

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 9.11.2004
KOM(2004) 745 galutinis

-

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

DĖL PASKATŲ EMAS REGISTRUOTOMS ORGANIZACIJOMS

{SEC(2004)1375}

TURINYS

1.	ĮVADAS.....	3
1.1.	EMAS problemos.....	3
2.	IŠORINIŲ PASKATŲ RŪŠYS.....	4
2.1.	Reguliavimo lankstumas.....	4
2.2.	Skatinančios priemonės.....	6
2.2.1.	Viešieji pirkimai.....	6
2.2.2.	Finansavimo parama.....	7
2.2.3.	Techninė ir informacinė pagalba.....	7
3.	IŠVADOS.....	8

1. ĮVADAS

Aplinkosaugos vadybos ir audito sistema (EMAS) – savanoriška aplinkosaugos valdymo sistema, pagal kurią organizacijos įvertina, valdo ir nuolat gerina savo aplinkosaugos veiksmingumą.

Dvi pagrindinės šios ataskaitos priežastys – informuoti Europos Parlamentą ir Tarybą apie valstybėse narėse šiuo metu taikomas paskatas EMAS registruotoms organizacijoms bei didinti nacionalinės valdžios institucijų informuotumą apie įvairią valstybių patirtį.

Šia ataskaita siekiama prisidėti prie to, kad vyriausybės politika ir norminiai sprendimai būtų labiau paremti žiniomis siekiant kiek įmanoma labiau pritaikyti paskatas kiekvienam atskiram atvejui. Be to, šioje ataskaitoje pateikiama informacija bus naudinga Komisijai persvarstant EMAS reglamentą¹ (toliau – „Reglamentas“).

Ataskaita atitinka Reglamento 10 straipsnio 2 dalyje ir 11 straipsnio 3 dalyje nustatytus reikalavimus, kad Europos Komisija turi perduoti Europos Parlamentui ir Tarybai iš valstybių narių gautą informaciją, susijusią su tokiais klausimais:

- EMAS registruotų organizacijų veiksmų, vykdančių aplinkosaugos teisės aktus ir užtikrinančių jų taikymą, dubliavimosi išvengimas;
- organizacijų skatinimas dalyvauti EMAS.

Ataskaitos pradžioje aprašoma dabartinė EMAS situacija ir numatomos problemos. Toliau pateikiamas skatinančių priemonių, kurias pateikia nacionalinės valdžios institucijos, sąrašas.

1.1. EMAS problemos

1995 metais įsigaliojusi Reglamentu buvo siekiama didinti aplinkosaugos valdymo sistemų kokybės slenkstį. Dėl savo išskirtinio modelio, kuriuo siekiama didelio veiksmingumo, skaidrumo ir patikimumo, EMAS yra vertinga priemonė, galinti prisidėti prie aplinkosaugos gerinimo skatindama įvairias organizacijas didinti aplinkosaugos veiksmingumą.

EMAS apima formalią aplinkosaugos valdymo sistemą (EN ISO 14001). Rinkoje yra ir kitų, mažiau formalių aplinkosaugos valdymo sistemų², suteikiančių organizacijoms įvairias pasirinkimo galimybes. Pažymėtina tai, kad EMAS neapsiriboja EN ISO 14001 ir nustato pačius griežčiausius reikalavimus, todėl gali pareikalauti daugiau pastangų iš organizacijų, besistengiančių įvykdyti šiuos reikalavimus. Tuo galima paaiškinti skirtumą tarp EMAS ir EN ISO 14001 registracijų bei pažymėjimų išdavimo statistikos.

EMAS įgyvendinimas organizacijoms gali būti naudingas daugeliu požiūrių. Pavyzdžiui, labiau subalansuotas išteklių naudojimas suteikia finansinės naudos; geresnį vardą visuomenėje; mažesnę aplinkosaugos teisės aktų neatitikimo riziką;

¹ 2001 m. kovo 19 d. Reglamentas Nr. 761/2001

² BEST-Project

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

geresnius santykius su aplinkos apsaugos reguliavimo institucijomis ir kitais tarpininkais bei tinkamą rizikos valdymą, kuris savo ruožtu gali paskatinti skolintojus ir draudikus pasiūlyti geresnes finansines sąlygas. Tačiau nepaisant minėtų privalumų, sistema šiuo metu susiduria su šiomis problemomis:

- per pastaruosius dvejus metus sumažėjo naujų registracijų skaičius;
- verslininkai itin kritiškai vertina nepakankamas išorines paskatas ir ekonominės naudos nebuvimą, ypač MVĮ atžvilgiu;
- daugelis registruotų bendrovių yra tik keliose valstybėse narėse, o tai pateikia padriką EMAS sistemos paplitimo ES vaizdą;
- 2004 m. gegužės mėn. sistema tapo visiškai taikytina naujosiose valstybėse narėse, šitaip padidinant naujų registracijų tikimybę.

