



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.11.2004
KOM(2004) 745 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**OM INCITAMENTER TIL EMAS-REGISTREREDE
ORGANISATIONER**

{SEC(2004)1375}

INDHOLD

1.	Indledning	3
1.1.	1EMAS-udfordringer	3
2.	Typer eksterne incitamentter	4
2.1.	Lovgivningsmæssig fleksibilitet	4
2.2.	Fremmende incitamentter	6
2.2.1.	Offentlige indkøb	6
2.2.2.	Støttemidler	7
2.2.3.	Teknisk støtte og støtte til informationsformidling.....	7
3.	Konklusion	8

1. INDLEDNING

Fællesskabsordningen for miljøledelse og miljørevision (EMAS) er et frivilligt miljøledelsessystem, hvormed organisationer evaluerer, styrer og løbende forbedrer deres miljøresultater.

Hovedformålene med denne beretning er dels at informere Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes nuværende incitament for EMAS-registrerede organisationer og dels at øge de nationale myndigheders bevågenhed over for forskellig praksis i medlemsstaterne.

Beretningen er udformet med henblik på at styrke videngrundlaget for regeringens politiske og lovgivningsmæssige beslutninger, så incitament tilbydes på den mest egnede måde i hvert enkelt tilfælde. Derudover vil oplysningerne i denne beretning være Kommissionen til nytte i forbindelse med den kommende revision af EMAS-forordningen¹ (i det følgende benævnt "forordningen").

Denne beretning opfylder kravet i forordningens artikel 10, stk. 2, andet afsnit, og artikel 11, stk. 3, hvorved Kommissionen videregiver de oplysninger, den modtager fra medlemsstaterne, til Europa-Parlamentet og Rådet om de følgende spørgsmål:

- hvordan dobbeltarbejde kan undgås i forbindelse med EMAS-registrerede organisationers gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen, og
- hvordan organisationers deltagelse i EMAS fremmes.

Denne beretning indledes med en beskrivelse af rammerne for EMAS og de udfordringer, som venter. Derefter opregnes de incitament, som de nationale myndigheder tilbyder.

1.1. EMAS-udfordringer

Siden forordningen trådte i kraft i 1995, har den været rettet mod at øge miljøledelsessystemers kvalitetniveau. Dens enestående udformning, hvormed der tilstræbes gode resultater, gennemskuelighed og troværdighed, gør EMAS til et værdifuldt redskab med potentiale til at bidrage til miljøforbedringer ved at tilskynde alle typer organisationer til at præstere bedre miljøresultater.

EMAS omfatter et formelt miljøledelsessystem (EN ISO 14001). Der findes andre, mindre formelle miljøledelsessystemer² på markedet, og de giver organisationer med interesse for miljøledelse forskellige valgmuligheder. Det er værd at bemærke, at EMAS går videre end EN ISO 14001 og fastsætter de strengeste krav af alle systemer; det kan derfor kræve en større indsats fra organisationer, der søger at opfylde kravene. Dette kunne forklare den forskel, der konstateres i de indsamlede statistiske oplysninger om registreringer og certificeringer inden for EMAS og EN ISO 14001.

¹ Forordning (EF) nr. 761/2001 af 19. marts 2001.

² BEST-Projekt

http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/events/sme_conference/presentations/best_report.pdf

Organisationer kan opnå mange fordele ved at gennemføre EMAS. Eksempelvis giver bæredygtig udnyttelse af ressourcer økonomiske fordele, et bedre omdømme i offentligheden, mindre risiko for at overtræde miljølovgivningen, et bedre forhold til miljøtilsynsmyndigheder og andre interessenter og en passende risikostyring, hvilket kan føre til bedre vilkår hos finansieringsinstitutter og forsikringselskaber. Men trods alle disse fordele står ordningen nu over for flere udfordringer:

- Antallet af nye registreringer er faldet i løbet af de seneste to år
- Erhvervslivet er navnlig kritisk over for fraværet af eksterne incitament og misforholdet mellem omkostninger og fordele – især for SMV
- De fleste registrerede virksomheder er etableret inden for et fåtal af medlemsstater, hvilket tegner et billede med stor forskel i udbredelsen af EMAS i EU
- I maj 2004 fik ordningen fuld anvendelse i de nye medlemsstater, og dermed øges potentialet for nyregistreringer.

2. TYPER EKSTERNE INCITAMENTER

Arten af eksterne incitament, som de nationale myndigheder tilbyder, kan variere afhængig af de efterstræbte mål. Der er påvist to hovedgrupper: lovgivningsmæssige incitament og incitament med sigte på at fremme ordningens udbredelse gennem offentlige indkøb, finansieringsstøtte, teknisk støtte og informationsformidling.

