

Bruxelles, le 15.7.2015
COM(2015) 345 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Réexamen de la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie

{SWD(2015) 143 final}

1. OBJET DU RAPPORT

La directive 2010/30/UE sur l'étiquetage énergétique¹ prévoit que la Commission évalue son efficacité et soumet un rapport au Parlement européen et au Conseil pour le 31 décembre 2014. La directive exige également la présentation d'un rapport relatif aux pouvoirs délégués pour le 19 juin 2015, ainsi qu'une synthèse des rapports de surveillance des marchés nationaux que les États membres sont tenus de présenter tous les quatre ans.

Le rapport de 2012² sur la révision de la directive 2009/125/CE³ sur l'écoconception a conclu qu'une révision immédiate de la directive n'était pas nécessaire, mais que certains aspects insuffisamment documentés au moment du réexamen pourraient être réévalués lors de la révision suivante de la directive sur l'étiquetage énergétique, en 2014, tels que l'efficacité des mesures d'exécution et des normes harmonisées, ainsi qu'une coordination plus étroite dans l'application des deux directives.

Le présent rapport satisfait à ces obligations.

2. ÉVALUATION DE L'EFFICACITE, DE L'EFFICIENCE, DE LA COHERENCE, DE LA VALEUR AJOUTEE DE L'UE ET DE LA PERTINENCE

Les objectifs des directives sur l'écoconception et sur l'étiquetage énergétique sont les suivants:

- amélioration de l'efficacité énergétique des produits et du niveau de protection de l'environnement;
- libre circulation des produits liés à l'énergie au sein de l'Union européenne;
- information des consommateurs afin qu'ils puissent choisir des produits plus efficaces.

Il ressort de l'évaluation de cette politique⁴ que:

1. les mesures en place en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique sont efficaces car elles permettent de réaliser des économies d'énergie et de coût substantielles et tangibles. L'évaluation ex post réalisée lors des réexamens des mesures d'étiquetage énergétique spécifiques en place depuis les années 1990 a montré que le marché a rapidement évolué, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité de la plupart des groupes de produits étiquetés. La mise en œuvre des deux directives devrait permettre d'économiser 175 Mtep d'énergie primaire par an d'ici 2020 (environ 15 % de ces économies sont dues aux mesures d'étiquetage énergétique, sachant qu'environ la moitié des groupes de produits ne sont couverts que par des mesures d'écoconception). Ces données correspondent à 19 % d'économies par rapport à la consommation énergétique de référence pour ces

¹ JO L 153 du 18.6.2010, p. 1.

² COM(2012) 765 final.

³ JO L 285 du 31.10.2009, p. 10.

⁴ Voir le rapport d'évaluation de la Commission (SWD(2015) 143).

produits. Ces politiques permettront de réaliser près de la moitié de l'objectif de 20 % d'efficacité énergétique pour 2020. La dépendance à l'égard des importations d'énergie devrait diminuer de 23 % pour le gaz naturel et de 37 % pour le charbon. Au total, on estime que les mesures en place à ce jour en matière d'écoconception et d'étiquetage énergétique permettront aux utilisateurs finals des produits concernés d'économiser 100 milliards d'euros par an en 2020 grâce à la diminution des factures de consommation courante (soit de 400 à 500 euros d'économies annuelles par ménage).

2. Il n'existe aucun obstacle à la libre circulation des produits liés à l'énergie dans le marché intérieur de l'Union européenne.
3. Les avantages l'emportent sur les coûts, tant pour les entreprises que pour la société dans son ensemble. Tandis que les coûts engendrés par les exigences et l'étiquetage seront dans un premier temps supportés par les fabricants, ils seront ensuite répercutés sur les utilisateurs finals (ménages et autres entreprises), qui réaliseront par ailleurs des économies liées à une réduction de leur consommation d'énergie, laquelle compensera largement les coûts d'achat initiaux. Il n'existe pas de données détaillées pour l'ensemble de l'UE. Au Royaume-Uni, le rapport coûts-avantages a été estimé à 3,8 pour la réglementation en vigueur en 2012⁵.
4. La grande majorité des consommateurs (près de 85 %) reconnaissent et comprennent l'étiquetage énergétique, et en tiennent compte dans leurs décisions d'achat.
5. L'introduction de la classe A+ et de classes supérieures en vertu de la directive sur l'étiquetage énergétique de 2010 a rendu l'étiquetage énergétique moins efficace du point de vue de l'incitation des consommateurs à acheter des produits plus performants. Le concept modifié qui recourt à une série de signes «+» supplémentaires pour indiquer les classes d'efficacité au-delà de la classe A incite moins à l'achat des produits plus efficaces que l'échelle initiale qui allait de A à G. Si l'étude réalisée auprès des consommateurs montre que la nouvelle échelle d'étiquetage est compréhensible par les consommateurs, elle les a rendus moins disposés à payer davantage pour des produits plus performants. En effet, ils sont moins encouragés par une différence entre A+ et A+++ que par une différence entre C et A⁶. Certains des pictogrammes utilisés pour représenter d'autres paramètres d'étiquetage sont également difficiles à comprendre, comme le «logo

