



Bruxelles, 17 luglio 2017
(OR. en)

11312/17
ADD 1

ENV 690

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 30 giugno 2017

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: SWD(2017) 252 final

Oggetto: DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DEL VAGLIO DI ADEGUATEZZA
che accompagna il documento
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO relativa al riesame dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) e del regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo all'Ecolabel UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2017) 252 final.

All.: SWD(2017) 252 final

Bruxelles, 30.6.2017
SWD(2017) 252 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DEL VAGLIO DI ADEGUATEZZA

che accompagna il documento

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**
**relativa al riesame dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento
europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle
organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) e del
regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre
2009, relativo all'Ecolabel UE**

{COM(2017) 355 final}
{SWD(2017) 253 final}

Sezione 1 Sintesi

Il presente vaglio di adeguatezza riguarda due regimi che le imprese possono utilizzare su base volontaria: il regolamento (CE) n. 66/2010¹ relativo all'Ecolabel UE (il regolamento sul marchio Ecolabel UE) e il regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) (il regolamento EMAS)². In linea con gli orientamenti della Commissione per "Legiferare meglio", il vaglio di adeguatezza ha preso in esame i due regimi in relazione alla loro pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto per l'UE.

Il vaglio di adeguatezza si è basato su due distinti studi di valutazione cui hanno contribuito i portatori di interesse in forma di consultazione pubblica per l'Ecolabel UE e di consultazione mirata dei portatori di interesse per EMAS. La consultazione dei portatori di interesse si è rivelata particolarmente importante in quanto la completezza del vaglio di adeguatezza era in una certa misura limitata dalla natura volontaria dei regimi e dalla mancanza di dati per quantificarne l'impatto. L'assenza di un metodo concordato per quantificare e parametrare l'efficienza ambientale di organizzazioni e prodotti implica inoltre che non è possibile confrontare sistematicamente i prodotti e le organizzazioni che partecipano ai regimi da quelli che ne sono esclusi. Inoltre, i regolamenti non definiscono chiari obiettivi per l'utilizzo dei regimi e, pertanto, non è possibile valutare a livello quantitativo se i regimi abbiano o no soddisfatto le attese.

Ciò premesso, tuttavia, il vaglio di adeguatezza ha permesso di valutare il funzionamento e l'efficacia dei regimi e di trarre conclusioni sugli aspetti che funzionano e/o non funzionano.

Per quanto riguarda le modalità con cui i regolamenti soddisfano i rispettivi obiettivi, individuati e investigati mediante il vaglio di adeguatezza, si è pervenuti alla conclusione che essi:

- contribuiscono a ridurre l'impatto ambientale del consumo e della produzione (*obiettivo generale*);
- contribuiscono a favorire il miglioramento costante dell'efficienza ambientale delle organizzazioni e a promuovere i prodotti con un impatto ambientale ridotto (*obiettivi specifici*) grazie ai criteri dell'Ecolabel UE e ai miglioramenti sul piano ambientale constatati nelle organizzazioni che aderiscono a EMAS (*obiettivo operativo*).

Tale contributo è tuttavia:

- sostanzialmente limitato dal livello di diffusione di EMAS e dell'Ecolabel UE presso produttori e organizzazioni (*obiettivo operativo*) a causa della ridotta consapevolezza dei portatori di interesse esterni, quali partner commerciali, consumatori ma anche autorità, che si traduce in un riconoscimento limitato della partecipazione a livello sia

¹ [Regolamento \(CE\) n. 66/2010.](#)

² [Regolamento \(CE\) n. 1221/2009.](#)

di mercato sia amministrativo/regolamentare, e anche dei criteri di partecipazione che in alcuni casi possono essere difficili da soddisfare per il settore industriale dell'UE;

- limitato in rapporto alla portata dei problemi da sormontare per ridurre l'impatto ambientale globale della produzione e del consumo.

