



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.7.2015 r.
SWD(2015) 140 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ramy etykietowania efektywności energetycznej i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE

{COM(2015) 341 final}

{SWD(2015) 139 final}

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

1. Kontekst polityczny

1. Dyrektywa w sprawie etykietowania energetycznego nakłada na Komisję obowiązek przeglądu skuteczności dyrektywy i jej aktów delegowanych do 2014 r.
2. Dyrektywa w sprawie ekoprojektu nałożyła na Komisję obowiązek przeglądu skuteczności dyrektywy i jej środków wykonawczych do 2012 r. W ramach tego przeglądu¹ stwierdzono, że nie ma konieczności natychmiastowej rewizji, ale że dyrektywę można poddać ponownej ocenie w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie etykietowania energetycznego, ponieważ skutki rozporządzeń wykonawczych w sprawie ekoprojektu i rozporządzeń delegowanych w sprawie etykietowania energetycznego, mających zastosowanie do tego samego produktu związanego z energią, są często powiązane i uzupełniają się.

2. Ocena i zdefiniowanie problemu

3. Dyrektywy w sprawie etykietowania energetycznego i w sprawie ekoprojektu zostały opracowane w celu rozwiązania podstawowego problemu polegającego na tym, że produkty mogą mieć negatywny wpływ na środowisko w zależności od sposobu ich produkcji, wykorzystania i unieszkodliwiania.
4. Dyrektywa w sprawie ekoprojektu napędza rozwój rynku poprzez zakazanie najmniej energooszczędnych produktów. W dyrektywie w sprawie etykietowania energetycznego zachęca się konsumentów do zakupu bardziej energooszczędnych produktów poprzez informowanie ich, za pośrednictwem etykiety energetycznej, o zużyciu energii przez produkty. Wymogi dotyczące konkretnych produktów związanych z energią (takich jak pralki lub silniki elektryczne) ustala się za pomocą aktów delegowanych (dla etykietowania energetycznego) i aktów wykonawczych (dla ekoprojektu).
5. W ocenie nie porusza się jednak kwestii, czy oszczędności energii są osiąmane w innych sektorach w mniej lub bardziej opłacalny sposób. Aby osiągnąć cele w zakresie dekarbonizacji i energii konieczne jest wprowadzenie środków we wszystkich sektorach, tak aby uzyskać oszczędności energii, przy czym koszty osiągnięcia oszczędności energii dzięki ekoprojektowi i etykietowaniu energetycznemu są równe zero lub nawet ujemne.
6. Skupiono się na dyrektywach ramowych, a nie na poszczególnych środkach wykonawczych, które są objęte odrębnym procesem oceny skutków. Wszelkie nowe produkty, które w przyszłości mogą zostać uwzględnione w ramach ekoprojektu lub etykietowania energetycznego, zostaną określone w planie prac na lata 2015–2017, który Komisja planuje przyjąć w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym jeszcze w 2015 r.
7. Potencjalnie istnieją inne środki polityczne, które mogłyby zwiększyć efektywność energetyczną produktów związanych z energią, takie jak środki fiskalne, systemy zachęt, itp. Jednakże niniejsza ocena skutków dotyczy szczególnych problemów, jakie pojawiły się przy wdrażaniu obu dyrektyw. W szerszym kontekście wykazano, że strategię

¹ COM(2012) 765 final.

dotyczące ekoprojektu i etykietowania energetycznego sprawdzają się na całym świecie. 59 państw spoza UE przyjęło etykiety energetyczne, a połowa z nich ma projekty podobne do etykiety unijnej. Przynajmniej 45 państw spoza UE przyjęło minimalne wymagania dotyczące efektywności energetycznej produktów.

