



Brussels, 30.6.2017
COM(2017) 355 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

**on the review of implementation of Regulation (EC) No 122/2009 of the European
Parliament and of the Council on 25 November 2009 on the voluntary participation by
organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS) and the
Regulation (EC) No 66/2010 of the parliament and of the Council of 25 November 2009
on the EU Ecolabel**

{SWD(2017) 252 final}
{SWD(2017) 253 final}

1. Σκοπός της έκθεσης

Το EMAS και το οικολογικό σήμα της ΕΕ εντάσσονται στο πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ για τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή. Το οικολογικό σήμα της ΕΕ δημιουργήθηκε το 1992 και το EMAS το 1995. Τα δύο συστήματα ενεργοποιήθηκαν εκ νέου το 2008, στο πλαίσιο της ανακοίνωσης όσον αφορά το σχέδιο δράσης για τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή και τη βιώσιμη βιομηχανική πολιτική (σχέδιο δράσης ΒΚΠ)¹. Σκοπός του οικολογικού σήματος της ΕΕ είναι: ... η «προώθηση προϊόντων με μειωμένες περιβαλλοντικές επιπτώσεις σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους» και η «παροχή στους καταναλωτές επακριβών, μη παραπλανητικών και επιστημονικά τεκμηριωμένων πληροφοριών για τις επιπτώσεις των προϊόντων στο περιβάλλον»· σκοπός του EMAS είναι: «... να προωθήσει τη συνεχή βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των οργανισμών με την καθιέρωση και εφαρμογή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης από τους οργανισμούς, με τη συστηματική, αντικειμενική και περιοδική αξιολόγηση των επιδόσεων των συστημάτων αυτών, με την ενημέρωση ως προς τις περιβαλλοντικές επιδόσεις, με ανοικτό διάλογο με το κοινό και άλλους ενδιαφερόμενους, καθώς και με την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων στους οργανισμούς και την κατάλληλη εκπαίδευση».

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 66/2010 σχετικά με το οικολογικό σήμα της ΕΕ² (κανονισμός για το οικολογικό σήμα της ΕΕ), η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος οικολογικού σήματος της ΕΕ, καθώς και να εντοπίσει στοιχεία ενδεχόμενης αναθεώρησης του συστήματος.

Το άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1221/2009 περί της εθελοντικής συμμετοχής οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS)³ (κανονισμός για το EMAS) προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση με πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις και τα μέτρα που υλοποιούνται σύμφωνα με το σχετικό κεφάλαιο (κεφάλαιο VIII) και τις πληροφορίες που λαμβάνει από τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 41. Το άρθρο 50 του κανονισμού απαιτεί από την Επιτροπή να αναθεωρεί το EMAS, με βάση την πείρα που έχει αποκτήσει κατά την εφαρμογή του και τις διεθνείς εξελίξεις. Η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις εκθέσεις που υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 47.

Η παρούσα έκθεση της Επιτροπής και τα παραρτήματά της πληρούν τις ανωτέρω απαιτήσεις. Επίσης, παραθέτουν τα ευρήματα του ελέγχου καταλληλότητας της νομοθεσίας ο οποίος διενεργήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT⁴) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στόχος REFIT του ελέγχου καταλληλότητας είναι να καταστήσει κατανοητό πώς αποδίδουν οι κανονισμοί ως προς τα επιδιωκόμενα οφέλη τους για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία.

¹ COM(2008) 397

² [Κανονισμός \(ΕΚ\) 66/2010](#)

³ [Κανονισμός \(ΕΚ\) 1221/2009](#)

⁴ COM(2012) 746 final

Το EMAS και το οικολογικό σήμα της ΕΕ αποτελούν αναπόσπαστα μέρη του πλαισίου πολιτικής προϊόντων, όπως παρουσιάστηκε στην ανακοίνωση του 2008 όσον αφορά το σχέδιο δράσης για τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή και τη βιώσιμη βιομηχανική πολιτική⁵. Έκτοτε, το 7^ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον⁶ επισήμανε την ανάγκη για δημιουργία πλαισίου πολιτικής το οποίο θα δίνει πιο κατάλληλα μηνύματα στους παραγωγούς και τους καταναλωτές για την προαγωγή της αποδοτικής χρήσης των πόρων και της κυκλικής οικονομίας, ενώ η ανακοίνωση όσον αφορά το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία⁷ επισήμανε την ανάγκη υποστήριξης των προσπαθειών τόσο στην παραγωγή όσο και στην κατανάλωση για την επίτευξη της μετάβασης σε μια κυκλική οικονομία – συμπεριλαμβανομένης της καλύτερης χρήσης του EMAS και του οικολογικού σήματος της ΕΕ. Παράλληλα, οι κανονισμοί συμβάλλουν σαφώς στην επίτευξη του θεματολογίου του ΟΗΕ για το 2030 και των 17 στόχων του για τη βιώσιμη ανάπτυξη (ΣΒΑ), και πιο συγκεκριμένα του στόχου 12 «Διασφάλιση μεθόδων βιώσιμης κατανάλωσης και παραγωγής».

