die Umweltpolitik wirksamer zu gestalten, hat sich die Kommission seit der Ausarbeitung des Fünften Aktionsprogrammes im Jahre 1992¹ für eine Erweiterung der zur Verfügung stehenden strategischen Instrumente eingesetzt. Der Grund für diese Neuausrichtung ist die Tatsache, daß der grundlegende Regelungsrahmen nach mehr als zwanzigjähriger Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes nunmehr errichtet ist. Rechtliche Maßnahmen allein ändern jedoch die gegenwärtigen Tendenzen und Praktiken nicht hinreichend, um eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung herbeizuführen.

Aus diesem Grund wird im Fünften Aktionsprogramm ein neuer Ansatz für die Zusammenarbeit mit der Industrie angeregt:

"Während frühere Umweltschutzmaßnahmen darauf beruhten, bestimmte Verhaltens- oder Verfahrensweisen zu verbieten, verfolgt das neue Konzept das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten. Dieses Prinzip spiegelt die Erkenntnis wider, die sich in der Wirtschaft und Industrie immer mehr durchsetzt, wonach die Industrie nicht nur einen wesentlichen Anteil am (Umwelt-)Problem hat, sondern auch ein Teil der Lösung dieses Problems sein muß. Mit dem neuen Konzept werden insbesondere der Dialog mit der Industrie verstärkt sowie - unter bestimmten Voraussetzungen - freiwillige Vereinbarungen und andere Formen der Selbstkontrolle unterstützt werden."

2. Der Rat hat die Notwendigkeit einer Erweiterung der Palette der verfügbaren Instrumente und der Beteiligung der ganzen Gesellschaft im Sinne einer geteilten Verantwortung anerkannt². Die Erweiterung der Instrumentenpalette hat sich jedoch als schwieriger als erwartet erwiesen. Bei der Überarbeitung des Fünften Aktionsprogrammes regte die Kommission deshalb an, diesen Punkt zu den fünf Hauptprioritäten zu zählen³. Zu diesem Zweck ist Umweltabgaben, der Förderung einer Steuerreform, dem Konzept der Umwelthaftung und freiwilligen Vereinbarungen besondere Beachtung zu schenken. Die Dienststellen der Kommission arbeiten zur Zeit den Entwurf einer Mitteilung über die in den Mitgliedstaaten erhobenen Umweltabgaben aus, der die Einführung solcher Abgaben erleichtern soll, indem Möglichkeiten und Grenzen ihrer Einführung dargestellt werden. Die Kommission beabsichtigt ferner, die öffentliche Diskussion über die bessere Durchführung und Durchsetzung von Umweltvorschriften mit Hilfe einer Mitteilung an das Parlament und den Rat zu fördern.

¹ KOM(92) 23 vom 03.04.1992, Punkt 31.

² Entschließung 93/C/138/0 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 01.02.1993, ABI. Nr. C 138 vom 17.05.1993, S. 1.

³ Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", ABI. Nr. 140 vom 11.05.96, S. 5.

3. Ein verstärkter Einsatz von marktorientierten und den Marktmechanismen besser angepaßten Instrumenten bildet für die Wirtschaftsbeteiligten Wegweiser und trägt damit dazu bei, Regulierungen und bürokratische Eingriffe abzubauen⁴. Vereinbarungen mit der Industrie ermöglichen, insbesondere wenn sie auf Gemeinschaftsebene abgeschlossen werden, den Verzicht auf ordnungsrechtliche Eingriffe, indem sie die Industrie dazu veranlassen, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, bevor sie gesetzlich dazu gezwungen werden. Oftmals sind sie auch ein Mittel zur kostenwirksamen Durchführung von in Richtlinien der Gemeinschaft festgelegten ordnungsrechtlichen Zielen. Vereinbarungen können ferner dazu beitragen, den Detaillierungsgrad der Rechtsvorschriften herabzusetzen. Die Angemessenheit von Vereinbarungen unter den jeweiligen Umständen ist in jedem Fall einzeln zu prüfen.

Praktisch alle Mitgliedstaaten haben Vereinbarungen mit der Industrie abgeschlossen, doch sind Ausmaß und Formen dieser Vereinbarungen sehr unterschiedlich.

II. Inhalt und Ziele der Mitteilung

4. Diese Mitteilung hat Umweltvereinbarungen zum Gegenstand, die als Instrument zur Durchführung von Umweltpolitik in der Gemeinschaft eingesetzt werden. Umweltvereinbarungen im Sinne dieser Mitteilung sind Vereinbarungen zwischen der Industrie und den Behörden zum Zwecke des Umweltschutzes. Solche Vereinbarungen können rechtlich verbindlich für alle Parteien sein. Sie können auch die Form einseitiger, von den Behörden anerkannter Verpflichtungserklärungen der Industrie annehmen.

Ausgehend von der derzeitigen Situation werden in dieser Mitteilung

- Leitlinien für den wirksamen Einsatz von Umweltvereinbarungen aufgestellt,
 - die Bedingungen dargestellt, unter denen Umweltvereinbarungen für die Durchführung von einzelnen Bestimmungen von Gemeinschaftsrichtlinien verwendet werden können und
 - die Möglichkeiten der Verwendung von Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene dargelegt.
5. Allgemeines Ziel dieser Mitteilung ist die Förderung und Erleichterung der Anwendung wirksamer und annehmbarer Umweltvereinbarungen. Diese Initiative ist als Element einer umfassenderen Strategie für freiwillige Verpflichtungen zu verstehen, deren Grundsätze, Begründung und Ziele im Fünften Aktionsprogramm festgelegt sind. Umweltvereinbarungen gehören zum Arsenal der für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung vorgesehenen strategischen Instrumente (siehe Kapitel III).

Außerdem müssen Vereinbarungen, um Erfolgchancen zu haben, in bezug auf Umwelt- wie auch Kosten-Wirksamkeit besonders sorgfältig abgefaßt sein. Zu

⁴ Mitteilung der Kommission über Wirtschaftswachstum und Umwelt, KOM(94) 465 vom 03.11.1994.

diesem Zweck sollten Kriterien angenommen werden, mit denen Transparenz, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit gewährleistet werden können. Am wichtigsten sind in dieser Hinsicht die Festsetzung quantifizierter Ziele, ein stufenweises Vorgehen mit Zwischenzielen, die Veröffentlichung der Vereinbarung, die Überwachung der Ergebnisse und die diesbezügliche Berichterstattung. Die hinsichtlich der Wirksamkeit und Glaubhaftigkeit relevantesten Kriterien sind in dieser Mitteilung festgelegt (siehe Kapitel IV). Die Beachtung dieser Kriterien sollte auch die Entstehung eines Flickwerkes aus verschiedenen Formen und Ansätzen verhindern, weil andernfalls das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht gefährdet sein könnte.

Das dritte Ziel der Mitteilung besteht in der Klärung spezifischer Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung einzelner Bestimmungen von Gemeinschaftsrichtlinien (siehe Kapitel V) und der Anwendung von Vereinbarungen auf europäischer Ebene (siehe Kapitel VI).

6. Rechtsvorschriften bilden weiterhin das notwendige Rückgrat der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, doch bedürfen sie einer Ergänzung durch marktorientierte Instrumente und freiwillige Vereinbarungen. In dieser Hinsicht stellen die Umweltvereinbarungen eher ein Mittel der Durchführung als ein Mittel zur Reduzierung von Regelungen dar. Die Kommission bemüht sich, die Vorschriften der Gemeinschaft zu vereinfachen und ihre Qualität zu verbessern. Dies kommt in der Beauftragung einer Gruppe unabhängiger Sachverständiger zum Ausdruck, über die Vereinfachung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu berichten⁵. Die Kommission selbst hat ihren Ansatz hinsichtlich der Vereinfachung in ihrem Bericht an den Europäischen Rat in Madrid 1995 mit dem Titel "Eine bessere Rechtsetzung"⁶ und in ihrem Zwischenbericht an den Europäischen Rat vom Juni 1996 in Florenz über die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips⁷ dargelegt.

III. Allgemeine Erwägungen über Umweltvereinbarungen als strategisches Instrument

Vorteile und kritische Fragen

Das zunehmende Interesse der Umweltpolitik an Vereinbarungen und ihre zunehmende Anwendung sind auf das Anerkenntnis zurückzuführen, daß eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung Taten erfordert und nicht bloß Reaktionen der beteiligten Industriezweige. Im folgenden sind die potentiellen Vorteile freiwilliger Maßnahmen dargelegt.

Förderung einer fortschrittsorientierten Haltung der Industrie, ...

7. Bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften wird die Industrie oft in einer relativ späten Phase mehr oder minder formell befragt. Dies hat tendenziell eine eher

⁵ KOM (95) 228 und SEC (95) 2121 endg.

⁶ CSE (95) 580.

⁷ CSE (96) 2 endg.

defensive als eine fortschrittsfreundliche Reaktion der Industrie zur Folge. Dialog und Verhandlungen über die zu ergreifenden Maßnahmen und die Art ihrer Durchführung tragen zur Überwindung dieser defensiven Haltung bei. Der Verhandlungsprozeß kann ferner unabhängig von der eigentlichen Vereinbarung zum allgemeinen Verständnis von Umweltproblemen und zur gegenseitigen Übernahme von Verantwortung führen. Ein solches gemeinsames Verständnis ist schon für sich ein Vorteil und ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Entwicklung einer sinnvollen Umweltpolitik. Dies bedeutet auch, daß Vereinbarungen eher als eine Fortsetzung der Partnerschaft zwischen Behörden und Industrie als deren Ergebnis zu betrachten sind.

... Kosten-Wirksamkeit, ...

8. Ein bedeutender Vorteil von Umweltvereinbarungen ist die Tatsache, daß sie der Industrie auf Unternehmens- oder Sektorebene bei der Frage, wie Umweltziele zu erreichen sind, einen größeren Ermessensspielraum lassen als Rechtsvorschriften, die beispielsweise die Anwendung einer bestimmten Technologie vorschreiben oder implizit erfordern. Dies läßt der Industrie die Möglichkeit, situationsgerechte, kostenwirksame Lösungen zu suchen und dabei u.a. früheren Investitionen Rechnung zu tragen. Soweit sich Unternehmen an Umweltvereinbarungen beteiligen, können die Genehmigungsbehörden weniger detaillierte und zielorientierte Genehmigungen erteilen und den Unternehmen die Wahl des effizientesten Weges zur Verwirklichung der Ziele überlassen. Außerdem muß ein Unternehmen unter Umständen nicht für jede Änderung beispielsweise des Produktionsverfahrens eine Genehmigung beantragen. Flexibilität fördert ferner kreative Lösungen und technologische Innovation, wodurch nicht nur die Kosten der Einhaltung vermindert, sondern auch nützliche Nebenwirkungen dank innovativer, wettbewerbswirksamer Lösungen erzielt werden können. Wenn die Industrie ihre Verantwortung anerkennt, bestehen auch mehr Chancen, daß eine ordnungsgemäß veröffentlichte und überwachte Vereinbarung eingehalten wird. Behörden bleiben zwar ebenso in der Verantwortung, verfügen aber über bessere Daten und verstehen die potentiellen Probleme besser, wodurch schließlich auch die Durchführungskosten dank höherer Wirksamkeit vermindert werden.

... und raschere Verwirklichung der Ziele, ...

9. Weder Rechtsvorschriften noch Vereinbarungen sind über Nacht in Kraft. Vereinbarungen lassen sich aber oftmals, insbesondere wenn die zu verwirklichenden Ziele nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen betreffen, viel rascher verwirklichen als Rechtsvorschriften, was bedeutet, daß die Umweltverpflichtungen für die Industrie relativ rasch wirksam werden. Werden Ziele auf Gemeinschaftsebene festgelegt, verlangt das Tätigwerden der Gesetzgeber auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene einige Zeit. So beträgt die mittlere Frist zwischen dem Vorschlag einer Umweltrichtlinie und ihrer Annahme *weit mehr* als zwei Jahre, und in der Regel haben die Mitgliedstaaten für ihre *Umsetzung* weitere *zwei Jahre*. Nach *Umsetzung* der Richtlinie, die oftmals zu *spät eintritt*, muß sie *noch durchgeführt und angewandt* werden. Aus *diesen Gründen* sind Vereinbarungen ein *rascheres* und infolgedessen wirksameres Aktionsmittel, *selbst* wenn die Aushandlung und der Abschluß einer Vereinbarung *mehrere Monate* dauern.