8. Do chwili obecnej wdrożono 24 rozporządzenia wykonawcze dotyczące ekoprojektu. Objęto nimi szeroki zakres produktów, od urządzeń gospodarstwa domowego, takich jak lodówki, lampy i kotły, po urządzenia stosowane w celach zawodowych i przemysłowych, takie jak silniki elektryczne i wentylatory. Ponadto dzięki 12 aktom delegowanym dotyczącym etykietowania energetycznego obecnie wiele produktów, głównie konsumenckich, musi być sprzedawane na terytorium UE z dołączoną etykietą.
9. W odniesieniu do oszczędności energii, szacuje się, że wprowadzone dotychczas środki w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego przyniosą oszczędności w wysokości 175 Mtoe energii pierwotnej rocznie do 2020 r. W odniesieniu do aspektów środowiskowych innych niż zużycie energii dotychczasowe wymierne skutki są mniejsze. Szacuje się, że oszczędności energii wyniosą 100 mld EUR rocznie w 2020 r., co odpowiada 465 EUR na gospodarstwo domowe.
10. Oprócz korzyści środowiskowych i finansowych, z ustalania wymogów na poziomie UE korzysta również przemysł. Zharmonizowane ramy regulacyjne UE prowadzą do obniżenia kosztów dla producentów i napędzają innowacje w dziedzinie efektywności energetycznej.
11. Jednakże z oceny przeprowadzonej do celów niniejszej oceny skutków² wynika, że w szczególności wprowadzenie klas od A+ do A+++ ograniczyło skuteczność etykiet efektywności energetycznej. Dodanie klas A+++, A++ i A+ w ramach przekształcenia dyrektywy w 2010 r. ograniczyło skuteczność etykiety w motywowaniu konsumentów do zakupu bardziej energooszczędnych produktów. Nowa skala jest zrozumiała dla konsumentów, ale jej wprowadzenie doprowadziło do zmniejszenia gotowości do zapłaty większych sum za bardziej energooszczędne produkty. Różnica między A+ a A+++ jest mniej motywująca, niż różnica między C a A. Zmiana skali etykiety jest niezbędna, aby uwzględnić dalszy rozwój technologii w momencie, gdy znaczna część rynku osiąga już klasę A+++.
12. Istnieją dodatkowe problemy wspólne dla ekoprojektu i etykietowania energetycznego. Po pierwsze, niezgodność z wymogami dotyczącymi ekoprojektu i etykietowania jest częściowo związana ze słabym egzekwowaniem przepisów przez organy nadzoru rynku. Po drugie, szereg uregulowań dotyczących produktów charakteryzuje się niskim

² Ecofys, Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive (ocena dyrektywy w sprawie etykietowania energetycznego i określonych aspektów dyrektywy w sprawie ekoprojektu), czerwiec 2014 r. London Economics & Ipsos Mori, A study on the impact of the energy label – and of potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions (Badanie na temat zrozumiałości etykiety energetycznej dla konsumentów oraz jej wpływu na decyzje konsumenckie dotyczące zakupów (z uwzględnieniem potencjalnych zmian etykiety)), 2014.

poziomem ambicji, a po trzecie długi proces stanowienia przepisów prowadzi do dezaktualizacji prac technicznych i przygotowawczych w chwili podejmowania decyzji politycznych.

13. Ostatni problem odnosi się głównie do ekoprojektu: Skutki dla środowiska inne niż zużycie energii w fazie użytkowania zasługują na więcej uwagi.

3. Pomocniczość

14. Wprowadzanie środków dotyczących efektywności energetycznej produktów na poziomie państw członkowskich prowadziłoby do stworzenia przeszkód w swobodnym przepływie towarów w UE i stanowiłoby niepotrzebne obciążenie dla przemysłu, który musiałby przestrzegać różnych zasad obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Działanie na poziomie UE jest jedynym sposobem, aby zagwarantować, że wymogi i etykiety produktów wprowadzanych na rynek będą takie same we wszystkich państwach członkowskich.

4. Cele

15. Cel szczegółowy polega na zmniejszeniu zużycia energii oraz innych istotnych oddziaływań produktów na środowisko poprzez zapewnienie konsumentom informacji w odpowiedni i zrozumiały sposób oraz umożliwienie przemysłowi przekształcenia wyzwań środowiskowych w możliwości gospodarcze.

5. Opis wariantów strategicznych i metodyki

16. Rozważane są następujące warianty strategiczne mające na celu usprawnienie ram etykietowania energetycznego i ekoprojektu, wymienione w kolejności odzwierciedlającej wzrastający stopień ambicji rozwiązywania problemów:
 1. Nowe działanie o charakterze nielegislacyjnym
 - 1+. Nowe działanie o charakterze nielegislacyjnym oraz usprawnienie przepisów dotyczących etykietowania energetycznego
 2. Znacząca reforma przepisów dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego
 3. Kompleksowa reforma ekoprojektu i etykietowania energetycznego rozszerzająca ich zakres na produkty niezwiązane z energią i centralizująca nadzór rynku na poziomie UE.
17. Poszczególne warianty strategiczne obejmują szereg środków służących rozwiązywaniu określonych problemów o różnym poziomie ambicji.
18. Warianty strategiczne umożliwiające zmiany legislacyjne w zakresie etykietowania energetycznego są jedynymi, które mogłyby rozwiązać problem projektu etykiety energetycznej. Poza obecną etykietą o skali od A+++ do D rozważa się trzy warianty skali:
 - a. Etykieta w skali A-G, w której klasy wymagają przeskalowania co 5-10 lat
 - b. Etykieta numeryczna (np. 40-100, z możliwością dodania klas 0-30)
 - c. Odwrotna etykieta numeryczna (np. 7-1, z możliwością dodania klas 8, 9 itd.)