2. IŠORINIŲ PASKATŲ RŪŠYS

Išorinių paskatų, kurias teikia nacionalinės valdžios institucijos, pobūdis gali skirtis priklausomai nuo tikslų, kurių jomis siekiama. Nustatytos dvi pagrindinės grupės: reguliuojamojo pobūdžio ir tos, kuriomis per viešuosius pirkimus, finansavimo paramą bei techninę ir informacinę pagalbą siekiama skatinti didesnę sistemos paplitimą.

2.1. Reguliavimo lankstumas

Aptariamas klausimas

Reglamento 10 straipsnio 2 dalis yra teisinis pagrindas, kuriuo remiantis valstybės narės turi apsvarstyti, kaip galima būtų atsižvelgti į registraciją EMAS, vykdant aplinkosaugos teisės aktus ir užtikrinant jų taikymą. Šia nuostata siekiama išvengti nereikalingo organizacijų ir vykdymo priežiūros institucijų veiksmų dubliavimosi.

Vyriausybės yra įpareigosios nustatyti veiksmingą, į poreikius orientuotą ir aiškią norminę bazę, kuri užtikrintų aplinkosaugos teisės aktų laikymąsi. Iki šiol, *kontrolės ir valdymo* praktika buvo taikoma nevienodai sėkmingai. Tuo galima paaiškinti kodėl, nepaisant šios praktikos taikymo, vis dar yra aukštas neatitikimo aplinkosaugos teisės aktams lygis.

Aptariamas klausimas taip pat yra susijęs su tuo, kaip vykdymo priežiūros institucijos naudoja tai, kas gali būti nepakankami ištekliai. Institucijos dažnai yra priverstos veiksmingiau panaudoti savo išteklius, pvz., stebėsenos vietose. Jei ištekliai yra nepakankami, tai gali trukdyti veiksmingai vykdyti stebėseną ir kontrolę, kas gali būti netyčinio neįvykdymo priežastimi.

Reglamentu nustatomi griežti reikalavimai dėl aplinkosaugos teisės aktų laikymosi, kadangi pagal šį reglamentą nepriklausomi išorės vertintojai turi užtikrinti, kad organizacija gali įrodyti teisinę atitiktį. Kaip kompensaciją, kai kurios valstybės narės EMAS registruotoms organizacijoms taiko lankstesnę reguliavimo sistemą, siekiant sumažinti reguliavimo našumą ir racionalizuoti savo išteklius.

Tikslai

Reguliavimo lankstumas įvairiose valstybėse yra skirtingas, todėl šioje ataskaitoje terminas *reguliavimo lankstumas* apima ir *reguliavimo sumažinimą*, kuris suprantamas kaip teisinių reikalavimų pakeitimas nepakeičiant pačių aplinkosaugos teisės aktų, ir *reguliavimo panaikinimą*, kai keičiami patys teisės aktai.

Reguliavimo lankstumu siekiama:

- supaprastinti ir sutrumpinti norminę bazę, jei yra jos perteklius;
- pašalinti proceso kliūtis;
- sumažinti poreikį pateikti reguliavimo institucijai nereikalingus ir pasikartojančius dokumentus;
- skatinti atsakingą verslininkų elgesį.

Bendrieji tipai

Kai kurios valstybės narės reguliavimo lankstumą taiko šiose srityse:

- informacija, reikalinga leidimams gauti: paraiškų supaprastinimas

Lankstumas, susijęs su leidimų išdavimo procedūromis, gali būti taikomas tik registruotoms bendrovėms. Didelė dalis informacijos, reikalingos pateikiant paraišką gauti leidimą, jau yra surinkta naudojantis EMAS sistemos turima informacija. EMAS pateikta aplinkosaugos informacija laikoma patikima, atnaujinta ir tinkama naudoti.

