

Brüssel, 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse energiamärgistuse raamistik ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2010/30/EL

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

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1. Poliitiline taust

1. Energiamärgistuse direktiivi kohaselt pidi komisjon vaatama 2014. aastaks läbi direktiivi ja selle alusel vastu võetud delegeeritud õigusaktide tõhususe.
2. Ökodisaini direktiivi kohaselt pidi komisjon vaatama 2012. aastaks läbi direktiivi ja selle rakendusmeetmete tõhususe. Nimetatud läbivaatamise¹ tulemusena järelitati, et ökodisaini direktiivi ei ole vaja kohe läbi vaadata, kuid et direktiivi võib uuesti hinnata energiamärgistuse direktiivi läbivaatamisel, kuna ökodisaini rakendusmäärused ja energiamärgistuse delegeeritud õigusaktid, mida kohaldatakse samade energiamõjuga toodete suhtes, on sageli seotud ja üksteist täiendavad.

2. Hinnang ja probleemi määratlus

3. Energiamärgistuse ja ökodisaini direktiivid töötati välja eesmärgiga käsitleda toodetega seotud olulist probleemi, mis tuleneb sellest, et olenevalt toote valmistamise, kasutamise ja kõrvaldamise viisist võib sel olla kahjulik mõju keskkonnale.
4. Ökodisaini direktiiv avaldab turule survet väiksema energiatõhususega toodete keelustamise kaudu. Energiamärgistuse direktiiv innustab tarbijaid ostma energiatõhusamaid tooteid, andes neile energiamärgiste kaudu teavet toodete energiatarbimise kohta. Konkreetsete energiamõjuga toodete (nt pesumasinade või elektrimootorite) suhtes kehtivad nõuded määratakse kindlaks delegeeritud õigusaktidega (energiamärgistus) ja rakendusaktidega (ökodisain).
5. Käesolevas hinnangus ei uurita, kas energiasäästu on õnnestunud enam-vähem kulutõhusalt saavutada teistes valdkondades. CO₂-heite vähendamise ja energeetikaga seotud eesmärkide saavutamiseks on vaja võtta meetmeid energia säästmiseks kõikides valdkondades ning ökodisaini ja energiamärgistuse kaudu energiasäästu saavutamise tulude ja kulude suhe peaks jääma nulli või alla selle.
6. Käesolevas hinnangus keskendutakse raamdirektiividele ja mitte üksikutele rakendusmeetmetele, mille mõju hinnatakse eraldi. Uued tooted, mille suhtes võidakse tulevikus ökodisaini ja/või energiamärgistust kohaldada, määratakse kindlaks aastate 2015–2017 tööplaanis, mille komisjon kavatseb vastu võtta ringmajanduse paketi raames 2015. aasta lõpus.
7. Energiamõjuga toodete tõhusust oleks võimalik suurendada ka teiste poliitikameetmetega, nagu fiskaalmeetmed, soodustuskavad jms. Käesolevas mõjuhinnangus käsitletakse siiski konkreetseid kahe nimetatud direktiivi rakendamisel tekkinud probleeme. Laiemas plaanis on energiamärgistuse ja ökodisaini põhimõtted osutunud kogu maailmas hästi toimivaks. Energiamärgised on kasutusele võtnud 59 ELi välist riiki, kusjuures pooled neist kasutavad ELi märgistega sarnast kujundust. Vähemalt 45 ELi välist riiki on kehtestanud toodetele energiatõhususe miinimumnõuded.
8. Praeguse seisuga on kehtestatud 24 ökodisaini rakendusmäärust. Hõlmatud tooted ulatuvad kodumasinast (nt külmikud, lambid ja boilerid) kuni kutsealaste ja

¹ COM(2012) 765 (final).

tööstusseadmeteni (nt elektrimootorid ja ventilaatorid). Lisaks on energiamärgistuse valdkonnas vastu võetud üle 12 delegeeritud õigusakti, millega tagatakse, et paljud peamiselt tarbijatele suunatud tooted peavad müümisel olema varustatud ELi energiamärgisega.

