



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.10.2007
SEK (2007) 907

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

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

Klein, sauber und wettbewerbsfähig

**Ein Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der
Einhaltung von Umweltvorschriften**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 379 endgültig
SEC(2007) 906
SEC(2007) 908}

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), definiert als Betriebe mit weniger als 250 Beschäftigten, machen einen sehr großen Teil der europäischen Wirtschaft aus. Wie Großunternehmen können KMU beträchtliche Umweltauswirkungen haben, nicht unbedingt als einzelne Unternehmen, aber durch ihre kombinierte sektorübergreifende Gesamtauswirkung (obgleich einzelne Umweltauswirkungen von KMU auf örtlicher oder regionaler Ebene in bestimmten Fällen erheblich sein können). Es gibt zwar nur wenig Anhaltspunkte für ihre spezifischen Umweltauswirkungen, doch ist sich die Forschung darin einig, dass KMU, was die Einhaltung von Umweltvorschriften anbelangt, ein besonders problematische Gruppe sind.

In der Fachpresse wird weitgehend anerkannt, dass es für Unternehmen und Behörden zu komplex und zu aufwendig wäre, den Beitrag von KMU zur Umweltverschmutzung (z.B. zur Luftverschmutzung) im einzelnen zu bestimmen, insbesondere was die Umweltbelastung durch die verschiedenen Schadstofftypen (z.B. CO₂, SO_x, NO_x, usw.) in den einzelnen Mitgliedstaaten anbelangt. Oft liegen hierüber überhaupt keine Daten vor. Der ungefähre Prozentsatz von 70 %, der zur Bezifferung des Anteils der KMU an der industriellen Umweltverschmutzung in Europa häufig angeführt wird, scheint jedoch zuverlässig, und verschiedene Studien versuchen einen Einblick in die auf KMU zurückzuführende besondere Umweltproblematik bestimmter Länder zu geben. So sind KMU nach einem britischen Bericht für 60 % der gesamten Kohlendioxidemissionen britischer Unternehmen verantwortlich, was den Schluss nahelegte, dass KMU noch viel unternehmen müssen, um ihre Energieeffizienz zu verbessern und ihre Emissionen zu reduzieren. Nach Schätzungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs produzieren KMU durchschnittlich 50 % der gesamten Handels- und Industrieabfälle. Diese Studien untermauern zusätzlich die Hypothese, dass KMU die Umwelt in beträchtlichem Maße belasten können.

Zahlreiche regionale und nationale Studien zeigen, dass die meisten KMU ihre Umweltauswirkungen und die Möglichkeiten zu ihrer Bewältigung kaum kennen. Aus einer kürzlich durchgeführten, gut dokumentierten Studie des Vereinigten Königreichs (NetRegs) geht hervor, dass nur 7 % der britischen Unternehmen glauben, dass ihre Tätigkeiten umweltschädigend sein könnten; dieser Prozentsatz stieg auf 41 % an, nachdem die Unternehmen mit einer Liste potenziell umweltschädigender Tätigkeiten konfrontiert wurden.

Die meisten KMU verhalten sich „bedingt rechtskonform“, d. h. sie kennen die geltenden Rechtsvorschriften nicht immer gut genug, um ihre Einhaltung gewährleisten zu können. Eine Erhebung des *Institute of Directors* (IoD, VK) zeigte, dass Unternehmensleiter in Sektoren wie Bauwesen, Bergbau, Verkehr oder Herstellungsindustrie, die gegenüber Umweltvorschriften 'stark exponiert' sind, die Vorschriften kaum kannten: In der Herstellungsbranche wussten 59 % „nicht viel“ oder noch weniger; in den Sektoren Bauwesen, Bergbau und Verkehr waren es 52 %. Dieselbe Studie ergab, dass nur 26 % der Unternehmen im Herstellungssektor REACH „gut“ bzw. „ziemlich gut“ kannten.