Εκτός από την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων, το EMAS και το οικολογικό σήμα της ΕΕ έχουν τη δυνατότητα να υποστηρίξουν οικονομικούς στόχους. Για παράδειγμα, οι επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ που συμμετέχουν στο EMAS, μπορούν να ενισχύουν τις οικονομικές επιδόσεις και την ανταγωνιστικότητά τους μέσω μιας πιο αποδοτικής χρήσης των πόρων τους. Εφόσον χρησιμοποιούνται ευρέως και εφαρμόζονται καταλλήλως, το EMAS και το οικολογικό σήμα της ΕΕ μπορούν να προαγάγουν την καινοτομία και να επιφέρουν πραγματικές αλλαγές στην αγορά.

Η παρούσα έκθεση αξιολογεί τις επιδόσεις του EMAS και του οικολογικού σήματος της ΕΕ σε αυτό το ευρύτερο πλαίσιο.

2. Αξιολόγηση συνάφειας, αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, συνοχής και προστιθέμενης αξίας για την ΕΕ

Το 2013 η Επιτροπή ανέλαβε να διενεργήσει έλεγχο καταλληλότητας των κανονισμών για το οικολογικό σήμα της ΕΕ και το EMAS. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας, ο έλεγχος καταλληλότητας εξέτασε τα δύο συστήματα όσον αφορά τη συνάφεια, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη συνοχή και την προστιθέμενη αξία τους για την ΕΕ. Επίσης, κατέβαλε ιδιαίτερη προσοχή στην κατανόηση της απόδοσης των κανονισμών ως προς τα επιδιωκόμενα οφέλη για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία.

Όσον αφορά τη διαδικασία, ο έλεγχος καταλληλότητας υποστηρίχθηκε από δύο επιμέρους μελέτες αξιολόγησης⁸ που βασίστηκαν στη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, συμπεριλαμβανομένης ανοικτής δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με το οικολογικό σήμα της ΕΕ και μιας στοχοθετημένης διαβούλευσης με τους ενδιαφερομένους σχετικά με το EMAS.

⁵ COM(2008) 397

⁶ Απόφαση αριθ. 1386/2013/ΕΕ

⁷ COM(2015) 614

⁸ Final Report Supporting the Evaluation of the Implementation of EMAS (June 2015), Adelphi and S. Anna School of Advanced Studies

Project to Support the Evaluation of the Implementation of the EU Ecolabel Regulation (April 2015), Ricardo Energy & Environment

Η διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους ήταν ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου ότι ο εθελοντικός χαρακτήρας των συστημάτων και η έλλειψη στοιχείων για την ποσοτικοποίηση των επιπτώσεών τους περιόρισαν, σε κάποιο βαθμό, την πληρότητα του ελέγχου καταλληλότητας. Η απουσία μιας από κοινού συμφωνημένης μεθόδου για την ποσοτικοποίηση και τη συγκριτική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των οργανισμών και των προϊόντων έχει επίσης ως αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η συστηματική σύγκριση μεταξύ προϊόντων και οργανισμών που συμμετέχουν στα συστήματα και όσων δεν συμμετέχουν σε αυτά. Επιπλέον, οι κανονισμοί δεν έχουν καθορίσει σαφείς στόχους για την υιοθέτησή τους. Τούτστιν, είναι αδύνατον να αξιολογηθεί ποσοτικά κατά πόσον τα συστήματα έχουν εκπληρώσει τον σκοπό τους.

Εντούτοις, ο έλεγχος καταλληλότητας επέτρεψε την αξιολόγηση της λειτουργίας και των επιδόσεων των συστημάτων και, ως εκ τούτου, την άντληση συμπερασμάτων για όσα λειτουργούν και/ή δεν λειτουργούν σωστά.

Τα κυριότερα ευρήματα σχετικά με τον τρόπο που οι κανονισμοί επιτυγχάνουν τους στόχους τους, όπως εντοπίστηκαν και διερευνήθηκαν βάσει της λογικής παρέμβασης του ελέγχου καταλληλότητας, είναι ότι οι κανονισμοί:

- ☐ Συμβάλλουν στη μείωση του περιβαλλοντικού αντικτύπου της κατανάλωσης και της παραγωγής (*γενικός στόχος*).
- ☐ Συμβάλλουν στην προαγωγή της συνεχούς βελτίωσης των περιβαλλοντικών επιδόσεων των οργανισμών και προωθούν προϊόντα με μειωμένο περιβαλλοντικό αντίκτυπο (*ειδικοί στόχοι*) μέσω των κριτηρίων για το οικολογικό σήμα της ΕΕ και μέσω των περιβαλλοντικών βελτιώσεων που παρατηρούνται στους οργανισμούς που συμμετέχουν στο EMAS (*επιχειρησιακός στόχος*).

