

Bruxelles, den 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om opstilling af rammer for
energieffektivitetsmærkning og om ophævelse af direktiv 2010/30/EU**

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

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

1. Politisk baggrund

1. Ifølge direktivet om energimærkning skal Kommissionen evaluere effektiviteten af direktivet og dets delegerede retsakter senest i 2014.
2. Ifølge direktivet om miljøvenligt design skulle Kommissionen evaluere effektiviteten af direktivet og dets delegerede retsakter senest i 2012. Evalueringen¹ førte til en konklusion om, at der ikke var behov for en umiddelbar revision, men at direktivet tages op til revision igen sammen med revisionen af direktivet om energimærkning, da virkningerne af gennemførelsesforordninger for miljøvenligt design og delegerede forordninger for energimærkning, der gælder for de samme energirelaterede produkter, ofte hænger sammen og supplerer hinanden.

2. Evaluering og problemstilling

3. Direktiverne om energimærkning og miljøvenligt design blev udarbejdet for at løse det grundlæggende problem, at produkter kan have en negativ indvirkning på miljøet, afhængigt af hvordan de fremstilles, anvendes og bortskaffes.
4. Direktivet om miljøvenligt design lægger pres på markedet ved at forbyde de mindst effektive produkter. Direktivet om energimærkning tilskynder forbrugerne til at købe mere energieffektive produkter ved at informere dem om produkters energiforbrug ved hjælp af et energimærke. Kravene til specifikke energirelaterede produkter (såsom vaskemaskiner eller elmotorer) fastsættes ved delegerede retsakter (energimærkning) og gennemførelsesretsakter (miljøvenligt design).
5. Evalueringens omfang dækker ikke spørgsmålet om, hvorvidt energibesparelser er mere eller mindre omkostningseffektive i andre sektorer. For at nå dekarboniserings- og energimålene er der brug for foranstaltninger i alle sektorer for at frembringe energibesparelser, og udgifterne til at opnå energibesparelserne gennem miljøvenligt design og energimærkning er lig med eller mindre end nul.
6. Der er fokuseret på rammedirektiverne og ikke de individuelle gennemførelsesforanstaltninger, som er genstand for egne konsekvensanalyser. Alle nye produkter, der i fremtiden kan blive omfattet af miljøvenligt design og/eller energimærkning vil blive fastlagt i arbejdsplanen for 2015-2017, som Kommissionen agter at vedtage som en del af pakken om cirkulær økonomi senere i 2015.
7. Der er potentielt andre politiske foranstaltninger, der kan øge effektiviteten af energirelaterede produkter, f.eks. fiskale foranstaltninger, incitament osv. Denne konsekvensanalyse vedrører dog de specifikke problemer, som er opstået i forbindelse med gennemførelsen af de to direktiver. I en bredere sammenhæng har det vist sig, at strategier for energimærkning og miljøvenligt design fungerer godt i hele verden. 59 lande uden for EU har vedtaget energimærker, halvdelen af dem med en udformning, der ligner EU's energimærke. Mindst 45 lande uden for EU har fastlagt mindstekrav til energieffektivitet for produkter.

¹ COM(2012) 765 final.

