



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za označevanje
energijske učinkovitosti in razveljavitvi Direktive 2010/30/EU**

{COM(2015) 341 final}

{SWD(2015) 139 final}

POVZETEK OCENE UČINKA

1. Pomen usmeritve

1. V skladu z Direktivo o označevanju z energijskimi nalepkami mora Komisija pregledati uspešnost Direktive in njenih delegiranih aktov do leta 2014.
2. V skladu z Direktivo o okoljsko primerni zasnovi je morala Komisija pregledati uspešnost Direktive in njenih izvedbenih ukrepov do leta 2012. Navedeni pregled¹ je pokazal, da takojšnja revizija sicer ni potrebna, vendar bi bilo mogoče Direktivo znova pregledati ob pregledu direktive o okoljsko primerni zasnovi, saj so učinki izvedbenih uredb o okoljsko primerni zasnovi in delegiranih uredb o označevanju z energijskimi nalepkami, ki veljajo za iste izdelke, povezane z energijo, pogosto povezani in se dopolnjujejo.

2. Ocenjevanje in opredelitev problema

3. Direktiva o označevanju z energijskimi nalepkami in direktiva o okoljsko primerni zasnovi sta bili sprejeti, da bi obravnavali osnovno težavo, da lahko izdelki negativno vplivajo na okolje v odvisnosti od tega, kako se proizvajajo, uporabljajo in odstranjujejo.
4. Direktiva o okoljsko primerni zasnovi zvišuje kakovost trga s prepovedovanjem najmanj učinkovitih izdelkov. Direktiva o označevanju z energijskimi nalepkami potrošnike s pomočjo nalepke o energijski učinkovitosti seznanja z uporabo energije pri izdelkih in jih tako spodbuja k nakupu energijsko učinkovitejših izdelkov. Zahteve za določene izdelke, povezane z energijo (npr. pralne stroje ali elektromotorje), določajo delegirani akti (za označevanje z energijskimi nalepkami) in izvedbeni akti (za okoljsko primerno zasnovi).
5. Vprašanje, ali bi bilo mogoče bolj ali manj stroškovno učinkovito doseči prihranke energije v drugih sektorjih, ni bilo zajeto v obsegu ocenjevanja. Da bi dosegli cilje na področju razogljičenja in energije, so za doseg prihrankov energije potrebni ukrepi v vseh sektorjih, stroški doseganja prihrankov energije z okoljsko primerno zasnovi in označevanjem z energijskimi nalepkami pa so enaki ali manjši od nič.
6. Poudarek je na okvirnih direktivah in ne na posameznih izvedbenih ukrepih, saj se zanje izvaja poseben postopek ocene učinka. Novi izdelki, ki bi v prihodnje lahko postali predmet obravnave v okviru okoljsko primerne zasnove in/ali označevanja z energijskimi nalepkami, bodo določeni v delovnem načrtu za obdobje 2015–2017, ki ga Komisija namerava sprejeti kot del svežnja o krožnem gospodarstvu leta 2015.
7. Učinkovitost izdelkov, povezanih z energijo, bi lahko povečali tudi drugi ukrepi politike, npr. fiskalni ukrepi, sheme spodbud itd. Toda ta ocena učinka obravnava posebne probleme, ki so nastali pri izvajanju Direktiv. V širšem okviru se je po vsem svetu pokazalo, da sta politiki označevanja z energijskimi nalepkami in okoljsko primerne zasnove učinkoviti. Energijske nalepke je uvedlo 59 držav zunaj EU, pri polovici je zasnova podobna nalepki v EU. Minimalne zahteve za energijsko učinkovitost izdelkov je uvedlo najmanj 45 držav zunaj EU.
8. Doslej je bilo sprejetih 24 izvedbenih predpisov o okoljsko primerni zasnovi. Med izdelki so bila zajeta področja od gospodinjskih aparatov, kot so hladilniki, svetilke in grelniki, do

¹ COM(2012) 765 final.

profesionalne in industrijske opreme, kot so elektromotorji in ventilatorji. Poleg tega 12 delegiranih predpisov o označevanju z energijskimi nalepkami zdaj zagotavlja, da mora biti v EU vrsta predvsem potrošniških izdelkov pri prodaji opremljena z energijsko nalepko EU.

