



Bruselas, 15.7.2015
SWD(2015) 140 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el etiquetado de la eficiencia energética y se deroga la Directiva 2010/30/UE

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

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

1. Contexto político

1. La Directiva de etiquetado energético obliga a la Comisión a revisar la eficacia de la Directiva y sus actos delegados a más tardar para 2014.
2. La Directiva de diseño ecológico exigía a la Comisión que evaluara la eficacia de la Directiva y sus medidas de aplicación a más tardar para 2012. En dicha revisión¹ se llegó a la conclusión de que no era necesaria una revisión inmediata, sino que la Directiva podría revisarse de nuevo al mismo tiempo que la Directiva de etiquetado energético, dado que los efectos de los reglamentos de ejecución del diseño ecológico y de los reglamentos delegados del etiquetado energético aplicables a los mismos productos relacionados con la energía a menudo están vinculados y son complementarios.

2. Evaluación y definición del problema

3. Las Directivas de etiquetado energético y de diseño ecológico se crearon para solucionar el problema de base de que los productos pueden tener un impacto negativo sobre el medio ambiente en función de cómo se producen, utilizan y eliminan.
4. La Directiva de diseño ecológico empuja el mercado prohibiendo los productos menos eficientes. La Directiva de etiquetado energético anima a los consumidores a comprar productos más eficientes desde el punto de vista de la energía informándoles sobre el consumo energético de los productos mediante una etiqueta energética. Los requisitos relativos a determinados productos relacionados con la energía (como lavadoras o motores eléctricos) se establecen mediante actos delegados (para el etiquetado energético) y actos de ejecución (para el diseño ecológico).
5. La evaluación no entra en la cuestión de saber si el ahorro de energía se consigue de una manera más o menos rentable en otros sectores. Para alcanzar los objetivos en materia de energía y descarbonización, se requieren medidas en todos los sectores para ahorrar energía, y los costes para lograr el ahorro de energía a través del diseño ecológico y el etiquetado energético son iguales o inferiores a cero.
6. La atención se centra en las Directivas marco y no en cada una de las medidas de ejecución, que están sujetas a su propio proceso de evaluación de impacto. Los nuevos productos que puedan abordarse en el futuro en el marco del diseño ecológico y/o del etiquetado energético se determinarán en el plan de trabajo 2015-2017, que la Comisión tiene previsto adoptar como parte del paquete de la economía circular en el transcurso de 2015.
7. Puede haber otras medidas de actuación que podrían aumentar la eficiencia de los productos relacionados con la energía, como medidas fiscales, sistemas de incentivos, etc. No obstante, la presente evaluación de impacto considera los problemas específicos que han surgido en la aplicación de las dos Directivas. En un contexto más amplio, las políticas de diseño ecológico y etiquetado energético han demostrado su buen funcionamiento en todo el mundo. Cincuenta y nueve terceros países han adoptado

¹ COM(2012) 765 final.

etiquetas energéticas, de los cuales la mitad con diseños similares a la etiqueta de la UE. Al menos cuarenta y cinco terceros países han adoptado requisitos mínimos de eficiencia energética para los productos.