... aber unter gebührender Beachtung bestimmter Risiken.

10. Bisher waren jedoch nicht alle Vereinbarungen von Erfolg gekrönt. Bestimmte Fragen sind für die Glaubhaftigkeit von Umweltvereinbarungen als Instrument der Politik entscheidend.

Zunächst erfordert die Aushandlung solcher Vereinbarungen die eindeutige Verpflichtung und Bereitschaft der Behörden zur Verwirklichung genau umschriebener Umweltziele. Offene Verhandlungen oder Diskussionen über allgemeine Verpflichtungen führen nicht zu konkreten Maßnahmen und werden von der Öffentlichkeit oft als Aufschub wirksamer Maßnahmen betrachtet. Die Festlegung allgemeiner Ziele in Form von Rechtsvorschriften ist sicherlich zweckdienlich. Dadurch können die Beteiligten, insbesondere die Industrie und die interessierte Öffentlichkeit, auf verfassungsmäßigem oder rechtlich vorgegebenen Weg an der Zielsetzung teilnehmen. Eine solche Beteiligung erhöht nicht nur die Richtigkeitsgewähr, sondern gewährleistet auch, daß die Ziele während der Verhandlungen nicht herabgesetzt werden. Allgemeiner ausgedrückt, die Transparenz und Information der Öffentlichkeit über die Ziele bieten eine Gewähr dafür, daß Umweltvereinbarungen nicht bloßes Geschäftsgebaren sind und die öffentlichen Erwartungen außer acht lassen.

Transparenz und Information der Öffentlichkeit über den Gegenstand der Vereinbarungen können gewährleisten, daß Umweltvereinbarungen nicht bloßes Geschäftsgebaren sind und die öffentlichen Erwartungen außer acht lassen.

11. Die Möglichkeit der Durchsetzung einer Vereinbarung ist ein zweiter kritischer Punkt. Das Nichtvorhandensein von Durchsetzungsmechanismen und Sanktionen erscheint als eine Erleichterung der Nichteinhaltung. Verbindliche Vereinbarungen können jedoch rechtlich durchgesetzt werden und Sanktionen wie Bußgelder oder Konventionalstrafen umfassen. Angesichts gewisser enttäuschender Erfahrungen in der Vergangenheit wenden sich manche Mitgliedstaaten einem formelleren Ansatz zu. Aber auch Selbstverpflichtungen würden bei Beachtung der in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Leitlinien eine Anzahl zusätzlicher glaubwürdiger Mechanismen enthalten, die gegen die Nichteinhaltung eingesetzt werden könnten; diese reichen von öffentlichem Druck bis zur raschen Einführung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Transparent abgefaßte und durchgeführte Vereinbarungen bieten der Öffentlichkeit Gelegenheit, den Erfolg der Maßnahmen zu prüfen und wirksam Druck auszuüben. Dies bietet einen Ausgleich dafür, daß Einzelpersonen nicht in allen Fällen Umweltvereinbarungen auf administrativem oder rechtlichem Weg durchsetzen können.
12. Da Umweltvereinbarungen schließlich nur für diejenigen verbindlich sind, die sich verpflichtet haben, können sie für die, die nicht daran teilnehmen, von einseitigem Nutzen sein. Diese "Trittbrettfahrer" tragen die ihre Konkurrenten belastenden Kosten nicht, so daß die Arbeit der "Guten" hauptsächlich den "Schlechten" nützt. Allerdings können die Risiken des "Trittbrettfahrens" von den Vertragsparteien meist im vorhinein abgeschätzt werden, da sie bei den Verhandlungen sehr rasch feststellen können, wer durch Nichtteilnahme Nutzen ziehen könnte. In manchen Fällen genügt auch schon der drohende Erlaß von Rechtsvorschriften, um "Trittbrettfahren" zu vermeiden. Die Erfahrung in den Mitgliedstaaten zeigt, daß

mögliche Vorteile von Trittbrettfahrern die Industrie nicht daran hindern, Vereinbarungen abzuschließen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Gefahr des Trittbrettfahrens mit den durch eine Vereinbarung verursachten Minderungs-Grenzkosten zunimmt. Verordnungsrechtliche Maßnahmen sind deshalb dann zweckmäßiger, wenn die Gewinne des Trittbrettfahrens so bedeutend sind, daß sie die Einhaltung der Vereinbarung in Gefahr bringen oder daß unannehmbare Verzerrungen entstehen, so müssen Rechtsvorschriften erlassen werden, die sich auf die wesentlichen Punkte der Vereinbarung erstrecken. Bei einer Kombination verschiedener Instrumente können außerdem Anreize für die Teilnahme an Vereinbarungen und Vorkehrungen gegen das "Trittbrettfahren" geschaffen werden.

Grundgedanke und Eigenschaften der Umweltvereinbarungen

13. Die öffentlichen Entscheidungsträger verfügen über eine Anzahl strategischer alternativer Instrumente, die sich unter die Kategorien "regelnd", "marktorientiert" (z.B. Steuern oder veräußerliche Emissionszertifikate), "freiwillige Vereinbarungen", "finanzielle Unterstützung" (Umweltbeihilfen) und "Marktunterstützung" (wie Erteilung von Informationen, Ausbildung) einordnen lassen. Alle diese Instrumente unterscheiden sich gegenseitig hinsichtlich ihrer Umweltwirksamkeit, wirtschaftlichen Effizienz und Durchführbarkeit; diesen Unterschieden ist bei der Wahl des Instruments im Hinblick auf die kostenwirksamste Lösung eines Umweltproblems Rechnung zu tragen.
14. Der Grad der Eignung von Umweltvereinbarungen als umweltpolitisches Instrument hängt weitgehend von ihrer Konzeption und dem Umfeld ihres Einsatzes ab. Ein kostenwirksamer Einsatz dieses Instruments ist am ehesten durch ein Bündel von Politiken mit beispielsweise ordnungsrechtlichen oder wirtschaftlichen Instrumenten möglich. Vereinbarungen können z.B. Rechtsvorschriften ergänzen. Ferner können sie als vorübergehende Ergänzung einer Umweltsteuer oder zur Reduzierung der der Wirtschaft infolge des Wechsels zu saubereren Produktionsmethoden entstehenden Übergangskosten angewandt werden (z.B. Beschäftigungsverluste in Sektoren mit hohem Verschmutzungsgrad und starkem internationalen Wettbewerb ohne gleichzeitige Schaffung neuer Arbeitsplätze in saubereren Tätigkeitsgebieten). Auf einem Gebiet, auf dem eine Steuer wegen starker Verschmutzung und starkem internationalem Wettbewerb hohe makroökonomische Übergangskosten verursachen würde, könnten die die Vereinbarung abschließenden Parteien von der Steuer befreit werden, soweit dies mit den Binnenmarkts- und Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft vereinbar ist.
15. Ein weiteres Anwendungsgebiet von Vereinbarungen ist die Durchführung umfassender langfristiger Ziele, die sich am zweckmäßigsten durch ein integriertes Umweltmanagement und Produktionsprogramme in einem oder mehreren Industriesektoren verwirklichen lassen. In solchen Fällen besteht ein ausreichender Spielraum für kostenwirksame, kreative Lösungen, die sich durch allgemeine und abstrakte Rechtsvorschriften nicht leicht verwirklichen ließen.

Solche Ziele lassen sich u.a. festlegen für:

- Emissionszielvorgaben (z.B. CO₂, SO₂, NO_x, flüchtige organische Verbindungen);
- Umweltqualitätsvorgaben, z.B. in den Bereichen Lärm, Wasser oder Luft;
- Verminderung des Abfallaufkommens, Verwertung oder Verwertungsziele;
- Verminderung oder Einstellung der Verwendung bestimmter Stoffe oder Materialien;
- Energieeffizienz;
- Datenerfassung (im Hinblick auf die Erstellung von Emissionskatastern usw.).

16. Um Erfolgchancen zu haben, müssen Vereinbarungen bestimmten offensichtlichen Anforderungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen, der allgemeinen Form und der inhaltlichen Ausgestaltung erfüllen.

Zunächst können Verhandlungen erfolgreich sein, wenn die Zahl der abschließenden Parteien überschaubar ist, da dann die Kosten der Einigung über die Zuteilung der Minderungsanstrengungen beschränkt sind. Sind die beteiligten Unternehmen auf Branchenebene gut organisiert und die Kosten der vereinbarten Umweltziele oder -maßnahmen gering, besteht auch weniger Ansporn für Trittbrettfahrer.

Zweitens müssen die Vereinbarungen den beteiligten Sektor in genügendem Maße abdecken, da nur in diesem Fall ehrgeizige Gesamtziele gesteckt werden können. Dies bedeutet, daß Vereinbarungen dann besonders zweckmäßig sind, wenn wenige Beteiligte die meisten Probleme im Geltungsbereich der Vereinbarung kontrollieren. Wo Wirtschaftsverbände im Namen zahlreicher Unternehmen im Hinblick auf einen Abschluß durch die Unternehmen selbst verhandeln, spielt die Zahl der Beteiligten eine geringere Rolle. In diesem Fall sollte jedoch auch den kleinen und mittleren Unternehmen, die keinem Wirtschaftsverband angehören, Rechnung getragen werden.

Drittens müssen Behörden in der Lage sein, klare Zielvorgaben zu machen, um zu gewährleisten, daß die Vereinbarung zu Maßnahmen führen, die über das unter geltendem Recht ohnehin Erreichbare hinausgehen. Hierzu ist oftmals eine vorherige Beurteilung der technischen Minderungspotentiale und Kosten sowie eine Vorausschätzung der ohne öffentlichen Eingriff getroffenen Maßnahmen ("Basislinie") notwendig.

Viertens spornt die Aufgeschlossenheit der Öffentlichkeit gegenüber den zu lösenden Problemen beide Seiten dazu an, Maßnahmen zu ergreifen, und stellt die treibende Kraft für ihre Einhaltung dar.

Ein weiterer, in Betracht zu ziehender Aspekt ist schließlich das Verhalten der Verbraucher. Da Umweltvereinbarungen das Verbraucherverhalten nicht direkt beeinflussen können, sollte vermieden werden, Verpflichtungen so darzustellen, daß ihre Einhaltung weitgehend von der Nachfrageentwicklung abhängt. Gleichzeitig können die Behörden die Verbraucher in nicht diskriminierender Art und Weise dazu anspornen, ihre Wahl nach Umwelterwägungen auszurichten.

IV. *Allgemeine Leitlinien für die Anwendung von Umweltvereinbarungen*

17. Die nachstehenden Anforderungen sind als Leitlinien zu betrachten, die bei der Ausarbeitung, dem Abschluß und der Durchführung einer Vereinbarung zu berücksichtigen sind, unabhängig davon ob dies auf europäischer, einzelstaatlicher oder örtlicher Ebene oder zur Durchführung einer Gemeinschaftsrichtlinie erfolgt.

Diese Leitlinien haben die Sicherung der Wirksamkeit, Glaubhaftigkeit und Transparenz zum Ziele. Sie sollten jedoch nicht zu detailliert und starr sein, um Spielraum für Anpassungen an spezifische Umstände und ausreichende Flexibilität zur Nutzung des Effizienzpotentials von Vereinbarungen zu bieten.

Abstimmung mit Beteiligten

18. Vor dem Abschluß einer Umweltvereinbarung sollten die Beteiligten die Möglichkeit haben, sich zum Entwurf auszusprechen. Abgesehen von den an der Aushandlung Teilnehmenden sollten alle beteiligten Wirtschaftsverbände oder Unternehmen, Umweltorganisationen, lokalen oder sonstigen Behörden ausreichend unterrichtet werden; ihren Erwägungen ist bei der endgültigen Aushandlung und Durchführung der Vereinbarung Rechnung zu tragen.