9. Kot kažejo ocene, bodo v smislu prihrankov energije trenutno veljavni ukrepi okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami do leta 2020 prihranili 175 Mtoe primarne energije na leto. Pri okoljskih vidikih, ki niso povezani s porabo energije, je bilo zaenkrat manj merljivega učinka. Prihranki energije bodo leta 2020 po ocenah znašali 100 milijard EUR na leto, kar ustreza 465 EUR na gospodinjstvo.
10. Poleg okoljskih in denarnih koristi je določitev zahtev na ravni EU koristna tudi za industrijo. Harmoniziran regulativni okvir v EU znižuje stroške proizvajalcem in pospešuje inovacije na področju energijske učinkovitosti.
11. Vendar pa je vrednotenje, izvedeno za to oceno učinka², pokazalo, da je predvsem uvedba razredov od A+ do A+++ zmanjšala uspešnost energijskih nalepk. Razredi A+++ , A++ in A+ , dodani ob prenovi Direktive leta 2010, so zmanjšali uspešnost nalepke pri prepričevanju potrošnikov k nakupu učinkovitejših izdelkov. Nova lestvica na nalepki je za potrošnike sicer razumljiva, vendar je zmanjšala njihovo pripravljenost, da bi za učinkovitejše izdelke plačali več. Razlika med A+ in A+++ jih motivira manj kot razlika med C in A. Če želimo slediti nadaljnjemu tehnološkemu napredku, bo treba prevrednotiti razrede na nalepki, ko bo velik del trga dosegel razred A+++ . Prevrednotenje še ni bilo opravljeno, saj ni metode, o kateri bi obstajalo soglasje. Še ena težava pri energijskih nalepkah je, da se povečuje prodaja večjih modelov, ki so sicer učinkoviti in zato dosegajo visok energijski razred, vendar je njihova absolutna poraba energije kljub temu veliko večja od manjših aparatov istega tipa.
12. Pri okoljsko primerni zasnovi in označevanju z energijskimi nalepkami je še nekaj dodatnih skupnih težav. Prvič: neskladnost z zahtevami okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami, ki je deloma povezana s slabim izvrševanjem s strani nacionalnih organov za tržni nadzor. Drugič: pri precej izdelkih je raven zastavljena neambiciozno in tretjič, dolgotrajen proces sprejemanja predpisov, zaradi katerega je tehnično in pripravljalno delo v času odločitev o politiki zastarelo.
13. Zadnja težava pa je povezana predvsem z okoljsko primerno zasnovo: več pozornosti bi lahko posvetili vplivom na okolje, ki ne spadajo k porabi energije v fazi uporabe.

3. Subsidiarnost

14. Ukrepi za učinkovitost izdelkov, ki bi jih izvedle države članice, bi ovirali prost pretok blaga v EU in bi pomenili nepotrebno obremenitev za industrijo, ki bi morala v vsaki državi članici upoštevati različne sklope pravil. Edino z ukrepi na ravni EU je mogoče zagotoviti, da bodo zahteve in nalepke za izdelke, dane v promet, enake v vseh državah članicah.

² Ecofys, Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive, June 2014; London Economics, study on the impact of the energy label – and of potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions, October 2014.

4. Cilji

15. Posebni cilj je zmanjšanje porabe energije in drugih občutnih vplivov na okolje pri izdelkih s tem, da bi bili potrošniki poučeni na ustrezen in lahko razumljiv način ter da bi industrija okoljske izzive lahko spremenila v gospodarske priložnosti.