8. Indtil videre er der 24 gennemførelsesforordninger for miljøvenligt design. Produkterne spænder fra husholdningsapparater som køleskabe, lyskilder og kedler, til erhvervsmæssigt og industrielt udstyr, f.eks. elmotorer og ventilatorer. Derudover er der nu 12 delegerede forordninger om energimærkning, som sikrer, at en række produkter, hvoraf størstedelen er forbrugerprodukter, nu skal have et EU-energimærke for at blive solgt.
9. Hvad angår energibesparelser, skønnes de nuværende foranstaltninger vedrørende miljøvenligt design og energimærkning at spare 175 Mtoe primærenergi pr. år i 2020. For andre miljømæssige aspekter end energiforbruget har effekten hidtil været mindre iøjnefaldende. Energibesparelserne anslås at udgøre 100 mia. EUR pr. år i 2020, svarende til 465 EUR pr. husstand.
10. Ud over miljømæssige og økonomiske fordele gavner fastsættelsen af krav på EU-niveau også erhvervslivet. Et regelsæt, der er harmoniseret på EU-plan, mindsker producenternes omkostninger og driver innovationen inden for energieffektivitet.
11. Evalueringen i forbindelse med denne konsekvensanalyse² har dog vist, at navnlig indførelsen af A+- til A+++-klasser har reduceret effektiviteten af energimærkningen. Klasserne A+++ , A++ og A+ , som blev tilføjet i forbindelse med omarbejdningen af direktivet i 2010, har reduceret effektiviteten af energimærket til at få forbrugerne til at købe mere energieffektive produkter. Den nye energimærkningsskala er forståelig for forbrugerne, men den har reduceret deres villighed til at betale mere for mere energieffektive produkter. De er mindre motiveret af en forskel mellem A+ og A+++ end af en forskel mellem C og A. Med sigte på at kunne rumme yderligere teknologiske fremskridt er det nødvendigt at nyskalere energimærkeklasserne, når en stor del af markedet opnår energiklasse A+++ . Der er endnu ikke sket nogen nyskalering, da der endnu ikke er aftalt nogen metode herfor. Et andet problem for energimærket er, at der er et øget salg af store modeller, som er energieffektive og dermed opnår en god energiklasse, men som ikke desto mindre har et meget højere absolut energiforbrug end mindre apparater af samme type.
12. Der er andre problemer, som er fælles for miljøvenligt design og energimærkning. For det første den manglende overholdelse af krav til miljøvenligt design og energimærkning, hvilket delvist skyldes en svag håndhævelse fra de nationale markedsovervågningsmyndigheders side. For det andet har en række produktforordninger et lavt ambitionsniveau og for det tredje er reguleringsprocessen lang, hvilket fører til, at teknisk og forberedende arbejde er forældet på det tidspunkt, hvor de politiske beslutninger skal træffes.
13. Et sidste problem vedrører overvejende miljøvenligt design: Andre miljøvirkninger end energiforbruget i brugsfasen burde være mere i søgelyset.

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.

3. Subsidiaritet

14. Foranstaltninger fra medlemsstaternes side vedrørende produkters energieffektivitet ville skabe hindringer for den fri bevægelighed for varer i EU og pålægge erhvervslivet unødvendige byrder for at overholde forskellige regler i de enkelte medlemsstater. En indsats på EU-plan er den eneste måde at sikre, at krav og energimærker til produkter, som bringes i omsætning, er ens i alle medlemsstaterne.

4. Mål

15. Det specifikke mål er at reducere produkters energiforbrug og andre væsentlige miljøvirkninger ved at sikre, at forbrugerne oplyses på en relevant og letforståelig måde og give erhvervslivet mulighed for at gøre miljøudfordringer til indtjeningsmuligheder.

5. Beskrivelse af politiske løsningsmodeller og metodologi

16. Følgende politiske løsningsmodeller til at forbedre energimærkning og miljøvenligt design, der er angivet i rækkefølge efter tiltagende ambitionsgrad, anses for at løse problemerne:
1. Nye ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger
 - 1+. Nye ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger plus lovgivningsmæssige forbedringer for energimærkning
 2. Betydelig lovgivningsmæssig reform af både miljøvenligt design og energimærkning
 3. Omfattende reform af miljøvenligt design og energimærkning, hvorved anvendelsesområdet udvides til ikke-energirelaterede produkter, og centraliseret markedsovervågning på EU-plan.
17. Hver løsningsmodel består af en række foranstaltninger, der skal løse de forskellige problemer, der er konstateret, hver især med en forskellig ambitionsgrad.
18. De politiske løsningsmodeller, der tillader lovgivningsmæssige ændringer af energimærkning, er de eneste, der kan løse problemet med energimærkets udformning. Der er tre deløøsninger, ud over det nuværende A+++ til D-energimærke, når det gælder udformningen af energimærkets skala:
- a. A til G-energimærke, hvor energiklasserne skal nyskaleres med 5-10 års mellemrum
 - b. Numerisk energimærke (f.eks. 40-100 med mulighed for at tilføje klasse 0-30 i toppen)
 - c. Omvendt numerisk energimærke (f.eks. 7-1 med mulighed for at tilføje klasse 8, 9 osv. i toppen)
19. Problemet med de store modeller er behandlet i de alternative foranstaltninger, der lægger mere vægt på det absolutte energiforbrug på energimærket (model 1), og som kræver, at store apparater skal have en større effektivitet for at opnå en bestemt energiklasse (model 1+, 2 og 3). Hvis der desuden gives finansielle oplysninger som supplement til energimærket, vil det bidrage yderligere til at løse problemet for produktgrupper med stort energiforbrug (model 1+, 2 og 3).

