



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.7.2015.
SWD(2015) 140 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

**Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju okvira za označivanje
energetske učinkovitosti i o stavljanju izvan snage Direktive 2010/30/EU**

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

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

1. Kontekst politike

1. Direktivom o označivanju energetske učinkovitosti od Komisije se zahtijeva preispitivanje učinkovitosti te Direktive i njezinih delegiranih akata do 2014. godine.
2. Direktivom o ekološkom dizajnu od Komisije se zahtijeva preispitivanje učinkovitosti te Direktive i njezinih provedbenih mjera do 2012. godine. Provedenim preispitivanjem¹ pokazalo se da revizija nije potrebna odmah, ali da se Direktiva može ponovno preispitati istovremeno s preispitivanjem Direktive o označivanju energetske učinkovitosti jer su učinci provedbenih odredaba o ekološkom dizajnu i delegiranih odredaba o označivanju energetske učinkovitosti primjenjivi na iste proizvode povezane s energijom često međusobno povezani ili komplementarni.

2. Vrednovanje i definiranje problema

3. Direktiva o označivanju energetske učinkovitosti i Direktiva o ekološkom dizajnu donesene su radi rješavanja temeljnog problema, a to je da proizvodi mogu imati negativan utjecaj na okoliš, ovisno o načinu njihove izrade, upotrebe i odlaganja.
4. Direktivom o ekološkom dizajnu stvara se pritisak na tržište zabranom najmanje učinkovitih proizvoda. Direktivom o označivanju energetske učinkovitosti potrošače se potiče na kupnju energetski učinkovitijih proizvoda tako što ih se oznakama energetske učinkovitosti informira o tome koliko proizvodi troše energije. Zahtjevi za pojedine proizvode povezane s energijom (kao što su perilice rublja ili električni motori) utvrđeni su delegiranim aktima (za označivanje energetske učinkovitosti) i provedbenim aktima (za ekološki dizajn).
5. Ocjenjivanjem nije obuhvaćeno pitanje jesu li uštede energije u drugim sektorima postignute s većim ili manjim smanjenjem troškova. Kako bi se postigli dekarbonizacijski i energetski ciljevi, u svim su sektorima potrebne mjere za ostvarivanje ušteda energije, a troškovi postizanja ušteda energije pomoću ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti jednaki su ili manji od nule.
6. Naglasak je na okvirnim direktivama, a ne na pojedinačnim provedbenim mjerama, koje podliježu vlastitom postupku procjene utjecaja. Svi novi proizvodi koji bi u budućnosti mogli biti obuhvaćeni ekološkim dizajnom i/ili označivanjem energetske učinkovitosti bit će navedeni u planu rada 2015. – 2017., koji Komisija planira donijeti kao dio paketa o kružnom gospodarstvu kasnije u 2015.
7. Postoje i druge potencijalne političke mjere kojima bi se mogla povećati učinkovitost proizvoda povezanih s energijom, kao što su fiskalne mjere, programi poticaja itd. Međutim, u ovoj procjeni utjecaja riječ je o konkretnim problemima do kojih je došlo tijekom provedbe spomenutih dviju direktiva. U širem kontekstu, pokazalo se da politike označivanja energetske učinkovitosti i ekološkog dizajna dobro funkcioniraju u cijelom svijetu. U 59 zemalja izvan EU-a upotrebljavaju se oznake energetske učinkovitosti, a u

¹ COM(2012) 765 završna verzija

polovini njih one imaju izgled sličan oznaci u EU-u. U najmanje 45 zemalja izvan EU-a doneseni su zahtjevi o minimalnoj energetske učinkovitosti proizvoda.