9. Energiasäästu seisukohast aitavad seni kehtestatud ökodisaini ja energiamärgistuse meetmed säästa 2020. aastaks hinnanguliselt 175 miljonit naftaekvivalenttonni primaarenergiat aastas. Kui võtta energiatarbimise kõrval arvesse muid keskkonnanäpette, on mõõdetav mõju olnud seni väiksem. Energiasäästu kaudu saavutatav kokkuhoid peaks 2020. aastaks olema hinnanguliselt 100 miljardit eurot aastas ehk 465 eurot kodumajapidamise kohta.
10. Lisaks keskkonna- ja rahalisele kasule on ELi tasandil nõuete kehtestamine kasulik tööstusele. ELi ühtne õigusraamistik aitab tootjatel vähendada kulusid ja edendab energiatõhususega seotud innovatsiooni.
11. Käesoleva mõjuhindangu jaoks tehtud hindamine² aga näitas, et energiamärgiste tõhusust on vähendanud eelkõige A+ kuni A+++ energiaklasside kehtestamine. A+++, A++ ja A+ klasside lisamine direktiivi 2010. aasta uuesti sõnastamisel on vähendanud märgiste tõhusust tarbijate motiveerimisel ostma energiatõhusamaid tooteid. Uus märgistel kasutatav skaala on tarbijate jaoks arusaadav, kuid on vähendanud nende valmidust maksta suurema energiatõhususega toodete eest kõrgemat hinda. A+ ja A+++ klassi vaheline erinevus ei ole tarbijate jaoks nii motiveeriv kui erinevus C ja A klassi vahel. Kui suur osa turul olevatest toodetest vastab A+++ klassile, tuleb tehnoloogilise arenguga arvestamiseks muuta märgiste klassifikatsiooni. Klassifikatsiooni muutmist ei ole veel alustatud ja meetodid ei ole kokku lepitud. Teine energiamärgistega seotud probleem on suurte mudelite müügi kasv – sellised mudelid on energiatõhusad ja seetõttu kõrge energiaklassiga, kuid nende absoluutne energiatarbimine on palju suurem kui väiksematel sama tüüpi kodumasinatel.
12. Ökodisaini ja energiamärgistuse puhul esineb ka muid ühiseid probleeme. Esimene neist on ökodisaini ja märgistusega seotud nõuetele mittevastavus, mis tuleneb osaliselt riiklike turujärelevalveasutuste ebapiisavast tegevusest nõuete täitmise tagamisel. Teiseks ei ole paljud tooteid käsitlevad määrused nii ambitsioonikad, kui võiks, ning kolmandaks tekitab probleeme pikk eeskirjade koostamise protsess, mistõttu on poliitikaotsuste tegemise ajaks tehnilised ja ettevalmistavad töömaterjalid aegunud.
13. Viimane probleem on seotud peaaesjalikult ökodisainiga – rohkem tähelepanu tuleks pöörata ka muule keskkonnamõjule peale energiatarbimise kasutusetapis.

3. Subsidiaarsus

14. Kui liikmesriigid võtaksid iseseisvalt toodete tõhususega seotud meetmeid, takistaks see kaupade vaba liikumist ELis ja tekitaks asjatut koormust tööstusele, kuna siis peaks igas liikmesriigis järgima eri reegleid. ELi tasandi tegevus on ainus viis tagada, et turule

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*, oktoober 2014.

lastavate toodete ja nendel kasutatavate märgiste suhtes kehtiksid kõikides liikmesriikides ühesugused nõuded.

4. Eesmärgid

15. Eesmärk on vähendada toodete energiatarbimist ja muud olulist keskkonnamõju, hoolitsedes selle eest, et tarbijaid teavitataks asjalikul ja hõlpsasti mõistetaval viisil, ning võimaldades tööstusel muuta keskkonnaga seotud nõuded majanduslikeks võimalusteks.