⁵ Par rapport à une moyenne de 3,0 pour une série de 17 politiques environnementales. Ce ratio tient compte des coûts exposés par les fabricants pour la production des étiquettes et le respect des exigences, des coûts de mise en œuvre et des économies financières réalisées par les consommateurs finals grâce à la réduction de la consommation d'énergie. Il ne prend pas en considération les avantages difficiles à quantifier, tels que l'augmentation des marges bénéficiaires sur des produits économes plus chers, la stimulation de l'innovation, la contribution à la sécurité énergétique, et l'élimination de la concurrence des produits bon marché de mauvaise qualité grâce à l'instauration de conditions de concurrence équitables. Ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, «Emerging Findings from Defra's Regulation Assessment», première mise à jour pour 2012, février 2015.

⁶ Pour de plus amples informations, voir: *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>

de l'interrupteur» sur l'étiquette des téléviseurs et celui de l'efficacité de séchage sur l'étiquette du lave-vaisselle.⁷

6. La tendance est à l'achat de produits plus volumineux, qui sont efficaces et appartiennent donc à une classe énergétique élevée, mais qui, dans l'absolu, consomment largement plus d'énergie que des petits appareils du même type.
7. La mauvaise mise en œuvre par les autorités nationales de surveillance du marché contribue à des non-conformités, ce qui réduit d'environ 10 % les économies d'énergie potentielles. Voir également la section 3.
8. Les mesures concernant certains produits ont fait preuve de niveaux d'ambition trop faibles par rapport à ce qui est techniquement et économiquement réalisable.
9. Si certaines mesures ont couvert des incidences environnementales autres que la consommation d'énergie pendant la phase d'utilisation, un potentiel de réduction supplémentaire de ces incidences existe, par exemple, en ce qui concerne la durabilité, la réparabilité, la réutilisabilité, la recyclabilité ainsi que la valorisabilité, la teneur en matières recyclées, l'utilisation de matières prioritaires, les substances dangereuses.
10. En termes d'efficacité, le processus d'élaboration de la réglementation est trop long (en moyenne 49 mois), ce qui fait que les travaux techniques et préparatoires sont dépassés au moment de la prise des décisions politiques, en particulier pour les produits électroniques dont l'évolution est rapide.
11. Les deux directives sont complémentaires et leur mise en œuvre s'effectue majoritairement de manière cohérente.
12. Pour un certain nombre de produits, les classes inférieures de l'étiquetage énergétique sont vides, car les mesures d'écoconception ont exclu les modèles peu performants et les progrès technologiques ont conduit les fabricants à concevoir des produits encore plus économes en énergie. Le problème se manifeste également dans les classes plus élevées d'un certain nombre de catégories de produits. Dans les cas les plus extrêmes des réfrigérateurs, des lave-linge et des lave-vaisselle, l'étiquette «énergie» affiche actuellement les classes de A+++ à D, mais seuls les appareils des classes A+++, A++ et A+ peuvent encore être mis sur le marché. Sans une pleine comparaison de A à G, l'étiquette perd en pertinence pour les consommateurs.
13. La valeur ajoutée de l'UE découle du cadre réglementaire harmonisé qui réduit les coûts pour les fabricants et permet à l'Union européenne de tracer la voie à suivre dans les efforts internationaux de réglementation et de normalisation.
14. Cette politique reste pertinente pour atteindre l'objectif d'efficacité énergétique de l'UE au-delà de 2020. Elle peut également contribuer à l'utilisation rationnelle des ressources et à l'économie circulaire.

⁷ Ecofys, «Evaluation of the Energy Labelling Directive and specific aspects of the Ecodesign Directive: background report I: literature review», décembre 2013.

15. À l'ère numérique, l'information des consommateurs reste essentielle. Les règlements en matière d'étiquetage énergétique ont récemment été adaptés afin que l'étiquette énergétique soit également affichée sur l'internet⁸.
16. L'effet produit par l'exigence selon laquelle toute publicité doit comporter une référence à la classe énergétique du produit [article 4, point c)] n'a pas pu être quantifié, mais l'évaluation montre que cette exigence a comblé un manque d'information existant sur le marché.
17. Les exigences relatives aux marchés publics (article 9, paragraphe 1) avaient déjà été évaluées en 2011 et, pour cette raison, elles ont été supprimées de la directive sur l'étiquetage énergétique et reprises sous une forme modifiée dans la directive relative à l'efficacité énergétique⁹.
18. Au vu de la couverture médiatique au cours de ces dernières années, il est clair que les avantages de la politique n'ont pas fait l'objet d'une communication suffisante.

