

TEXTE 72/2003

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 202 15 161
UBA-FB 000504

Anreiz und Belohnungs-regelungen für EMAS- Organisationen auf europäischer Ebene und Bewertung hinsichtlich der nationalen Umsetzbarkeit

von

**Ass. Christian Behrens LL.M.
Dipl.-Umweltwiss. Andreas Heck
Steffen Wirth**

Universität Lüneburg,
Institut für Umweltstrategien

Zusammenfassung und Thesen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, vertreten durch das Umweltbundesamt, Berlin, hat die Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, der Universität Lüneburg im Rahmen der Durchführung des Umweltforschungsplans 2002 beauftragt, eine **Analyse der Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-Organisationen auf europäischer Ebene und eine Bewertung hinsichtlich ihrer nationalen Umsetzbarkeit** durchzuführen (UFOPLAN, FKZ: 202 15 161). Anlass für die vorliegende Studie ist der nach jahrelangem Anstieg der EMAS-Registrierungszahlen seit dem Jahr 2002 festzustellende Rückgang der am **Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)** teilnehmenden Organisationen und der im Gegensatz dazu auftretende Wachstumsschub der ISO-14001-Zertifizierungen.

Die Ziele des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sind die **Erfassung, Systematisierung und Bewertung** der Gesamtheit als auch ausgewählter Schwerpunkte **der praktizierten Anreiz- und Belohnungsregelungen** zur Förderung der Beteiligung an EMAS in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Darüber hinaus sollen **Vorschläge** für Maßnahmen und Regelungen bzw. deren Verbesserung entwickelt werden. Den Kern der Untersuchung bilden die als Anreiz- und Belohnungsregelungen wirkenden **umweltpolitischen bzw. umweltrechtlichen Instrumente**.

Die Untersuchung fußt auf der Verzahnung dreier verschiedener, methodischer Vorgehensweisen: der **rechtswissenschaftlichen Analyse und Auslegungsmethodik**, der **Sekundäranalyse** und einer **empirischen Komponente** in Form von Befragungen.

Die Begriffe „Anreiz“ und „Belohnung“ werden synonym verwendet. **Verbindliche Festlegungen, die Organisationen ausdrücklich Vorteile in Aussicht stellen, wenn sie EMAS einrichten, werden als „Anreiz- und Belohnungsregelungen“ verstanden.**

Für die Umsetzung von Anreiz- und Belohnungsregelungen ist die im europäischen Primärrecht enthaltende **„Querschnittsklausel“** bedeutsam, wonach Belange des Umweltschutzes auch in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen sind. In der für EMAS maßgeblichen **Verordnung (EG) Nr. 761/2001 (EMAS II Verordnung)** ist die Freiwilligkeit der Beteiligung vorgesehen. Eine große Bedeutung als Anreiz- und Belohnungsregelungen besitzen in der Verordnung die **organisationsinternen Instrumente**, die **Instrumente der Umweltinformation** und der **öffentlichen Eigenregie**. Dagegen wird

die Verwendung des **EMAS-Zeichens** für die Werbung auf Produkten und ihren Verpackungen sowie für vergleichende Werbezwecke eingeschränkt. In der EMAS-VO nicht berücksichtigt werden **Planungsinstrumente** und **Eigen-Registrierungen von Behörden**. **Formelle Erleichterungen** bei der Erfüllung von **Umweltpflichten** für EMAS-Organisationen sind sowohl im Validierungs- und Registrierungsverfahren selbst als auch bei der Berücksichtigung im Rahmen weiterer Zulassungsverfahren ausdrücklich vorgesehen. Dagegen nicht beabsichtigt sind **materiell-rechtliche Erleichterungen**. Von den vielfältigen **ökonomischen Instrumenten** wird nur ein sehr kleiner Ausschnitt berücksichtigt. Ansätze, die zu den **Umweltabsprachen** gerechnet werden können, sind vorhanden. Zahlreiche Instrumente werden überhaupt nicht eingesetzt. Dazu gehören **Zertifikatsmodelle/Umweltlizenzen, Lenkungsabgabenmodelle, Steuervergünstigungen, das Versicherungswesen, Haftungsregelungen** und das **Strafrecht**.

Als integrierter Bestandteil der EMAS-VO haben Anreiz- und Belohnungsregelungen zum Teil bereits Eingang gefunden in nationale bundesdeutsche Rechtsvorschriften, dort in erster Linie in der **EMAS-Privilegierungsverordnung (EMAS-PrivilegV)**.