Nonostante questi limiti i regolamenti restano **pertinenti** in quanto parte integrante di un pacchetto di politiche dell'UE per rispondere alla necessità impellente di modificare gli attuali modelli di produzione e consumo, come emerge dagli attuali obiettivi strategici quali formulati, tra l'altro, nella strategia Europa 2020³, nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse⁴, nel 7° programma di azione per l'ambiente⁵ e nel piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare⁶. Nell'ambito degli strumenti strategici di cui dispone l'UE EMAS e l'Ecolabel UE (insieme agli appalti verdi) sono unici in quanto mirano a fronteggiare gli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita, tenendo conto anche dell'impatto crescente che il consumo in Europa esercita nei paesi extraeuropei in cui hanno spesso origine prodotti e materiali che sono poi importati nell'UE. Per quanto riguarda EMAS, ci si pongono interrogativi sulla sua pertinenza futura, in quanto la norma ISO 14001, rivista nel 2015, continua a fare propri molti (ma non tutti) elementi principali di EMAS.

I regolamenti si sono rivelati **parzialmente efficaci** in quanto garantiscono:

- prestazioni ambientali superiori dei prodotti che recano l'Ecolabel UE. Tuttavia il parametro quantitativo dell'eccellenza ambientale (il 10-20% dei prodotti con le migliori prestazioni ambientali sul mercato) non può essere verificato in assenza di una metodologia concordata per operare un confronto e di informazioni complete. In alcuni casi, inoltre, quando la validità dei criteri dell'Ecolabel UE viene estesa senza operare un'analisi completa sull'evoluzione della situazione del mercato, l'Ecolabel UE potrebbe non riflettere più l'eccellenza ambientale;
- elevata efficienza ambientale nella maggior parte degli indicatori principali in materia di, tra l'altro, energia, acqua, CO2 per le organizzazioni con certificazione EMAS. Per quanto riguarda gli indicatori principali in materia di rifiuti e materiali la situazione è disomogenea: più del 75% delle imprese registrate a EMAS evidenzia un impatto positivo sulle prestazioni in relazione a rifiuti e materiali, da un lato e, dall'altro, prestazioni medie negative calcolate su un campione di relazioni sugli indicatori principali. Studi hanno dimostrato che, in generale, EMAS permette di incrementare maggiormente le prestazioni ambientali rispetto alla norma ISO 14001.

Tuttavia, l'efficacia complessiva degli strumenti in questione è diminuita dalla loro limitata diffusione:

- la diffusione di EMAS e dell'Ecolabel UE, che non è sufficiente per orientare il mercato nel suo complesso e quindi per determinare significativi cambiamenti nei modelli di produzione e consumo e, di conseguenza, garantire significativi benefici sul piano ambientale oltre a quelli conseguibili grazie alle imprese e organizzazioni che aderiscono al regime. La limitata adesione ai due regolamenti è dovuta a una

³ [COM\(2010\)2020 def.](#)

⁴ [COM\(2011\)571 definitivo.](#)

⁵ [DECISIONE n. 1386/2013/UE.](#)

⁶ [COM\(2015\)614 final.](#)

scarsa consapevolezza e riconoscimento da parte del mercato; da un mancato riconoscimento nelle politiche pubbliche; e dai costi per conformità e verifica.

Per quanto riguarda l'Ecolabel UE si constata: una scarsità di attività promozionali, il numero e la severità dei criteri e la difficoltà di conformarsi all'articolo 6, paragrafo 6, che proibisce l'uso di sostanze pericolose. Si registrano inoltre significative differenze nella diffusione del regime a seconda dei tipi di prodotti. In diversi gruppi di prodotti la diffusione è nulla, o solo marginale, a causa degli ostacoli esistenti per specifici gruppi di prodotti, da un lato, e dall'assenza di un approccio strategico per selezionare quali gruppi necessitino di una elaborazione/revisione dei criteri, dall'altro.

Per quanto riguarda EMAS ostacoli supplementari sono costituiti da: una mancanza di integrazione nelle politiche pubbliche in forma di incentivi e semplificazione di altri obblighi regolamentari, l'assenza di attività promozionali e l'esistenza di un sistema di gestione ambientale riconosciuto a livello mondiale e meno rigoroso (ISO 14001) che ha la leadership del mercato.