Ωστόσο, αυτή η συμβολή είναι:

- ☐ Σημαντικά περιορισμένη από τον βαθμό υιοθέτησης του EMAS και του οικολογικού σήματος της ΕΕ από παραγωγούς και οργανισμούς (*επιχειρησιακός στόχος*), η οποία συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την περιορισμένη ευαισθητοποίηση των εξωτερικών ενδιαφερομένων, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρηματικών εταίρων, των καταναλωτών και των αρχών, με αποτέλεσμα την περιορισμένη επιβράβευση της συμμετοχής τόσο σε επίπεδο αγοράς όσο και σε διοικητικό/κανονιστικό επίπεδο, αλλά και λόγω των κριτηρίων συμμετοχής τα οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται να είναι δύσκολο να πληροί ο κλάδος της ΕΕ.
- ☐ Περιορισμένη σε σχέση με το συνολικό εύρος των προκλήσεων που πρέπει να αντιμετωπιστούν, όσον αφορά τη μείωση του συνολικού περιβαλλοντικού αντικτύπου τόσο της κατανάλωσης όσο και της παραγωγής.

Παρά τους ανωτέρω περιορισμούς, οι κανονισμοί παραμένουν **συναφείς**, ως μέρος δέσμης δράσεων πολιτικής της ΕΕ για την κάλυψη της αυξανόμενης ανάγκης για αλλαγή των υφιστάμενων μεθόδων κατανάλωσης και παραγωγής, έτσι όπως εκφράζεται στους τρέχοντες στρατηγικούς στόχους πολιτικής, μεταξύ άλλων στη στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁹, στον

⁹ COM(2010) 2020 final

«Χάρτη πορείας για μια αποδοτική, από πλευράς πόρων, Ευρώπη»¹⁰, στο 7^ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον¹¹ και στο σχέδιο δράσης της ΕΕ για την κυκλική οικονομία¹². Μεταξύ των μέσων πολιτικής της ΕΕ, το EMAS και το οικολογικό σήμα της ΕΕ (μαζί με τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις) είναι μοναδικά, διότι στόχος τους είναι η αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού αντικτύπου σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής των προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων των ολοένα και περισσότερων επιπτώσεων από την ευρωπαϊκή κατανάλωση που πραγματοποιείται σε χώρες εκτός της ΕΕ όπου συχνά παράγονται προϊόντα και υλικά και από τις οποίες αυτά εισάγονται στην ΕΕ. Για το EMAS, τίθεται ζήτημα όσον αφορά τη μελλοντική συνάφειά του, αφού το πρότυπο ISO 14001, το οποίο αναθεωρήθηκε το 2015, υιοθετεί ολοένα και περισσότερα στοιχεία του, όχι όμως ακόμη το σύνολο αυτών.

Οι κανονισμοί είναι **μερικώς αποτελεσματικοί**, επειδή εξασφαλίζουν:

- Βελτιωμένες περιβαλλοντικές επιδόσεις για τα προϊόντα που φέρουν το οικολογικό σήμα της ΕΕ. Ωστόσο, ο ποσοτικός δείκτης αναφοράς της περιβαλλοντικής αριστείας (περιβαλλοντικές επιδόσεις που αντιστοιχούν στο ανώτερο 10-20 % των προϊόντων στην αγορά) δεν μπορεί να επαληθευτεί, ελλείψει συμφωνημένης μεθοδολογίας σύγκρισης και διαθέσιμων πλήρων στοιχείων. Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν η διάρκεια ισχύος των κριτηρίων του οικολογικού σήματος της ΕΕ παρατείνεται χωρίς διεξοδική ανάλυση της εξέλιξης της κατάστασης της αγοράς, το οικολογικό σήμα της ΕΕ μπορεί να μην αντικατοπτρίζει πλέον την περιβαλλοντική αριστεία.
- Βελτιωμένες περιβαλλοντικές επιδόσεις στην πλειονότητα των βασικών δεικτών, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ενέργεια, το νερό και το CO₂ για τους οργανισμούς με πιστοποίηση EMAS. Για τους βασικούς δείκτες που αφορούν τα απόβλητα και τα υλικά, η εικόνα είναι ανάμικτη, με πάνω από το 75 % των καταχωρισμένων στο EMAS επιχειρήσεων να σημειώνουν αφενός θετικό αντίκτυπο στις επιδόσεις για τα απόβλητα και τα υλικά, και αφετέρου αρνητική μέση επίδοση υπολογισμένη βάσει δείγματος εκθέσεων όσον αφορά τους βασικούς δείκτες. Σύμφωνα με μελέτες, σε γενικές γραμμές, το EMAS επιτυγχάνει μεγαλύτερη βελτίωση στις περιβαλλοντικές επιδόσεις σε σύγκριση με το πρότυπο ISO 14001¹³.