Aus der **Auswertung der Anreiz- und Belohnungsregelungen in den Mitgliedstaaten** ergeben sich markante Gemeinsamkeiten: Dort konzentriert man sich überwiegend auf die Bereiche der Instrumentenkategorien Umweltinformationen, Gebührenermäßigungen sowie Förderprogramme. Eine im Vergleich dazu weniger starke, aber immer noch deutliche Bevorzugung erfahren die Kategorien **Umweltpflichten** und **öffentliche Eigenregie**.

Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvornahme, Umweltabsprachen und der Großteil der **ökonomischen Instrumente** werden nicht, marginal oder nur geringfügig eingesetzt. Besonders die **vorbildhafte Registrierung des öffentlichen Sektors** erweist sich als noch stark ausbaufähig.

Obwohl das Instrument der **öffentlichen Eigenvornahme** in der EMAS II VO nicht ausdrücklich erwähnt wird, liegt hier noch nutzbares Potential zur Förderung von EMAS. Innerhalb der noch wenig berücksichtigten Vielfalt der **ökonomischen Instrumente** scheint der **Einsatz des EMAS-Logos** trotz der sehr restriktiven Vorgaben hinsichtlich der Produktkennzeichnung dennoch stark ausbaufähig zu sein. Auch wenn eine Ausweitung des Systems auf die Produktkennzeichnung unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, bestehen bislang nicht ausgereizte Potentiale, die Kunden durch eine rechtskonforme Verwendung des EMAS-Logos über eine umweltschonende Produktion von Gütern oder Erbringung einer Dienstleistung zu informieren. Damit können den Adressaten

Benutzungsvorteile bei der Verwendung der entsprechenden Güter deutlich gemacht werden, ohne dass auf eine Produktkennzeichnung abgehoben werden muss: Gemeint ist die erlaubte Verwendung des EMAS-Logos auf Briefköpfen, Unterlagen und in der Werbung sowie die Möglichkeit, nicht die häufig wenig beachtete Umwelterklärung als Ganzes für die Kundeninformation einzusetzen, sondern für gültig erklärte Informationen als überschaubare und schneller erfassbare Ausschnitte zielgruppenspezifisch zu verwenden. In dem Bereich werden die gebotenen Möglichkeiten der EMAS-VO noch nicht vollkommen genutzt und sollten verstärkt von Organisationen in Betracht gezogen werden. **Staatlicherseits** verbleibt zur Förderung des Erkennens der Benutzungsvorteile die entsprechende **Information der Organisationen und der Konsumenten** oder die **beispielhafte Anwendung**.

Im **Verhältnis zur EMAS-Verordnung** lassen sich Diskrepanzen feststellen bei der in der Verordnung ausdrücklich bezeichneten Kategorie **Umweltpflichten**, der **Kreditvergabe**, den **informalen Absprachen** und der **öffentlichen Eigenregie**: Sie werden nicht von allen Mitgliedstaaten angewendet. Im letzten Fall gilt das für die staatliche Beschaffungspolitik. Die öffentliche Auftragsvergabe wird berücksichtigt, obwohl die EMAS II VO das nicht ausdrücklich vorsieht. Die Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe von Krediten sollte, den Vorgaben der EMAS-VO entsprechend, deutlich stärker berücksichtigt werden. Denkbare Einflussmöglichkeiten der Staaten bestehen, wie die geschilderten Einzelfallbeispiele Italien und Tschechien aufzeigen können, durch die Zusammenarbeit mit Banken oder die Einrichtung entsprechender Fonds.

Es ist ein Trend erkennbar, dass die Mitgliedstaaten mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl festgestellter Instrumente zum größten Teil auch hohe Registrierungsquoten unabhängig von den Bezugsgrößen aufweisen. Für Länder mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Anreiz- und Belohnungsregelungen scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

Angesichts der Anzahl registrierter Organisationen, die ihre Umwelterklärung nicht revalidieren, sondern aus dem EMAS-System wieder aussteigen, wird deutlich, dass neue Anreiz- und Belohnungsregelungen **unverzüglich** geschaffen werden müssen.

Dabei sollten solche Instrumente bevorzugt zur Anwendung gelangen, die einen **dauerhaften**, über bloße Einspareffekte hinausgehenden, **Zusatznutzen der validierten Umwelterklärung** mit sich bringen, der die (Mehr-)Kosten für das Erstellen und Revalidieren der Umwelterklärung übersteigt oder wenigstens kompensiert.