Vertragliche Form

19. Obwohl vertragliche Vereinbarungen bisher nur in begrenztem Maße angewandt werden, lassen die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, die in großem Umfang Vereinbarungen als strategisches Instrument verwenden, darauf schließen, daß der Rechtsstatus der Vereinbarungen ein wichtiges Element für ihren Erfolg darstellt. Verträge sind ein gut bekanntes und allgemein anerkanntes Rechtsinstrument. Sie enthalten Verpflichtungen für alle Parteien und bieten klare Rahmenbedingungen, so daß für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen ausbedungen und Gerichtsentscheid durchgesetzt werden können. Verbindliche Vereinbarungen bieten im allgemeinen eine bessere Gewähr für die Erreichung der Umweltziele. Diese Art der Vereinbarung ist am geeignetsten zur Durchführung einzelner Richtlinienbestimmungen (siehe Kapitel V).

Die grundlegenden vertraglichen Verpflichtungen obliegen in der Regel der Industrie, da das Ziel der Vereinbarungen darin besteht, die Umweltleistung der Industrie zu prägen. Aber auch die Behörden können wichtige Aufgaben übernehmen. Angemessen ist es oft, Behörden damit zu beauftragen, eine statistische Datenbank erstellen, den Informationsaustausch zu erleichtern, Forschungsvorhaben zu koordinieren, Bericht zu erstatten oder, im Falle von Zweifeln hinsichtlich der Einhaltung der Vereinbarung, außergerichtliche Einigung zu suchen.

Häufig liegt einer Umweltvereinbarung die Annahme zugrunde, daß keine gesetzlichen Maßnahmen vorgeschlagen werden, wenn und solange die Vereinbarung befriedigend funktioniert. Tatsächlich kann die Industrie sich zur Erreichung ehrgeiziger Umweltziele verpflichten, wenn sie genau weiß, welche Ziele zu erreichen und welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Um solche Sicherheit zu erreichen, kann ausdrücklich bestätigt werden, daß im Geltungsbereich einer

rechtsgültigen Vereinbarung keine Verwaltungsverordnungen erlassen werden, sofern die Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten dies erlauben (z.B. die flämische Verordnung über Umweltvereinbarungen). In den meisten Fällen ist jedoch eine solche formelle Verpflichtung nicht notwendig, da eine Behörde, die sich an einer Umweltvereinbarung beteiligt, durch das Ergreifen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Widerspruch zu sich selbst handeln würde, solange sich die Vereinbarung als wirksam erweist.

Quantifizierte Ziele

20. Die Schwäche und der schlechte Ruf bestimmter früherer Vereinbarungen läßt sich teilweise durch den Mangel an quantifizierten Zielen begründen. Ohne klare Ziele wird der Auffassung Vorschub geleistet, Vereinbarungen würden dazu mißbraucht, wirksame Maßnahmen hinauszuzögern. Die Ziele müssen in Zahlenwerten und nicht nur in Form der bestmöglichen Anstrengungen festgelegt werden, d.h. entweder in absoluten Werten (z.B. Emissionshöchstmenge) oder als Prozentsatz (z.B. Verminderung der Emissionen in Prozent der Emissionen zu einem bestimmten Zeitpunkt). Absolute Zahlen haben den Vorteil, den Beitrag eines Gewerbezweigs zur Verwirklichung des globalen Umweltziels klar zum Ausdruck zu bringen, während relative Ziele das Risiko vermeiden, daß äußere Faktoren wie das Verhalten der Verbraucher die Minderungskosten erhöhen.

Auf jeden Fall zu vermeiden sind zwei- oder mehrdeutige Wertvorgaben. So ist z.B. bei der Festlegung des Prozentsatzes einer Emissionsminderung nicht nur das Basisjahr anzugeben, sondern auch die Berechnungsweise des Bezugswertes für das Ziel.

Stufenweises Vorgehen

21. Zwischenziele sollten festgelegt werden. Zu diesem Zweck sind ein Zeitplan auszuarbeiten und die Ziele entsprechend zu quantifizieren ("Meilensteine"). Diese Meilensteine sollen gewährleisten, daß alle Parteien klar ersehen, ob die Vereinbarung wirksam ist oder nicht. So kann frühzeitig entschieden werden, wie eventuell auftauchenden Schwierigkeiten zu begegnen ist. Ferner können die Parteien beweisen, daß die Vereinbarung funktioniert und daß das richtige Instrument gewählt wurde.

Diese Zwischenziele - die auch Richtwerte darstellen können - sollten nicht als zusätzliche Verpflichtungen betrachtet werden. Sie beschreiben lediglich die verschiedenen, zur rechtzeitigen Verwirklichung des Gesamtzieles notwendigen Stufen. Anzugeben ist jedoch, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Umständen die Behörden rechtliche Maßnahmen zur Ergänzung oder zum Ersatz der Vereinbarung zu ergreifen beabsichtigen.

Überwachung der Ergebnisse

22. Die Ergebnisse sind zu überwachen. Die Art dieser Überwachung muß in der Vereinbarung festgelegt werden. Es müssen unbedingt genügend vollständige, vergleichbare und sachliche Daten erarbeitet werden, d.h. die Überwachung muß so erfolgen, daß eine ausreichende Zuverlässigkeit und Genauigkeit gewährleistet ist.

In vielen Fällen sind geeignete Überwachungsmechanismen auf der Grundlage von Richtlinien der Gemeinschaft oder einzelstaatlichen Vorschriften bereits vorhanden. Außerdem kann die Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung⁸ die Festlegung eines Mechanismus ermöglichen, der den Unternehmen die Überwachung ihrer Umweltleistung ermöglicht. Die Europäische Umweltagentur könnte sich an der Beurteilung und Prüfung der auf Gemeinschaftsebene erzielten Ergebnisse beteiligen.

Information der Öffentlichkeit, Transparenz

23. Ein weiterer Grund für den Mißerfolg bestimmter Vereinbarungen war der Mangel an Kenntnissen über ihren Inhalt und die ihnen festgelegten Verpflichtungen. Der englische Spruch "don't trust us, track us" (nicht vertrauen, überwachen!) gibt eine mögliche Antwort auf diese Befürchtungen. Der erste Schritt in Richtung der Transparenz besteht in der Veröffentlichung der Vereinbarung im Amtsblatt oder einem der Öffentlichkeit ebenso zugänglichen anderen Dokument. Die Behörden einschließlich der Kommission könnten ferner ein Register der abgeschlossenen Vereinbarungen in Erwägung ziehen, um es den interessierten Kreisen zu ermöglichen, sich ein Bild von der Bedeutung der Vereinbarungen zu machen. In diesem Zusammenhang könnte der Einsatz von Informationstechnologien zweckmäßig sein, um den beteiligten Parteien einschließlich der Verbraucher vollständige Informationen über Inhalt und Durchführung der Vereinbarungen zu erteilen.

Die Beteiligten sollten der zuständigen Behörde regelmäßig über die Ergebnisse Bericht erstatten, um die Vereinbarung, die erbrachten Anstrengungen und erzielten Ergebnisse ausreichend bekannt zu machen. Die Berichterstattung sollte sich nach den festgesetzten Meilensteinen richten. Sie sollte zumindest eine Beschreibung der bereits ergriffenen und als nächstes zu ergreifenden Maßnahmen, die bereits erzielten Ergebnisse und eine nichttechnische Erklärung über die Art ihrer Verwirklichung enthalten.

Da die Transparenz von entscheidender Bedeutung ist, um Dritte zu versichern, daß nicht ordnungsrechtliche Verpflichtungen eingehalten werden, könnten die Parteien der Vereinbarung die einschlägigen Informationen auf Ersuchen auch Privatpersonen erteilen. Der leichteste Weg zur Sicherung des Informationszugangs besteht darin, in der Vereinbarung auszubedingen, daß die Unternehmen die einschlägigen Artikel der Richtlinie 90/313/EWG⁹ oder entsprechende einzelstaatliche Vorschriften zur Umsetzung der genannten Richtlinie in gleicher Weise wie die Behörden anwenden.

Auch diese Verpflichtungen stellen nicht nur Belastungen dar. Sie bieten auch die Möglichkeit, den Ruf eines "grünen" Unternehmens mit seiner ganzen Bedeutung

⁸ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. Nr. L 168 vom 10.7.1993, S. 1.

⁹ Richtlinie des Rates Nr. 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. Nr. L 158 vom 23.6.1990, S. 56, Artikel 3 und 5.

für die Beschäftigten und Kunden der die Vereinbarung abschließenden Unternehmen zu erwerben.

Unabhängige Prüfung der Ergebnisse

24. In einigen Fällen ist es zweckmäßig, einen Ausschuß oder ein unabhängiges Gremium mit der Erfassung, Beurteilung und Prüfung der Ergebnisse zu beauftragen. Dies ist besonders wichtig, wenn die Meßmethoden unterschiedlich sind oder die Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen vermieden werden soll. Zu diesem Zweck sollte in der Vereinbarung ein Mechanismus und ein Verfahren zur Beurteilung der Ergebnisse festgelegt werden. Diese sind weitgehend von den Umständen der einzelnen Fälle abhängig, insbesondere von den bereits angewandten Normen und Methoden, die zur Erleichterung der Prüfung und Vermeidung unnötiger Kosten weiterhin verwendet werden sollten.

Zusätzliche Garantien

25. Als zusätzliche Garantie für die Einhaltung können die Parteien einer verbindlichen Vereinbarung für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen wie zum Beispiel Vertragsstrafen oder Geldbußen vereinbaren.

Einseitige Verpflichtungen können durchgesetzt werden, wenn sie in ein Genehmigungsverfahren einbezogen werden können, z.B. im Zusammenhang mit einem industriellen Produktionsverfahren: neue oder überarbeitete Genehmigungen können die für die Selbstverpflichtung ausschlaggebenden Elemente in die Bedingungen für die Genehmigungserteilung einbeziehen.

Ein weiterer wichtiger Ansporn zur Einhaltung der Vereinbarung kann sein, wenn die Behörden entschlossen regelnd eingreifen oder eine Steuer einführen, falls die Vereinbarung ihr Ziel nicht erreicht.

Allgemeine Bestimmungen

26. Umweltvereinbarungen müssen eine Anzahl allgemeiner Fragen behandeln.

Zunächst sind die *Parteien der Umweltvereinbarung* genau anzugeben. Beteiligen sich Wirtschaftsverbände, so ist anzugeben, ob sie im Namen ihrer Mitglieder oder auf eigene Rechnung tätig sind.

Das *Gegenstand der Vereinbarung* ist anzugeben. Dies erleichtert das Verständnis der Folgen der Vereinbarung und die Beilegung später auftauchender Fragen zur Auslegung.

Die Ziele müssen in *Verpflichtungen der Parteien* ausgedrückt werden. Mit anderen Worten, es ist klarzumachen, wer welche Ziele zu verwirklichen hat. Sind zum Beispiel Wirtschaftsverbände Parteien der Vereinbarung, so ist klar zwischen ihren eigenen Verpflichtungen (z.B. Datenerfassung) und den Verpflichtungen ihrer Mitglieder zu unterscheiden. Im Falle von Branchenvereinbarungen sollten wenn möglich die Beiträge einzelner Firmen in allgemeinerer Form angegeben werden. Im Falle von Selbstverpflichtungen, wie sie in verschiedenen Mitgliedstaaten

eingegangen werden, können sich die Behörden bei der Anerkennung einer solchen Erklärung ihrerseits zu verschiedenen Maßnahmen verpflichten, wie zum Beispiel der Förderung bestimmter Forschungsvorhaben oder der Beiteiligung an Messungen oder der Überprüfung der erzielten Ergebnisse.

Die Vereinbarung muß *eine Definition der wichtigsten Bedingungen* enthalten, insbesondere der technischen Bedingungen; hierbei sind die in den einschlägigen Rechtsvorschriften niedergelegten Definitionen zu verwenden.