5. Poliitikavariantide ja metoodika kirjeldus

16. Energiamärgistuse ja ökodisaini raamistiku parandamiseks analüüsitakse järgmisi poliitikavariante, mis on loetletud kasvavas järjekorras vastavalt probleemide käsitlemise ulatuslikkusele:
1. Uus mitteseadusandlik meede.
 - 1+ Uus mitteseadusandlik meede koos energiämärgistuse seadusandlike parandustega.
 2. Nii ökodisaini kui ka energiämärgistuse oluline seadusandlik reform.
 3. Ökodisaini ja energiämärgistuse põhjalik reform, millega laiendatakse direktiivide reguleerimisala energiämõjuta toodetele ja kehtestatakse ELi tasandil keskne turujärelevalve.
17. Iga poliitikavariant hõlmab kindlakstehtud probleemide käsitlemiseks mitmesuguseid eri ambitsioonikustasemega meetmeid.
18. Poliitikavariandid, mis võimaldavad teha energiämärgistuses seadusandlikke muudatusi, on ainsad, millega on võimalik käsitleda energiämärgise skaala probleemi. Märgise skaala puhul kaalutakse lisaks praegusele skaalale (A+++ kuni D) kolme allvarianti:
- a. Märgised A–G, mida tuleb iga 5–10 aasta tagant ümber hinnata.
 - b. Numbrilised märgised (nt 40–100, mis jätab võimaluse lisada klasse 0–30).
 - c. Ümberpööratud järjestuses numbrilised märgised (nt 7–1, mis jätab võimaluse lisada klasse 8, 9 jne).
19. Suuremate mudelitega seotud probleemi käsitletakse alternatiivsete meetmetega, millega asetatakse märgisel suurem rõhk absoluutsele energiatarbimisele (1. variant) ja nõutakse suurte seadmete puhul teatava klassi märgise saavutamiseks suuremat energiatõhusust (variandid 1+, 2 ja 3). Lisaks aitaks suure energiatarbimisega toodete rühmade puhul probleemi lahendada see, kui energiämärgise kõrval esitataks teave rahalise kulu kohta (variandid 1+, 2 ja 3).
20. Ökodisaini ja energiämärgistusega seotud kolme ühist probleemi käsitletakse kohustusliku toodete registreerimise andmebaasiga (variandi 1+ korral üksnes energiämärgistuse kohta, 2. ja 3. variandi korral nii energiämärgistuse kui ka ökodisaini kohta), mis sisaldab jõustamise ja eeskirjade koostamise protsessi parandamiseks vajalikku teavet ja aitaks teataval määral lahendada vähese ambitsioonikuse probleemi. Teine võimalus oleks korraldada andmete kogumise uuring (1. variant; variandi 1+ puhul hõlmaks ökodisaini, kuid mitte energiämärgistusega hõlmatud tooteid), millega saab käsitleda samu probleeme, kuid väiksemas ulatuses, kusjuures see ei hõlmaks jõustamist.

21. Väheste ambitsioonikuse probleemi saab käsitleda ka järgmiste lisameetmetega:
i) õppimiskõvera kasutamine, et teha kindlaks väikseim olelusringi kulu ning määrata nõuded sellest lähtuvalt (variandid 1, 1+ ja 2); ii) väikseimat olelusringi kulu käsitleva nõude asendamine nõudlikuma tasajäämiskünnisega (3. variant).
22. Lisameetmed, millega on võimalik käsitleda nõuetele mittevastavust ja nõuete täitmise ebapiisavat tagamist, on ühiste järelevalvemeetmete toetamine ELi rahastatavate projektide kaudu (variandid 1, 1+ ja 2), õiguslik ühtlustamine komisjoni ettepanekuga võtta vastu uus turujärelevalve määrus³ (variandid 1+ ja 2), energiamärgistuse direktiivi õiguslike sätete lihtsustamine (variandid 1+, 2 ja 3), kolmanda isiku poolse sertifitseerimise nõude kehtestamine kõikidele tooterühmadele (2. ja 3. variant) ning turujärelevalve tsentraliseerimine ELi tasandil (3. variant).
23. Muu keskkonnamõjuga seotud probleemi käsitlemiseks laiendatakse direktiivide reguleerimisala energiamõjuta toodetele, mille puhul on muu mõju suurem kui energiatarbimine (3. variant), või – teise võimalusena – vaadatakse läbi energiamõjuga toodete ökodisaini analüüsimise metoodika (MEErP) ja ajakohastatakse seda, et käsitleda paremini energiamõjuga toodete materjalitõhususega seotud mõju (variandid 1, 1+ ja 2).
24. Mõjuanalüüsis kasutatud mudel sisaldab andmeid kõikidest ettevalmistavatest uuringutest ja mõjuhindangutest, mis on ökodisaini ja energiamärgistusega hõlmatud toodete kohta tehtud. Mudeliga käsitletakse üksnes energiamõjuga tooteid ja seetõttu hinnati 3. variandiga kaasnevat reguleerimisala laiendamist muudele toodetele kvalitatiivselt. Tarbijate arusaamist ja märgiste eri skaalade mõju nende ostuotsustele analüüsiti spetsiaalses uuringus. Kõiki variante hinnatakse võrdluses baasstsenaariumiga, mille korral jätkatakse ökodisaini ja energiamärgistuse direktiivide rakendamist ilma kindlakstehtud probleemide käsitlemise võimaluseta.

