ES 2020

01

Informe Especial

# Medidas de la UE en el diseño ecológico y el etiquetado energético: una contribución importante al aumento de la eficiencia energética frenada por retrasos significativos y el incumplimiento de las normas

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

# Índice


| | Apartados |
|---|---|
| **Resumen** | I-XII |
| **Introducción** | 01-19 |
| Por qué es importante la eficiencia energética | 01-06 |
| La función del diseño ecológico y del etiquetado energético | 07-15 |
| El papel de la vigilancia del mercado | 16-19 |
| **Alcance y enfoque de la fiscalización** | 20-23 |
| **Observaciones** | 24-73 |
| Gestión del proceso reglamentario | 24-54 |
| La Comisión dio prioridad a los grupos de productos con más posibilidades de ahorrar energía | 24-27 |
| Los importantes retrasos en el proceso reglamentario redujeron la eficacia de la política | 28-37 |
| La Comisión toma medidas para mejorar el etiquetado energético | 38-42 |
| La Comisión prestó más atención a la eficiencia de recursos pero no desarrolló una caja de herramientas de economía circular | 43-45 |
| En el balance del impacto del diseño ecológico se sobrevalora el impacto de la política aunque se han observado mejoras recientes | 46-54 |
| Vigilancia del mercado | 55-73 |
| El incumplimiento de la legislación sobre etiquetado energético y diseño ecológico por parte de fabricantes y minoristas reduce los beneficios de la política | 55-59 |
| La UE ha proporcionado instrumentos para apoyar a las autoridades de vigilancia del mercado cuyo impacto ha sido limitado en el diseño ecológico y el etiquetado energético | 60-70 |
| Los proyectos financiados por la UE sobre vigilancia del mercado son útiles pero aportan una solución temporal a una necesidad recurrente | 71-73 |

**Conclusiones y recomendaciones** **74-80**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Equipo auditor**

**Cronología**

# Resumen

**I** Ante el reto crucial de prevenir y de mitigar el cambio climático, los líderes de la UE se han comprometido a ahorrar un 20 % en el consumo energético de la UE para 2020, y un 32,5 % para 2030 (a diferencia de los niveles planificados que se establecieron en 2007). El aumento de la eficiencia energética de los productos es uno de los instrumentos clave para conseguir estas metas. Los productos concebidos para ser más eficientes pueden ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aportar considerables ahorros financieros a empresas y hogares.

**II** La legislación relativa al diseño ecológico se basa en la disposición de requisitos mínimos en materia de eficiencia energética y medio ambiente para productos destinados a los hogares y a la industria. El etiquetado energético de la UE informa al consumidor del consumo energético y del rendimiento medioambiental de los productos, y le ayuda a tomar decisiones con conocimiento de causa.

**III** En esta auditoría, el Tribunal evaluó si, en el ámbito del diseño ecológico y del etiquetado energético, las medidas de la UE contribuyeron de manera eficaz a alcanzar sus objetivos en materia de eficiencia energética y medio ambiente. El Tribunal examinó si la Comisión gestionó bien el proceso reglamentario y si supervisó y comunicó adecuadamente los resultados obtenidos. También analizó si la Comisión había supervisado y apoyado eficazmente las actividades de vigilancia del mercado y si los proyectos financiados por la UE habían dado lugar a una mejora sostenible de dicha vigilancia.

**IV** El Tribunal concluyó que las medidas de la UE contribuyeron efectivamente a alcanzar los objetivos de la política de diseño ecológico y de etiquetado energético, aunque su eficacia se redujo por los considerables retrasos en el proceso reglamentario y el incumplimiento de las normas por fabricantes y minoristas.

**V** La política abarca la mayoría de los productos que poseen el mayor potencial de ahorro de energía. La Comisión empleó metodologías sólidas y transparentes para decidir los productos que debían regularse, de manera que la política tuviera la máxima repercusión.

**VI** Sin embargo, el Tribunal constató que el proceso de establecer las normas específicas de los productos es largo, y que la Comisión podía haber evitado algunos retrasos. Asimismo, la Comisión decidió adoptar agrupar las medidas en forma de paquetes, lo que provoco un retraso adicional a la reglamentación de los grupos de productos que ya estaban listos para regularse. Esto redujo el impacto de la política, ya que los requisitos relativos al diseño de productos no siempre reflejan los avances tecnológicos. Por otro lado, las etiquetas energéticas ya no ayudan al consumidor a diferenciar en todo momento los distintos productos.

**VII** La Comisión integró conceptos de la economía circular, tales como la reparabilidad y la reciclabilidad de la política relativa al diseño ecológico y al etiquetado energético, de manera *ad hoc*. Sin embargo, el Tribunal observó que, como refleja la normativa recientemente aprobada, la Comisión había prestado más atención a estos aspectos.

**VIII** Todos los años, la Comisión informa de los resultados relativos a la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético y facilita información útil a los responsables políticos y a las partes interesadas. El Tribunal constató que la metodología actual aplicada al balance del impacto no es exhaustiva, pues no tiene en cuenta los efectos del incumplimiento de la reglamentación, ni los plazos de ejecución ni la diferencia entre el consumo energético teórico y el real.

**IX** La vigilancia eficaz del mercado debería desempeñar la función crítica de garantizar que los productos vendidos en la UE cumplan los requisitos del diseño ecológico y que los consumidores se beneficien del etiquetado energético. Le corresponde a cada Estado miembro comprobar que los productos vendidos se ajustan a la legislación. Sin embargo, como se aprecia en los datos disponibles, el incumplimiento de los fabricantes y de los minoristas sigue siendo un problema importante.

**X** La Comisión facilita la cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado. El sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado que gestiona la Comisión debería facilitar la cooperación permitiendo que las autoridades compartan los resultados de las inspecciones. El Tribunal constató que algunas limitaciones funcionales en la base de datos redujeron su eficacia. La Comisión establece una base de datos de productos para facilitar la vigilancia del mercado entre otros fines, pero acumula un retraso.

**XI** Aunque los proyectos financiados por la UE centrados en mejorar la vigilancia del mercado han sido fructuosos, solo han aportado una solución temporal a una necesidad recurrente.

**XII** En el informe del Tribunal se formulan recomendaciones dirigidas a la Comisión para que mejore el impacto de la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético. Las recomendaciones del Tribunal comprenden las mejoras del proceso reglamentario para establecer normas específicas de los productos que sean más actuales y tengan una mayor repercusión, a las mejoras en la forma de medir y notificar el impacto de la política, y a las medidas para facilitar el intercambio de información entre las autoridades de vigilancia del mercado y mejorar el cumplimiento de la política.

# Introducción

## Por qué es importante la eficiencia energética

**01** En 2007, ante el crucial reto de prevenir y mitigar el cambio climático, los dirigentes de la UE establecieron tres objetivos que deben alcanzarse para 2020[1]:

— Reducir un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a los niveles de 1990).

— Aumentar un 20 % la eficiencia energética (con respecto a los niveles previstos que se fijaron en 2007).

— Aumentar un 20 % el volumen total de consumo energético procedente de fuentes renovables.

**02** La mejora de la eficiencia energética reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudará a combatir el cambio climático, proporcionará ahorros financieros sustanciales para empresas y hogares, aumentará la calidad del aire y contribuirá a que la UE reduzca su dependencia de los combustibles fósiles.

**03** Como se expone en la última evaluación de la Comisión sobre los avances realizados por los Estados miembros hacia las metas de eficiencia energética[2], es poco probable que se logre el objetivo de la UE para 2020. El consumo energético aumentó entre 2014 y 2017 y La evaluación de la Comisión sugiere que el crecimiento de la economía, las condiciones meteorológicas, y la lentitud de algunos Estados miembros para aplicar las medidas de eficiencia energética eran los factores clave. El informe concluye que «es necesario intensificar los esfuerzos no solo para alcanzar los objetivos de 2020, sino también para establecer la base adecuada para la próxima década, en la que se requerirá un nivel de ambición aún mayor».

[1] Sitio web de la Comisión sobre los objetivos de 2020. Véase también el Informe Especial n.º 18/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo «Emisiones de gases de efecto invernadero de la UE: se notifican bien, pero es necesario tener una idea más clara para sus futuras reducciones».