- mažesni ataskaitų pateikimo ir stebėsenos reikalavimai

Jei EMAS bendrovė gali įrodyti, kad buvo laikomasi aplinkosaugos teisės aktų arba bendrovės veiklos rezultatai tam tikrą laiką buvo labai aukšti, ji gali pateikti mažiau informacijos vykdymo priežiūros institucijoms jos veiklai patikrinti. Dėl tos pačios priežasties ši informacija iš bendrovės gali būti reikalaujama rečiau.

- konsoliduoti ataskaitų pateikimo ir stebėsenos reikalavimai

EMAS įgyvendinimas suteikia reguliavimo institucijai galimybę pasinaudoti aplinkosaugos ataskaitoje pateikta informacija. Iš tikrųjų, ši ataskaita kompetentingoms institucijoms suteikia duomenų ir informacijos, kurią jos gali naudoti pateikiant vėlesnes ataskaitas ir (arba) atliekant stebėseną šitaip siekiant išvengti veiksmų dubliavimosi.

- sumažintas patikrinimų skaičius

Kai kuriais atvejais nacionaliniai vykdymo priežiūros išteklių yra nepakankami. Atsižvelgiant į tai, kad EMAS įgyvendinimas palengvina aplinkosaugos teisės aktų laikymąsi, galima pasiūlyti registruotoms bendrovėms atlikti mažiau patikrinimų ir (arba) atlikti juos siauresniu mastu.

2.2. Skatinančios priemonės

Įvadas

Reglamento 11 straipsnyje nustatomi reikalavimai užtikrinti organizacijų dalyvavimo EMAS skatinimą, teikiant paskatas per paramos fondus, viešuosius pirkimus, techninę ir informacinę pagalbą. Šiame straipsnyje taip pat paminimas ir EMAS skatinimas tarp MVĮ.

Trys pagrindinės sritys, kuriose gali būti pateiktos skatinančios priemonės:

- viešieji pirkimai
- finansavimo parama
- techninė ir informacinė pagalba

2.2.1. Viešieji pirkimai

Viešieji pirkėjai ir kiti subjektai, numatyti viešųjų pirkimų direktyvose, sudaro svarbią vartotojų grupę; apie 1000 milijardų eurų arba apie 16 % Sąjungos BVP išleidžiama viešųjų pirkimų metu. Į viešuosius pirkimus kartu su ekonominiais ir socialiniais klausimais įtraukiami aplinkosaugos klausimai padėtų sustiprinti tvarią plėtrą. Jei tam tikrais atvejais viešieji pirkėjai skelbdami konkursus atsižvelgtų į dalyvavimą EMAS, tai padėtų supažindinti su šia sistema ir skatintų rangovus prie jos prisijungti.

Atliekant viešuosius pirkimus, aplinkosaugos klausimų, tokių kaip aplinkosaugos valdymo sistemos, reikšmės įvertinimas turi būti susiję su sutarties dalyku bei atitikti bendruosius Bendrijos teisės principus, tokius kaip skaidrumo arba vienodo požiūrio³ principai.

Reglamento 11 straipsnio 2 dalis yra pagrindas skatinti EMAS sistemą per viešuosius pirkimus. Šiuo tikslu reikalaujama, kad valstybės institucijos apsvaistytų, nepažeisdamos Bendrijos teisės, registracijos EMAS reikšmę nustatant pirkimų politikos kriterijus.

Europos Komisijos viešųjų pirkimų aiškinamajame rašte⁴ paaiškinamos dabartinės valstybės įstaigų galimybės atsižvelgti į EMAS registraciją vykdant viešuosius konkursus. Rašte teigiama, kad aplinkosaugos valdymo sistemos, tokios kaip EMAS, gali būti reikalaujamos kaip organizacijos techninių galimybių spręsti aplinkosaugos klausimus įrodymas, bet ne kaip pirkimų kriterijus.

Tai patvirtina pakeistos viešųjų pirkimų direktyvos⁵, kurios skirtos supaprastinti, paaiškinti ir modernizuoti galiojančius ES viešųjų pirkimų įstatymus. Naujosiose viešųjų pirkimų direktyvose pateikiamas naujas techninis atrankos kriterijus, pagal kurį kainos siūlytojai tam tikrais atvejais, ir jei to reikalauja valstybės institucijos, turi parodyti, kad jie gali taikyti aplinkosaugos valdymo priemones atlikdami tam tikrus darbus arba vykdydami darbo sutartis, pvz., pagal sutartį pastatyti tiltą gamtos draustinyje būtinas nepertraukiamas aplinkosaugos valdymas ir apsaugos priemonių naudojimas atliekant darbus. Tokiais atvejais direktyvose teigiama, kad EMAS ar kurią kitą lygiavertę aplinkosaugos sistemą galima pateikti kaip įrodymą, jog laikomasi reikalavimo taikyti aplinkosaugos valdymo priemones.

