



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.11.2004
KOM(2004) 745 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**OM INCITAMENT TILL REGISTRERING AV ORGANISATIONER I
GEMENSKAPENS MILJÖLEDNINGS- OCH MILJÖREVISIONSORDNING (EMAS)**

{SEC(2004)1375}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
1.1.	Svårigheter som EMAS står inför	3
2.	Former av externa incitament.....	4
2.1.	Flexibla regelverk.....	4
2.2.	Incitament för ökat deltagande.....	6
2.2.1.	Offentlig upphandling	6
2.2.2.	Ekonomiska bidrag.....	7
2.2.3.	Tekniskt stöd och informationsstöd	7
3.	Slutsatser	8

1. INLEDNING

Miljölednings- och miljörevisionsordningen (EMAS) är ett frivilligt miljöledningssystem som gör det möjligt för organisationer att utvärdera, styra och kontinuerligt förbättra sin miljöprestanda.

Rapportens två viktigaste syften är dels att informera Europaparlamentet och rådet om de incitament till EMAS-registrering av organisationer som för närvarande finns i medlemsstaterna, dels att informera de nationella myndigheterna om vilken praxis som råder i de olika medlemsstaterna.

Tanken med rapporten är att ge myndigheterna bättre strategi- och beslutsunderlag, så att incitamenten kan anpassas till det enskilda fallet. Dessutom kommer de uppgifter som finns i rapporten att vara till nytta för kommissionen under den kommande översynen av EMAS-förordningen¹ (nedan kallad ”förordningen”).

Rapporten uppfyller kravet i artikel 10.2 andra stycket och i artikel 11.3 i förordningen som säger att Europeiska kommissionen skall översända följande information från medlemsstaterna till Europaparlamentet och rådet:

- Hur dubbelarbete kan undvikas när det gäller EMAS-registrerade organisationers genomförande av miljölagstiftningen och kontroll av detta.
- Hur organisationers deltagande i EMAS främjas.

I rapporten beskrivs först bakgrunden till EMAS och framtida utmaningar. Därefter behandlas de nationella myndigheternas olika incitament.

1.1. Svårigheter som EMAS står inför

Sedan förordningen trädde i kraft 1995 har den använts för att höja kvalitetsnivån på miljöledningssystemen. EMAS unika utformning, som syftar till att ge hög prestanda, öppenhet och trovärdighet, gör den till ett viktigt verktyg som kan bidra till en bättre miljö genom att uppmuntra alla typer av organisationer till bättre miljöprestanda.

I EMAS ingår ett formellt miljöledningssystem (EN ISO 14001). Andra mindre formella miljöledningssystem² finns på marknaden och ger olika valmöjligheter för organisationer som vill ha miljöledning. Det bör påpekas att EMAS går längre än EN ISO 14001 och ställer de strängaste kraven av alla system, vilket gör det möjligt att kräva en större insats från organisationer som försöker uppfylla kraven. Detta kan förklara skillnaden mellan statistiken för registreringar och intyg inom EMAS respektive EN ISO 14001.

Organisationer kan dra många fördelar av EMAS. Några exempel som kan nämnas är ekonomiska fördelar tack vare ett mer hållbart utnyttjande av tillgångarna, en bättre

¹ Förordning nr 761/2001 av den 19 mars 2001.

² BEST-projektet

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

image gentemot allmänheten, mindre risk att överträda miljölagstiftningen, bättre relationer med lagstiftare på miljöområdet och andra intressenter, samt riktig riskhantering, vilket i sin tur kan göra att långivare och försäkringsgivare erbjuder bättre ekonomiska villkor. Trots alla dessa fördelar står nu ordningen inför flera utmaningar.

- Antalet nya registreringar har sjunkit under de senaste två åren.
- Näringslivet är särskilt kritiskt när det gäller bristen på externa incitament och obalansen mellan kostnader och fördelar, särskilt för små- och medelstora företag.
- De flesta av de registrerade företagen finns i några få medlemsstater, vilket gör att deltagandet i EMAS är skevt fördelat i EU.
- I maj 2004 blev ordningen fullt tillämplig i de nya medlemsstaterna, vilket ökade möjligheten till nya registreringar.

2. FORMER AV EXTERNA INCITAMENT

Karaktären på de externa incitament som de nationella myndigheterna använder sig av kan variera beroende på vilket syftet är. Två huvudgrupper kan urskiljas, nämligen incitament inom lagstiftningen och incitament vars syfte är att främja ett ökat deltagande i ordningen genom offentlig upphandling, ekonomiska bidrag, tekniskt stöd och informationsstöd.

