



Industriellenvereinigung

St. Wimmer

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
A-1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. 5	-GE/19...
Datum: 2. MRZ. 1995	
Verteilt 2. März 1995	

Wien, 1995 02 20
F

Betrifft: Bundesgesetz über die Zulassung von und die Aufsicht über Umweltgutachter sowie über die Führung des Standortverzeichnis entsprechend dem EU-Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Öko-Audit-Gesetz)

In der Anlage erlauben wir uns, Ihnen 25 Kopien unserer an das Bundesministerium für Umwelt gerichteten Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzesentwurf zu übermitteln.

I N D U S T R I E L L E N V E R E I N I G U N G

Stefan Mumlter
(Mag. Stefan MUMELTER)

Johanna Grassauer
(Mag. Johanna GRASSAUER)

Beilagen



An das
Bundesministerium für Umwelt
ABT. II/5
z. Hd. Frau Dr. W. Petek

Untere Donaustraße 11
1020 Wien

Wien, 20.02.1995

Betrifft: Zl. 14 4761/7-II/C/5/94

Bundesgesetz über die Zulassung von und die Aufsicht über Umweltgutachter sowie über die Führung des Standortverzeichnis entsprechend dem EU-Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Öko-Audit-Gesetz)

Die Industriellenvereinigung erlaubt sich, folgendermaßen Stellung zu nehmen:

Allgemeines:

Das zur Begutachtung ausgesandte österreichische Öko-Audit-Gesetz, das eigentlich die Umsetzung der EU-Öko-Audit-Verordnung des Rates der EU (EMAS-VO) sein sollte, und damit die Teilnahme österreichischer Unternehmen am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung ermöglichen soll, ignoriert den wesentlichen Inhalt der EMAS-VO in einigen entscheidenden Punkten. Das Öko-Audit-Gesetz in der derzeitigen Fassung wird daher seitens der Industriellenvereinigung entschieden abgelehnt.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, daß die EMAS-VO als Verordnung des Rates unmittelbar anwendbares und gültiges Recht ist und in ihren Inhalten nicht national verändert werden darf.

Allerdings werden die Mitgliedstaaten in der EMAS-VO aufgefordert, eigene nationale Maßnahmen zu ergreifen und die EMAS-VO dadurch national umzusetzen. Für diese nationale Umsetzung sind in der EMAS-VO klare Richtlinien gesetzt, die durch das Öko-Audit-Gesetz teilweise nicht eingehalten werden.

Ziel des Öko-Audit-Gesetzes sollte es also sein, die nationale Umsetzung zu regeln, und nicht ein nationales, Österreich-spezifisches Öko-Audit-System zu schaffen.

Die EU-Verordnung basiert auf der freiwilligen Teilnahme der Unternehmen und soll einen Rahmen und einen ökonomischen Anreiz für die Unternehmen

darstellen, Umweltverbesserungen durchzuführen. Beim vorliegenden Gesetzesentwurf ist zu monieren, daß der in Art. 13 der EMAS-VO vorgesehenen Förderung der Teilnahme von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, am Öko-Auditing in keiner Weise Rechnung getragen wird. Auf Anreizsysteme für Unternehmer wie Deregulierungsmaßnahmen, verwaltungstechnische Erleichterungen und Förderungen für Klein- und Mittelbetriebe wird nicht eingegangen. Die Attraktivität des Öko-Auditing für Unternehmen könnte aber in erster Linie durch die Einführung oder Förderung von Maßnahmen und Strukturen zur technischen Hilfsleistung vergrößert werden. Der Gesetzes-Entwurf beinhaltet vielmehr eindeutige ordnungsrechtliche Elemente.

Derartigen Charakter hat etwa das Melden von nicht erreichten Grenzwerten, bzw. von nichteingehaltenen bundesgesetzlichen Bestimmungen durch die Vollzugsbehörde an das Bundesministerium für Umwelt (BMU) (§ 19). Die EMAS-VO zielt auf eine Selbstkontrolle der Wirtschaft ab und nicht auf eine zusätzliche Überprüfungscompetenz der zuständigen Stelle, in diesem Fall des BMU, bei den Betrieben. Es wird in keiner Weise in Betracht gezogen, daß etwa einfach behebbare Verstöße, die im betrieblichen Alltag durchaus möglich sind, und deren Behebung die Vollzugsbehörde einfach kontrollieren kann, nicht an das BMU gemeldet werden. Die Freiwilligkeit der EMAS-VO würde aber auch implizieren, in Betracht zu ziehen, daß Unternehmen in verschiedenen Bereichen bereits umfassende Maßnahmen gesetzt haben, in einem anderen Bereich jedoch noch Nachholbedarf haben. Für solche Fälle sind keinerlei Übergangsfristen vorgesehen.

