

Brussel, 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling
van een kader voor energie-efficiëntie-etikettering en tot intrekking van
Richtlijn 2010/30/EU**

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

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

1. Beleidscontext

1. In de richtlijn energie-etikettering is bepaald dat de Commissie de doeltreffendheid van die richtlijn en de gedelegeerde handelingen ervan uiterlijk in 2014 moet evalueren.
2. In de richtlijn inzake ecologisch ontwerp is bepaald dat de Commissie de doeltreffendheid van die richtlijn en de uitvoeringsmaatregelen ervan uiterlijk in 2012 moet evalueren. In die laatste evaluatie¹ is geconcludeerd dat het niet nodig is onmiddellijk een herziening van de richtlijn uit te voeren, maar dat deze in samen met de herziening van de richtlijn energie-etikettering kan plaatsvinden, aangezien de gevolgen van de uitvoeringsverordeningen inzake ecologisch ontwerp en de gedelegeerde verordeningen inzake energie-etikettering van dezelfde energiegerelateerde producten vaak aan elkaar gekoppeld en complementair zijn.

2. Evaluatie en probleemomschrijving

3. De richtlijn energie-etikettering en de richtlijn inzake ecologisch ontwerp zijn gecreëerd om het basisprobleem aan te pakken dat producten een negatief effect op het milieu kunnen hebben naargelang van de manier waarop zij worden vervaardigd, gebruikt en verwijderd.
4. De richtlijn inzake ecologisch ontwerp stuurt de markt door de minst efficiënte producten in de ban te doen. De richtlijn energie-etikettering moedigt consumenten aan producten met een hogere energie-efficiëntie te kopen door hen via een energie-etiket in te lichten over het energieverbruik ervan. De vereisten voor specifieke energiegerelateerde producten (zoals wasmachines of elektromotoren) worden vastgesteld door middel van gedelegeerde handelingen (wat betreft energie-etikettering) en uitvoeringshandelingen (wat betreft het ecologisch ontwerp).
5. Bij de evaluatie wordt niet ingegaan op de vraag of energiebesparingen in andere sectoren op een meer of minder kosteneffectieve manier worden behaald. Om de doelstellingen wat betreft het koolstofarm maken van de economie en wat betreft energie te bereiken, moeten in alle sectoren maatregelen worden genomen die tot energiebesparingen leiden; de kosten voor het verwezenlijken van die energiebesparingen door middel van ecologisch ontwerp en energie-etikettering zijn verwaarloosbaar of nihil.
6. Het accent ligt op de kaderrichtlijnen en niet op de afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen, aangezien die aan een eigen effectbeoordelingsprocedure worden onderworpen. Nieuwe producten waarop in de toekomst ecologisch ontwerp en/of energie-etikettering van toepassing is, zullen worden bepaald in het werkplan 2015-2017 dat de Commissie later in 2015 wil goedkeuren in het kader van het pakket voor de kringlooeconomie.
7. De efficiëntie van energiegerelateerde producten verhogen, kan eveneens worden gerealiseerd met andere beleidsmaatregelen, waaronder belastingmaatregelen, stimuleringsregelingen enz. Deze effectbeoordeling heeft echter betrekking op de specifieke problemen die zich bij de tenuitvoerlegging van de twee richtlijnen hebben

¹ COM(2012) 765 final.

voorgedaan. In een bredere context is gebleken dat het beleid op het gebied van etikettering en ecologisch ontwerp wereldwijd goed werkt. 59 landen buiten de EU hebben energie-etiketten ingevoerd, waarvan de helft met een soortgelijk ontwerp als het EU-etiket. Minstens 45 landen buiten de EU hebben minimeisen inzake energie-efficiëntie voor producten ingevoerd.