20. De tre problemer, der er fælles for miljøvenligt design og energimærkning, løses ved hjælp af en obligatorisk produktdatabase (i model 1+ kun for energimærkning, i model 2 og 3 både for energimærkning og miljøvenligt design), som tilvejebringer de nødvendige oplysninger for at forbedre håndhævelsen og reguleringsprocessen og i en vis udstrækning løser problemet med lave ambitionsniveauer. Den alternative løsning, hvor der gennemføres en undersøgelse og indsamles data (model 1, og i model 1+ for produkter omfattet af krav til miljøvenligt design, men ikke energimærkning), løser de samme problemer, men ikke helt så godt, og ikke problemet med håndhævelse.
21. Yderligere foranstaltninger, der skal løse problemet med lave ambitionsniveauer er i) at bruge indlæringskurver til at bestemme de laveste livscyklusomkostninger, hvor krav fastsættes (model 1, 1+ og 2), og ii) at ændre kravet om de laveste livscyklusomkostninger til et væsentligt mere ambitiøst krav om et "break-even point" (model 3).
22. Yderligere foranstaltninger for at afhjælpe manglende overholdelse og svag håndhævelse er fælles overvågning via EU-finansierede projekter (model 1, 1+ og 2), retlig tilpasning til Kommissionens forslag om en ny forordning om markedsovervågning³ (model 1+ og 2), strømlining af lovgivningen i direktivet om energimærkning (model 1+, 2 og 3), krav om tredjepartscertificering for alle produktgrupper (model 2 og 3) og centraliseret markedsovervågning på EU-plan (model 3).
23. Problemet vedrørende andre miljøvirkninger løses ved at udvide anvendelsesområdet til at omfatte ikke-energirelaterede produkter, hvor sådanne virkninger er mere fremtrædende end energiforbruget (model 3) eller alternativt ved at revidere og ajourføre analysemetoden vedrørende miljøvenligt design (MEErP) for bedre at håndtere energirelaterede produkters materialeeffektivitetsvirkninger (model 1, 1+ og 2).
24. Konsekvensanalysen blev understøttet af anvendelsen af en model, der omfatter data fra alle forberedende undersøgelser og konsekvensanalyser, der er udført for produkter, som er omfattet af miljøvenligt design og energimærkning. Modellen behandler udelukkende energirelaterede produkter, og udvidelsen af anvendelsesområdet til andre produkter i løsningsmodel 3 er derfor vurderet kvalitativt. En særlig undersøgelse testede forbrugernes forståelse af de forskellige energimærkeudformninger og indvirkningen på deres købsbeslutninger. Alle løsningsmodeller sammenlignes med en situation, hvor gennemførelsen af miljøvenligt design og energimærkning vil fortsætte, men uden at kunne løse de konstaterede problemer.

