



Brüssel, den 30.6.2017
SWD(2017) 252 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EIGNUNGSPRÜFUNG

Begleitunterlage zum

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**zur Prüfung der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen
Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von
Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und
Umweltbetriebsprüfung (EMAS) und der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-
Umweltzeichen**

{ COM(2017) 355 final }

{ SWD(2017) 253 final }

Abschnitt 1 Zusammenfassung

Die Eignungsprüfung bezieht sich auf zwei Programme, die Firmen freiwillig anwenden können: Verordnung (EG) Nr. 66/2010¹ über das EU-Umweltzeichen (die EU-Umweltzeichenverordnung) und Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (die EMAS-Verordnung)². Entsprechend den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung wurden die beiden Programme im Rahmen der Eignungsprüfung auf Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und ihren Wert für die EU hin überprüft.

Hinsichtlich des Verfahrens wurde die Eignungsprüfung durch zwei getrennte Evaluierungsstudien unterstützt, die wiederum aufgrund des Engagements von Interessenvertretern unterstützt wurden, einschließlich einer öffentlichen Konsultation für das EU-Umweltzeichen und einer gezielten Konsultation mit Interessenvertretern für EMAS. Diese Konsultation mit Interessenvertretern war insbesondere deshalb wichtig, weil der Umfang der Eignungsprüfung in gewissem Maße aufgrund des freiwilligen Charakters der Programme und des Mangels an Daten zur Messung der Auswirkungen des Programms eingeschränkt war. Da es keine allgemein anerkannten Methoden zur Messung und für das Benchmarking der Umweltleistung von Organisationen und Produkten gibt, ist es auch nicht möglich, Produkte und Organisationen, die an den Programmen teilnehmen, systematisch mit solchen zu vergleichen, bei denen dies nicht der Fall ist. Außerdem wurden in den Verordnungen keine klaren Ziele definiert, und aus diesem Grund ist es nicht möglich, quantitativ zu bewerten, ob die Programme die Ergebnisse erzielt haben, die von ihnen erwartet wurden, oder nicht.

Dennoch ermöglichte die Eignungsprüfung eine Bewertung der Funktionsweise und Durchführung der Programme, und es konnten Schlussfolgerungen dahingehend gezogen werden, was gut und was nicht gut funktioniert.

Die wichtigsten Ergebnisse dazu, wie die Verordnungen ihre Ziele erfüllen, wie dies aufgrund der Interventionslogik der Eignungsprüfung ermittelt und untersucht wurde, besagen, dass diese:

- zur Reduzierung der Umweltauswirkungen durch Konsum und Produktion beitragen (*allgemeines Ziel*).
- zur Förderung kontinuierlicher Verbesserungen der Umweltleistung der Organisationen beitragen und Produkte mit geringeren Umweltauswirkungen (*spezifische Ziele*) aufgrund der Kriterien des EU-Umweltzeichens fördern sowie durch die Verbesserung der Umweltqualität, die in den EMAS-Organisationen beobachtet wurden (*operative Ziele*).

Dieser Beitrag ist jedoch:

- aufgrund der begrenzten Annahme des EMAS und des EU-Umweltzeichens durch Produzenten und Organisationen (*operatives Ziel*) aufgrund des fehlenden

¹ [Verordnung \(EG\) Nr. 66/2010](#)

² [Verordnung \(EG\) Nr. 1221/2009](#)

Problembewusstseins externer Interessenvertreter, einschließlich Geschäftspartnern, Verbrauchern als auch Behörden begrenzt, was zu einer geringen Belohnung durch den Markt, die Verwaltung und Aufsichtsbehörden für die Teilnehmer führt, als auch aufgrund der Teilnahmekriterien, die in einigen Fällen wahrscheinlich nur schwer von der Industrie in der EU einzuhalten sind.