8. Er zijn tot nu toe 24 uitvoeringsverordeningen inzake ecologisch ontwerp vastgesteld. De betrokken producten variëren van huishoudelijke apparaten, zoals koelkasten, lampen en verwarmingstoestellen, tot professionele en industriële apparatuur, zoals elektromotoren en ventilators. Daarnaast zijn twaalf gedelegeerde verordeningen betreffende energie-etikettering vastgesteld, waarmee wordt gewaarborgd dat een reeks producten, voornamelijk consumentenproducten, voorzien van een EU-energie-etiket wordt verkocht.
9. De maatregelen op het gebied van ecologisch ontwerp en energie-etikettering die momenteel van kracht zijn, leveren tegen 2020 naar schatting een besparing van 175 Mtoe primaire energie op. Wat betreft milieuaspecten die niet het energieverbruik betreffen, is het meetbare effect tot nu toe minder duidelijk. Naar schatting zullen de energiebesparingen in 2020 100 miljard EUR per jaar opleveren, hetgeen neerkomt op 465 EUR per huishouden.
10. Het vaststellen van vereisten op EU-niveau levert niet alleen voordelen op milieu- en financieel gebied op, maar komt ook de industrie ten goede. Door een geharmoniseerd regelgevingskader op EU-niveau worden de kosten voor fabrikanten teruggedrongen en wordt innovatie op het gebied van energie-efficiëntie bevorderd.
11. Uit de voor deze effectbeoordeling verrichte evaluatie² is evenwel gebleken dat met name door de invoering van de klassen A+ tot en met A+++ de doeltreffendheid van energie-etiketten geringer is geworden. De klassen A+++, A++ en A+, die tijdens de herschikking van de richtlijn in 2010 zijn toegevoegd, hebben de etikettering minder doeltreffend gemaakt om consumenten ervan te overtuigen efficiëntere producten aan te schaffen. De nieuwe etiketteringsschaal is begrijpelijk voor consumenten, maar zij zijn minder bereid meer te betalen voor efficiëntere producten. Het verschil tussen A+ en A+++ is voor hen minder van belang dan het verschil tussen C en A. Met het oog op de verdere technologische ontwikkeling is een aanpassing van de schaal van de etiketteringsklassen noodzakelijk zodra een groot deel van de markt de klasse A+++ bereikt. Het is nog niet tot een aanpassing van de schaal gekomen, aangezien hiervoor nog geen methode is overeengekomen. Een ander probleem met betrekking tot energie-etiketten is dat er meer grotere modellen worden verkocht: deze zijn efficiënter en vallen dus onder een hogere energieklassering, maar hebben wel een veel hoger absoluut energieverbruik dan kleinere toestellen van hetzelfde type.
12. Bepaalde problemen doen zich zowel bij ecologisch ontwerp als bij energie-etikettering voor. Ten eerste is er sprake van niet-naleving van de voorschriften betreffende ecologisch ontwerp en energie-etikettering, gedeeltelijk als gevolg van zwakke handhaving door de nationale markttoezichtautoriteiten. Ten tweede wordt een aantal productvoorschriften gekenmerkt door een laag ambitieniveau en, ten derde, door een lang regelgevingsproces,

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

waardoor de technische en voorbereidende werkzaamheden achterhaald zijn op het moment dat beleidsbeslissingen worden genomen.

13. Tot slot doet zich voornamelijk in verband met het ecologisch ontwerp een probleem voor: aan de milieueffecten buiten het energieverbruik tijdens de gebruiksfase zou meer aandacht kunnen worden besteed.

3. Subsidiariteit

14. Vaststelling van maatregelen betreffende de efficiëntie van producten door de lidstaten afzonderlijk zou leiden tot belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen in de EU en tot onnodige lasten voor de industrie, die dan in elke lidstaat aan andere regelgeving moet voldoen. Alleen met actie op EU-niveau kan worden gewaarborgd dat de vereisten en etiketten voor in de markt handel gebrachte producten in alle lidstaten gelijk zijn.

4. Doelstellingen

15. De specifieke doelstelling is het verminderen van het energieverbruik en andere significante milieueffecten van producten door ervoor te zorgen dat de consumenten op ter zake dienende en gemakkelijk te begrijpen wijze worden ingelicht en door de industrie de mogelijkheid te geven ecologische problemen om te zetten in economische kansen.

5. Omschrijving van de beleidsopties en de methodiek

16. De volgende beleidsopties ter verbetering van het kader voor energie-etikettering en ecologisch ontwerp worden in overweging genomen; de genoemde opties zijn in toenemende mate ambitieus wat betreft de aanpak van de problemen:
 1. Nieuwe, niet-wetgevende maatregelen.
 - 1+. Nieuwe, niet-wetgevende maatregelen en verbetering van de wetgeving inzake energie-etikettering.
 2. Significante hervorming van de wetgeving inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering.
 3. Alomvattende hervorming van het ecologisch ontwerp en de energie-etikettering, waarbij de werkingssfeer wordt uitgebreid tot niet-energiegerelateerde producten en het markttoezicht op EU-niveau wordt gecentraliseerd.
17. Alle beleidsopties omvatten een aantal maatregelen om de diverse geconstateerde problemen aan te pakken, met een verschillende mate van ambitie.
18. Enkel met de beleidsopties waarbij de wetgeving inzake energie-etikettering wordt veranderd, kan het probleem betreffende het ontwerp van het etiket worden aangepakt. Er worden, naast het huidige etiket met A+++ tot en met D, drie subopties voor de opzet van de schaal op het etiket in overweging genomen:
 - a. een etiket van A tot en met G, waarbij de schaal van de klassen om de vijf tot tien jaar moeten worden aangepast;
 - b. een numeriek etiket (bijv. 40 tot en met 100, met de mogelijkheid klassen van 0 tot en met 30 toe te voegen);
 - c. een etiket met nummering in omgekeerde volgorde (bijv. 7 tot en met 1, met de mogelijkheid de klassen 8, 9 enz. toe te voegen).