Da Umweltvereinbarungen von öffentlichem Interesse und Teil der Umweltpolitik sind, sollten Drittparteien, einschließlich derjenigen, die nicht Mitglieder eines Wirtschaftsverbandes sind, *das Recht auf Beitritt* haben. Die Beitrittsbedingungen und -verfahren sollten deshalb definiert werden. Sind spezifische Ziele gesteckt worden (Umwelleistung je Einheit), so stellt der Beitritt die Verpflichtungen der Parteien nicht in Frage. Gelten die Ziele jedoch für einen ganzen Gewerbebezweig, so muß die Aufteilung der Lasten unter Umständen neu ausgehandelt werden.

Anzugeben ist ferner die *Dauer* der Umweltvereinbarung. Vereinbarungen sollten ablaufen, wenn alle Ziele erreicht worden sind. Ist dies während der festgelegten Zeitspanne nicht der Fall, so kann in der Vereinbarung z.B. eine Verlängerung oder eine einseitige Beendigung durch die Partei, die ihren Verpflichtungen nachkommt, ausbedungen werden.

Eine *Überarbeitung* der Umweltvereinbarung muß möglich sein, um neuen Kenntnissen, der Notwendigkeit einer Anpassung an den technischen Fortschritt oder geänderten Marktbedingungen Rechnung zu tragen (z.B. der Bevorzugung umweltfreundlicher Produkte durch die Verbraucher).

Eine *einseitige Kündigung* durch beide Parteien im Falle einer Nichteinhaltung einer verbindlichen Vereinbarung muß möglich sein. In Erwägung zu ziehen ist ferner, ob die Industrie ihre Verpflichtung zurücknehmen kann, wenn nach Abschluß der Vereinbarung entgegen der allgemeinen Annahme zusätzliche gesetzliche Maßnahmen oder Steuern eingeführt werden, die den Gegenstand der Vereinbarung direkt betreffen.

Für Vereinbarungen in vertraglicher Form sind noch zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen. Da die Behörden Parteien der Vereinbarung sind, muß je nach dem Rechtssystem der Mitgliedstaaten definiert werden, ob es sich um einen *zivilrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen* Vertrag handelt. Der Rechtsstatus des Vertrags ist ausschlaggebend beispielsweise für das anzuwendende Vertragsrecht, das Haftungsrecht und die zuständige Rechtsprechung. Sie hat dagegen keinerlei Einfluß auf den Inhalt der Vereinbarung oder den Grad ihrer Verbindlichkeit. Die Rechtsform des Vertrags, die auch von den Traditionen des Mitgliedstaates *abhängt*, kann deshalb durch das Rechtssystem des betreffenden Staates oder *durch die Vertragsparteien selbst bestimmt* werden. Schließlich ist die *zuständige Gerichtsbarkeit* oder gegebenenfalls das mit der Schlichtung *eventueller Streitigkeiten beauftragte Schiedsgericht* anzugeben. Die *Umweltvereinbarung* kann auch ein *Schlichtungsverfahren vor Anrufung des Gerichtes* vorsehen.

Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag

Selbstverständlich müssen Umweltvereinbarungen nicht nur den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, sondern auch dem EG-Vertrag und dem auf seiner Grundlage geschaffenen Recht genügen. Zur Beschreibung des durch den Vertrag festgelegten Rahmens sind die für Umweltvereinbarungen geltenden Bestimmungen nachstehend kurz dargelegt.

27. Umweltvereinbarungen sollten im Binnenmarkt keine Handelshemmnisse schaffen. Vereinbarungen über Produkte können beispielsweise den freien Warenverkehr nur einschränken, wenn ausreichende Gründe zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder Umwelt vorliegen und sie kein Mittel für eine willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen.

Wegen ihres möglichen Einflusses auf den Binnenmarkt müssen technische Spezifikationen für Produkte, z.B. für ihre Qualität oder Verpackung, der Kommission zur vorherigen Prüfung eingereicht werden. Seit Juli 1995 gilt dieses Verfahren auch für Entwürfe von Vereinbarungen, deren Vertragsparteien Behörden umfassen¹⁰. Somit müssen die Mitgliedstaaten die Entwürfe solcher Vereinbarungen der Kommission mitteilen, die sie ihrerseits an die übrigen Mitgliedstaaten weiterleitet. Kommission und Mitgliedstaaten können dann Bemerkungen vorbringen oder eine ausführliche Stellungnahme abgeben, wenn der Vertrag ihrer Ansicht nach den freien Warenverkehr beeinträchtigen würde.

28. Die Freiheit der Unternehmen zur Zusammenarbeit ist durch die Anforderung zur Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs eingeschränkt: in der Praxis untersteht die Freiheit der Unternehmen zur Zusammenarbeit der Einschränkung durch die Artikel 85 und 86 EG-Vertrag.

Gemäß Artikel 85 Absatz 1 sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, verboten.

Artikel 85 Absatz 3 beinhaltet jedoch eine Ausnahme für Beschränkungen, die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Solche Beschränkungen müssen jedoch zur Verwirklichung dieser Ziele unerlässlich sein und dürfen nicht die Möglichkeit bieten, einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren aus dem Wettbewerb herauszuhalten.

¹⁰ Richtlinie 83/189/EWG des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. Nr. L 109 vom 26.4.1983), geändert durch die Richtlinie 88/182/EWG (ABl. Nr. L 109 vom 26.3.1988) und durch Richtlinie 94/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 100 vom 19.4.1994, S. 30.

Bei der Analyse der einzelnen Fälle gemäß Artikel 85 Absatz 3 wägt die Kommission die aus der Vereinbarung resultierenden Wettbewerbsbeschränkungen gegenüber den in der Vereinbarung festgelegten Umweltzielen ab. In der Praxis muß zu diesem Zweck zum einen festgelegt werden, ob die Einschränkungen zur Verwirklichung der Umweltziele unerläßlich sind, und zum anderen muß sichergestellt werden, daß die Verbraucher einen wesentlichen Anteil an dem durch die Vereinbarung erzielten Gewinn haben. Insbesondere kann der Umweltschutz als Element betrachtet werden, das zur Verbesserung der Funktion oder Verteilung der Waren und zur Förderung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts beiträgt.

Um eine Ausnahme aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 in Anspruch zu nehmen, müssen die Parteien die Vereinbarung der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission mitteilen¹¹. Die Kommission ist für die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 ausschließlich zuständig. Im Falle einer Klage bei einem einzelstaatlichen Gericht könnte dieses somit eine Analyse auf der Grundlage von Artikel 85 nicht durchführen.

Falls aufgrund von einzelstaatlichen Vorschriften in einem wirtschaftlichen Bereich Befugnisse an private Beteiligte übertragen würden und daraus eine spürbare Wettbewerbsbeschränkung entstände, hätte dies eine doppelte Verletzung der im Vertrag festgelegten Regeln zur Folge: Verletzung von Artikel 3 Buchstabe g und Artikel 5 durch den Mitgliedstaat und Verletzung der Artikel 85 und/oder 86 EG-Vertrag durch die Unternehmen. Gemäß Artikel 86 ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung verboten.

29. Bilden finanzielle Beiträge von Behörden oder sonstige Erleichterungen wie Steuerbefreiungen oder die Umverteilung der Einkünfte aus Abgaben Teil einer Vereinbarung, so muß Artikel 92 des Vertrags eingehalten werden. Um einen weiteren Bereich von finanziellen Maßnahmen zu erfassen, hat die Kommission neue Leitlinien über staatliche Unterstützung von Umweltschutzmaßnahmen festgelegt, in denen angegeben ist, welche staatlichen Beihilfen verboten sind und wo Ausnahmen möglich sind¹².

Vereinbarkeit mit den WHO-Regeln

30. Wesentlich ist ferner die Übereinstimmung der Vereinbarungen mit den Regeln der Welthandelsorganisation für den freien Warenverkehr und technische Handelshemmnisse. Von vorrangiger Bedeutung ist der in Artikel III des GATT-Übereinkommens festgelegte Grundsatz, daß eingeführte Waren wie im Inland hergestellte Waren zu behandeln sind. Somit muß sichergestellt werden, daß ausländische Produzenten zu den gleichen Bedingungen wie die inländische Industrie Zugang zu der Vereinbarung haben, wenn sie sich auf den internationalen Handel auswirkt.

¹¹ Artikel 4 der Verordnung 17/62/EWG zur Durchführung der Artikel 85 und 86 des Vertrags, ABl. Nr. 13 vom 21.2.1996, S. 204.

¹² Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, ABl. Nr. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

Ferner müssen sowohl zwingende "technische Vorschriften" als auch **unverbindliche** "Normen" den im WHO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse festgelegten Regeln über Konsultation und Nichtdiskriminierung entsprechen.

Die Vorschriften des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, die u.a. die Erteilung von Beihilfen für die Verwendung von im Inland erzeugten Produkten oder die Subvention von Ausfuhren einschränken sollen, können ebenfalls von Bedeutung sein.

V. Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Gemeinschaftsrichtlinien

31. Der EG-Vertrag schreibt nicht vor, wie Richtlinien - die hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich sind, jedoch die Mittel und Wege zu ihrer Verwirklichung den Mitgliedstaaten überlassen - durchzuführen sind. Nur im Abkommen über die Sozialpolitik wird ausdrücklich auf Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern als Mittel zur Durchführung von Richtlinien auf diesem Gebiet hingewiesen¹³. Ebenfalls ausdrücklich gefordert wird, daß die Mitgliedstaaten jederzeit in der Lage sein müssen, die Verwirklichung der in diesen Richtlinien festgelegten Ziele zu gewährleisten.

Aus dem verbindlichen Charakter der Richtlinien geht hervor, daß die Mitgliedstaaten ihre vollständige und rechtzeitige Umsetzung und Durchführung gewährleisten müssen. Aus diesem Grund müssen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften unbedingt einen klaren rechtlichen Rahmen bilden und dadurch Rechtssicherheit bieten. Dies erfordert nicht unbedingt die formelle und wortwörtliche Umsetzung der Richtlinien in spezifische Rechtsvorschriften; je nach Inhalt der Richtlinie kann auch ein allgemeiner Rechtstext ausreichen. Denn Richtlinien überlassen "die Wahl der Form und der Mittel den innerstaatlichen Stellen". Setzen Richtlinien jedoch Rechte und Pflichten von Einzelpersonen fest, beispielsweise durch die Bestimmung allgemeiner Grenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit, ist eine verbindliche Umsetzung und eine entsprechende Bekanntmachung erforderlich. Nur in diesem Fall können die beteiligten Personen ihre Rechte in vollem Umfang wahrnehmen und sich gegebenenfalls vor innerstaatlichen Gerichten auf diese Rechte beziehen¹⁴.

Außerdem rechtfertigt die Einhaltung von Richtlinienvorgaben in der Praxis nicht das Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen¹⁵. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, verbindliche Maßnahmen zu ergreifen und können sich nicht auf die Anerkennung von Selbstverpflichtungen der Industrie berufen. Für bestimmte Richtlinienbestimmungen können aber verbindliche Vereinbarungen ein ausreichendes Mittel der Durchführung sein. So verpflichtete zum Beispiel die Richtlinie 85/339/EWG über Verpackungen für flüssige Lebensmittel die Mitgliedstaaten, Programme zur Verringerung des Gewichts und des Volumens

¹³ Abkommen über die Sozialpolitik, ABl. Nr. C 224 vom 31.8.1992, S. 127, Artikel 2.

¹⁴ Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, erstmals in der Rechtssache C 29/84, Slg. der Rechtsprechung des Gerichtshofs 1985, S. 1661.

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C 339/87, Slg. 1990, S. 851.

solcher Verpackungen zu erstellen¹⁶. Die französischen Behörden hatten zur Erstellung dieser Programme Vereinbarungen mit den betroffenen Industriekreisen getroffen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften stellte fest, daß diese Vereinbarungen Verpflichtungen der Behörden enthielten und deshalb im Grundsatz als Programme im Sinne der Richtlinie angesehen werden konnten¹⁷.

32. Insoweit Richtlinien Rechte und Verpflichtungen für Einzelpersonen schaffen, können die relevanten Bestimmungen in der Regel nicht durch Vereinbarungen durchgeführt werden: die Mitgliedstaaten können nicht gewährleisten, daß diese Bestimmungen für jedermann gelten ("Trittbrettfahrer", Neulinge auf dem Markt)¹⁸.