- begrenzt im Vergleich zu der gesamten Bandbreite der Herausforderungen, die hinsichtlich der Reduzierung der Umweltauswirkungen durch Verbrauch und Produktion angesprochen werden müssten.

Trotz dieser Beschränkungen sind die Verordnungen dennoch als Teil eines Pakets von EU-Richtlinien in Reaktion auf die steigende Notwendigkeit, die bestehenden Verbrauchs- und Produktionsmuster zu ändern, **relevant**, wie dies die aktuellen strategischen Politikziele, einschließlich die Europa 2020 Strategie³, der Fahrplan zu einem ressourceneffizienten Europa⁴, das 7. Aktionsprogramm für den Umweltschutz⁵ und der EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft⁶ belegen. Unter den EU-Politikinstrumenten sind das EMAS und das EU-Umweltzeichen (zusammen mit dem umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen) dahingehend einzigartig, dass diese das Ziel haben, Umweltauswirkungen entlang des gesamten Lebenszyklus anzusprechen, einschließlich der zunehmenden Auswirkungen durch den europäischen Verbrauch, der in Ländern außerhalb der EU stattfindet, wo Produkte und Materialien häufig produziert werden und von wo aus sie in die EU importiert werden. Hinsichtlich des EMAS besteht die Frage zu seiner zukünftigen Relevanz, da die in 2015 überarbeitete ISO 14001, zunehmend viele, jedoch nicht alle Hauptelemente übernimmt.

Die Verordnungen waren **teilweise in Kraft**, da sie folgendes sicherstellen:

- Verbesserte Umweltleistung für solche Produkte, die das EU-Umweltzeichen tragen. Das quantitative Benchmarking für die Umweltfreundlichkeit (obere 10 - 20 % der Umweltleistung der Produkte auf dem Markt) kann mangels einer nicht vereinbarten Vergleichsmethode sowie fehlenden umfassenden Daten nicht verifiziert werden. In einigen Fällen - wenn die Gültigkeit der Kriterien für das EU-Umweltzeichen ohne eingehende Analyse der Entwicklung der Marktsituation erweitert wird, kann es möglich sein, dass das EU-Umweltzeichen möglicherweise nicht für hervorragende Umwelteigenschaften steht.
- Eine verbesserte Umweltleistung bei den meisten Hauptindikatoren einschließlich in Bezug auf Energie, Wasser und CO₂ für EMAS-zertifizierte Organisationen. Bei den Hauptindikatoren zu Abfallstoffen und Materialien ergibt sich ein gemischtes Bild mit mehr als 75 % der EMAS-registrierten Unternehmen, die einerseits eine positive Leistungsentwicklung bei Abfallstoffen und Materialien aufweisen und andererseits eine negative durchschnittliche Leistung, die auf der Berechnung einer Auswahl von Meldungen zu den Hauptindikatoren beruht. Untersuchungen zeigen, dass das EMAS im Allgemeinen eine höhere Steigerung der Umweltleistung als die ISO 14001 erzielt.

Die Gesamteffektivität der Instrumente wird jedoch aufgrund der geringen Annahme verringert:

³ [KOM\(2010\) 2020 endg.](#)

⁴ [KOM\(2011\) 571 endg.](#)

⁵ [Beschluss Nr. 1386/2013/EU](#)

⁶ [COM\(2015\) 614 final.](#)

- Die Annahme des EMAS und des EU-Umweltzeichens, die nicht ausreicht, um den Gesamtmarkt zu fördern und somit wesentliche Veränderungen bei den Produktions- und Verbrauchsmustern insgesamt zu erzielen und dadurch wiederum einen hohen Nutzen für die Umwelt bei den Unternehmen und Organisationen zu erzielen, die sich zur Teilnahme an den Programmen entscheiden. Die Gründe für die geringe Annahme beider Verordnungen sind ein mangelndes Bewusstsein und eine nicht vorhandene Anerkennung auf dem Markt, mangelnde Bekanntheit der öffentlichen Politik und die Befolungs- und Verifizierungskosten.

