

Bryssel 30.6.2017
COM(2017) 355 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) 25 päivänä marraskuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1221/2009 ja EU-ympäristömerkistä 25 päivänä marraskuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 66/2010 täytäntöönpanon tarkastelusta

{SWD(2017) 252 final}

{SWD(2017) 253 final}

1. Kertomuksen tarkoitus

EMAS-järjestelmä ja EU-ympäristömerkki ovat osa EU:n kestävästä kulutuksesta ja tuotantoa koskevaa poliittista kehystä. EU-ympäristömerkki perustettiin vuonna 1992 ja EMAS-järjestelmä vuonna 1995. Kumpikin käynnistettiin uudelleen vuonna 2008 osana kestävästä kulutuksesta ja tuotannon ja kestävästä teollisuuspolitiikan toimintaohjelmasta annettua tiedonantoa¹. EU-ympäristömerkin tavoitteena on ”...edistää sellaisten tuotteiden myyntiä, joilla on koko elinkaarensa aikana vähemmän haitallisia vaikutuksia ympäristöön, ja antaa kuluttajille täsmällistä, luotettavaa ja tieteellisiin tutkimuksiin perustuvaa tietoa tuotteiden ympäristövaikutuksista”. EMAS-järjestelmän tavoitteena puolestaan on ”...edistää organisaatioiden ympäristönsuojelun tason jatkuvaa parantamista organisaatioiden laatimilla ympäristöjärjestelmillä, arvioimalla tällaisten järjestelmien toimivuutta järjestelmällisesti, puolueettomasti ja säännöllisin väliajoin, antamalla tietoja ympäristönsuojelun tasosta, käymällä avointa vuoropuhelua yleisön ja muiden sidosryhmien kanssa sekä lisäämällä henkilöstön aktiivista osallistumista organisaatioissa ja asianmukaista koulutusta.”

EU-ympäristömerkistä annetun asetuksen (EY) N:o 66/2010² 14 artiklan mukaan komission tulee antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus EU-ympäristömerkkijärjestelmän täytäntöönpanosta ja yksilöidä tekijöitä, joiden osalta järjestelmää on mahdollisesti tarkistettava.

Organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään annetun asetuksen (EY) N:o 1221/2009³ (EMAS-asetus) 47 artiklassa vaaditaan komissiota antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa esitetään asetuksen VIII luvun nojalla toteutetut toimet ja toimenpiteet sekä jäsenvaltioilta 41 artiklan nojalla saadut tiedot. Asetuksen 50 artiklan mukaan komission on tarkasteltava EMAS-järjestelmää uudelleen sen toiminnasta saatujen kokemusten ja kansainvälisen kehityksen perusteella. Komissio ottaa huomioon Euroopan parlamentille ja neuvostolle 47 artiklan mukaisesti toimitetut kertomukset.

Tämä komission kertomus ja sen liitteet täyttävät nämä vaatimukset. Niissä esitellään myös sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT⁴) puitteissa tehdyn lainsäädännön toimivuustarkastuksen tulokset. REFIT-ohjelman mukaisen toimivuustarkastuksen tavoitteena on selvittää, miten asetukset toimivat suhteessa siihen, millaisia hyötyjä niiden on tarkoitus tuoda kansalaisille, yrityksille ja yhteiskunnalle.

EMAS-järjestelmä ja EU-ympäristömerkki ovat kiinteä osa kestävästä kulutuksesta ja tuotannon ja kestävästä teollisuuspolitiikan toimintaohjelmasta vuonna 2008 annetun tiedonannon⁵ mukaista tuotepoliittista kehystä. Tämän jälkeen seitsemännessä ympäristöalan toimintaohjelmassa⁶ on tuotu esiin tarve laatia poliittiset puitteet, jotka antavat asianmukaisia signaaleja tuottajille ja kuluttajille resurssitehokkuuden ja kierrätystalouden edistämiseksi.

¹ KOM (2008) 397.

² Asetus (EY) N:o 66/2010.

³ Asetus (EY) N:o 1221/2009.

⁴ COM(2012) 746.

⁵ KOM (2008) 397.

⁶ Päätös N:o 1386/2013/EU.

