



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den XXX
[...] (2015) XXX draft

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Überprüfung der Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen
durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und
Produkthinformationen**

1. ZWECK DES BERICHTS

In der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung (2010/30/EU)¹ ist festgelegt, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2014 die Wirksamkeit der Richtlinie bewerten und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorlegen muss. Ferner enthält sie eine Bestimmung, wonach bis zum 19. Juni 2015 ein Bericht über die Befugnisübertragung und eine Zusammenfassung der alle vier Jahre von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Marktüberwachungsberichte unterbreitet werden müssen.

Der Bericht von 2012² über die Bilanz der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG)³ kam zu dem Ergebnis, dass eine sofortige Überarbeitung der Richtlinie nicht erforderlich sei, bestimmte Aspekte jedoch, zu denen zum Zeitpunkt der Überprüfung keine ausreichenden Informationen vorlagen, im Jahr 2014 im Zuge der Überprüfung der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung erneut bewertet werden könnten, etwa die Wirksamkeit von Durchführungsmaßnahmen sowie harmonisierter Normen und eine engere Koordinierung der Durchführung der beiden Richtlinien.

Mit diesem Bericht wird diesen Verpflichtungen nachgekommen.

2. BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT, DER EFFIZIENZ, DER KOHÄRENZ, DES MEHRWERTS FÜR DIE EU UND DER RELEVANZ

Mit der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung und der Ökodesign-Richtlinie werden folgende Ziele verfolgt:

- Verbesserung der Energieeffizienz von Produkten sowie des Umweltschutzniveaus
- Freier Verkehr von energieverbrauchsrelevanten Produkten in der Europäischen Union
- Bereitstellung von Informationen für die Verbraucher, die es ihnen ermöglichen, sich für effizientere Produkte zu entscheiden.

Die Bewertung der einschlägigen Politik⁴ ergab Folgendes:

1. Die Maßnahmen in den Bereichen Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung sind wirksam, da sie nennenswerte konkrete Energie- und Kosteneinsparungen mit sich bringen. Aus den Ex-post-Bewertungen im Rahmen der Überprüfung spezifischer Maßnahmen zur Energieverbrauchskennzeichnung, die seit den 1990er Jahren existieren, ging hervor, dass bei den meisten Produktgruppen, für die es Energieverbrauchsetiketten gab, eine rasche Marktumstellung hin zu mehr Effizienz zu verzeichnen war. Durch die Umsetzung der beiden Richtlinien

¹ ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 1.

² COM(2012) 765 final.

³ ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10.

⁴ Siehe Bewertungsbericht der Kommission (SWD(2015) 143).

werden beim Primärenergieverbrauch bis 2020 Schätzungen zufolge 175 Mio. t RÖE jährlich eingespart (etwa 15 % dieser Einsparungen entfallen auf Energieverbrauchskennzeichnungsmaßnahmen, wobei zu berücksichtigen ist, dass ungefähr die Hälfte der Produktgruppen nur unter die Ökodesign-Richtlinie fällt). Dies bedeutet Einsparungen in Höhe von 19 % gegenüber dem Energieverbrauch, der bei unveränderten Rahmenbedingungen für diese Produkte zu verzeichnen wäre. Durch diese Politik wird das Ziel, die Energieeffizienz bis 2020 um 20 % zu steigern, fast zur Hälfte erreicht werden. Die Abhängigkeit von Energieimporten dürfte bei Erdgas um 23 % und bei Kohle um 37 % reduziert werden. Insgesamt dürften die derzeit vorhandenen Maßnahmen in den Bereichen Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung den Endnutzern der jeweiligen Produkte bis 2020 Einsparungen von schätzungsweise 100 Mrd. EUR jährlich in Form von niedrigeren Energiekosten beschern (was pro Haushalt jährliche Einsparungen von 500 bis 400 Euro bedeutet).

