



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'etichettatura dell'efficienza energetica e abroga la direttiva 2010/30/UE

{ COM(2015) 341 final }

{ SWD(2015) 139 final }

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. Contesto strategico

1. La direttiva sull'etichettatura energetica prevede che entro il 2014 la Commissione esamini l'efficacia della direttiva stessa e dei relativi atti delegati.
2. La direttiva sulla progettazione ecocompatibile prevedeva che entro il 2012 la Commissione facesse altrettanto per detta direttiva e per le relative misure di esecuzione. Da tale esame¹ è emerso che non è necessario rivedere questa direttiva nell'immediato e che la si può riesaminare in sede di esame della direttiva sull'etichettatura energetica, dato che gli effetti dei regolamenti di esecuzione in materia di progettazione ecocompatibile e dei regolamenti delegati in materia di etichettatura energetica applicabili agli stessi prodotti connessi all'energia sono spesso collegati e complementari.

2. Valutazione e definizione del problema

3. Il problema di fondo che si è inteso affrontare con le direttive sull'etichettatura energetica e sulla progettazione ecocompatibile è l'impatto negativo che i prodotti possono avere sull'ambiente in funzione del modo in cui sono fabbricati, utilizzati e smaltiti.
4. La direttiva sulla progettazione ecocompatibile indirizza il mercato mettendo al bando i prodotti meno efficienti; la direttiva sull'etichettatura energetica incoraggia i consumatori a fare acquisti più efficienti sotto il profilo energetico attraverso un'etichetta che li informa sul consumo di energia dei prodotti. Le specifiche dei singoli prodotti connessi all'energia (come lavatrici o motori elettrici) sono stabilite in atti delegati (per l'etichettatura energetica) e in atti di esecuzione (per la progettazione ecocompatibile).
5. Fermo restando che per conseguire la decarbonizzazione e gli obiettivi in materia di energia servono misure di risparmio energetico in tutti i settori, tra le finalità della valutazione non vi era quella di verificare se in altri settori tale risparmio è ottenuto in modo più o meno efficiente in termini di costi, dato che i costi per risparmiare energia mediante la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica sono pari o inferiori a zero.
6. Oggetto della presente valutazione sono unicamente le direttive quadro e non le singole misure di esecuzione, per le quali vige un processo di valutazione d'impatto a sé stante. Tutti i nuovi prodotti che in futuro potranno essere disciplinati dalla normativa sulla progettazione ecocompatibile e/o sull'etichettatura energetica saranno individuati nel piano di lavoro per il periodo 2015-2017, che la Commissione prevede di adottare nel quadro del pacchetto sull'economia circolare nel corso del 2015.
7. Sebbene vi siano altre misure strategiche che potrebbero aumentare l'efficienza dei prodotti connessi all'energia, quali misure fiscali, regimi di incentivi ecc., la presente valutazione d'impatto si limita a considerare i problemi strettamente inerenti all'attuazione delle due direttive. Se si guarda al panorama mondiale, le politiche di etichettatura energetica e progettazione ecocompatibile hanno dimostrato di funzionare bene in molti paesi: 59 paesi non appartenenti all'Unione europea hanno adottato etichette energetiche,

¹ COM(2012) 765 final.

la metà di essi scegliendo vesti grafiche simili a quella del marchio UE, e almeno 45 paesi non UE si sono dotati di requisiti minimi di efficienza energetica dei prodotti.