8. Do danas su uvedene 24 provedbene uredbe o ekološkom dizajnu. Njima su obuhvaćeni proizvodi od kućanskih aparata, kao što su hladnjaci, žarulje i bojleri, do profesionalne i industrijske opreme, kao što su električni motori i ventilatori. Osim toga, na temelju 12 delegiranih uredbi o označivanju energetske učinkovitosti sad je osigurano da se brojni proizvodi široke potrošnje moraju prodavati s priloženom oznakom energetske učinkovitosti EU-a.
9. U pogledu uštede energije, procjenjuje se da će se uvedenim mjerama za ekološki dizajn i označivanje energetske učinkovitosti do 2020. uštedjeti 175 Mtoe energije godišnje. Za ekološke aspekte osim potrošnje energije učinak je do sad bio manje mjerljiv. Procjenjuje se da će vrijednost uštede energije do 2020. biti 100 milijardi EUR godišnje, što odgovara iznosu od 465 EUR po kućanstvu.
10. Osim ekoloških i novčanih koristi, postavljanje zahtjeva na razini EU-a imat će povoljan utjecaj i na industriju. Usklađenim regulatornim okvirom na razini EU-a proizvođačima se smanjuju troškovi i potiču se inovacije u području energetske učinkovitosti.
11. Međutim, ocjenjivanjem provedenim za ovu procjenu utjecaja² pokazalo se, konkretno, da se nakon uvođenja razreda od A+ do A+++ smanjila učinkovitost oznaka energetske učinkovitosti. Uvođenjem razreda A+++ , A++ i A+, dodanih u okviru preinake Direktive iz 2010., smanjila se učinkovitost oznake u uvjeravanju potrošača da kupe učinkovitije proizvode. Novi raspon oznaka potrošačima je razumljiv, ali se smanjila njihova spremnost da plate veći iznos za učinkovitije proizvode. Manje su motivirani razlikom između razreda A+ i A+++ nego razlikom između razreda A i C. Kad velik dio proizvoda na tržištu dosegne razred A+++ , potrebno je promijeniti vrijednosti razreda na oznakama kako bi se u obzir uzeo daljnji tehnološki napredak. Promjena vrijednosti još nije provedena jer za to još nema dogovorene metode. U području oznaka energetske učinkovitosti postoji još jedan problem – povećala se prodaja većih modela, koji su učinkovitiji te su stoga u višim energetske razredima, ali ipak imaju veću apsolutnu potrošnju nego mali uređaji istog tipa.
12. Postoje i dodatni problemi, prisutni i kod ekološkog dizajna i kod označivanja energetske učinkovitosti. Prvo, nesukladnost sa zahtjevima za ekološki dizajn i označivanje, što se djelomično odnosi na slabu provedbu propisa koju vrše nacionalna tijela za nadzor tržišta. Drugo, brojni neambiciozni propisi o proizvodima i, treće, dugotrajan postupak donošenja propisa, što znači da se u trenutku donošenja političkih odluka raspolaže zastarjelim tehničkim i pripremnim podacima.
13. Posljednji se problem većinom odnosi na ekološki dizajn: više bi se pozornosti moglo posvetiti utjecajima na okoliš osim potrošnje energije u fazi upotrebe proizvoda.

² Ecofys, Ocjena Direktive o označivanju energetske učinkovitosti i specifičnih aspekata Direktive o ekološkom dizajnu, lipanj 2014., London Economics, Study on the impact of the energy label – and of potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions (Studija o utjecaju oznake energetske učinkovitosti – i njezinih potencijalnih izmjena – na to kako potrošači razumiju tu oznaku i na odluke o kupnji, London Economics), listopad 2014.

3. Supsidijarnost

14. Mjerama za učinkovitost proizvoda koje bi poduzimale države članice stvorile bi se prepreke slobodnom kretanju robe u EU-u te bi se industriji stvorilo nepotrebno opterećenje za postizanje sukladnosti s različitim skupovima propisa u svakoj državi članici. Djelovanje na razini EU-a jedini je način da se osigura da u svim državama budu jednaki zahtjevi i oznake za proizvode koji se stavljaju na tržište.

4. Ciljevi

15. Poseban je cilj smanjiti potrošnju energije i druge znatne utjecaje koje proizvodi imaju na okoliš tako što će se osigurati relevantan i lako razumljiv način informiranja potrošača i što će se industriji omogućiti da ekološke izazove pretvori u gospodarske prilike.

5. Opis političkih opcija i metodologija

16. Razmatraju se sljedeće političke opcije za poboljšanje okvira za označivanje energetske učinkovitosti i za ekološki dizajn, popisane po razini ambicioznosti u rješavanju problema, od najmanje ambiciozne do najambicioznije.

1. nove nezakonodavne mjere;
- 1.+ nove nezakonodavne mjere u kombinaciji sa zakonodavnim poboljšanjima za označivanje energetske učinkovitosti;
2. znatna zakonodavna reforma ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti;
3. sveobuhvatna reforma ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti, čime će se područje primjene proširiti na proizvode nepovezane s energijom i nadzor tržišta centralizirati na razini EU-a.

17. Svaka od navedenih političkih opcija sadrži niz mjera za rješavanje utvrđenih problema, uz različite stupnjeve ambicije.