2. Im Binnenmarkt der Europäischen Union gibt es keine Hindernisse für den freien Verkehr energieverbrauchsrelevanter Produkte.
3. Der Nutzen ist sowohl für die Unternehmen als auch für die Gesellschaft insgesamt größer als die Kosten. Die mit den Anforderungen und der Kennzeichnung verbundenen Kosten werden zwar in erster Linie von den Herstellern getragen, doch anschließend werden sie an die Endverbraucher (Haushalte und andere Unternehmen) weitergegeben, die ihrerseits von Kosteneinsparungen infolge der verringerten Energienutzung profitieren, die die Anschaffungskosten erheblich übersteigen. Detaillierte Daten für die EU insgesamt liegen nicht vor. Für das Vereinigte Königreich wurde das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die 2012 vorhandenen Regelungen auf 3,8 geschätzt⁵.
4. Die überwiegende Mehrheit der Verbraucher (rund 85 %) erkennt und versteht das Energieetikett und bezieht es bei ihren Kaufentscheidungen ein.
5. Die Einführung der Energieeffizienzklasse A+ und höherer Klassen im Rahmen der Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung aus dem Jahr 2010 hat die Wirksamkeit des Energieetiketts hinsichtlich der Motivation der Verbraucher, effizientere Produkte zu kaufen, verringert. Die Änderung bei der Gestaltung des Etiketts, bei dem zusätzliche +-Zeichen für über die Energieeffizienzklasse A hinausgehende Energieeffizienzklassen verwendet werden, motiviert weniger zum Kauf von Produkten mit höherer Energieeffizienz als die ursprüngliche Skala von A bis G. Die Verbraucherforschung hat gezeigt, dass die neue Skala auf dem Etikett für die Verbraucher zwar verständlich ist, ihre Bereitschaft, für effizientere Produkte mehr zu zahlen, jedoch zurückging, weil ein Unterschied zwischen A+ und A+++ sie weniger motiviert als ein Unterschied zwischen C

⁵ Verglichen mit einem Durchschnitt von 3,0 für 17 Umweltpolitiken. Das Verhältnis umfasst die Kosten der Hersteller für die Herstellung der Etiketten und die Erfüllung der Anforderungen, die Kosten für die Durchsetzung und die finanziellen Einsparungen der Endverbraucher infolge eines geringeren Energieverbrauchs. Nicht eingeschlossen sind Vorteile, die schwer zu quantifizieren sind, wie höhere Gewinnspannen bei teureren effizienten Produkten, die Förderung von Innovation, der Beitrag zur Energieversorgungssicherheit und die Beseitigung der Konkurrenz durch billige Erzeugnisse minderer Qualität infolge gleicher Wettbewerbsbedingungen. *UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, Emerging Findings from Defra's Regulation Assessment*, erste Aktualisierung für 2012, Februar 2015.

und A.⁶ Außerdem sind einige der Piktogramme, die zur Darstellung anderer Parameter auf dem Etikett verwendet werden, schwer zu verstehen, z. B. das „Ausschalter-Logo“ auf dem Etikett für Fernsehgeräte und die Trockenwirkung auf dem Etikett für Geschirrspüler.⁷

6. Der Trend geht zur Anschaffung größerer Produkte, die zwar effizient sind und daher in eine hohe Energieeffizienzklasse eingestuft werden, jedoch einen viel höheren absoluten Energieverbrauch als kleinere Geräte des gleichen Typs haben.
7. Die schwach ausgeprägte Durchsetzung der Vorschriften durch die nationalen Marktaufsichtsbehörden trägt zu deren Nichteinhaltung bei, mit der Folge, dass die Energieeinsparungen um schätzungsweise 10 % unter den angestrebten Einsparergebnissen liegen. Siehe hierzu auch Abschnitt 3.
8. Die Maßnahmen für einige Produkte waren verglichen mit dem, was technisch und wirtschaftlich möglich ist, zu wenig ambitioniert.
9. Wenngleich einige Maßnahmen auf andere Umweltauswirkungen als auf den Energieverbrauch während des Gebrauchs ausgerichtet waren, lassen sich diese Auswirkungen weiter verringern, beispielsweise hinsichtlich der Aspekte Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit, Verwertbarkeit, recycelte Inhaltsstoffe, Verwendung vorrangiger Materialien und gefährliche Stoffe.
10. Was die Effizienz betrifft, so dauert der Rechtsetzungsprozess zu lange (durchschnittlich 49 Monate), was gelegentlich dazu führt, dass die technische Arbeit und die vorbereitende Arbeit zum Zeitpunkt der politischen Entscheidungsfindung überholt sind, was vor allem bei sich rasch entwickelnden elektronischen Produkten der Fall ist.
11. Die beiden Richtlinien ergänzen sich und werden weitgehend kohärent umgesetzt.
12. Bei einer Reihe von Produkten sind die unteren Klassen des Energieetiketts nicht belegt, weil Modelle mit schwachen Leistungen durch Ökodesign-Maßnahmen verboten wurden und die Hersteller auf den technischen Fortschritt durch die Fertigung stets leistungsfähigerer Produkte reagiert haben. Bei einigen Produktkategorien hat das Problem auch mit den höheren Klassen zu tun. In den extremsten Fällen der Waschmaschinen, Kühlschränke und Geschirrspüler sind auf dem Energieetikett derzeit die Klassen von A+++ bis D angegeben, wobei nur noch Geräte mit den Klassen A+++, A++ und A+ in den Verkehr gebracht werden können. Ohne einen vollständigen Vergleich von A bis G ist das Etikett für die Verbraucher weniger aussagekräftig.
13. Der Mehrwert für die EU ergibt sich aus dem harmonisierten Rechtsrahmen, der die Kosten der Hersteller verringert und die EU zu einem Trendsetter bei den internationalen Rechtsetzungs- und Normungsbemühungen macht.