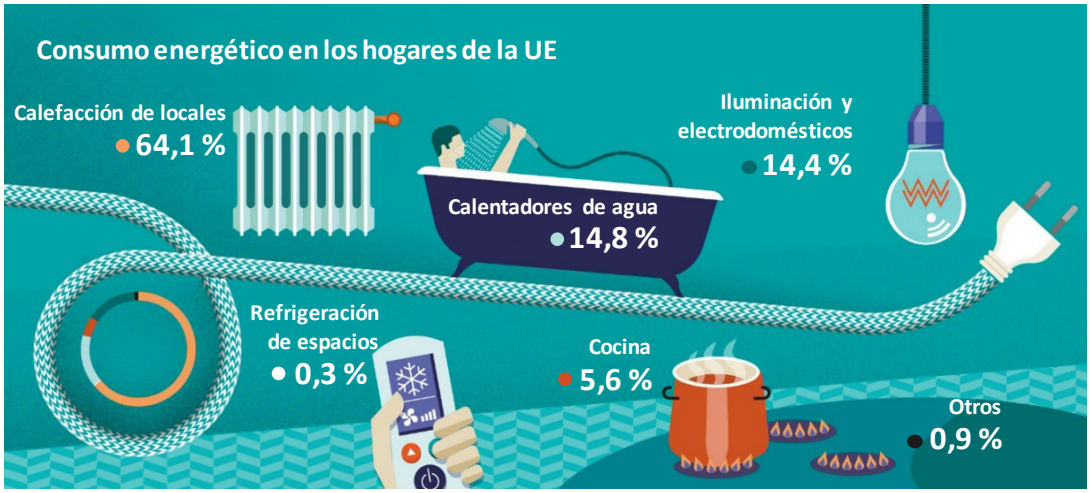
[2] Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva, COM(2019) 224 final, 2019.

**04** En diciembre de 2018[3], en la versión modificada de la Directiva sobre eficiencia energética se fijó el objetivo de aumentar un 32,5 % la eficiencia energética para 2030 con respecto a las previsiones establecidas en 2007. Para lograr este ambicioso objetivo, es importante adoptar medidas decisivas que reduzcan el consumo energético.

**05** Las mejoras en la eficiencia energética pueden abarcar una amplia variedad de sectores y ámbitos, como la concepción y la renovación de edificios para conservar la energía, la mejora de los medios de transporte, la producción industrial, así como el diseño y la utilización de mejores productos. La Comisión estima[4] que la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético contribuirá aproximadamente a la mitad del objetivo para 2020 en materia de eficiencia energética.

**06** Según los datos de Eurostat de 2017[5], el consumo energético de los hogares representa aproximadamente una cuarta parte (27,2 %) del consumo energético final en Europa. La mayor parte de la energía consumida por los hogares (82,5 %) se obtiene de fuentes de energía no renovables. En su mayor parte, el etiquetado energético comprende los hogares. Como se aprecia en la ***ilustración 1*** más abajo, el principal ámbito de consumo energético en el hogar son la calefacción y el agua caliente, seguidos de la iluminación, los electrodomésticos y la cocina.

## Ilustración 1 – Consumo energético en los hogares de la UE




*Fuente:* Eurostat, 2017.

[3] Directiva (UE) 2018/2002.

[4] Comunicación de la Comisión, Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019, COM(2016) 773.

[5] Datos de Eurostat, 2017.

## La función del diseño ecológico y del etiquetado energético

**07** **Diseño ecológico** significa integrar los aspectos medioambientales en el diseño del producto, a fin de mejorar el rendimiento medioambiental de un producto a lo largo de su ciclo de vida. La legislación relativa al diseño ecológico establece requisitos en materia de eficiencia energética y otros requisitos aplicables al diseño de los productos, y mejora así los resultados medioambientales. Los productos que no cumplan estos requisitos no pueden ser vendidos en la UE, y así se suprimen del mercado los productos con peor comportamiento medioambiental.

**08** Las **etiquetas energéticas de la UE** indican la clasificación de un electrodoméstico en una escala de la A a la G según su consumo de energía. En ellas se estima la energía anual consumida por cada producto y se clasifican productos similares según su clase de eficiencia energética, lo que permite al consumidor tomar decisiones con conocimiento de causa.

**09** El diseño ecológico y el etiquetado energético son complementarios y comparten los siguientes objetivos políticos:

— Aumentar la eficiencia energética de los productos y reforzar la protección medioambiental.

— Fomentar la libre circulación de los productos relacionados con la energía en la UE.

— Proporcionar a los consumidores información que les permita elegir productos más eficientes.

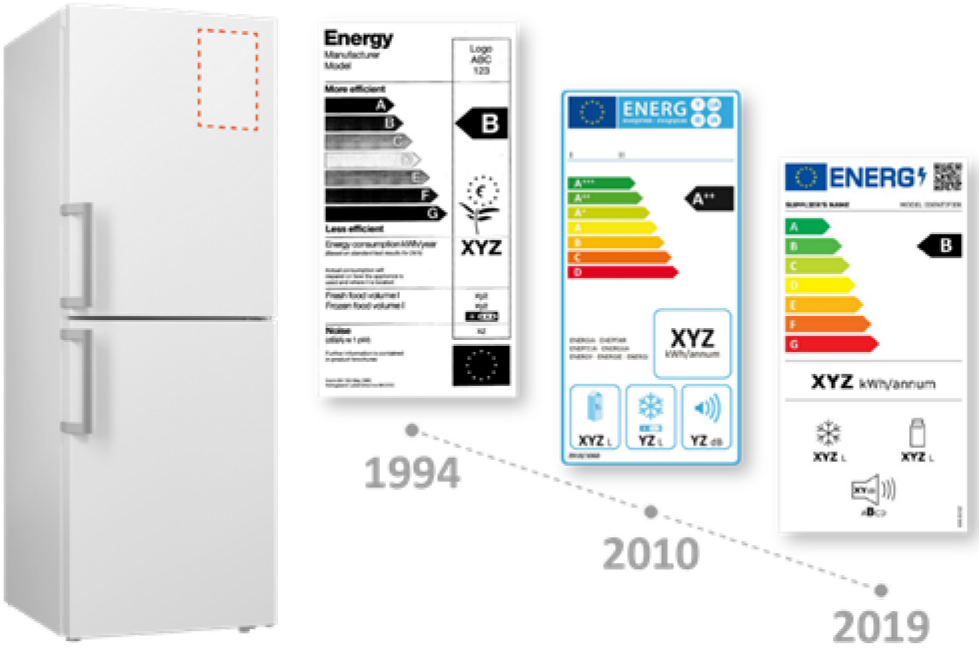
**10** Al inicio de la década de 1990, la Comisión desarrolló los requisitos relativos al rendimiento energético para calefactores y frigoríficos, y posteriormente para la iluminación fluorescente en 1999. La primera Directiva sobre diseño ecológico, aprobada en 2005[6], se refería a todos los productos que consumen energía. La Directiva vigente[7] amplió aún más su ámbito de aplicación a otros productos relacionados con la energía, entre los que cabe citar los productos que tienen un efecto indirecto en el consumo de la energía.

[6] Directiva 2005/32/CE.

[7] Directiva 2009/125/CE.

**11** El Consejo de las Comunidades Europeas aprobó en 1992 la primera Directiva de la UE en materia de etiquetado energético[8], que comprende los principales electrodomésticos. Las primeras etiquetas a escala de la Unión fueron introducidas en 1994 para los frigoríficos, y puntuaban la clase de eficiencia energética de cada modelo sobre una escala de la A a la G. Desde entonces, ha descendido más de un 60 %[9] el consumo energético de estos aparatos. En 2010, la Comisión introdujo las clases energéticas «A+», «A++» y «A+++», que suprimió con la nueva etiqueta aprobada en 2019 (véase el apartado ***41***). La ***ilustración 2*** muestra la evolución de la etiqueta energética de la UE para los frigoríficos.

## Ilustración 2 - Evolución de la etiqueta energética de la UE para los frigoríficos




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

[8] Directiva 92/75/CEE.

[9] «Preparatory review study», 2016.

