



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2015 г.
SWD(2015) 140 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на нормативна рамка за етикетиране на енергийната ефективност и за отмяна на Директива 2010/30/ЕС

{COM(2015) 341 final}
{SWD(2015) 139 final}

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. Политически контекст

1. В Директивата за енергийното етикетиране има изискване към Европейската комисия до 2014 г. да направи преглед на ефективността ѝ, както и на ефективността на делегираните актове към нея.
2. Съответното изискване в Директивата за екопроектирането е Комисията да направи преглед на ефективността ѝ и на ефективността на мерките за изпълнение към нея до 2012 г. Заключение на този преглед¹ бе, че не е необходимо незабавно преразглеждане, но че би могло Директивата за екопроектирането да бъде прегледана отново заедно с Директивата за енергийното етикетиране, тъй като ефектите на регламентите за изпълнение в областта на екопроектирането и на делегираните актове в областта на енергийното етикетиране засягат едни и същи свързани с енергопотреблението продукти и често са свързани и допълващи се помежду си.

2. Оценяване и дефиниране на проблемите

3. Основният проблем, заради чието преодоляване бяха създадени директивите за енергийното етикетиране и за екопроектирането е, че продуктите могат да имат отрицателно въздействие върху околната среда в зависимост от начина по който се изработват, използват и обезвреждат.
4. Директивата за екопроектирането оказва натиск върху пазара чрез забраняване на най-неефективните продукти. Директивата за енергийното етикетиране насърчава потребителите да купуват по-енергоефективни продукти, като резултат от информирането им посредством енергиен етикет за консумацията на енергия на продуктите. Изискванията за конкретни свързани с енергопотреблението продукти (като например перални машини или електродвигатели) се определят чрез делегирани актове (за енергийното етикетиране) и чрез актове за изпълнение (за екопроектирането).
5. Обхватът на оценяването не включва въпроса дали икономии на енергия се постигат с по-голяма или по-малка разходоефективност в други сектори. С оглед да се постигнат декарбонизационните и енергийните цели са необходими мерки във всички сектори за реализиране на икономии на енергия, а разходите за постигане на тези икономии чрез екопроектиране и енергийно етикетиране са нулеви или дори отрицателни.
6. Настоящата оценка на въздействието е насочена към рамковите директиви, а не към отделните мерки за изпълнение, които са обект на свой собствен процес на оценяване на въздействието. Евентуални нови продукти, които биха могли в бъдеще да бъдат разгледани във връзка с екопроектирането и/или енергийното етикетиране ще бъдат определени в Работния план за периода 2015—2017 г., който Европейската комисия възнамерява да приеме по-късно в 2015 г. като част от Пакета от документи относно кръговратната икономика.

¹ COM(2012) 765 final

7. Потенциално съществуват други политически мерки, които биха могли да увеличат ефективността на свързаните с енергопотреблението продукти, като например данъчни мерки, насърчителни схеми и др. В настоящата оценка на въздействието, обаче, са разгледани специфичните проблеми, породили се при прилагането на двете директиви. Погледнато в един по-широк контекст, политиките за енергийно етикетиране и екопроектиране са се доказали като успешни по цял свят. Енергийни етикети са възприети в 59 страни извън ЕС, като половината от тях са с оформление, подобно на етикета на ЕС. Поне 45 страни извън ЕС са приели изисквания за минимално допустима енергийна ефективност на определени продукти.
8. В областта на екопроектирането понастоящем има въведени 24 регламента за изпълнение. Обхванатите продукти включват и битови уреди, като например хладилници, лампи и котли, и професионални и промишлени съоръжения, като например електродвигатели и вентилатори. Освен това, действащите понастоящем 12 делегирани регламента в областта на екопроектирането осигуряват за широка гама от главно потребителски продукти задължение да се продават с прикрепен енергиен етикет на ЕС.
9. По отношение на икономии на енергия се оценява, че съществуващите мерки за екопроектиране и за енергийно етикетиране биха предизвикали към 2020 г. спестяване на 175 милиона тона нефтен еквивалент годишно. Що се отнася до останалите екологични аспекти освен енергопотреблението, за сега въздействието върху тях е по-малко измеримо. Стойността на икономии на енергия през 2020 г. се оценява на 100 милиарда евро, което съответства средно на 465 евро на домакинство.
10. Освен екологичните и финансови ползи, задаването на изисквания на равнището на ЕС е от полза също и за промишления сектор. Наличието на хармонизирана в рамките на ЕС нормативна рамка снижава разходите на производителите и е двигател за иновацията в областта на енергийната ефективност.
11. От друга страна проучванията, направени при настоящата оценка на въздействието² показват по-специално, че въвеждането на класовете от A+ до A+++ доведе до намаляване на ефективността на енергийните етикети. Класовете A+++, A++ и A+, добавени при преработката на директивата от 2010 г., намалиха ефективността на етикета да въздейства на потребителите да купуват по-ефективни продукти. Новата скала на етикета е разбираема за потребителите, но намали тяхната готовност да заплащат повече за по-ефективни продукти. Те са по-слабо мотивирани от разликата между класовете A+ и A+++ в сравнение с разликата между класовете C и A. За да може и в бъдеще да се реагира на техническия прогрес е необходимо преобразуване на скалата на енергийните класове на етикета, при положение че голяма част от продуктите на пазара достигнат клас A+++. Засега преобразуване на