⁶ Näheres dazu siehe *London Economics & Ipsos Mori, A study on the impact of the energy label – and of potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions, 2014.* <http://ec.europa.eu/energy/en/studies>.

⁷ Ecofys, *Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive: Background report I: Literature review*, Dezember 2013.

14. Die verfolgte Politik ist von fortdauernder Relevanz dafür, dass das EU-Energieeffizienzziel über das Jahr 2020 hinaus erreicht wird. Zudem kann sie einen Beitrag zur Ressourceneffizienz und zur Kreislaufwirtschaft leisten.
15. Informationen für die Verbraucher sind im digitalen Zeitalter weiterhin von wesentlicher Bedeutung. Die Verordnungen über die Energieverbrauchskennzeichnung wurden vor kurzem angepasst, damit das Energieetikett auch im Internet abgebildet werden kann⁸.
16. Der Beitrag, der dadurch geleistet wird, dass Werbung einen Hinweis auf die Energieeffizienzklasse enthalten muss (Artikel 4 Buchstabe c), konnte nicht quantifiziert werden, doch im Rahmen der Bewertung wurde festgestellt, dass mit dieser Anforderung auf ein marktseitiges Informationsdefizit abgestellt wird.
17. Die Vorschriften für die öffentliche Beschaffung (Artikel 9 Absatz 1) wurden bereits im Jahr 2011 bewertet, in der Folge aus der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung gestrichen und in geänderter Form in die Energieeffizienzrichtlinie⁹ aufgenommen.
18. Die Medienberichterstattung der letzten Jahre zeigt deutlich, dass die Vorteile dieser Politik nicht ausreichend bekannt gemacht wurden.

3. ZUSAMMENFASSENDE BERICHT ÜBER DIE MARKTÜBERWACHUNG

Die Mitgliedstaaten legten der Kommission im Jahr 2014 Berichte über ihre Tätigkeiten im Bereich der Marktüberwachung im Zeitraum 2009-2013 auf der Grundlage eines von der Kommission bereitgestellten Musters vor.

Die übermittelten Informationen zeigen, dass 2009 und 2010 etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten den Markt hinsichtlich der Energieverbrauchskennzeichnung und des Ökodesigns nicht oder nur in geringem Umfang überwacht haben. Die Kommission hat Gespräche mit den Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit geführt, und die Zahl der Mitgliedstaaten mit niedriger Marktüberwachungsaktivität ist rückläufig.

Die Zahl der Inspektionen und der kontrollierten Produktmodelle hat zwischen 2009 und 2013 deutlich zugenommen, da in diesem Zeitraum immer mehr Produktgruppen von Maßnahmen in den Bereichen Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung erfasst wurden. Die Zahl der Mitgliedstaaten, die Produkte in Laboratorien prüfen, ist von nur einigen wenigen auf fast die Hälfte von ihnen gestiegen. Obwohl die Produktprüfung nur eine der Möglichkeiten ist, die Einhaltung der Vorschriften zu prüfen, ist sie doch ein wesentliches Instrument, da letztlich nur auf diese Weise festgestellt werden kann, ob ein Produkt die Ökodesign-Mindestanforderungen einhält und/oder ob auf ihm die richtige Energieeffizienzklasse angegeben ist. Ein Grund dafür, dass nicht alle Mitgliedstaaten Produkte in Laboratorien prüfen, ist, dass dies sehr kostenintensiv ist. Dies ist wohl auch der Grund dafür, weshalb ein Großteil der Prüfungen kleinere Geräte wie externe