In Bezug auf das EU-Umweltzeichen liegen die Gründe in folgenden Faktoren: Mangel an Werbeaktivitäten, Anzahl und Stringenz der Anforderungskriterien und die Herausforderung bei der Einhaltung des Artikels 6 Absatz 6, der die Verwendung gefährlicher Substanzen untersagt. Es gibt auch Unterschiede bei der Annahme in Bezug auf verschiedene Produktarten, wobei mehrere Produktgruppen keine - oder lediglich eine geringe - Annahme verzeichnen, was die Hindernisse für einige spezifischen Produktgruppen auf der einen Seite aufzeigt, und auf der anderen Seite den nicht vorhandenen strategischen Ansatz bei der Auswahl der Gruppen, für welche die Kriterien entwickelt bzw. überarbeitet werden sollten.

Für das EMAS gibt es noch zusätzliche Hindernisse: mangelnde Integration in die öffentliche Politik in Form von Anreizen und Befreiung von anderen regulatorischen Anforderungen ('regulatorische Entlastung'), mangelnde Werbeaktivitäten und die Existenz eines weltweit anerkannten und weniger anspruchsvollen Umweltmanagementsystems (ISO 14001), welches der Marktführer ist.

Die Effektivität beider Programme variiert unter den Mitgliedstaaten, wobei einige keine oder eine nur sehr geringe Annahme verzeichnen, während andere - wie zum Beispiel Deutschland und Spanien mit 1882 bzw. 1289 registrierten EMAS-Standorten und Frankreich mit 555 und Italien mit 359 registrierten EU-Umweltzeichen-Lizenzen bessere Ergebnisse erzielen. Diese Unterschiede sind hauptsächlich auf die Menge der Ressourcen, welche die Mitgliedstaaten investieren, zurückzuführen, als auch darauf, ob Initiativen ergriffen werden, um die Instrumente in den weiteren Kontext der Umweltrichtlinien zu integrieren. Beispielsweise kann die Verknüpfung des EMAS mit Vorschriften zu Umweltinspektionen einen Anreiz für die Annahme des EMAS bieten und um 'regulatorische Entlastung'⁷ zu erhalten; gleichermaßen können Anreize für das Umweltzeichen über eine Verknüpfung zum umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen geschaffen werden.

Die Verordnungen können auch als **teilweise effizient** angesehen werden, da die Kosten für die Durchführung des Programms relativ niedrig sind:

- Eine grobe Schätzung der durchschnittlichen jährlichen Kosten für die Europäische Kommission beläuft sich auf 500 000 EUR für das EMAS und 1 100 000 EUR für das EU-Umweltzeichen. Diese Kosten decken ein System von 33 Produktgruppen, 2 000 Lizenzen und 44 000 Produkten für das EU-Umweltzeichen und 4 000 Organisationen und 7 500 Standorten für das EMAS ab.
- Erhebliche Differenzen beim Implementierungsaufwand in den einzelnen Mitgliedstaaten geben die unterschiedlichen Bewertungen des Kosten-Nutzen-

⁷ Regulatorische Entlastung wird als eine Entlastung in Bezug auf regulatorische oder administrative Anforderungen angesehen (wie zum Beispiel Häufigkeit der Umweltinspektionen, Schnellverfahren, geringere Gebühren oder Steuern usw.), die aus der Einhaltung des EMAS resultieren.

Verhältnisses wieder. Aufgrund des freiwilligen Charakters der Programme ist nicht davon auszugehen, dass diese den Mitgliedstaaten oder Unternehmen und Organisationen unverhältnismäßige Belastungen auferlegen, die jeweils nur in dem Umfang in diese Programme investieren, wie diese ihrer Meinung nach vorteilhaft für sie sind. Niedrige Investitionen haben jedoch auch eine begrenzte Aufnahme bzw. begrenzte Auswirkungen zur Folge.