Lisäksi kiertotaloutta koskevasta toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossa⁷ todetaan, että kiertotalouteen siirtymistä on tuettava sekä tuotanto- että kulutusvaiheen toimilla, muun muassa tehostamalla EMAS-järjestelmän ja EU-ympäristömerkin käyttöä. Asetukset ovat myös selvästi merkityksellisiä YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelman ja sen 17 kestävä kehityksen tavoitteen, erityisesti kulutus- ja tuotantotapojen kestävyysvarmistamista koskevan tavoitteen 12, toteuttamisessa.

EMAS-järjestelmä ja EU-ympäristömerkki voivat tukea ympäristötavoitteiden lisäksi myös taloudellisia tavoitteita. Esimerkiksi EMAS-järjestelmään osallistuvat yritykset, pk-yritykset mukaan luettuina, voivat parantaa taloudellista tulostaan ja kilpailukykyään lisäämällä resurssitehokkuuttaan. EMAS-järjestelmä ja EU-ympäristömerkki voivat laajasti käytettyinä ja asianmukaisesti täytäntöön pantuina myös edistää innovointia ja muuttaa markkinoita.

Tässä kertomuksessa arvioidaan EMAS-järjestelmän ja EU-ympäristömerkin tuloksellisuutta näin laajassa yhteydessä.

2. Merkityksellisuuden, vaikuttavuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja eurooppalaisen lisäarvon arviointi

Vuonna 2013 komissio sitoutui tekemään toimivuustarkastuksen EU-ympäristömerkkiä koskevalle asetukselle ja EMAS-asetukselle. Komission parempaa sääntelyä koskevien uusien suuntaviivojen mukaisesti toimivuustarkastuksessa tarkasteltiin kahden järjestelmän merkityksellisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja eurooppalaista lisäarvoa. Siinä pyrittiin myös selvittämään, miten asetukset toimivat suhteessa siihen, millaisia hyötyjä niiden on tarkoitus tuoda kansalaisille, yrityksille ja yhteiskunnalle.

Toimivuustarkastuksen tukena käytettiin kahta erillistä arviointitutkimusta⁸, joihin sidosryhmät osallistuivat muun muassa EU-ympäristömerkkiä koskevan avoimen julkisen kuulemisen ja EMAS-järjestelmää koskevan sidosryhmien kohdennetun kuulemisen muodossa. Sidosryhmien kuuleminen oli erityisen tärkeä, koska toimivuustarkastuksen kattavuutta rajoitti jonkin verran järjestelmien vapaaehtoisuus ja niiden vaikutuksia koskevien määrällisten tietojen puute. Koska organisaatioiden ja tuotteiden ympäristönsuojelun tason mittaamiseen ja vertaamiseen ei ole yhteisesti hyväksyttyä menetelmää, järjestelmään osallistuvia tuotteita ja organisaatioita ei pystytty vertailemaan järjestelmällisesti järjestelmän ulkopuolisten organisaatioiden ja tuotteiden kanssa. Lisäksi asetuksissa ei määritetä selkeitä tavoitteita järjestelmien käyttöönotolle, joten on mahdotonta arvioida määrällisesti, onko järjestelmillä saavutettu se, mitä niiltä odotettiin.

Toimivuustarkastuksessa voitiin kuitenkin arvioida järjestelmien toimivuutta ja tuloksellisuutta, minkä ansiosta voitiin tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä toimii hyvin ja mikä ei.

⁷ COM (2015) 614.

⁸ Final Report Supporting the Evaluation of the Implementation of EMAS (kesäkuu 2015), Adelphi and S. Anna School of Advanced Studies.
Project to Support the Evaluation of the Implementation of the EU Ecolabel Regulation (huhtikuu 2015), Ricardo Energy & Environment.

Tärkeimmät havainnot toimivuustarkastuksen toimenpiteillä yksilöityjen ja tutkittujen asetusten tavoitteiden saavuttamisesta olivat seuraavat:

- ☐ Asetukset auttavat vähentämään kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutuksia (*yleinen tavoite*).
- ☐ Asetukset edistävät organisaatioiden ympäristönsuojelun tason jatkuvaa parantamista ja sellaisten tuotteiden myyntiä, joilla on vähemmän haitallisia vaikutuksia ympäristöön (*erityiset tavoitteet*), EU-ympäristömerkin myöntämisperusteiden ja EMAS-organisaatioissa todetun ympäristönsuojelun tason paranemisen kautta (*toiminnallinen tavoite*).

