



Brüssel, den 17. Juli 2017  
(OR. en)

11312/17

ENV 690

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. Juni 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 355 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Überprüfung 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

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 355 final.

---

Anl.: COM(2017) 355 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 30.6.2017  
COM(2017) 355 final

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

**Überprüfung 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**

{SWD(2017) 252 final}

{SWD(2017) 253 final}

## 1. Zweck des Berichts

Das EMAS und das EU-Umweltzeichen sind Teil des EU-Politikrahmens für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch. Das EU-Umweltzeichen wurde im Jahr 1992 geschaffen, das EMAS im Jahr 1995. Beide wurden im Rahmen der Mitteilung über Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik<sup>1</sup> im Jahr 2008 neu lanciert. Ziel des EU-Umweltzeichens ist *„die Förderung von Produkten, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Umweltauswirkungen haben, und die Bereitstellung genauer, nicht irreführender und wissenschaftlich fundierter Informationen über die Umweltauswirkungen der Produkte für die Verbraucher“*; das Ziel für das EMAS besteht darin, *„kontinuierliche Verbesserungen der Umweltleistung von Organisationen zu fördern, indem die Organisationen Umweltmanagementsysteme einrichten und anwenden, die Leistung dieser Systeme einer systematischen, objektiven und regelmäßigen Bewertung unterzogen wird, Informationen über die Umweltleistung vorgelegt werden, ein offener Dialog mit der Öffentlichkeit und anderen interessierten Kreisen geführt wird und die Arbeitnehmer der Organisationen aktiv beteiligt werden und eine angemessene Schulung erhalten.“*

Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen<sup>2</sup> (die EU-Umweltzeichenverordnung) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Regelung für das EU-Umweltzeichen vor, der auch Elemente für eine etwaige Überprüfung der Regelung enthält.

Gemäß Artikel 47 der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)<sup>3</sup> (die EMAS-Verordnung) übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht mit Angaben über die aufgrund dieses Kapitels (Kapitel VIII) getroffenen Aktionen und Maßnahmen sowie mit den Informationen, die gemäß Artikel 41 von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden. Gemäß Artikel 50 der Verordnung überarbeitet die Kommission das EMAS im Lichte der bei der Durchführung gewonnenen Erfahrungen und der internationalen Entwicklungen. Hierbei muss sie den Berichten Rechnung tragen, die gemäß Artikel 47 dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wurden.

Mit diesem Bericht der Kommission und seinen Anhängen wird diesen Anforderungen nachgekommen. Sie enthalten auch die Ergebnisse des Fitness-Checks, der gemäß den Rechtsvorschriften im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung der Europäischen Kommission (REFIT<sup>4</sup>) durchgeführt wurde. Mit dem Fitness-Check im Rahmen des REFIT-Programms soll ermittelt werden,

---

<sup>1</sup> KOM(2008) 397.

<sup>2</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 66/2010](#)

<sup>3</sup> [Verordnung \(EG\) Nr. 1221/2009](#)

<sup>4</sup> COM(2012) 746.

wieweit die mit den Verordnungen angestrebten Vorteile für Bürger, Unternehmen und Gesellschaft tatsächlich erreicht wurden.

Das EMAS und das EU-Umweltzeichen sind integrierte Bestandteile der Produktpolitik, die in der Mitteilung aus dem Jahr 2008 über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik<sup>5</sup> vorgelegt wurde. Seitdem wurde im 7. Umweltaktionsprogramm<sup>6</sup> auf die Notwendigkeit eines politischen Handlungsrahmens hingewiesen, der Herstellern und Verbrauchern bessere Anreize zur Förderung der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft bietet, und in der Mitteilung über den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft<sup>7</sup> wurde betont, dass Bemühungen sowohl bei der Produktion als auch beim Verbrauch unterstützt werden sollten, um den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu erreichen, was auch eine bessere Nutzung des EMAS und des EU-Umweltzeichens einschließt. Gleichzeitig sind die Verordnungen eindeutig auch für die Erfüllung der UN-Agenda 2030 und deren 17 Nachhaltigkeitsziele und insbesondere für Ziel 12 („*Förderung nachhaltiger Produktions- und Verbrauchsmuster*“) relevant.

