Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Miljömärkesprogram för gemenskapen”

KOM(2008) 401 slutlig – 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

Den 11 september 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Miljömärkesprogram för gemenskapen”

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 28 januari 2009. Föredragande var Sylvia GAUCI.

Vid sin 451:a plenarsession den 25–26 februari 2009 (sammanträdet den 26 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 157 röster för, 2 emot och 4 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EU:s miljömärkesprogram är ett frivilligt instrument och bör så förbli. Programmets frivilliga karaktär gör det möjligt att fastställa höga och ambitiösa standarder för miljömärkeskriterierna så att endast produkter och tjänster med en god miljöprestanda lyfts fram.

1.2 Kommittén insisterar på att förvaltningen av programmet måste förbättras så att det kan drivas på ett mer affärsmässigt sätt.

1.3 Kommittén delar kommissionens uppfattning att antalet produktgrupper och licensinnehavare måste utökas kraftigt.

1.4 EESK anser vidare att miljömärkning av alla livsmedelsprodukter, såväl färska som bearbetade, skulle vara första steget mot att göra leverantörskedjan miljövänligare. Kommittén anser dock att miljömärkningen av livsmedel enbart bör beviljas om alla skeden i produktens livscykel tas i beaktande. Det framgår inte klart av förslaget vilka livsmedelskategorier kommissionen anser ska omfattas av förordningen.

1.5 Förpackningar bör emellertid endast omfattas av miljömärkeskriterierna om det är relevant för den enskilda produktgruppen.

2. Bakgrund

2.1 Kommissionen lade i juli 2008 fram ett förslag till förordning om ett miljömärkesprogram för gemenskapen. Förslaget är avsett att ersätta förordning (EG) nr 1980/2000 av den 17 juli 2000 om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke.

2.2 Detta är ingen ny fråga för Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK). Kommittén har uttryckt sina synpunkter på det ursprungliga förslaget [1] och den har även lagt fram ett stort antal förslag om den framtida inriktningen för programmet som en del av andra yttranden som nyligen utarbetats [2].

2.3 Utarbetandet av detta yttrande har även berikats av flera bidrag från behöriga organ, europeiska intressegrupper och företag som deltar i programmet. EESK har haft särskilt stor behållning av de presentationer som gjordes av olika företrädare för näringslivet, icke-statliga miljöorganisationer och konsumentorganisationer vid en hearing som anordnades i kommitténs lokaler.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Miljösituationen ger upphov till ökande oro.

De moderna produktions- och konsumtionsmönstren har lett till en ökad efterfrågan på energi och resurser. Dessa resurser används på ett ohållbart sätt, vilket hotar målet att begränsa den negativa påverkan av människans verksamhet på miljö, hälsa och naturresurser.

3.2 Dagens ekonomier står därför inför en stor utmaning när det gäller att integrera målen för en hållbar miljö med ekonomisk tillväxt och välstånd för att kunna rätta till tidigare misstag.

[1] EGT C 296, 29.9.1997, s. 77.

[2] Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om miljövänlig produktion, EUT C 224/1 30.8.2008.

3.3 Det är viktigt att den finanskris som har drabbat ekonomier världen runt inte tar udden av insatserna för att komma till rätta med effekterna av klimatförändringarna och skydda miljön. Tvärtom bör åtgärder för att göra livsmedelskedjan miljövänligare ses som en utgångspunkt som successivt kan utvidgas till att omfatta alla industrisektorer.

3.4 I detta sammanhang maximerar en hållbar konsumtion och produktion företagens potential att omvandla miljöutmaningarna till ekonomiska möjligheter, vilket i sin tur gagnar konsumenterna.

3.5 Utmaningen består i att förbättra produkternas övergripande miljöprestanda under deras livscykel, att främja efterfrågan på bättre produkter och produktionsteknik och hjälpa konsumenterna att göra välgrundade val.