In Fällen, in denen Richtlinien den Rahmen für allgemeine Programme oder die Verwirklichung allgemeiner Ziele bilden, müssen nicht unbedingt gesetzliche Umsetzungsmaßnahmen getroffen werden. Eine ganze Reihe von Umweltrichtlinien fordern von den Mitgliedstaaten unter anderem die Ausarbeitung von Minderungsprogrammen und die Einhaltung allgemeiner Zielvorgaben. In solchen Fällen bilden verbindliche Umweltvereinbarungen ein geeignetes und ausreichendes Mittel der Durchführung. Sie enthalten Verpflichtungen der Behörden und können daher geeignete Maßnahmen zur Durchführung solcher Richtlinienbestimmungen darstellen.

33. In manchen Fällen kann die Gemeinschaft in ihrer Rolle als Gesetzgeber verfügen, daß die Mitgliedstaaten die festgelegten Ziele mit Hilfe von Umweltvereinbarungen verwirklichen können, anstatt entsprechende einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Wird z.B. in einer Richtlinie die Festsetzung von Grenzwerten zur Minderung der Emissionen gewisser Stoffe gefordert, so kann den Mitgliedstaaten erlaubt werden, diese Ziele mit Hilfe von Vereinbarungen an Stelle von Grenzwerten zu erreichen. Dies ist besonders bei Vereinbarungen zweckmäßig, die von einem Mitgliedstaat bereits vor der Annahme der Richtlinie abgeschlossen wurden.

34. Allerdings bedeutet das Erfordernis der Rechtssicherheit, daß Umweltvereinbarungen in der Regel mit der formellen Umsetzung einer Richtlinie in nationale Rechtsvorschriften kombiniert werden müssen. Diese Umsetzungsvorschriften könnten die Vereinbarungsparteien aber von den betreffenden Bestimmungen befreit werden, insoweit sie die Bedingungen der Vereinbarungen einhalten. Solch ein gesetzlicher Rückhalt bildet einen soliden Schutz gegen "Trittbrettfahrer" und gewährleistet dadurch zusätzlich die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften. Da die Durchführung aller Bestimmungen einer Richtlinie einzelstaatliche Rechtsvorschriften erfordert, können die den gesetzlichen

¹⁶ Richtlinie des Rates 85/339/EWG über Verpackungen für flüssige Lebensmittel, ABl. Nr. L 176 vom 6.7.1985, S. 18, aufgehoben durch die Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

¹⁷ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5.10.1994, C-225/93, Slg. 1994, S. 4949; Der Gerichtshof kam allerdings zu dem Ergebnis, daß diese Vereinbarungen inhaltlich nicht der Richtlinie genügten, da sie keine klaren Ziele und keine Fristen enthielten.

¹⁸ Nur soweit Übereinkommen als allgemein geltend erklärt werden (DK) erscheint die Umsetzung durch eine solche allgemein anwendbare Vereinbarung annehmbar.

Rückhalt bildenden Vorschriften ohne weiteres im Zuge der Umsetzung der Richtlinie erlassen werden.

35. Zur Abgrenzung des Bereichs, in dem Umweltvereinbarungen zur Durchführung einer Richtlinie in Frage kommen, wird die Kommission in ihren Richtlinienvorschlägen ausdrücklich die Bestimmungen aufführen, welche Anforderungen hierfür in Frage kommen. Ein solcher Hinweis auf Vereinbarungen bietet Rechtssicherheit hinsichtlich der Form und Methoden der Durchführung. Er ermöglicht es den Gemeinschaftsinstitutionen außerdem zu überprüfen, ob Umweltvereinbarungen zweckdienlich sind, insbesondere im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes.
36. Wenn Mitgliedstaaten Umweltvereinbarungen zur Richtliniendurchführung abschließen, müssen sie sicherstellen, daß die Vereinbarung in dem in der Richtlinie festgelegten zeitlichen Rahmen abgeschlossen wird. Die Verhandlungen über eine Umweltvereinbarung müssen deshalb vor Ablauf der Übergangszeit abgeschlossen werden, damit im Falle eines Mißerfolgs Rechtsvorschriften noch rechtzeitig erlassen werden können.

Die Mitgliedstaaten müssen ebenfalls die Einhaltung der Vereinbarung gewährleisten, damit die Zielvorgaben der Richtlinie erreicht werden. Ein wirksames Instrument zur Gewährleistung der Einhaltung ist die Verknüpfung der Einhaltung mit einzelnen Genehmigungen.

Kann eine Umweltvereinbarung nicht rechtzeitig abgeschlossen werden oder läßt sich ihre Einhaltung nicht erreichen oder ist die Einhaltung der Richtlinie selbst gefährdet (z.B. bei ungenügender Abdeckung des Marktes infolge von "Trittbrettfahrern"), ist der Erlaß von Rechtsvorschriften unerlässlich. Es trifft zwar zu, daß bei der Einführung und Durchführung zwingender Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele in solchen (Ausnahme)-Fällen Zeitverluste vorkommen. Gleichwohl werden die bei der Aushandlung der Vereinbarung erworbenen Kenntnisse die rasche Ausarbeitung eines Vorschlags für einschlägige Rechtsvorschriften ermöglichen, und die politischen Rahmenbedingungen dürften für einen ausreichenden Konsens über diese Maßnahmen günstiger sein. In einem solchen Fall steht aber die rechtliche Verantwortung der Mitgliedstaaten auf dem Spiel, da eine Nichteinhaltung von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorliegt.

37. Wie bei allen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung einer Richtlinie und unbeschadet anderer Notifizierungsverpflichtungen müssen die Mitgliedstaaten der Kommission die zu diesem Zweck abgeschlossenen Umweltvereinbarungen mitteilen. Dies ermöglicht es der Kommission, die Durchführung der Vereinbarung zu überwachen und ihre Funktion als Hüterin der Verträge auszuüben. Ferner wird dadurch die Transparenz der Durchführungsmaßnahmen in der ganzen Gemeinschaft erhöht.
38. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Anwendung von Umweltvereinbarungen zur Durchführung einer Richtlinie auf jeden Fall als freie Wahl gegenüber der Durchführung von Rechtsvorschriften zu betrachten ist. Es obliegt dem einzelnen Mitgliedstaat, zu entscheiden, ob Verhandlungen über eine Umweltvereinbarung zu eröffnen sind oder nicht. Diese Wahl entspricht der

Verantwortung des Mitgliedstaates, die in der Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse zu verwirklichen.

39. Die in Kapitel IV angegebenen Leitlinien gelten für Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der Gemeinschaft, wobei klar ist, daß solche Vereinbarungen verbindlichen Charakter haben müssen. Um den Mitgliedstaaten einen sicheren Rahmen für die Anwendung von Umweltvereinbarungen zu bieten, verbindet die Kommission diese Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament mit einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten. In dieser Empfehlung sind die in den vorangehenden Kapiteln dargelegten Leitlinien wiedergegeben. Die Kommission wird die Empfehlungen gegebenenfalls auf Grund der gesammelten Erfahrungen überarbeiten.

VI. Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene

40. Bisher sind auf europäischer Ebene nur informelle Vereinbarungen in Form von einseitigen Verpflichtungen, die von der Kommission gefördert oder anerkannt wurden, abgeschlossen worden. Aufgrund einer Entschließung des Rates richtete die Kommission mehrere Empfehlungen über die verminderte Verwendung von Flurchlorkohlenwasserstoffen und Halonen an die betreffenden Industriezweige¹⁹. Ferner gab die Kommission aufgrund von Artikel 155 EG-Vertrag eine Empfehlung über die Kennzeichnung von Detergentien und Reinigungsmitteln ab²⁰.
41. Verbindliche Vereinbarungen mit der Europäischen Gemeinschaft als Vertragspartei wurden jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, schließt zwar regelmäßig Verträge nach dem Recht der Mitgliedstaaten, doch sind diese Verträge keine politischen Maßnahmen im engeren Sinne. Im EG-Vertrag genannte verbindliche Maßnahmen sind allein Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.

Die Kommission muß sich deshalb vorläufig mit unverbindlichen Vereinbarungen als Instrument zur Förderung einer fortschrittsfreundlichen Haltung der Industrie und zum Ansporn für wirksame Umweltmaßnahmen begnügen. Solche "Vereinbarungen" können eine bereits früher angewandte Form (von der Kommission anerkannte Verpflichtung der Industrie) oder die Form einer sonstigen unverbindlichen Abmachung annehmen (beispielsweise Austausch von Aufzeichnungen, Absichtsschreiben, in Anwesenheit eines Mitglieds der Kommission unterzeichnete Erklärungen oder unverbindliche Vereinbarungen). Die Kommission wird von Fall zu Fall prüfen, ob solche Maßnahmen der Industrie Umweltschutzmaßnahmen verwendet werden können.

42. Vier wesentliche Aspekte müssen dabei in Betracht gezogen werden: günstige Rahmenbedingungen für eine Umweltvereinbarung auf Gemeinschaftsebene,

¹⁹ Entschließung des Rates 88/C/285/01 (ABl. Nr. C 285 vom 9.11.1988 und Empfehlungen der Kommission über die Aerosolindustrie, die Schaumkunststoffindustrie und die Kälteindustrie (Empfehlungen 89/349/EWG und 90/438/EWG, ABl. Nr. L 144 vom 27.5.1989, S. 56, ABl. Nr. L 227 vom 21.8.1990, S. 26 und S. 30).

²⁰ Empfehlung 89/542/EWG, ABl. L 291 vom 10.10.1989, S. 55.

mögliche Anwendungsbereiche, institutioneller Rahmen sowie förmliche und inhaltliche Anforderungen.

Erstens sollte die Zahl der Vertragsparteien überschaubar oder die Parteien in der Lage sein, die Verhandlungen über Branchenverbände zu führen. Nur unter diesen Umständen können die Wirtschaftsbeteiligten wirksam und zu niedrigen Transaktionskosten verhandeln. Außerdem können starke Branchenverbände die Lastenverteilung zwischen den einzelnen Unternehmen erleichtern, eine Aufgabe, die auf Gemeinschaftsebene schwieriger sein könnte als auf einzelstaatlicher Ebene. Noch wichtiger ist, daß bei einer geringen Zahl möglicher Parteien die Gefahr des Trittbrettfahrens und die Eignung des Instruments umgehend beurteilt werden kann.

43. Die Eignung von Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene hängt ferner von der Fähigkeit ab, Umweltprobleme in befriedigender Weise zu behandeln. Der Grund hierfür ist, daß wenig oder gar kein Interesse daran besteht, Umweltmaßnahmen im Vorgriff auf Regulierungsmaßnahmen zu vereinbaren, wenn zusätzliche Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene erforderlich werden. Schließlich hindern Umweltvereinbarungen der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten nicht daran, eigene Maßnahmen auf dem gleichen Gebiet zu ergreifen.
44. Allgemeine Erwägungen über den zweiten Aspekt, die möglichen Anwendungsgebiete, sind bereits in Kapitel III dargelegt worden. Vereinbarungen sind vor allem zur Durchführung umfassender, langfristiger Ziele oder als vorübergehende Ergänzung eines wirtschaftlichen Instrumentes geeignet. Mögliche Probleme, die auf Gemeinschaftsebene in Angriff genommen werden könnten, sind somit zum Beispiel die Minderung der CO₂-Emissionen aus Personenkraftfahrzeugen, SO₂- und NO_x-Emissionen durch Kraftwerke und die Minderung der Energieverluste durch Geräte wie Fernseher und Videorecorder außerhalb des eigentlichen Betriebs.
45. Hinsichtlich des institutionellen Rahmens müssen sich unverbindliche Vereinbarungen auf Ziele abstützen, die von den Institutionen der Gemeinschaften bereits angenommen wurden, beispielsweise das Fünfte Aktionsprogramm für den Umweltschutz, Entschlüsseungen des Parlaments und des Rates oder internationale Übereinkommen. Die Einhaltung des institutionellen Gleichgewichts gibt nicht nur eine Richtigkeitsgewähr, sondern auch eine gewisse Stabilität für die Industrie. Insoweit Rat und Parlament klare strategische Ziele gesetzt und die Kommission über die zweckmäßigste Durchführung dieser Ziele verhandelt haben, ist es wenig wahrscheinlich, daß auf gleichem Gebiet zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden.
46. Für die Abfassung von Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene schließlich gelten die in Kapitel IV dargelegten Kriterien und Anforderungen mit Ausnahme der vertraglichen Form. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Durchführung und Wirksamkeit der von der Industrie ergriffenen Maßnahmen regelmäßig Bericht erstatten, wie dies auch für eine größere Zahl von Richtlinien der Fall ist. Diese Berichterstattung erhöht die Transparenz und ermöglicht gegebenenfalls die Änderung unverbindlicher Vereinbarungen und ihren Ersatz durch bindende Maßnahmen.