- Für einige EMAS-registrierte Organisationen - insbesondere solche im Bereich der Energieerzeugung - können Maßnahmen zur Energieeffizienz zu erheblichen Einsparungen führen (laut einer Evaluierungsstudie belaufen sich diese auf circa 1,3 Mrd. EUR für alle EMAS-registrierten Organisationen in einem Zeitraum von zwei Jahren).

Die Effizienz wird jedoch in folgenden Fällen reduziert:

- Wenn die Kosten für die Einhaltung und Verifizierung für einzelne Unternehmen und Organisationen den Nutzen übersteigen und somit den Wert für die Produzenten und Organisationen mindern und folglich ein Hindernis für die Teilnahme darstellen. Die daraus resultierenden Auswirkungen sind bei kleinen Betrieben noch größer. Die Annahme des EMAS im Vergleich zur ISO 14001 ist ein nicht überraschender Indikator dafür, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Organisationen bei diesen beiden Programmen unterschiedlich ist.
- Bereiche, in denen es nur eine geringe oder keine Annahme bei spezifischen Produktgruppen gibt. Bei dem EU-Umweltzeichen ist bei einer Reihe von Produktgruppen keine oder eine nur geringe Annahme zu verzeichnen, was darauf hindeutet, dass der Markt unausgereift ist und/oder, dass der Verwaltungsaufwand oder die Verifizierungskosten für die Einhaltung bestimmter Kriterien möglicherweise zu hoch sind und ein Hindernis für die Teilnahme darstellen.

Beide Programme werden als **weitgehend kohärent** mit anderen relevanten EU-Richtlinien zur Nachhaltigkeit in Verbrauch und Produktion angesehen und ergänzen diese. Bei der Bewertung der Probleme wurde folgender Bedarf erkannt:

- Es sollten weitere Synergieeffekte mit EU-Richtlinien gesucht werden, durch welche die Möglichkeiten des EU-Umweltzeichens und/oder des EMAS besser genutzt werden könnten, einschließlich des Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft, der Entwicklung der EU-Strategie für eine nicht-toxische Umwelt, der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe und der Richtlinie über Industrieemissionen.
- Es müssen Überschneidungen zwischen dem EU-Umweltzeichen und dem Energie-Etikett besprochen werden, wo Synergien durch Anpassung der verschiedenen Arbeitspläne besser genutzt werden könnten, und wo die Anwendung beider Zeichen für eine Produktgruppe nicht immer die beste Option darstellt.

Was die Kohärenz der beiden Programme anbelangt, zeigt die Auswertung, dass sich diese trotz Schwerpunkt auf verschiedene Ziele dennoch ergänzen, dass jedoch eine geringe Überschneidung eintreten kann, wenn sowohl das EMAS als auch das EU-Umweltzeichen spezifische Dienstleistungssektoren ansprechen - wie zum Beispiel Tourismus und Camping.

In diesem Fall ist darauf zu achten, dass keine Verwirrung bei den Verbrauchern verursacht wird, die sich aufgrund beider Programme entscheiden können.

Der Mehrwert aufgrund der Programme für die EU ist uneinheitlich. Die Verordnungen haben in dem Umfang, der aufgrund des freiwilligen Charakters der Programme begrenzt ist, **einen Mehrwert für die EU geschaffen**. Mehrwert wird geschaffen, indem ein Rahmen für einheitliche Regeln und Verfahren im Binnenmarkt geschaffen wird, die in Bezug auf Umweltinformationen Glaubwürdigkeit und Transparenz schaffen. Der Rahmen bietet Informationen zu der Umweltleistung von Produkten und Organisationen sowie die Möglichkeit der Integration und Angleichung in bzw. an andere EU-Richtlinien. In dieser Weise unterstützt der Rahmen Produzenten und Organisationen, die bereit sind, mehr als die verpflichtenden Maßnahmen einzuleiten; dies gilt insbesondere für KMU, die intern nicht über die Kapazitäten verfügen würden, ihre eigenen Systeme zu entwickeln.

Eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse war nicht möglich. Die Instrumente werden jedoch im Kontext der allgemeinen öffentlichen Unterstützung für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch angewandt: 77 % der für Eurobarometer befragten EU-Bürger haben zu verstehen gegeben, dass sie bereit sind, mehr für umweltfreundliche Produkte zu zahlen, wenn sie der Meinung sind, dass sie den Produktversprechen Vertrauen schenken können. Obwohl die Antworten in der öffentlichen Konsultation, die sich speziell auf diese Instrumente bezogen, von denjenigen zu stammen scheinen, die bereits aktiv mit diesen Instrumenten zu tun haben, waren diese dennoch im Allgemeinen positiv zu diesen eingestellt. Beispiel: 79 % der EU-Umweltzeichen Interessenvertreter vertraten die Auffassung, dass das EU-Umweltzeichen ein wertvolles Instrument für eine höhere Annahme und einen freien Verkehr umweltfreundlicher Produkte in ganz Europa darstellt, und 95 % wollten dieses entweder in der jetzigen Form oder mit Änderungen beibehalten. Gleichzeitig haben mehr als 70 % aller EMAS-Organisationen festgestellt, dass sie ihre Leistung in Bezug auf Energieeffizienz, Nutzung von Materialien, Wasserverbrauch und Abfallaufkommen verbessert oder wesentlich verbessert hatten.

Die Annahme des EMAS ist im Vergleich zur ISO 14001 wesentlich geringer. Die Auswertung zeigt jedoch, dass EMAS-Unternehmen gleich gute oder bessere Umweltleistungen erbringen wie Unternehmen, die nach ISO 14001 zertifiziert sind, und dass bestimmte EMAS-Anforderungen wie beispielsweise ein transparentes Meldewesen und die Kontrolle durch öffentliche Behörden eine höhere Glaubwürdigkeit schaffen und ein besseres Potenzial für die Integration in die Umweltschutzpolitik. Beweise aufgrund der Erfahrungen einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten, die aktiv an dem Programm teilgenommen haben, bestätigen dieses Potenzial.

Weil jedoch die Programme in Europa nicht in größerem Umfang angenommen wurden, ist es schwierig, den vollen Wert für die EU über die Umweltverbesserungen für die Produkte, Leistungen und teilnehmenden Organisationen hinaus aufzuzeigen. Insbesondere hat die Wirkung des EMAS aufgrund des Wettbewerbs mit der ISO 14001 gelitten, die aufgrund der einheitlichen Regeln und Verfahren für das weltweit anerkannte Umweltmanagement eine weniger anspruchsvolle Alternative zu EMAS darstellt. Dennoch war die Interaktion zwischen den beiden Programmen konstruktiv, und das EMAS hat zu neuen und verbesserten Entwicklungen bei der internationalen Norm ISO 14001 beigetragen, wodurch sich diese trotz signifikanter Unterschiede dem EMAS annähert. Das EMAS bietet im Gegensatz zur ISO 14001 eine Compliance- und Berichtsplattform, wodurch die Umweltleistung der Organisation für die Öffentlichkeit und die Behörden transparent wird. Diese Plattform bietet weiterhin die Möglichkeit, die Anerkennung der Leistungsstärksten durch die Behörden zu

vereinfachen, die Entwicklung unterstützender Maßnahmen und die Verringerung des Verwaltungsaufwands voranzutreiben. Diese Möglichkeiten lassen sich durch die Tatsache erklären, dass die Behörden und andere dritte Parteien anders als bei der ISO Zugang zu Informationen zur Umweltleistung und Regelkonformität erhalten und diese abzeichnen müssen, wodurch eine Entlastung von anderen regulatorischen Anforderungen hinreichend sichergestellt wird.