8. Hasta ahora, se han establecido veinticuatro reglamentos de ejecución del diseño ecológico. Los productos abarcan desde electrodomésticos, como frigoríficos, bombillas y calderas, hasta equipos industriales y profesionales, como motores eléctricos y ventiladores. Además, doce reglamentos delegados sobre etiquetado energético garantizan actualmente que una serie de productos de consumo se vendan con la etiqueta energética de la UE.
9. En términos de ahorro de energía, se estima que las medidas de diseño ecológico y etiquetado energético existentes hasta la fecha permitirán ahorrar 175 Mtep de energía primaria al año de aquí a 2020. Por lo que se refiere a aspectos ambientales distintos del consumo de energía, el impacto mensurable ha sido hasta ahora menor. Según las estimaciones, el ahorro de energía representará 100 000 millones de euros al año en 2020, lo que equivale a 465 euros por hogar.
10. Además de los beneficios monetarios y ambientales, el establecimiento de requisitos a nivel de la UE también beneficia a la industria. Un marco regulador armonizado a nivel de la UE reduce los costes para los fabricantes e impulsa la innovación en el ámbito de la eficiencia energética.
11. No obstante, la evaluación realizada para la presente evaluación de impacto² demuestra, en particular, que la introducción de las clases de A+ a A+++ ha disminuido la eficacia de las etiquetas energéticas. Las clases A+++ , A++ y A+ añadidas en la refundición de la Directiva en 2010 han reducido la eficacia de la etiqueta a la hora de persuadir a los consumidores a adquirir productos más eficientes. La nueva escala de etiquetado es comprensible para los consumidores, pero ha mermado su disposición a pagar más por productos más eficientes. Están menos motivados por una diferencia entre A+ y A+++ que por una diferencia entre C y A. Para tener en cuenta el progreso tecnológico, es necesario reajustar las clases de etiquetado cuando una gran parte del mercado alcance la clase A+++ . El reajuste aún no se ha llevado a cabo a falta de un método acordado. Otro problema de las etiquetas energéticas es el aumento de las ventas de los modelos más grandes, que son eficientes y, por tanto, obtienen una clase energética elevada, pero, en términos absolutos, su consumo es mucho mayor que el de los aparatos más pequeños del mismo tipo.
12. Existen otros problemas que son comunes al diseño ecológico y al etiquetado energético. En primer lugar, el incumplimiento de los requisitos de diseño ecológico y de etiquetado, debido en parte a un control del cumplimiento deficiente por parte de las autoridades nacionales de vigilancia del mercado. En segundo lugar, una serie de reglamentos relativos a los productos tienen un nivel de ambición bajo y, en tercer lugar, un proceso de reglamentación largo, lo que da lugar a unos trabajos preparatorios y técnicos desfasados en el momento de las decisiones políticas.

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

13. Un último problema se refiere fundamentalmente al diseño ecológico: los impactos ambientales distintos del consumo de energía en la fase de uso podrían recibir mayor atención.

3. Subsidiariedad

14. Las medidas relativas a la eficiencia de los productos adoptadas por los Estados miembros crearían obstáculos a la libre circulación de mercancías en la UE y supondrían cargas innecesarias para la industria debido a la necesidad de cumplir normas diferentes en cada Estado miembro. Una acción a nivel de la UE es la única manera de garantizar que los requisitos y las etiquetas de los productos comercializados sean idénticos en todos los Estados miembros.

4. Objetivos

15. El objetivo específico es reducir el consumo de energía y otros impactos ambientales significativos de los productos velando por que se facilite a los consumidores información pertinente y fácilmente comprensible y permitiendo que la industria convierta los retos ambientales en oportunidades económicas.

5. Metodología y determinación de las opciones de actuación

16. Las opciones de actuación destinadas a mejorar el marco de diseño ecológico y de etiquetado energético, en orden creciente de ambición para resolver los problemas, son las siguientes:

1. Nueva acción no legislativa
- 1+. Nueva acción no legislativa y mejoras legislativas en materia de etiquetado energético
2. Reforma legislativa significativa tanto del diseño ecológico como del etiquetado energético
3. Reforma global del diseño ecológico y del etiquetado energético, ampliando el ámbito de aplicación a productos no relacionados con la energía y centralizando la vigilancia del mercado a nivel de la UE.

17. Cada una de las opciones de actuación consiste en una serie de medidas destinadas a abordar los distintos problemas detectados, con diferente grado de ambición.

18. Las opciones de actuación que prevén cambios legislativos en el etiquetado energético son las únicas que pueden solucionar el problema del formato de la etiqueta energética. Además de la etiqueta actual, que va de A+++ a D, se consideran tres subopciones para el formato de la escala de la etiqueta:

- a. etiqueta de A a G, cuyas clases deben reajustarse cada 5-10 años;
- b. etiqueta numérica (por ejemplo, de 40 a 100, con margen para añadir las clases de eficiencia más elevada de 0 a 30);
- c. etiqueta numérica invertida (por ejemplo, de 7 a 1, con margen para añadir las clases de eficiencia más elevada 8, 9, etc.).