3.6 EESK stöder därför ett miljömärke som bygger på flera kriterier, utfärdas av tredje part och är baserat på ”livscykeltänkande” ([1]) och som kan utgöra ett viktigt inslag i dessa politiska instrument ([2]).

3.7 EESK ser mycket positivt på initiativen att utforma en gemenskapspolitik för hållbar produktion och konsumtion som fullständigt integreras i annan gemenskapspolitik med målsättningen att skapa en ”grön marknad” för att se till att dessa produkter och tjänster motsvarar tydliga och gemensamma kriterier och verkligen finns tillgängliga i alla medlemsstater.

3.8 Erfarenheten från genomförandet av miljömärkesprogrammet har visat att det finns ett behov av att ändra den nu gällande förordningen.

Bristerna i det befintliga systemet kan sammanfattas på följande sätt:

i. Långsam utveckling av systemet.

ii. Otillräcklig kännedom om märket.

iii. Dåligt genomslag i industrin.

iv. Alltför byråkratiska förfaranden vad gäller fastställande av kriterier och förvaltning.

v. De produkter och tjänster som har störst miljöpåverkan och störst potential för förbättring omfattas inte av de befintliga produktgrupperna.

vi. Skillnader i marknadsvillkoren inom gemenskapen.

vii. Spridning av andra miljömärkesprogram.

EESK ger sina synpunkter på dessa brister i avsnittet ”Särskilda kommentarer”, där kommittén diskuterar de åtgärder som kommissionen har föreslagit för att förbättra systemet.

3.9 Slutligen är det mycket viktigt att genomförandet av EU:s miljömärkesprogram blir framgångsrikt eftersom det är det enda produktrelaterade och efterfrågestyrda frivilliga politiska instrumentet som finns att tillgå för att nå målen för hållbarhet.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 EU:s miljömärkesprogram är ett frivilligt instrument och bör så förbli. Programmets frivilliga karaktär gör det möjligt att fastställa höga och ambitiösa standarder för miljömärkeskriterierna så att endast produkter och tjänster med en god miljöprestanda lyfts fram, till skillnad från produkter och tjänster där behovet av att minska miljöpåverkan inte beaktas.

Syftet med miljömärket är att förse slutkonsumenterna med särskild miljöinformation om slutprodukten för att de lätt ska kunna göra välgrundade miljöval. EESK understryker emellertid att miljömärket inte får bli eller utnyttjas som en förevändning för att skapa nya hinder för handeln med produkter med samma funktioner och prestanda.

4.2 EESK framhåller att hanteringen av systemet måste förbättras. Programmets byråkratiska förfaranden måste rationaliseras så att det kan drivas på ett mer affärsmässigt sätt.

Det är med andra ord nödvändigt att tydligare klargöra vem som gör vad.

([1]) Livscykeltänkande är en process där man, så långt det går, tar hänsyn till alla resurser som konsumeras och all miljö- och hälsopåverkan som är förknippad med livscykeln för en produkt (en vara eller en tjänst), exempelvis genom beaktande av resursutvinning, produktion, användning, transport, återvinning samt behandling och bortskaffande av avfall. Denna process bidrar till att man kan undvika att ”flytta över bördan” – i form av påverkan eller resurskonsumtion – mellan stadier i livscykeln, geografiska områden och problemområden för miljön och människors hälsa (t.ex. klimatförändring, sommarsmog, surt regn eller resursutarmning). Livscykelanalys (Life Cycle Assessment – LCA) är den standardiserade kvantitativa metoden för sammanställning och utvärdering av insatser, produktion och potentiell miljöpåverkan för ett produktsystem under hela dess livscykel (ISO 14040 ff.).

([2]) Betydelsen av ett miljömärkesprogram har redan betonats i tidigare policydokument såsom kommissionens meddelande om integrerad produktpolitik och sjätte miljöhandlingsprogrammet.

4.3 De nationella myndigheternas roll bör i så stor utsträckning som möjligt inriktas på att se till att förordningen tillämpas på lämpligt sätt och på övervakning av marknaden enligt kommissionens förslag.

