



Брюксел, 30.6.2017 г.
SWD(2017) 252 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ПРОВЕРКАТА ЗА ПРИГОДНОСТ

придружаващ

**ДОКЛАД ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно прегледа на прилагането на Регламент (ЕО) № 1221/2009 на Европейския
парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно доброволното участие на
организации в Схемата на Общността за управление по околна среда и одит
(EMAS) и Регламент (ЕО) № 66/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25
ноември 2009 г. относно екомаркировката на ЕС**

{ COM(2017) 355 final }

{ SWD(2017) 253 final }

Раздел 1 — Обобщена оценка

Проверката за пригодност обхваща две схеми, които предприятията могат да използват доброволно: Регламент (ЕО) № 66/2010 относно екомаркировката на ЕС¹ (Регламента за екомаркировката на ЕС) и Регламент (ЕО) № 1221/2009 относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS)² (Регламента за EMAS). В съответствие с насоките на Комисията за по-добро регулиране в рамките на проверката за пригодност схемите бяха оценени по отношение на своето значение, ефективност, ефикасност, съгласуваност и добавена стойност за ЕС.

Що се отнася до процедурата, проверката за пригодност беше подкрепена от две отделни проучвания за оценяване, подкрепени от своя страна от ангажираността на заинтересованите страни, включително обществена консултация относно екомаркировката на ЕС и целенасочена консултация със заинтересованите страни относно EMAS. Тази консултация със заинтересованите страни беше особено важна, тъй като обхватът на проверката за пригодност бе донякъде ограничен поради доброволния характер на схемите и липсата на данни за количествено определяне на въздействието им. Липсата на общоприет метод за измерване и сравняване на екологичните характеристики на организации и продукти с целеви показатели означава също така, че не е възможно да се сравняват системно продукти и организации, които участват в схемите, с тези, които не участват в тях. Освен това в регламентите не са определени ясни цели за тяхното възприемане, поради което не е възможно да се оцени количествено дали схемите са постигнали очакваните от тях резултати или не.

Въпреки това проверката за пригодност позволи да се извърши оценка на функционирането и ефективността на схемите и да се направят заключения относно това какво функционира добре и какво — не.

Основните констатации относно начина, по който се изпълняват целите на регламентите, направени и проучени въз основа на интервенционната логика на проверката за пригодност, са следните:

- Регламентите допринасят за намаляване на въздействието на потреблението и производството върху околната среда (*обща цел*).
- Регламентите допринасят за насърчаване на непрекъснатото подобряване на екологичните характеристики на организациите и за насърчаване на продукти с намалено въздействие върху околната среда (*конкретни цели*) въз основа на критериите за екомаркировката на ЕС и чрез подобренията, свързани с околната среда, наблюдавани в регистрираните по EMAS организации (*оперативна цел*).

Този принос обаче е:

- съществено ограничен поради степента на възприемане на EMAS и екомаркировката на ЕС от страна на производителите и организациите (*оперативна цел*), дължаща се на ограничената осведоменост на външни заинтересовани страни, включително бизнес партньори, потребители, но и

¹ [Регламент \(ЕО\) № 66/2010](#)

² [Регламент \(ЕО\) № 1221/2009](#)

компетентни органи, което води до ограничени пазарни и административни/регулаторни стимули за участие, както и дължаща се на критериите за участие, които в някои случаи може да се окажат трудни за спазване от промишлеността на ЕС;

- ограничен в сравнение с общия широк обхват на предизвикателствата, които трябва да бъдат преодолені по отношение на намаляването на общото въздействие на потреблението и производството върху околната среда.

Въпреки тези ограничения регламентите са **от значение** като част от пакет от политически мерки на ЕС в отговор на нарастващата нужда от промяна на действащите модели на потребление и производство, както е отразено в сегашните стратегически цели на политиката, включително стратегията „Европа 2020“³, пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа⁴, Седмата програма за действие за околната среда⁵ и плана за действие на ЕС за кръговата икономика⁶. Сред инструментите на политиката на ЕС EMAS и екомаркировката на ЕС (заедно с екологосъобразните обществени поръчки) са уникални в това, че имат за цел да се справят с въздействието върху околната среда през целия жизнен цикъл, включително увеличаващия се брой последици от европейското потребление в държави извън ЕС, в които продуктите и материалите често се произвеждат и от които се внасят в ЕС. По отношение на EMAS се поставя въпросът за нейното бъдещо значение, тъй като преработеният през 2015 г. стандарт ISO 14001 поема все повече, но все още не всички нейни основни елементи.