Myönteisiä vaikutuksia heikentävät kuitenkin seuraavat tekijät:

- ☐ Vaikutus on huomattavan rajallinen, koska EMAS-järjestelmän ja EU-ympäristömerkin käyttö on vähäistä tuottajien ja organisaatioiden keskuudessa (*toiminnallinen tavoite*). Tämä johtuu suurelta osin siitä, että ulkoiset sidosryhmät, kuten liikekumppanit, kuluttajat ja myös viranomaiset, eivät tunne järjestelmiä, joten osallistumisesta saatavat markkinahyödyt ja hallintoon/sääntelyyn liittyvät hyödyt ovat vähäisiä, ja siitä, että EU:n teollisuus ei aina pysty täyttämään osallistumiselle asetettuja vaatimuksia.
- ☐ Vaikutus on rajallinen verrattuna niiden haasteiden laajuuteen, jotka liittyvät kulutuksen ja tuotannon kaikkien ympäristövaikutusten vähentämiseen.

Näistä rajoitteista huolimatta asetukset ovat **merkityksellinen** osa EU:n politiikkojen kokonaisuutta, jolla vastataan kasvavaan tarpeeseen muuttaa nykyajan kulutus- ja tuotantotapoja ja johon kuuluvat nykyiset strategiset poliittiset tavoitteet, kuten Eurooppa 2020 -strategia⁹, etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa¹⁰, seitsemäs ympäristöalan toimintaohjelma¹¹ ja kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma¹². EMAS-järjestelmä ja EU-ympäristömerkki (yhdessä ympäristöä säästävien julkisten hankintojen kanssa) ovat sikäli ainutlaatuisia EU:n poliittisia välineitä, että niillä pyritään vähentämään koko elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia, myös EU:n alueen kulutuksen lisääntyviä vaikutuksia EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa tuotteet ja materiaalit usein tuotetaan ja joista ne tuodaan EU:hun. EMAS-järjestelmän merkitys tulevaisuudessa on epävarma, sillä vuonna 2015 tarkistettu ISO 14001 -standardi kattaa yhä useampia sen tärkeimmistä osista.

Asetukset ovat olleet **osittain vaikuttavia**, sillä niillä varmistetaan seuraavat asiat:

- ☐ EU-ympäristömerkin saaneiden tuotteiden korkeampi ympäristönsuojelun taso. Erinomaisen ympäristönsuojelun tason määrällistä vertailuarvoa (markkinoilla olevien tuotteiden ympäristönsuojelun tason ylimmässä 10–20 prosentissa olevat tuotteet) ei voida kuitenkaan todentaa yhteisesti hyväksyttyjen vertailumenetelmien ja kattavien

⁹ KOM(2010) 2020 lopullinen.

¹⁰ KOM(2011) 571 lopullinen.

¹¹ Päätös N:o 1386/2013/EU.

¹² COM(2015) 614final.

tietojen puuttumisen vuoksi. Lisäksi jos EU-ympäristömerkin myöntämisperusteiden voimassaoloa pidennetään analysoimatta perusteellisesti markkinatilanteen kehitystä, EU-ympäristömerkki ei ehkä enää kuvasta erinomaista ympäristönsuojelun tasoa.

- EMAS-järjestelmään kuuluvien organisaatioiden korkeampi ympäristönsuojelun taso useimpien keskeisten indikaattoreiden, kuten energian, veden ja hiilidioksidin, osalta. Keskeisiin indikaattoreihin kuuluvien jätteiden ja materiaalien osalta tulokset ovat vaihtelevia: yli 75 prosentissa EMAS-järjestelmään rekisteröityneistä yrityksistä tulokset parantuivat jätteen ja materiaalien osalta, kun taas keskeisiä indikaattoreita koskevista raporteista otetussa otoksessa tulos oli keskiarvoa huonompi. Tutkimusten mukaan EMAS-järjestelmä parantaa ympäristönsuojelun tasoa yleisesti ottaen tehokkaammin kuin ISO 14001 -standardi¹³.