2.1. Lovgivningsmæssig fleksibilitet

Problem

Forordningens artikel 10, stk. 2, indeholder retsgrundlaget for medlemsstaternes overvejelser om, hvordan der kan tages hensyn til EMAS-registrering ved gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen. Målet med denne bestemmelse er at undgå unødigt dobbeltarbejde hos organisationerne og tilsynsmyndighederne.

Regeringerne er forpligtet til at skabe en effektiv, fleksibel og gennemskuelig lovramme, som sikrer overholdelsen af miljølovgivningen. Den hidtidige praksis med *kommando og kontrol* har givet blandede resultater. Dette kunne forklare, hvorfor miljølovgivningen i mange tilfælde stadig ikke overholdes trods anvendelsen af denne praksis.

Problemet hænger også sammen med, hvordan tilsynsmyndighederne anvender deres ressourcer, som kan være begrænsede. Myndighederne er ofte tvunget til at optimere ressourceanvendelsen, f.eks. til overvågning af lokaliteter. Er ressourcerne begrænsede, kan dette hindre en effektiv kontrolovervågning og medføre utilsigtede brist i håndhævelsen.

I forordningen fastsættes strenge krav om overholdelse af miljølovgivningen, idet den pålægger uafhængige og eksterne miljøverifikatorer at sikre, at organisationen kan dokumentere, at den overholder lovgivningen. Til gengæld har nogle medlemsstater indrømmet lovgivningsmæssig fleksibilitet til EMAS-registrerede organisationer for at lette deres administrative byrde og lade dem strømline deres egne ressourcer.

Målsætninger

Graden af lovgivningsmæssig fleksibilitet varierer fra land til land. Derfor omfatter udtrykket *lovgivningsmæssig fleksibilitet* i denne beretning såvel *regellempelse*, der fortolkes som substitution af lovkrav uden at ændre selve miljølovgivningen, som *deregulering*, der indebærer ændringer af selve lovgivningen.

Hovedmålene med den lovgivningsmæssige fleksibilitet er:

- at forenkle og begrænse overlappende bestemmelser i lovrammen
- at fjerne proceduremæssige hindringer
- at mindske behovet for at forelægge tilsynsmyndigheden unødvendige og repetitive dokumenter
- at tilskynde aktørerne til at handle ansvarligt.

Generelle typer

Nogle medlemsstater har indført lovgivningsmæssig fleksibilitet på følgende områder:

- Fornødne oplysninger med henblik på at opnå tilladelser: forenkling af ansøgninger

Registrerede virksomheder kunne indrømmes fleksibilitet med hensyn til tilladelsesprocedurer. Mange af de oplysninger, der er nødvendige for at ansøge om tilladelser, indsamles allerede via EMAS-systemet. Miljøoplysningerne i systemet kan anses for at være pålidelige, ajourførte og brugsegne.

- Mindskede krav om rapportering og overvågning

Hvis en EMAS-virksomhed kan dokumentere, at den har overholdt reglerne eller haft udmærkede resultater i et tidsrum, vil tilsynsmyndigheden have behov for færre oplysninger for at kontrollere dens resultater. Dette kunne også gøre det berettiget at øge tidsintervallerne mellem, at disse oplysninger kræves.

- Konsoliderede krav til rapportering og overvågning

Gennemførelsen af EMAS giver tilsynsmyndigheden mulighed for at drage fordel af miljøoplysningerne i miljøerklæringen. Denne erklæring forsyner de kompetente myndigheder med data og oplysninger, som kan benyttes til senere rapporterings- og/eller overvågningsformål, og dermed kan dobbeltarbejde undgås.

- Færre inspektioner

De nationale ressourcer til håndhævelse er i nogle tilfælde begrænsede. Da gennemførelsen af EMAS letter overholdelsen af miljølovgivningen, kunne det foreslås, at registrerede virksomheder underkastes færre og/eller mere målrettede inspektioner.

2.2. Fremmende incitament

Indledning

I forordningens artikel 11 fastsættes kravene, der skal sikre, at organisationers deltagelse i EMAS fremmes med tilbud om støttemidler, offentlige indkøb, teknisk støtte og informationsformidling. Denne artikel rummer en særlig henvisning til fremme af EMAS blandt SMV.

Der kan tilbydes fremmende incitament på tre hovedområder:

- Offentlige indkøb
- Finansieringsstøtte
- Teknisk støtte og støtte til informationsformidling.