VII. Schlußfolgerungen

47. Wie auch aus dem beigefügten Anhang hervorgeht, schließen die Mitgliedstaaten seit Beginn der 90'er Jahre zunehmend Vereinbarungen mit der Industrie im Bereich der Umweltpolitik.

Umweltvereinbarungen mit der Industrie haben als Teil des Instrumentenbündels, das die Kommission seit dem Fünften Umweltaktionsprogramm anstrebt, eine wichtige Rolle zu spielen. Sie können kostenwirksame Lösungen bei der Erreichung von Umweltzielen bieten und führen zu wirksamen Maßnahmen im Vorgriff oder als Ergänzung zu gesetzlichen Maßnahmen. Um wirksam zu sein, muß allerdings ihre Transparenz und Verlässlichkeit sichergestellt werden. Verbindliche Vereinbarungen bieten im allgemeinen eine bessere Gewähr für eine Zielerreichung. Deshalb sollten Umweltvereinbarungen, wo immer dies möglich und angemessen ist, eine verbindliche Form einnehmen.

48. Die Kommission zieht deshalb die folgenden Schlußfolgerungen

- Unter Berücksichtigung der Reaktionen auf diese Mitteilung wird die Kommission fallweise prüfen, ob Umweltvereinbarungen ein geeignetes Mittel zur Erreichung von Umweltzielen sind.
- Die Anforderungen an wirksame Umweltvereinbarungen sind in der beigefügten Liste zusammengefaßt. Diese Liste dient den Behörden, die eine Umweltvereinbarung abschließen wollen, als Leitlinie.
- Hinsichtlich der auf Ebene der Mitgliedstaaten abgeschlossenen Umweltvereinbarungen gewährleistet die Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge die Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag und insbesondere den Binnenmarkts- und Wettbewerbsregeln.
- Soweit der Erlaß von Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene notwendig wird, wird die Kommission sorgfältig prüfen, ob einzelne Bestimmungen dieser Rechtsvorschriften eine Durchführung durch Umweltvereinbarungen erlauben und gegebenenfalls solche Bestimmungen in ihre Richtlinienvorschläge aufnehmen.

Die Kommission richtet eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die einen klaren Rahmen für die Anwendung von Umweltvereinbarungen als Mittel zur Durchführung einzelner Bestimmungen von Gemeinschaftsrichtlinien zur Verfügung stellt.

- Durch die Anerkennung von Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene wird die Kommission die Transparenz und Glaubwürdigkeit solcher Maßnahmen gewährleisten. Sie wird deshalb die Vereinbarung quantifizierter Ziele, ein stufenweises Vorgehen und eine geeignete Überwachung und Berichterstattung fordern. Die Kommission selbst wird für die Veröffentlichung solcher Verpflichtungen sorgen und dem Rat und dem Parlament über die erzielten Ergebnisse Bericht erstatten.

Liste der in der Vereinbarung zu erfassenden Punkte

Diese Liste gilt für Umweltvereinbarungen unabhängig von der Ebene, auf der sie geschlossen werden. Die Punkte betreffend Rechtsnatur und zuständige Gerichtsbarkeit sind nur relevant, falls die Vereinbarung in vertraglicher Form geschlossen wird.

I. Gründe für die Wahl des Instruments

1. Vorteile im Vergleich zu gesetzgeberischen und wirtschaftlichen Maßnahmen (Umwelt- und Kostenwirksamkeit, Durchführbarkeit)
2. Sektorale Abdeckung, Stärke der Wirtschaftsverbände
3. Aufgeschlossenheit der Öffentlichkeit hinsichtlich des zu lösenden Problems
4. Bisherige Rechtsmaßnahmen zur Festlegung der Ziele

II Inhalt

1. Parteien des Übereinkommens (Verbände und/oder einzelne Firmen)
2. Gegenstand
3. Begriffsbestimmungen
4. Quantifizierte Ziele
5. Stufenweises Vorgehen
6. Detaillierte Angabe der Verpflichtungen
7. Überwachung der Ergebnisse
8. Regelmäßige Berichterstattung
9. Zugang zu Informationen
10. Vorkehrungen für die Erfassung/Beurteilung/Prüfung der Ergebnisse
11. Sanktionen
12. Beitritt von Dritten
13. Dauer
14. Überarbeitung
15. Beendigung
16. Rechtsnatur der Vereinbarung
17. Gerichtsstand

III. Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag

1. Ist eine Notifikation an die Kommission erforderlich?
2. Wird der freie Warenverkehr beeinträchtigt?
3. Wird der Wettbewerb beeinträchtigt (Ausschluß einzelner Konkurrenten, Preisfestlegung usw.)?
4. Gelten Regeln für staatliche Beihilfe und werden sie eingehalten?
5. Ist eine Wettbewerbsverzerrung aus Umweltgründen gerechtfertigt?
6. Ist eine Verzerrung ein angemessenes Mittel zur Verwirklichung des Ziels?

IV. Veröffentlichung

Anhang

Kurzer Überblick über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten

Dieser Überblick soll ohne Wertung beschreiben, in welchen Gebieten und auf welche Weise die Mitgliedstaaten Umweltvereinbarungen getroffen haben. Er beruht auf Rücksprachen der Kommission mit Vertretern der Mitgliedstaaten und auf einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie. Die Verwendung von Vereinbarungen in den Mitgliedstaaten hat einen Einblick ermöglicht, wie sie für Ziele gemeinschaftlicher Umweltpolitik angepaßt werden können.

Belgien

In Belgien sind seit Ende 1980 14 Vereinbarungen über die Wiederverwendung und Verwertung von Abfällen (Verpackungen von Haushaltsabfällen), die schrittweise Einstellung der Verwendung von FCKW (in Aerosolen, Kühlschränken, Kunststoffen) und den Ersatz verschmutzender Stoffe in Produkten wie Batterien abgeschlossen worden. Zwei sektorale Vereinbarungen (Branchenvereinbarungen) sind zur Minderung der Emissionen bei der Stromerzeugung (SO_2 und NO_x , wodurch die Zielvorgaben der Richtlinie 88/609/EWG über Großfeuerungsanlagen erreicht wurden) und Glasschmelzeereien abgeschlossen worden.

Da die Zuständigkeit zwischen dem Königreich und den Regionen geteilt ist, wurde die sektorale Vereinbarung betreffend die Stromerzeugung vom Bundesstaat und den drei Regionen unterzeichnet. Auch die Regionen beteiligen sich an Vereinbarungen: die Region Brüssel (Umweltministerium) hat mit Handelsunternehmen Vereinbarungen über die Sortierung, Verwertung und Rückgewinnung von Büroabfällen abgeschlossen. Die wallonische Region hat Vereinbarungen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Minderung der Entstehung fester Abfälle abgeschlossen. Flandern hat schlechte Erfahrungen mit unverbindlichen Vereinbarungen gemacht. 1994 verabschiedete die flämische Region deshalb eine Verordnung über Umweltvereinbarungen, in der die Kriterien für solche Vereinbarungen erschöpfend und rechtsverbindlich festgelegt sind. Umweltvereinbarungen haben Vertragsform (Verträge sui generis), und die Parteien bedürfen eines Rechtsstatus, um für ihren Sektor repräsentativ zu sein, und eines ausdrücklichen Mandats für den Abschluß von Vereinbarungen. Der Vereinbarungsentwurf muß im Amtsblatt veröffentlicht werden, öffentliche Körperschaften müssen befragt werden ("Sociaal-Economische Raad", "Milieu en Natuurraad"). Die Höchstdauer einer Vereinbarung beträgt fünf Jahre. Solange eine rechtsgültige Vereinbarung Geltung hat, darf die Region keine strengeren Rechtsvorschriften erlassen.

Auf der Grundlage dieser Verordnung sind bis jetzt noch keine Vereinbarungen abgeschlossen worden.

Dänemark

In Dänemark sind seit 1987 16 freiwillige Umweltvereinbarungen abgeschlossen worden; sie betreffen Energieeinsparungen, die Abfallwirtschaft (z.B. kontrollierte Verwertung und Beseitigung von Kühlschränken, die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe (HCFC) enthalten, Feuerwehrausrüstungen, Batterien, Verpackungsmaterial, Reifen), die schrittweise Einstellung der Verwendung bestimmter Stoffe (z.B. organische Lösemittel in Farben und Lacken, flüchtige organische Verbindungen, PVC, schwere Kohlenhydrate in Dieselöl) und Sanierung kontaminierter Standorte. Auch abfallwirtschaftliche Maßnahmen sind angelaufen (Elektronik, Fahrzeuge, Bauschutt).

Parteien der Vereinbarungen sind in der Regel der Minister für Umwelt und Energie oder die dänische Umweltschutzagentur und die beteiligten Industriezweige (Unternehmen oder ihre Verbände).

Die Vereinbarungen haben meist die Form einer Absichtserklärung oder eines Aktionsplanes, sie sind nicht rechtsverbindlich, werden von den Parteien jedoch als verbindlich betrachtet.

Einer der wichtigsten Eigenschaften der in Dänemark abgeschlossenen Vereinbarungen ist ihre Kombination mit wirtschaftlichen Anreizen wie Steuerermäßigungen oder Depositenfonds.

Mit dem Umweltschutzgesetz von 1991 erhielt der Umweltminister die Möglichkeit, mit Unternehmen oder Verbänden Vereinbarungen abzuschließen, um landesweite Verschmutzungsminderungsziele zu erreichen. Der Minister kann auch Regeln auf der Grundlage der abzuschließenden Vereinbarungen oder über allgemeine Vereinbarungsbedingungen einschließlich der Strafen bei Verzögerungen oder einem sonstigen Verstoß gegen die Vereinbarung festlegen. Der Minister ist ferner befähigt, ähnliche Anforderungen wie diejenigen der Vereinbarung für Unternehmen zu erlassen, die sich an der Vereinbarung nicht beteiligen, und kann dadurch gegen "Trittbrettfahrer" vorgehen.

Vor der Durchführung einer solchen Vereinbarung sind die wichtigsten Handels- und Umweltorganisationen, den Ortsbehörden und sonstigen beteiligten staatlichen Behörden anzuhören.

Die erste Vereinbarung wurde auf der Grundlage des Umweltschutzgesetzes im April 1996 abgeschlossen und betrifft die Einsammlung und Rückgewinnung von Bleiakumulatoren. Eine weitere Vereinbarung über Abfälle aus der Elektro- und der elektronischen Branche ist in Vorbereitung.

Deutschland

In Deutschland ist die Industrie seit Ende der siebziger Jahre auf dem Gebiet der Umwelt rund 80 Selbstverpflichtungen eingegangen. Sie betreffen größtenteils die Abfallwirtschaft (z.B. Batterien, Papier, Verpackungsabfälle, ausgediente Kraftfahrzeuge), die schrittweise Einstellung der Verwendung bestimmter Stoffe (Asbest, FCKW in einer Anzahl Geräte, bestimmte Stoffe in Wasch- und Reinigungsmitteln), Ableitungen gefährlicher Stoffe in das Wasser (Ammoniak, Sicherheitskonzept für chemische Anlagen) und CO₂-Emissionen (Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen und verschiedene Industriezweige). Bayern hat vor kurzem eine Vereinbarung mit der Industrie, dem Handel und Handelsvereinigungen über eine Reihe allgemeiner Probleme abgeschlossen (z.B. die Beteiligung der Unternehmen an den Umweltmanagement- und Betriebsprüfungen, Verminderung des Abfallaufkommens, effiziente Energienutzung und vermehrte Nutzung von Bahntransporten).

