

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)»

COM(2008) 402 final — 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

El 11 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 166 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que la revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) es una ocasión magnífica para dar un nuevo impulso al sistema comunitario voluntario, que puede contribuir a consolidar de manera definitiva su calidad de norma de excelencia e instrumento de comunicación y comercialización de las organizaciones, las producciones y los ciclos de vida de los productos, plenamente integrado con otros instrumentos de política medioambiental.

1.2 El Comité estima que la nueva normativa propuesta sigue siendo demasiado compleja y que es necesario hacer gala de una mayor creatividad para establecer las condiciones necesarias a fin de que el mercado pueda reconocer el valor añadido ecológico de excelencia y percibir una relación coste/beneficio proporcionada al objetivo, en particular por lo que respecta a las organizaciones y empresas de menor tamaño, así como la plena validez internacional del sistema, reduciendo los procedimientos y los costes técnicos y administrativos, todavía demasiado elevados.

1.3 A juicio del Comité, se podría alcanzar un progreso importante si se toma conciencia, en el nivel comunitario, de las obligaciones y los costes derivados de la aplicación de las distintas normativas sobre protección del medio ambiente para el usuario individual, y de cuáles son las ventajas e incentivos fiscales que podrían derivarse de la adopción del sistema EMAS.

1.3.1 También es muy importante que se desarrolle una cultura positiva sobre este tema, por parte de las autoridades públicas que tienen atribuciones de decisión y control.

1.4 El Comité considera fundamental impulsar a las organizaciones, sobre todo a las de pequeño tamaño, a que participen en el sistema EMAS, facilitándoles el acceso a la información, a las posibilidades de financiación y a las instituciones públicas, no sólo a través del establecimiento y fomento de medidas de asistencia técnica, sino también mediante la simplificación de los procedimientos y mecanismos y la reducción de los gastos y los costes técnicos de evaluación, registro y gestión.

1.5 A juicio del Comité, el sistema EMAS debe convertirse en una verdadera «norma de excelencia» y una garantía de calidad medioambiental, también con una valoración más importante de los productos, teniendo debidamente en cuenta los vínculos con la reglamentación de la etiqueta ecológica comunitaria.

1.6 El Comité apoya resueltamente que la organización o la empresa asuman de manera explícita una responsabilidad individual, en lo que se refiere a la participación voluntaria en el sistema EMAS, el compromiso de someterse a las obligaciones y los controles con plena participación por parte del personal o la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que pudieran derivarse del mismo y, por consiguiente, se opone a toda forma de responsabilidad colectiva de un sujeto, en nombre y por cuenta de otros; se trata sobre todo de fomentar los clusters y las redes, en particular las transfronterizas, de promoción e impulso del EMAS.

1.7 Para promocionar el sistema EMAS, el Comité destaca la importancia de que las partes interesadas del nivel comunitario, nacional y regional participen de manera continua y sistemática, como condición fundamental para la realización de cualquier objetivo ambiental del EMAS, con metas definidas de modo proactivo y sin medidas represivas.

1.8 El Comité aboga por la definición, por parte de la Comisión, de una serie de indicadores clave relacionados con los factores siguientes:

- la eficiencia y el ahorro energéticos,
- la utilización y la conservación de los suelos,
- el agua y el aire,
- las emisiones,
- la gestión de residuos,
- la protección de la biodiversidad,

lo que podría lograrse con la puesta en marcha de un sistema reforzado, pero de fácil utilización para el usuario y con una buena relación coste-beneficio, de rendición de cuentas en materia medioambiental.

1.8.1 El Comité considera que, en la definición de los criterios de simplificación burocrática administrativa que se aplican a las organizaciones, habría podido imponerse a los Estados miembros la obligación de exonerar a los centros registrados EMAS de otras prescripciones medioambientales, además de la presentación de la Declaración EMAS, que sobreviven a veces como trámites inútiles o por la inercia de la burocracia.

1.8.2 Dado que los procedimientos previstos para la certificación EMAS prevén un uso más respetuoso del medio ambiente en todos sus aspectos, deberían suprimirse los gastos de registro para dicha certificación, sobre todo para las organizaciones que operan en las zonas donde la huella ecológica ⁽¹⁾ del sistema productivo y manufacturero es considerable, y donde por tanto es mayor la explotación del medio ambiente.

1.9 El Comité considera importante también que el sistema EMAS se beneficie de una mejor promoción y un mayor apoyo en el nivel comunitario mediante la intervención del programa marco CIP (Programa marco para la innovación y la competitividad) ⁽²⁾, la utilización de los fondos del BEI y de los Fondos Estructurales, así como en el nivel nacional, en términos de contratación pública, facilidades fiscales, contenidos de los derechos de registro y renovación y desgravación de los beneficios reinvertidos.