4.4 Byråkratin i samband med utarbetandet av kriterier för produktgrupperna och ansökningsförfarandena måste minskas, samtidigt som det är viktigt att bibehålla en hög ambitionsnivå.

Dessutom bör man med hjälp av kriterierna även garantera att de produkter som bär gemenskapens miljömärke, ”EU-blomman”, inte är skadliga för hälsan, säkerheten eller några andra sociala aspekter.

4.5 EESK efterlyser tydliga kriterier och enhetliga minimikrav på hela inre marknaden i fråga om märkningssystemen för miljövänliga produkter. Syftet med detta är att garantera rättvisa förhållanden när det gäller konsumenternas miljövänliga val, enhetliga kontroller i hela EU och respekt för principen om fri rörlighet vad gäller verkligt miljövänliga produkter.

Det europeiska miljömärket (EU-blomman) bör marknadsföras i högre grad och måste kunna tillämpas parallellt med nationella och sektorsvisa märkningssystem, under förutsättning att sådan märkning också bygger på väldokumenterad forskning och stämmer överens med den övriga europeiska lagstiftningsramen.

4.6 Dessutom bör kriterierna för ämnen bygga på riskbedömning.

En enkel förteckning över önskade eller oönskade kemiska ämnen som endast baseras på deras riskklassificering, utan vetenskapliga eller rättsliga hänvisningar, leder mycket ofta till förvirring och diskriminering. Det är således diskutabelt om kriterier som ”farliga ämnen” bör inbegripas i en miljömärkning överhuvudtaget, eftersom ett miljömärke inte kan ersätta officiell EU-lagstiftning som är tillämplig på detta område, såsom direktiv 67/548/EEG ([1]).

4.7 Vidare anser kommittén att lokala överväganden ibland har påverkat de allmänna kriterierna. Det är inte alltid som de nuvarande kriterier som beaktas för ett visst miljömärke och som fastställts på EU-nivå eller nationell nivå är de som har minst miljöpåverkan i det lokala sammanhanget.

Vattenanvändning kan till exempel ha en större påverkan i södra än i norra Europa.

EESK stöder därför utarbetandet av kriterier där den lokala påverkan inte varierar så mycket.

4.8 Kriteriedokumenten måste vara mycket mer användarvänliga, med ett standardiserat format. EESK anser därför att kommissionen bör ta initiativ till en mall för standardiserade och användarvänliga kriteriedokument. På så vis skulle företag och offentliga upphandlare spara både tid och resurser när de utarbetar specifikationer enligt miljömärkeskriterierna.

4.9 Kommissionen hävdar att antalet produktgrupper och licensinnehavare måste utökas avsevärt, för att inriktas på de områden där miljöpåverkan och möjligheterna till förbättring är störst.

EESK välkomnar i princip denna idé, men påpekar att omfattningen av miljömärkningen inte får utvidgas i obegränsad utsträckning.

4.9.1 Många europeiska industrier har känt sig pressade att tillhandahålla miljöinformation till berörda parter. Det är EU och de enskilda medlemsstaterna som pressar dem till detta, och det tar sig uttryck i en önskan om att produkterna ska vara märkta på något sätt eller åtminstone innehålla någon information om miljöfördelarna. Dessa industrier reagerar på den ökade medvetenheten och efterfrågan på miljöinformation från professionella användare och konsumenter. Miljömärkningskonceptet ([2]) är mycket lämpligt för marknader där konsumenten generellt sett kan förväntas vara dåligt informerad eller dåligt insatt och där de konkurrerande produkterna är väl definierade.

4.10 För att se till att miljömärket blir mer framgångsrikt krävs det framför allt en avsevärd ökning av marknadsföringsbudgeten för att bidra till spridningen av relevant information, både till företagen och till konsumenterna.