**12** La política de la UE sobre diseño ecológico y etiquetado energético ha sido considerada un éxito por el Consejo Mundial de la Energía[10]. Los consumidores conocen el etiquetado energético, y el 85 % de europeos lo reconoce y utiliza al hacer sus compras[11]. La política tiene el apoyo amplio de fabricantes, consumidores y organizaciones medioambientales[12]. En concreto:

— un mejor diseño de los productos puede tener como efecto unos precios de venta más elevados, y por tanto, una mayor rentabilidad y un aumento de la cuota de mercado para los fabricantes innovadores, puesto que los productos ineficientes son retirados del mercado de la UE. La Comisión estima que este hecho dará lugar a la creación de aproximadamente un millón de puestos de trabajo de aquí a 2030[13];

— las empresas se benefician de menores costes operativos cuando utilizan productos más eficientes;

— los consumidores de productos más eficientes se benefician de unas facturas energéticas más reducidas, lo que compensa el mayor gasto inicial.

**13** Los requisitos del diseño ecológico y del etiquetado energético se centran principalmente en la eficiencia energética, aunque pueden también abarcar otras características. Por ejemplo, la legislación establece límites al consumo de agua en lavadoras, requisitos de durabilidad en productos de iluminación y aspiradoras, y proporciona información sobre el desmontaje y el reciclaje de aspiradoras, circuladores y equipos de formación de imágenes. Las etiquetas de muchos productos incluyen un pictograma con información sobre las características de los productos, el rendimiento y el impacto medioambiental, como el consumo del agua o el ruido emitido (véase la ***ilustración 3***).

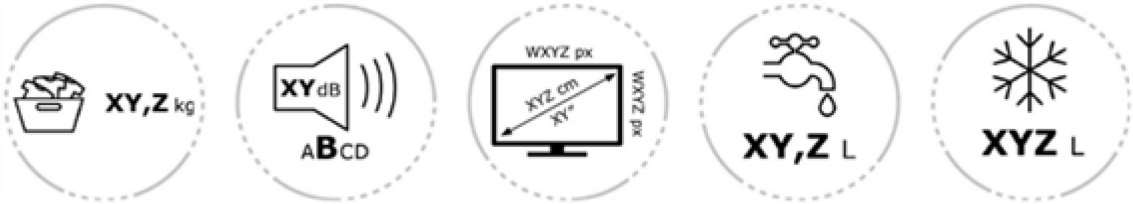
[10] «Energy Efficiency Policies around the World:Review and Evaluation», Consejo Mundial de la Energía, 2008, p. 48.

[11] «Study on the impact of the energy label – and potential changes to it – on consumer understanding and on purchase decisions», LE London Economics e IPSOS, octubre de 2014.

[12] Carta conjunta de la industria sobre diseño ecológico, mayo de 2018; Carta abierta de 55 ONG al presidente Juncker, septiembre 2018.

[13] «EIA overview report 2018», enero de 2019.

## Ilustración 3 - Pictogramas sobre el etiquetado energético que proporciona información relativa a las características, el rendimiento y el impacto medioambiental.




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**14** La normativa sobre diseño ecológico y etiquetado energético se aplica a 14 grupos de productos, mientras que otros 11 solo están sujetos a requisitos de diseño ecológico (véase la ***ilustración 4***). Existen también medidas horizontales que abarcan el consumo de energía en los modos desactivado y de espera de los equipos eléctricos y electrónicos.

## Ilustración 4 – Productos sujetos a diseño ecológico y etiquetado energético

| 14 grupos de productos sujetos a requisitos de diseño ecológico y de etiquetado | 11 grupos de productos sujetos únicamente a requisitos de diseño ecológico |
|---|---|
| •lavavajillas<br>•lavadoras<br>•secadoras<br>•frigoríficos<br>•aparatos comerciales y profesionales de refrigeración<br>•lámparas<br>•pantallas electrónicas<br>•electrodomésticos de cocina<br>•calentadores<br>•calentadores de agua<br>•aparatos de calefacción local<br>•calderas de combustible sólido<br>•acondicionadores de aire<br>•unidades de ventilación de uso residencial | •descodificadores simples<br>•fuentes externas de alimentación<br>•motores eléctricos<br>•circuladores<br>•ventiladores industriales<br>•bombas de agua<br>•transformadores<br>•equipos de soldadura<br>•productos de calentamiento de aire<br>•ordenadores y servidores<br>•productos de almacenamiento de datos en línea |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**15** Tras la adopción del plan de acción de la UE para la economía circular de 2015[14], la Comisión anunció en 2016 su intención de contribuir más a la economía circular haciendo que los productos sean más duraderos o más fáciles de reparar, reutilizar o reciclar. En una economía circular, el valor de los productos y de los materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible, se reduce al mínimo la utilización de recursos y residuos, y se mantienen los recursos en la economía cuando un producto finaliza su ciclo de vida para utilizarse repetidas veces y así generar más valor.

## El papel de la vigilancia del mercado

**16** La legislación en materia de diseño ecológico y etiquetado energético beneficia al consumidor y al medio ambiente si los productos vendidos en la UE cumplen los requisitos de diseño ecológico y etiquetado energético y si el vendedor muestra adecuadamente unas etiquetas energéticas precisas para informar al consumidor.

**17** Los proveedores de productos vendidos en la UE deben aportar una declaración de conformidad y colocar el marcado «CE»[15] en el producto. El marcado no demuestra que un tercero o las autoridades hayan realizado una comprobación independiente del producto, sino que el fabricante considera que su producto cumple toda la normativa aplicable y es apto para la venta legal. Corresponde a los fabricantes garantizar la exactitud de la etiqueta energética suministrada al vendedor.

[14] COM (2015) 614/2.

[15] Históricamente, CE son las siglas de «Conformité Européenne».

## Ilustración 5 – Marcado de CE en una televisión

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**18** La vigilancia del mercado de la UE comprende 33 sectores, como el diseño ecológico y el etiquetado energético. Cada Estado miembro es responsable de la vigilancia del mercado en su territorio y debe designar una autoridad de vigilancia del mercado y otorgarle facultades y recursos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones. Para garantizar la conformidad de los productos vendidos en su país, las autoridades de vigilancia del mercado deben efectuar controles oportunos a una escala adecuada.

**19** La Comisión apoya y fomenta la cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado organizando eventos, facilitando orientaciones y formación, y gestionando dos bases de datos. El presupuesto de la UE facilita financiación (15 millones de euros entre 2009 y 2018) a proyectos destinados a mejorar las actividades de vigilancia del mercado en la UE para los sectores de diseño ecológico y etiquetado energético.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

**20** En el presente informe se evalúa si, en el ámbito del diseño ecológico y del etiquetado energético, las acciones de la UE contribuyen de manera eficaz a alcanzar sus objetivos en materia de eficiencia energética y los objetivos medioambientales de la Unión. El Tribunal decidió analizar este ámbito político puesto que desempeña un papel crucial en el logro de los objetivos de eficiencia energética fijados por la Unión y, con la aprobación de un nuevo paquete legislativo en 2019, este ámbito atrae cada vez más el interés del público y de las partes interesadas. El Tribunal examinó si la Comisión gestionó bien el proceso reglamentario y si supervisó y comunicó adecuadamente los resultados obtenidos. También analizó si la Comisión había supervisado y apoyado eficazmente las actividades de las autoridades de vigilancia del mercado, centrándose en el funcionamiento de las dos bases de datos a escala de la Unión, y si los proyectos financiados por la UE habían dado lugar a una mejora sostenible de dicha vigilancia del mercado.

**21** A fin de evaluar si la Comisión había propuesto la aplicación de las medidas conforme a sus objetivos políticos, el Tribunal seleccionó tres grupos de productos como estudio de casos prácticos:

— Calderas mixtas de calefacción central y aparatos de calefacción.

— Refrigeración doméstica (frigoríficos y congeladores).

— Pantallas electrónicas (televisores y monitores).

El Tribunal seleccionó estos productos basándose en su consumo de energía primaria y los ahorros estimados de las medidas aprobadas en materia de diseño ecológico y etiquetado energético, con el objetivo de abordar los productos de calefacción y los electrodomésticos típicos.

**22** El Tribunal visitó la Dirección General de Energía (DG Energía), la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes) y la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME). Para evaluar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos financiados por la UE y mejorar así la vigilancia del mercado, el Tribunal realizó un examen documental de nueve proyectos y analizó sus resultados. También visitó a las autoridades de vigilancia del mercado encargadas del diseño ecológico y del etiquetado energético en Francia, Luxemburgo, Polonia y Suecia, países que participaron en algunos de estos proyectos. El Tribunal seleccionó estos Estados miembros puesto que representan una combinación de mercados de diferente tamaño, teniendo en cuenta un reparto geográfico equilibrado. A fin de consultar a las partes interesadas representantes de los consumidores, del medio ambiente y de la industria, el Tribunal también se entrevistó con la Organización Europea de Uniones de Consumidores (BEUC), la Asociación Europea para la Coordinación de la Representación de los Consumidores en la Normalización (ANEC), la Oficina Europea de Medio Ambiente (OEMA) y Home Appliance Europe.