Die Studien zeigen, dass Umweltvorschriften von den KMU so wenig eingehalten werden, weil sie sich der Umweltauswirkungen ihrer eigenen Tätigkeiten nicht bewusst sind, weil die Umweltvorschriften nicht kennen, weil sie nicht die Kapazitäten besitzen, um ihre Umweltauswirkungen zu bewältigen, und weil sie mitunter durch den mit der Einhaltung von Vorschriften verbundenen Verwaltungs- und Finanzierungsaufwand überfordert sind. Die Beachtung der Vorschriften wird außerdem durch die Einstellung behindert, dass Umweltschutz kostspielig und für das Unternehmen kaum von Vorteil sei.

Die Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission hat als Grundlage für die Festlegung des Programms zur Unterstützung der KMU bei der Einhaltung des Umweltrechts (KOM (2007) 379 endg.) eine Folgenabschätzung erarbeitet. Auf einem Konsultationstreffen im Jahr 2005 und weiterer Ad-hoc-Sitzungen im Jahr 2006 wurden die wichtigsten Aspekte des Programms auch mit Interessengruppen erörtert.

Die Folgenabschätzung zeigt, dass die derzeitige Lage im Wesentlichen aus drei Gründen problematisch ist:

- (1) Weil sie sich der Umweltauswirkungen ihrer eigenen Tätigkeiten nicht bewusst sind und die sie betreffenden Umweltvorschriften kaum kennen, können KMU die Umwelt spürbar gefährden und die Wirksamkeit zahlreicher Umweltschutzmaßnahmen der Gemeinschaft untergraben.
- (2) Die Nichtbefolgung von Umweltvorschriften könnte alle KMU-Beschäftigten unmittelbar hohen Risiken aussetzen.
- (3) Besseres Umweltmanagement könnte den KMU wirtschaftliche und/oder finanzielle Vorteile (durch bessere Öko-Effizienz und Öko-Innovation) erbringen, eine Gelegenheit, über die sich viele KMU möglicherweise nicht im Klaren sind.

Es muss gehandelt werden, damit es endlich eine kohärente KMU- und Umweltpolitik geben wird und damit die derzeitige Situation sich bessert.

In den vergangenen Jahren hat die Kommission verschiedene Initiativen ergriffen, um die KMU bei der Bewältigung ihrer Umweltprobleme zu unterstützen, insbesondere durch Umweltmanagementsysteme, Ökokennzeichnung, saubere Technologien und Finanzhilfen. Auch auf nationaler Ebene gibt es bereits eine ganze Reihe von Initiativen zur Unterstützung von KMU bei der Umsetzung des Umweltrechts und zur Verbesserung ihrer Umweltleistung. In einer Studie, die im Auftrag der Kommission für die Folgenabschätzung durchgeführt wurde, wurden in 15 Mitgliedstaaten auf nationaler und regionaler Ebene 92 solcher Initiativen identifiziert.

Neben lokalen und nationalen Initiativen muss die Kommission jedoch weiterhin eine ergänzende Rolle spielen, da zahlreiche Mitgliedstaaten weder auf regionaler noch auf nationaler Ebene gezielte KMU-Initiativen haben. In vielen Fällen sind die für KMU vorgesehenen Fördermittel nicht unbedingt an die Einhaltung von Umweltvorschriften gebunden oder speziell auf KMU ausgerichtet. Außerdem scheint es, dass die Mitgliedstaaten nicht aktiv darum bemüht sind, aus den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu lernen oder mit ihnen zusammenzuarbeiten, mit dem Erfolg, dass es in der EU zwar breit gestreute Initiativen gibt, jedoch ohne kohärente Struktur. Dieses Programm zur Unterstützung von KMU bei der Einhaltung von Umweltvorschriften bietet den Rahmen und die Finanzierungsmöglichkeiten, um diesem Erfordernis nachzukommen. Es dürfte die Umweltleistung in den Mitgliedstaaten verbessern und der Gemeinschaft größere ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile erbringen. Das Programm wird auch das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern, weil es ausgewogene Ausgangsbedingungen für eine gemeinschaftsweit kohärente und harmonisierte Umsetzung von Umweltvorschriften schafft. Das Programm könnte sich auch auf den Marktzugang von KMU positiv auswirken, durch den Austausch von bewährten Praktiken die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, Umweltvorschriften verständlicher machen, auch durch die Einführung kosteneffizienter Umweltmanagementsysteme.