Näiden välineiden kokonaisvaikutus on kuitenkin rajallinen, koska järjestelmien käyttöönotto on ollut vähäistä:

- EMAS-järjestelmää ja EU-ympäristömerkkiä käytetään niin vähän, että käyttö ei riitä muuttamaan merkittävästi yleisiä kulutus- ja tuotantotapoja. Siksi järjestelmillä ei saavuteta huomattavia ympäristöhyötyjä laajemmalti kuin niihin osallistuvissa yrityksissä ja organisaatioissa. Asetusten järjestelmien vähäinen käyttöönotto voidaan yhdistää niitä koskevan tiedon puutteeseen, vähäiseen tunnustukseen markkinoilla ja politiikassa sekä vaatimusten noudattamisen ja todentamisen kustannuksiin.

EU-ympäristömerkin käyttöönottoa rajoittavat käyttöä edistävien toimien puute kaikilla tasoilla (komission, jäsenvaltioiden ja yritysten (vapaaehtoiset toimet) tasolla), myöntämisperusteita koskevien vaatimusten suuri määrä ja tiukkuus sekä vaarallisten aineiden käytön kieltävän 6 artiklan 6 kohdan noudattamiseen liittyvät haasteet. Käyttöönotossa on myös huomattavia eroja erityyppisten tuotteiden välillä. Monissa tuoteryhmissä järjestelmiä käytetään vain hyvin vähän tai ei lainkaan. Tämä kertoo tiettyihin tuoteryhmiin kohdistuvista esteistä mutta myös siitä, ettei ole olemassa strategista tapaa selvittää, minkä tuoteryhmien osalta myöntämisperusteita tulisi kehittää tai tarkistaa.

EMAS-järjestelmän käyttöönottoa rajoittavat muun muassa seuraavat seikat: järjestelmää ei ole otettu huomioon politiikassa kannustinten ja muista lainsäädännön vaatimuksista vapauttamisen (säätelyhelpotukset) muodossa, käyttöä edistävät toimet puuttuvat (jälleen kaikilla tasoilla) ja olemassa on toinen maailmanlaajuisesti tunnustettu ja vähemmän (raportoinnin/validoinnin osalta) vaativa ympäristöjärjestelmä (ISO 14001), jolla on johtoasema markkinoilla.

Kummankin järjestelmän vaikuttavuus vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Osassa jäsenvaltioista järjestelmiä käytetään hyvin vähän tai ei lainkaan, kun taas toisissa tulokset ovat olleet parempia. Näin on esimerkiksi Saksassa ja Espanjassa, joissa on 1 882 ja 1 289 EMAS-järjestelmään rekisteröityä toimipaikkaa, ja Ranskassa ja Italiassa, joissa on 555 ja 359 rekisteröityä EU-ympäristömerkkiä. Erot johtuvat pääasiassa jäsenvaltioiden investoimien varojen määrästä ja siitä, onko jäsenvaltiossa toteutettu hankkeita välineiden sisällyttämiseksi

¹³ Remas Study (2006), *Linking environmental management and performance* and Testa et al. (2014) *EMAS and ISO 14001: the differences in effectively improving environmental performance*. In: *Journal of Cleaner Production* 68:1, s. 165–173.

laajempaan ympäristöpolitiikkaan. Esimerkiksi EMAS-järjestelmän liittäminen ympäristötarkastuksia koskeviin sääntöihin voisi toimia kannustimena EMAS-järjestelmän käyttöönotolle ja sääntelyhelpotusten¹⁴ saamiselle. EU-ympäristömerkin käyttöönottoon voitaisiin kannustaa samalla tavoin liittämällä se ympäristöä säästäviin julkisiin hankintoihin.

Koska kustannus- ja hyötytietoja on tällä hetkellä vain rajallisesti, ei ole mahdollista vastata **tehokkuutta** koskevaan kysymykseen. Tehtyjen investointien (kustannusten) ja syntyneiden vaikutusten välisestä yhteydestä on jonkin verran näyttöä, ja järjestelmän ylläpidon kustannusten arvioidaan yleisesti olevan melko alhaiset.