Das EMAS und das Umweltzeichen dienen nicht nur dem Erreichen von Umweltzielen, sondern haben auch das Potenzial, wirtschaftliche Ziele zu unterstützen. Beispielsweise können Unternehmen, einschließlich KMU, die am EMAS teilnehmen, ihre finanzielle Leistung und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, indem sie ihre Ressourceneffizienz steigern. Sofern das EMAS und das Umweltzeichen umfassend genutzt und richtig angewendet werden, könnten sie Innovationen fördern und zu echten Marktveränderungen beitragen.

Dieser Bericht bewertet die Leistungen des EMAS und des EU-Umweltzeichens in einem breiteren Kontext.

## **2. Bewertung der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und des Mehrwerts für die EU**

Im Jahr 2013 hat sich die Kommission verpflichtet, einen Fitness-Check für die Verordnungen über das EU-Umweltzeichen bzw. über das EMAS durchzuführen. Entsprechend den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung wurden die beiden Regelungen im Rahmen des Fitness-Checks auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und ihren Mehrwert für die EU hin überprüft. Dabei wurde insbesondere auch versucht zu ermitteln, wieweit die mit den Verordnungen angestrebten Vorteile für Bürger, Unternehmen und Gesellschaft tatsächlich erreicht wurden.

---

<sup>5</sup> [KOM\(2008\) 397](#).

<sup>6</sup> [Beschluss Nr. 1386/2013/EU](#)

<sup>7</sup> [COM\(2015\) 614](#).

Was das Verfahren anbelangt, so wurde der Fitness-Check durch zwei gesonderte Evaluierungsstudien<sup>8</sup> unterstützt, die sich wiederum auf die Beteiligung von Interessenträgern stützten, einschließlich einer offenen öffentlichen Konsultation für das EU-Umweltzeichen und einer gezielten Konsultation von Interessenträgern für das EMAS. Diese Konsultation von Interessenträgern war insbesondere deshalb wichtig, weil der Umfang des Fitness-Checks aufgrund des freiwilligen Charakters der Regelungen und des Mangels an Daten zur Messung ihrer Auswirkungen einigermaßen begrenzt war. Da es keine allgemein anerkannten Methoden für die Messung und das Benchmarking der Umweltleistung von Organisationen und Produkten gibt, ist es auch nicht möglich, Produkte und Organisationen, die an den Regelungen teilnehmen, systematisch mit solchen zu vergleichen, bei denen dies nicht der Fall ist. Außerdem wurden in den Verordnungen keine klaren Ziele für ihre Inanspruchnahme definiert, sodass nicht quantitativ bewertet werden konnte, ob die Regelungen die erwarteten Ergebnisse erzielt haben oder nicht.

Dennoch ermöglichte der Fitness-Check eine Bewertung der Funktionsweise und Leistung der Regelungen, und es konnten Schlussfolgerungen dahingehend gezogen werden, was gut funktioniert und was nicht.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen zu der Frage, wie die Verordnungen ihre Ziele erfüllen, wie dies mit der Interventionslogik des Fitness-Checks ermittelt und untersucht wurde, lauten, dass die Verordnungen

- zur Reduzierung der Umweltauswirkungen von Verbrauch und Produktion beitragen (*allgemeines Ziel*);
- zur Förderung kontinuierlicher Verbesserungen der Umweltleistung der Organisationen beitragen und Produkte mit geringeren Umweltauswirkungen (*spezifische Ziele*) fördern (durch die Kriterien des EU-Umweltzeichens sowie durch die in den EMAS-Organisationen beobachteten Umweltverbesserungen (*operative Ziele*)).

Dieser Beitrag ist jedoch

- erheblich eingeschränkt durch die begrenzte Inanspruchnahme des EMAS und des EU-Umweltzeichens durch Hersteller und Organisationen (*operatives Ziel*), die größtenteils darauf zurückzuführen ist, dass externe Interessenträger, einschließlich Geschäftspartner, Verbraucher, aber auch Behörden, nicht ausreichend sensibilisiert sind, sodass eine Teilnahme durch den Markt sowie in administrativer/regulatorischer Hinsicht nur begrenzt belohnt wird. Ein weiterer Grund sind Teilnahmekriterien, die von der Industrie in der EU bisweilen möglicherweise nur schwer einzuhalten sind;

---

<sup>8</sup> *Final Report Supporting the Evaluation of the Implementation of EMAS* (Juni 2015), Adelphi and S. Anna School of Advanced Studies.