Ωστόσο, η συνολική αποτελεσματικότητα των μέσων είναι περιορισμένη λόγω της περιορισμένης υιοθέτησης:

- Η υιοθέτηση του EMAS και του οικολογικού σήματος της ΕΕ δεν επαρκεί ώστε να επιτύχει σημαντικές αλλαγές στις γενικές μεθόδους κατανάλωσης και παραγωγής και, μέσω αυτών, να επιτευχθούν σημαντικά περιβαλλοντικά οφέλη πέραν των επιχειρήσεων και των οργανισμών που αποφασίζουν να ενταχθούν στα συστήματα. Η περιορισμένη υιοθέτηση και για τους δύο κανονισμούς μπορεί να συνδέεται με έλλειψη ευαισθητοποίησης και αναγνώρισης από την αγορά· με έλλειψη αναγνώρισης στη δημόσια πολιτική· και με το κόστος συμμόρφωσης και εξακρίβωσης της συμμόρφωσης.

¹⁰ COM(2011) 571 final

¹¹ Απόφαση αριθ. 1386/2013/ΕΕ

¹² COM(2015) 614 final

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

Για το οικολογικό σήμα της ΕΕ, επισημαίνονται τα εξής: έλλειψη προωθητικών δραστηριοτήτων σε όλα τα επίπεδα, από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη και (εθελοντική δράση) από τις εταιρείες· υψηλός αριθμός και αυστηρότητα των απαιτήσεων για τα κριτήρια· η πρόκληση της συμμόρφωσης με το άρθρο 6 παράγραφος 6, που απαγορεύει τη χρήση επικίνδυνων ουσιών. Επίσης, υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς την υιοθέτηση του σήματος για διαφορετικούς τύπους προϊόντων, με αρκετές ομάδες προϊόντων να χαρακτηρίζονται από καθόλου έως οριακή μόνο υιοθέτηση, γεγονός που απεικονίζει, αφενός, τα εμπόδια για συγκεκριμένες ομάδες προϊόντων και, αφετέρου, την έλλειψη στρατηγικής προσέγγισης με σκοπό την επιλογή ομάδων για τις οποίες πρέπει να αναπτυχθούν ή να αναθεωρηθούν κριτήρια.

Όσον αφορά το EMAS, τα πρόσθετα εμπόδια είναι: έλλειψη ενσωμάτωσης στη δημόσια πολιτική υπό μορφή κινήτρων και ελάφρυνσης από άλλες κανονιστικές απαιτήσεις («κανονιστική ελάφρυνση»)· έλλειψη προωθητικών δραστηριοτήτων, και πάλι σε όλα τα επίπεδα· η ύπαρξη ενός παγκοσμίως αναγνωρισμένου και λιγότερο απαιτητικού (όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων/επικύρωση) συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης (ISO 14001), που κατέχει ηγετική θέση στην αγορά.

Η αποτελεσματικότητα των δύο συστημάτων ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, με κάποια κράτη να σημειώνουν καθόλου έως πολύ χαμηλή υιοθέτηση, και άλλα —όπως η Γερμανία και η Ισπανία με 1 882 και 1 289 καταχωρισμένους στο EMAS χώρους δραστηριοτήτων αντίστοιχα, και η Γαλλία με 555 και η Ιταλία με 359 καταχωρισμένες άδειες οικολογικού σήματος της ΕΕ— να επιτυγχάνουν καλύτερα αποτελέσματα. Αυτές οι διαφορές μπορούν να αποδοθούν κυρίως στο επίπεδο των πόρων που επενδύουν τα κράτη μέλη, καθώς και στην ανάληψη ή μη πρωτοβουλιών για την ενσωμάτωση των μέσων σε ένα ευρύτερο σύνολο περιβαλλοντικών πολιτικών. Για παράδειγμα, η σύνδεση του EMAS με τους κανόνες σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις θα μπορούσε να αποτελέσει κίνητρο για την υιοθέτηση του EMAS και την επίτευξη «κανονιστικής ελάφρυνσης»¹⁴. ομοίως, θα μπορούσαν να δοθούν κίνητρα για την υιοθέτηση του οικολογικού σήματος της ΕΕ μέσω της συσχέτισής του με πράσινες δημόσιες συμβάσεις.

Με βάση τα τρέχοντα περιορισμένα στοιχεία για το κόστος και το όφελος, δεν είναι δυνατόν να απαντηθεί το ερώτημα της **αποδοτικότητας**. Υπάρχουν στοιχεία που συνδέουν τις πραγματοποιούμενες επενδύσεις (κόστος) και τα αποτελέσματα που παράγονται και, σύμφωνα με γενικές εκτιμήσεις, το κόστος λειτουργίας του συστήματος είναι σχετικά χαμηλό.

- Με βάση μια κατά προσέγγιση εκτίμηση, το μέσο ετήσιο κόστος διαχείρισης για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (δηλ. το κόστος χωρίς τις δαπάνες προσωπικού) ανέρχεται σε 500 000 EUR για το EMAS και 1 100 000 EUR για το οικολογικό σήμα της ΕΕ. Αυτά τα ποσά καλύπτουν ένα σύστημα 33 ομάδων προϊόντων, 2 000 αδειών και 44 000 προϊόντων για το οικολογικό σήμα της ΕΕ, και 4 000 οργανισμών και 7 500 χώρων για το EMAS.