**23** Los resultados de la auditoría podrían tenerse en cuenta para la preparación del plan de trabajo trienal sobre diseño ecológico correspondiente al período posterior a 2020 e influir en la forma en que la Comisión gestiona el proceso legislativo y presta su apoyo a las actividades de vigilancia del mercado realizadas por los Estados miembros.

# Observaciones

## Gestión del proceso reglamentario

### La Comisión dio prioridad a los grupos de productos con más posibilidades de ahorrar energía

**24** La Directiva sobre diseño ecológico y el Reglamento sobre etiquetado energético establecieron un marco general por el que se definen los objetivos políticos, así como las funciones y responsabilidades de la Comisión, de las autoridades de vigilancia del mercado, de los fabricantes, de los comerciantes, etc. Conforme a este marco, la Comisión puede adoptar medidas de aplicación por las que se establecen los requisitos de diseño ecológico y etiquetado energético para grupos específicos de productos. Con arreglo a la Directiva sobre diseño ecológico, la Comisión debería seleccionar los grupos de productos sobre la base de tres criterios: volumen de ventas, impacto actual en el medio ambiente y posibilidades de mejora[16].

**25** El Tribunal examinó si la Comisión dio prioridad a los grupos de productos con mayores posibilidades de ahorro energético para su plan de trabajo correspondiente al período 2016-2019. La Comisión realizó una preselección de más de 100 grupos de productos y analizó 16 de ellos. Posteriormente, clasificó los productos en función de sus posibilidades de ahorro energético. En esta clasificación también se facilitaba una evaluación cualitativa de otros factores medioambientales, como el consumo de agua, la introducción de materias primas críticas, la durabilidad y la reciclabilidad.

**26** En 2016, la Comisión anunció que investigaría la posibilidad de establecer requisitos por separado a productos de las tecnologías de información y las comunicaciones (TIC) (como teléfonos inteligentes y equipos de gestión de redes domésticas). Esto se debe a que este sector se caracteriza por una rápida evolución y por la dificultad de estimar las posibilidades de ahorro de energía. La Comisión prevé iniciar este trabajo para el final de 2019.

[16] Artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2009/125/CE.

**27** El Tribunal constató que las medidas vigentes de ejecución (que afectan a más de 30 grupos de productos) cubrían la mayoría de productos con mayores posibilidades de ahorro de energía. Entre estos productos, cabe citar aquellos que representan el mayor consumo de energía doméstica y más de la mitad del consumo energético en los sectores de la industria y de los servicios[17].

## Los importantes retrasos en el proceso reglamentario redujeron la eficacia de la política

**28** Cuando la Comisión adopta medidas de ejecución, la puntualidad del proceso reglamentario es una clave del éxito de la política. Conforme avanza la tecnología y los productos son más eficientes, los requisitos sobre diseño ecológico y etiquetado energético pueden quedar desfasados y la política puede perder su efecto.

**29** En los últimos años, en muchos grupos de productos, los avances tecnológicos han hecho quedar obsoletos los requisitos mínimos en materia de eficiencia energética y han dado lugar a que todos los modelos de productos (o una mayoría de ellos) se encuentren entre las tres clases energéticas más altas. Por un lado, esto demuestra que los productos disponibles en el mercado son más eficientes que antes desde el punto de vista energético, y que la política ha tenido un impacto positivo. Por otro lado, cuando todos los productos disponibles se sitúan entre las clases energéticas más altas, el consumidor tiene mayor dificultad en diferenciar entre los productos de mayor o de menor rendimiento y el productor tiene menos incentivos para innovar. El Tribunal examinó el proceso reglamentario de los tres grupos de productos seleccionados: pantallas electrónicas, frigoríficos y calefactores.

[17] «Ecodesign Impact Accounting – Overview report 2018», VHK, enero 2019, p. 8.

**30** En 2015, tras una cobertura mediática adversa de la política, motivada por los ataques a una supuesta sobrerregulación de la UE y un asunto judicial bien publicitado sobre las aspiradoras[18], la Comisión decidió congelar temporalmente el proceso reglamentario para revisar la idoneidad de la política en general. Este hecho provocó un retraso de casi dos años en el trabajo relativo a nuevos grupos de productos considerados como una prioridad (es decir, los sistemas de control y automatización de edificios, hervidores eléctricos, secamanos, ascensores, inversores y placas solares, contenedores refrigerados y aparatos de limpieza de alta presión), así como el análisis de las medidas existentes. Sin embargo, este no fue el único motivo de los retrasos, como se explica en los siguientes apartados.

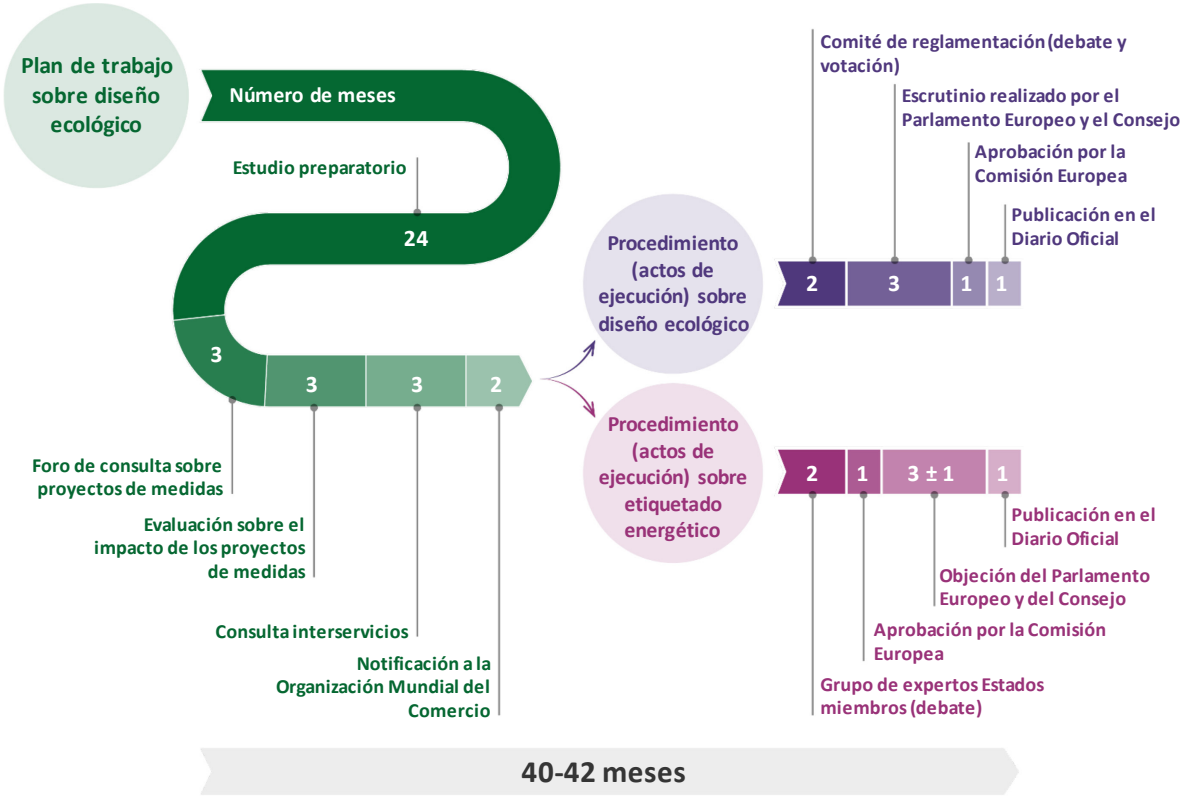
**31** Con respecto a la eficiencia energética, el desarrollo de medidas es un proceso largo y complejo (véase la ***ilustración 6***) que requiere consultar a las partes interesadas de forma exhaustiva[19]. La Comisión ha estimado que el proceso reglamentario normal de un grupo de productos lleva aproximadamente tres años y medio[20]. Este proceso se inicia cuando comienza el estudio preparatorio y finaliza en el momento en que se publica en el Diario Oficial el acto de ejecución o el acto delegado.