8. Finora sono stati emanati 24 regolamenti di esecuzione sulla progettazione ecocompatibile: i prodotti così disciplinati vanno dagli apparecchi domestici, come i frigoriferi, le lampade e le caldaie, alle apparecchiature industriali e professionali, come i motori elettrici e i ventilatori. A essi si aggiungono 12 regolamenti delegati in materia di etichettatura energetica, che garantiscono che una serie di prodotti, per lo più di consumo, siano venduti con il marchio energetico UE.
9. Si stima che le vigenti misure di progettazione ecocompatibile e di etichettatura energetica facciano risparmiare 175 Mtep di energia primaria all'anno entro il 2020, mentre per quanto riguarda aspetti ambientali diversi dal consumo di energia il loro impatto misurabile è stato finora meno importante. I risparmi energetici ammonterebbero a 100 miliardi di euro all'anno al 2020, ossia 465 euro per nucleo familiare.
10. Oltre a recare benefici per l'ambiente e le tasche dei consumatori, l'esistenza di requisiti a livello unionale va anche a vantaggio dell'industria: un quadro normativo armonizzato a livello di UE riduce di fatto i costi per i fabbricanti e stimola l'innovazione sul fronte dell'efficienza energetica.
11. Tuttavia, l'analisi effettuata per la presente valutazione d'impatto² ha dimostrato che, in particolare, l'introduzione delle classi da A+ ad A+++ ha ridotto l'efficacia delle etichette energetiche. Le classi A+++ , A++ e A+ aggiunte nel 2010 in sede di rifusione della direttiva hanno indebolito la capacità dell'etichetta di persuadere i consumatori ad acquistare prodotti più efficienti. Per quanto i consumatori non abbiano difficoltà a capire l'etichetta con la nuova scala di classificazione, essi sono ora meno disposti a pagare di più per prodotti più efficienti: si osserva che sono meno motivati da una differenza tra A+ e A+++ che da una differenza tra C e A. Per tenere il passo con l'evoluzione tecnologica, è necessario riscalfare le classi dell'etichetta quando un'ampia quota del mercato ha raggiunto la classe A+++ . Questa operazione non è stata ancora effettuata perché non è stato concordato un metodo comune. Un altro problema per l'etichettatura energetica è l'aumento delle vendite di modelli più grandi, che sono efficienti e pertanto rientrano nelle classi energetiche più alte, ma che hanno un consumo assoluto molto più elevato rispetto ai modelli più piccoli.
12. Vi sono ulteriori problemi comuni alla progettazione ecocompatibile e all'etichettatura energetica: in primo luogo, l'inosservanza degli obblighi di entrambe le direttive, in parte dovuta alla debole azione delle autorità nazionali di vigilanza del mercato; in secondo luogo, il basso livello di ambizione dei regolamenti che disciplinano una serie di prodotti e, infine, un iter normativo troppo lungo, sicché al momento di decidere, tutto il lavoro tecnico di preparazione è ormai obsoleto.
13. Un ultimo problema, che riguarda prevalentemente la progettazione ecocompatibile, consiste nella scarsa attenzione prestata agli effetti sull'ambiente diversi dal consumo di energia nella fase di utilizzo.

² Ecofys, *Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive*, giugno 2014; London Economics, *Study on the impact of the energy label – and of potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decision*, ottobre 2014.

3. Sussidiarietà

14. Se le misure in materia di efficienza dei prodotti fossero adottate a livello di Stati membri si ostacolerebbe la libera circolazione delle merci nell'UE e sorgerebbero oneri inutili per l'industria che dovrebbe conformarsi a norme diverse nei diversi Stati membri. Intervenire a livello dell'UE è l'unico modo per garantire che le specifiche e le etichette dei prodotti immessi in commercio siano uguali in tutti gli Stati membri.

4. Obiettivi

15. L'obiettivo specifico consiste nel ridurre il consumo di energia e altri effetti ambientali significativi causati dai prodotti, garantendo che i consumatori ricevano informazioni utili e facilmente comprensibili e facendo sì che l'industria possa trasformare le sfide ambientali in opportunità economiche.

5. Opzioni strategiche e metodologia

16. Per migliorare il quadro in materia di etichettatura energetica e progettazione ecocompatibile sono prese in considerazione le seguenti opzioni , elencate in ordine crescente di ambizione:
1. nuova iniziativa non legislativa;
 - 1+. nuova iniziativa non legislativa accompagnata dal miglioramento di alcuni aspetti della legislazione in materia di etichettatura energetica;
 2. riforma significativa della legislazione su progettazione ecocompatibile ed etichettatura energetica;
 3. riforma completa della progettazione ecocompatibile e dell'etichettatura energetica, estendendo il campo di applicazione ai prodotti non connessi all'energia e centralizzando la vigilanza del mercato a livello dell'UE.
17. Ciascuna opzione strategica consiste in una serie di misure intese ad affrontare i diversi problemi individuati, con un diverso grado di ambizione.
18. Le opzioni che comportano modifiche legislative sull'etichettatura energetica sono le uniche che permettono di affrontare il problema della grafica dell'etichetta. A questo proposito, oltre alla classificazione attuale da A+++ a D, sono prese in considerazione tre sub opzioni:
- a. scala A-G, con classi da riscalare ogni 5-10 anni;
 - b. scala numerica (ad esempio 40-100, con possibilità di aggiungere classi da 0 a 30);
 - c. scala numerica inversa (ad esempio 7-1, con possibilità di aggiungere le classi 8, 9 ecc.).
19. Per risolvere il problema posto dai modelli più grandi si può dare maggiore risalto al consumo assoluto di energia sull'etichetta (opzione 1) oppure esigere che gli apparecchi più grandi siano più efficienti per essere ammessi in una determinata classe di etichettatura (opzioni 1+, 2 e 3). Un'ulteriore soluzione a questo problema, per i gruppi di prodotti ad elevato consumo di energia, può consistere nel fornire informazioni monetarie oltre a quelle energetiche (opzioni 1+, 2 e 3).
20. I tre problemi comuni alla progettazione ecocompatibile e all'etichettatura energetica sono trattati introducendo l'obbligo di una banca dati per la registrazione dei prodotti