- Karkeasti arvioituna Euroopan komissiolle aiheutuvat vuosittaiset keskimääräiset hallintokustannukset (eli kustannukset ilman henkilöstökustannuksia) EMAS-järjestelmästä ovat 500 000 euroa ja EU-ympäristömerkistä 1 100 000 euroa. Kustannukset kattavat EU-ympäristömerkin osalta 33 tuoteryhmää, 2 000 myönnettyä ympäristömerkkiä ja 44 000 tuotetta sekä EMAS-järjestelmän osalta 4 000 organisaatiota ja 7 500 toimipaikkaa.
- Merkittävät erot jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimissa johtuvat erilaisista kustannus-hyötysuhdearvioista. Koska järjestelmät ovat vapaaehtoisia, niiden ei voida katsoa olevan liian raskaita jäsenvaltioille tai yrityksille ja organisaatioille, jotka investoivat niihin vain sen verran kuin katsovat hyödylliseksi. Vähäiset investoinnit johtavat kuitenkin vähäiseen käyttöönottoon ja rajallisiin vaikutuksiin.
- Joissain EMAS-järjestelmään rekisteröityneissä organisaatioissa – erityisesti energia-alan organisaatioissa – energiatehokkuustoimenpiteillä voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä (arviointitutkimuksen mukaan kahden vuoden aikana kertyneet säästöt kaikkien EMAS-järjestelmään rekisteröityneiden organisaatioiden osalta ovat yhteensä noin 1,3 miljardia euroa).

Tehokkuus heikentyy kuitenkin seuraavissa tapauksissa:

- Vaatimusten noudattamisen ja todentamisen kustannukset yksittäisissä yrityksissä ja organisaatioissa ovat hyötyjä suuremmat ja vähentävät tuottajien ja organisaatioiden saamaa arvoa, mikä puolestaan vähentää halukkuutta osallistua järjestelmiin. Tämän vaikuttaa eniten pieniin toimijoihin. EMAS-järjestelmän vähäinen käyttö verrattuna ISO 14001 -standardin käyttöön kertoo myös siitä, että organisaatiot pitävät niiden kustannus-hyötysuhdetta erilaisena.
- Järjestelmiä käytetään joissain tuoteryhmissä vain vähän tai ei lainkaan. EU-ympäristömerkkiä käytetään monissa tuoteryhmissä vain hyvin vähän tai ei lainkaan. Tämä osoittaa, että markkinat ovat kehittymättömät ja/tai hallinnolliset rasitteet tai joidenkin myöntämisperusteiden noudattamisen todentamisesta aiheutuvat kustannukset ovat liian suuret ja estävät osallistumisen.

¹⁴ Sääntelyhelpotuksilla tarkoitetaan sääntelystä tai hallinnollista toimista aiheutuvan rasituksen vähentämistä (esimerkiksi harvemmat ympäristötarkastukset, nopeutetut menettelyt, maksu- tai verohelpotukset) EMAS-järjestelmän noudattamisen vuoksi.

Molempien järjestelmien katsotaan olevan **yleisesti ottaen johdonmukaisia** muiden kestävästä kulutuksesta ja tuotantoa koskevien EU:n poliittisten toimien kanssa ja täydentävän niitä. Arvioinnissa nousi kuitenkin esiin tarve toteuttaa seuraavia toimia:

- Tutkitaan järjestelmien ja EU:n muiden poliittisten toimien yhteisvaikutuksia, jotta EU-ympäristömerkin ja/tai EMAS-järjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää paremmin. Tällaisia toimia ovat muun muassa kiertotaloutta koskeva toimintasuunnitelma, sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi, julkisia hankintoja koskeva direktiivi ja teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi.

Järjestelmien välisen johdonmukaisuuden osalta arvioinnissa ilmeni, että järjestelmät täydentävät toisiaan, vaikka niissä keskitytään eri tavoitteisiin. Pientä päällekkäisyyttä voi kuitenkin esiintyä, kun EMAS-järjestelmää ja EU-ympäristömerkkiä käytetään samalla palvelualalla, kuten turismin ja retkeilyn alalla. Tällöin pitäisi varmistaa, ettei kahden järjestelmän väliltä valitseminen aiheuta hämmennystä kuluttajissa.