19. El problema que plantean los modelos más grandes se aborda mediante medidas alternativas que consisten en hacer mayor hincapié, en la etiqueta, en el consumo absoluto de energía (opción 1) y exigir a los aparatos más grandes una mayor eficiencia para

obtener una determinada clase de etiqueta (opciones 1+, 2 y 3). Por otra parte, proporcionar información monetaria además de la etiqueta energética constituye una medida que permitiría afrontar mejor este problema en caso de categorías de productos con un alto consumo de energía (opciones 1+, 2 y 3).

20. Los tres problemas comunes del diseño ecológico y el etiquetado energético se abordan mediante una base de datos de registro obligatorio de los productos (en la opción 1+ solo para el etiquetado, en las opciones 2 y 3, tanto para el etiquetado como para el diseño ecológico), que proporcionaría la información necesaria para mejorar el control del cumplimiento de la legislación y el proceso de elaboración de normativa y, en cierta medida, solucionaría el problema de los bajos niveles de ambición. La medida alternativa de un estudio de recogida de datos (opción 1, y opción 1+ respecto a los productos regulados por la Directiva de diseño ecológico, pero no por la del etiquetado) aborda los mismos problemas, aunque en menor medida, y no se refiere al control del cumplimiento.
21. Entre otras medidas para subsanar el problema de los bajos niveles de ambición figuran las siguientes: i) utilizar curvas de aprendizaje para determinar el coste del ciclo de vida mínimo respecto al cual se establecen los requisitos (opciones 1, 1+ y 2) y ii) modificar el requisito del coste del ciclo de vida mínimo por un requisito mucho más ambicioso de un «umbral de rentabilidad» (opción 3).
22. Otras medidas para hacer frente a los casos de incumplimiento y de control del cumplimiento deficiente son el apoyo a las acciones de vigilancia conjunta mediante proyectos financiados por la UE (opciones 1, 1+ y 2), la adecuación de la legislación a la propuesta de la Comisión de un nuevo reglamento relativo a la vigilancia del mercado³ (opciones 1+ y 2), la racionalización de las disposiciones jurídicas de la Directiva de etiquetado energético (opciones 1+, 2 y 3), la exigencia de una certificación por terceros para todas las categorías de productos (opciones 2 y 3) y la centralización de la vigilancia del mercado a nivel de la UE (opción 3).
23. El problema de otros impactos ambientales se aborda mediante la ampliación del ámbito de aplicación a productos no relacionados con la energía para los que esos impactos prevalecen sobre el consumo energético (opción 3), o bien mediante la revisión y la actualización de la metodología de análisis del diseño ecológico («MEErP», por sus siglas en inglés), a fin de afrontar mejor los impactos de la eficiencia en el uso de los materiales de los productos relacionados con la energía (opciones 1, 1+ y 2).
24. El análisis de impacto se basó en la utilización de un modelo que incorporaba los datos de todos los estudios preparatorios y evaluaciones de impacto realizados para los productos regulados por las directivas de diseño ecológico y etiquetado energético. El modelo aborda únicamente los productos relacionados con la energía y, por tanto, la ampliación del ámbito de aplicación a otros productos en el marco de la opción 3 se evaluó cualitativamente. Un estudio específico puso a prueba la comprensión de los diferentes formatos de etiquetas por parte de los consumidores y su efecto sobre las decisiones de compra. Todas las opciones se comparan respecto a una situación de referencia en la que seguirían aplicándose las directivas de diseño ecológico y de etiquetado energético, pero sin poder dar respuesta a los problemas identificados.

³ COM(2013) 75 final.