6. Konsekvensanalyse

25. Alle løsningsmodeller mindsker produkters energiforbrug yderligere i betydeligt omfang, hvilket fremgår af oversigtsskemaerne i slutningen af dette dokument. Jo højere ambitionsniveauet i løsningsmulighederne er, jo større er de yderligere energibesparelser.
26. Med hensyn til forbrugernes forståelse er en alfabetisk skala (dvs. A+++ til D og A til G) klart bedre end numeriske energimærker. Hvad angår indvirkningen på forbrugernes købsbeslutninger, fik A til G-energimærket den højeste score, når det gælder at tilskynde

³ COM(2013) 75 final.

forbrugerne til at købe mere effektive produkter; det omvendte numeriske energimærke var næstbedst, medens det numeriske energimærke fik en lavere score end det nuværende A+++ til D-energimærke.

27. Alle løsningsmodeller nedbringer andre miljøvirkninger såsom drivhusgasemissioner, nitrogenoxidemissioner og vandforbruget. Bortset fra nedbringelsen af drivhusgasemissioner, som er nært knyttet til energibesparelserne, er reduktionen af andre miljøvirkninger beskedne i forhold til energibesparelserne. Kun den løsningsmodel, som udvider anvendelsesområdet for direktiverne fra energirelaterede produkter til også at omfatte andre produkter, har potentiale til at levere bedre resultater for andre miljøvirkninger. En række af miljøvirkningerne for andre produkter end energirelaterede produkter er dog allerede omfattet af anden lovgivning.
28. Den vigtigste økonomiske indvirkning er på forbrugernes udgifter (summen af køb og energiomkostninger ved brug), som er følsom over for energipriserne. Ved en prisstigning på energi på 4 % om året frem til 2030 er forbrugernes udgifter lavere for alle løsningsmodeller end uden nye foranstaltninger, og besparelsen er større jo højere ambitionsniveauet er. Ved en stigning i energipriserne, der falder til 0,5 % pr. år efter 2020, er forbrugernes udgifter også lavere for alle løsningsmodeller end uden nye foranstaltninger, om end i et mindre omfang, og den økonomiske besparelse er den samme for alle løsningsmodeller.
29. Tendensen for kommercielle indtægter følger tendensen for energibesparelserne for alle løsningsmodeller: jo højere ambitionsniveau for foranstaltningerne, jo mere kommercielle indtægter. Det er fordi mere effektive produkter, med undtagelse af elektroniske produkter, er forholdsvis dyrere i indkøb. Indtægterne har samme effekt for store virksomheder som for SMV. Ca. 80-85 % af indtægterne bidrager til EU's BNP. For belysningssektoren falder indtægterne yderligere som følge af et yderligere skift til lyskilder med længere levetid, som derfor skal udskiftes mindre hyppigt. Rumopvarmningssektoren tegner sig for en stor del af stigningen i indtægter, som er en følge af overgangen til geotermiske varmepumper. Hvis priserne på geotermiske varmepumper falder mere end antaget, vil de ekstra indtægter for alle løsningsmodeller være mindre.
30. Den yderligere administrative byrde for virksomhederne (ud over at overholde de eksisterende retlige rammer) er væsentlige, når det drejer sig om en betydelig lovgivningsreform (model 2) og store i tilfælde af omfattende reform (model 3). Derudover er der en tilbagevendende administrativ byrde hvert 5.-10. år på 50 mio. EUR for producenterne og 10 mio. for forhandlerne som følge af nyskalering i den løsningsmodel, som indfører A til G-energimærket. De administrative udgifter til registrering af produkter i model 1+ anslås til 1,5 mio. EUR om året for hele sektoren. Eftersom overholdelsen er obligatorisk, kan producenter og forhandlere dog videregive disse omkostninger til nyskalering og registrering (samlet ca. 2-5 eurocent pr. mærket produkt) til forbrugerne, som tjener disse omkostninger ind mange gange i form af de økonomiske fordele, der skyldes A til G-energimærkets bedre resultater som grundlag for forbrugerne til at identificere og købe mere effektive produkter.