5. Opis možnosti politike in metodologija

16. Preučujejo se naslednje možnosti politik za izboljšanje označevanja z energijskimi nalepkami in okoljsko primerne zasnove, navedene so po rastoči ambicioznosti glede obravnave težav:
1. nov zakonodajni ukrep;
1+. nov zakonodajni ukrep in zakonodajne izboljšave na področju označevanja z energijskimi nalepkami;
 2. znatna zakonodajna reforma okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami;
 3. obsežna reforma okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami, s katero bi se področje uporabe razširilo na izdelke, ki niso povezani z energijo, in centraliziral tržni nadzor na ravni EU.
17. Vsaka od teh možnosti politike zajema več ukrepov, s katerimi bi se različne ugotovljene težave obravnavale z različno stopnjo ambicioznosti.
18. Težavo glede oblike energijske nalepke je mogoče obravnavati samo z možnostmi politike, ki omogočajo spremembe zakonodaje na področju označevanja z energijskimi nalepkami. Poleg sedanje nalepke z lestvico od A+++ do D se preučujejo tri podmožnosti za obliko lestvice nalepke:
- a. nalepka A–G, pri kateri je treba razrede prevrednotiti vsakih 5–10 let;
 - b. številčna nalepka (npr. 40–100, v zgornjem delu bi bilo mogoče dodati razrede 0–30);
 - c. številčna nalepka s številkami v obrnjenem zaporedju (npr. 7–1, v zgornjem delu bi bilo mogoče dodati razreda 8 in 9).
19. Težava v zvezi z večjimi modeli se obravnava z alternativnima ukrepoma: z večjim poudarkom na absolutni porabi energije na nalepki (možnost 1) in zahtevo, da večji aparati za uvrstitev v določen razred nalepke dosežejo večjo učinkovitost (možnosti 1+, 2 in 3). Dodaten ukrep za nadaljnjo obravnavo te težave pri skupinah izdelkov z veliko porabo energije bi bilo zagotavljanje denarnih informacij poleg energijske nalepke (možnosti 1+, 2 in 3).
20. Tri težave, skupne okoljsko primerni zasnovi in označevanju z energijskimi nalepkami, se obravnavajo z obvezno zbirko podatkov o registraciji izdelkov (pri možnosti 1+ samo za označevanje z energijskimi nalepkami, pri možnostih 2 in 3 pa za označevanje z energijskimi nalepkami in za okoljsko primerno zasnovo), v kateri bodo na voljo informacije, potrebne za izboljšanje izvrševanja in postopka sprejemanja predpisov, do določene mere pa bo z njo obravnavan tudi problem neambicioznosti. Z alternativnim ukrepom študije za zbiranje podatkov (možnost 1; in v možnosti 1+ za izdelke, ki jih zajema okoljsko primerna zasnova, ne pa tudi označevanje z energijskimi nalepkami) se obravnavajo iste težave, vendar v manjši meri in ne glede izvrševanja.

21. Dodatna ukrepa za obravnavo problema neambicioznosti sta i) uporaba krivulj učenja za ugotovitev najnižjih stroškov življenjskega cikla, za katere so postavljene zahteve (možnosti 1, 1+ in 2) ter ii) sprememba zahteve za najnižje stroške življenjskega cikla tako, da bi bil zahtevan znatno ambicioznejši prag dobička (možnost 3).
22. Dodatni ukrepi za obravnavo neskladnosti in slabega izvrševanja so: podpora skupnim ukrepom nadzora preko projektov, ki jih financira EU (možnosti 1, 1+ in 2), pravna uskladitev s predlogom Komisije za novo uredbo o tržnem nadzoru³ (možnosti 1+ in 2), racionalizacija pravnih določb direktive o označevanju z energijskimi nalepkami (možnosti 1+, 2 in 3), zahteva za certificiranje vseh skupin izdelkov s strani tretje osebe (možnosti 2 in 3) ter centralizacija tržnega nadzora na ravni EU (možnost 3).
23. Težava v zvezi z drugimi vplivi na okolje se obravnava z razširitvijo področja uporabe na izdelke, ki niso povezani z energijo, pri katerih taki vplivi prevladujejo nad uporabo energije (možnost 3) ali pa s pregledom in posodobitvijo metodologije za analizo okoljsko primerne zasnove (MEErP), da bi bolje obravnavali vplive učinkovitosti materialov pri izdelkih, povezanih z energijo (možnosti 1, 1+ in 2).
24. Analiza vplivov je bila podprta z uporabo modela, v katerem so zajeti vsi podatki iz vseh pripravljanih študij in ocene učinka za izdelke, zajete v okoljsko primerni zasnovi in označevanju z energijskimi nalepkami. V tem modelu se obravnavajo samo izdelki, povezani z energijo, zato je bila razširitev področja uporabe na druge izdelke v možnosti 3 ovrednotena kvalitativno. S posebno študijo je bilo preskušeno razumevanje različnih oblik nalepke med potrošniki in njihov vpliv na njihove odločitve o nakupu. Vse možnosti se primerjajo z referenčnim scenarijem, po katerem bi se okoljsko primerna zasnova in označevanje z energijskimi nalepkami izvajala še naprej, ne da bi bilo mogoče obravnavati ugotovljene težave.