*Project to Support the Evaluation of the Implementation of the EU Ecolabel Regulation* (April 2015), Ricardo Energy & Environment.

- begrenzt im Vergleich zum Gesamtumfang der Herausforderungen, die hinsichtlich der Reduzierung der Umweltauswirkungen von Verbrauch und Produktion angegangen werden müssen.

Trotz dieser Einschränkungen sind die Verordnungen weiterhin **relevant** als Teil eines Pakets, mit dem die EU auf die steigende Notwendigkeit einer Änderung der bestehenden Verbrauchs- und Produktionsmuster reagiert, wie dies in den aktuellen strategischen Politikzielen, einschließlich der Strategie „Europa 2020“<sup>9</sup>, des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa<sup>10</sup>, des 7. Umweltaktionsprogramms<sup>11</sup> und des Aktionsplans der EU für die Kreislaufwirtschaft<sup>12</sup> zum Ausdruck kommt. Unter den EU-Politikinstrumenten sind das EMAS und das EU-Umweltzeichen (zusammen mit der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung) insofern einzigartig, als mit ihnen Umweltauswirkungen während der gesamten Lebensdauer erfasst werden sollen, einschließlich der zunehmenden Auswirkungen des europäischen Verbrauchs, die sich in Ländern außerhalb der EU bemerkbar machen, wo Produkte und Materialien häufig hergestellt werden und von wo aus sie in die EU importiert werden. Beim EMAS stellt sich die Frage seiner künftigen Relevanz, da die im Jahr 2015 überarbeitete ISO 14001 immer mehr, wenn auch noch nicht alle seiner wesentlichen Elemente übernimmt.

Die Verordnungen waren **teilweise wirksam**, da sie Folgendes sicherstellen:

- verbesserte Umweltleistung für solche Produkte, die das EU-Umweltzeichen tragen. Das quantitative Benchmarking der Umweltleistung (die 10-20 % auf dem Markt befindlichen Produkte mit der besten Umweltleistung) kann jedoch mangels einer festgelegten Vergleichsmethode sowie aufgrund fehlender umfassender Daten nicht verifiziert werden. In einigen Fällen, wenn die Gültigkeit der Kriterien für das EU-Umweltzeichen ohne eingehende Analyse der Entwicklung der Marktsituation verlängert wird, ist es möglich, dass das EU-Umweltzeichen nicht mehr für hervorragende Umweltleistung steht;
- verbesserte Umweltleistung bei den meisten Kernindikatoren (einschließlich Energie, Wasser und CO<sub>2</sub>) für EMAS-zertifizierte Organisationen. Bei den Kernindikatoren Abfall und Materialien ergibt sich ein gemischtes Bild. So verzeichnen zum einen mehr als 75 % der EMAS-registrierten Unternehmen eine positive Leistungsentwicklung bei Abfall und Materialien, während zum anderen anhand einer Stichprobe von Berichten über Kernindikatoren eine negative durchschnittliche Leistung errechnet wurde. Untersuchungen zeigen, dass mit EMAS im Allgemeinen eine höhere Steigerung der Umweltleistung erzielt wird als mit der ISO 14001.<sup>13</sup>

Die Wirksamkeit der Instrumente insgesamt wird jedoch durch ihre geringe Verbreitung geschmälert:

---

<sup>9</sup> [KOM\(2010\) 2020 endg.](#)

<sup>10</sup> [KOM\(2011\) 571 endg.](#)

<sup>11</sup> [Beschluss Nr. 1386/2013/EU.](#)

<sup>12</sup> [COM\(2015\) 614 final.](#)

<sup>13</sup> Remas Study (2006), *Linking environmental management and performance* und Testa et al. (2014) *EMAS and ISO 14001: the differences in effectively improving environmental performance*. In: *Journal of Cleaner Production* 68:1, S. 165-173.