7. Konklusioner

31. Løsningsmodellen med udelukkende ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger (model 1) kan skabe betydelige yderligere energibesparelser og afhjælper flere af problemerne. Den kan dog ikke løse det grundlæggende problem for energimærkningsskalaen, hvor analysen viser, at der findes bedre løsninger end det nuværende A+++ til D-energimærke.
32. Løsningsmodellerne med betydelig (model 2) og omfattende (model 3) lovgivningsmæssig reform af både miljøvenligt design og energimærkning vil give de største energibesparelser. Disse løsningsmodeller kan dog skabe uforholdsmæssigt store hindringer for den internationale handel, fordi de så vil omfatte tredjepartscertificering for alle produkter. Desuden er det vedrørende udvidelsen af anvendelsesområdet ud over energirelaterede produkter i løsningsmodel 3 ikke indlysende, at proportionalitetsprincippet overholdes: miljøvenligt design og energimærkning er måske ikke det rette instrument for sådanne produkter, og for en række produktgrupper ville denne foranstaltning overlappe med andre miljøpolitikker. Den lader således til at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de fastlagte mål.
33. Løsningsmodellen med ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger plus lovgivningsmæssige forbedringer for energimærkning (model 1+) synes at være den bedste, når der ses på alle virkninger under et. Den løser samtlige identificerede problemer enten helt eller i væsentligt omfang og giver en begrænset administrativ byrde. Den vil omfatte delløsningen med A til G-energimærket, som er bedre end de andre mulige udformninger af energimærket. Løsningsmodel 1+ med A til G-energimærket anslås at spare yderligere 47 Mtoe primærenergi pr. år i 2030.

Oversigtsskemaer med de vigtigste resultater af modelberegninger for 2030

<i>Resultater uden ændring af energimærkets udformning</i>	Løsningsmodel 1 Nye ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger	Løsningsmodel 1+ Nye ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger plus lovgivningsmæssige forbedringer for energimærkning	Løsningsmodel 2 Betydelig lovgivningsmæssig reform af både miljøvenligt design og energimærkning	Løsningsmodel 3 Udvidelse af anvendelsesområdet og central markedsovervågning
<i>Miljøvirkninger</i>				
Primærenergiforbrug (TWh/år) (Mtoe primær/år)	-310 -27	-490 -42	-580 -50	bedre end model 2
Drivhusgas (Mt CO ₂ -eq./år)	-45	-75	-87	bedre end model 2
<i>Økonomiske virkninger</i>				
Forbrugernes udgifter ved 4 % årlig energiprisstigning (mia. EUR pr. år)	-20	-27	-32	i bedste fald svarende til model 2
Forbrugernes udgifter ved 0,5 % årlig energiprisstigning fra 2020 (mia. EUR pr. år)	-8	-9	-10	i bedste fald svarende til de andre modeller
Kommercielle indtægter (mia. EUR/år)	+16	+30	+35	foreligger ikke
<i>Administrativ byrde</i>				
Samlet administrativ byrde (mio. EUR/år)	+3	+6	+145	+500-1000

<i>Yderligere virkninger ved ændring af energimærkets udformning</i>	A til G-energimærke	numerisk energimærke	omvendt numerisk energimærke
<i>Miljøvirkninger</i>			
Primærenergiforbrug (TWh/år)	-62	+17	-36
(Mtoe primær/år)	-5	+1	-3
Drivhusgas (Mt CO ₂ -eq./år)	-9,6	+2,6	-5,5
<i>Økonomiske virkninger</i>			
Forbrugernes udgifter ved 4 % årlig energiprisstigning (mia. EUR pr. år)	-3,7	+1,0	-2,2
Forbrugernes udgifter ved 0,5 % årlig energiprisstigning fra 2020 (mia. EUR pr. år)	-1,2	+0,3	-0,8
Kommercielle indtægter (mia. EUR/år)	+3,7	-1,0	+2,1
<i>Administrativ byrde</i>			
De administrative byrder for erhvervslivet (mio. EUR)	60 (hver 5-10 år)	60 (én gang)	60 (én gang)