1.10 El Comité pide una mayor coherencia entre la legislación propuesta y el conjunto de normas e instrumentos de política medioambiental con los que debe coexistir y coordinarse, a fin de evitar las superposiciones y duplicaciones.

1.11 El Comité está firmemente convencido de que la certificación EMAS, difundida y apoyada con una imagen y contenidos de excelencia, puede contribuir, en particular, a:

- mejorar la cultura de los trabajadores, los empresarios y los ciudadanos sobre los problemas de medio ambiente,
- influir en una producción sostenible,
- favorecer un comercio sostenible,
- fomentar un consumo sostenible.

1.12 A este respecto, el Comité considera importante que se valore el papel de la empresa registrada en EMAS para promocionar el sistema y su adopción en la cadena de clientes y proveedores en el mercado único europeo, de manera que se genere un círculo virtuoso de cultura y práctica de desarrollo sostenible.

1.13 El Comité subraya la importancia del proceso de certificación EMAS que se va a poner en marcha en su propia sede, e insta a las otras instituciones europeas a hacer lo mismo, dando buen ejemplo.

2. Introducción

2.1 El desarrollo de los instrumentos voluntarios debe considerarse un elemento importante de la política comunitaria del medio ambiente, sobre todo cuando la propia Comisión reconoce que «los instrumentos voluntarios [...] tienen un gran potencial pero aún no se han desarrollado plenamente» ⁽³⁾.

2.2 Los instrumentos voluntarios en el ámbito del medio ambiente pueden presentar ventajas importantes, siempre y cuando:

- permitan realizar los valores propios de la «responsabilidad social de las empresas»,
- reconozcan implícitamente las diferencias que existen entre las empresas y las organizaciones,
- ofrezcan una mayor flexibilidad a las empresas y organizaciones para alcanzar sus objetivos,
- disminuyan el importe global de los costes que implica el cumplimiento de la legislación,

⁽¹⁾ Es decir, donde el VALOR (valor añadido bruto) de la industria supera en 10 puntos porcentuales la medida nacional o comunitaria. Por ejemplo, en Italia, 16 de las más de 100 provincias de nivel NUTS III tienen un VAL de la industria superior al 35 %, mientras la media nacional y comunitaria es del 22 % (datos de Eurostat):

⁽²⁾ Sobre todo, en el eje 1: Programa para la iniciativa empresarial.

⁽³⁾ Véase COM(2007) 225 final (Revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente).

- simplifiquen los procedimientos y eliminen trámites administrativos, sin crear ni imponer la creación de nuevos y complejos instrumentos autorreferenciales de gestión y control,
- impulsen a las empresas y las organizaciones hacia la innovación tecnológica, con un impacto medioambiental positivo y una repercusión óptima en la competitividad;
- transmitan una imagen y un mensaje claros al mercado, a las autoridades públicas y a los ciudadanos,
- reduzcan o eliminen otros costes y obligaciones administrativos comunitarios y nacionales,
- tengan una validez positiva reconocida en los mercados internacionales.

2.3 Entre los instrumentos voluntarios elaborados, adoptados y perfeccionados por la Unión cabe destacar, además del sistema EMAS, la etiqueta ecológica de la UE ⁽⁴⁾, la declaración de producto medioambiental (*Environmental Product Declaration – EPD*) y la evaluación del ciclo de vida (*Life Cycle Assessment – LCA*), los contratos públicos «ecológicos» (*Green Public Procurement – GPP*) ⁽⁵⁾, el sistema de etiquetado *Energy Star* ⁽⁶⁾, los acuerdos voluntarios ⁽⁷⁾, el Programa 21 y la norma EN ISO 14001.

2.4 Las sinergias con otros instrumentos de política medioambiental han dado siempre buenos resultados, por ejemplo con el Sistema de Gestión Medioambiental definido por la norma ISO 14001 ⁽⁸⁾, que ha alcanzado 35 000 certificaciones, y que se basa fundamentalmente en el compromiso de la dirección de una empresa de ajustarse a la legislación, la mejora continua y la prevención de la contaminación.

2.5 Por otro lado, en el marco del Plan de acción para la producción y el consumo sostenibles y para una política industrial sostenible ⁽⁹⁾, sobre el que el Comité está elaborando en la actualidad un dictamen, el sistema EMAS se presenta como un instrumento que puede tener sinergias con:

- la etiqueta ecológica comunitaria,

⁽⁴⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 880/92 del Consejo y Reglamento (CE) n° 1980/2000.