2.2.1. Offentlige indkøb

De offentlige indkøbere og andre organisationer, der er omfattet af direktiverne om offentlige indkøb, er en vigtig forbrugergruppe; offentlige indkøb beløber sig til ca. 1 000 mia. EUR eller omkring 16 % af EU's BNP. Udviklingen kunne gøres væsentligt mere bæredygtig ved at integrere miljøhensyn i økonomiske og sociale hensyn i forbindelse med offentlige indkøb. Hvis de offentlige indkøbere i deres udbud henviste til EMAS, hvor dette måtte være relevant, ville dette skabe større opmærksomhed om ordningen og ansøre kontrahenterne til at tilslutte sig denne.

Hensyntagen til miljøet, f.eks. ved at indføre miljøledelsessystemer i forbindelse med offentlige indkøb, bør kædes sammen med kontraktgenstanden og opfylde fællesskabsrettens almindelige principper, bl.a. reglerne om gennemsigtighed og ligebehandling³.

Forordningens artikel 11, stk. 2, rummer grundlaget for at sikre EMAS vid udbredelse i kraft af indkøbspraksis. Til dette formål må de offentlige myndigheder overveje, hvordan der, uden at det berører EF-lovgivningen, kan tages hensyn til EMAS-registrering, når der fastsættes kriterier for deres offentlige indkøbspolitikker.

³ "Buying Green" - A Handbook on environmental public procurement, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2004) 1050 af 18. august 2004.

I Kommissionens fortolkningsmeddelelse om Fællesskabets bestemmelser om offentlige kontrakter⁴ anskueliggøres, hvordan de offentlige myndigheder på nuværende tidspunkt kan tage hensyn til EMAS-registrering i forbindelse med udbudsprocessen. Heri anføres det, at der ikke kan specificeres krav om miljøledelsessystemer, f.eks. EMAS, som et udbudskriterium, men de kan betragtes som dokumentation for organisationens tekniske kapacitet på miljøområdet.

Dette stadfæstes med de ændrede direktiver om offentlige indkøb⁵, der er udformet med henblik på at forenkle, tydeliggøre og modernisere den eksisterende EU-lovgivning om offentlige indkøb. Med de nye direktiver om offentlige indkøb er der indført et nyt teknisk udvælgelseskriterium, der pålægger de bydende at vise, hvor dette er relevant og ønsket af de offentlige myndigheder, at de kan gøre brug af miljøledelsesforanstaltninger i forbindelse med udførelsen af kontrakter om arbejder eller tjenesteydelser. Eksempelvis indebærer en kontrakt om anlæg af en bro i et naturreservat et behov for løbende miljøledelse og specifikke beskyttelsesforanstaltninger under arbejdet. I sådanne tilfælde anføres det i direktiverne, at EMAS eller et andet ækvivalent miljøledelsessystem kan betragtes som belæg for, at kravet om miljøledelsesforanstaltninger er opfyldt.

2.2.2. *Støttemidler*

I forordningens artikel 11, stk. 1, understreges behovet for, at medlemsstaterne sikrer SMV'ers deltagelse i ordningen. Dette kunne gøres ved at lette adgangen til støttemidler og sikre rimelige registreringsgebyrer.

Generelle typer

For indeværende ydes der finansieringsstøtte på følgende hovedområder:

- Ydelser til nye EMAS-registreringer i form af et engangsbeløb eller en procentdel af de samlede omkostninger
- Skatte- og afgiftslettelser for indkøb med henblik på at forbedre miljøresultater udgør en form for indirekte finansieringsstøtte
- Særlige fonde til teknisk bistand, medarbejderuddannelse og ekstern konsulentbistand
- Reducerede registreringsgebyrer
- Gunstigere vilkår for EMAS-registrerede virksomheder hos banker og forsikringselskaber.

2.2.3. *Teknisk støtte og støtte til informationsformidling*

I forordningens artikel 11, stk. 1, opfordres medlemsstaterne ikke alene til at fremme deltagelsen i EMAS, men desuden understreges behovet for at sikre større SMV-deltagelse med teknisk bistand og ved at lette deres adgang til oplysninger.

⁴ KOM(2001) 274 endelig af 4.7.2001.

⁵ Direktiv 2004/17/EF og direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004.

Generelle typer

Der tilbydes støtte i kraft af **teknisk bistand** på følgende hovedområder:

- Uddannelsesprogrammer i samarbejde med relevante sammenslutninger, f.eks. industri- og handelskamre eller under det nationale EMAS-organs tilsyn
- Programmer til gradvis gennemførelse udformet særskilt til SMV. Disse systemer er udformet med henblik på at hjælpe SMV med at opnå fremragende miljøresultater på forskellige niveauer afhængig af deres særlige behov
- Synergier ved inddragelse af alle miljøledelsessystemets aktører, f.eks. arbejdsgrupper, partnerskaber, kollegiale vurderinger og individuelt tilpasset coaching
- Myndighedernes investering på kort og lang sigt i at undervise og uddanne fagfolk med specialiserede programmer
- Vejledning og værktøjer til specifikke sektorer.