19. Het probleem met betrekking tot grotere modellen wordt aangepakt door middel van alternatieve maatregelen, waarbij op het etiket meer nadruk wordt gelegd op het absolute energieverbruik (optie 1) en wordt vereist dat grotere toestellen een hogere efficiëntie bereiken om tot een bepaalde etiketklasse te behoren (opties 1+, 2 en 3). Daarnaast is het verstrekken van financiële informatie als aanvulling op het energie-etiket een maatregel waarmee dit probleem kan worden aangepakt ten aanzien van productgroepen met een hoog energieverbruik (opties 1+, 2 en 3).
20. De drie problemen die zich zowel bij ecologisch ontwerp als bij energie-etikettering voordoen, worden aangepakt door middel van een verplichte productregistratiedatabank (bij optie 1+ enkel voor de etikettering, bij de opties 2 en 3 zowel voor de etikettering als voor het ecologisch ontwerp). Op die manier wordt de informatie verstrekt die noodzakelijk is om de handhaving en het regelgevingsproces te verbeteren, en wordt tot op zekere hoogte het probleem van het lage ambitieniveau verholpen. Ook met de alternatieve maatregel die inhoudt dat er een studie wordt uitgevoerd om gegevens te verzamelen (optie 1, en bij optie 1+ voor producten waarop ecologisch ontwerp wel en etikettering niet van toepassing is), worden deze problemen aangepakt, zij het in mindere mate en niet ten aanzien van de handhaving.
21. Aanvullende maatregelen om het lage ambitieniveau aan te pakken zijn i) het gebruik van leercurves om de laagste levenscycluskosten te bepalen waarbij de vereisten worden vastgelegd (opties 1, 1+ en 2) en ii) in plaats van de vereiste betreffende de laagste levenscycluskosten een aanzienlijk ambitieuzere vereiste op basis van het break-evenpunt (optie 3) stellen.
22. Aanvullende maatregelen om de niet-naleving en zwakke handhaving aan te pakken, zijn het ondersteunen van gemeenschappelijke toezichtsacties via door de EU gefinancierde projecten (opties 1, 1+ en 2), aanpassing van de wetgeving aan het Commissievoorstel voor een nieuwe verordening betreffende markttoezicht³ (opties 1+ en 2), het stroomlijnen van de wettelijke bepalingen van de richtlijn energie-etikettering (opties 1+, 2 en 3), verplichte certificering door derde partijen voor alle productgroepen (opties 2 en 3) en centraliseren op EU-niveau van het markttoezicht (optie 3).
23. Het probleem in verband met andere milieueffecten wordt aangepakt door de werkingssfeer uit te breiden tot niet-energiegerelateerde producten waarbij dergelijke effecten zwaarder zijn dan het energieverbruik (optie 3), of als alternatief door de methodiek voor de analyse van het ecologisch ontwerp ("MEErP") te evalueren en bij te werken, zodat meer rekening wordt gehouden met de materiaalefficiëntie-effecten van energiegerelateerde producten (opties 1, 1+ en 2).
24. De analyse van de effecten is onderbouwd met een model waarin de gegevens zijn verzameld van alle voorbereidende studies en effectbeoordelingen betreffende producten waarop ecologisch ontwerp en energie-etikettering van toepassing zijn. Het model heeft enkel betrekking op energiegerelateerde producten en daarom is de uitbreiding van de werkingssfeer tot andere producten bij optie 3 kwalitatief beoordeeld. In een specifieke studie is onderzocht in hoeverre consumenten verschillende ontwerpen van het etiket begrijpen en welke invloed die ontwerpen hebben op hun beslissing om een product te

³ COM(2013) 75 final.

kopen. Alle opties zijn afgezet tegen een basisscenario waarbij de toepassing van het ecologisch ontwerp en de energie-etikettering gewoon worden voortgezet zonder dat de geconstateerde problemen kunnen worden aangepakt.