⁽⁵⁾ Véase la Comunicación de la Comisión - Contratación pública para un medio ambiente mejor COM (2008) 400 final; Directiva 2004/18/CE y Directiva 2004/15/CE.

⁽⁶⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 106/2008, de 15.1.2008, sobre equipos ofimáticos; mientras que «Energy Star» es una marca facultativa.

⁽⁷⁾ Véase COM(2002) 412 final; en la Comunicación se definen los requisitos mínimos que los acuerdos voluntarios deben cumplir para ser de «interés comunitario».

⁽⁸⁾ La versión 1996 de la norma fue revisada en 2004. La nueva versión EN ISO 14001 contiene mejoras y modificaciones importantes.

⁽⁹⁾ Véase el documento COM(2008) 397.

- la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC),

- la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión,

- la Directiva Seveso II,

- la Directiva 2005/32/CE, por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y las directivas sectoriales que aplican requisitos específicos de producto con el sistema de la declaración de producto medioambiental y de la evaluación del ciclo de vida ⁽¹⁰⁾.

2.6 Desde 1992 el Comité considera que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) desempeña un papel importante de estímulo y mejora de la protección del medio ambiente, y estima que el sistema preconizado mejora la protección del medio ambiente, sobre todo porque sus objetivos medioambientales deben alcanzarse por medios organizativos dentro de las empresas, con la mayor atención que ello impulsa, y mediante más información mejor difundida ⁽¹¹⁾, con la participación de todos los trabajadores.

2.7 El Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 19 de marzo de 2001, ha sustituido al Reglamento de 1993 y ha ampliado la posibilidad de certificación a todos los centros tras una revisión basada «en la evolución de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente, que valoriza los instrumentos voluntarios y la responsabilidad de los diferentes agentes en el ámbito de la promoción del desarrollo sostenible» ⁽¹²⁾. El Comité no ha dejado de señalar que valoraba positivamente esta revisión ⁽¹³⁾.

2.8 En particular, el Comité ha confirmado una vez más que entre los elementos fundamentales del sistema EMAS cabe citar los siguientes:

- su carácter voluntario,
- la división de la responsabilidad en materia de protección del medio ambiente,
- una gestión del medio ambiente continua y eficaz,

⁽¹⁰⁾ Sistema LCA = *Life Cycle Assessment* – Valoración del ciclo de vida de un producto; Sistema EPD, *Environmental Product Declaration*, declaración de producto medioambiental.

⁽¹¹⁾ DO C 332 de 16.12.1992, p. 44.

⁽¹²⁾ DO C 209 de 22.7.1999, p. 14.

⁽¹³⁾ Véase la nota 3.

- la producción de resultados creíbles y transparentes,
- su complementariedad con otros instrumentos de política medioambiental, en el marco de la promoción del desarrollo sostenible,
- la participación más amplia posible de todos los trabajadores de las empresas, de las organizaciones, de las administraciones públicas y de los ciudadanos.

2.9 Entre los objetivos complementarios que el sistema EMAS puede contribuir a alcanzar cabe destacar:

- la reducción de los costes, en particular de los suministros, en términos de ahorros de material, consumo de energía y agua,
- la disminución de los niveles de riesgo para los trabajadores, combinado con beneficios potenciales en términos de seguridad y confianza para los empresarios e inversores,
- los posibles efectos positivos sobre la competitividad, habida cuenta de su mejor aceptación por parte de los consumidores y del mercado, y del aumento de la demanda de productos certificados,
- la ampliación de los mercados de los contratos públicos, en particular, en términos de técnicas específicas de excelencia medioambiental,
- una mejor asociación y participación de los trabajadores en el desarrollo de la organización a medio y largo plazo,
- una mayor atención por parte del sistema de crédito, y canales privilegiados para acceder a la financiación, en particular, a través de cooperativas y sistemas de garantía.

2.10 Por consiguiente, el Comité considera positiva la iniciativa de la Comisión de emprender una revisión de la legislación actual por la que se regula la participación voluntaria en el sistema EMAS, a fin de permitir que se aproveche todo su potencial.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 El objetivo de la propuesta de revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) es, mediante la aprobación de un nuevo reglamento que deroga el

Reglamento (CE) 761/2001 y la Decisión 2001/681/CE, así como la Decisión 2006/193/CE, el siguiente:

- potenciar el impacto ambiental positivo del sistema voluntario mejorando el comportamiento de las organizaciones que participan en EMAS y aumentando su aceptación;
- reforzar la obligación para las organizaciones de cumplir todos los requisitos jurídicos aplicables en materia de medio ambiente y de presentar informes medioambientales basados en una serie de indicadores básicos de comportamiento;
- armonizar y definir las normas y los procedimientos de acreditación y verificación;
- ampliar el ámbito geográfico del sistema para que puedan participar en él organizaciones extracomunitarias;
- reducir la carga administrativa y simplificar los procedimientos de registro;
- reducir de las tarifas de registro para las PYME;
- desregulación, entre otras cosas, de la renovación del registro en EMAS;
- examinar la posibilidad de que los Estados miembros creen incentivos, de carácter fiscal por ejemplo;
- simplificar las normas de utilización del logotipo EMAS;
- promover EMAS, por ejemplo mediante campañas de información a nivel nacional y comunitario u otras actividades como la creación de un premio EMAS;
- elaborar directrices sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera la revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) una ocasión preciosa para dar un nuevo impulso al sistema comunitario voluntario, que puede contribuir a consolidar de manera definitiva su calidad de norma de excelencia e instrumento de comunicación y comercialización de las organizaciones, las producciones y los ciclos de vida de los productos, plenamente integrado con otros instrumentos de política medioambiental.

4.2 El Comité estima que la nueva normativa propuesta sigue siendo demasiado compleja y que es necesario hacer gala de una mayor creatividad para establecer las condiciones necesarias a fin de que el mercado pueda reconocer el valor añadido ecológico de excelencia y las autoridades públicas simplifiquen el contexto administrativo, fomenten el diseño ecológico de productos y prevean nuevas formas de protección, en particular, para las PYME.

4.3 El Comité pide una mayor coherencia entre la legislación propuesta y el conjunto de normas e instrumentos de política medioambiental, a fin de evitar las superposiciones y duplicaciones.

4.3.1 El Comité pide que se introduzca un nuevo «considerando» en el Reglamento propuesto, en el que se incluyan las directivas y reglamentos en los que el registro EMAS debe ser aceptado como válido para cumplir las obligaciones indicadas, a fin de evitar una multiplicación inútil y onerosa de costes y cargas para las organizaciones y empresas.

4.4 El Comité destaca la importancia de que las partes interesadas participen de manera continua y sistemática, como condición fundamental para la realización de cualquier objetivo medioambiental. Esta participación debe entenderse en su sentido más general, y se refiere a todos los decisores, desde el principio hasta el final del proceso, y a todas las formas e instrumentos posibles en materia de formación y educación de las administraciones, empresas, sindicatos, asociaciones profesionales o de consumidores, así como de los ciudadanos interesados.

4.4.1 A juicio del Comité, al interiorizar la dimensión medioambiental como valor y favorecer las acciones de protección del medio ambiente, los comportamientos se orientarán hacia productos y modelos más duraderos.

4.5 A este respecto, el Comité considera que el sistema EMAS deberá ser objeto de una campaña de información y comunicación, destinada a diversos grupos de interesados, desde las autoridades hasta los organismos públicos de los niveles central y periférico hasta las organizaciones y las empresas de pequeño tamaño, pasando por los ciudadanos, los consumidores y todos las etapas y modalidades del sistema educativo.

4.6 Conviene, en particular, impulsar a las organizaciones, sobre todo a las de pequeño tamaño, a que participen en el

sistema EMAS, no sólo facilitando el acceso a la información, a los fondos existentes, a las instituciones públicas y a los contratos públicos «verdes» y estableciendo o promoviendo medidas de asistencia técnica, sino también mediante la simplificación de los procedimientos y mecanismos y la reducción de los gastos y los costes técnicos de evaluación, registro y gestión.

4.6.1 El Comité considera que la propuesta de la Comisión sigue siendo insuficiente a este respecto.

4.7 El Comité estima que los costes de evaluación, registro y gestión del sistema EMAS deberían ser mucho menos onerosos, sobre todo para los interesados de menor tamaño, y deberían ser financiados en el marco de los proyectos de viabilidad del programa marco PCI y por el BEI y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

4.7.1 Debería promoverse que los organismos que operan en territorios muy desarrollados desde el punto de vista industrial o en zonas con una huella ecológica considerable se adhieran al sistema EMAS, a través de un registro gratuito y procedimientos administrativos simplificados⁽¹⁴⁾, pero que mantenga intactas las fases técnicas de control y seguimiento.

4.8 El Comité destaca la importancia de que el sistema EMAS sea reconocido como norma de excelencia por parte de las organizaciones y empresas, pero también por el hecho de que valoriza los productos en el mercado interior e internacional, teniendo debidamente en cuenta los vínculos con la reglamentación de la etiqueta ecológica comunitaria.