2.1. Flexibla regelverk

Problem

Artikel 10.2 i förordningen utgör den rättsliga grunden för medlemsstater som undersöker hur registrering i EMAS skall kunna beaktas vid genomförandet av miljölagstiftningen och kontrollen av att den efterlevs. Syftet med bestämmelsen är att undvika onödigt dubbelarbete för både organisationer och tillsynsmyndigheter.

Regeringarna är skyldiga att skapa ett effektivt, ändamålsenligt och tydligt regelverk som garanterar att miljölagstiftningen efterlevs. Hittills har olika *lednings- och kontrollstrategier* tillämpats med varierande resultat. Detta kan förklara varför det trots dessa strategier fortfarande är mycket vanligt att miljölagstiftningen inte efterlevs.

Problemet hänger också samman med att tillsynsmyndigheterna i vissa fall har otillräckliga resurser. Myndigheter tvingas ofta använda alla sina resurser t.ex. för övervakning av anläggningar. Om det inte finns tillräckliga resurser kan detta hindra en effektiv övervakning och kontroll, vilket i sin tur kan medföra oavsiktliga brister i kontrollen av efterlevnaden.

I förordningen fastställs stränga krav på efterlevnaden av miljölagstiftningen. Oberoende, externa kontrollanter skall enligt förordningen bekräfta att organisationen kan visa att den följer gällande lag. I gengäld har vissa medlemsstater

infört flexibla regler för EMAS-registrerade organisationer för att lätta den börda som regelverket utgör och effektivisera de egna resurserna.

Målsättningar

Graden av flexibilitet i regelverket kan variera från ett land till ett annat, och därför avses med begreppet *flexibelt regelverk* i den här rapporten både *lättnader i regelverket*, i form av ändrade rättsliga krav utan förändringar av miljölagstiftningen som sådan, och *avreglering*, som medför förändringar i själva lagstiftningen.

De viktigaste målsättningarna med ett flexibelt regelverk är

- att förenkla och minska regelverket när det förekommer onödiga bestämmelser,
- att avskaffa administrativa hinder,
- att minska behovet av att lämna onödiga och varandra överlappande dokument till tillsynsmyndigheten, och
- att gynna ett ansvarsfullt uppträdande från aktörernas sida.

Allmänna former

Ett flexibelt regelverk har av vissa medlemsstater införts på följande områden:

- Uppgifter som krävs för tillstånd: Rationalisering av ansökningar

Flexibla tillståndförfaranden för EMAS-registrerade företag. En stor del av de uppgifter som krävs för tillståndsansökningar finns redan i EMAS-systemet. Den miljöinformation som finns i systemet kan betraktas som tillförlitlig, aktuell och användbar.

- Lägre krav på rapportering och övervakning

Om ett EMAS-företag kan visa att det under en tid följt bestämmelserna mycket noga eller haft en ovanligt hög prestanda, kan tillsynsmyndigheten kräva färre uppgifter för att kontrollera dess prestanda. Detta kan också medföra att man beslutar om att uppgifterna inte behöver lämnas lika ofta.

- Konsoliderade krav på rapportering och övervakning

Genom EMAS kan tillsynsmyndigheten dra nytta av den miljöinformation som finns i miljöredovisningen. Redovisningen ger den behöriga myndigheten uppgifter och information som senare kan användas för rapportering och/eller övervakning, vilket innebär att onödigt dubbelarbete undviks.

- Färre kontroller

I vissa fall är de nationella kontrollresurserna otillräckliga. Eftersom EMAS underlättar efterlevnaden av miljölagstiftningen skulle man kunna föreslå att registrerade företag kontrolleras mindre ofta och/eller att kontrollerna görs mindre omfattande.

2.2. Incitament för ökat deltagande

Inledning

I artikel 11 i förordningen fastställs krav för att se till att organisationers deltagande i EMAS främjas genom incitament på områdena stödfonder, offentlig upphandling, tekniskt stöd och informationsstöd. I artikeln hänvisas särskilt till främjandet av små och medelstora företags deltagande i EMAS.

Incitament för ökat deltagande är möjliga på framför allt följande områden:

- Offentlig upphandling
- Ekonomiska bidrag
- Tekniskt stöd och informationsstöd

2.2.1. Offentlig upphandling

Offentliga upphandlare och andra organ som omfattas av upphandlingsdirektiven är en viktig konsumentgrupp. Ungefär 1 000 miljarder euro eller cirka 16 % av unionens BNP går till offentlig upphandling. Att integrera miljömässiga hänsyn vid sidan av ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling skulle kunna bidra avsevärt till en hållbar utveckling. Om offentliga upphandlare i tillämpliga fall skulle hänvisa till EMAS i sina anbudsinfordringar, skulle detta bidra till att informera om systemet och utgöra ett incitament att delta i det.