4.10.1 Som nämnts tidigare har miljömärkningsprogrammet å ena sidan problem med låg medvetenhet bland konsumenterna.

Genomsnittskonsumenten är antingen inte medveten om att miljömärkningssystemet finns eller inte tillräckligt informerad om de faktorer som ligger till grund för tilldelningen av miljömärket. För närvarande stimuleras följaktligen inte konsumenternas miljöval tillräckligt genom informationskampanjer.

([1]) Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen.

([2]) Det europeiska miljömärket är en märkning av typ I. En ISO typ I-märkning är ett miljömärke som uppfyller kraven i Europastandarden ISO 14024.

4.10.2 Å andra sidan måste även företagen väckas till större insikt om de fördelar som användningen av miljömärket medför. På så sätt förstärks programmet, och företagen kan spara både tid och resurser eftersom de slipper söka information om hur man erhåller miljömärket.

4.11 EESK anser fortfarande att utvecklingen av antalet kriterier som har utarbetats för de godkända produktgrupperna och av antalet tilldelade miljömärken hittills inte bör ses som negativ, med tanke på den korta tid som förordningen har varit i kraft. Den tyska ”Blue Angel” (1977) och den nordiska ”Svanen” (1989), som nu är mycket väletablerade på sina hemmamarknader och i viss utsträckning även utomlands, mötte i början liknande besvikelser och motgångar. Även de var ”långsamma i starten”.

4.12 Med tanke på de nationella systemens följder vad gäller handelshinder är kommittén även övertygad om att framtiden för miljömärkningen ligger i att stärka EU-programmet. För att uppnå detta krävs insatser för att harmonisera kriterierna för dessa nationella miljömärkningssystem så mycket som möjligt.

5. **Kommentarer om artiklarna i förslaget till förordning**

5.1 När det gäller bedömningsförfarandet som sådant anser EESK att artikel 7.2 om det ”förkortade förfarandet för kriterieframtagning” kan leda till att EU-programmet urvattnas och att man kan ta sig in ”bakvägen”. Det är följaktligen mycket viktigt att garantera intressenterna liknande höga standarder för insyn och samråd med berörda aktörer.

5.2 Livsmedel och drycker (samt läkemedel och medicintekniska produkter) undantas från tillämpningsområdet för den befintliga förordningen (EG) nr 1980/2000 i syfte att undvika eventuella konflikter med befintlig EU-lagstiftning på livsmedelsområdet, som bland annat reglerar aspekter som livsmedelssäkerhet, livsmedelshygien och märkning av livsmedelsprodukter.

5.3 Kommissionen föreslår nu att tillämpningsområdet för miljömärkesförordningen ska utvidgas till att omfatta en begränsad del av livsmedels- och dryckesprodukterna, dvs. bearbetade livsmedel, fiske- och vattenbruksprodukter. De flesta av livsmedels- och dryckesprodukterna skulle fortfarande vara undantagna från tillämpningsområdet ([1]).

([1]) I artikel 2 (tillämpningsområde) i förslaget fastslås följande: ”När det gäller livsmedelsprodukter enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002, ska förordningen tillämpas endast på bearbetade livsmedel och på fiske- och vattenbruksprodukter.”

5.4 Dessutom anges det i artiklarna 7.3 och 9.10 att miljömärket när det gäller bearbetat livsmedel *endast avser miljöprestanda i samband med bearbetning, transport eller förpackning av produkten*. Med andra ord begränsas miljöbedömningen av dessa livsmedel och drycker endast till några få stadier i deras produktcykel, dvs. bearbetning, förpackning och transport.

5.5 EESK instämmer inte i detta splittrade förslag från kommissionen av två skäl.

5.5.1 För det första är kommittén oroad över att bristen på respekt för livscykelprincipen, som är central för EU:s lagstiftning om miljömärkning och för alla internationella standarder för livscykelanalyser, kan leda till partiska miljöbedömningar, vilket i sin tur leder till vilseledande information till konsumenterna.