Der Umstand, dass die große Mehrheit der nationalen Umweltvorschriften vom EU-Recht hergeleitet ist, ist ein zusätzlicher Grund für die Durchführung einer solchen Initiative auf EU-Ebene.

Bei der Folgenabschätzung wurden 16 alternative politische Optionen unter vier Aktionsschwerpunkten erwogen:

- Koordinierung der Initiativen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Umweltvorschriften,
- Verbesserung der Wirksamkeit bestehender politischer Maßnahmen für KMU,
- Verbesserung von Kommunikation und Sensibilisierung,
- Verbesserung der finanziellen Unterstützung zugunsten der nachhaltigen Produktion in den KMU.

Nicht alle der 16 politischen Optionen kamen für eine weitere Berücksichtigung in Frage. Regelmäßige Kontrollen der Durchsetzungsbehörden sind ein notwendiges, jedoch nicht ausreichendes Instrument. Die Förderung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch Vorgabe von Einhaltungsziele oder durch Forderung weiterer KMU-Kontrollen sind für die Erreichung der Ziele weniger gut geeignet als bestimmte andere Optionen, die in der Folgenabschätzung geprüft wurden, und fallen daher nicht unter das Programm.

Wie aus der Fachpresse hervorgeht, ist es aufgrund der sehr unterschiedlichen Merkmale von KMU im Vergleich zu Großunternehmen am besten, verschiedene Ansätze zu verfolgen. Nur mit ergänzenden Maßnahmen, die alle Ursachen der Nichteinhaltung der Vorschriften berücksichtigen, lässt sich eine Verbesserung herbeiführen. Diese Maßnahmen sollten unter anderem die Aufklärung und Sensibilisierung, die Bewertung und Identifizierung von Problemen vor Ort, die gezielte Beratung, den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken und die Erleichterung des Verwaltungsaufwands umfassen.

Ziel des Programms zur Unterstützung von KMU bei der Einhaltung des Umweltrechts ist es, die Einhaltung und ordnungsgemäße Umsetzung bestehender Umweltvorschriften zu fördern, und nicht etwa Ausnahmen oder Privilegien zu gewähren. Das Programm wird existierende Verordnungen und allgemeine politische Initiativen ergänzen und sollte keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand schaffen. Als solches stimmt es mit dem Grundsatz der besseren Rechtsetzung überein, der angewandt wird, um den mit der Einhaltung von Vorschriften verbundenen Verwaltungsaufwand für KMU zu minimieren. Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um die Aspekte der Gemeinschaftsvorschriften herauszukristallisieren und zu ändern, die es auf unnötige Weise erschweren, eine Politik zu verstehen oder anzuwenden, damit es für die KMU leichter wird, die Vorschriften umzusetzen. Es ist ein kostenwirksamer Ansatz, weil die besten politischen Instrumente herangezogen und erforderlichenfalls verbessert werden, weil neue Finanzierungsmöglichkeiten für KMU befürwortet werden und weil mit Netzwerken und Einrichtungen für Unternehmensunterstützung zusammengearbeitet wird, die sich mit diesen Problemen bereits auskennen.

Um mehr Wissen und Daten über die Umweltauswirkungen von KMU-Tätigkeiten zu erhalten, ist der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten und die regelmäßige Überwachung von Maßnahmen zur Erfassung von Daten

über die Auswirkungen dieser Maßnahmen integrierender Bestandteil des Programms. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Programm durch diese Maßnahmen allein spürbar positive Auswirkungen für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft haben wird.

Das Programm wird mittelfristig jedoch auch die Umweltleistung von KMU verbessern, weil es letztere für die wirtschaftlichen Vorteile und Kostenvorteile einer besseren Öko-Effizienz sensibilisiert und diese verständlicher macht. Die voraussichtlichen Umweltvorteile umfassen vermehrtes Recycling von Nebenprodukten und Abfällen, Einsparung von Energie und Ressourcen sowie minimale Abfallerzeugung.