(nell'opzione 1+ solo per l'etichettatura, nelle opzioni 2 e 3 sia per l'etichettatura che per la progettazione ecocompatibile), da cui reperire le informazioni necessarie per meglio garantire la conformità alle specifiche, migliorare l'iter normativo e, in una certa misura, innalzare il livello di ambizione. In alternativa, la soluzione agli stessi problemi, tranne quello relativo alla garanzia della conformità, potrebbe essere ricercata attraverso la raccolta e lo studio di dati (opzione 1; e nell'opzione 1+ per i prodotti contemplati dalla normativa sulla progettazione ecocompatibile ma non da quella sull'etichettatura), con un'azione tuttavia meno incisiva.

21. Per innalzare il livello di ambizione di alcune norme vigenti sono prese in considerazione anche altre misure, nella fattispecie: i) uso delle curve di apprendimento per determinare il costo del ciclo di vita più contenuto in riferimento al quale sono fissate le specifiche (opzioni 1, 1+ e 2) e ii) sostituire il criterio del costo del ciclo di vita più breve con il criterio, molto più ambizioso, del "punto di pareggio" (opzione 3).
22. Altre soluzioni per la mancanza di conformità alla normativa e l'insufficiente garanzia di applicazione consistono in azioni congiunte di sorveglianza attraverso progetti finanziati dall'UE (opzioni 1, 1+ e 2), nell'allineamento della legislazione vigente con la proposta della Commissione di un nuovo regolamento sulla vigilanza del mercato³ (opzioni 1+ e 2), nella razionalizzazione delle disposizioni della direttiva sull'etichettatura energetica (opzioni 1+, 2 e 3), nell'introduzione dell'obbligo di certificazione indipendente per tutti i gruppi di prodotti (opzioni 2 e 3) e nell'accentramento della vigilanza del mercato a livello dell'UE (opzione 3).
23. Per quanto riguarda il problema dell'impatto ambientale ad altri livelli, una via percorribile è l'estensione del campo di applicazione ai prodotti non connessi all'energia per i quali tale impatto è più importante rispetto al consumo di energia (opzione 3) oppure, in alternativa, il riesame e l'aggiornamento della metodologia di analisi per la progettazione ecocompatibile (MEErP) in modo da fronteggiare meglio l'impatto in termini di efficienza dei materiali utilizzati nei prodotti connessi all'energia (opzioni 1, 1+ e 2).
24. Per l'analisi dell'impatto è stato utilizzato un modello basato sui dati di tutti gli studi preparatori e le valutazioni d'impatto dei prodotti disciplinati dalla normativa in materia di progettazione ecocompatibile e etichettatura energetica. Il modello riguarda soltanto i prodotti connessi all'energia e, di conseguenza, l'estensione del campo di applicazione ad altri prodotti nell'opzione 3 è stata valutata dal punto di vista qualitativo. In uno studio specifico sono state sottoposte ai consumatori varie presentazioni grafiche dell'etichetta per verificarne la comprensibilità e l'incidenza sulle decisioni di acquisto. Tutte le opzioni sono messe a confronto con una situazione di riferimento in cui le norme in materia di progettazione ecocompatibile e etichettatura energetica continuano ad essere applicate senza però essere in grado di risolvere i problemi individuati.

6. Analisi dell'impatto

25. Con tutte le opzioni si ottiene un'ulteriore significativa riduzione del consumo energetico dei prodotti, come illustrato nelle tabelle di sintesi alla fine del presente documento.