Miljömässiga hänsyn vid offentlig upphandling, som till exempel frågan om miljöledningssystem, bör kopplas till avtalsföremålet och överensstämma med gemenskapslagstiftningens allmänna principer, t.ex. öppenhetsprincipen och principen om likabehandling³.

I artikel 11.2 fastställs att deltagande i EMAS får främjas genom offentlig upphandling i stor skala. Därför uppmanas offentliga myndigheter att undersöka hur de, utan att bryta mot gemenskapslagstiftningen, skulle kunna beakta registrering i EMAS när de ställer upp kriterier för sin upphandlingspolicy.

I kommissionens tolkningsmeddelande om offentlig upphandling⁴ förklaras vilka möjligheter som offentliga myndigheter i nuläget har när det gäller att beakta EMAS-registrering vid upphandlingsförfaranden. I meddelandet fastställs att miljöledningssystem som EMAS inte kan utgöra ett särskilt upphandlingskriterium, men däremot kan tjäna som bevis på en organisations tekniska kapacitet att hantera miljöfrågor.

Detta bekräftades i de ändrade direktiven om offentlig upphandling⁵, som är utformade för att förenkla, förtydliga och modernisera EU:s nuvarande lagstiftning

³ Kommissionens arbetsdokument "Buying Green" - A Handbook on environmental public procurement, SEK(2004) 1050 av den 18 augusti 2004.

⁴ KOM(2001) 274 slutlig, 4.7.2001.

⁵ Direktiv 2004/17/EG och direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004.

om offentlig upphandling. Genom de nya direktiven för offentlig upphandling införs ett nytt tekniskt urvalskriterium som innebär att anbudsgivarna, i lämpliga fall och om det begärs av de offentliga myndigheterna, måste visa att de kan tillämpa åtgärder eller system för miljöledning vid fullgörandet av vissa bygg- och anläggningskontrakt eller tjänstekontrakt. Ett kontrakt för att anlägga en bro i ett naturreservat innebär t.ex. ett behov av kontinuerlig miljöledning och särskilda skyddsåtgärder under anläggningsarbetena. Enligt direktiven kan EMAS eller ett motsvarande miljöledningssystem i ett sådant fall utgöra bevis på att kravet på miljöledningsåtgärder är uppfyllt.

2.2.2. *Ekonomiska bidrag*

I artikel 11.1 i förordningen understryks att medlemsstaterna skall se till att små- och medelstora företag deltar i systemet. Ett sätt att göra detta är att underlätta tillgången till stödfonder och se till att registreringsavgifterna är rimliga.

Allmänna former

De viktigaste formerna av ekonomiskt stöd är följande:

- Bidrag till nyregistreringar i EMAS i form av klumpsummor eller en procent av de totala kostnaderna.
- Skattelättnader vid förvärv som är avsedda att förbättra miljöprestandan utgör ett indirekt sätt att ge bidrag.
- Särskilda fonder för tekniskt stöd, utbildning av personal och externa konsulter.
- Lägre registreringsavgifter.
- Bättre villkor för EMAS-registrerade företag hos banker och försäkringsgivare.

2.2.3. *Tekniskt stöd och informationsstöd*

I artikel 11.1 i förordningen uppmanas inte bara medlemsstaterna att främja deltagande i EMAS, utan understryks också behovet av att öka små- och medelstora företags deltagande genom att vidta tekniska stödåtgärder och underlätta tillgång till information.

Allmänna former

När det gäller **tekniska stödåtgärder** är de viktigaste områdena följande:

- Utbildningsprogram i samarbete med relevanta sammanslutningar, t.ex. handels- och industrikammare, eller under det nationella EMAS-organets överinseende.
- Etappvisa genomförandeprogram, särskilt utformade för små- och medelstora företag. Dessa system är utformade för att hjälpa små- och medelstora företag att uppnå goda miljöresultat på olika nivåer, med hänsyn till deras olika behov.

- Synergismer med alla aktörer i miljöledningssystem, t.ex. arbetsgrupper, partnerskap, inbördes granskning och individuellt anpassad handledning.
- Myndigheternas kort- och långsiktiga investeringar för utbildning av personal genom specialiserade program.
- Riktlinjer och verktyg för särskilda sektorer.