¹⁴ Ως κανονιστική ελάφρυνση νοείται ο μετριασμός της κανονιστικής ή διοικητικής επιβάρυνσης (για παράδειγμα, συχνότητα περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων, ταχείες διαδικασίες, μικρότερες επιβαρύνσεις ή χαμηλότερα τέλη κ.λπ.) που προκύπτει από τη συμμόρφωση με το EMAS.

- Οι σημαντικές διαφορές στις προσπάθειες εφαρμογής σε επίπεδο κρατών μελών απεικονίζουν τις διαφορετικές αξιολογήσεις της σχέσης κόστους/οφέλους. Λαμβανομένου υπόψη του εθελοντικού χαρακτήρα τους, τα συστήματα δεν μπορεί να θεωρούνται ότι επιβάλλουν δυσανάλογες επιβαρύνσεις στα κράτη μέλη ή στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που επενδύουν σε αυτά μόνο στον βαθμό που τα θεωρούν επωφελή. Από την άλλη πλευρά, οι χαμηλές επενδύσεις οδηγούν επίσης σε περιορισμένη υιοθέτηση και περιορισμένο αντίκτυπο.
- Για ορισμένους καταχωρισμένους στο EMAS οργανισμούς —ιδίως όσους δραστηριοποιούνται στην παραγωγή ενέργειας— τα μέτρα ενεργειακής απόδοσης μπορεί να αποφέρουν σημαντική εξοικονόμηση πόρων (σύμφωνα με τη μελέτη αξιολόγησης, αυτή η εξοικονόμηση ανέρχεται σε περίπου 1,3 δισ. EUR για όλους τους καταχωρισμένους στο EMAS οργανισμούς σε διάστημα δύο ετών).

Ωστόσο, η αποδοτικότητα είναι μειωμένη:

- Όταν το κόστος συμμόρφωσης και εξακρίβωσης της συμμόρφωσης για τις μεμονωμένες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς υπερβαίνει τα οφέλη και, επομένως, μειώνει την αξία για τους παραγωγούς και τους οργανισμούς και αποθαρρύνει τη συμμετοχή τους στα συστήματα. Ο αντίκτυπος αυτής της κατάστασης είναι ισχυρότερος στις μικρές επιχειρήσεις. Η χαμηλή υιοθέτηση του EMAS έναντι του ISO 14001 υποδεικνύει επίσης ότι η εμπειρία κόστους/οφέλους των οργανισμών από τα δύο συστήματα είναι διαφορετική.
- Όπου υπάρχει χαμηλή ή καθόλου υιοθέτηση συγκεκριμένων ομάδων προϊόντων. Όσον αφορά το οικολογικό σήμα της ΕΕ, ορισμένες ομάδες προϊόντων χαρακτηρίζονται από καθόλου έως ελάχιστη υιοθέτηση, γεγονός που υποδεικνύει ότι η αγορά είναι ανώριμη και/ή ότι η διοικητική επιβάρυνση ή το κόστος εξακρίβωσης της συμμόρφωσης με ορισμένα κριτήρια μπορεί να κυμαίνεται σε πολύ υψηλά επίπεδα και να λειτουργεί ως τροχοπέδη στη συμμετοχή.

Αμφότερα τα συστήματα θεωρούνται ότι εμφανίζουν **ευρεία συνοχή** και συμπληρωματικότητα με άλλες σχετικές πολιτικές της ΕΕ που συνδέονται με τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή της ΕΕ. Ωστόσο, η αξιολόγηση αναδεικνύει ζητήματα που αφορούν την ανάγκη για:

- Περαιτέρω διερεύνηση των συνεργειών με τις πολιτικές της ΕΕ που θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν καλύτερα τις ευκαιρίες που παρέχει το οικολογικό σήμα της ΕΕ και/ή το EMAS, συμπεριλαμβανομένων, αλλά όχι αποκλειστικά, του σχεδίου δράσης για την κυκλική οικονομία, της οδηγίας για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις και της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές.

Όσον αφορά τη συνοχή ανάμεσα στα δύο συστήματα, η αξιολόγηση δείχνει ότι αλληλοσυμπληρώνονται και, παράλληλα, επικεντρώνονται σε διαφορετικούς στόχους. Μικρός βαθμός επικάλυψης, ωστόσο, διαπιστώνεται στην περίπτωση που τόσο το EMAS όσο και το οικολογικό σήμα της ΕΕ καλύπτουν συγκεκριμένους κλάδους υπηρεσιών, όπως ο τουρισμός και η κατασκήνωση. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να δίνεται προσοχή ώστε να μην δημιουργείται σύγχυση στους καταναλωτές που μπορεί να επιλέγουν με βάση τα δύο συστήματα.