- Die Verbreitung des EMAS und des EU-Umweltzeichens reicht nicht aus, um wesentliche Veränderungen bei den Produktions- und Verbrauchsmustern insgesamt zu bewirken und dadurch wiederum signifikante Umweltvorteile zu erzielen, die über die Unternehmen und Organisationen, die sich zur Teilnahme an den Regelungen entscheiden, hinausgehen. Die geringe Inanspruchnahme beider Verordnungen kann mit mangelnder Sensibilisierung, fehlender Anerkennung durch den Markt, mangelnder Anerkennung in der Politik sowie den Befolgings- und Verifizierungskosten in Zusammenhang gebracht werden.

Beim EU-Umweltzeichen sind die Gründe der Mangel an Werbeaktivitäten auf allen Ebenen (Kommission, Mitgliedstaaten und Unternehmen (freiwillige Maßnahmen)), die zahlreichen und strikten Anforderungen der Kriterien sowie die erforderliche Einhaltung des Artikels 6 Absatz 6, der die Verwendung gefährlicher Stoffe untersagt. Der Verbreitungsgrad unterscheidet sich auch erheblich je nach Produktart. Zum einen ist bei einigen Produktgruppen keine - oder lediglich eine sehr geringe - Verbreitung zu verzeichnen, was auf Hindernisse bei einigen spezifischen Produktgruppen zurückzuführen ist; zum anderen fehlt ein strategischer Ansatz für die Auswahl der Gruppen, für die Kriterien entwickelt bzw. überarbeitet werden sollen.

Beim EMAS gibt es zusätzliche Hindernisse: mangelnde Integration in die Politik in Form von Anreizen und Befreiung von anderen regulatorischen Anforderungen („regulatorische Entlastung“), Fehlen von Werbeaktivitäten (wiederum auf allen Ebenen) sowie die Existenz eines weltweit anerkannten und (bezüglich Berichterstattung/Validierung) weniger anspruchsvollen Umweltmanagementsystems (ISO 14001), welches der Marktführer ist.

Die Wirksamkeit beider Regelungen variiert unter den Mitgliedstaaten, wobei einige keine oder eine nur sehr geringe Inanspruchnahme 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 den Umfang der von den Mitgliedstaaten investierten Ressourcen zurückzuführen sowie auf das Vorhandensein bzw. Fehlen von Initiativen, mit denen die Instrumente in den weiteren Kontext umweltpolitischer Maßnahmen einbezogen werden. Beispielsweise könnte die Verknüpfung des EMAS mit Vorschriften für Umweltinspektionen einen Anreiz dafür bieten, das EMAS zu übernehmen und „regulatorische Entlastung“<sup>14</sup> zu erhalten; gleichermaßen könnten Anreize für das Umweltzeichen geschaffen werden, indem dieses mit der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung verknüpft wird.

Die Frage der **Effizienz** lässt sich anhand der derzeit begrenzten Daten zu Nutzen und Kosten nicht beantworten. Es gibt einige Belege für den Zusammenhang zwischen den getätigten

---

<sup>14</sup> Regulatorische Entlastung ist als aus der Einhaltung des EMAS resultierende Entlastung in Bezug auf regulatorische oder administrative Anforderungen zu verstehen (z. B. Beispiel Häufigkeit der Umweltinspektionen, Schnellverfahren, geringere Gebühren oder Steuern usw.).

Investitionen (Kosten) und den erzielten Wirkungen, und die Kosten für die Durchführung der Regelung werden allgemein relativ niedrig geschätzt.