Die Folgenabschätzung hat gezeigt, dass die Einhaltung von Umweltvorschriften und ein besseres Management der Umweltrisiken und -auswirkungen viele wirtschaftliche Vorteile erbringen. Die deutlichsten sind Kosteneinsparungen durch Umweltmanagementsysteme (verringertes Einsatz von Energie und Materialien), die auch die Prozesse identifizieren, die verbesserungsbedürftig sind, und die Schaffung neuer Businessmöglichkeiten durch so genannte grüne öffentliche Aufträge und die Förderung innovativer Denkmuster. Weitere Vorteile, die sich aus der Verbesserung des Firmenimages ergeben, sind beispielsweise bessere Beziehungen zum Kunden durch Ökokennzeichnung und verbesserter Kapitalzugang dank umweltbewusster Investoren. Ein anderer nennenswerter wirtschaftlicher Vorteil liegt darin, dass Firmen, die nachweisen können, dass sie mit Umweltrisiken und Umweltauswirkungen angemessen umgehen, von Finanzinstituten ein besseres Rating erhalten, was ihren Kapitalzugang verbessern dürfte.

Alle im Programm vorgesehenen Maßnahmen bieten den KMU Unterstützung, und weil die Teilnahme am Programm freiwillig ist, gibt es keinerlei Verwaltungsaufwand in Form neuer Rechtsvorschriften. Im Interesse der Verbesserung der Rechtskonformität zielt das Programm speziell darauf ab, die Verwaltungskosten niedrig zu halten.

Außerdem können Betriebe bestimmte soziale Vorteile erwarten. Ein besserer Zugang zu Umweltinformationen und ein besseres Verständnis der Umweltrisiken und Umweltauswirkungen werden dazu beitragen, die Betriebsorganisation zu verbessern, und das Firmenpersonal wird motivierter sein, gemeinsame Ziele zu erreichen, wenn der Betrieb einem zertifizierten Umweltmanagementprogramm wie dem System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung der EU (EMAS) angeschlossen ist. Ein weiterer wichtiger Vorteil ist, dass sich mit zunehmendem Umweltbewusstsein und Umweltverständnis von Betriebsleitern und Beschäftigten auch das gegenseitige Vertrauen und Verständnis zwischen KMU und Regelungsbehörden verbessert. Dies dürfte einen konstruktiven Dialog auf lokaler Ebene über die Erleichterung des übermäßigen Verwaltungsaufwands für KMU im Zusammenhang mit der Einhaltung von Umweltvorschriften ermöglichen.

Das Programm zur Unterstützung von KMU bei der Einhaltung von Umweltvorschriften schlägt Maßnahmen vor, die die KMU-Dimension existierender Politiken und Initiativen stärken; im Interesse der Vollständigkeit und Kohärenz sind auch Aufklärungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau vorgesehen. Obgleich das Hauptziel des Programms die Sicherung der Einhaltung von Umweltvorschriften ist, kann es auch - über die bloße Einhaltung von Vorschriften hinaus - die Umweltleistung von KMU verbessern.

Die für die Folgenabschätzung gewählten politischen Optionen bilden die Grundlage für die im Programm vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen, die die folgenden Bereiche betreffen:

- **Bessere Rechtsetzung** bei der Festlegung und Umsetzung von Politiken zur Erleichterung der Rechteinhaltung durch die KMU, zur Minimierung des Verwaltungsaufwands und zur Freisetzung von Ressourcen zur Verbesserung der Rechtskonformität;
- zugänglichere maßgeschneiderte **Umweltmanagementsysteme** zur Einbeziehung – auf kohärente und kosteneffiziente Weise – von Umweltbelangen in die Schlüsseltätigkeiten von KMU;
- gezielte **finanzielle Unterstützung** im Rahmen eines mehrjährigen Finanzierungsprogramms zur Förderung und Unterstützung von Maßnahmen zur Einhaltung der Umweltvorschriften und der nachhaltigen Produktion in KMU;
- Schaffung einer **Umweltwissensbasis auf örtlicher Ebene** zur Behebung des Mangels an Know-how;
- bessere Kommunikation und **gezieltere Information** zur Schließung von Informationslücken und zur Sensibilisierung für Umweltbelange.