18. Političke opcije kojima se omogućuju zakonodavne promjene označivanja energetske učinkovitosti jedine su kojima se može riješiti problem izgleda oznake energetske učinkovitosti. Osim postojećih razreda od A+++ do D, razmatraju se tri podopcije za raspon razreda na oznakama:

- a. oznake s razredima od A do G, kojima je potrebno promijeniti vrijednosti svakih 5 – 10 godina;
- b. brojčane oznake (npr. 40 – 100, čime se pri vrhu ostavlja prostora za dodavanje raspona od 0 do 30);
- c. obrnute brojčane oznake (npr. 7 – 1, čime se pri vrhu ostavlja prostora za dodavanje razreda 8, 9 itd.)

19. Problem većih modela rješava se alternativnim mjerama kojima se na oznaci veći naglasak stavlja na apsolutnu potrošnju energije (opcija 1.) i zahtijeva se da veći uređaji budu učinkovitiji kako bi ih se svrstalo u određeni razred (opcije 1.+ , 2. i 3.). Osim toga, pružanje novčanih informacija uz oznaku energetske učinkovitosti mjera je kojom bi se dodatno riješio problem skupina proizvoda s visokom potrošnjom energije (opcije 1.+ , 2. i 3.).

20. Tri problema koja su prisutna i kod ekološkog dizajna i kod označivanja energetske učinkovitosti riješit će se obveznom registracijom proizvoda u bazi podataka (u opciji 1.+ samo za označivanje, a u opcijama 2. i 3. za označivanje i za ekološki dizajn). Tako će se dobiti informacije potrebne za poboljšanje provedbe propisa i postupka donošenja propisa, a donekle će se riješiti i problem neambicioznosti. Alternativnom mjerom studije za prikupljanje podataka (opcija 1.; a u opciji 1.+ za proizvode obuhvaćene ekološkim dizajnom, ali ne i označivanjem energetske učinkovitosti) rješavaju se isti problemi, iako u manjoj mjeri i ne za provedbu.
21. Dodatne su mjere za rješavanje problema neambicioznosti sljedeće: i. upotreba krivulja učenja kako bi se utvrdio najniži trošak životnog ciklusa proizvoda za koji treba postaviti zahtjeve (opcije 1., 1.+ i 2.) te ii. promjena najnižih zahtjeva za troškove životnog ciklusa tako da ti zahtjevi budu na znatno ambicioznijoj razini isplativosti (opcija 3.).
22. Dodatne mjere za rješavanje nesukladnosti i slabe provedbe jesu podržavanje zajedničkih mjera nadzora kroz projekte koje financira EU (opcije 1., 1.+ i 2.), pravna usklađenost s prijedlogom Komisije za novu uredbu o nadzoru tržišta³ (opcije 1.+ i 2.), pojednostavljenje pravnih odredaba Direktive o označivanju energetske učinkovitosti (opcije 1., 2. i 3.), zahtijevanje certifikacije treće osobe za sve skupine proizvoda (opcije 2. i 3.) te centralizacija nadzora tržišta na razini EU-a (opcija 3.).
23. Problem u vezi s drugim utjecajima na okoliš rješava se proširenjem područja primjene na proizvode nepovezane s energijom za koje su takvi utjecaji značajniji od potrošnje energije (opcija 3.) ili, alternativno, preispitivanjem i ažuriranjem metodologije analize ekološkog dizajna („MEErP”) kako bi se bolje riješio utjecaj učinkovitosti materijala koji se upotrebljavaju za izradu proizvoda povezanih s energijom (opcije 1., 1.+ i 2.).
24. Analiza utjecala poduprta je upotrebom modela koji uključuje podatke iz svih pripremnih studija i procjena utjecaja provedenih za proizvode obuhvaćene ekološkim dizajnom i označivanjem energetske učinkovitosti. Tim su modelom obuhvaćeni samo proizvodi povezani s energijom i stoga je proširenje područja primjene na druge proizvode u opciji 3. kvalitativno ocijenjeno. U posebnoj je studiji ispitano razumijevanje potrošača o različitim izgledima oznaka te utjecaj tih oznaka na način na koji potrošači donose odluke o kupnji. Sve su opcije uspoređene s osnovnim stanjem, u kojem bi se nastavila provedba ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti, ali bez mogućnosti rješavanja utvrđenih problema.