- Eine grobe Schätzung der durchschnittlichen jährlichen Verwaltungskosten für die Europäische Kommission (d. h. Kosten ohne Personalkosten) 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, 2000 Lizenzen und 44 000 Produkten für das EU-Umweltzeichen und 4000 Organisationen und 7500 Standorten für das EMAS ab.
- Erhebliche Unterschiede bei den Umsetzungsanstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten spiegeln die unterschiedlichen Bewertungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses wider. Aufgrund des freiwilligen Charakters der Regelungen ist nicht davon auszugehen, dass diese unverhältnismäßige Belastungen für die Mitgliedstaaten oder Unternehmen und Organisationen mit sich bringen, die jeweils nur in dem Umfang in diese Regelungen investieren, wie diese ihrer Meinung nach vorteilhaft für sie sind. Niedrige Investitionen haben jedoch auch eine begrenzte Verbreitung 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 beeinträchtigt:

- wenn die Kosten für die Einhaltung und Verifizierung für einzelne Unternehmen und Organisationen den Nutzen übersteigen und somit den Wert für die Hersteller und Organisationen mindern und folglich ein Hindernis für die Teilnahme darstellen. Die daraus resultierenden Auswirkungen sind bei kleinen Betrieben noch größer. Die geringe Verbreitung des EMAS im Vergleich zur ISO 14001 ist auch ein Indikator dafür, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Organisationen bei diesen beiden Regelungen unterschiedlich ist;
- in Bereichen, in denen es bei spezifischen Produktgruppen nur eine geringe oder keine Inanspruchnahme gibt. Für das EU-Umweltzeichen ist bei einer Reihe von Produktgruppen keine oder eine nur geringe Inanspruchnahme 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-Politiken im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit in Verbrauch und Produktion in der EU angesehen und ergänzen diese. Bei der Evaluierung wurde jedoch folgender Bedarf erkannt:

- Es sollten weitere Synergien mit EU-Politiken gesucht werden, durch welche die Möglichkeiten des EU-Umweltzeichens und/oder des EMAS besser genutzt werden könnten. Dies betrifft u. a. den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe und die Richtlinie über Industrieemissionen.

Was die Kohärenz zwischen den beiden Regelungen anbelangt, so zeigt die Evaluierung, dass sie sich ergänzen, wobei der Schwerpunkt auf unterschiedlichen Zielen liegt. Eine geringfügige Überschneidung kann auftreten, wenn sowohl das EMAS als auch das EU-Umweltzeichen spezifische Dienstleistungssektoren betreffen (z. B. Beispiel Tourismus und Camping). In diesem Fall ist darauf zu achten, dass keine Verwirrung bei den Verbrauchern entsteht, die auf der Grundlage beider Regelungen eine Entscheidung treffen können.

Der mit den Regelungen geschaffene Mehrwert für die EU ist uneinheitlich. Die Verordnungen haben **in dem aufgrund des freiwilligen Charakters der Regelungen begrenzten Umfang einen Mehrwert für die EU erbracht**. Mehrwert ergibt sich aus der Schaffung eines Rahmens für einheitliche Regeln und Verfahren im Binnenmarkt, der Umweltaussagen Glaubwürdigkeit und Transparenz verleiht und den Handel innerhalb der EU fördern kann. Der Rahmen bietet Informationen zur Umweltleistung von Produkten und Organisationen sowie die Möglichkeit der Integration und Angleichung in bzw. an andere EU-Politiken. Auf diese Weise unterstützt der Rahmen Hersteller und Organisationen, die bereit sind, über die verpflichtenden Maßnahmen hinauszugehen; 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. Die Antworten im Rahmen der öffentlichen Konsultationen, die sich speziell auf diese Instrumente bezogen, stammen zwar tendenziell von denjenigen, die bereits aktiv mit diesen Instrumenten zu tun haben, fielen aber im Allgemeinen auch positiv aus. So waren im Fall des EU-Umweltzeichens 79 % der Interessenträger der Auffassung, dass das EU-Umweltzeichen ein wertvolles Instrument darstellt, das eine stärkere Verbreitung und den freien **Verkehr** mit umweltfreundlichen Produkte in ganz Europa erleichtert, und 95 % wollten dieses Instrument entweder in der jetzigen Form oder mit Änderungen beibehalten. Gleichzeitig haben mehr als 70 % aller befragten EMAS-Organisationen festgestellt, dass sie ihre Leistung in Bezug auf Energieeffizienz, Nutzung von Materialien, Wasserverbrauch und Abfallaufkommen verbessert oder wesentlich verbessert hatten.