6. Analiza učinkov

25. Kot je prikazano v preglednicah na koncu tega dokumenta, vse možnosti še naprej znatno zmanjšujejo porabo energije pri izdelkih. Bolj kot so ukrepi za obravnavano problema, zajeti v možnostih, ambiciozni, višji so dodatni prihranki energije.
26. Kar zadeva razumevanje, potrošniki nedvomno bolje razumejo abecedne lestvice na nalepkah (tj. od A+++ do D in od A do G) kot številčne nalepke. Kar zadeva učinek nalepk na odločitev potrošnikov o nakupu, je najboljše rezultate glede prepričevanja potrošnikov k nakupu učinkovitejših proizvodov dosegla lestvica od A do G, na drugem mestu je bila številčna lestvica s številkami v obrnjenem zaporedju, številčna nalepka pa je dala nižje rezultate od sedanje nalepke z razredi od A+++ do D.
27. V vseh možnostih se zmanjšujejo drugi vplivi na okolje, npr. emisije toplogrednih plinov, emisije dušikovega oksida in poraba vode. Vendar pa je, če ne upoštevamo zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ki je tesno povezano s prihranki energije, zmanjšanje drugih vplivov na okolje v primerjavi s prihranki energije skromno. Druge vplive na okolje bi bilo mogoče dosledneje obravnavati samo z možnostjo, v kateri se področje uporabe Direktiv razširi od izdelkov, povezanih z energijo, na druge izdelke. Toda vrsto vplivov na

³ COM(2013) 75 final.

okolje pri izdelkih, ki ne spadajo med izdelke, povezane z energijo, obravnava že druga zakonodaja.

28. Glavni gospodarski vpliv je vpliv na zasebno porabo (seštevek nakupne cene in stroškov energije med uporabo), ki je občutljiva na cene energije. Pri letni rasti cen energije v višini 4 % do leta 2030 je zasebna poraba pri vseh možnostih nižja kot v primeru, da ne bi bilo nobenih novih ukrepov, ta korist pa je višja pri ambicioznejših možnostih. Tudi pri letni rasti cen energije, ki se po letu 2020 zniža na 0,5 %, je zasebna poraba pri vseh možnostih nižja kot v primeru, da ne bi bilo nobenih novih ukrepov, vendar v manjšem obsegu, denarni prihranki pa so pri vseh možnostih podobni.
29. Trend za komercialne prihodke sledi trendu prihrankov energije pri vseh možnostih: bolj kot so ukrepi ambiciozni, več je komercialnih prihodkov. Razlog za to je, da so, razen pri elektronskih izdelkih, učinkovitejši izdelki razmeroma dražji v smislu nakupnih stroškov. Prihodki enako vplivajo na mala in srednja podjetja. Približno 80–85 % prihodkov prispeva k BDP EU. V sektorju osvetljave prihodki upadajo zaradi nadaljnjega premika prodaje v smeri vrst svetilk, ki imajo daljšo življenjsko dobo in jih je zato treba manj pogosto menjati. Velik delež rasti prihodkov prispeva sektor ogrevanja prostorov, kar je povezano s premikom v smeri geotermalnih toplotnih črpalk. Če bi se cene geotermalnih toplotnih črpalk znižale bolj od predvidevanj, bi bili dodatni prihodki v vseh možnostih nižji.
30. Dodatno upravno breme za podjetja (poleg bremena, ki ga pomeni izpolnjevanje obveznosti v obstoječem pravnem okviru) je v primeru znatne zakonodajne reforme (možnost 2) občutno, v primeru obsežne reforme (možnost 3) pa veliko. Pri podmožnosti, v kateri se uvaja nalepka A–G, poleg tega zaradi prevrednotenja obstaja ponavljajoče se upravno breme vsakih 5–10 let v višini 50 milijonov EUR za proizvajalce in 10 milijonov EUR za trgovce. Upravni stroški za registracijo izdelkov v možnosti 1+ so ocenjeni na 1,5 milijona EUR na leto. Ker pa je skladnost obvezna, lahko proizvajalci in trgovci te stroške prevrednotenja in registracije (v skupni višini približno 2–5 eurocentov na izdelek, označen z nalepko) prenesejo na potrošnike, ki se jim ti stroški večkrat povrnejo zaradi denarnih koristi, ki izvirajo iz višje učinkovitosti nalepke A–G, na podlagi katere bodo potrošniki lahko prepoznali in kupovali učinkovitejše izdelke.