Η προστιθέμενη αξία για την ΕΕ που επιτυγχάνεται από τα συστήματα είναι άνιση. Οι κανονισμοί **προσέδωσαν προστιθέμενη αξία για την ΕΕ μέχρι του σημείου που περιορίζεται από τον εθελοντικό χαρακτήρα των συστημάτων.** Η προστιθέμενη αξία επιτυγχάνεται με την παροχή πλαισίου εναρμονισμένων κανόνων και διαδικασιών σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά, το οποίο προσδίδει αξιοπιστία και διαφάνεια στους περιβαλλοντικούς ισχυρισμούς και μπορεί να υποστηρίξει το ενδοενοσιακό εμπόριο. Το πλαίσιο παρέχει πληροφορίες σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις προϊόντων και οργανισμών και δίνει τη δυνατότητα ενσωμάτωσης σε άλλες πολιτικές της ΕΕ και απλούστευσης των διαδικασιών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το πλαίσιο υποστηρίζει τους παραγωγούς και τους οργανισμούς που προτίθενται να προχωρήσουν ένα βήμα πιο πέρα από τα υποχρεωτικά μέτρα· συμπεριλαμβανομένων, ιδίως, των ΜΜΕ που δεν θα είχαν την εσωτερική ικανότητα να δημιουργήσουν δικά τους συστήματα.

Μια πλήρης ποσοτική αξιολόγηση κόστους/οφέλους δεν ήταν δυνατή. Ωστόσο, τα μέσα λειτουργούν σε ένα πλαίσιο γενικής δημόσιας στήριξης για τη βιώσιμη παραγωγή και κατανάλωση: το 77 % του πληθυσμού της ΕΕ που συμμετείχε σε έρευνα του Ευρωβαρόμετρου δήλωσε διατεθειμένο να πληρώνει περισσότερο για φιλικά προς το περιβάλλον προϊόντα, εφόσον θεωρεί ότι οι ισχυρισμοί είναι αξιόπιστοι. Οι απαντήσεις στις δημόσιες διαβουλεύσεις που αφορούσαν ειδικά αυτά τα μέσα προέρχονταν κυρίως από όσους συμμετείχαν ήδη ενεργά στα μέσα. Ωστόσο, γενικά, τα μέσα αντιμετωπίστηκαν με θετικό τρόπο. Για παράδειγμα, οι ενδιαφερόμενοι που χρησιμοποιούν το οικολογικό σήμα της ΕΕ δήλωσαν σε ποσοστό 79 % ότι το οικολογικό σήμα είναι ένα χρήσιμο εργαλείο που συμβάλλει στη μεγαλύτερη υιοθέτηση και στην ελεύθερη κυκλοφορία των πράσινων προϊόντων σε ολόκληρη την Ευρώπη, ενώ σε ποσοστό 95 % δήλωσαν την πρόθεσή τους να το διατηρήσουν με ή χωρίς αλλαγές. Παράλληλα, σε ποσοστό άνω του 70 %, οι ερωτηθέντες οργανισμοί που συμμετέχουν στο EMAS θεωρούν ότι έχουν σημειώσει βελτίωση ή σημαντική βελτίωση στις επιδόσεις τους όσον αφορά την ενεργειακή απόδοση, τη χρήση υλικών, την κατανάλωση νερού και την παραγωγή αποβλήτων.

Η υιοθέτηση του EMAS είναι σημαντικά χαμηλότερη έναντι του ISO 14001. Ωστόσο, η αξιολόγηση καταδεικνύει ότι οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στο EMAS σημειώνουν εξίσου καλές ή καλύτερες περιβαλλοντικές επιδόσεις από τους οργανισμούς που συμμετέχουν στο ISO 14001· ότι οι συγκεκριμένες απαιτήσεις του EMAS για τη διαφάνεια στις εκθέσεις και τον έλεγχο από τις δημόσιες αρχές (που δεν απαιτείται από το ISO 14001) προσδίδουν μεγαλύτερη αξιοπιστία και καλύτερες δυνατότητες ενσωμάτωσης στην περιβαλλοντική πολιτική. Τα στοιχεία που αντλούνται από την πείρα ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ, τα οποία δραστηριοποιήθηκαν ενεργά σε αυτό το πεδίο, επιβεβαιώνουν αυτήν τη δυναμική.