L'efficacia dei due regimi varia a seconda degli Stati membri: in alcuni la diffusione dei regimi è nulla o scarsa, mentre in altri i risultati sono migliori. Germania e Spagna hanno rispettivamente 1882 e 1289 siti registrati in EMAS e Francia e Italia rispettivamente 555 e 359 licenze Ecolabel UE registrate. Tali differenze possono essere ricondotte principalmente al livello di risorse investite dagli Stati membri come pure all'adozione o no di iniziative per integrare tali strumenti nelle politiche ambientali nel loro complesso. Ad esempio, il fatto di collegare EMAS alle norme in materia di ispezioni ambientali può fungere da incentivo ad adottare EMAS e ottenere così una semplificazione degli obblighi regolamentari⁷; analogamente l'adozione dell'Ecolabel UE può essere incentivata collegandola agli appalti pubblici verdi.

I regolamenti possono essere inoltre considerati **parzialmente efficaci** per il fatto che i costi di gestione dei regimi sono relativamente ridotti:

- una stima indicativa del costo medio annuo di gestione a carico della Commissione europea è di 500 000 EUR per EMAS e di 1 100 000 EUR per l'Ecolabel UE. Tali costi coprono un sistema di 33 gruppi di prodotti, 2 000 licenze e 44 000 prodotti per l'Ecolabel UE e 4 000 organizzazioni e 7 500 siti per EMAS;
- differenze significative negli sforzi di attuazione a livello di Stati membri spiegano le valutazioni divergenti del rapporto costi/benefici. Dato il loro carattere volontario, non si può asserire che i regimi impongano oneri sproporzionati agli Stati membri o a imprese e organizzazioni, che investono solo quando ritengono di poterne ricavare benefici. Tuttavia, investimenti ridotti implicano anche una diffusione e un impatto limitati;

⁷ Con semplificazione degli obblighi regolamentari si intende un'attenuazione degli oneri regolamentari o amministrativi (quali frequenza delle ispezioni ambientali, procedure accelerate, riduzione di commissioni o imposte, ecc.) derivante dalla conformità a EMAS.

- per alcune organizzazioni registrate a EMAS – soprattutto quelle attive nella produzione di energia – le misure in materia di efficienza energetica possono tradursi in risparmi significativi (secondo lo studio di valutazione pari a circa 1,3 miliardi di EUR su un periodo di due anni per tutte le organizzazioni registrate a EMAS).

L'efficienza è tuttavia ridotta:

- quando i costi di conformità e verifica per le singole imprese e organizzazioni sono superiori ai benefici e quindi riducono il valore per organizzazioni e produttori e ne scoraggiano la partecipazione ai regimi. Tale impatto è molto più forte per i piccoli operatori. La diffusione di EMAS, rispetto a quella della norma ISO 14001, costituisce un indicatore non sorprendente della differenza nel rapporto costi benefici riscontrato dalle organizzazioni per l'adesione ai due regimi;
- laddove vi è una diffusione bassa o nulla di specifici gruppi di prodotti. Nell'ambito dell'Ecolabel UE il fatto che una serie di gruppi di prodotti abbia una diffusione marginale o nulla indica che il mercato è immaturo e/o che gli oneri amministrativi o i costi di verifica della conformità a una determinata serie di criteri possono essere troppo elevati e costituire un ostacolo alla partecipazione.

Entrambi i regimi sono considerati **sostanzialmente coerenti** con altre pertinenti politiche dell'UE collegate al piano d'azione UE sulla produzione e sul consumo sostenibili e complementari alle stesse. Tuttavia, la valutazione indica aspetti per i quali vi è la necessità di:

- esplorare ulteriormente le sinergie con le politiche UE che potrebbero avvalersi in modo migliore delle opportunità garantite dall'Ecolabel UE e/o EMAS, compresi, ma non solo, il piano d'azione per l'economia circolare, l'elaborazione di una strategia dell'UE per un ambiente non tossico, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, la direttiva sugli appalti pubblici e la direttiva sulle emissioni industriali;
- risolvere le sovrapposizioni tra l'Ecolabel UE e l'etichetta energetica, ambito in cui le sinergie possono essere meglio valorizzate allineando i diversi piani di lavoro e in cui l'assegnazione di entrambe le etichette a uno stesso gruppo di prodotti può non essere sempre l'opzione migliore.

Per quanto riguarda la coerenza tra i due regimi, la valutazione indica che essi sono complementari e incentrati su obiettivi differenti, ma che vi può tuttavia essere una leggera sovrapposizione quando sia EMAS sia l'Ecolabel UE riguardano settori specifici dei servizi - come il turismo e il campeggio. In questi casi si dovrebbe fare attenzione a non creare confusione per i consumatori che possono operare una scelta sulla base dei due regimi.