3. RAPPORT DE SYNTHESE RELATIF A LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ

Les États membres ont remis à la Commission en 2014 les rapports sur leurs activités de surveillance du marché pour 2009-2013, sur la base d'un modèle fourni par la Commission.

Les informations communiquées montrent qu'en 2009 et 2010, environ un tiers des États membres n'ont réalisé que peu ou pas d'activités de surveillance du marché en matière d'étiquetage énergétique et d'écoconception. La Commission s'est engagée avec les États membres sur cette question et le nombre de ceux qui sont peu actifs diminue.

Le nombre d'inspections et de modèles de produits contrôlés a augmenté de manière significative au cours de la période 2009-2013, les mesures d'écoconception et d'étiquetage énergétique ayant concerné de plus en plus de groupes de produits au cours de ces années. Le nombre d'États membres qui soumettent les produits à des essais en laboratoire est passé d'une minorité à près de la moitié d'entre eux. Même si les essais de produits ne sont qu'un des moyens permettant de vérifier la conformité, ils constituent un outil indispensable car, au final, c'est le seul qui permet de déterminer si un produit satisfait aux exigences minimales en matière d'écoconception et/ou si son étiquetage indique la bonne classe d'énergie. L'une des raisons pour lesquelles tous les États membres ne soumettent pas les produits à des essais en laboratoire est le coût. C'est sans doute également la raison pour laquelle une grande partie des essais portent sur des petits appareils, tels que les alimentations électriques externes et les lampes, ainsi que sur la conformité avec les exigences relatives aux modes «veille» et «arrêt».

Le niveau de conformité constaté par les autorités de surveillance du marché varie selon les États membres, les produits et les années. De 5 % à 40 % des produits sont mis en

⁸ Règlement délégué (UE) n° 518/2014 de la Commission du 5 mars 2014 modifiant les règlements délégués de la Commission (UE) n° 1059/2010, (UE) n° 1060/2010, (UE) n° 1061/2010, (UE) n° 1062/2010, (UE) n° 626/2011, (UE) n° 392/2012, (UE) n° 874/2012, (UE) n° 665/2013, (UE) n° 811/2013 et (UE) n° 812/2013 en ce qui concerne l'étiquetage des produits liés à l'énergie sur l'internet - JO L 147 du 17.5.2014, p. 1.

⁹ Directive 2012/27/UE, JO L 315 du 14.11.2012, p. 1.

vente sans étiquette «énergie» ou avec une étiquette affichée de manière incorrecte (par exemple, d'une manière qui n'est pas clairement visible, mauvaise étiquette, indications figurant sur l'étiquette ne correspondant pas aux essais en laboratoire). Dans le cas de l'écoconception, en règle générale, entre 10 % et 50 % des produits contrôlés et/ou soumis à des essais sont jugés non conformes. Toutefois, le niveau de non-conformité constaté par les autorités est généralement supérieur au niveau global de cas de non-conformités présents sur le marché, car la surveillance du marché cible les marques et les commerces ayant présenté des non-conformités multiples avérées, ou sur lesquels portent des soupçons en ce sens. D'une manière générale, les cas de non-conformité sur le marché peuvent être estimés à 20 %, soit une perte d'environ 10 % par rapport aux économies d'énergie envisagées (16 Mtep d'énergie primaire par an).

4. POUVOIRS DELEGUES

La directive sur l'écoconception et la directive sur l'étiquetage énergétique sont toutes deux des directives cadres qui fixent des règles et des principes généraux et qui confèrent à la Commission le pouvoir d'adopter des actes plus détaillés en coordination avec les États membres. Ces deux directives fixent des conditions à l'exercice de ce pouvoir par la Commission. Conformément à la directive sur l'étiquetage énergétique, ces actes prennent la forme d'actes délégués¹⁰, qui sont examinés par les États membres au sein d'un groupe d'experts, alors qu'en ce qui concerne l'écoconception, il s'agit de mesures d'exécution adoptées selon la procédure de «comitologie» par un vote des États membres à la majorité au sein d'un comité de réglementation. Un acte délégué concernant l'étiquetage énergétique d'un produit particulier est généralement adopté en parallèle à une mesure d'exécution en matière d'écoconception qui fixe des exigences minimales d'efficacité énergétique pour le même groupe de produits, afin de garantir l'effet cohérent des deux mesures.