² Ecofys, Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive, June 2014 (Екофис, Оценка на Директивата за енергийното етикетиране и на специфични аспекти на Директивата за екопроектирането, юни 2014 г.); 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 (Лондон Икономикс, Проучване на въздействието на енергийния етикет — и на евентуалните негови изменения — върху разбирането от страна на потребителите и вземането на решения за покупки, октомври 2014 г.).

скалите не е правено, тъй като не съществува възприет метод. Друг проблем във връзка с енергийните етикети е, че се наблюдава увеличение на продажбите на по-големи модели, които са ефективни и по този начин попадат в по-висок клас, но въпреки това имат много по-голяма абсолютна консумация на енергия в сравнение с по-малки уреди от същия тип.

12. Съществуват и допълнителни проблеми, които са общи за екопроектирането и енергийното етикетиране. На първо място, неспазване на изискванията за екопроектиране и енергийно етикетиране, което отчасти е свързано със слабото правоприлагане от страна на националните органи за надзор на пазара. Второ, редица продуктови нормативни документи са с ниска степен на амбициозност и трето, процесът на нормотворчество е продължителен, поради което техническите и подготвителните работи са вече остарели към момента на вземане на политически решения.
13. И един последен проблем, свързан главно с екопроектирането: би могло да се отдели повече внимание и на други въздействия върху околната среда, а не само на консумацията на енергия по време на фазата на използване.

3. Субсидиарност

14. Евентуални мерки за ефективност, предприети от държавите членки, биха създали препятствия за свободното движение на стоки в ЕС и излишно натоварване за промишления сектор във връзка със спазването на различни правила във всяка държава членка. Предприемането на действия на равнището на ЕС е единственият начин за осигуряване на еднакви изисквания и етикети за пусканите на пазара продукти във всички държави членки.

4. Цели

15. Конкретната цел е да се намалят консумацията на енергия и други значими въздействия на продуктите върху околната среда чрез осигуряване на информиране на потребителите по релевантен и лесно разбираем начин, както и да се даде възможност на промишлеността да трансформира екологичните предизвикателства в стопански възможности.

5. Описание на вариантите на политика и на методиката

16. Разгледани са следните варианти за политика за подобряване на нормативната рамка за енергийното етикетиране и екопроектирането, подредени по нарастваща степен на амбициозност за преодоляване на проблемите:
 1. Ново законодателно действие
 - 1+. Ново законодателно действие + законодателни подобрения в областта на енергийното етикетиране
 2. Значителна законодателна реформа в областта на екопроектирането и енергийното етикетиране
 3. Цялостна реформа на екопроектирането и енергийното етикетиране, разширяваща обхвата и върху несвързани с енергопотреблението продукти и централизираща надзора върху пазара на равнището на ЕС.