6. Mõjuanalüüs

25. Kõik variandid aitavad olulisel määral vähendada toodetega seotud energiatarbimist, nagu on näidatud dokumendi lõpus esitatud koondtabelis. Mida suurem on variantidega kavandatud meetmete ambitsioonikuse tase probleemide käsitlemisel, seda suurem on täiendav energiasääst.
26. Tarbijate arusaamise seisukohast on tähestikulised märgise skaalad (st A+++ kuni D ning A kuni G) lihtsamini mõistetavad kui numbrilised märgised. Seoses mõjuga tarbijate ostuotsustele sai prima tulemuse tarbijate motiveerimisel energiatõhusamaid tooteid ostma märgiste A–G skaala ning teise koha sai ümberpööratud järjestuses numbriline süsteem; tavaline numbriliste märgiste süsteem sai vähem punkte kui praegu kasutatav märgiste A+++ kuni D süsteem.
27. Kõik variandid vähendavad muud keskkonnamõju, nagu kasvuhoonegaaside heide, lämmastikoksiidide heide ja veekulu. Kui mitte arvestada kasvuhoonegaaside heite vähendamist, mis on tihedalt seotud energiasäästuga, jääb muud tüüpi keskkonnamõju leevendamine energiasäästuga võrreldes siiski tagasihoidlikule tasemele. Üksnes variandil, millega laiendatakse direktiivide reguleerimisala lisaks energiamõjuga toodetele

³ COM(2013) 75 (final).

ka muudele toodetele, on potentsiaali tegeleda olulisemal määral ka muu keskkonnamõjuga. Mitmesugust energiamõjuta toodetega seotud keskkonnamõju käsitletakse aga juba muude õigusaktidega.

28. Peamine majanduslik mõju on seotud tarbijate kuluga (ostusumma pluss energiatarbimine kasutamise ajal), mis on tundlik energiahindade muutumise suhtes. Kui energiahinnad tõusevad kuni 2030. aastani 4 % aastas, on kõikide variantide korral kulu tarbijale väiksem kui uute meetmete võtmata jätmisel ning selline kasu on suurem ambitsioonikamate variantide korral. Kui energiahindade tõus langeb pärast 2020. aastat 0,5 %-le aastas, on kulu tarbijale kõikide variantide korral uute meetmete võtmata jätmisega võrreldes ikkagi väiksem, kuigi vähemal määral, ning rahaline sääst on kõikide variantide korral sarnane.
29. Ärituluga seotud suundumus järgib kõikide variantide puhul energiasäästu arengut ning mida kõrgem on meetmete ambitsioonikuse tase, seda suurem on äritulu. See on tingitud asjaolust, et energiatõhusamate toodete suhteline müügihind on suurem, välja arvatud elektroonikatoodete puhul. Tulu mõjutab suurettevõtjaid ning väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid samal viisil. Ligikaudu 80–85 % tulust suurendab ELi SKPd. Valgustussektoris tulu väheneb, kuna järjest rohkem müüakse pikema elueaga lampe, mida on vaja harvem vahetada. Suure osa tulu suurenemisest võib tulenevalt üleminekust maasoojuspumpadele omistada kütteseadmete valdkonnale. Kui maasoojuspumpade hinnad langeksid eeldatavast rohkem, oleks variantidega saavutatav lisatulu kõikide variantide korral väiksem.
30. Ettevõtjatele tekitatav täiendav halduskoormus (lisaks kehtiva õigusliku raamistiku nõuete täitmisele) on märkimisväärne olulise seadusandliku reformi korral (2. variant) ja suur põhjaliku reformi korral (3. variant). Lisaks tekib märgiseid A–G hõlmava allvariandiga kaasneva klassifikatsiooni muutmise tõttu iga 5–10 aasta järel tootjatele 50 miljoni euro suurune ja edasimüüjatele 10 miljoni euro suurune korduv halduskoormus. Variandi 1+ puhul hinnatakse toodete registreerimise halduskulu kogu tööstussektoris 1,5 miljonile eurole aastas. Kuna nõuete täitmine on kohustuslik, saavad tootjad ja edasimüüjad kanda need klassifikatsiooni muutmise ja registreerimise kulud (mis moodustavad kokku ligikaudu 2–5 euro senti märgistatud toote kohta) üle tarbijatele, kellele hüvitab lisakulu mitmekordne rahaline kasu, mis tuleneb sellest, et märgiste A–G põhjal on tarbijatel oluliselt parem kindlaks teha ja osta energiatõhusamaid tooteid.