6. Análisis de los impactos

25. Todas las opciones permiten seguir reduciendo en gran medida el consumo energético de los productos, como se indica en los cuadros sinópticos que figuran al final del presente documento. Cuanto mayor es el grado de ambición de las medidas indicadas en las opciones previstas para resolver los problemas, mayor es el ahorro de energía adicional.
26. En términos de comprensión por los consumidores, estos entienden mucho mejor las escalas alfabéticas (es decir, de A+++ a D y de A a G) que las etiquetas numéricas. En cuanto a sus efectos sobre las decisiones de compra de los consumidores, la etiqueta de A a G fue la mejor valorada a la hora de convencer a los consumidores a comprar productos más eficientes; en segundo lugar viene la etiqueta numérica invertida, mientras que la etiqueta numérica obtuvo una valoración inferior a la etiqueta actual, que va de A+++ a D.
27. Todas las opciones permiten reducir otros impactos ambientales, como las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones de óxido de nitrógeno y el consumo de agua. No obstante, aparte de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que está estrechamente relacionada con el ahorro de energía, la reducción de otros impactos ambientales es limitada en comparación con el ahorro de energía. Solo la opción que amplía el ámbito de aplicación de las directivas a otros productos distintos de los relacionados con la energía tiene el potencial para hacer frente con mayor rigor a otros impactos ambientales. No obstante, una serie de impactos ambientales de productos no relacionados con la energía ya están regulados por otras normas.
28. El principal impacto económico es el gasto de los consumidores (suma del coste de compra y del coste de la energía durante la utilización), que es sensible a los precios de la energía. Con un incremento de los precios de la energía de un 4 % anual hasta 2030, los gastos de consumo son, en todas las opciones, menores que en ausencia de nuevas acciones, y esta ventaja es mayor en el caso de las opciones con un nivel de ambición más elevado. Con un incremento de los precios de la energía del 0,5 % anual a partir de 2020, los gastos de consumo también son, en todas las opciones, menores que en ausencia de nuevas acciones, aunque en menor medida, y el ahorro monetario es similar en todas las opciones.
29. La tendencia de los ingresos comerciales sigue la tendencia del ahorro energético para todas las opciones: cuanto más elevado es el nivel de ambición de las medidas, mayores son los ingresos comerciales. Esto se debe a que, con excepción de los productos electrónicos, los productos más eficientes son relativamente más caros en términos de costes de compra. Los ingresos afectan por igual a las grandes, medianas y pequeñas empresas. Aproximadamente el 80 %-85 % de los ingresos contribuye al PIB de la UE. Por lo que respecta al sector de la iluminación, los ingresos disminuyen debido a un nuevo desplazamiento de las ventas hacia tipos de bombillas que tienen una vida útil más larga y, por tanto, deben sustituirse con menos frecuencia. El sector de la calefacción de espacios representa una gran proporción del aumento de los ingresos, relacionado con el desplazamiento hacia las bombas de calor geotérmicas. Si los precios de las bombas de calor geotérmicas se redujeran más de lo previsto, los ingresos adicionales serían menores en todas las opciones.
30. La carga administrativa adicional para las empresas (además del cumplimiento del marco legal en vigor) es considerable en el caso de una reforma legislativa importante (opción 2)

y elevada en el caso de una reforma global (opción 3). Por otra parte, existe una carga administrativa recurrente de 50 millones de euros para los fabricantes y de 10 millones de euros para los distribuidores cada 5-10 años debido al reajuste de la subopción que introduce la etiqueta de A a G. Los costes administrativos del registro de productos en la opción 1+ se estiman en 1,5 millones de euros al año para el conjunto de la industria. No obstante, dado que su cumplimiento es obligatorio, los fabricantes y los distribuidores pueden trasladar esos costes de reajuste y de registro (en total, entre 2 y 5 céntimos de euro por producto etiquetado) a los consumidores, costes que se compensan ampliamente por las ventajas económicas resultantes del mayor rendimiento de la etiqueta de A a G, como base para que los consumidores puedan identificar y comprar productos más eficientes.