17. Всеки от вариантите за политика се състои от няколко мерки, насочени към преодоляване на различни идентифицирани проблеми, и с различна степен на амбициозност.
18. Вариантите за политика, включващи изменения в областта на енергийното етикетиране, са единствените, които могат да доведат до преодоляване на проблема във връзка с оформлението на етикета. Разгледани са три подварианта за оформлението на скалата на етикета, в допълнение към сега действащия етикет със скала от A+++ до D:
- а) Етикет със скала от A до G, за чиито класове ще е необходимо преобразуване на скалата на всеки 5—10 години
 - б) Числов етикет (напр. със скала 40—100, при който би имало място за допълнително въвеждане на по-високи класове 0—30)
 - в) Обърнат числов етикет (напр. със скала 7—1, при който би имало място за допълнително въвеждане на по-високи класове 8, 9 и т.н.)
19. Проблемът, свързан с по-големите модели, е третиран чрез алтернативни мерки за по-голямо изтъкване върху етикета на абсолютната консумация на енергия (вариант 1) и изискване по отношение на по-големите уреди да постигат по-висока ефективност, за да могат да достигнат даден клас в етикета (варианти 1+, 2 и 3). Също така, допълнителна мярка за решаването на този проблем би било добавянето и на парична информация заедно с енергийния етикет за групите продукти, имащи много голяма консумация на енергия (варианти 1+, 2 и 3).
20. Разглежданите мерки по трите общи проблема на екопроектирането и енергийното етикетиране включват база данни за задължително регистриране на продуктите (във вариант 1+ само за етикетирането, във варианти 2 и 3 — както за етикетирането, така и за екопроектирането), предоставяне на необходимата информация за подобряване на правоприлагането и нормотворческия процес и, до известна степен, действия по проблема за ниската степен на амбициозност. Алтернативната мярка, представляваща събиране на данни чрез проучване (предвидена във вариант 1 и също във вариант 1+ за продуктите, попадащи в обхвата на екопроектирането, но не и на етикетирането) е насочена към същите проблеми, но в по-малка степен и без принудително правоприлагане.
21. Допълнителни мерки, насочени към решаване на проблема за ниската степен на амбициозност са: i) използване на натрупването на опит за определяне на изисквания за най-малки разходи в рамките на жизнения цикъл (варианти 1, 1+ и 2) и ii) изменение на изискването за най-малки разходи в рамките на жизнения цикъл със значително по-амбициозно изискване, съобразено с точката на рентабилност (вариант 3).
22. Допълнителни мерки по отношение на неспазването на изискванията и слабото правоприлагане са подпомагането на съвместни действия за надзор чрез финансирани от ЕС проекти (варианти 1, 1+ и 2), правно съгласуване с предложението на Комисията за нов регламент за надзор на пазара³ (варианти 1+ и 2), рационализиране на правните разпоредби в Директивата за енергийното

³ COM(2013) 75 final

етикетиране (варианти 1+, 2 и 3), изискване за сертифициране от трета стана по отношение на всички групи продукти (варианти 2 и 3) и централизиране на надзора на пазара на равнището на ЕС (вариант 3).

23. Проблемът във връзка с другите въздействия върху околната среда се третира чрез разширяване на обхвата, така че да включва и несвързани с енергопотреблението продукти, при които такива въздействия доминират (вариант 3), или като алтернативна възможност — чрез преглеждане и актуализиране на методиката за анализ на екопроектирането (проучването „МЕЕgP“) с оглед по-добро третиране на въздействията на ефективното използване на материалите при свързани с енергопотреблението продукти (варианти 1, 1+ и 2).
24. Анализът на въздействията бе придружен от използването на модел, включващ данните от всички проведени подготвителни проучвания и оценки на въздействията на продукти, попадащи в обхвата на екопроектирането и енергийното етикетиране. Моделът се отнася само за свързани с енергопотреблението продукти и поради това разширяването на обхвата и към други продукти във вариант 3 бе оценено само качествено. Със специално проучване бе изпробвано разбирането от страна на потребителите на различните оформлени на етикетите и съответното въздействие върху техните решения за покупки. Всички варианти са сравнени с базов вариант, при който би продължило сегашното прилагане на екопроектирането и енергийното етикетиране, но без да се вземат мерки за преодоляване на идентифицираните проблеми.