Solche Instrumente sollten bevorzugt den Kategorien **öffentliche Eigenregie**, **Deregulierung** und **Substitution von Umweltordnungsrecht** sowie **ökonomische Instrumente**

entstammen, da zum einen die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen EMAS-zertifizierter Organisationen gesteigert werden muss. Eine erhöhte Nachfrage wird ein erhöhtes Angebot nach sich ziehen. Hierbei sind einerseits staatliches Beschaffungswesen und öffentliche Auftragsvergabe von Bedeutung, andererseits muss aber auch die Nachfrage auf Seiten der privatwirtschaftlichen Konsumenten erhöht werden. Um letzteres zu erreichen, müssen die Nachfragenden, seien es Private oder der Staat, überhaupt erst in angemessener Weise über EMAS aufgeklärt werden, denn was nicht bekannt ist, wird auch nicht nachgefragt. Hierfür können und sollten die oben dargestellten Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung instrumentalisiert werden.

Zum anderen könnte der Kritik bzw. der Forderung der Adressaten der EMAS-VO nach **mehr Deregulierung** nachgekommen werden, **indem Umweltordnungsrecht durch äquivalente Maßnahmen** im Rahmen der EMAS-Teilnahme **substituiert wird**.

Schließlich sind **EMAS-Organisationen** mittels ökonomischer Instrumente **für ihr freiwilliges Engagement** durch z. B. deutliche Gebührenermäßigungen zu **belohnen**.

Abschließend wird dringend empfohlen, bei allen denkbaren Maßnahmen explizit auf EMAS abzustellen. Ein Zertifikat nach der ISO-Norm 14001 darf auf keinen Fall als gleichwertig behandelt werden. Vielmehr ist das ISO-Zertifikat als das zu behandeln, was es tatsächlich auch ist: als ein Schritt auf dem Weg hin zu EMAS.

Aus den Ergebnissen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sind die nachstehenden **Schlussfolgerungen** in Thesenform ableitbar:

1. Anreiz- und Belohnungsregelungen de lege ferenda müssen der Heterogenität der Adressaten der EMAS-VO Rechnung tragen.
2. Der Nutzen, den die EMAS-Validierung und -Registrierung über eine Zertifizierung nach ISO 14001 hinaus für die Organisationen mit sich bringt, sollte deutlich herausgestellt werden.
3. Die Teilhabe an vom Staat gewährten Vergünstigungen darf dementsprechend nicht an die Implementierung eines Umweltmanagementsystems im allgemeinen anknüpfen, sondern muss eine EMAS-Validierung und -Registrierung im besonderen voraussetzen.

4. Etwaige Diskriminierungsverbote oder Gleichbehandlungsgebote stehen einer Bevorzugung von EMAS gegenüber ISO 14001 nicht entgegen, denn gleiche Sachverhalte sind gleich und ungleiche ungleich zu behandeln. Um potentiellen Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot vorzubeugen, können neben EMAS auch gleichwertige UMS akzeptiert werden. Da seit der EMAS-II Verordnung zwischen der ISO 14001 und EMAS ein Stufenverhältnis besteht, bleibt es jeder ISO 14001-Organisation unbenommen, die notwendigen Schritte hin zur EMAS-Validierung zu unternehmen.
5. Über die Differenzierung der Instrumente zugunsten von EMAS hinaus sollte die Vielfalt der entsprechenden Instrumente, die in den Mitgliedstaaten zur Förderung von EMAS eingesetzt und angewendet werden, erhöht werden.
6. Von den in der Verordnung vorgesehenen Regelungen sollte die Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe von Krediten deutlich verstärkt und aufgewertet werden, insbesondere derer, die staatlichen Einflussmöglichkeiten unterliegen. Das betrifft ebenso die öffentliche Eigenregie im Hinblick auf Auftragsvergabe und öffentliche Beschaffung.
7. Über die in der EMAS-VO benannten Anreiz- und Belohnungsregelungen hinaus müssen weitere Förderungsmaßnahmen verstärkt zur Anwendung kommen, so z.B. die Eigenzertifizierung der öffentlichen Verwaltung und ein stärkerer Einsatz der sog. ökonomischen Instrumente.
8. Der Benutzungsvorteil „Umweltschutz“ bei der Inanspruchnahme von aus EMAS-Organisationen stammenden Produkten und Dienstleistungen kann unter der EMAS-VO deutlicher herausgestellt werden. Die Möglichkeiten können unter den gegebenen Bedingungen viel stärker genutzt werden: Sie werden eröffnet durch Art. 8 Abs. 2 EMAS-VO. Lit. a) ermöglicht die Verwendung zielgruppenspezifischer, bestimmter geprüfter Informationen. Durch eine solch hermaßen sichtbare, mit dem EMAS-Zeichen versehende Information wird den Konsumenten der „Zusatznutzen“ gegenwärtig, für sie relativ schnell erfassbar und die nötige Marktdurchdringung und der Bekanntheitsgrad von EMAS gesteigert.
9. Begleitend ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unbedingt erforderlich, da das EMAS-Logo sonst nur eines unter vielen Kennzeichen bleibt. Der hierzu notwendige Werbeetat ist entsprechend groß zu bemessen.