⁸ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 518/2014 der Kommission vom 5. März 2014 zur Änderung der delegierten Verordnungen (EU) Nr. 1059/2010, (EU) Nr. 1060/2010, (EU) Nr. 1061/2010, (EU) Nr. 1062/2010, (EU) Nr. 626/2011, (EU) Nr. 392/2012, (EU) Nr. 874/2012, (EU) Nr. 665/2013, (EU) Nr. 811/2013 und (EU) Nr. 812/2013 der Kommission im Hinblick auf die Kennzeichnung energieverbrauchsrelevanter Produkte im Internet (ABl. L 147 vom 17.5.2014, S. 1-28).

⁹ Richtlinie 2012/27/EU (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1).

Netzteile und Leuchten sowie die Einhaltung der Anforderungen bezüglich des Bereitschafts- und des Aus-Zustands betrifft.

Der Grad der Einhaltung der Vorschriften, der von den Marktüberwachungsbehörden festgestellt wird, variiert je nach Mitgliedstaat, Produkt und Jahr. 5 % bis 40 % der Produkte werden ohne Energieetikett oder mit falsch angebrachtem Etikett zum Verkauf angeboten (Beispiele: das Etikett ist nicht deutlich sichtbar, es wurde das falsche Etikett verwendet, die Angaben auf dem Etikett entsprechen nicht der Laborprüfung). Im Fall der Ökodesign-Vorschriften entsprechen in der Regel 10-50 % der überprüften und/oder getesteten Produkte nicht den Vorschriften. Das Ausmaß der von den Behörden festgestellten Nichtkonformität übersteigt üblicherweise das Gesamtausmaß der Nichteinhaltung am Markt, weil die Marktüberwachung Marken und Geschäfte ins Visier nimmt, die für häufige Verstöße bekannt sind bzw. bei denen diese vermutet werden. Insgesamt wird die Nichteinhaltung der Vorschriften im Markt auf 20 % geschätzt, was bedeutet, dass ca. 10 % der geplanten Energieeinsparungen nicht realisiert werden (16 Mio. t RÖE Primärenergie pro Jahr).

4. ÜBERTRAGENE BEFUGNISSE

Sowohl die Ökodesign-Richtlinie als auch die Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung sind Rahmenrichtlinien, in denen allgemeine Regeln und Grundsätze für die Übertragung von Befugnissen an die Kommission festgelegt sind, wonach diese in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten detailliertere Rechtsakte erlassen darf. In beiden Richtlinien sind die Bedingungen für die Ausübung dieser Befugnisse durch die Kommission festgeschrieben. Im Fall der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung handelt es sich bei diesen Rechtsakten um delegierte Rechtsakte¹⁰, die von den Mitgliedstaaten in einer Expertengruppe erörtert werden, während es sich im Fall der Ökodesign-Richtlinie um Durchführungsmaßnahmen handelt, die nach dem „Komitologie“-Verfahren mit Mehrheitsbeschluss der Mitgliedstaaten in einem Regelungsausschuss erlassen werden. Ein delegierter Rechtsakt für die Energieverbrauchskennzeichnung eines bestimmten Produkts wird in der Regel parallel zu einer Durchführungsmaßnahme zur Festlegung von Mindestanforderungen an die Energieeffizienz derselben Produktgruppe erlassen, um für eine kohärente Wirkung der beiden Maßnahmen zu sorgen.

Die Expertengruppe für die Energieverbrauchskennzeichnung wurde im Dezember 2012 von der Kommission eingerichtet¹¹ und hat den Ökodesign-Regelungsausschuss abgelöst, der im Rahmen der ursprünglichen Richtlinie 92/75/EWG zur Energieverbrauchskennzeichnung tätig war. Alle bisher im Rahmen der Richtlinie 2010/30/EU erlassenen Maßnahmen zur Energieverbrauchskennzeichnung wurden in der Expertengruppe erörtert. Dadurch wurde sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten angemessen konsultiert wurden. Bislang wurden 12 delegierte Rechtsakte¹² zur Energieverbrauchskennzeichnung durch die Kommission erlassen, wobei bisher weder das Europäische Parlament noch der Rat gegen einen delegierten

¹⁰ Artikel 290 AEUV.

¹¹ Expertengruppe-Kode E02854.