Bereits eingeführte, bewährte Systeme, wie "Responsible Care" im Bereich der chemischen Industrie, sollten bei der Umsetzung der Verordnung unbedingt berücksichtigt werden. Hierzu sollte ein ausdrücklicher Hinweis im Begleitgesetz aufgenommen werden.

Durch die im internationalen Vergleich besonders strenge österreichische Umweltgesetzgebung und die Tatsache, daß für eine Eintragung ins Standortverzeichnis "alle einschlägigen Vorschriften" eingehalten werden müssen, ergibt sich für österreichische Teilnehmer am Öko-Audit ohnehin ein Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen europäischen Ländern wie etwa Spanien oder Portugal. Daher ist es umso unverständlicher, wenn den heimischen Unternehmen noch zusätzliche Belastungen auferlegt werden. Vielmehr sollte das Öko-Audit-Gesetz unbürokratisch sein, flexible Rahmenbedingungen und Anreizfunktionen für die Unternehmen beinhalten und auf ausländische Umsetzungsmodalitäten abgestimmt sein.

Zu den Bestimmungen im einzelnen:

§3/§4/§9 - Anforderungen an Umweltgutachter/ Fachkunde/Zulassungsverfahren

Was die Fachkunde der Gutachter betrifft, so ist die Frage, ob ein Ausbildungskurs und eine Prüfung oder auch ein Hochschulstudium wirklich gefordert werden müssen oder es sinnvoller wäre, mehr Praxistätigkeit zu verlangen. Darüber hinaus richtet sich die Qualifizierung ausländischer Gutachter nach den Gesetzesbestimmungen in deren Heimatland, sie müssen bei der österreichischen Zulassungsstelle nur gemeldet sein. Das wirft die Frage auf, ob man auf diese Weise nicht den Markt für ausländische Gutachter über Gebühr öffnet.

Laut EMAS-VO muß der Umweltgutachter für die Aufgabe innerhalb des Geltungsbereiches der Zulassung fachkundig sein. Diese Fachkunde bezieht sich aber nicht auf die im Öko-Audit-Gesetz erwähnten Bereiche, sondern auf die im Anhang III B der EMAS-VO. beschriebenen Aufgaben der Gutachter. Diese Aufgaben sind insbesondere die Prüfung von Umweltpolitiken, -programmen, -managementsystemen, -prüfungsverfahren, -betriebsprüfungsverfahren und der Umwelterklärung. Im Rahmen der Zulassung sollte also vor allem überprüft werden, ob der Gutachter fachkundig in der Prüfung von Systemen und Verfahren ist.

In Anhang III A I ist darüberhinaus festgehalten, daß der Umweltgutachter Aufzeichnungen führen und fortschreiben muß, aus denen sich ergibt, daß sein Personal über geeignete Qualifikation, Ausbildung und Erfahrung im Hinblick auf zumindest nachstehende Bereiche verfügt:

Methodologien der Umweltbetriebsprüfung, Managementinformation und-verfahren, Umweltfragen, einschlägige Rechtsvorschriften und Normen einschließlich eines eigens für die Zwecke der EMAS-VO entwickelten Leitfadens, einschlägige Kenntnisse über Tätigkeiten, auf die sich die Begutachtung erstreckt. Daraus kann abgeleitet werden, daß der Umweltgutachter die Qualifikation, Ausbildung und Erfahrung seines Personals im Rahmen der o.a. Punkte selbst definieren kann und nachweisen muß. Eine staatliche Prüfung ist dafür nicht erwähnt und scheint auch nicht erforderlich.

Das im Öko-Audit-Gesetz geregelte Zulassungsverfahren entspricht nur zum Teil dem in der EMAS-VO Anh. III A. 4 geregelten Verfahren. Das in der EMAS-VO

skizzierte Zulassungsverfahren entspricht dem in Österreich seit einiger Zeit angewandten Akkreditierungsschema, wo von einer übergeordneten Stelle (Akkreditierungsstelle) die Einhaltung der Kriterien durch den Gutachter in dem Sinne, wie in der EMAS-VO beschrieben, überprüft werden.

Das Akkreditierungsgesetz wurde nur ungenügend berücksichtigt. Statt dessen kann nach Ablegung einer Prüfung ein Rechtsanspruch auf Zulassung angemeldet werden. Damit wird die Zulassung nur an den Kriterien Fachkunde und Integrität beurteilt, auf die Überprüfung eines dokumentierten Begutachtungsverfahrens wird sowohl bei Organisationen als auch bei Einzelgutachtern verzichtet.