³ COM(2013) 75 final.

Quanto più ambiziose sono le misure individuate nelle opzioni per risolvere i problemi esposti in precedenza, tanto maggiore è la quantità supplementare di energia risparmiata.

26. Per quanto riguarda la rappresentazione grafica della classificazione sull'etichetta, le scale alfabetiche (vale a dire da A+++ a D o da A a G) sono nettamente più comprensibili per i consumatori rispetto a quelle numeriche; tra tutte, la scala A-G è quella con maggiore capacità di indirizzare i consumatori verso prodotti più efficienti, seguita dalla scala numerica inversa e dall'attuale scala da A+++ a D, che si è rivelata più persuasiva della scala numerica.
27. Tutte le opzioni hanno anche altri effetti sull'ambiente, in particolare la riduzione delle emissioni di ossidi di azoto, del consumo d'acqua e delle emissioni di gas a effetto serra; a parte queste ultime, però, che sono strettamente correlate al consumo di energia, si tratta di riduzioni di modesta entità a confronto con i risparmi di energia. Soltanto con l'opzione che estende il campo di applicazione delle direttive anche ad altri prodotti non connessi all'energia si potrebbe intervenire in modo più incisivo su altri effetti ambientali. Va tuttavia tenuto presente che una serie di effetti sull'ambiente causati dai prodotti non connessi all'energia sono già affrontati con altra legislazione.
28. L'impatto economico principale è sulla spesa in consumi (somma del costo di acquisto e del costo dell'energia durante l'uso), che è sensibile ai prezzi dell'energia. Nell'ipotesi che fino al 2030 il prezzo dell'energia aumenti annualmente del 4%, la spesa in consumi diminuirà in tutti gli scenari prefigurati rispetto a una situazione di status quo, diminuzione che sarà maggiore nelle opzioni con un livello di ambizione più alto. Anche ipotizzando che dopo il 2020 l'aumento annuo del prezzo dell'energia scenda a 0,5%, la spesa in consumi diminuisce comunque, pur se in misura minore, per tutte le opzioni rispetto allo status quo e i risparmi pecuniari sono simili per tutte le opzioni.
29. L'andamento degli introiti commerciali segue quello dei risparmi energetici per tutte le opzioni: più alto è il livello di ambizione delle misure, maggiori sono gli introiti commerciali, perché, ad eccezione dei prodotti elettronici, i prodotti più efficienti hanno un prezzo d'acquisto relativamente più elevato. Questo andamento interessa in eguale misura sia le imprese più grandi sia le PMI. Circa l'80-85% degli introiti contribuisce al PIL dell'UE. Il settore dell'illuminazione registra una diminuzione degli introiti a causa di un ulteriore spostamento delle vendite verso tipi di lampade dal ciclo di vita più lungo e perciò sostituite con minore frequenza. L'aumento degli introiti si deve in ampia misura al settore del riscaldamento, grazie alle vendite di pompe di calore geotermiche; se però i prezzi di queste ultime dovessero diminuire più di quanto ipotizzato, le entrate supplementari per tutte le opzioni sarebbero inferiori.
30. L'onere amministrativo supplementare per le imprese (che si aggiunge a quello per conformarsi al quadro legislativo vigente) è considerevole nel caso di una riforma significativa della legislazione (opzione 2) e gravoso nel caso di una riforma completa (opzione 3); inoltre la sub opzione che introduce la classificazione A-G comporta un onere amministrativo ricorrente di 50 milioni di EUR per i fabbricanti e di 10 milioni di EUR per i distributori, in quanto ogni 5-10 anni devono riscalare le classi energetiche. I costi amministrativi di registrazione dei prodotti nell'opzione 1+ sono stimati a 1,5 milioni di EUR all'anno per l'intero settore industriale. Tuttavia, poiché si tratta di operazioni obbligatorie, i fabbricanti e i distributori possono trasferire i costi di riscalaggio e di registrazione (che combinati si attestano tra 2 e 5 cent per prodotto etichettato) sui

consumatori, i quali a loro volta saranno ampiamente compensati dai benefici monetari che trarranno dall'individuare e acquistare prodotti più efficienti grazie a un'etichettatura più efficace come quella basata sulla scala A-G.