Summary and theses

The Federal Environment Ministry in Berlin, represented by the Federal Environmental Agency in Berlin, instructed the Chair of Public Law, especially Energy and Environmental Law at the University of Lüneburg to carry out an **analysis of the incentives and awards regulations for EMAS-organisations at European level and an assessment with respect to their feasibility at domestic level** (UFOPLAN, Research ID-Number (FKZ): 202 15 161 in the context of the implementation of the UFOPLAN 2002. The present study was prompted by the *decrease, since 2002, in the number of organizations taking part in the EMAS eco-management and audit scheme*, which followed a yearlong increase in the number of EMAS registrations and the growth spurt in ISO-14001 certifications.

The research-and-development project aims at **gathering, systemising and assessing** the entirety as well as selected points concerning the promotion of participation to EMAS by the use of **incentives and awards regulations as practised** in the member states of the European Union. It intends, furthermore, to make **proposals** for measures and regulations to improve the situation. This research centres on the impact of **environment-policy or environmental-law instruments** as regulating incentives and awards.

The survey involves three different, interlocking methodical approaches: the **jurisprudential analysis and interpretation method, secondary analysis** and **empirical components** in the form of polls.

The concepts of “incentive” and “reward” are used as synonyms. **Binding commitments, explicitly promising advantages to organisations applying EMAS are considered to be “incentives and awards regulations”**.

For the implementation of regulating incentives and awards, there is a “**cross-section clause**” in European primary law, which provides that the needs of environmental protection also have to be taken into account in other policy fields. The Regulation relevant to EMAS (**EU – No 761/2001 EMAS II Regulation**) provides for voluntary participation. The EMAS II Regulation attaches a lot of importance to **internal organisation instruments, environmental information instruments** and **official handling** as incentive and rewards regulations. In contrast, the use of the **EMAS logo** for advertising purposes on products and their packages as well as for comparative advertising is restricted. The EMAS-Regulation contains no provision regarding the **planning instruments** and **self-registration by**

authorities. Formal easements in the fulfilment of **environmental obligations** for EMAS organisations are provided for in the validation as well as the registration procedures themselves. These easements are also expressly stated where further licensing procedures are concerned. In contrast, there are no plans for **substantive-law easements**. Of the manifold **economic instruments**, only a small portion is taken into account. There are approaches, which can be attributed to **environmental agreements**. Numerous instruments are not used at all. Among them are models for **certifications/environmental licences, steering taxes, tax incentives**, as well as the **insurance industry, liability regulations** and **criminal law**.

Incentives and rewards regulations have – in part – already become an integral part of the EMAS Regulation in domestic Federal law, mainly in the shape of the **EMAS-Privilege Regulation (EMAS-PrivilegV)**.

The interpretation of the **incentive and rewards regulations in the member states** reveals striking similarities: there, one concentrates mainly on environmental information, reduction of fees as well as promotional programmes as instrument categories. Compared to this, the categories of environmental obligations and official handling still experienced a clear, though weaker, preference.

Planning instruments, official handling, environmental agreements and most of economic instruments are either not used, marginally used, or little used. As it turns out, the **exemplary registration of the public sector**, in particular, strongly needs to be upgraded.

Though not expressly mentioned in the EMAS II Regulation, the instrument of **‘official handling’** still contains valuable potential for the promotion of EMAS. Within the still little-accounted-for variety of economic instruments, there is still plenty of room for improvement in the **use of the EMAS logo**, in spite of the very restrictive requirements concerning product labelling. Even if broadening the system to include the legal conditions in force is not possible, there exist potentials not fully tapped to inform the clients by legal utilisation of the EMAS logo on the environmentally friendly production of goods or services. The addressees can thereby learn more about the advantages of the utilisation of the relevant goods without the label being applied to the product itself. By this is meant the permitted utilisation of the EMAS logo on letterheads, documents and in advertising as well as the possibility to apply

this oft-neglected environment declaration for client information. But instead, to target the selected group by this manageable and more quickly understood portion of information, since this information has been declared valid. In this area, the possibilities offered by the EMAS II regulation are not fully used and should be increasingly taken into consideration by organisations. **For the state**, in order to promote the recognition of the advantages of using this label, there remains the solution to correspondingly **inform the organisations and consumers** or the **exemplary utilisation**.