¹² https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/list_of_energylabelling_measures_3.pdf. Hinweis: Es wurde eine weitere Maßnahme zur Energieverbrauchskennzeichnung verabschiedet, durch die die vorhandenen Verordnungen im Hinblick auf die Abbildung des Energieetiketts im Internet geändert wurden.

Rechtsakt Einwände innerhalb der hierfür vorgesehenen viermonatigen Frist erhoben haben. Die delegierten Rechtsakte wurden anschließend im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und traten kurz danach in Kraft.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Befugnisübertragung im Fall der Energieverbrauchskennzeichnung wirksam zur Ausarbeitung der erforderlichen detaillierten Vorschriften für die Energieverbrauchskennzeichnung von Produkten und Geräten beiträgt. Ferner ist sie der Ansicht, dass sie die Befugnisse, die ihr durch die Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung übertragen wurden, korrekt ausgeübt hat.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von den Bewertungsergebnissen ist die Kommission der Ansicht, dass eine Überarbeitung der Richtlinie erforderlich ist. Diesem Bericht ist ein Legislativvorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung beigelegt, mit dem vor allem auf die verminderte Wirksamkeit des Etiketts (Abschnitt 2 Punkte 5 und 12) und auf die unzureichende Durchsetzung (Abschnitt 2 Punkte 5 und 7 und Abschnitt 3) abgestellt wird.

Was die Ökodesign-Richtlinie betrifft, so sind keine legislativen Änderungen erforderlich, um die bei der Bewertung festgestellten Probleme zu bewältigen. Im Rahmen von Ökodesign-Maßnahmen können insbesondere andere Umweltauswirkungen als der Energieverbrauch während des Gebrauchs (z. B. Haltbarkeit, Recyclingfähigkeit, Reparaturfähigkeit) systematischer angegangen werden, ohne dass der Rechtsrahmen geändert werden muss.

Für ein besseres Verständnis des Energieetiketts (Abschnitt 2 Punkt 5) beabsichtigt die Kommission, bei der Ausarbeitung von produktbezogenen Energieetiketten Verbrauchertests durchzuführen, insbesondere um sicherzustellen, dass etwaige Piktogramme und das Etikett insgesamt verständlich sind.

Zur Verbesserung der Durchsetzung (Abschnitt 2 Punkt 7) will die Kommission ferner die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Marktüberwachungsbehörden mit Hilfe der Gruppe für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden („ADCO-Gruppe“) für Ökodesign und die Energieverbrauchskennzeichnung und durch spezielle gemeinsame Projekte, etwa das von der EU finanzierte Projekt „EEpliant“¹³, erleichtern.

Um dem Problem des langen Rechtsetzungsprozesses (Abschnitt 2 Punkt 10) entgegenzuwirken, beabsichtigt die Kommission, den Mitgliedern der Welthandelsorganisation gemäß dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse die Entwürfe der delegierten Verordnungen zu einem früheren Zeitpunkt – parallel zur Anhörung des Konsultationsforums – zu notifizieren¹⁴.

¹³ http://www.prosafe.org/images/Documents/EEPLIANT/EEPPLIANT_Press_release_v2.pdf

¹⁴ Derzeit erhält die WTO die Notifizierung nach der dienststellenübergreifenden Konsultation innerhalb der Kommission. Einladungen für die Teilnahme am Regelungsausschuss und an der Expertengruppe für die Energieverbrauchskennzeichnung können nicht vor Ablauf der 60-tägigen WTO-Notifizierungsfrist verschickt werden. Infolge der WTO-Notifizierung kann der eigentliche Prozess erst nach drei bis vier Monaten fortgesetzt werden.

Bei den elektronischen Produkten bedeuten die Herausforderungen, die mit der schnellen Entwicklung des Marktes (Abschnitt 2 Punkt 10) und dem Fehlen eines klaren Verhältnisses zwischen Kaufpreis und Energieeffizienz verbunden sind, dass sie einer speziellen eingehenden Prüfung unterzogen werden sollten. Die Kommission plant, diese Überprüfung im Rahmen der bevorstehenden Bewertung des EU ENERGY STAR-Programms im Jahr 2016 durchzuführen, bei der auch nicht unter das Programm fallende elektronische Geräte einbezogen werden.

Schließlich wird die Kommission ihre Kommunikation rund um produktspezifische Maßnahmen in den Bereichen Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung verbessern, damit die Öffentlichkeit mehr über diese Maßnahmen erfährt und die einschlägige Politik größere Akzeptanz findet.