7. Conclusioni

31. L'opzione che si limita a proporre un intervento non legislativo (opzione 1) può comportare ulteriori risparmi energetici significativi e affronta molti dei problemi individuati, ma non il problema cruciale della presentazione grafica della scala sull'etichetta energetica, per il quale dall'analisi emerge che esistono soluzioni migliori rispetto all'attuale classificazione da A+++ a D.
32. Le opzioni che contemplano una riforma significativa (opzione 2) o completa (opzione 3) della legislazione sia in materia di progettazione ecocompatibile che di etichettatura energetica consentirebbero di ottenere il massimo risparmio energetico, con lo svantaggio, tuttavia, di creare ostacoli sproporzionati al commercio internazionale, perché prevedono la certificazione indipendente per tutti i prodotti. Inoltre, l'estensione del campo d'applicazione ai prodotti non connessi all'energia nell'opzione 3 potrebbe non rispettare il principio di proporzionalità: per tali prodotti la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica potrebbero non essere lo strumento giusto, e per svariati gruppi di prodotti questa misura si sovrapporrebbe ad altre politiche ambientali. Essa sembra pertanto andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi individuati.
33. L'opzione che prevede un'iniziativa non legislativa accompagnata dal miglioramento di alcuni aspetti della legislazione in materia di etichettatura energetica (opzione 1+) sembra essere la soluzione ottimale, considerati tutti gli effetti nel loro insieme. Essa affronta, interamente o in misura significativa, tutti i problemi individuati e comporta oneri amministrativi limitati. Per quanto concerne la presentazione grafica dell'etichetta, la sub opzione che prevede la scala A-G è la più efficace. Si stima che l'opzione 1+ con classificazione A-G faccia risparmiare 47 Mtep di energia primaria in più all'anno al 2030.

Tabelle di sintesi con i principali risultati della modellizzazione per il 2030

<i>Risultati che escludono gli effetti derivanti dalla modifica della presentazione grafica dell'etichetta</i>	Opzione 1 Nuova iniziativa non legislativa	Opzione 1+ Nuova iniziativa non legislativa + interventi nella legislazione sull'etichettatura energetica	Opzione 2 Riforma significativa della legislazione su progettazione ecocompatibile + etichettatura energetica	Opzione 3 Estensione del campo di applicazione e centralizzazione della vigilanza del mercato
<i>Impatto ambientale</i>				
Uso di energia primaria (TWh primaria/anno)	-310	-490	-580	miglioramento rispetto all'opzione 2
(Mtep primaria/anno)	-27	-42	-50	
GHG (Mt CO ₂ -eq./anno)	-45	-75	-87	miglioramento rispetto all'opzione 2
<i>Impatto economico</i>				
Spesa per consumi a un tasso di aumento del 4% dei prezzi dell'energia (in miliardi di EUR/anno)	-20	-27	-32	nella migliore delle ipotesi, esito analogo all'opzione 2
Spesa per consumi a un tasso di aumento dello 0,5% dei prezzi dell'energia (in miliardi di EUR/anno)	-8	-9	-10	nella migliore delle ipotesi, esito analogo alle altre opzioni
Introiti commerciali (in miliardi di EUR/anno)	+16	+30	+35	non disponibile

<i>Oneri amministrativi</i>				
Oneri amministrativi totali (milioni di EUR/anno)	+3	+6	+145	+500-1000

<i>Impatti aggiuntivi derivanti dalla modifica della presentazione grafica dell'etichetta</i>	Scala A-G	Scala numerica	Scala numerica inversa
<i>Impatto ambientale</i>			
Uso di energia primaria (TWh primaria/anno)	-62	+17	-36
(Mtep primaria/anno)	-5	+1	-3
GHG (Mt CO ₂ -eq./anno)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Impatto economico</i>			
Spesa per consumi a un tasso di aumento del 4% dei prezzi dell'energia (in miliardi di EUR/anno)	-3,7	+1,0	-2,2
Spesa per consumi a un tasso di aumento dello 0,5% dei prezzi dell'energia (in miliardi di EUR/anno)	-1,2	+0,3	-0,8
Introiti commerciali (in miliardi di EUR/anno)	+3,7	-1,0	+2,1
<i>Oneri amministrativi</i>			
Oneri amministrativi per le imprese (milioni di EUR)	60 (ogni 5-10 anni)	60 (una tantum)	60 (una tantum)