[18] Asunto T-544/13 Dyson Ltd contra Comisión Europea, sentencia firme de 8 de noviembre de 2018. Un fabricante de aspiradoras sin bolsa solicitó la anulación del Reglamento Delegado (UE) n.º 665/2013, basándose en que inducía a error a los consumidores en cuanto a la eficiencia energética de las aspiradoras, ya que las normas sobre los ensayos mencionados en dicho Reglamento no eran adecuadas. El Tribunal de Justicia anuló el Reglamento.

[19] Véase el Informe Especial n.º 14/2019: ««Díganos lo que piensa”: las consultas públicas de la Comisión atraen a los ciudadanos, pero las actividades de divulgación son insuficientes.»

[20] «Explicación de las nuevas etiquetas de eficiencia energética», Comisión Europea, 2019.

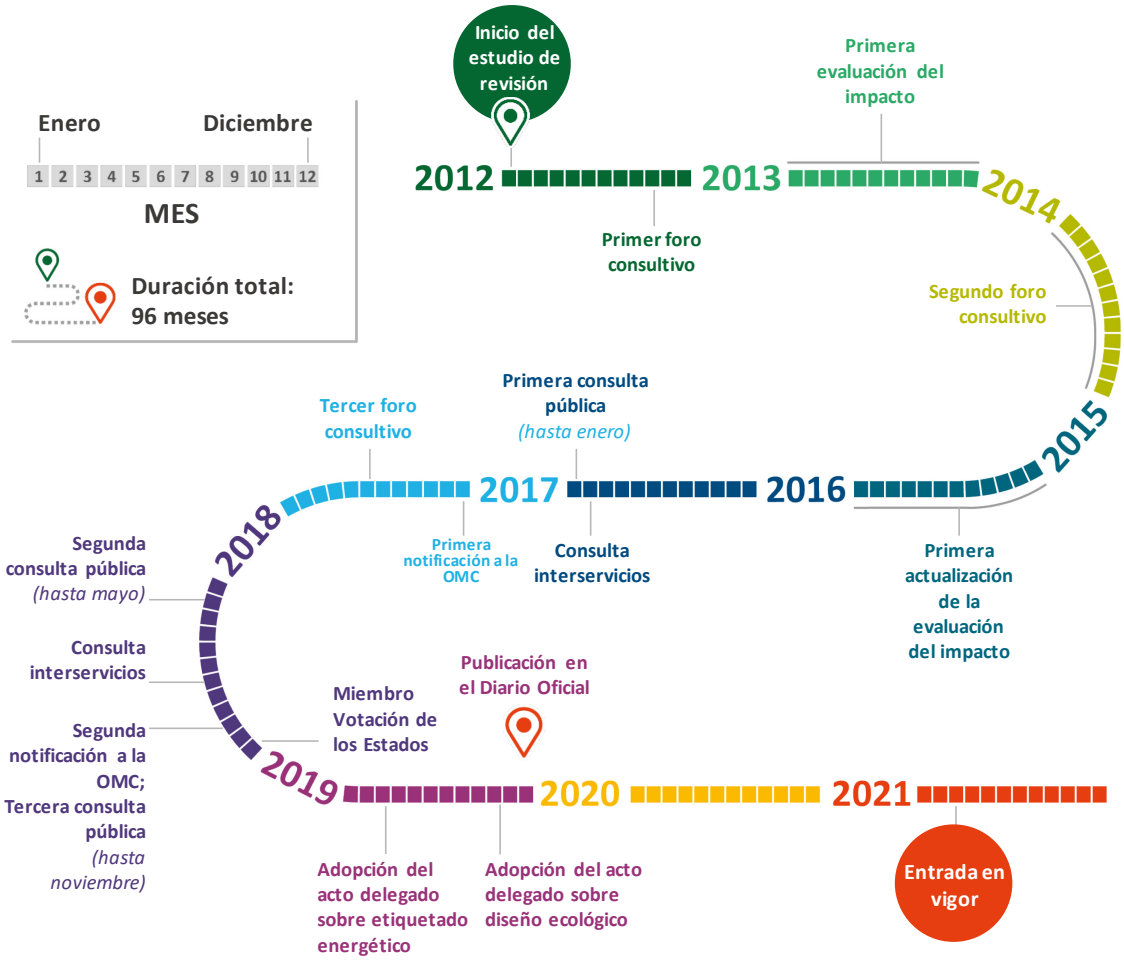
## Ilustración 6 – Proceso reglamentario teórico para adoptar medidas de ejecución en el marco del diseño ecológico y el etiquetado energético




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión Europea.

**32** El Tribunal constató que en los tres grupos de productos analizados, la duración del proceso fue ampliamente superior a los tres años y medio. La ***ilustración 7*** expone un ejemplo del proceso reglamentario real para el análisis de los requisitos sobre pantallas electrónicas.

## Ilustración 7 – Proceso reglamentario real para la adopción de medidas de ejecución en materia de diseño ecológico y etiquetado energético en pantallas electrónicas




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**33** El Tribunal constató que la duración real del proceso reglamentario era el doble de la duración teórica en los grupos de productos analizados: ocho años en pantallas electrónicas, siete años en calefactores y seis años en frigoríficos. La Comisión volvió a seguir algunos pasos clave. Por ejemplo:

— En el caso de las pantallas electrónicas, celebró tres foros de consulta y tres consultas públicas; la Comisión notificó dos veces a la Organización Mundial del Comercio (OMC) las medidas propuestas en materia de diseño ecológico, y actualizó en dos ocasiones el estudio sobre la evaluación de impacto.

— En el caso de los frigoríficos, celebró dos foros de consulta y tres consultas públicas.

— En el caso de los calefactores, celebró tres foros de consulta y dos consultas interservicios.

**34** A diferencia de los estudios preparatorios, los estudios de revisión tienen por objeto actualizar los reglamentos sobre grupos de productos. No siguen un procedimiento o un planteamiento normalizados, como una estructura o unos criterios comunes, lo que supone que la profundidad del análisis realizado varía en todos los grupos de productos. En los estudios de revisión iniciales para pantallas electrónicas y frigoríficos no se indicaba que la Comisión necesitaba desarrollar una propuesta legislativa. Por tanto, encargó estudios adicionales para estos grupos de productos, lo que alargó cuatro años más el proceso reglamentario.

**35** En 2016, la Comisión decidió adoptar diversas medidas de ejecución como un solo paquete[21], es decir, que aprobaría de una sola vez varios Reglamentos sobre distintos grupos de productos. Según la Comisión, este planteamiento ayuda a comunicar el impacto general de diversos grupos de productos y demostrar mejor que la política obtiene resultados significativos. Sin embargo, el Tribunal constató que la aprobación de los Reglamentos sobre grupos de productos que estaban preparados antes que otros se retrasaba y se dejaba a la espera de que el paquete completo estuviera listo para ser aprobado, lo que dio lugar a retrasos adicionales en un proceso de por sí dilatado.

[21] Sitio web de la Comisión sobre diseño ecológico.

**36** Diversas partes interesadas y varios expertos en políticas señalaron que los retrasos suponían una oportunidad perdida de aprovechar el considerable potencial de ahorro energético y reducir el impacto medioambiental[22]. Asimismo, cuando la Comisión aprueba un Reglamento después de un largo retraso, existe el riesgo de que los requisitos se queden obsoletos. Por ejemplo:

— En calefactores: la medida sobre el diseño ecológico de 2013 exigía un nivel mínimo de eficiencia energética del 86 % para el tipo más común de aparato en 2015. Este era el nivel de eficiencia medio declarado de todos los aparatos de calefacción vendidos en la UE en 2013.

— En televisores: los requisitos de diseño ecológico adoptados en 2009 se basaban en datos obsoletos y lograron una escasa mejora de la eficiencia energética. En la evaluación de la Directiva sobre diseño ecológico[23] se muestra que la mayoría de productos ya cumplían en 2010 los requisitos de 2012.

**37** En su último examen de la reglamentación relativo a las pantallas electrónicas y a los frigoríficos, el Tribunal constató que la Comisión tomó en cuenta este asunto y actualizó los datos de mercado en varias ocasiones durante el proceso reglamentario. Sin embargo, en ambos grupos de productos, el tiempo transcurrido entre el momento en el que la Comisión analizó el último conjunto de datos y la fecha de entrada en vigor de los nuevos requisitos eran de tres y cinco años, respectivamente.