6. Анализ на въздействията

25. Всички варианти водят до по-нататъшно намаляване в значителна степен на използването на енергия от продуктите, както се вижда в обзорните таблици в края на настоящия документ. Колкото е по-висока степента на амбициозност за преодоляване на проблемите, толкова по-големи са допълнителните икономии на енергия.
26. По отношение на разбирането от страна на потребителите, етикетите с буквени скали (т.е. със скали от A+++ до D и от A до G) се разбират определено по-добре от числовите етикети. Що се отнася до ефекта върху решенията на потребителите да купуват по-ефективни продукти, най-добри резултати се получиха за етикета със скала от A до G, на второ място е етикетът с обърната числова скала, пред сега действащия етикет със скала от A+++ до D и числовия етикет, останал на последно място.
27. При всички варианти се намаляват другите въздействия върху околната среда, като например емисиите на парникови газове, на азотни оксиди, както и използването на вода. Но от друга страна, освен намалението на емисиите на парникови газове, което е пряко свързано с икономии на енергия, намалението на другите въздействия върху околната среда е скромно в сравнение с икономии на енергия. Единствено при варианта, който разширява обхвата на директивите, така че освен свързаните с енергопотреблението продукти да бъдат включени и други продукти, има потенциал за по-значителен ефект върху другите въздействия върху околната среда. Но редица въздействия върху околната среда на други продукти, различни от

свързаните с енергопотреблението продукти, вече се третираат чрез други нормативни документи.

28. Основното икономическо въздействие е върху разходите на потребителите (сбор на покупната цена на продукта и разходите за енергия по време на употребата му), които зависят от енергийните цени. При увеличение на енергийните цени с 4 % годишно до 2030 г. разходите на потребителите се намаляват при всички варианти в сравнение с варианта без нови действия и ползите са най-големи при най-амбициозните варианти. Ако увеличението на енергийните цени падне след 2020 г. до 0,5 % годишно разходите на потребителите отново са по-ниски при всички варианти в сравнение с варианта без нови действия, макар и в по-малка степен, а паричните икономии са подобни при всичките варианти.
29. Тенденцията на увеличение на търговските приходи следва тенденцията на нарастване на икономии на енергия при всички варианти: колкото по-висока е степента на амбициозност на мерките, толкова по-големи стават търговските приходи. Това е така защото в областта на електрониката по-ефективните продукти са относително по-скъпи като покупна цена. Въздействието върху приходите е еднакво при големите фирми и малките и средни предприятия. Приблизително 80—85 % от приходите биха имали принос за БВП на ЕС. В сектора на осветителните продукти приходите намаляват поради преминаването към продажба на нови видове лампи с по-дълъг живот, които по-рядко се нуждаят от подмяна. Голям дял от увеличението на приходите би се появил в сектора на отоплителните съоръжения, във връзка с преминаване към използване на геотермални термопомпи. Ако цените на геотермалните термопомпи намалеят повече от очакваното, допълнителните приходи биха били по-малки при всички варианти.
30. Допълнителното административно натоварване (свръх натоварването за спазване на съществуващата нормативна уредба) за бизнеса е сериозно в случай на значителна законодателна реформа (вариант 2) и високо в случай на цялостна реформа (вариант 3). Също така, при подварианта с въвеждане на скала от А до G би имало периодично административно натоварване на стойност 50 милиона евро за производителите и 10 милиона евро за търговците на всеки 5—10 години след първоначалното преобразуване на скалата при под варианта със скала от А до G. Административните разходи за регистриране на продукти при вариант 1+ се оценяват на 1,5 милиона евро годишно за целия промишлен сектор. Но като се има предвид, че спазването на съответните изисквания е задължително, производителите и търговците могат да прехвърлят тези разходи за преобразуване на скалата и регистриране (които са сумарно приблизително между 2 и 5 евроцента за етикетирания продукт) на потребителите, за които тези разходи многократно се компенсират от паричните ползи, произтичащи от по-доброто действие на етикета със скала от А до G, въз основа на който потребителите биха могли да идентифицират и купуват по-ефективни продукти.