6. Analyse van de effecten

25. Bij alle opties wordt het energieverbruik in aanzienlijke mate verder verlaagd, zoals weergegeven in de overzichtstabellen aan het eind van dit document. Hoe ambitieuzer de opties en de bijbehorende maatregelen waarmee de problemen worden aangepakt, des te groter de aanvullende energiebesparingen.
26. Alfabetische etiketteringsschalen (dat wil zeggen A+++ tot en met D en A tot en met G) zijn veel inzichtelijker voor consumenten dan numerieke etiketten. Wat betreft beslissingen van consumenten over de aankoop van producten, is het A-G-etiket het doeltreffendst om consumenten te overtuigen efficiëntere producten te kopen en het etiket met nummering in omgekeerde volgorde het op één na doeltreffendst. Verder is het numerieke etiket minder doeltreffend dan het huidige etiket met de schaal A+++ tot en met D.
27. Alle opties zorgen ervoor dat andere milieueffecten, zoals de uitstoot van broeikasgassen en stikstofoxiden en het watergebruik, afnemen. Behalve wat de uitstoot van broeikasgassen betreft, die nauw verbonden is met energiebesparingen, is die afname gering te noemen in vergelijking met de energiebesparingen. Enkel met de optie waarmee de werkingssfeer van de richtlijnen wordt uitgebreid van energiegerelateerde producten tot andere producten kunnen andere milieueffecten doeltreffender worden aangepakt. Een reeks milieueffecten van andere dan energiegerelateerde producten valt echter al onder andere wetgeving.
28. Het voornaamste economische effect heeft betrekking op de uitgaven van consumenten (de som van de aanschafkosten en de energiekosten tijdens het gebruik) en is afhankelijk van de energieprijzen. Bij een stijging van de energieprijzen van 4 % per jaar tot 2030 zijn de uitgaven van de consumenten bij alle opties lager dan bij afwezigheid van nieuwe maatregelen; dit voordeel neemt toe bij opties met een hoger ambitieniveau. Ook bij een stijging van de energieprijzen na 2020 die minder dan 0,5 % per jaar bedraagt, zijn de uitgaven van de consumenten bij alle opties lager dan bij afwezigheid van nieuwe maatregelen, zij het in mindere mate. De financiële besparingen zijn vergelijkbaar bij alle opties.
29. De tendens wat betreft commerciële inkomsten komt overeen met de tendens van de energiebesparingen voor alle opties: hoe hoger het ambitieniveau van de maatregelen, des te hoger de commerciële inkomsten. De reden daarvoor is dat efficiëntere producten, met uitzondering van elektronica, relatief duurder in de aanschaf zijn. De gevolgen voor de inkomsten van grotere bedrijven en het mkb zijn hetzelfde. Ongeveer 80 tot 85 % van de inkomsten dragen bij aan het bbp van de EU. De inkomsten van de sector verlichting nemen af doordat in toenemende mate soorten lampen met een langere levensduur worden verkocht die minder vaak hoeven te worden vervangen. De sector ruimteverwarming neemt een groot deel van de stijging van de inkomsten voor zijn rekening als gevolg van de verschuiving naar warmtepompen voor aardwarmte. Indien de prijzen van warmtepompen voor aardwarmte verder dalen dan aangenomen, vallen de extra inkomsten voor alle opties lager uit.

30. De toename van de administratieve last voor het bedrijfsleven (bovenop die voor de naleving van het bestaande regelgevingskader) is aanzienlijk bij een significante hervorming van de wetgeving (optie 2) en hoog bij een alomvattende hervorming (optie 3). Bovendien zorgt de aanpassing van de schaal bij de suboptie waarbij het A-G-etiket wordt ingevoerd, voor een om de vijf tot tien jaar weerkerende administratieve last van 50 miljoen EUR voor de fabrikanten en van 10 miljoen EUR voor de handelaren. De administratieve kosten voor het registreren van producten bij optie 1+ worden geraamd op 1,5 miljoen EUR per jaar voor de gehele industrie. Aangezien naleving echter verplicht is, kunnen de fabrikanten en handelaren deze kosten voor de aanpassing van de schaal en voor de registratie (samen ongeveer 0,02 tot 0,05 EUR per product met een etiket) doorberekenen aan de consumenten. De kosten voor de consumenten worden in financiële zin ruimschoots gecompenseerd doordat zij op basis van het etiket met A tot en met G beter kunnen bepalen welke producten efficiënt zijn en die dus kunnen kopen.