I många vetenskapliga studier, bland annat EIPRO- och IMPRO-studierna som genomförts på uppdrag av kommissionen, drar man slutsatsen att livsmedels och dryckers farliga miljöpåverkan uppstår i såväl jordbruksproduktionen som konsumtionsskedet. Det är oklart varför dessa mycket viktiga stadier i livscykeln undantas från bedömningen.

5.5.2 För det andra är det svårt att förstå varför bearbetade livsmedel skulle omfattas av tillämpningsområdet för det reviderade miljömärkesprogrammet, medan färska livsmedel skulle undantas.

5.5.3 EESK fruktar att konsumenterna kommer att bli förvirrade och vilseledda av ett sådant lappverk av inkonsekvent information om livsmedels- och dryckesprodukter.

5.5.4 EESK anser vidare att miljömärkning av alla livsmedelsprodukter, såväl färska som bearbetade, skulle vara första steget mot att göra leverantörskedjan miljövänligare. Livsmedels- och dryckesproduktionens ekologiska fotavtryck är nämligen mycket stort, och miljömärkeskriterierna kan bidra till att minska det.

Ur handelssynpunkt skulle ett miljömärke för livsmedelsprodukter bidra till den fria rörligheten för miljömärkta varor. Globala aktörer som uppfyller miljömärkeskriterierna skulle på så vis kunna marknadsföra sina produkter utan att hindras av lokala miljömärkningar som tillämpas samtidigt som EU-blomman. Det europeiska miljömärket kommer att utgöra en lämplig garanti för en livsmedelsprodukts miljöprestanda utan att ifrågasätta lokala preferenser, eftersom den främjar en EU-omfattande standard för låg miljöpåverkan.

5.5.5 Det framgår inte klart av förslaget vilka livsmedelskategorier kommissionen anser ska omfattas av förordningen. Hänvisningen till artikel 2 andra stycket i förordning (EG) nr 178/2002 löser inte denna fråga, eftersom det inte innehåller någon definition av termen bearbetade livsmedel. Definitionen av bearbetade respektive obearbetade produkter återfinns i förordningarna (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004. Vidare är det också oklart vad som menas med ”fiske- och vattenbruksprodukter”.

Det föreligger en allvarlig risk för att miljömärkets trovärdighet försvagas i och med det förslag som lagts fram, och det kan inte rekommenderas att de livsmedel som föreslås i förslagets nuvarande utformning ska ingå.

5.5.6 Sambandet mellan ”ekologiförordningen” och miljömärkesförordningen förefaller orimligt. Formuleringen i artikel 9.10 kommer att skapa förvirring hos konsumenterna i stället för att hjälpa dem att göra ett miljömässigt, förnuftigt val. Det finns en reell risk för att båda märkenas trovärdighet försvagas. Det är exempelvis inte logiskt att en konkret produkt kan märkas med 1) miljömärket och blomman eller 2) enbart miljömärket eller 3) blomman tillsammans med ytterligare information om att den endast omfattar bearbetning, förpackning och transport.

5.5.7 Av artikel 6.4 framgår att man vid fastställandet av miljömärkeskraven förutom miljön även tar hänsyn till hälso- och säkerhetsaspekter. Det är mycket viktigt att få klarhet i vad som avses med hälsa i denna förordning. När det gäller livsmedel uppstår en lång rad frågeställningar kring begreppen hälsa och kost som det är nödvändigt att konkret ta ställning till, bland annat hur information ska ges till konsumenten.

Ovanstående problem bör lösas innan man tar ställning till om eller hur livsmedel kan omfattas av miljömärkningen.

5.5.8 I detta sammanhang anser kommittén att förpackningar endast bör omfattas av miljömärkeskriterierna om det är relevant för den enskilda produktgruppen. Förpackningar bör inte ses som en ”produkt” eftersom de inte kan betraktas separat från den produkt som de innehåller.

Bryssel den 26 februari 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
Mario SEPI
Ordförande