³ „Žalieji pirkimai“ – su aplinkosauga susietų viešųjų pirkimų vadovas, Komisijos personalo darbinis dokumentas, 2004 m. rugpjūčio 18 d. SEC (2004) 1050

⁴ KOM (2001) 274, galutinis, 2001 07 04.

⁵ 2004 m. kovo 31 d. Direktyvos 2004/17/EB ir 2004/18/EB.

2.2.2. *Finansavimo parama*

Reglamento 11 straipsnio 1 dalyje pabrėžiamas poreikis, kad valstybės narės užtikrintų MVĮ dalyvavimą sistemoje. Vienas iš būdų tai padaryti – lengvinant galimybes naudotis paramos fondais bei užtikrinant pagrįstus registracijos mokesčius.

Bendrieji tipai

Pagrindinės finansinės paramos sritys:

- subsidijos naujoms EMAS registracijoms, iš karto išmokant visą sumą arba dalį visų išlaidų;
- mokesčių išskaitymas nuo pirkimų, skirtas aplinkosaugos veiksmingumui didinti, yra netiesioginis finansavimo būdas;
- specialieji techninės pagalbos, personalo mokymo, ir išorės konsultavimo fondai;
- sumažinti registracijos mokesčiai;
- ir galiausiai, susitarimas su bankininkais ir draudikais dėl EMAS registruotoms bendrovėms palankių sąlygų.

2.2.3. *Techninė ir informacinė pagalba*

Reglamento 11 straipsnio 1 dalyje valstybės narės ne tik raginamos skatinti dalyvavimą EMAS, bet taip pat pabrėžiamas poreikis užtikrinti aktyvesnę MVĮ dalyvavimą, suteikiant reikiamą techninę pagalbą bei lengvinant galimybes naudotis informacija.

Bendrieji tipai

Techninės pagalbos pagrindinės sritys:

- bendradarbiavimo su atitinkamomis asociacijomis, pvz., Pramonės ir prekybos rūmais, arba nacionalinės EMAS institucijos kontroliuojamos mokomosios programos;
- specialiai MVĮ skirtos palaipsniui įgyvendinamos programos. Šios sistemos skirtos padėti MVĮ pasiekti geriausių rezultatų įvairiuose aplinkosaugos lygmenyse, atsižvelgiant į jų poreikius;
- sinergija, apimanti visus aplinkosaugos valdymo sistemų dalyvius, pvz., darbo grupes, bendrijas, kolegų atliekamą įvertinimą bei individualų instruktavimą;
- trumpalaikės ir ilgalaikės valdžios institucijų investicijos specialistams pagal specializuotas programas mokyti ir rengti;
- gairės ir priemonių rinkinys tam tikriems sektoriams.

Informacinės pagalbos pagrindinės sritys:

- tam tikros informacijos programos, pritaikytos verslininkams, smulkioms pramonės šakoms bei amatams, profsajungoms, valstybinėms valdžios įstaigoms, plačiajai visuomenei, ir t.t.;
- informacinės kampanijos, skirtos tam tikroms interesų grupėms ir plačiajai visuomenei, paremtos kompanijomis per televiziją, straipsniais specialistams skirtuose leidiniuose ir vietiniuose laikraščiuose, reklaminėmis kampanijomis ar bet kuriomis kitomis priemonėmis visuotiniam informuotumui skatinti;
- konferencijos ir seminarai skatinti aktyvų dalyvavimą bei keitimąsi patirtimi ir geriausia praktika.

3. IŠVADOS

Teikdamos išorines paskatas, nacionalinės valdžios institucijos gali daug prisidėti prie EMAS sistemos pasisekimo užtikrinimo. Vertingomis paskatomis paremta politika ir programomis minėtos institucijos gali pritraukti organizacijas ir paskatinti naujas EMAS registracijas.