19. Problem większych modeli jest rozwiązany dzięki środkom alternatywnym, które kładą większy nacisk na informację o bezwzględnym zużyciu energii na etykiecie (wariant 1) i wymagają, aby większe urządzenia osiągnęły wyższą efektywność energetyczną, aby mogły zostać zaklasyfikowane do danej klasy (warianty 1+, 2 i 3). Ponadto udzielanie informacji pieniężnej oprócz etykiety energetycznej jest środkiem, który również mógłby przyczynić się do rozwiązania tego problemu w odniesieniu do grup produktów o wysokim zużyciu energii (warianty 1+, 2 i 3).
20. Trzy problemy wspólne dla ekoprojektu i etykietowania energetycznego zostały rozwiązane poprzez utworzenie obowiązkowej bazy danych do rejestracji produktów (w wariantcie 1+ wyłącznie dla etykietowania, a w wariantach 2 i 3 zarówno dla etykiet, jak i ekoprojektu), dostarczającej informacji niezbędnych do poprawy egzekwowania prawa i procesu stanowienia przepisów, oraz do pewnego stopnia rozwiązującej problem niskiego poziomu ambicji. Środek alternatywny dotyczący badania gromadzącego dane (wariant 1; a w wariantcie 1+ w odniesieniu do produktów objętych ekoprojektem, ale nieobjętych etykietowaniem) rozwiązuje te same problemy, ale w mniejszym stopniu; nie rozwiązuje on również problemu związanego z egzekwowaniem przepisów.
21. Dodatkowe środki w celu rozwiązania problemu niskiego poziomu ambicji to: i) zastosowanie krzywej uczenia się w celu ustalenia najniższego kosztu cyklu życia, przy którym określa się wymogi (warianty 1, 1+ i 2) oraz ii) zmiana wymogu najniższego kosztu cyklu życia na znacznie bardziej ambitny „próg rentowności” (wariant 3).
22. Dodatkowe środki w celu wyeliminowania niezgodności i słabego egzekwowania przepisów to wspólne działania w zakresie nadzoru w ramach projektów finansowanych przez UE (warianty 1, 1+ i 2), dostosowanie prawne do wniosku Komisji dotyczącego nowego rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku³ (warianty 1+ i 2), uproszczenie przepisów dyrektywy w sprawie etykietowania energetycznego (warianty 1+, 2 i 3), wymóg certyfikacji zewnętrznej dla wszystkich grup produktów (warianty 2 i 3) i centralizacja nadzoru rynku na szczeblu UE (wariant 3).
23. Problem dotyczący innych skutków środowiskowych jest rozwiązany poprzez rozszerzenie zakresu na produkty niezwiązane z energią, dla których takie skutki przeważają nad zużyciem energii (wariant 3) lub, alternatywnie, poprzez dokonanie przeglądu i aktualizacji metodyki analizy dotyczącej ekoprojektu („MEErP”), aby lepiej uwzględnić znaczące skutki w zakresie efektywności produktów związanych z energią (warianty 1, 1+ i 2).
24. Analiza skutków została poparta modelem, który uwzględnia dane pochodzące ze wszystkich badań przygotowawczych i ocen skutków przeprowadzonych dla produktów objętych ekoprojektem i etykietowaniem energetycznym. Model obejmuje jedynie produkty związane z energią i w związku z tym rozszerzenie zakresu na inne produkty w wariantcie 3 oceniono w kategoriach jakościowych. W ramach specjalnego badania zbadano wiedzę konsumentów i wpływ poszczególnych projektów etykiet na ich decyzje o zakupie. Wszystkie warianty porównano do poziomu referencyjnego, w którym stosowanie ekoprojektu i etykietowania energetycznego jest kontynuowane, ale bez możliwości rozwiązania stwierdzonych problemów.

³ COM(2013) 75 final.