7. Sklepne ugotovitve

31. Možnost samo nezakonodajnega ukrepa (možnost 1) lahko prinese znatne nadaljnje prihranke energije in obravnava več težav. Toda ne more se spopasti s ključno težavo glede oblike energijske nalepke, za katero analiza kaže, da obstajajo boljše rešitve v primerjavi s sedanjo nalepko z lestvico od A+++ do D.
32. Možnosti znatne zakonodajne reforme (možnost 2) in obsežne zakonodajne reforme (možnost 3) okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami bi prinesli največje prihranke energije. Toda ti možnosti bi lahko povzročili nastanek nesorazmernih ovir za mednarodno trgovino, ker pri vseh izdelkih predvidevata certificiranje s strani tretje osebe. Poleg tega glede razširitve področja uporabe, ki ne bi več zajemalo le izdelkov, povezanih z energijo, predvidene v možnosti 3, ni jasno, ali se pri njej spoštuje načelo sorazmernosti: okoljsko primerna zasnova in označevanje z energijskimi nalepkami morda nista pravi instrument za tovrstne izdelke, pri precej

skupinah izdelkov pa bi se ta ukrep prekrival z drugimi okoljskimi politikami. Zdi se torej, da ta možnost presega okvir, potreben za dosego ugotovljenih ciljev.

33. Z vidika vseh vplivov skupaj se zdi najboljša možnost nezakonodajnega ukrepa in zakonodajnih izboljšav na področju označevanja z energijskimi nalepkami (možnost 1+). Vse ugotovljene težave obravnava v celotnem ali znatnem obsegu, njeno upravno breme pa je omejeno. V njej bi bila zajeta podmožnost nalepke A–G, ki je boljša od drugih možnosti za obliko nalepke. Z možnostjo 1+, vključno z nalepkami A–G, bi leta 2030 po ocenah prihranili dodatnih 47 Mtoe primarne energije na leto.

Preglednice s ključnimi rezultati uporabe modelov za leto 2030

<i>Rezultati, v katerih ni upoštevan vpliv spremembe oblike nalepk</i>	Možnost 1 nov nezakonodajni ukrep	Možnost 1+ nov nezakonodajni ukrep + zakonodaja glede označevanja z energijskimi nalepkami	Možnost 2 znatna zakonodajna reforma okoljsko primerne zasnove + označevanja z energijskimi nalepkami	Možnost 3 razširitev področja uporabe in centralizacija tržnega nadzora
<i>Vplivi na okolje</i>				
Poraba energije (TWh primarna/leto)	-310	-490	-580	bolje kot pri možnosti 2
(Mtoe primarna/leto)	-27	-42	-50	
Toplogredni plini (Mt CO ₂ -eq./leto)	-451	-75	-87	bolje kot pri možnosti 2
<i>Gospodarski vplivi</i>				
Zasebna poraba pri 4-odstotni stopnji rasti cen energije (v milijardah EUR na leto)	-20	-27	-32	v najboljšem primeru podobna možnosti 2
Zasebna poraba pri 0,5-odstotni stopnji rasti cen energije od leta 2020 (v milijardah EUR na leto)	-8	-9	-10	v najboljšem primeru podobna drugim možnostim
Komercialni prihodki (v milijardah EUR na leto)	+16	+30	+35	ni na voljo
<i>Upravno breme</i>				

Skupno upravno breme (v milijonih EUR na leto)	+3	+6	+145	+500–1 000
--	----	----	------	------------

<i>Dodatni vplivi spremembe oblike nalepke</i>	Nalepka A–G	številčna nalepka	številčna nalepka s števkami v obrnjenem zaporedju
<i>Vplivi na okolje</i>			
Poraba energije (TWh primarne energije/leto)	–62	+17	–36
(Mtoe primarne energije/leto)	–5	+1	–3
Toplogredni plini (Mt CO ₂ -eq./leto)	–9,6	+2,6	–5,5
<i>Gospodarski vplivi</i>			
Zasebna poraba pri 4-odstotni stopnji rasti cen energije (v milijardah EUR na leto)	–3,7	+1,0	–2,2
Zasebna poraba pri 0,5-odstotni stopnji rasti cen energije od leta 2020 (v milijardah EUR na leto)	–1,2	+0,3	–0,8
Komercialni prihodki (v milijardah EUR na leto)	+3,7	–1,0	+2,1
<i>Upravno breme</i>			
Upravno breme za podjetja (v milijonih EUR)	60 (vsakih 5–10 let)	60 (samo enkrat)	60 (samo enkrat)