§5 - Unabhängigkeit und Integrität

Wenn ein Umweltgutachter sich in den letzten drei Jahren in einem Auftrags- oder Werkvertrag mit dem Auftraggeber befunden hat, dürfte er kein Wiederholungsaudit mehr durchführen. Dies verlangt offenbar zwingend die Heranziehung jeweils unterschiedlicher Auditoren und stellt eine zusätzliche Komplikation gegenüber den Qualitätsaudits dar. Diese Regelung ist daher in Frage zu stellen.

§6 - Zulassung als Gutachter/Gutachterorganisationen/Einzelpersonen

Die EMAS-VO geht im Normalfall offensichtlich von der Zulassung von Organisationen aus, da immer wieder explizit vom Personal und von der Organisation des Gutachters gesprochen wird. Die Zulassung von Einzelpersonen wird jedoch in einem eigenen Punkt (Anh. III/A2) geregelt, und ist eine Kann- aber keine Muß-Bestimmung. Der Entwurf des Öko-Audit-Gesetzes geht entgegen der Sprachregelung der EMAS-VO vom Normalfall des Einzelgutachters aus und regelt die Gutachterorganisation als Sonderform. Die im Öko-Audit-Gesetz verwendete Unterscheidung zwischen Einzelgutachtern und Gutachterorganisationen ist in der EMAS-VO nicht vorgesehen. Im Sinne der EMAS-VO können Einzelpersonen auch als Umweltgutachter zugelassen werden, sie sind aber deshalb kein Einzelgutachter, sondern werden als Umweltgutachter - genauso wie Organisationen - bezeichnet.

§13 - Aufsichtsmaßnahmen

Die Zulassungsstelle kann die Qualifizierung der Gutachter überprüfen, indem sie in die Qualität der erstellten Begutachtungen Einsicht nimmt und diese Information dann auch an das Umweltministerium weitergeben muß. Darüber hinaus können Zulassungsstelle und auch zuständige Stelle die Vorlage von Berichten des Gutachters an die Unternehmensleitung verlangen, in welchen etwa über Verstöße gegen die EMAS-VO, über Mängel bei der Umweltbetriebsprüfung, über technische Mängel, über Gesetzesverstöße etc.

genauestens berichtet wird. So ergibt sich eine direkte Kontrolle von Seiten des Gesetzgebers, die die Frage aufwirft, wozu unabhängige Umweltgutachter etabliert wurden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Kompetenzen des Wirtschaftsministeriums nicht auf rein Formales reduziert werden. Die Überprüfung der Anträge und die Zuweisung der Zulassungswerber an die Prüfungskommission, deren Prüfer vom BMU bestellt werden, erschöpft nämlich die Aufgaben des Wirtschaftsministeriums.

§14 - Widerruf und vorübergehende Aufhebung der Zulassung

Durch das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme in alle Unterlagen betreffend die Aufgabenwahrnehmung durch den Umweltgutachter im §14/Abs.5 behält sich das Umweltministerium die Einsicht in Betriebsinterna vor. Für den für das Umweltministerium relevanten Überprüfungszweck ist hingegen der Endbericht des Gutachters völlig ausreichend.

§15/§16 Beirat für Öko-Audit

Zu dem durch §15 des Gesetzesentwurfs installierten Öko-Audit-Beirat sowie dessen in §16 umschriebenen Aufgaben ist festzuhalten, daß ein solcher Beirat in der Verordnung selbst nicht vorgesehen ist. Die in §16 umschriebenen Aufgaben lassen auch seine Notwendigkeit in keiner Weise erkennen. Sollte dennoch die in den Erläuterungen zum Entwurf angesprochene Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für einen derartigen Beirat unausweichlich sein, so wäre unserer Ansicht nach dessen Zusammensetzung jedenfalls drastisch zu ändern: nach der in der Präambel wiedergegebenen Zielsetzung der Öko-Audit-Verordnung soll das durch diese Verordnung implementierte Umweltmanagementsystem Ergebnis der Eigenverantwortung der Industrie für die Bewältigung der Umweltfolgen ihrer Tätigkeit sein, und die aktive Rolle dieser Eigenverantwortung zu betonen. Die Tatsache, daß in dem 22 Personen umfassenden Beirat nur 2 Vertreter aus Wirtschaft/Industrie vertreten sind, mutet daher angesichts der gewünschten aktiven Eigenverantwortung der Wirtschaft, seltsam an. Der Beirat ist von Gutachterseite dominiert. Aufgrund dieser Dominanz könnten sich die Gutachter hier ihren Markt selbst bestimmen. Es ist zu befürchten, daß eine solche Zusammensetzung den Interessen der Wirtschaft an einem funktionsfähigen, objektiven, im Einklang mit anderen EU-Zulassungsregelungen stehenden System nicht nachkommt.