När det gäller **information** är de viktigaste områdena följande:

- Särskilda informationsprogram som skräddarsyts för ekonomiska aktörer, småskaliga industrier och hantverksföretag, fackföreningar, offentliga myndigheter och allmänheten etc.
- Informationskampanjer som riktar sig till särskilda intressegrupper och allmänheten i form av TV-kampanjer, artiklar i facktidskrifter och lokaltidningar, reklamkampanjer eller andra sätt att höja medvetenheten.
- Konferenser och seminarier för att uppmuntra ett aktivt deltagande och ett utbyte av erfarenheter och bästa metoder.

3. SLUTSATSER

Genom externa incitament kan nationella myndigheter göra mycket för att EMAS ska lyckas. Genom riktade åtgärder och program, i kombination med verkningsfulla incitament, kan myndigheterna locka organisationer och uppmuntra till fler registreringar i EMAS.

Rapporten visar att praktiskt taget alla medlemsstater tillämpar åtgärder som utgör någon form av externa incitament för EMAS-registrerade organisationer. Det faktum att näringslivet regelbundet klagar på bristen på konkreta åtgärder är en indikator på att det kan ske förbättringar. Oavsett vilken kombination av incitament som ett land väljer, måste incitamenten emellertid utformas på ett sådant sätt att de överensstämmer med organisationernas önskemål och de nationella tillsynsmyndigheternas behov.

Vem gör vad? - En kvantitativ utvärdering

I bilaga II finns en översikt av incitamenten i de olika medlemsstaterna.

Förutom den kvantitativa utvärderingen bör det också göras en kvalitativ utvärdering av de befintliga incitamenten. För detta krävs en ingående studie under den pågående översynen av förordningen. Studien förväntas visa vilka incitament som är de mest fördelaktiga och användbara för aktörerna.

Prioriteringarna måste fastställas av de nationella myndigheterna. Vid utformningen av de externa incitamenten har vissa medlemsstater gett EMAS ett större erkännande och stöd än andra formella (t.ex. EN ISO 14001) och mindre formella miljöledningssystem, medan andra medlemsstater har valt en annan strategi och föredrar andra system än EMAS. I allmänhet är incitamenten utformade för att passa privata organisationer. Eftersom EMAS också finns för offentliga organisationer är

det viktigt att medlemsstaterna ser till att finns incitament också i den sektorn, särskilt för lokala myndigheter.

Länder kan lära av varandra och vid behov göra mer för att skapa incitamentet för EMAS-organisationer. Medlemsstaterna har utvecklat incitamentstrategier tillsammans med långsiktiga incitamentprogram för att uppmuntra till användning av de bästa metoderna. Överläggningar med de viktigaste intressenterna, t.ex. ledare i organisationer, underlättar ofta utformningen av framtida åtgärder genom att hänsyn tas till de behov och förväntningar som finns.

Nykomlingar

Med några undantag finns det i de nya medlemsstaterna mycket få eller inga incitament. Dessa länder har haft till uppgift att införliva EU:s omfattande miljölagstiftning, och även om uppbyggnaden av den administrativa kapaciteten och införlivandet av lagstiftningen är något som nu praktiskt taget är fullbordat, måste både nationella myndigheter och privata aktörer försöka att framgångsrikt fullgöra nya rättsliga skyldigheter.

Mot den bakgrunden kan myndigheterna se EMAS som ett passande förvaltningsverktyg för att hantera de rättsliga frågorna och uppmuntra både offentliga och privata organisationer att delta. Verkliga incitament för genomförande av och deltagande i EMAS är ett effektivt sätt att göra detta.

Kommissionen kommer att fortsätta att bidra med de tekniska stödåtgärder och det informationsstöd som är nödvändigt för att EMAS skall kunna tillämpas i privata och offentliga organisationer.

Att gå från svårigheter till lösningar

Rapporten tar upp ett antal svårigheter som systemet står inför och som inte kan förbises.

Kommissionen har inlett en översyn av EMAS som bl.a. kommer att omfatta en genomgång av de rättsliga kraven på incitament för att stärka incitamentens räckvidd och effektivitet. Vid översynen bör alla berörda parter konsulteras för att garantera att både nationella tillsynsmyndigheter och aktörer får tillfälle att framföra sina synpunkter.

Översynen av EMAS innebär en vändpunkt för ordningen, och en möjlighet att låta incitament spela en avgörande roll. Kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter måste arbeta för att hitta de bästa strategierna för att uppmuntra effektiv ledning och en rationell miljöanvändning.