Järjestelmät tuottavat eurooppalaista lisäarvoa epätasaisesti. **Järjestelmien vapaaehtoisuus rajoittaa asetuksista saatavaa eurooppalaista lisäarvoa.** Lisäarvoa saadaan tarjoamalla koko sisämarkkinoiden laajuinen yhdenmukaisten sääntöjen ja menettelyiden kehys, joka antaa uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä ympäristöväittämille ja voi edistää EU:n sisäistä kauppaa. Kehyksen avulla saadaan tietoa tuotteiden ja organisaatioiden ympäristönsuojelun tasosta, ja se mahdollistaa järjestelmien sovittamisen EU:n muihin politiikkoihin. Näin kehyksellä tuetaan tuottajia ja organisaatioita, jotka haluavat mennä pakollisia toimenpiteitä pidemmälle. Tämä koskee erityisesti pk-yrityksiä, joiden sisäiset valmiudet eivät riitä omien järjestelmien luomiseen.

Hyödyistä ja kustannuksista ei ole pystytty tekemään kattavaa määrällistä arviointia. Välineitä käytetään kuitenkin suuren yleisön kestäväälle tuotannolle ja kulutukselle antaman tuen ilmapiirissä: Eurobarometri-tutkimuksen mukaan 77 prosenttia EU:n alueen väestöstä on valmis maksamaan enemmän ympäristöystävällisistä tuotteista, jos he kokevat, että ympäristöväittämiin voi luottaa. Välineisiin suhtauduttiin myös niitä koskevissa julkisissa kuulemisissa yleisesti ottaen myönteisesti, vaikka kuulemisiin osallistuikin paljon järjestelmiä jo aktiivisesti käyttäviä toimijoita. Esimerkiksi 79 prosenttia EU-ympäristömerkkijärjestelmään kuuluvien sidosryhmien jäsenistä piti EU-ympäristömerkkiä arvokkaana välineenä, joka helpottaa ympäristöystävällisten tuotteiden käyttöönottoa ja vapaata liikkuvuutta Euroopassa, ja 95 prosenttia halusi säilyttää järjestelmän joko sellaisenaan tai muutettuna. Lisäksi yli 70 prosentissa vastanneista EMAS-järjestelmään kuuluvista organisaatioista katsottiin, että organisaation ympäristönsuojelun taso oli parantunut tai parantunut merkittävästi energiatehokkuuden, materiaalien käytön, vedenkulutuksen ja jätteiden osalta.

EMAS-järjestelmää käytetään huomattavasti ISO 14001 -standardia vähemmän. Arviointi osoittaa kuitenkin, että ympäristönsuojelun taso on EMAS-järjestelmään kuuluvissa yrityksissä yhtä korkea tai korkeampi kuin ISO 14001 -sertifioiduissa organisaatioissa. Niistä ilmenee myös, että EMAS-järjestelmän erityisvaatimukset, jotka koskevat avointa raportointia ja viranomaisvalvontaa (ei edellytetä ISO 14001:ssä), lisäävät uskottavuutta ja parantavat mahdollisuuksia ottaa järjestelmä osaksi muuta ympäristöpolitiikkaa. Useiden EMAS-järjestelmään osallistuneiden EU:n jäsenvaltioiden kokemuksista saadut todisteet vahvistavat, että mahdollisuudet tähän ovat olemassa.