Deshalb schlägt die Industriellenvereinigung vor, den Beirat entweder völlig und ersatzlos zu streichen, oder ihn zumindest entsprechend der Intention der EMAS-VO ausgewogen zu besetzen, i.e. zu 50% mit Vertretern aus der Wirtschaft, wobei damit nicht Gutachter gemeint sind.

§17 - Ausschuß

Der im §17 des Öko-Audit-Gesetzes skizzierte Ausschuß wird bei Einhaltung der in der EMAS-VO geforderten Zulassungsverfahren und Kriterien durch den Staat Österreich obsolet und kann ersatzlos gestrichen werden, insbesondere da die fachlichen Anforderungen an Prüfer ja bereits durch die EU geregelt sind und nur eine nationale Umsetzung und keine Neuregelung zu erfolgen hat.

§18 - Zuständige Stelle und Standortverzeichnis

Die in Abs. 5 vorgesehene Bestimmung greift tief in die Gebarung und Geheimhaltung eines Unternehmens ein und kann für ein Unternehmen Grund genug sein, von einem Öko-Audit abzusehen.

§19 - Eintragung, Streichung und Aufhebung von Standorten

Das sehr problematische Verfahren der Streichung von Standorten wird durch den vorliegenden Entwurf noch verschärft. Es ist nicht ersichtlich, in welcher Form der von der Entziehung bedrohte Unternehmer darüber informiert wird und ob ihm Gelegenheit gegeben wird, innerhalb einer angemessenen Frist den bestehenden Mangel zu beheben. Hier sollte nicht jede kleinste Übertretung zur Streichung eines Standortes führen dürfen.

§20 - Überprüfung durch die zuständige Stelle

Die im §20 skizzierte Überprüfung eines Standortes durch die zuständige Stelle ist in der EMAS-VO nicht vorgesehen. Diese Überprüfung findet ja ohnehin durch den zugelassenen Umweltgutachter statt. Die zuständige Stelle kann zwar die Qualität der durchgeführten Begutachtungen überprüfen, es ist aber in der EMAS-VO keine Überprüfung durch die zuständige Stelle vorgesehen. Wenn der zugelassene Gutachter eine Umwelterklärung positiv begutachtet, ist aufgrund der vorgeschriebenen Überprüfung laut Artikel 4 (5) der EMAS-VO ohnehin anzunehmen, daß der Betrieb die einschlägigen Bestimmungen der EMAS-VO erfüllt und daher die Eintragung zu erfolgen hat. Eine weitere Prüfung durch die zuständige Stelle erübrigt sich.

In §20 des Öko-Audit-Gesetzesentwurf wird der zuständigen Stelle das Recht zur Beurteilung der Frage, ob ein Standort weiterhin alle Anforderungen nach der EMAS-VO erfüllt, eingeräumt. Weiters kann sie alle dafür erforderlichen Unterlagen über einen Standort vom betroffenen Unternehmen anfordern und Einsicht nehmen.

Hier wird zutiefst in die Gebarung und auch in die Geheimhaltung der Unternehmen eingegriffen.

§26 in Verbindung mit §21 - Strafbestimmungen/Veröffentlichung

Auch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Verpflichtung zur Veröffentlichung in Verbindung mit einer Strafandrohung ist im Sinne einer Ermutigung kontraproduktiv. Geht man davon aus, daß die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems und die Umweltbetriebsprüfung sowie schließlich die Verfassung einer Umwelterklärung zwar nach gemeinschaftlichen, verpflichtenden Normen, aber immerhin freiwillig und auf eigene Kosten erfolgen soll, dann ist eine Strafandrohung verfehlt und daher abzulehnen. Jeder Betrieb, der sich dieser Mühe unterzieht, wird wohl aus eigenem Antrieb die zertifizierte Umwelterklärung veröffentlichen, um sein Image und seine Glaubwürdigkeit zu verbessern. Man sollte ihm das aber auf jeden Fall freistellen. In der EMAS-VO ist nicht bestimmt, in welcher Art und Weise die Umwelterklärung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Es ist nur festgehalten, daß die Umwelterklärung für die Öffentlichkeit verfaßt wird.

Industriellenvereinigung

(DIng. Dr. Berthold Berger-Henoch)

(Mag. Johanna Grassauer)