Регламентите бяха **частично ефективни**, тъй като те гарантират:

- подобрени екологични характеристики за продуктите, които носят екомаркировката на ЕС. Количественият критерий за отлични екологични показатели (най-добрите 10—20 % от екологичните характеристики на продуктите на пазара) обаче не може да бъде удостоверен поради липса на съгласувана методика за сравняване и липса на обстойни данни. Също така в някои случаи, когато валидността на критериите за екомаркировката на ЕС се разширява без широкообхватен анализ на развитието на пазарната ситуация, е възможно екомаркировката на ЕС вече да не е знак за отлични екологични показатели;
- подобрени екологични характеристики по повечето основни показатели, включително по отношение на енергията, водата и CO₂, за сертифицираните по EMAS организации. По основните показатели „отпадъци“ и „материали“ картината е смесена — над 75 % от регистрираните по EMAS предприятия показват от една страна положително въздействие върху резултатите по отношение на отпадъците и материалите, но от друга страна — отрицателни средни резултати, изчислени въз основа на извадка от отчети по основните показатели. Съгласно проучвания EMAS като цяло постига по-голямо подобряване на екологичните характеристики от ISO 14001.

Общата ефективност на инструментите обаче е намалена поради ограниченото възприемане:

³ [COM\(2010\) 2020 окончателен](#)

⁴ [COM\(2011\)571 окончателен](#)

⁵ [РЕШЕНИЕ № 1386/2013/ЕС](#)

⁶ [COM\(2015\)614 final](#)

- Възприемането на EMAS и екомаркировката на ЕС не е достатъчно, за да стимулира пазара като цяло и по този начин да доведе до значителни промени в моделите на потребление и на производство като цяло и въз основа на това да осигури значителни ползи за околната среда отвъд дружествата и организациите, които решават да участват в схемите. Ограниченото възприемане на двата регламента се дължи на липсата на осведоменост и на признание на пазара, на липсата на признание в публичната политика и на разходите за привеждане в съответствие и за проверки.

По отношение на екомаркировката на ЕС: липсват промоционални дейности, брой и строгост на изискванията на критериите и предизвикателството на спазването на член 6, параграф 6, с който се забранява употребата на опасни вещества. Съществуват и значителни разлики във възприемането по отношение на различните типове продукти, като за няколко групи продукти няма възприемане изобщо или само съвсем слабо, което от една страна показва бариерите за някои специфични групи продукти, а от друга страна — липсата на стратегически подход за подбор на групи, за които да се разработят/преразгледат критериите.

За EMAS има допълнителни пречки: липса на интеграция в публичната политика под формата на стимули и освобождаване от други регулаторни изисквания (регулаторни облекчения), липса на промоционални дейности и съществуване на световно призната и по-малко взискателна система за управление за околната среда (ISO 14001), която е пазарен лидер.

Ефективността на двете схеми варира между държавите членки, като в някои няма възприемане изобщо или само съвсем слабо, докато други отбелязват по-добри резултати, като например Германия и Испания съответно с 1882 и 1289 регистрирани по EMAS обекта, Франция с 555 и Италия с 359 регистрирани лицензи за екомаркировката на ЕС. Тези разлики вероятно се дължат най-вече на обема на ресурсите, инвестирани от държавите членки, както и на това дали се предприемат инициативи за интегриране на инструментите в по-широкия контекст на политиките в областта на околната среда. Например свързването на EMAS с правила относно екологични инспекции може да създаде стимул за приемане на EMAS и получаване на регулаторни облекчения⁷; Подобно екомаркировката може да се стимулира чрез свързване с екологосъобразните обществени поръчки.

Регламентите може да се считат и за **частично ефикасни**, тъй като разходите за функционирането на схемата са сравнително ниски:

- Според приблизителна оценка средните годишни разходи на Европейската комисия възлизат на 500 000 EUR за EMAS и 1 100 000 EUR за екомаркировката на ЕС. Тези разходи покриват система от 33 групи продукти, 2000 лицензи и 44 000 продукта за екомаркировката на ЕС и 4000 организации и 7500 обекта за EMAS.
- Значителни разлики в усилията на държавите членки за изпълнение отразяват различните оценки на съотношението разходи/ползи. Поради доброволния характер на схемите не може да се счита, че те налагат непропорционални

⁷ Под регулаторни облекчения се разбират намаления на регулаторната или административната тежест (като например честота на екологичните инспекции, ускорени процедури, по-ниски такси или данъци и др.) в резултат от спазването на EMAS.

тежести на държавите членки или на дружествата и организациите, тъй като всички те инвестират в схемите само дотолкова, доколкото го считат за полезно. Ниските инвестиции обаче водят също така до ограничено възприемане и ограничено въздействие.

- За определени регистрирани по EMAS организации — особено такива в областта на производството на енергия — мерки за енергийна ефективност може да доведат до значителни икономии (според проучването за оценяване те възлизат на около 1,3 милиарда евро за всички регистрирани по EMAS организации в период от две години).

Ефикасността обаче се намалява:

- когато за отделни дружества и организации разходите за привеждане в съответствие и за проверки надхвърлят ползите и по този начин намаляват стойността за производителите и организациите и възпират участието им в схемите. При малките оператори последиците от това са още по-големи. Възприемането на EMAS в сравнение с ISO 14001 представлява неизненадващ показател за това, че организациите имат различен опит по отношение на разходите и ползите по двете схеми;
- когато има само слабо или никакво възприемане за специфични групи продукти. По отношение на екомаркировката на ЕС за редица групи продукти няма възприемане изобщо или само съвсем слабо, което показва, че пазарът е недоразвит и/или административната тежест или разходите за проверка на съответствието с определени критерии може да са твърде високи и да представляват пречка за участието.