Mit Ausnahme der letztgenannten Vereinbarung beteiligen sich die Behörden nicht formell an diesen Verpflichtungen, die in Form von einseitigen Erklärungen eingegangen werden. Diese Erklärungen sind aber oft das Ergebnis eingehender Aussprachen mit den zuständigen Ministerien (Umwelt, Wirtschaft) und werden informell anerkannt, beispielsweise durch ein Pressecommuniqué oder eine Pressekonferenz des beteiligten Ministeriums. Fast alle enthalten Anforderungen hinsichtlich der Berichterstattung durch die Industrie.

Solche Selbstverpflichtungen haben in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen, wobei allerdings in manchen Fällen der Inhalt der Verpflichtungen mit dem Gesetz gegen Wettbewerbseinschränkungen in Einklang gebracht werden mußte. Eine Anzahl Verpflichtungen sind 1996 veröffentlicht worden (ausgediente Kraftfahrzeuge, chemische Industrie, Papierindustrie und Verlagswesen). Die Verpflichtung der Industrie zur Minderung der CO₂-Emissionen im Hinblick auf die Klimakonferenz von 1995 in Berlin wurde vor kurzem ausgedehnt und klarer gestaltet (mehr Teilnehmer, eindeutiges Ziel, unabhängige Beurteilung der Ergebnisse). Die überarbeitete Verpflichtung gilt für 80 % des Energieverbrauchs der deutschen Industrie.

Die letztgenannte Verpflichtung sowie die bayerische Vereinbarung lassen einen Übergang zu einem mehr formellen und öffentlichen Ansatzes in Deutschland erkennen.

Spanien

Bis jetzt sind in Spanien insgesamt sechs Vereinbarungen getroffen worden. Zahlreiche weitere werden zur Zeit erörtert, und dieser Weg nimmt anscheinend zur Verwirklichung von Umweltzielen zunehmende Bedeutung ein.

Die Vereinbarungen zwischen dem Ministerium für öffentliche Arbeiten, Verkehr und Umwelt (MOPTMA) betreffen die fortschreitende Einstellung des Verbrauchs von FCKW in Aerosolen bis 1989 und die Abfallwirtschaft. Die letztgenannte Vereinbarung soll die Durchführung des Gesamtplans für Abfallwirtschaft und -beseitigung des Ministeriums erleichtern; die Industrie und die Regierungen der autonomen Gemeinschaften müssen den Plan auf regionaler Ebene durchführen. Letztlich verantwortlich für die Einsammlung, Behandlung und Beseitigung der Abfälle sind die Gemeinden. Die

Finanzierung auf den einzelnen Verwaltungsebenen ist dabei eingeschlossen. Neuere Vereinbarungen erstrecken sich auf ausgediente Kraftfahrzeuge und Altreifen. Eine Abfallgebühr auf neue Reifen wurde eingeführt, um die Mittel zur Einsammlung, Verwertung und Beseitigung von Altreifen aufzubringen. Angelaufen sind Maßnahmen auf dem Gebiet der elektrischen und elektronischen Geräte; zwölf Gerätetypen, die für Vereinbarungen in Frage kommen, sind festgestellt worden. Andere Gebiete (Lösungsmittel, chlorhaltige Produkte, Farben, Bauschutt) werden zur Zeit geprüft.

Eine direkte Bezugnahme auf Vereinbarungen ist ferner im Königlichen Erlaß 484/1995 über die Regelung und Überwachung des Abwassers vorhanden. Nach Feststellung eines Mangels an Behandlung und Überwachung des industriellen Abwassers ermächtigt die neue Regelung die Wasserwirtschaftsbehörden (Confederaciones Hidrográficas) zur Aushandlung und zum Abschluß von Sektorplänen für die Abwasserkontrolle mit den Industrieverbänden. Der Erlaß umfaßt ferner eine Bestimmung über finanzielle Unterstützung der Industriezweige bei der Verwirklichung dieser Endziele.

In seiner Strategie für Energie und Umwelt für die Jahre 1995-2000 anerkannte das Ministerium für Industrie und Energie Vereinbarungen als eines der Instrumente zur Durchführung von kurz- und mittelfristigen Umweltzielen. Mit diesen Vereinbarungen soll ein Rahmen zur Förderung von Umweltinvestitionen errichtet werden, um die umwelttechnische Nachrüstung bestimmter Industriezweige voranzutreiben. Die Durchsetzung bereits erlassener Regelungen wird durch diese Vereinbarungen nicht eingeschränkt. Mehrere Finanzierungsprogramme für umwelttechnische Nachrüstung der Industrie (PITMA, PAE) anerkennen Vereinbarungen zwischen der Industrie und Behörden als bevorzugtes Mittel für den Erhalt von Finanzbeiträgen.

Frankreich

Frankreich ist offenbar der erste Mitgliedstaat, der im Bereich des Umweltschutzes eine Vereinbarung abgeschlossen hat - einen "accord de branche" zwischen dem Umweltministerium und der Zementindustrie im August 1971. Diese Vereinbarung legt einen Zeitplan für Anpassungsmaßnahmen im Rahmen eines sektoralen Programmes für bereits bestehende Einrichtungen (programme de branche) fest. Neue Einrichtungen sind zur Einhaltung von Emissionsnormen verpflichtet.

In den darauffolgenden zehn Jahren wurden mit größeren Verursachern industrieller Verschmutzung rund 20 Vereinbarungen abgeschlossen. Diese dienten verschiedenen Zwecken und wurden unterschiedlich benannt (beispielsweise contrat de branche, programme de branche, contrat d'entreprise, programme d'entreprise, plans sectoriel antipollution). Einen einschränkenden Faktor bildeten die gesetzlichen Anforderungen zum Schutz der Rechte der staatlichen Behörden und Dritter. So erklärte beispielsweise das oberste Verwaltungsgericht (conseil d'état) eine 1975 zwischen dem Umweltministerium und einem Papierhersteller abgeschlossene Vereinbarung für widerrechtlich, weil sie die Möglichkeit des Staates und den erforderlichen Schutz von Dritter einschränkt. Die meisten früheren Vereinbarungen dienten schließlich als Grundlage für die Ausarbeitung der französischen Rechtsvorschriften und der Emissionsnormen, die sie ersetzen.

Die neuesten Vereinbarungen betreffen Verpackungsabfälle und ausgediente Kraftfahrzeuge. Rund zehn Vereinbarungen über CO₂-Emissionen aus Industriesektoren (Hütten-, chemische, Papier-, Schweiß-, Glas-, Gipserei-, Zementindustrie, Zuckerraffinerien) werden zur Zeit ausgearbeitet, und eine entsprechende Vereinbarung mit dem Aluminiumsektor ist vor kurzem unterzeichnet worden.

Griechenland

In Griechenland sind bis jetzt keine freiwilligen Vereinbarungen abgeschlossen worden. Behörden und Industrie scheinen zur Zeit regelnde Eingriffe zum Schutz der Umwelt für notwendig zu halten. Da jedoch Vereinbarungen Partnerschaften zwischen Industrie und Behörden fördern können, beginnen bestimmte Industrievertreter, sich für Vereinbarungen zu interessieren.

Irland

In Irland werden Vereinbarungen in der Regel in Form von Handels-"Initiativen" abgeschlossen und von der irischen Regierung begrüßt, jedoch nicht unterzeichnet. Eine Vereinbarung über Verpackungsabfälle, REPAK genannt, wurde im Februar 1996 vom Umweltministerium und Handelsverbänden (Irish Business and Employers Confederation sowie Einzelhandelsvereinigungen für Lebensmittelhandel, alkoholfreie Getränke und Bier, Kunststoffe, flüssige Lebensmittel und Tabak, Wein und Spirituosen) unterzeichnet.

Die letztgenannte Vereinbarung war 1994 angeregt worden, als das Umweltministerium eine Verwertungsstrategie veröffentlichte, die Ziele für die Verwertung von Abfällen, u.a. Verpackungsmaterialien, Getränkebehälter und Kompostierung, umfaßte. In diesem Dokument wurde die Industrie aufgefordert, Vereinbarungen vorzuschlagen.

Der irische Handels- und Arbeitgeberverband (Irish Business and Employers Confederation, IBEC) hat eine Industrie-Task-Force eingesetzt, die im Dezember dem Minister Bericht erstattete und REPAK als eines seiner Elemente vorschlug. Die "Society of the Irish Motor Industry" arbeitet zur Zeit eine Vereinbarung über Kraftfahrzeugbatterien aus. Weitere mögliche Zielsektoren für künftige Vereinbarungen umfassen Abfallpapier, Wasch- und Reinigungsmittel, Arzneimittel und Chemikalien.

Das Abfallwirtschaftsgesetz, das Mitte 1996 in Kraft getreten ist, erteilt dem Minister ausgedehnte Befugnisse hinsichtlich der Verwertung von Verpackungsmaterialien, ihren Verkauf, der Funktionsweise von Handelssystemen und der Anforderungen an Einsammelmechanismen. Mit der Unterzeichnung von REPAK vermeidet die Industrie solch eingehende Vorschriften, weil das Gesetz den Minister zur Annahme einer Vereinbarung befugt, die andere Anforderungen an die Beteiligten ausschließt.

Italien

In Italien sind bis jetzt elf Vereinbarungen auf nationaler oder regionaler Ebene unterzeichnet worden. Ende der achtziger Jahre tauschten das Umweltministerium und der Fiat-Konzern ein Absichtsschreiben über die Verminderung von Luftverschmutzung und Lärm in Stadtgebieten aus. Im Anschluß daran wurde ein Protokoll mit dem Titel "Umwelt und Entwicklung" abgeschlossen, das sich nicht nur auf die Verschmutzungsminderung in Stadtgebieten, sondern auch die Abfallentstehung, die Entwicklung umweltfreundlicher Fahrzeuge und die Ausarbeitung von Umweltforschungsprogrammen erstreckte.

Im Abfallsektor befaß sich REPLASTIC - ein Konsortium mit anfänglich freiwilliger und anschließend verbindlicher Beteiligung - mit der getrennten Einsammlung, Sortierung und Wiederverwendung von Kunststoff-Flüssigkeitsbehältern. Die Rückgewinnung gebrauchter Bleibatterien ist Gegenstand einer Vereinbarung, die 1995 vom Ministerium für Umwelt, den Gemeinden (ANCI - Associazione Nazionale Comuni d'Italia) und Federambiente (Vereinigung der auf dem Gebiet der Umwelthygiene tätigen öffentlichen Dienste) einerseits und Industrieverbänden andererseits abgeschlossen wurde. Regionale Vereinbarungen wurden u.a. für Tonerkartuschen (Lombardei) und die Einsammlung von Papier und Pappe abgeschlossen.

Luxemburg

Fünf Vereinbarungen sind auf dem Gebiet von Umwelt und Energie abgeschlossen worden. Die erste betrifft Industrieabfälle und stammt aus dem Jahr 1989. Eine Vereinbarung über wirksame Energienutzung in der Industrie wurde vor kurzem (1996) abgeschlossen, und weitere über Banken, Versicherungen, Gesundheitswesen und Handelssektoren dürften folgen.

Vereinbarungen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft wurden im Rahmen des Leitprogrammes des Umweltministeriums ausgearbeitet und betreffen Bauschutt, gefährliche Abfälle, Getränkeverpackungs- und Industrieabfälle.

Niederlande

In den Niederlanden wurden über hundert Vereinbarungen abgeschlossen. Sie betreffen vor allem die Abfallwirtschaft (z.B. Verpackung, Rückgewinnung von Asbest, Kunststoffen), die Emissionsminderung (beispielsweise flüchtige organische Verbindungen, CO₂, NO_x aus Stromerzeugungsanlagen, Ammoniak aus der Viehzucht), die Sanierung kontaminierter Böden (Tankstellen), Energieeinsparungen oder Strategien zur Minderung von Lärm durch Industriebetriebe. In einigen dieser Vereinbarungen sind umfassende Programme für eine integrierte Überwachung und Minderung der Verschmutzung in verschiedenen Industriezweigen vorgesehen (unedle Metalle, Chemikalien, Farben, Milcherzeugnisse). Bereits ergriffen worden sind Initiativen u.a. in der Papier- und Pappindustrie.