Hvad angår **oplysning**, findes der følgende hovedområder:

- Specifikke informationsprogrammer, der er særligt tilpasset erhvervsdrivende, mindre virksomheder samt håndværksvirksomheder, fagforeninger, offentlige myndigheder og offentligheden m.v.
- Informationskampagner rettet mod specifikke interessegrupper og offentligheden via tv-kampagner, artikler i fagblade og lokalaviser, reklamekampagner eller ethvert andet opmærksomhedsfremmende tiltag
- Konferencer og workshops med henblik på at fremme aktiv deltagelse og udveksling af erfaringer og bedste praksis.

3. KONKLUSION

Med eksterne incitamenter kan nationale myndigheder gøre meget for at sikre, at EMAS bliver en succes. De kan tiltrække organisationer og tilskynde til nye EMAS-registreringer med målrettede politikker og programmer.

Denne beretning viser, at praktisk talt alle medlemsstater anvender foranstaltninger, som tilbyder eksterne incitamenter for EMAS-registrerede organisationer i en eller anden form. Den kendsgerning, at erhvervslivet ofte er kritisk over for manglen på eksterne incitamenter, tyder på, at der er plads til forbedringer. Men uanset hvilken kombination af incitamenter et land beslutter at indføre, må de udformes på en sådan måde, at de opfylder de berørte organisationers forhåbninger og de nationale tilsynsmyndigheders behov.

Hvem gør hvad? - En kvantitativ vurdering

I Bilag II findes en oversigt over hver medlemsstats incitamenter.

Ud over denne kvantitative vurdering bør der også foretages en kvalitativ vurdering af de eksisterende incitamenter. Dertil kræves en detaljeret undersøgelse, som er bestilt i forbindelse med den igangværende revision af forordningen. Undersøgelsen forventes at vise, hvilke incitamenter der er de mest fordelagtige og nyttige for aktørerne.

De nationale myndigheder må fastsætte prioriteter. Ved opstillingen af eksterne incitamenter har nogle medlemsstater indrømmet EMAS større anerkendelse og fremme end andre formelle (f.eks. EN ISO 14001) og mindre formelle miljøledelsessystemer, medens andre lande valgte en anden strategi og støttede andre systemer end EMAS. Det bemærkes, at incitamentene generelt set er udformet med private organisationer for øje. Da EMAS også er tilgængelig for offentlige organisationer, er det relevant for medlemsstaterne også at tilvejebringe incitamenter for denne sektor, især til lokale myndigheder.

Landene kan lære af hinanden og om nødvendigt øge indsatsen for at tilbyde EMAS-organisationer mærkbare incitamenter. Medlemsstaterne har opstillet politikker for incitamenter sammen med langsigtede programmer for incitamenter for at fremme bedste praksis. Der må holdes samråd med de vigtigste interessegrupper, f.eks. lederne af de organisationer, for at lette opstillingen af fremtidige foranstaltninger under hensyntagen til deres behov og forventninger.

Nye medlemsstater

De nye medlemsstaters incitamenter er med få undtagelser ubetydelige eller endog ikke-eksisterende. Disse lande har måttet gennemføre EU's omfattende miljølovgivning, og selv om den administrative kompetenceopbygning og gennemførelsen af lovgivningen er praktisk talt fuldendt, er det nu op til både nationale myndigheder og private aktører at sikre en vellykket opfølgning af de nye retlige forpligtelser.

På den baggrund kan myndighederne anse EMAS for et tilstrækkeligt ledelsesværktøj til at behandle disse retlige spørgsmål og derfor tilskynde både offentlige og private organisationer til at deltage. Dette kunne gøres på en gennemslagskraftig måde ved at skabe reelle incitamenter til EMAS-gennemførelse og –registrering.

Kommissionen vil fortsat tilbyde den nødvendige tekniske bistand og støtte til informationsformidling med henblik på gennemførelsen af EMAS i private og offentlige organisationer.

Vende trusler til muligheder

I denne beretning påpeges en række trusler mod ordningen, som ikke må lades upåagtet.

Kommissionen har iværksat en revision af EMAS, der bl.a. vil omfatte en gennemgang af lovkravene vedrørende incitamenter for at styrke deres anvendelsesområde og effektivitet. Revisionsprocessen bør sikre, at alle interessegrupper høres, og at det dermed garanteres, at både de nationale tilsynsmyndigheder og aktørerne kan give deres synspunkter til kende.

Revisionen af EMAS udgør et vendepunkt for ordningen og en lejlighed til at lade incitamentet spille en afgørende rolle. Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder må finde frem til de mest egnede politiske valg med henblik på at fremme effektiv ledelse og rationel udnyttelse af miljøet.