7. Conclusies

31. Met de optie waarbij enkel niet-wetgevende maatregelen worden genomen (optie 1) kunnen aanzienlijke extra energiebesparingen worden verwezenlijkt en worden meerdere problemen aangepakt. Het cruciale probleem van het ontwerp van het energie-etiket wordt hierdoor echter niet aangepakt, hoewel uit de analyse is gebleken dat er betere oplossingen dan het huidige etiket met A+++ tot en met D mogelijk zijn.
32. Met de opties met een significante (optie 2) en alomvattende (optie 3) hervorming van de regelgeving op het gebied van zowel ecologisch ontwerp als energie-etikettering kunnen de grootste energiebesparingen worden bereikt. Aangezien deze opties certificering door derden voor alle producten omvatten, kunnen zij echter leiden tot onevenredige belemmeringen voor het internationale handelsverkeer. Bovendien is optie 3 wat betreft de uitbreiding van de werkingssfeer tot andere dan energieregerelateerde producten eventueel niet in overeenstemming met het beginsel van evenredigheid: ecologisch ontwerp en energie-etikettering zijn wellicht niet de juiste instrumenten voor dergelijke producten. Bovendien zou deze maatregel voor een aantal productgroepen overlappen met ander milieubeleid. Dit zou dus verdergaan dan wat nodig is om de vastgelegde doelstellingen te bereiken.
33. De optie met nieuwe, niet-wetgevende maatregelen en verbetering van de wetgeving inzake energie-etikettering (optie 1+) lijkt gezien het geheel aan effecten de optimale oplossing. Alle geconstateerde problemen worden hierdoor volledig of in aanzienlijke mate aangepakt en de administratieve last is beperkt. De suboptie van het etiket met A tot en met G, dat wat betreft het ontwerp superieur aan de andere opties is, maakt hiervan deel uit. Met optie 1+ inclusief het etiket met A tot en met G wordt tegen 2030 naar schatting 47 Mtoe primaire energie per jaar extra bespaard.

Overzichtstabellen met de voornaamste resultaten van de modellering voor 2030

<i>Resultaten zonder effecten van wijziging etiketontwerp</i>	Optie 1 Nieuwe, niet-wetgevende maatregelen	Optie 1+ Nieuwe, niet-wetgevende maatregelen en wijziging wetgeving energie-etikettering	Optie 2 Significante hervorming wetgeving ecologisch ontwerp en energie-etikettering.	Optie 3 Uitbreiding werkingssfeer en centralisering markttoezicht
<i>Milieueffecten</i>				
Energiegebruik (TWh primair/jaar)	-310	-490	-580	beter dan optie 2
(Mtoe primair/jaar)	-27	-42	-50	
Broeikasgassen (Mt CO ₂ -eq./jaar)	-45	-75	-87	beter dan optie 2
<i>Economische effecten</i>				
Uitgaven van consumenten bij jaarlijkse stijging energieprijis van 4 % (miljard EUR per jaar)	-20	-27	-32	ten hoogste gelijk aan optie 2
Uitgaven van consumenten bij jaarlijkse stijging energieprijis van 0,5 % vanaf 2020 (miljard EUR per jaar)	-8	-9	-10	ten hoogste gelijk aan de andere opties
Commerciële inkomsten (miljard EUR per jaar)	+16	+30	+35	niet beschikbaar
<i>Administratieve last</i>				
Totale administratieve last (miljoen EUR)	+3	+6	+145	+500-1000

per jaar)				
-----------	--	--	--	--

<i>Aanvullende effecten van wijziging etiketontwerp</i>	A-G-etiket	etiket met nummering	etiket met nummering in omgekeerde volgorde
<i>Milieueffecten</i>			
Energiegebruik (TWh primair/jaar)	-62	+17	-36
(Mtoe primair/jaar)	-5	+1	-3
Broeikasgassen (Mt CO ₂ -eq./jaar)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Economische effecten</i>			
Uitgaven van consumenten bij jaarlijkse stijging energieprijz van 4 % (miljard EUR per jaar)	-3,7	+1,0	-2,2
Uitgaven van consumenten bij jaarlijkse stijging energieprijz van 0,5 % vanaf 2020 (miljard EUR per jaar)	-1,2	+0,3	-0,8
Commerciële inkomsten (miljard EUR per jaar)	+3,7	-1,0	+2,1
<i>Administratieve last</i>			
Administratieve last voor bedrijfsleven (miljoen EUR)	60 (om de 5-10 jaar)	60 (eenmalig)	60 (eenmalig)