Koska järjestelmiä ei ole otettu laajalti käyttöön Euroopassa, eurooppalaista lisäarvoa on vaikea osoittaa muuten kuin mukana olevien tuotteiden, palvelujen ja organisaatioiden ympäristönsuojelun tason parantumisen osalta. EMAS-järjestelmän vaikutuksia on heikentänyt etenkin kilpailu ISO 14001 -sertifikaatin kanssa, joka tarjoaa maailmanlaajuisesti tunnustetun vaihtoehdon EMAS-järjestelmälle. Näiden kahden ohjelman välinen vuorovaikutus on kuitenkin ollut rakentavaa, ja maailmanlaajuiseen ISO 14001 -standardiin on tehty EMAS-järjestelmän pohjalta uusia parannuksia, jotka ovat tuoneet standardia lähemmäs EMAS-järjestelmää. Järjestelmien välillä on kuitenkin yhä huomattavia eroja. EMAS tarjoaa ISO 14001 -standardista poiketen vaatimusten noudattamisen todentamiselle ja raportoinnille alustan, joka tuo tiedot organisaatioiden ympäristönsuojelun tasosta suuren yleisön ja viranomaisten saataville. Alusta voi myös auttaa viranomaisia tunnistamaan parhaat tulokset saaneet organisaatiot, helpottaa tukitoimien kehittämistä ja vähentää hallinnollista rasitusta. Tämä on mahdollista, koska viranomaiset ja muut kolmannet osapuolet saavat nähtäväkseen ympäristönsuojelun tasoa ja lainsäädännön noudattamista koskevat tiedot ja heidän on vahvistettava ne. Näin saatu varmuus mahdollistaa vapauttamisen muista sääntelyrasitteista.

3. Päätelmät

EU:n ympäristömerkki ja EMAS-järjestelmä ovat osa kiertotalouden edistämiseen käytettävien tuotepolitiikan välineiden laajempaa kokonaisuutta. Toimivuustarkastus (arviointitutkimus ja sidosryhmien kuuleminen) vahvistaa, että järjestelmät ovat hyödyllisiä – vaikkakin rajallisesti – yritysten vapaaehtoisina välineinä, joilla helpotetaan siirtymistä kiertotalouteen ja annetaan tietoa tuotteiden ja organisaatioiden ympäristönsuojelun tasosta sekä kuluttajille että yritysten välisen liiketoiminnan yhteydessä.

Toimivuustarkastuksen tulokset osoittavat, että järjestelmien käyttöä voitaisiin parantaa ja tehostaa. Tuloksista käy ilmi, että näillä kahdella välineellä on selkeitä rajoitteita, jotka liittyvät niiden vapaaehtoiseen luonteeseen ja vähäiseen käyttöön useiden tuoteryhmien kohdalla sekä siihen, ettei näitä kahta järjestelmää tunneta kovin hyvin. Tarvitaan kohdennetumpaa lähestymistapaa, jotta vaikutukset kentällä voidaan maksimoida.

Komissio aikoo sen vuoksi parantaa **EU-ympäristömerkistä annetulla asetuksella** toteutetun järjestelmän tuloksellisuutta ja tehdä kumulatiivisen vaikutuksen lisäämiseksi siitä kohdennetumman toteuttamalla seuraavat toimet:

- ☐ Kehitetään EU:n ympäristömerkin osalta strategisempi toimintatapa, johon sisältyy seuraavaa:
 - Tuoteryhmien määrittely, mukaan lukien yhdenmukaistetut perusteet tuotteiden valitsemiseen ja kutakin tuoteryhmää koskevien perusteiden poistamiseen, tarkistamiseen ja säilyttämiseen ottaen huomioon olemassa olevien perusteiden käyttöasteen. Kohdennetumpaan toimintatapaan kuuluu myös läheisesti toisiinsa liittyvien tuoteryhmien niputtaminen tarvittaessa

yhteen (esim. erilaiset paperiteollisuuteen liittyvät tuotteet, joilla on suuri potentiaali, kuten sanomalehtipaperi ja pehmopaperi).