6. Analiza skutków

25. Wszystkie warianty prowadzą do dalszego znacznego ograniczenia zużycia energii przez produkty, co zostało przedstawione w tabelach przeglądowych na końcu niniejszego dokumentu. Im wyższy poziom ambicji środków w ramach wariantów w celu rozwiązania problemów, tym wyższe dodatkowe oszczędności energii.
26. Z punktu widzenia zrozumienia przez konsumenta literowe skale etykiety (tj. skala od A+++ do D oraz od A do G) są wyraźnie bardziej zrozumiałe niż skale numeryczne. W odniesieniu do ich wpływu na decyzje konsumenta o zakupie, skala A – G została oceniona najwyżej, jeśli chodzi o skłanianie konsumentów do zakupu bardziej energooszczędnych produktów, odwrotna skala numeryczna znalazła się na drugim miejscu, zaś skala numeryczna uzyskała gorszy wynik niż obecna skala od A+++ do D.
27. Wszystkie warianty prowadzą do ograniczenia pozostałych skutków środowiskowych, takich jak emisje gazów cieplarnianych, emisje tlenu azotu i zużycie wody. Jednakże oprócz redukcji emisji gazów cieplarnianych, która jest ściśle powiązana z oszczędnościami energii, ograniczanie innych skutków środowiskowych jest niewielkie w porównaniu do oszczędności energii. Jedynie wariant przewidujący rozszerzenie zakresu dyrektyw na produkty inne niż związane z energią może potencjalnie rozwiązać problem innych skutków dla środowiska w sposób bardziej rygorystyczny. Jednakże szereg skutków środowiskowych produktów innych niż produkty związane z energią jest już objęty innymi przepisami.
28. Główne skutki gospodarcze dotyczą wydatków konsumentów (suma kosztów zakupu i koszty energii podczas użytkowania), którzy są wrażliwi na zmiany cen energii. Przy wzroście cen energii na poziomie 4 % rocznie do 2030 r. wydatki konsumentów są niższe we wszystkich wariantach niż przy braku nowych działań; korzyści te są wyższe dla wariantów z wyższym poziomem ambicji. Przy wzroście cen energii, który spadnie do 0,5 % rocznie po 2020 r. wydatki konsumentów również są niższe we wszystkich wariantach niż przy braku nowych działań, choć w mniejszym stopniu, a oszczędności finansowe są podobne dla wszystkich wariantów.
29. Tendencja dotycząca przychodów komercyjnych kształtuje się zgodnie z tendencją w zakresie oszczędności energii dla wszystkich wariantów: im wyższy poziom ambicji środków, tym większe przychody z działalności komercyjnej. Wynika to z faktu, że z wyjątkiem produktów elektronicznych, bardziej efektywne produkty są relatywnie droższe pod względem kosztu zakupu. Przychody mają jednakowy wpływ na duże przedsiębiorstwa oraz na małe i średnie przedsiębiorstwa. Około 80-85 % przychodów wnosi wkład w unijny PKB. W sektorze oświetleniowym przychody maleją ze względu na dalszy rozwój sprzedaży lamp o dłuższym cyklu życia, które w związku z tym wymagają mniejszej częstotliwości wymiany. Znaczna część wzrostu przychodów przypada na sektor ogrzewania pomieszczeń, co wiąże się z przechodzeniem na geotermalne pompy ciepła. Gdyby ceny geotermalnych pomp ciepła spadły bardziej, niż zakładano, dodatkowe przychody dla wszystkich wariantów byłyby mniejsze.
30. Dodatkowe obciążenie administracyjne (oprócz zapewnienia zgodności z obecnymi ramami prawnymi) dla przedsiębiorstw jest znaczne w przypadku znaczącej reformy przepisów (wariant 2) i wysokie w przypadku kompleksowej reformy (wariant 3). Występuje ponadto nawracające co 5 – 10 lat obciążenie administracyjne w wysokości 50

mln EUR dla producentów i 10 mln EUR dla sprzedawców, związane z przeskalowaniem wynikającym z zastosowania wariantu wprowadzającego etykiety A – G. Szacuje się, że koszty administracyjne rejestracji produktów w ramach wariantu 1+ wyniosą 1,5 mln EUR rocznie w całej branży. Jednakże ze względu na to, że spełnienie tego wymogu jest obowiązkowe, producenci i sprzedawcy mogą przenieść koszty przeskalowania i rejestracji (wynoszące łącznie od 2 do 5 eurocentów na produkt) na konsumentów, dla których zostaną one wielokrotnie zrekompensowane przez korzyści finansowe wynikające z lepszego działania etykiety A - G, jeśli chodzi o zidentyfikowanie i zakup bardziej energooszczędnych produktów.