Solche geschriebene und unterzeichnete Vereinbarungen, die als strategisches Instrument eingesetzt werden und an der sich die Behörden als Parteien beteiligen, werden in der Regel als "covenant" (Vertrag) bezeichnet. Es wird aber auch die Bezeichnung Absichtserklärung oder Verhaltenskodex verwendet.

Die allgemeine Grundlage für die zunehmende Verwendung von Verträgen bildet der nationale Plan für Umweltpolitik (NEEP) und der NEPP Plus, die 1989 und 1990 veröffentlicht wurden. In diesen beiden Plänen ist eine Strategie im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sie enthalten Qualitätsziele für eine Anzahl Umweltbereiche, und diese werden in insgesamt über 200 quantifizierte Ziele umgesetzt. Verträge verpflichten die beteiligten Industriesektoren zur Leistung eines Beitrags im Hinblick auf die Verwirklichung der festgelegten Umweltziele. Bis jetzt sind Umweltziele für 16 Industriezweige in Absichtserklärungen niedergelegt; daran beteiligt sind 12.000 Unternehmen, auf die über 90 % der Verschmutzung durch Industriebetriebe in den Niederlanden entfallen.

Die meisten Verträge der ersten Generation sind nicht einklagbar, doch haben in jüngerer Zeit abgeschlossene Verträge eine zivilrechtlich durchsetzbare Form und bilden Teil einer Gesamtstrategie der Regierung.

Das Verfahren zum Abschluß eines covenants ist nicht rechtlich geregelt, doch wird in der Regel wie folgt verfahren: Der zuständige Minister teilt beiden Kammern seine Absicht zum Abschluß eines Vertrages mit. Für den betreffenden Sektor wird dann nach Verhandlungen zwischen den Behörden (einschließlich der Provinz- und Gemeinderäte) und dem Industriezweig (manchmal einschließlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) ein integrierter Zielplan erstellt. Auf der Grundlage dieses Planes wird ein Vertrag auf Ebene des Industriezweigs ausgearbeitet, wenn in dem Sektor ähnliche Verfahren angewandt werden, die einen genormten Ansatz zulassen. In ungleichförmigen Industriezweigen werden in enger Zusammenarbeit mit den genehmigungserteilenden Behörden Umwelpläne auf Unternehmensebene ausgearbeitet.

Unterzeichnete Verträge werden im Amtsblatt (Staatscourant) veröffentlicht.

Das Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umwelt hat Leitlinien für den Abschluß von Verträgen in Form eines Verhaltenskodexes herausgegeben. In einer vom Ministerpräsidenten im Dezember 1995 veröffentlichten Verwaltungsdirektive sind Anweisungen über Inhalt und Verfahren zum Abschluß von Verträgen im allgemeinen festgelegt.

Österreich

In Österreich sind seit Anfang 1980 rund 25 Vereinbarungen abgeschlossen worden. Die meisten betreffen die Verwertung von Abfällen (ausgediente Kraftfahrzeuge, Papier, Reifen, Bauschutt, Kfz.-Batterien, elektronische Geräte, Kunststoffe, Verpackungsmaterial), andere haben das Abfangen von Dämpfen in Tankstellen (zur Minderung der Emission von Kohlenwasserstoffen) oder die verminderte Einfuhr tropischer Hölzer zum Ziel. Auf Freiwilligkeit beruht die 1994 ins Leben gerufene Klimakoalition. Sie umfaßt hauptsächlich Verpflichtungen der Gemeinden und des Staates hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen und des öffentlichen Beschaffungswesens, steht jedoch auch der Industrie offen.

Zwei Typen von Vereinbarungen sind zu unterscheiden. Selbstverpflichtungen durch die Industrie, an denen sich die Behörden nicht formell beteiligen, wenn die Verpflichtungen in der Regel auch das Ergebnis eingehender Verhandlungen mit dem zuständigen Ministerium bilden, und Vereinbarungen zwischen Industrie und Regierung. Selbstverpflichtungen überwiegen.

Die Parteien einer Vereinbarung sind in der Regel das zuständige Ministerium und die nationalen Industrieverbände (Wirtschaftskammer Österreichs) oder die Landesbranchenverbände (Untereinheiten der Wirtschaftskommission Österreichs), in seltenen Fällen auch einzelne Unternehmen. Praktisch alle auf Freiwilligkeit beruhenden Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen sind auf Landesebene ausgearbeitet oder abgeschlossen worden.

Portugal

Die Erfahrungen Portugals mit freiwilligen Vereinbarungen begannen 1984 mit der Festsetzung von Zielen für die Ableitung von Abwasser, Luftverschmutzung und Minderung der Abfälle aus der Papierstoffindustrie. Insgesamt wurden zehn Vereinbarungen abgeschlossen, hauptsächlich über die Minderung und Beseitigung von verschiedenen Stoffen.

1994 gab die Regierung dem Abschluß von Vereinbarungen einen neuen Auftrieb, indem sie das Protokoll der Rahmenvereinbarung über Umwelt und dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung veröffentlichte. In diesem Dokument ist die Stellungnahme der Regierung zu den Umweltproblemen und ihr diesbezüglicher Lösungsansatz beschrieben.

Auf der Grundlage dieses Protokolls hat die Regierung einen Rahmen für freiwillige Vereinbarungen nach Sektoren festgelegt. Dieser Rahmen wurde durch Verhandlungen zwischen den Ministerien für Umwelt, Wirtschaft und Industrie auf Regierungsseite und mehreren Landes- und regionalen Verbänden der portugiesischen Landwirtschaft und Industrie ausgearbeitet. Das sektorale Protokoll erfordert von der Industrie die Festlegung eines Umweltplans für die Einhaltung der Umweltvorschriften in Übereinstimmung mit ihren besonderen Situationen. Dieser Plan muß von den Behörden genehmigt werden. Die Regierung verpflichtet sich, während der Laufzeit der Vereinbarung keine neuen Umweltnormen einzuführen. Werden neue Regelungen der Gemeinschaft erlassen, so ist die Regierung damit einverstanden, daß diese etappenweise in Kraft gesetzt werden.

Das sektorale Protokoll erfordert, daß die Vereinbarung in einem solchen Fall neu ausgehandelt wird und spezifische Maßnahmen vorgeschlagen werden, falls dies aufgrund von Diagnoseuntersuchungen für erforderlich erachtet wird. Ferner ist die Einsetzung eines Lenkungsausschusses vorgesehen, der die Unterzeichnerparteien vertritt, um zu überprüfen, welche Ziele erreicht worden sind, und gegebenenfalls, um neue Maßnahmen vorzuschlagen. Außerdem soll allgemein zur Problemlösung zusammengearbeitet werden; ein aktuelles Problem liegt im Fehlen einer Umweltgenehmigung für manche Industriebetriebe. Die im Rahmen des sektoralen Protokolls abgeschlossenen Vereinbarungen werden 1999 ablaufen, erfordern eine regelmäßige Berichterstattung durch die Regierung und umfassen Bestimmungen für Trittbrettfahrer.

20/97

Finnland

Vereinbarungen über die schrittweise Einstellung der Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen und die Energieeinsparung sind abgeschlossen worden. Die Vereinbarungen über das zweite Thema stützen sich auf das Programm des Staatsrates über Energieeinsparung, das die Regierung 1992 als Teil ihrer Bemühungen zur Minderung des Energieverbrauchs ausarbeitete. Das Hauptziel dieser Vereinbarungen besteht in der Minderung des Energieverbrauchs um 10-15 % bis zum Jahr 2005. Ein neues Energieeinsparungsprogramm wurde im Dezember 1995 vorgelegt. Dieses Programms dient der Förderung von Vereinbarungen, die folgendes unterstützen: Überwachung der effizienten Energienutzung, Ausarbeitung von Energieeinsparungsplänen, Energiebilanzen, Investitionen in Energieeinsparung, Einführung neuer Technologien, Mechanismen zur Lieferung von Informationen an die Verbraucher und deren Lenkung in Fragen des Energieverbrauchs.

Die Vereinbarungen werden in der Regel zwischen dem zuständigen Ministerium und den Handelsverbänden abgeschlossen; zwei der Vereinbarungen über die Energieeinsparung wurden zwischen dem Ministerium für Handel und Industrie und Gemeinden abgeschlossen (Stadt Helsinki und Vereinigung finnischer Ortsbehörden).

Das Umweltministerium hat vor kurzem (1995) mit der Verpackungsindustrie eine Vereinbarung getroffen. Die Verhandlungen über bestimmte Produktgruppen (Kraftfahrzeuge, Reifen, Kraftfahrzeugbatterien, elektronische Geräte, Haushaltsgeräte) sind im Rahmen einer Gesamtstrategie aufgenommen worden, die freiwillige Vereinbarungen auch auf die Abfallwirtschaft ausdehnen soll.

Schweden

Die 13 in Schweden abgeschlossenen Vereinbarungen betreffen die Abfallwirtschaft (Kfz.-Reifen, Bauprodukte und -stoffe, Zeitschriftenpapier und Verpackungsmaterialien), die Energieeinsparung (Kraftfahrzeuge und Einzelunternehmen), die schrittweise Einstellung der Verwendung bestimmter Stoffe (Blei in Kraftstoff und Farben), Forschung und Entwicklung (Alternativkraftstoffe für Fahrzeuge) und den Schwermetallgehalt des Klärschlammes aus Abwasserbehandlungsanlagen.

In der Praxis können die meisten Vereinbarungen als Gentlemen's Agreements oder Absichtsschreiben der Industrie bezeichnet werden. Einzelne Industriezweige können nicht verantwortlich gemacht werden, wenn die Industrieverbände, die die Systeme entwickelt haben und verwalten, die Ziele nicht erreichen. Falls die Industrie die Ziele nicht erreicht, müßten Gebühren erhoben oder ein Teil der regelnden Verantwortungen an die Ortsbehörden abgegeben werden.

Übereinkommen im Energiesektor wurden mit einzelnen Unternehmen abgeschlossen; im Falle einer Nichteinhaltung durch Industriebetriebe können somit Strafen verhängt werden.

Vereinigtes Königreich

In Großbritannien sind eine Reihe von freiwilligen Lösungen mit recht gutem Erfolg durchgeführt worden, z.B. in Form von Programmen über die beste Praxis für effiziente Energienutzung (z.B. Making a Corporate Commitment - MACC), Umwelttechnologie oder Verantwortung des Herstellers oder Initiativen zur Förderung des Dialogs zwischen Regierung und Handel (Beratender Ausschuß über Handel und Umwelt, örtliche "Green Business" Clubs).

Seit Anfang der siebziger Jahre sind acht Vereinbarungen abgeschlossen worden, sie betreffen die Lagerung und Beförderung von Pestiziden ("BASIS", ihre Normen und die Zertifizierung für das Pestizidverkaufspersonal wurden in der Verordnung über die Überwachung der Pestizide des Jahres 1986 offiziell anerkannt). Das Verbot bestimmter Stoffe in Haushalts- und industriellen Wasch- und Reinigungsmittel (Alkylphenolethoxylate und für Haushaltungen Nitrilotriessigsäure), Einsammlung von Kunststoffüberzügen in landwirtschaftlichen Betrieben und Verwendung sowie Emissionen von teilhalogenierten Fluorkohlenwasserstoffen (HFC). Zur Minderung der HFC, die eine bedeutende Alternative für Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKN) darstellen, jedoch ebenfalls in hohem Maße zur erwarteten Erwärmung des Weltklimas beitragen können, schloß die britische Regierung im Januar 1996 drei getrennte Vereinbarungen und eine Absichtserklärung mit Verbänden der Aerosol-, Klima- und Kühlanlagen-, Feuerschutz- und Schaumstoffindustrie ab.

21.02.97

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen

KOM(96) 561 endg.; Ratsdok. 12457/96

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.