- Seuraavien tuoteryhmien poistaminen: huuhtelevat wc- ja urinaalilaitteistot, vesijohtokalusteet sekä tulostimet, kopiokoneet ja monikäyttölaitteet, sillä näiden tuoteryhmien osalta käyttö on hyvin vähäistä.
 - Erityisten toiminnan päämäärien, tavoitteiden ja asianmukaisten seurantatoimien määrittäminen.
 - Tuottajiin ja kuluttajiin kohdistuva viestintästrategia, jossa määritellään käyttöä edistävien toimien kohderyhmät ja vastuualueiden jako jäsenvaltioiden, teollisuusalan toimijoiden ja lisätoimintaa synnyttävien tahojen kesken ja jossa noudatetaan keskeisiä kymmentä painopistettä eli muun muassa kasvu- ja työllisyysstrategiaa.
- ☐ Tarkastellaan mahdollisuuksia vähentää hallinnollisia ja todentamisen kustannuksia, yksinkertaistetaan kuulemisprosessia ja kehitetään käytännön toimintatapa 6 artiklan 6 ja 7 kohdan panemiseksi täytäntöön.
 - ☐ Mahdollisuudet ja parhaat käytännöt EU-ympäristömerkin aseman kasvattamiseksi julkisissa hankinnoissa sekä erinomaisen ympäristönsuojelun tason vertailukohtana.
 - ☐ Toteutetaan tuoteryhmiä koskevia taustaselvityksiä yhteisesti kaikille välineille eli ympäristöä säästävien julkisten hankintojen järjestelmälle, ekosuunnittelulle, energiamerkinnöille ja ympäristömerkille. Tämä vähentää kustannuksia ja estää epäjohtonmukaisuuksia eri pääosastojen tilaamien eri välineitä koskevien tutkimusten välillä.
 - ☐ Parannetaan johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä EU-ympäristömerkin ja olemassa olevien kansallisten/alueellisten merkkien välillä.

Siltä osin kuin on kyse **EMAS-järjestelmää koskevasta asetuksesta** ja toimivuustarkastuksen vaihtelevista tuloksista, jäsenvaltioiden sitoutumisella järjestelmään ja sen edistämishä on ratkaiseva vaikutus järjestelmän jatkamisen kannalta. Näin ollen komissio pyytää vuonna 2017 vahvistusta jäsenvaltioiden sitoutumisesta

- 1) järjestelmän jatkamiseen ja
- 2) järjestelmän parempaa käyttöönottoa tukevien toimenpiteiden täytäntöönpanoon.

Jäsenvaltioiden tuesta riippuen komissio kehittää toimia järjestelmän lisäarvon vahvistamiseksi:

- ☐ Kehitetään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa uusia mahdollisuuksia vähentää hallinnollista rasitusta ja toteuttaa sääntelyhelpotuksia EMAS-järjestelmän avulla. Mahdollisuudet käyttää tätä välinettä hallinnollisen rasituksen vähentämiseen tarjoamalla lisää sääntelyhelpotuksia ovat laajat, eikä niitä ole hyödynnetty tasaisesti eri jäsenvaltioissa.

- ☐ Käytetään vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja avoimuutta, joita edellytetään ympäristönsuojelun tason osalta EMAS-järjestelmässä, välineinä, joilla helpotetaan energiaa, ilmaan joutuvia päästöjä, biologista monimuotoisuutta, vettä tai jätehuoltoa koskevien ympäristöpoliittisten toimien täytäntöönpanoa.
- ☐ Tutkitaan, miten EMAS-järjestelmän täytäntöönpano voidaan sisällyttää paremmin pk-yritysten vihreän toimintasuunnitelman¹⁵ täytäntöönpanoon.
- ☐ Laaditaan selkeä viestintästrategia, jossa määritellään käyttöä edistävien toimien kohderyhmät ja vastuualueiden jako jäsenvaltioiden, teollisuusalan toimijoiden ja lisätoimintaa synnyttävien tahojen kesken ja jossa noudatetaan keskeisiä kymmentä painopistettä eli muun muassa kasvu- ja työllisyysstrategiaa.
- ☐ Edistetään eurooppalaisten yritysten toimintaa keskittyen edelläkävijöihin ja kilpailullisiin etuihin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja mainostaen EMAS-järjestelmää korkealaatuisena ympäristöjärjestelmänä.
- ☐ Otetaan huomioon ISO 14001 -standardin kehittäminen vuonna 2015 sekä vuorovaikutus tarkistetun standardin ja EMAS-järjestelmän välillä.
- ☐ Levitetään sellaisia jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä, joiden avulla on saatu merkittävä määrä EMAS-rekisteröintejä ja jotka on todettu parhaiksi käytännöiksi.
- ☐ Varmistetaan tehokkaat raportointikanavat organisaatioilta viranomaisille, jotta EMAS-järjestelmän kautta todennettua ympäristönsuojelun tasoa ja lainsäädännön noudattamista voidaan käyttää muiden ympäristöpolitiikkojen täytäntöönpanon helpottamiseen.

¹⁵ COM (2014) 440.