Ωστόσο, **επειδή τα συστήματα δεν έχουν επιτύχει πολύ σημαντική υιοθέτηση σε ολόκληρη την Ευρώπη, είναι δύσκολο να καταδειχθεί πλήρης προστιθέμενη αξία για την ΕΕ,** πέραν των περιβαλλοντικών βελτιώσεων για τα προϊόντα, τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς που συμμετέχουν σε αυτά. Ειδικότερα, ο αντίκτυπος του EMAS έχει πληγεί από τον ανταγωνισμό με το ISO 14001, το οποίο παρέχει μια παγκοσμίως αναγνωρισμένη εναλλακτική στο EMAS. Ωστόσο, η αλληλεπίδραση ανάμεσα στα δύο συστήματα αποδείχθηκε εποικοδομητική. Το EMAS υπήρξε πηγή έμπνευσης για νέες και βελτιωμένες εξελίξεις στο πλαίσιο του παγκόσμιου προτύπου ISO 14001 που το έφεραν πιο κοντά στο EMAS, μολονότι εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές διαφορές. Το EMAS, σε αντίθεση με το ISO 14001, παρέχει μια πλατφόρμα συμμόρφωσης και υποβολής εκθέσεων που καθιστά τις περιβαλλοντικές επιδόσεις του οργανισμού διαφανείς στο κοινό και τις αρχές.

Αυτή η πλατφόρμα μπορεί επίσης να συμβάλει στην αναγνώριση, από τις αρχές, των προϊόντων και των οργανισμών με τις καλύτερες επιδόσεις, καθώς και στην ανάπτυξη μέτρων στήριξης, και να πυροδοτήσει τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης. Αυτή η δυνατότητα ερμηνεύεται από το γεγονός ότι οι αρχές και άλλα τρίτα μέρη, σε αντίθεση με το ISO, έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες για τις περιβαλλοντικές επιδόσεις και τη νομική συμμόρφωση και πρέπει να δίνουν τη σχετική έγκρισή τους, με αποτέλεσμα να υπάρχει επαρκής εξασφάλιση για την επίτευξη ελάφρυνσης από άλλες κανονιστικές επιβαρύνσεις.

3. Συμπεράσματα

Το οικολογικό σήμα της ΕΕ και το EMAS είναι μέρος μιας ευρύτερης δέσμης μέσων πολιτικής για προϊόντα που συμβάλλουν στην κυκλική οικονομία. Ο έλεγχος καταλληλότητας (μελέτη αξιολόγησης και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη) επιβεβαιώνει τον χρήσιμο –αν και περιορισμένο– ρόλο των συστημάτων ως εθελοντικών μέσων για τις επιχειρήσεις που διευκολύνουν τη μετάβαση σε μια κυκλική οικονομία και παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις προϊόντων και οργανισμών στους καταναλωτές και στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων.

Τα αποτελέσματα του ελέγχου καταλληλότητας δείχνουν ότι η υιοθέτηση των συστημάτων θα μπορούσε να είναι καλύτερη και πιο αποδοτική. Προσδιορίζει σαφείς περιορισμούς των δύο μέσων, δεδομένου του εθελοντικού χαρακτήρα τους και του περιορισμένου επιπέδου υιοθέτησης για ορισμένες ομάδες προϊόντων, καθώς και της χαμηλής ευαισθητοποίησης για τα δύο συστήματα. Υπάρχει ανάγκη για μια πιο εστιασμένη προσέγγιση για τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων στην πράξη.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα βελτιώσει τις επιδόσεις του συστήματος του **κανονισμού για το οικολογικό σήμα της ΕΕ** και θα το κάνει πιο εστιασμένο, προκειμένου να διασφαλιστεί μεγαλύτερος σωρευτικός αντίκτυπος, λαμβάνοντας τα ακόλουθα μέτρα:

- Ανάπτυξη μιας πιο στρατηγικής προσέγγισης για το οικολογικό σήμα της ΕΕ, η οποία θα περιλαμβάνει:
 - Τον ορισμό ομάδων προϊόντων, καθώς και απλουστευμένων κριτηρίων για την επιλογή προϊόντων και για τη διακοπή, αναθεώρηση και παράταση των ισχυόντων κριτηρίων για κάθε ομάδα προϊόντων, σε συνάρτηση με το ποσοστό υιοθέτησης για τα υπάρχοντα κριτήρια. Μια πιο στοχευμένη προσέγγιση περιλαμβάνει επίσης την ομαδοποίηση στενά συνδεδεμένων ομάδων προϊόντων, κατά περίπτωση (π.χ. διάφορα σχετικά με το χαρτί προϊόντα με υψηλό δυναμικό, όπως το δημοσιογραφικό χαρτί και το χαρτί υγείας-καθαριότητας).
 - Τη διακοπή των ακόλουθων ομάδων προϊόντων: αποχωρητήρια και ουρητήρια με καταιονισμό νερού, βρύσες κουζίνας και μπάνιου και

εξοπλισμός απεικόνισης, καθώς αυτές οι ομάδες προϊόντων έχουν πολύ περιορισμένη υιοθέτηση.