7. Заключение

31. Вариантът, включващ само незаконодателни действия (вариант 1) може да доведе до значителни допълнителни икономии на енергия и е насочен към решаване на редица от проблемите. Но той не би могъл да реши важния проблем във връзка с

оформлението на скалата на етикета, а анализът показва, че съществуват по-добри възможни решения в сравнение със сега действащия етикет със скала от A+++ до D.

32. Вариантите със значителна (вариант 2) и цялостна (вариант 3) законодателна реформа както на екопроектирането, така и на енергийното етикетиране, биха предизвикали най-големите икономии на енергия. Но тези варианти биха могли да породят редица непропорционални препятствия във връзка с международната търговия, защото те включват сертифициране от трета страна по отношение на всички продукти. Освен това, във връзка с предвиденото при вариант 3 разширение на обхвата извън свързаните с енергопотреблението продукти не е сигурно дали се спазва принципът на пропорционалност — възможно е екопроектирането и енергийното етикетиране да не са подходящият инструмент за такива продукти и, освен това, при редица групи продукти тази мярка би се дублирала с други политики в областта на околната среда. Поради това изглежда, че този вариант отива отвъд необходимото за постигане на поставените цели.
33. Вариантът за незаконодателно действие плюс законодателни подобрения в областта на енергийното етикетиране (вариант 1+) изглежда оптимален от гледна точка на сумарното въздействие. Той е насочен към решаване в пълна или значителна степен на всички установени проблеми и е свързан с ограничено административно натоварване. Той би включвал подварианта с етикет със скала от A до G, който превъзхожда останалите подварианти за оформление на етикета. Съгласно оценките, вариантът 1+ с етикет със скала от A до G би довел към 2030 г. до допълнителни икономии на първична енергия в размер на 47 млн. тона нефтен еквивалент.

Обзорни таблици с ключови резултати от моделирането за 2030 г.

<i>Резултати, които не включват евентуално въздействие от изменение на оформлението на етикета</i>	Вариант 1 Ново незаконодателно действие	Вариант 1+ Ново незаконодателно действие + законодателни подобрения в областта на енергийното етикетиране	Вариант 2 Значителна законодателна реформа в областта на екопроектирането + енергийното етикетиране	Вариант 3 Разширяване на обхвата и централизиране на надзора на пазара
<i>Въздействието върху околната среда</i>				
Енергопотребление (TWh първична енергия/год.)	-310	-490	-580	по-добре от вариант 2
(млн. т н.е. първична енергия/год.)	-27	-42	-50	
Парникови газове (млн. тона CO ₂ екв./год.)	-45	-75	-87	по-добре от вариант 2
<i>Икономически въздействия</i>				
Разходи на потребителите при 4 % темп на посъпване на енергийните цени (милиарди евро годишно)	-20	-27	-32	в най-добрия случай подобно на вариант 2
Разходи на потребителите при 0,5 % темп на посъпване на енергийните цени от 2020 г. (милиарди евро годишно)	-8	-9	-10	в най-добрия случай подобно на другите варианти
Търговски приходи (милиарди евро годишно)	+16	+30	+35	няма данни

<i>Административно натоварване</i>				
Общо разходи за административното натоварване	+3	+6	+145	+500—1000

<i>Допълнителни въздействия на изменението на оформлението на етикета</i>	Етикет със скала от А до G	Числов етикет	Обърнат числов етикет
<i>Въздействието върху околната среда</i>			
Енергопотребление (TWh първична енергия/год.)	-62	+17	-36
(млн. т н.е. първична енергия/год.)	-5	+1	-3
Парникови газове (млн. тона CO ₂ екв./год.)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Икономически въздействия</i>			
Разходи на потребителите при 4 % темп на поскъпване на енергийните цени (милиарди евро годишно)	-3,7	+1,0	-2,2
Разходи на потребителите при 0,5 % темп на поскъпване на енергийните цени от 2020 г. (милиарди евро годишно)	-1,2	+0,3	-0,8
Търговски приходи (милиарди евро годишно)	+3,7	-1,0	+2,1

<i>Административно натоварване</i>			
Административно натоварване за бизнеса (милиони евро)	60 (на всеки 5-10 години)	60 (само веднъж)	60 (само веднъж)