Die Verbreitung des EMAS ist im Vergleich zur ISO 14001 wesentlich geringer. Die Evaluierung zeigt jedoch, dass die Umweltleistung von EMAS-Unternehmen ebenso gut oder besser ist als diejenige von Unternehmen, die nach ISO 14001 zertifiziert sind, und dass die besonderen EMAS-Anforderungen für transparente Berichterstattung und Kontrolle durch die Behörden (bei ISO 14001 nicht vorgeschrieben) eine höhere Glaubwürdigkeit schaffen und ein besseres Potenzial für die Integration in die Umweltpolitik bieten. Die Erfahrungen einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten, die aktiv an der Regelung teilgenommen haben, bestätigen dieses Potenzial.

**Da die Regelungen in Europa aber keine größere Verbreitung gefunden haben, ist es schwierig, den vollen Mehrwert für die EU** über die Umweltverbesserungen für die teilnehmenden Produkte, Dienstleistungen und Organisationen hinaus aufzuzeigen. Insbesondere hat die Wirkung des EMAS durch die Konkurrenz mit der ISO 14001 gelitten, die eine weltweit anerkannte Alternative zum EMAS darstellt. Die Interaktion zwischen den beiden Regelungen war jedoch konstruktiv, und das EMAS hat zu Neuerungen und Verbesserungen bei der internationalen Norm ISO 14001 beigetragen, sodass sich diese trotz weiterhin 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 zudem die Möglichkeit, die Anerkennung der Leistungsstärksten durch die Behörden zu erleichtern, unterstützende Maßnahmen zu entwickeln und den Verwaltungsaufwand zu verringern. Dies erklärt sich dadurch, 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.

### **3. Fazit**

Das EU-Umweltzeichen und das EMAS sind Teile eines umfassenderen Pakets von Instrumenten der Produktpolitik, die zur Kreislaufwirtschaft beitragen. Der Fitness-Check (Evaluierungsstudie und Konsultation von Interessenträgern) bestätigt die nützliche - wenn auch begrenzte - Rolle der Regelungen als freiwillige Instrumente für Unternehmen, die den Übergang zur Kreislaufwirtschaft erleichtern und den Verbrauchern sowie im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen Informationen über die Umweltleistung von Produkten und Organisationen bereitstellen.

Die Ergebnisse des Fitness-Checks zeigen, dass die Regelungen besser und effizienter in Anspruch genommen werden könnten. Aufgrund des freiwilligen Charakters der beiden Regelungen, ihrer begrenzten Verbreitung bei einer Reihe von Produktgruppen sowie ihres geringen Bekanntheitsgrads stoßen die beiden Instrumente auf klare Grenzen. Es bedarf eines stärker fokussierten Ansatzes, um die Auswirkungen in der Praxis zu maximieren.

Die Kommission wird daher die Regelung der **Verordnung über das EU-Umweltzeichen** verbessern und stärker fokussieren, um eine stärkere kumulative Wirkung zu erzielen. Zu diesem Zweck wird sie folgende Maßnahmen ergreifen:

- Ausarbeitung eines strategischeren Ansatzes für das EU-Umweltzeichen, der Folgendes umfassen würde:
  - die Definition von Produktgruppen, einschließlich verbesserter Kriterien für die Auswahl von Produkten und für die Streichung, Überarbeitung und Verlängerung bestehender Kriterien für jede Produktgruppe (je nach Grad der Inanspruchnahme bei bestehenden Kriterien). Ein gezielterer Ansatz umfasst auch - wo angezeigt - die Bündelung eng verwandter Produktgruppen (z. B. verschiedene Papierprodukte mit hohem Potenzial wie Zeitungsdruckpapier und Hygienepapier);
  - die Streichung der Produktgruppen „WC und Urinale“, „Sanitärarmaturen“ und „bildgebende Geräte“, da bei diesen Produktgruppen nur eine sehr begrenzte Inanspruchnahme zu verzeichnen ist;
  - Festlegung operativer Ziele und Einzelziele sowie geeigneter Überwachungstätigkeiten;
  - eine sowohl auf Hersteller als auch auf Verbraucher ausgerichtete Kommunikationsstrategie, in der die Zielgruppen und die Aufteilung der Zuständigkeiten für gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, Beteiligten aus der Industrie und relevanten Multiplikatoren durchzuführende Werbetätigkeiten im Einklang mit den zehn Prioritäten und insbesondere der Agenda für Wachstum und Beschäftigung festgelegt sind.
  