- Καθορισμό συγκεκριμένων επιχειρησιακών στόχων, σκοπών και επαρκών δραστηριοτήτων παρακολούθησης.
 - Μια επικοινωνιακή στρατηγική, με στόχο τόσο τους παραγωγούς όσο και τους καταναλωτές, η οποία θα προσδιορίζει τα κοινά στα οποία απευθύνεται και την κατανομή αρμοδιοτήτων για προωθητικές δραστηριότητες από κοινού με τα κράτη μέλη, τους συμμετέχοντες στον κλάδο και τους σχετικούς πολλαπλασιαστές, σύμφωνα με τις δέκα προτεραιότητες, ιδίως την ατζέντα για την απασχόληση και την ανάπτυξη.
-
- Εξέταση των επιλογών για τη μείωση του διοικητικού κόστους και του κόστους εξακρίβωσης της συμμόρφωσης, απλούστευση της διαδικασίας διαβούλευσης και ανάπτυξη πρακτικού τρόπου δράσης για την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 6 και του άρθρου 6 παράγραφος 7.
 - Επιλογές και βέλτιστες πρακτικές για την ενίσχυση του ρόλου του οικολογικού σήματος της ΕΕ στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και ως δείκτη αναφοράς για την περιβαλλοντική αριστεία.
 - Διενέργεια ορισμένων προπαρασκευαστικών μελετών σε ομάδες προϊόντων από κοινού για τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, τον οικολογικό σχεδιασμό, την ενεργειακή επισήμανση και τα εργαλεία του οικολογικού σήματος. Αυτό θα επιτρέψει την εξοικονόμηση δαπανών και θα αποτρέψει την ασυνέπεια μεταξύ μελετών που εκπονούνται για λογαριασμό διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων για διαφορετικά εργαλεία.
 - Βελτίωση της συνοχής και ενοποίησης μεταξύ του οικολογικού σήματος της ΕΕ και των υφιστάμενων εθνικών/περιφερειακών σημάτων

Όσον αφορά τον **κανονισμό EMAS** και τα μεικτά αποτελέσματα του ελέγχου καταλληλότητας, η δέσμευση και η υποστήριξη των κρατών μελών για το σύστημα θα αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη συνέχιση του συστήματος. Ως εκ τούτου, το 2017, η Επιτροπή θα επιδιώξει την επιβεβαίωση της δέσμευσης των κρατών μελών ως προς τα εξής:

- 1) τη συνέχιση του συστήματος και
- 2) την εφαρμογή των μέτρων που υποστηρίζουν την καλύτερη υιοθέτηση.

Ανάλογα με την υποστήριξη των κρατών μελών, η Επιτροπή θα αναπτύξει δράσεις προκειμένου να αυξηθεί περαιτέρω η προστιθέμενη αξία του συστήματος:

- Ανάπτυξη, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, πρόσθετων ευκαιριών για τη χρήση του EMAS ως εργαλείου για τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης και για την κανονιστική ελάφρυνση. Το δυναμικό για τη χρησιμοποίηση του εργαλείου για τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, με την παροχή μεγαλύτερης κανονιστικής ελάφρυνσης παραμένει μεγάλο και έχει αξιοποιηθεί με άνισο τρόπο στα κράτη μέλη.

- Χρήση της επικύρωσης της συμμόρφωσης και της διαφάνειας για τις περιβαλλοντικές επιδόσεις που απαιτούνται από το EMAS, προκειμένου να διευκολύνεται η εφαρμογή των περιβαλλοντικών πολιτικών στο πεδίο της ενέργειας, των εκπομπών στην ατμόσφαιρα, της βιοποικιλότητας και της διαχείρισης του νερού ή των αποβλήτων.
- Εξέταση του τρόπου με τον οποίο η εφαρμογή του EMAS μπορεί να ενσωματωθεί καλύτερα στην εφαρμογή του πράσινου σχεδίου δράσης για τις ΜΜΕ¹⁵.
- Χάραξη ξεκάθαρης επικοινωνιακής στρατηγικής, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού του σχετικού κοινού στο οποίο απευθύνεται και της κατανομής αρμοδιοτήτων για προωθητικές δραστηριότητες από κοινού με τα κράτη μέλη, τους συμμετέχοντες στον κλάδο και τους σχετικούς πολλαπλασιαστές, σύμφωνα με τις δέκα προτεραιότητες, ιδίως την ατζέντα για την απασχόληση και την ανάπτυξη.
- Προώθηση των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων με έμφαση στους πρωτοπόρους και στα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, με το EMAS ως «υψηλής ποιότητας» σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης.
- Λήψη υπόψη της εξέλιξης του προτύπου ISO 14001 το 2015 και της αλληλεπίδρασης μεταξύ του αναθεωρημένου προτύπου και του EMAS.
- Αναπαραγωγή των μέτρων που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη τα οποία έχουν επιτύχει σημαντικό αριθμό καταχωρίσεων στο EMAS και έχουν αναγνωριστεί ως βέλτιστες πρακτικές.
- Εξασφάλιση αποτελεσματικών διαύλων υποβολής εκθέσεων από οργανισμούς στις αρχές, ούτως ώστε οι εξακριβωμένες περιβαλλοντικές επιδόσεις και η νομική συμμόρφωση του EMAS να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη διευκόλυνση της εφαρμογής άλλων περιβαλλοντικών πολιτικών.

¹⁵ [COM\(2014\) 440](#)