Le groupe d'experts sur l'étiquetage énergétique a été créé par la Commission en décembre 2012¹¹ et remplace le comité de réglementation pour l'étiquetage énergétique des produits consommateurs d'énergie, institué par la première directive sur l'étiquetage énergétique (92/75/CEE). Le groupe d'experts a examiné toutes les mesures adoptées jusqu'à présent en matière d'étiquetage énergétique au titre de la directive 2010/30/UE, garantissant ainsi que les États membres sont consultés comme il se doit. À ce jour, 12 actes délégués¹² relatifs à l'étiquetage énergétique ont été adoptés. L'adoption de tels actes par la Commission n'a à ce jour donné lieu à aucune objection de la part du Parlement européen et du Conseil dans le délai de quatre mois prévu à cet effet. Les actes délégués ont ensuite été publiés au Journal officiel de l'Union européenne et sont entrés en vigueur peu après.

La Commission est d'avis que la délégation de pouvoirs en matière d'étiquetage énergétique contribue efficacement à la mise en place des règles détaillées nécessaires à l'étiquetage énergétique des produits et des appareils. En outre, elle estime qu'elle a correctement exercé ses pouvoirs délégués en vertu de la directive sur l'étiquetage énergétique.

¹⁰ Article 290 du TFUE.

¹¹ Code du groupe d'experts: E02854

¹² https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/list_of_energ_labelling_measures_3.pdf. Il est à noter qu'une mesure supplémentaire en matière d'étiquetage énergétique a été adoptée en vue de modifier les règlements existants en ce qui concerne l'étiquetage énergétique sur l'internet.

5. CONCLUSIONS

Sur la base des résultats de l'évaluation, la Commission considère qu'il est approprié de réviser la directive sur l'étiquetage énergétique. Une proposition législative en vue de la révision de la directive sur l'étiquetage énergétique est jointe à ce rapport, qui tient compte notamment de la diminution de l'efficacité de l'étiquette (points 5 et 12 de la section 2) et de la mise en œuvre insuffisante (points 5 et 7 de la section 2, section 3).

En ce qui concerne la directive sur l'écoconception, la résolution des problèmes relevés au cours de l'évaluation ne requiert aucune modification de la législation. En particulier, les incidences environnementales autres que la consommation d'énergie pendant la phase d'utilisation (par exemple, la recyclabilité, la durabilité, la réparabilité) peuvent être prises en compte de manière plus systématique dans le cadre de mesures d'écoconception sans qu'il soit nécessaire de modifier le cadre législatif.

Afin d'améliorer la compréhension de l'étiquette énergétique (section 2, point 5), la Commission a l'intention de procéder à des essais auprès des consommateurs dans le cadre de l'élaboration d'étiquetages énergétiques correspondant à des produits spécifiques, notamment pour veiller à ce que les pictogrammes et l'étiquette dans son ensemble soient compréhensibles.

Afin d'améliorer la mise en œuvre (section 2, point 7), la Commission entend également continuer de renforcer la coopération entre les autorités nationales de surveillance du marché dans le cadre des groupes de coopération administrative sur l'écoconception et sur l'étiquetage énergétique ainsi que dans le cadre de projets communs spécifiques, tels que le projet «EEpliant» financé par l'UE¹³.

Pour relever le défi de la longueur du processus d'élaboration de la réglementation visé à la section 2 (point 10), la Commission a l'intention de notifier les projets de règlements délégués aux membres de l'Organisation mondiale du commerce en vertu de l'accord sur les obstacles techniques au commerce à un stade plus précoce du processus, en parallèle avec la mise à contribution du forum consultatif¹⁴.

En ce qui concerne les produits électroniques, les problèmes liés à l'évolution rapide du marché (section 2, point 10) et l'absence d'une relation claire entre le prix d'achat et l'efficacité énergétique méritent un examen approfondi particulier. La Commission prévoit de procéder à cet examen dans le cadre de la prochaine évaluation en 2016 du programme Energy Star de l'UE, en traitant également les équipements électroniques non couverts par le programme.

Enfin, la Commission continuera à renforcer les activités de communication autour des mesures d'écoconception et d'étiquetage énergétique concernant des produits spécifiques, afin d'améliorer le niveau de connaissance du public et son acceptation de cette politique.

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

¹⁴ À l'heure actuelle, l'OMC est informé après la consultation interservices au sein de la Commission. Les invitations au comité de réglementation et au groupe d'experts sur l'étiquetage énergétique ne peuvent pas être envoyées avant la fin de la période de 60 jours de notification à l'OMC. Le processus est donc effectivement suspendu durant trois à quatre mois en raison de la notification à l'OMC.