4.9 El Comité apoya resueltamente que la organización o la empresa asuman de manera explícita una responsabilidad individual, por lo que se refiere a la participación voluntaria en el sistema EMAS, el compromiso de someterse a las obligaciones y los controles o la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que pudieran derivarse del mismo.

4.10 Por consiguiente, el Comité se opone a toda forma de atribución colectiva de responsabilidad a un organismo, en nombre y por cuenta de otros sujetos agrupados en él, dado que este tipo de procedimiento disminuiría el nivel de excelencia que el sistema EMAS debe mantener; se trata sobre todo de fomentar las actividades de promoción, impulso y asistencia EMAS por parte de los clusters y las redes, en particular las transfronterizas.

⁽¹⁴⁾ Esto es, aplazar, cuando no sea necesaria, la declaración medioambiental de uno a tres años, eximir a la organización de la declaración medioambiental requerida por los servicios de higiene de los entes locales, reducir las cargas derivadas de la existencia de algunas entidades nefastas.

4.11 Por lo que se refiere a la definición de una serie de indicadores clave relacionados con factores como la eficiencia y el ahorro energéticos, la utilización y la conservación de los materiales, el agua y el aire, las emisiones, el tratamiento de residuos y la conservación de la biodiversidad, en el marco de un sistema reforzado, pero de fácil utilización para el usuario y con una buena relación coste-beneficio de presentación de cuentas en materia medioambiental, el Comité considera importante que pudiera hacerse directamente por medios informáticos, en un portal Internet, con objeto de limitar los costes y las cargas, en particular para las entidades de menor tamaño ⁽¹⁵⁾.

4.12 El Comité considera importante también que el sistema EMAS se beneficie de una mejor promoción y un mayor apoyo en el nivel comunitario: intervención del programa PCI, el BEI y los Fondos Estructurales, así como en el nivel nacional, en términos de incentivos fiscales, obligación de adoptar los parámetros de la contratación pública ecológica por parte de las autoridades contratantes, la reducción de los derechos de registro y renovación, y la desgravación de los beneficios reinvertidos en innovaciones tecnológicas vinculadas al sistema.

4.13 El Comité manifiesta su preocupación por el excesivo número de estructuras nacionales y regionales, cuya autorización es competencia de los Estados miembros:

- organismos competentes para el registro,
- organismos de acreditación,
- autoridades competentes en la aplicación de la legislación medioambiental,
- verificadores medioambientales.

En este contexto, el Comité consideraría conveniente que se pusieran en línea directrices comunitarias de simplificación.

4.14 Además de compartir la utilización de las estructuras competentes, ya en vigor en virtud de las disposiciones relativas a la comercialización de los productos en el mercado

interior ⁽¹⁶⁾, el Comité recomienda que se recurra a mecanismos vigentes para la normalización técnica CEN-ISO y la eficiencia energética de los edificios, sin crear nuevas y costosas figuras y estructuras cuyo efecto será alejar cada vez más a los ciudadanos de la construcción europea.

4.15 Por consiguiente, el Comité estima más adecuado que se refuercen los recursos comunitarios destinados a la formación y asistencia de las administraciones nacionales y regionales, y a la utilización potencial del sistema EMAS, así como que se redacte una guía práctica actualizada, de fácil utilización para el usuario, dirigida sobre todo a las organizaciones de pequeño tamaño.

4.16 A juicio del Comité, difundir y apoyar la certificación EMAS, con una imagen de excelencia y mediante un procedimiento amplio y compartido, implica crear muchas posibilidades concretas para lograr

- una producción sostenible,
- un comercio sostenible,
- un consumo sostenible.

4.17 El Comité recomienda que se apliquen medidas de valoración y apoyo al papel de las empresas y organizaciones registradas en el sistema EMAS con el objetivo de impulsar los trámites voluntarios para adherirse al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en los sectores productivos horizontales o verticales, destinadas a clientes y proveedores del mercado único europeo, de manera que se genere un círculo virtuoso de cultura y práctica del desarrollo sostenible.

4.18 El Comité está actualmente preparándose con gran empeño para poner en marcha la certificación EMAS en su propia sede, y desea animar a las otras instituciones europeas a hacer lo mismo con el fin de proponer realizaciones ejemplares, sostenibles y emblemáticas a todos los ciudadanos de la Unión potencialmente interesados en conseguir la certificación EMAS.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Para ello podría ser útil recurrir los programas de administración electrónica.

⁽¹⁶⁾ Véase la Decisión 768/2008/CE de 9.7.2008 sobre un marco común para la comercialización de los productos y el Reglamento n° 765/2008/CE de 9.7.2008.