Il valore aggiunto per l'UE dei due regimi è disomogeneo. I regolamenti hanno **garantito un valore aggiunto per l'UE** nella misura consentita dal carattere volontario dei regimi. Un valore aggiunto si ottiene grazie a un quadro di norme e procedure armonizzate nel mercato interno che diano credibilità e trasparenza alle dichiarazioni ambientali. Tale quadro

dovrebbe fornire informazioni sulle prestazioni ambientali di prodotti e organizzazioni e sulle opportunità di semplificazione e integrazione con altre politiche UE, sostenendo in questo modo produttori e organizzazioni disposti ad andare oltre le misure obbligatorie, in particolare le PMI che non dispongono a livello interno delle capacità di costruire sistemi propri.

Non è stato possibile effettuare una valutazione completa a livello quantitativo del rapporto costi/benefici. Tuttavia gli strumenti di cui trattasi sono utilizzati in un contesto in cui l'opinione pubblica è favorevole alla produzione e al consumo sostenibili: il 77% della popolazione UE oggetto di un'indagine di Eurobarometro ha dichiarato di essere disposta a pagare di più per prodotti rispettosi dell'ambiente a condizione di essere sicuri che essi lo siano veramente. Se da un lato le risposte alle consultazioni pubbliche specifiche per gli strumenti in questione provenivano in genere da soggetti che già operavano con tali strumenti, dall'altro esse hanno evidenziato valutazioni generalmente positive sugli stessi. Ad esempio, il 79% dei portatori di interesse che operano con l'Ecolabel UE ritiene quest'ultimo uno strumento efficace per facilitare una maggiore diffusione e libera circolazione dei prodotti verdi in Europa e il 95% di essi intende mantenerlo così com'è o con cambiamenti. Analogamente oltre il 70% di tutte le organizzazioni registrate EMAS che hanno partecipato all'indagine ha sostenuto di aver ottenuto miglioramenti o miglioramenti significativi in materia di efficienza energetica, uso dei materiali, consumo di acqua e produzione di rifiuti.

La diffusione di EMAS è significativamente inferiore a quella della norma ISO 14001. Tuttavia, dalla valutazione emerge che le imprese registrate EMAS hanno prestazioni ambientali pari o superiori a quelle che applicano la norma ISO 14001 e che i requisiti specifici EMAS, quali la trasparenza della rendicontazione e il controllo da parte delle autorità pubbliche, garantiscono una maggiore credibilità e migliori possibilità di integrazione nella politica ambientale. L'esperienza di una serie di Stati membri dell'UE che hanno attivamente perseguito questo obiettivo conferma tali potenzialità.

Tuttavia, dal momento che i regimi non hanno una grandissima diffusione in Europa è difficile dimostrarne appieno il valore aggiunto per l'UE al di là di un miglioramento sul piano ambientale per i prodotti, servizi e le organizzazioni che vi aderiscono. In particolare, l'impatto di EMAS ha risentito della concorrenza con la norma ISO 14001 che fornisce un'alternativa meno rigorosa di EMAS mediante norme e procedure armonizzate per la gestione ambientale riconosciute a livello mondiale. Nondimeno, l'interazione tra i due regimi si è rivelata costruttiva e EMAS ha fornito l'ispirazione per rinnovare e migliorare la norma globale ISO 14001 che è ora più vicina a EMAS, nonostante permangano significative differenze. EMAS, a differenza della norma ISO 14001, fornisce una piattaforma per la conformità e la rendicontazione che rende trasparenti per il pubblico e le autorità le prestazioni delle organizzazioni partecipanti. La piattaforma ha inoltre la capacità di facilitare il riconoscimento da parte delle autorità delle organizzazioni con i risultati migliori, la messa a punto di misure di sostegno e può determinare una riduzione degli oneri amministrativi. Tale capacità si spiega con il fatto che le autorità e altre parti terze, a differenza di quanto avviene con la norma ISO, hanno accesso alle informazioni sulle prestazioni ambientali e la conformità giuridica e devono approvarle, garantendo così sufficiente sicurezza per delegare la semplificazione di altri obblighi regolamentari.