In the **relationship towards EMAS II Regulation**, discrepancies come to the fore in the categories described in the regulation **environmental obligations, granting credits, informal agreements** and **official handling**: They are not applied by all member states. In the latter case, this applies to state acquisition policy. The awarding of contracts by official places is used as leverage, even though the EMAS II Regulation does not expressly provide for this. Taking EMAS validation into account in the allocation of credits should, according to the EMAS regulation, be more widely applied. Conceivable possibilities for states to exert influence exist, as the single individual cases of Italy and Czech Republic described here shows, namely by cooperating with banks or the establishment of appropriate funds.

There is a trend discernable that most of the member states with an above-average amount of established instruments show high registration rates independently of the reference amounts. For countries with an under-average number of regulating incentives and awards regulations, the opposite seem to be the case.

In view of the amount of registered organisations, which do not revalidate their environmental declaration, but opt out of the EMAS system, it becomes apparent that new incentives and awards regulations must be created **immediately**.

In doing so, one should preferably use instruments, which bring a **lasting supplementary use of the validated environmental declarations** over simple savings effects, which exceed or at least compensate the (extra) costs for the drawing up and revalidation of the environmental declaration.

Such instruments should preferably stem from the categories **official handling, deregulation and substitution of environmental police law** as well as **economic instruments** because, for one thing, the demand for goods and services from EMAS-certified organisations must be increased. An increased demand will generate an increased supply. In this connection, on the

one hand, the state procurement function and public award of contracts is of importance; on the other hand, demand from private consumers must be increased. In order to achieve the latter, the customer, be it a private person, or be it the state, has to be properly informed about EMAS, because there is no demand for the unknown. In order to achieve this, can and should the second-ranking regulations and measures described above be made into instruments.

On the other hand, the critic or the request of the addressees of the EMAS Regulation for **more deregulation** could be met **by substituting the environmental police law by equivalent measures** within the framework of EMAS-participation.

Finally, **EMAS organisations** are to be **rewarded** by means of economic instruments **for their voluntary commitment**, for example by a net reduction of fees.

To conclude, it is urgently recommended to explicitly apply all conceivable measures to EMAS. Under no circumstances should an ISO-norm 14001 certificate be treated as equal. Rather the ISO certificate should be regarded as that which it really is, namely one step on the way to EMAS.

The following **conclusions** can be drawn as theses from the results of the research-and-development project:

1. Regulating incentives and rewards must accommodate the heterogeneity of the addressees of the EMAS regulation, and should be included in future legal provisions.
2. The benefit that an EMAS validation and registration on top an ISO-14001 certification brings to the organisation should be clearly presented.
3. Obtaining a share of the advantages granted by the state should not be linked to the implementation of any environment management system but must presuppose an EMAS validation and registration.
4. Privileging EMAS against ISO 14001 does not contravene the obligation not to discriminate nor mandatory equal treatment, because same facts should be treated equally and different facts treated differently. In order to prevent eventual breaches

of the interdiction to discriminate, equal UMS can be accepted next to EMAS. There exists, since the EMAS II regulation came into force, a rank relationship between ISO 14001 and EMAS, therefore every organisation possessing ISO 14001 is at liberty to take the necessary steps towards EMAS validation.

5. Beyond the differentiation of the instruments in favour of EMAS the diversity of relevant instruments, which the member states use and apply to promote EMAS, should be increased.
6. Out of the regulations provided by the EMAS II Regulation, the taking-into-account of EMAS in the allocation of credits, especially of those, which are under the influence of the state is the one which should be clearly reinforced. This concerns official handling with regard to the allocation of contracts as well as public procurement.
7. Beyond the incentives and awards regulations provided in the EMAS II Regulation, further promotion measures must be more strongly applied, such as the self certification of the public administration and a stronger use of economic instruments.
8. The advantage in being “environmentally friendly” by using the products and services from EMAS organisations should be presented more clearly. Under present circumstances, there are a lot more possibilities: they are opened by Art. 8, para 2 of the EMAS regulation. Lit. a) enables the utilisation of certain, certificated information tailored to target groups. By such visible information adorned with the EMAS logo, the consumer becomes aware of the “supplementary use” which is quickly ascertained and the necessary market penetration as well as recognition of EMAS increased.
9. Concomitant intensive public relations work is absolutely necessary because the EMAS logo will otherwise continue to be just one of many logos. The marketing budget necessary for this should be accordingly generous.