6. Analiza utjecaja

25. Svim se opcijama znatno dodatno smanjuje količina energije koju proizvodi koriste, kako je prikazano u tabličnom pregledu na kraju ovog dokumenta. Što su mjere u opcijama ambicioznije u rješavanju problema, to su uštede energije veće.
26. Ako se gleda kako potrošači razumiju ovu temu, očito je da su im abecedne oznake (npr. od A+++ do D te od A do G) jasnije od brojevanih. Ako se gleda utjecaj oznaka na odluke potrošača o kupnji, oznake od A do G pokazale su se najboljima za uvjeravanje potrošača

³ COM(2013) 75 završna verzija

da kupe učinkovitije proizvode. Njih po učinkovitosti slijede obrnute brojčane oznake, a brojčane oznake pokazale su se lošijima od postojećih oznaka od A+++ do D.

27. Svim se opcijama smanjuju utjecaji na okoliš kao što su emisije stakleničkih plinova i dušikova oksida te potrošnja vode. Međutim, osim smanjenja emisija stakleničkih plinova, koje je usko povezano s uštedom energije, smanjenje drugih utjecaja na okoliš skromno je u usporedbi s uštedom energije. Samo opcija proširenja područja primjene direktiva s proizvoda povezanih s energijom na druge proizvode ima potencijal za ozbiljnije rješavanje drugih utjecaja na okoliš. Međutim, niz utjecaja koje na okoliš imaju proizvodi osim proizvoda povezanih s energijom već se rješava drugim zakonodavstvom.
28. Glavni je gospodarski utjecaj onaj na izdatke potrošača (zbroj troškova kupnje i troškova energije tijekom upotrebe), koji ovise o cijenama energije. Uz pretpostavku povećanja cijena energije od 4 % godišnje do 2030., sve bi opcije dovele do manjih izdataka potrošača nego u slučaju izostanka novih mjera, a te su koristi veće u slučaju ambicioznijih opcija. Uz pretpostavku povećanja cijena koje bi se smanjilo na 0,5 % godišnje nakon 2020., izdaci potrošača također bi bili manji za sve opcije nego u slučaju izostanka novih mjera, iako u manjoj mjeri, a novčane su uštede slične za sve opcije.
29. Trend komercijalnih prihoda prati trend ušteda energije za sve opcije: što su mjere ambicioznije, to su veći komercijalni prihodi. To je stoga što su, osim u slučaju elektroničkih proizvoda, učinkovitiji proizvodi relativno skuplji u smislu troškova kupnje. Prihodi imaju jednak utjecaj na veća poduzeća kao i na mala i srednja poduzeća. Približno 80 – 85 % prihoda pridonosi BDP-u EU-a. Za sektor rasvjete prihodi se smanjuju zbog daljnje promjene u prodaji prema vrstama žarulja koje imaju dulji vijek trajanja te ih je rjeđe potrebno mijenjati. Na sektor grijanja prostora otpada veći dio povećanja prihoda, što je povezano s prelaskom na geotermalne toplinske crpke. Ako se cijene geotermalnih toplinskih crpki smanje više nego što je predviđeno, dodatni prihodi u svim bi opcijama bili manji.
30. Dodatno administrativno opterećenje za poduzeća (uz opterećenje usklađivanja s postojećim zakonodavstvom) veliko je u slučaju znatne zakonodavne reforme (opcija 2.) i u slučaju sveobuhvatne reforme (opcija 3). Osim toga, svakih 5 – 10 godina dolazi do administrativnog opterećenja od 50 milijuna EUR za proizvođače i 10 milijuna EUR za trgovce zbog promjene vrijednosti oznaka iz podopcije u kojoj se na oznake uvode razredi od A do G. Administrativni troškovi za registraciju proizvoda iz opcije 1.+ procjenjuju se na 1,5 milijuna EUR godišnje na razini cijele industrije. Međutim, budući da je usklađivanje obvezno, proizvođači i trgovci mogu troškove promjene vrijednosti oznaka i registracije, koji ukupno iznose oko 2 – 5 eurocenta po označenom proizvodu, prebaciti na potrošače, kojima se ti troškovi višestruko nadomještaju novčanim koristima koje proizlaze iz znatno veće učinkovitosti oznaka od A do G, koje potrošačima služe kao osnova za prepoznavanje i kupnju učinkovitijih proizvoda.