7. Conclusiones

31. La opción 1, que consiste únicamente en una acción no legislativa, puede aportar ahorros adicionales de energía significativos y hacer frente a varios de los problemas. No obstante, no permite solucionar el problema fundamental del formato de la escala de la etiqueta, respecto al cual el análisis muestra que existen soluciones mejores en comparación con la etiqueta actual que va de A+++ a D.
32. Las opciones de una reforma legislativa significativa (opción 2) y global (opción 3), tanto en materia de diseño ecológico como de etiquetado energético, permitirían lograr el máximo ahorro de energía. Sin embargo, esas opciones podrían crear obstáculos desproporcionados al comercio internacional, porque incluyen la certificación por terceros para todos los productos. Por otra parte, por lo que respecta a la ampliación del ámbito de aplicación a productos no relacionados con la energía (opción 3), no es evidente que se respete el principio de proporcionalidad: puede que el diseño ecológico y el etiquetado energético no sean el instrumento adecuado para esos productos, y, en el caso de una serie de categorías de productos, esa medida se solaparía con otras políticas ambientales. Parece, pues, ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos previstos.
33. La opción de una acción no legislativa junto con mejoras legislativas para el etiquetado energético (opción 1+) parece ser la mejor desde el punto de vista de todos los efectos combinados. Aborda plenamente, o en gran medida, todos los problemas detectados y limita la carga administrativa. Dicha opción incluiría la subopción de la etiqueta de A a G, que es mejor que las demás opciones para el formato de la etiqueta. Se estima que la opción 1+, que incluye la etiqueta de A a G, permitiría un ahorro adicional de 47 Mtep de energía primaria al año en 2030.

Cuadros sinópticos con los principales resultados de la modelización para 2030

<i>Resultados con exclusión de todo impacto del cambio de formato de la etiqueta</i>	Opción 1 Nueva acción no legislativa	Opción 1+ Nueva acción no legislativa y legislativa en materia de etiquetado energético	Opción 2 Reforma legislativa significativa del diseño ecológico y del etiquetado energético	Opción 3 Ampliación del ámbito de aplicación y centralización de la vigilancia del mercado
<i>Impactos ambientales</i>				
Uso energético (TWh de energía primaria/año)	- 310	- 490	- 580	mejor que la opción 2
(Mtep de energía primaria/año)	- 27	- 42	- 50	
GEI (Mt equivalentes de CO ₂ /año)	- 45	- 75	- 87	mejor que la opción 2
<i>Impacto económico</i>				
Gastos de los consumidores a una tasa de aumento de los precios de la energía del 4 % (en miles de millones de euros al año)	- 20	- 27	- 32	en el mejor de los casos, similar a la opción 2
Gastos de los consumidores a una tasa de aumento de los precios de la energía del 0,5 % a partir de 2020 (en miles de millones de euros al año)	- 8	- 9	- 10	en el mejor de los casos, similar a las demás opciones
Ingresos comerciales (en miles de millones de euros al año)	+ 16	+ 30	+ 35	no disponible

<i>Carga administrativa</i>				
Carga administrativa total (en millones de euros al año)	+ 3	+ 6	+ 145	+ 500-1000

<i>Impactos adicionales del cambio de formato de la etiqueta</i>	Etiqueta de A a G	Etiqueta numérica	Etiqueta numérica invertida
<i>Impactos ambientales</i>			
Uso energético (TWh de energía primaria/año)	- 62	+ 17	- 36
(Mtep de energía primaria/año)	- 5	+ 1	- 3
GEI (Mt equivalentes de CO ₂ /año)	- 9,6	+ 2,6	- 5,5
<i>Impactos económicos</i>			
Gastos de los consumidores a una tasa de aumento de los precios de la energía del 4 % (en miles de millones de euros al año)	- 3,7	+ 1,0	- 2,2
Gastos de los consumidores a una tasa de aumento de los precios de la energía del 0,5 % a partir de 2020 (en miles de millones de euros al año)	- 1,2	+ 0,3	- 0,8
Ingresos comerciales (en miles de millones de euros al año)	+ 3,7	- 1,0	+ 2,1
<i>Carga administrativa</i>			

Carga administrativa para las empresas (en millones de euros)	60 (cada 5-10 años)	60 (solo una vez)	60 (solo una vez)
---	------------------------	----------------------	----------------------