[22] «Save the Ecodesign energy-labelling package».Carta conjunta a la Comisión Europea; Carta conjunta de la industria sobre el diseño ecológico; «The Ecodesign Directive (2009/125/EC) European Implementation Assessment», Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, noviembre de 2017.

[23] COM(2015) 345 final.

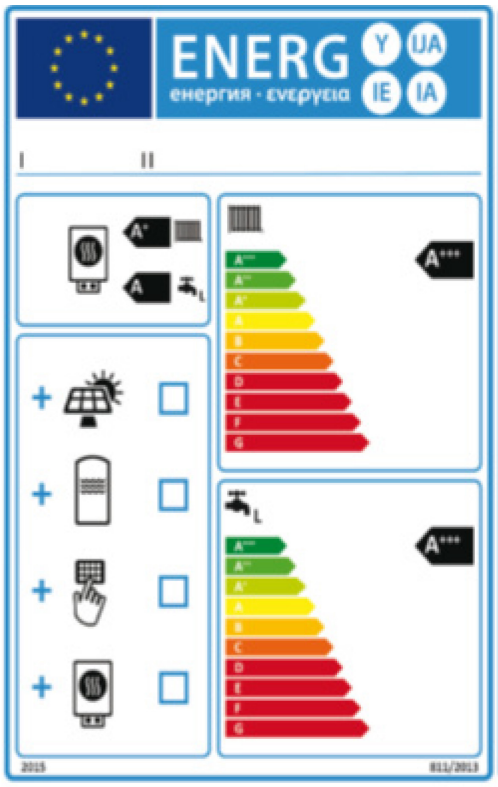
## La Comisión toma medidas para mejorar el etiquetado energético

**38** Todos los productos sujetos a la reglamentación pertinente de la UE deben llevar etiquetas energéticas. Puesto que su cometido es permitir al consumidor tomar decisiones con mayor conocimiento de causa, es importante que las etiquetas sean inteligibles.

**39** Por ejemplo, como se demuestra en el caso de los calefactores, el etiquetado energético tiene que ser más claro. La Comisión no realizó un estudio sobre la comprensión del consumidor antes de aprobar en 2013 este etiquetado. La ***ilustración 8*** muestra el diseño actual de la etiqueta energética de un sistema de calefacción que puede resultar confuso para los consumidores. En un estudio del año 2016 sobre etiquetado energético[24] se constató que menos de una tercera parte de los encuestados podían entender toda la información presentada en la etiqueta.

[24] Dünnhoff, E.: «Comprehensibility of the Energy Label for space heaters and water heaters and of the new Efficiency Label for old space heaters in Germany. Results of two focus groups and a representative consumer survey», Maguncia, 14 de diciembre de 2016.

## Ilustración 8 – Ejemplo de etiqueta que a menudo el consumidor malinterpreta o encuentra poco clara (sistemas de calefacción)




*Fuente:* Reglamento (UE) n.º 811/2013.

**40** En su informe sobre el análisis de la anterior Directiva 2010/30/UE sobre etiquetado energético[25], sustituida por el nuevo Reglamento sobre etiquetado energético, la Comisión reconoció que algunos elementos de las etiquetas de varios grupos de productos eran difíciles de entender. Para resolver esta insuficiencia, la Comisión decidió realizar pruebas con consumidores durante la elaboración de etiquetas energéticas específicas para productos, con el fin de comprobar la inteligibilidad de los pictogramas y de toda la etiqueta. En lo que respecta a grupos de productos tales como los calefactores (como se aprecia en la ***ilustración 8*** más arriba), los posibles cambios no serán visibles a los consumidores hasta que se apruebe y entre en vigor una medida de ejecución, un proceso que puede llevar muchos años.

[25] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Revisión de la Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada, COM(2015) 345 final.

**41** Sin embargo, con respecto al nuevo paquete de medidas adoptadas en marzo de 2019, la Comisión llevó a cabo diversos estudios sobre la comprensión por los consumidores del etiquetado de todos los grupos de productos. La Comisión presentó las conclusiones a los expertos de los Estados miembros, que propusieron aplicar una serie de medidas simplificadoras a las etiquetas antes de que se adoptaran.

**42** La Comisión concluyó que las clases A+, A++ y A+++ eran menos eficaces que la escala de la A a la G para calificar la eficiencia energética, y decidió suprimirlas gradualmente. Estas clases energéticas se interrumpirán en los próximos años cuando se adopten las nuevas etiquetas en los grupos de productos. Así ocurre actualmente con las medidas de etiquetado energético pendientes de aplicarse a partir de 2021.

## La Comisión prestó más atención a la eficiencia de recursos pero no desarrolló una caja de herramientas de economía circular

**43** En 2016, la Comisión anunció en su plan de trabajo que desarrollaría una caja de herramientas de economía circular para ofrecer directrices sobre la integración de la eficiencia de recursos y materiales en las medidas de ejecución. Esto exige desarrollar un método normalizado de evaluación del impacto sobre la eficiencia de los recursos entre varios grupos de productos y llevar a cabo una serie de análisis exhaustivos y sistemáticos sobre las posibilidades de la economía circular durante los estudios preparatorios.

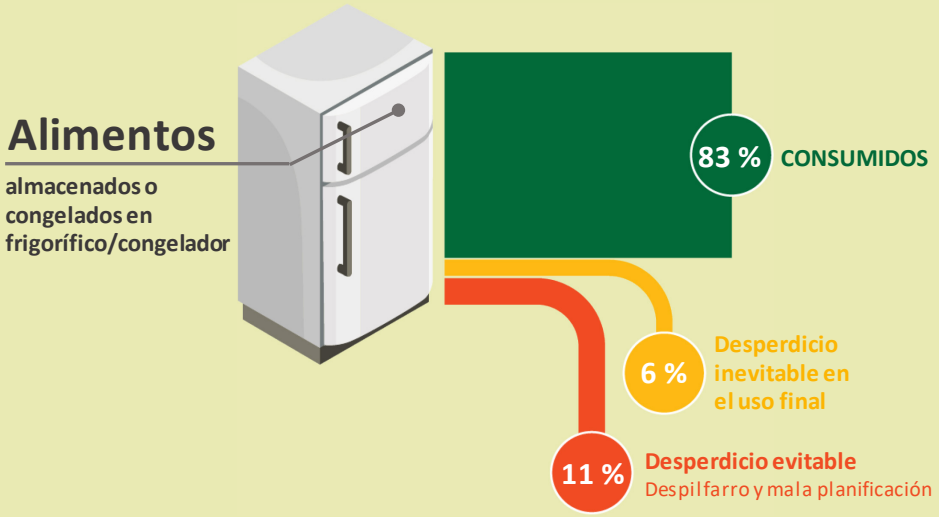
**44** La Comisión ha adoptado las primeras medidas orientadas al desarrollo de una caja de herramientas y ha comenzado a desarrollar normas horizontales relativas a la eficiencia de los materiales y a revisar la metodología para el diseño ecológico de productos relacionados con la energía. El Tribunal constató que el contenido, la profundidad y el alcance de los estudios preparatorios y de análisis existentes en los que se exploran los conceptos de la economía circular variaban según el grupo de productos. Esto se debe a que dichos estudios no seguían una metodología normalizada, y la Comisión tuvo que externalizar otros estudios adicionales para reunir la información necesaria acerca de las cuestiones de la economía circular, lo que contribuyó a los retrasos descritos en el apartado ***33***.

**45** En sus recientes propuestas, la Comisión se ha centrado más en la eficiencia de recursos. En la auditoría se constató que los estudios realizados para llevar a cabo el análisis de la legislación sobre pantallas electrónicas y frigoríficos atendían varios aspectos medioambientales distintos de la energía, como la gestión de residuos, la presencia de materiales críticos y raros, la reciclabilidad, la reparabilidad y la durabilidad. Basándose en las conclusiones de los estudios y en una consulta, la Comisión ha introducido en sus propuestas reglamentarias una serie de requisitos relativos a estos aspectos (véase un ejemplo en el ***recuadro 1***).

## Recuadro 1

### Lograr un equilibrio entre eficiencia energética y reducción del despilfarro alimentario

El despilfarro alimentario es un problema mundial que en los últimos años ha ocupado el centro de atención por sus efectos económicos y medioambientales. Aproximadamente el 11 % de los alimentos y de la bebida almacenados en los frigoríficos se despilfarra debido a su deterioro y a una mala planificación.