Šia ataskaita parodoma, kad beveik visos valstybės narės taiko priemones, kuriomis EMAS registruotoms organizacijoms suteikiamos vienokios ar kitokios išorinės paskatos. Nuolatiniai verslininkų nusiskundimai dėl nepakankamų esminių priemonių įrodo, jog jas reikia tobulinti. Vis dėlto kad ir kokias paskatas valstybė nusprendžia taikyti, paskatos turi būti parinktos taip, kad atitiktų suinteresuotų organizacijų siekius bei nacionalinių reguliavimo institucijų poreikius.

Kas ką atlieka? – kiekybinis įvertinimas

II Priede pateikiama kiekvienos valstybės narės teikiamų paskatų apžvalga.

Be šio paskatų kiekybinio įvertinimo, esamos paskatos taip pat turėtų būti įvertinamos ir kokybiniu požiūriu. Tam reikės atlikti išsamų tyrimą, kuris numatytas tebevykstančiame Reglamento persvarstyme. Tikimasi, jog tyrimas parodys, kurios paskatos verslininkams yra palankiausios ir naudingiausios.

Prioritetus turi nustatyti nacionalinės valdžios institucijos. Numatydamos išorines paskatas kai kurios valstybės narės EMAS pripažino ir skatino labiau nei kitas formalias (pvz., EN ISO 14001) arba mažiau formalias aplinkosaugos valdymo sistemas, kai tuo tarpu kitos valstybės pasirinko kitokiu požiūriu nei EMAS paremtas sistemas. Pažymėtina, kad paskatomis siekiama teikti naudos privačioms organizacijoms. Kadangi EMAS gali būti taikoma ir viešosioms organizacijoms, valstybės narės galėtų teikti paskatas ir šiame sektoriuje, ypač vietinės valdžios organams.

Valstybės gali pasimokyti viena iš kitos ir, kai reikia, dėti didesnes pastangas, siekiant EMAS organizacijoms suteikti paskatas. Skatindamos geriausios praktikos pritaikymą, valstybės narės plėtoja paskatų politiką bei ilgalaikes paskatų programas. Konsultacijos su pagrindiniais suinteresuotais asmenimis, pvz., organizacijų vadovais, paprastai padeda nustatyti būsimas priemones, atsižvelgiant į jų poreikius ir lūkesčius.

Naujos narės

Išskyrus keletą išimčių, naujose valstybėse narėse paskatos yra nereikšmingos arba jų visiškai nėra. Šios valstybės turi įgyvendinti daug ES aplinkosaugos teisės aktų, ir, nors administracinių gebėjimų formavimas bei įstatymų perkėlimas jau yra beveik baigtas, privatūs verslininkai, kaip ir nacionalinės valdžios institucijos, dabar turi sėkmingai vykdyti naujus teisinius įsipareigojimus.

Esant tokioms aplinkybėms, valdžios institucijos gali EMAS laikyti adekvačia valdymo priemone sprendžiant šiuos teisinius klausimus ir dėl to skatinti tiek viešąsias, tiek ir privačias organizacijas dalyvauti EMAS. Faktinės EMAS sistemos įgyvendinimo ir registracijos paskatos yra veiksmingas būdas tai pasiekti.

Komisija ir toliau teiks techninę ir informacinę pagalbą, reikalingą įgyvendinant EMAS privačiose ir valstybinėse organizacijose.

Problemas – į galimybes

Šioje ataskaitoje nurodomos problemos, su kuriomis šiuo metu susiduria sistema, ir į kurias būtina atkreipti dėmesį.

Komisija pradėjo EMAS persvarstymą, kurio metu, be kitų klausimų, bus atsižvelgiama į paskatoms keliamus teisinius reikalavimus, siekiant sustiprinti jų galimybes ir padidinti veiksmingumą. Vykdamas sistemos persvarstymą turi būti užtikrinama, kad bus tariamasi su visomis suinteresuotomis šalimis, siekiant užtikrinti, kad savo nuomonę galėtų pateikti tiek nacionalinės reguliavimo institucijos, tiek ir verslininkai.

EMAS persvarstymas yra tarsi sistemos lūžis bei galimybė suteikti paskatoms lemiamą reikšmę. Komisija bei valstybių aplinkos apsaugos inspektoriai turi dirbti siekiant nustatyti tinkamiausią politiką, kuri skatintų veiksmingą aplinkos valdymą bei racionalų aplinkos naudojimą.