7. Zaključci

31. Opcija samo nezakonodavnog djelovanja (opcija 1.) može rezultirati znatnim dodatnim uštedama energije i njome se mogu riješiti neki od problema. Međutim, njome se ne mogu riješiti ključni problemi prikaza razreda na oznaci energetske učinkovitosti, za što se analizom pokazalo da postoje bolja rješenja od trenutanih oznaka razreda od A+++ do D.

32. Opcijama znatne (opcija 2.) i sveobuhvatne (opcija 3.) zakonodavne reforme ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti postigle bi se najveće uštede energije. Međutim, tim bi se opcijama mogle stvoriti neproporcionalne prepreke međunarodnoj trgovini jer se u njima podrazumijeva potreba da sve proizvode certificiraju treće strane. Nadalje, u opciji 3., u pogledu proširenja područja primjene na proizvode osim proizvoda povezanih s energijom, nije očito da se poštuje načelo proporcionalnosti: ekološki dizajn i označivanje energetske učinkovitosti možda nisu pravi instrumenti za takve proizvode, a za brojne bi se skupine proizvoda ta mjera preklapala s drugim politikama u području okoliša. Stoga se čini da se tom mjerom prekoračuje ono što je nužno za postizanje utvrđenih ciljeva.
33. Čini se da je opcija nezakonodavnih mjera u kombinaciji sa zakonodavnim poboljšanjima označivanja energetske učinkovitosti (opcija 1.+) optimalna u smislu ukupnih utjecaja. Njome se u potpunosti ili u velikoj mjeri rješavaju svi utvrđeni problemi te se stvara ograničeno administrativno opterećenje. Ta bi opcija uključivala podopciju oznake razreda od A do G, koja je bolja od ostalih opcija izgleda oznaka. Procjenjuje se da bi se opcijom 1.+, koja uključuje oznake razreda od A do G, do 2030. godine godišnje uštedjelo dodatnih 47 Mtoe primarne energije.

Tablični pregled s ključnim rezultatima modela za 2030.

<i>Rezultati u koje nisu uključeni utjecaji promjene izgleda oznaka</i>	Opcija 1. Nove nezakonodavne mjere	Opcija 1.+ Nove nezakonodavne mjere + zakonodavne mjere za označivanje energetske učinkovitosti;	Opcija 2. Znatna zakonodavna reforma ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti;	Opcija 3. Proširenje područja primjene i centralizacija nadzora tržišta
<i>Utjecaji na okoliš</i>				
Potrošnja energije (TWh primarne energije godišnje)	-310	-490	-580	bolje od opcije 2.
(Mtoe primarne energije godišnje)	-27	-42	-50	
Staklenički plinovi (Mt ekvivalenta CO ₂ godišnje)	-45	-75	-87	bolje od opcije 2.
<i>Gospodarski utjecaji</i>				
Izdaci potrošača uz stopu porasta cijena energije od 4 % (u milijardama EUR godišnje)	-20	-27	-32	u najboljem slučaju slično opciji 2.
Izdaci potrošača uz stopu porasta cijena energije od 0,5 % od 2020. (u milijardama EUR godišnje)	-8	-9	-10	u najboljem slučaju slično drugim opcijama
Komercijalni prihodi (u milijardama EUR godišnje)	+16	+30	+35	podaci nisu dostupni

<i>Administrativno opterećenje</i>				
Ukupno administrativno opterećenje (u milijunima EUR godišnje)	+3	+6	+145	+500 – 1000

<i>Dodatni utjecaji promjene izgleda oznaka</i>	Oznaka razreda od A do G	Brojčane oznake razreda	Obrnute brojčane oznake razreda
<i>Utjecaji na okoliš</i>			
Potrošnja energije (TWh primarne energije godišnje)	-62	+17	-36
(Mtoe primarne energije godišnje)	-5	+1	-3
Staklenički plinovi (Mt ekvivalenta CO ₂ godišnje)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Gospodarski utjecaji</i>			
Izdaci potrošača uz stopu porasta cijena energije od 4 % (u milijardama EUR godišnje)	-3,7	+1,0	-2,2
Izdaci potrošača uz stopu porasta cijena energije od 0,5 % od 2020. (u milijardama EUR godišnje)	-1,2	+0,3	-0,8
Komercijalni prihodi (u milijardama EUR godišnje)	+3,7	-1,0	+2,1

<i>Administrativno opterećenje</i>			
Administrativno opterećenje za poduzeća (u milijunima EUR)	60 (svakih 5 – 10 godina)	60 (samo jednom)	60 (samo jednom)