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de un estudio de VHK sobre el almacenamiento óptimo de los alimentos (2017).

Según un estudio sobre la refrigeración en los hogares, un mejor diseño podría ayudar a prevenir el despilfarro alimentario[26], ya que cada tipo de alimento se conserva mejor a una temperatura distinta, y los frigoríficos con múltiples módulos (como una bodega y una vitrina refrigerada) pueden ayudar a conservar los alimentos durante más tiempo. En el estudio se expuso que estos tipos de frigoríficos consumen al menos un 20 % más de electricidad que el frigorífico medio actual, pero se constató que incluso una reducción de dos puntos porcentuales en despilfarro alimentario podría compensar el mayor consumo de energía.

Basándose en estas constataciones, la Comisión propuso que estos frigoríficos se beneficiaran de una calificación de eficiencia energética «corregida», mejor de la que en realidad le correspondería, con el fin de fomentarlos. Las organizaciones de consumidores europeas[27] criticaron esta decisión argumentando que dependía demasiado del supuesto de que los consumidores ordenarían y almacenarían adecuadamente sus alimentos. También criticaron el hecho de que no tendrían información exacta sobre los gastos operativos complementarios antes de realizar una compra, puesto que el factor corrector no es visible al consumidor.

## En el balance del impacto del diseño ecológico se sobrevalora el impacto de la política aunque se han observado mejoras recientes

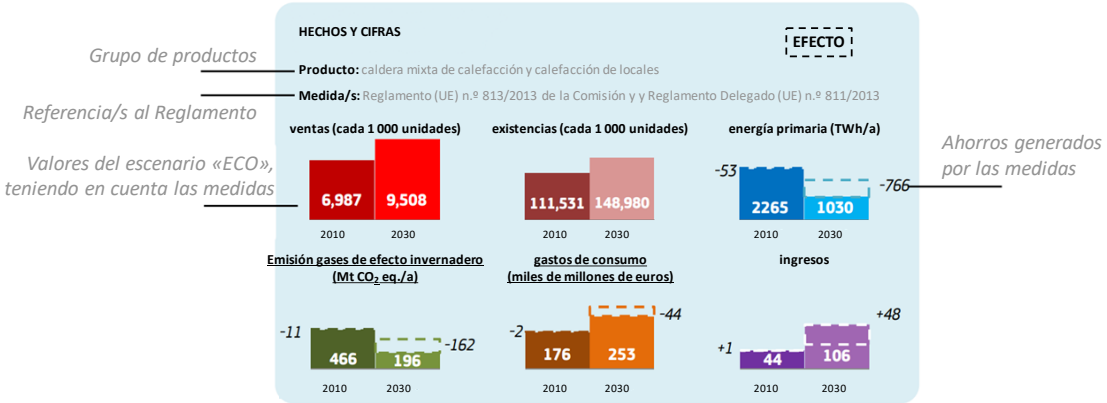
**46** Aunque no es un requisito jurídico, la Comisión comunica periódicamente al público los resultados de su política de diseño ecológico y de etiquetado energético. Desde 2013, la Comisión publica un informe anual sobre el balance del impacto del diseño ecológico, en el que estima los resultados acumulados de la política de diseño ecológico y etiquetado energético para 2020 y 2030. El balance del impacto del diseño ecológico desarrolla proyecciones futuras basándose en una comparación de dos escenarios: un escenario de «situación sin cambios» y un escenario «ECO». El escenario de «situación sin cambios» representa el desarrollo del mercado sin medidas de diseño ecológico ni de etiquetado energético. El escenario «ECO» es el que se realiza teniendo en cuenta el efecto de la política desde su inicio con respecto a cada grupo de productos.

[26] «Preparatory/review study for household refrigeration», VHK, 2016; investigación adicional, VHK, 2017.

[27] «Proposition on the Commission's proposals to revise the Ecodesign & Energy Labelling measures on domestic refrigeration» ECOS, EEB, Coolproducts, Rreuse, Topten y Ifixit Europe, 2018.

**47** La ***ilustración 9*** muestra la forma en la que el informe sobre el balance del impacto del diseño ecológico presenta los resultados con respecto a un grupo de productos.

## Ilustración 9 - Balance del impacto del diseño ecológico de un grupo de productos (calefactores)




*Fuente:* Informe de síntesis del balance del impacto del diseño ecológico de 2018 de VHK para la Comisión Europea.

**48** En el informe del balance del impacto del diseño ecológico de 2018 se estima que el impacto de la mejora de los productos y del etiquetado energético desde la década de los 90 tendrán un beneficio significativo en 2020. Se estima que la política aportará:

— ahorro de energía de 150 toneladas de equivalente de petróleo (9 % del total de la UE);

— reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de 306 toneladas de equivalente de CO2 (7 % del total de la UE);

— ahorro neto de 63 000 millones de euros para el consumidor;

— ingresos extraordinarios de 66 000 millones de euros para la industria, los vendedores e instaladores.

Según el balance del impacto del diseño ecológico, se prevé que estos resultados aumenten más de un 60 % en 2030.

**49** El informe del balance del impacto del diseño ecológico presentado anteriormente debería seguir tres normas de base: deberían ser realistas y adecuadas a su finalidad, y basarse en medidas existentes. El Tribunal constató que era probable que algunos supuestos empleados sobrestimaran la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético. En concreto:

— El balance del impacto del diseño ecológico estima el futuro impacto de la política en lugar de evaluar lo que ya se ha logrado. Por tanto, también tiene en cuenta la legislación que pueda entrar en vigor en un futuro próximo. Estos reglamentos se tienen en cuenta en función de la fecha propuesta de entrada en vigor. Si los requisitos realmente adoptados son menos estrictos o se producen retrasos, las cifras del balance del impacto del diseño ecológico están, por tanto, sobrevaloradas.

— El balance del impacto del diseño ecológico supone que el reglamento se ajustará plenamente y no habrá deficiencias en la vigilancia de los mercados. Sin embargo, la Comisión y otras partes interesadas[28] estiman que el incumplimiento supone una pérdida del 10 % de los ahorros energéticos. En la auditoría del Tribunal también se hallaron deficiencias en la vigilancia de los mercados (véanse los apartados ***55*** a ***73***).

— El balance del impacto del diseño ecológico se basa en la información técnica del producto proporcionada por los fabricantes, que se basa en la correspondiente normativa armonizada en lugar de los datos reales de consumo. Como se explica en el ***recuadro 2***, estas normas no siempre son representativas del consumo real de energía en condiciones reales.

[28] Comisión Europea; «Closing the «reality gap' – ensuring a fair energy label for consumers», CLASP, ECOS, EEB y Topten, 2017, página 9; «Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Dir.», Defra, 2009.

## Recuadro 2

### Deficiencias de la normativa armonizada de la UE

En un informe independiente[29] se exploraron las deficiencias de las normas armonizadas europeas aplicadas para realizar pruebas en tres grupos de productos: lavadoras, televisores y frigoríficos. Concluyó que las condiciones de las pruebas prescritas por las normas diferían del uso en la vida real, por lo que se infravaloró el consumo real. Por ejemplo:

- los lavavajillas se prueban con el programa ecológico más eficiente, pero este programa se usa con poca frecuencia (18 % del tiempo);
- los televisores se prueban con un vídeo de 2007 que no refleja el visionado típico en el hogar;
- los frigoríficos y congeladores se prueban sin abrir las puertas y sin alimentos en su interior.

Basándose en una muestra reducida de productos, el estudio estimó que los lavavajillas podían consumir entre un 6 % y un 73 % más de energía cuando se programaban de forma distinta, las pruebas en televisores con una secuencia de vídeo diferente consumían entre un 6 % y un 47 % más de energía, los frigoríficos consumían hasta un 47 % más de energía si se abría la puerta cada doce horas.

El informe también demostró que los fabricantes podían aprovechar las lagunas de las normas o emplear técnicas de elusión[30] (como son los dispositivos de manipulación que sirven para detectar la realización de una prueba) para obtener una calificación mejor o declarar falsamente su conformidad con los requisitos del diseño ecológico.

**50** Para calcular la eficiencia energética de los electrodomésticos, la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético se basa en normas desarrolladas por organizaciones de normalización para presentar una definición acordada de los conceptos técnicos y los métodos de medición. Una vez que la norma ha sido emitida por la organización europea de normalización y cuyo título y referencia hayan sido publicados por la Comisión en el Diario Oficial de la Unión Europea, esta se convierte en «norma armonizada europea» y pasa a formar parte del Derecho de la UE.