7. Wnioski

31. Wariant polegający na podejmowaniu jedynie działań o charakterze nielegislacyjnym (wariant 1) może przynieść znaczne dodatkowe oszczędności energii i uwzględnić kilka problemów. Nie rozwiązuje on jednak ważnego problemu skali etykiety energetycznej, w odniesieniu do której stwierdzono w analizie, iż istnieją lepsze rozwiązania niż obecna skala od A+++ do D.
32. Warianty znaczącej (wariant 2) oraz kompleksowej (wariant 3) reformy przepisów dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego umożliwiłyby osiągnięcie najwyższych oszczędności energii. Jednakże warianty te mogłyby być źródłem niewspółmiernych przeszkód dla handlu międzynarodowego, gdyż obejmują one certyfikację zewnętrzną dla wszystkich produktów. Ponadto, jeśli chodzi o rozszerzenie zakresu poza produkty związane z energią w wariantcie 3, nie jest oczywiste, że przestrzegana jest zasada proporcjonalności: ekoprojekt i etykietowanie energetyczne mogą nie być właściwymi instrumentami dla takich produktów, a w przypadku szeregu grup produktów środek ten byłby powieleniem innych polityk środowiskowych. Wydaje się zatem, że wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia założonych celów.
33. Wariant zakładający działanie o charakterze nielegislacyjnym oraz poprawę przepisów dotyczących etykietowania energetycznego (wariant 1+) wydaje się być optymalny z perspektywy wszystkich łącznych skutków. Rozwiązuje on wszystkie określone problemy w całości lub w znacznej mierze i prowadzi do ograniczonego obciążenia administracyjnego. Obejmuje on wariant wprowadzenia etykiety A – G, która jest nadrzędna wobec innych wariantów dotyczących projektu etykiety. Szacuje się, że wariant 1+ obejmujący etykietę w skali A – G przyniesie dodatkowe oszczędności w wysokości 47 Mtoe energii pierwotnej rocznie do 2030 r.

Tabele przeglądowe przedstawiające główne wyniki modelowania na 2030 r.

<i>Wyniki z wyłączeniem jakiegokolwiek wpływu zmiany etykiet</i>	Wariant 1 Nowe działanie o charakterze nielegislacyjnym	Wariant 1+ Nowe działanie o charakterze nielegislacyjnym oraz przepisy dotyczące etykietowania energetycznego	Wariant 2 Znacząca reforma przepisów dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego	Wariant 3 Rozszerzenie zakresu i centralizacja nadzoru rynku
<i>Wpływ na środowisko</i>				
Zużycie energii (TWh energii pierwotnej/rok)	-310	-490	-580	lepsze wyniki niż wariant 2
(Mtoe energii pierwotnej/rok)	-27	-42	-50	
gazy cieplarniane (Mt ekwiwalentu CO ₂ - /rok)	-45	-75	-87	lepsze wyniki niż wariant 2
<i>Skutki gospodarcze</i>				
Wydatki konsumentów przy 4 % stopie wzrostu cen energii (mld EUR rocznie)	-20	-27	-32	w najlepszym przypadku podobne, jak w wariantcie 2
Wydatki konsumentów przy 0,5 % stopie wzrostu cen energii od 2020 r. (mld EUR rocznie)	-8	-9	-10	w najlepszym przypadku podobne do innych wariantów
Przychody z działalności komercyjnej (mld EUR rocznie)	+16	+30	+35	brak danych
<i>Obciążenie administracyjne</i>				

Całkowite obciążenie administracyjne (w mln EUR rocznie)	+3	+6	+145	+500-1000
--	----	----	------	-----------

<i>Dodatkowe skutki zmiany etykiety</i>	Etykieta A – G	Etykieta numeryczna	Odwrotna etykieta numeryczna
<i>Wpływ na środowisko</i>			
Zużycie energii (TWh energii pierwotnej/rok)	-62	+17	-36
(Mtoe energii pierwotnej/rok)	-5	+1	-3
gazy cieplarniane (Mt ekwiwalentu CO ₂ -/rok)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Skutki gospodarcze</i>			
Wydatki konsumentów przy 4 % stopie wzrostu cen energii (mld EUR rocznie)	-3,7	+1,0	-2,2
Wydatki konsumentów przy 0,5 % stopie wzrostu cen energii od 2020 r. (mld EUR rocznie)	-1,2	+0,3	-0,8
Przychody z działalności komercyjnej (mld EUR rocznie)	+3,7	-1,0	+2,1
<i>Obciążenie administracyjne</i>			
Obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw (mln EUR)	60 (co 5-10 lat)	60 (tylko raz)	60 (tylko raz)