И за двете схеми се счита, че са **до голяма степен съгласувани** с други съответни политики на ЕС, които са свързани с устойчивото потребление и производство в ЕС, и ги допълват. Въпреки това оценката сочи към следните нужди:

- Следва да се проучат допълнителни възможности за полезно взаимодействие с политики на ЕС, които биха могли да използват по-добре възможностите, предоставяни от екомаркировката на ЕС и/или EMAS, включително, но не само, плана за действие за кръговата икономика, разработването на стратегията на ЕС за нетоксична околна среда, директивата относно нелоялните търговски практики, директивата за обществените поръчки и директивата относно емисиите от промишлеността.
- Следва да се вземат мерки във връзка с припокриването на екомаркировката на ЕС и енергийния етикет, където може по-добре да се използват полезни взаимодействия, като се съгласуват различните планове за действие, и където наличието на двата знака за една и съща група продукти невинаги е най-добрата опция.

Що се отнася да съгласуваността между двете схеми, оценката показва, че те се допълват взаимно, като поставят акцент върху различни цели, но че може да има леко припокриване, когато както EMAS, така и екомаркировката на ЕС са насочени към конкретни сектори на услугите, например туризъм и къмпинг. В този случай следва да се вземат мерки да не се създава объркване у потребителите, които могат да избират въз основа на двете схеми.

Добавената стойност на двете схеми за ЕС не е еднаква. Регламентите са **създали добавена стойност за ЕС** в рамките на ограничението, породено от доброволния характер на схемите. Добавена стойност се създава чрез предоставянето на рамка за хармонизирани правила и процедури на целия вътрешен пазар, които осигуряват достоверност и прозрачност по отношение на твърдения за екологосъобразност. Рамката предоставя информация за екологичните характеристики на продукти и организации, както и възможност за интеграция и съгласуване с други политики на ЕС. По този начин рамката подкрепя производителите и организациите, които желаят да предприемат мерки извън обхвата на задължителните мерки; това важи по-специално за МСП, които не разполагат с вътрешен капацитет, за да изградят своите собствени системи.

Не беше възможно да се направи пълен количествен анализ на разходите и ползите. Инструментите обаче се прилагат в контекста на общата публична подкрепа за устойчивото производство и потребление: 77 % от населението на ЕС, анкетирани в проучване на Евробарометър, посочиха, че са готови да плащат повече за екологосъобразни продукти, ако са убедени, че могат да повярват на съответните твърдения. Въпреки че отзивите на обществените консултации, които се отнесоха конкретно до тези инструменти, по принцип са дадени от анкетирани, които вече действат активно с тези инструменти, те бяха като цяло доволни от тях. Например 79 % от заинтересованите страни смятат, че екомаркировката на ЕС е ценен инструмент, който може да улесни по-доброто възприемане и свободното обращение на екологични продукти в цяла Европа, а 95 % искат да я запазят в сегашната ѝ форма или с промени. Същевременно повече от 70 % от анкетираните регистрирани по EMAS организации са констатирани, че характеристиките им по отношение на енергийната ефективност, използването на материали, потреблението на вода и генерирането на отпадъци са се подобрили или дори значително подобрили.

Възприемането на EMAS е значително по-слабо в сравнение с ISO 14001. Оценката обаче показва, че регистрираните по EMAS предприятия имат еднакво добри или подобри екологични характеристики от организациите по ISO 14001, и че определени изисквания на EMAS, като прозрачно докладване и контрол от страна на публичните органи, създават по-висока надеждност и по-добър потенциал за интеграция в политиката в областта на околната среда. Доказателства въз основа на опита на някои държави — членки на ЕС, които активно участваха в схемата, потвърждават този потенциал.

Тъй като схемите обаче не са постигнали по-високо възприемане в Европа, е трудно да се демонстрира пълната добавена стойност за ЕС, която е извън рамките на подобренията, свързани с околната среда, за продуктите, услугите и участващите организации. По-специално въздействието на EMAS е засегнато от конкуренцията с ISO 14001, който предвижда по-малко взискателна алтернатива на EMAS чрез хармонизирани правила и процедури за управление на околната среда, признати в световен мащаб. Въпреки това взаимодействието между двете схеми беше конструктивно и EMAS допринесе за нови елементи и подобрения в рамките на международния стандарт ISO 14001, чрез които той се приближава към EMAS, макар и все още да има значителни разлики. За разлика от ISO 14001 EMAS предоставя платформа за съответствие и отчетност, чрез която екологичните характеристики на организацията стават прозрачни за обществеността и публичните органи. Освен това тази платформа има капацитет да улесни признаването на тези, които имат най-високи постижения, от публичните органи и разработването на мерки за подкрепа, както и да доведе до намаляването на административната тежест. Този капацитет се обяснява с факта, че за разлика от ISO, органите и други трети страни получават достъп до

информацията относно екологичните характеристики и правното съответствие и трябва да я одобрят, чрез което се дава сигурност, достатъчна за освобождаване от други регулаторни тежести.