- Prüfung von Optionen zur Reduzierung der Verwaltungs- und Verifizierungskosten, Vereinfachung des Konsultationsverfahrens und Entwicklung einer praktischen Arbeitsweise für die Durchführung von Artikel 6 Absätze 6 und 7.
  
- Optionen und bewährte Praktiken zur Verbesserung der Rolle des EU-Umweltzeichens bei der öffentlichen Beschaffung sowie als Benchmark für gute Umweltleistung.
  
- Durchführung mehrerer vorbereitender Studien zu Produktgruppen für die Instrumente umweltorientierte öffentliche Beschaffung, Ökodesign, Energieverbrauchskennzeichnung und Umweltzeichen. Dadurch werden Kosten gespart und Unstimmigkeiten zwischen von verschiedenen Generaldirektionen für unterschiedliche Instrumente in Auftrag gegebenen Studien vermieden.
  
- Verbesserung der Kohärenz und des Zusammenspiels zwischen dem EU-Umweltzeichen und bestehenden nationalen/regionalen Zeichen.

Bei der **EMAS-Verordnung** kommt es angesichts der gemischten Ergebnisse des Fitness-Checks auf das Engagement und die Unterstützung der Mitgliedstaaten an, wenn die Regelung beibehalten werden soll. Die Kommission will daher 2017 von den Mitgliedstaaten die Bestätigung einholen, dass sie sich für Folgendes einsetzen:

- 1) Beibehaltung der Regelung und
- 2) Durchführung von Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Verbreitung.

Je nachdem, wie die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten ausfällt, wird die Kommission Maßnahmen ausarbeiten, die den Mehrwert der Regelung steigern sollen:

- Entwicklung - in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten - zusätzlicher Möglichkeiten für die Nutzung des EMAS als Instrument zur Minimierung des Verwaltungsaufwands und zur regulatorischen Entlastung. Das Potenzial, um das Instrument zur Verringerung des Verwaltungsaufwands durch stärkere regulatorische Entlastung zu nutzen, ist weiterhin groß und wurde in den Mitgliedstaaten nicht im selben Maße ausgeschöpft.
- Nutzung der im Rahmen des EMAS geforderten Validierung der Regelkonformität und Transparenz bezüglich der Umweltleistung, um die Durchführung umweltpolitischer Maßnahmen in den Bereichen Energie, Emissionen in die Luft, Biodiversität sowie Wasser- und Abfallbewirtschaftung zu erleichtern.
- Prüfung, wie die die Durchführung des EMAS besser in die Durchführung des Grünen Aktionsplans für KMU<sup>15</sup> integriert werden kann.
- Ausarbeitung einer klaren Kommunikationsstrategie, einschließlich Festlegung relevanter Zielgruppen und Aufteilung der Zuständigkeiten für gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, Beteiligten aus der Industrie und relevanten Multiplikatoren durchzuführende Werbetätigkeiten im Einklang mit den zehn Prioritäten und insbesondere der Agenda für Wachstum und Beschäftigung.
- Europäische Unternehmensförderung mit Schwerpunkt auf Vorreitern und Wettbewerbsvorteilen, wobei mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet wird und EMAS das Umweltmanagementsystem „der ersten Wahl“ ist.
- Berücksichtigung der Weiterentwicklung der ISO-Norm 14001 im Jahr 2015 und der Wechselbeziehung zwischen der überarbeiteten Norm und dem EMAS.
- Aufgreifen der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten mit einer erheblichen Zahl von EMAS-Registrierungen durchgeführt werden und als bewährte Verfahren anerkannt sind.
- Gewährleistung effizienter Berichterstattungskanäle von Organisationen zu den Behörden, sodass die EMAS-verifizierte Umweltleistung und Rechtskonformität genutzt werden können, um die Durchführung anderer umweltpolitischer Maßnahmen zu erleichtern.

---

<sup>15</sup> [COM \(2014\) 440](#).