7. Järeldused

31. Ainus mitteseadusandlik meede (1. variant) aitaks oluliselt suurendada energiasäästu ja käsitleda mitut probleemi. Siiski ei võimalda see lahendada väga olulist probleemi seoses energiamärgise skaalaga, mille kohta näitavad analüüsid, et praeguse A+++ kuni D märgiste süsteemiga võrreldes on olemas paremaid lahendusi.
32. Suurim energiasääst saavutatakse nii ökodisaini kui ka energiamärgistust hõlmava olulise (2. variant) ja põhjaliku (3. variant) reformiga. Need variandid võiksid aga tekitada ebaproportsionaalseid takistusi rahvusvahelises kaubanduses, kuna nende kohaselt peab kõikidel toodetel olema kolmanda isiku väljastatud sertifikaat. Lisaks ei ole 3. variandiga ette nähtud reguleerimisala laiendamise puhul energiamõjuta toodetele selge, et see järgib proportsionaalsuse põhimõtet – ökodisaini ja energiamärgistus ei pruugi olla selliste toodete jaoks õiged vahendid ja mitme tooterühma puhul kattuks meede muude

keskkonnaalaste õigusaktidega. Seega näib, et see variant läheb kaugemale, kui kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks vajalik.

33. Kogu mõju arvestades tundub olevat optimaalne mitteseadusandlik meede kombineerituna energiamärgistuse seadusandliku parandamisega (variant 1+). Sellega käsitletakse kõiki kindlakstehtud probleeme täiel või olulisel määral ja sellega kaasnev halduskoormus on piiratud. See hõlmab võimalust kehtestada märgise skaala A–G, mis on parem kui teised märgise skaala variandid. Variant 1+ koos märgistega A–G peaks suurendama primaarenergia säästu 2030. aastaks hinnanguliselt 47 miljoni naftaekvivalenttonni võrra aastas.

Koondtabel 2030. aasta kohta tehtud mudelduse põhitulemustega

<i>Tulemused, arvestamata määrgise skaala muutmisest tulenevat mõju</i>	1. variant	Variant 1+	2. variant	3. variant
	Uus mitteseadusandlik meede	Uus mitteseadusandlik meede + energiamärgistuse seadusandlik muutmine	Ökodisaini ja energiamärgistuse oluline seadusandlik reform	Reguleerimisala laiendamine ja turujärelevalve tsentraliseerimine
<i>Keskkonnamõju</i>				
Energiatarbimine (teravatt-tundi primaarenergiat aastas)	–310	–490	–580	parem kui 2. variant
(miljonit naftaekvivalenttonni primaarenergiat aastas)	–27	–42	–50	
Kasvuhoonegaasid (miljonit CO ₂ - ekvivalenttonni aastas)	–45	–75	–87	parem kui 2. variant
<i>Majanduslik mõju</i>				
Kulu tarbijatele energiahindade 4 %-lise suurenemise korral (miljardit eurot aastas)	–20	–27	–32	parimal juhul sama kui 2. variant
Kulu tarbijatele energiahindade 0,5 %- lise suurenemise korral alates 2020. aastast (miljardit eurot aastas)	–8	–9	–10	parimal juhul sarnane teiste variantidega
Äritulu (miljardit eurot aastas)	+16	+30	+35	–
<i>Halduskoormus</i>				

Halduskoormus kokku (miljonit eurot aastas)	+3	+6	+145	+500–1000
---	----	----	------	-----------

<i>Märgise skaala muutmisest tulenev lisamõju</i>	Märgised A–G	Numbrilised märgised	Ümberpööratud järjestuses numbrilised märgised
<i>Keskkonnamõju</i>			
Energiatarbimine (teravatt-tundi primaarenergiat aastas)	–62	+17	–36
(miljonit naftaekvivalenttonni primaarenergiat aastas)	–5	+1	–3
Kasvuhoonegaasid (miljonit CO ₂ -ekvivalenttonni aastas)	–9,6	+2,6	–5,5
<i>Majanduslik mõju</i>			
Kulu tarbijatele energiahindade 4 %-lise suurenemise korral (miljardit eurot aastas)	–3,7	+1,0	–2,2
Kulu tarbijatele energiahindade 0,5 %-lise suurenemise korral alates 2020. aastast (miljardit eurot aastas)	–1,2	+0,3	–0,8
Äritulu (miljardit eurot aastas)	+3,7	–1,0	+2,1
<i>Halduskoormus</i>			
Halduskoormus ettevõtjatele (miljonit eurot)	60 (iga 5–10 aasta järel)	60 (ühekordne)	60 (ühekordne)