[29] «STEP project – Closing the «reality gap' – ensuring a fair energy label for consumers», CLASP, ECOS, EEB y Topten, junio de 2017.

[30] Veáse «Definition of Circumvention», ANTICSS, 2018.

**51** Si no se dispone de una norma armonizada, pueden utilizarse las normas antiguas o internacionales, o bien otros métodos pertinentes para medir el consumo de energía, aunque ello puede dar lugar a resultados diferentes y se dificulta la aplicación y la ejecución de la legislación. Por este motivo es importante contar con normas armonizadas, que sean fiables, precisas, reproducibles y representativas del uso en la vida real.

**52** Por último, el balance del impacto del diseño ecológico es un estudio prospectivo que busca evaluar el impacto futuro de una política en lugar de los resultados reales logrados a una fecha determinada. Esto hace que el proceso del balance sea sensible a ciertas variaciones en parámetros tales como las tasas futuras de inflación o los precios de la energía. En 2019, la Comisión revisó sus supuestos para los precios futuros de la energía con respecto a los balances de impacto, lo que llevó a un fuerte descenso en el ahorro neto estimado de los consumidores de la UE en 2020: el ahorro anual previsto para cada hogar descendió de 473 euros hasta 286 euros.

**53** En un estudio independiente[31] se indicaba que el balance del impacto del diseño ecológico se basa en diversos escenarios y trataba de reconciliar el ahorro energético valorado con el balance del impacto y el observado en Alemania para algunos grupos de productos. Según el estudio, los ahorros realmente observados eran significativos, aunque sustancialmente inferiores a las proyecciones del balance del impacto: de 2 a 15 veces (o de 1,7 a 11,6 veces) en función de la base de cálculo y del grupo de productos. Aunque el alcance y la metodología del estudio no permitan una comparación directa con las cifras comunicadas por el balance del impacto del diseño ecológico, este estudio muestra que existe un riesgo de sobrestimación de los ahorros.

**54** Como el balance del impacto del diseño ecológico es la única fuente de información sobre la contribución de la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético a la consecución del objetivo de eficiencia energética de 2020, la sobrevaloración de los resultados implica el riesgo de ofrecer orientación imprecisa a los responsables políticos. En el último informe de evaluación sobre los avances realizados, en 2018 y hacia la consecución de las metas de eficiencia energética de 2020, la Comisión dejó de comunicar el impacto de la política, y no está claro que lo haga en los próximos informes.

[31] Öko-Institut e.V. e Ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (2017).«Living up to expectations? Monitoring the effects of Ecodesign and energy labelling in Germany», ECEEE, 2017.

## Vigilancia del mercado

### El incumplimiento de la legislación sobre etiquetado energético y diseño ecológico por parte de fabricantes y minoristas reduce los beneficios de la política

**55** La vigilancia del mercado es una competencia exclusiva de los Estados miembros y debería ajustarse al Reglamento relativo a la vigilancia del mercado[32]. Las autoridades de vigilancia del mercado tienen que garantizar que los productos vendidos en su país se ajusten a la legislación. Aunque algunas ONG dedicadas a la protección del consumidor han realizado diversas inspecciones en establecimientos comerciales y pruebas sobre productos, no tienen la autoridad para hacer cumplir el Reglamento, para lo cual sí están facultadas las autoridades de vigilancia del mercado.

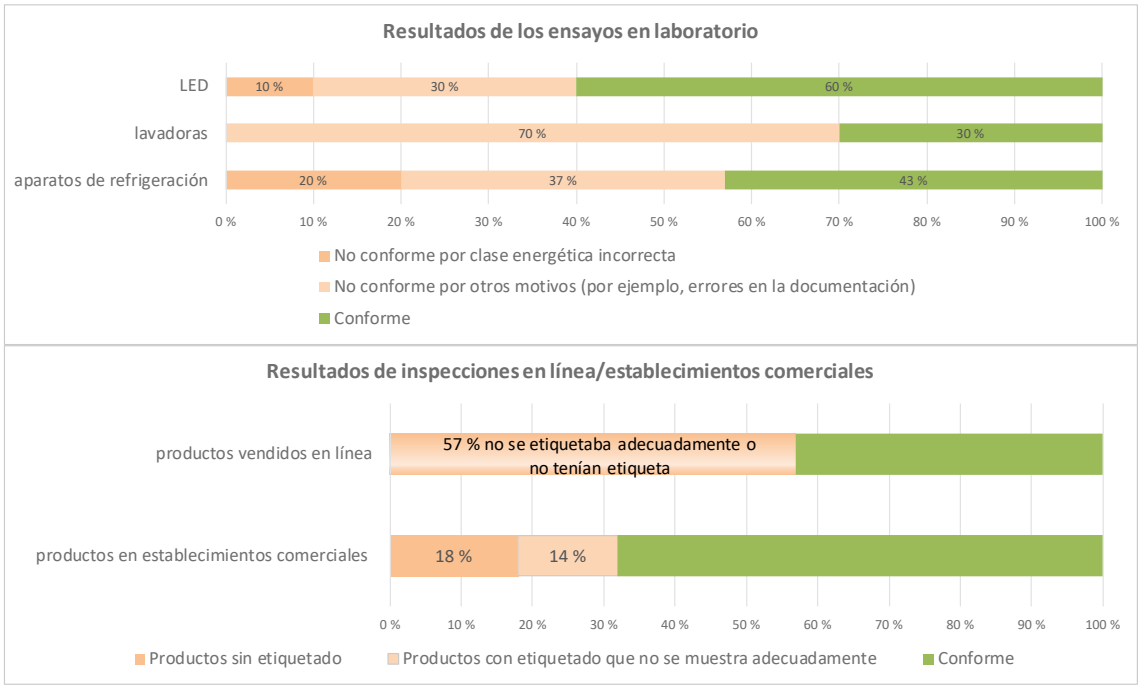
**56** Cuando los establecimientos comerciales no muestran adecuadamente el etiquetado energético, el consumidor tiene mayor dificultad para tomar una decisión con conocimiento de causa. Un etiquetado incorrecto puede inducir al consumidor a comprar productos que gastan más energía o cuyo rendimiento sea inferior al declarado. Los representantes de la industria han apelado a un cumplimiento más eficaz del Reglamento[33] con el fin de obtener los beneficios de la política.

**57** Desde 2009, los proyectos de vigilancia del mercado que reciben ayuda de la UE han financiado inspecciones en establecimientos comerciales y ensayos de laboratorio para comprobar si los productos se ajustan a los requisitos en materia de diseño ecológico y de etiquetado energético y que su clase energética sea correcta. Los proyectos demostraron que el incumplimiento de la legislación es un problema significativo. La naturaleza y el nivel de incumplimiento varía según el tipo de producto verificado y el método empleado de inspección (las conclusiones de los proyectos figuran en la ***ilustración 10***). Puesto que estos proyectos abordaban con frecuencia diferentes modelos de productos que tuvieran más probabilidad de incumplir la legislación, el porcentaje del incumplimiento presentado anteriormente no puede extrapolarse a todos los grupos de productos o el mercado de la UE en general.

[32] Reglamento (CE) n.º 765/2008.

[33] Carta conjunta de la industria sobre diseño ecológico de 2018.

## Ilustración 10 – Conclusiones de los proyectos financiados por la UE




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes finales de los correspondientes proyectos financiados por la UE.

**58** A partir de los resultados de los proyectos de la UE y los datos complementarios de los Estados miembros, la Comisión estimó[34] en 2019 que, en líneas generales, entre un 10 % y un 25 % aproximadamente de los productos vendidos en el mercado no eran conformes, lo que produjo un descenso del 10 % en el ahorro de la energía. La Comisión no pudo desglosar estas cifras. Esto equivaldría al consumo anual de electricidad en Suecia y Hungría juntas. Las pérdidas estimadas en el ahorro de energía debido al incumplimiento son de 174,8 TWh/año para 2020, que corresponde aproximadamente al consumo final de electricidad de Suecia y de Hungría juntas, que es de 170 TWh/año, según los datos de Eurostat desde 2017. En otro estudio elaborado por el Ministerio británico de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales en 2011 se estimaba que el impacto[35] del incumplimiento por parte de fabricantes y minoristas equivalía al 6,2 % de los ahorros energéticos, si bien advertía que era una estimación muy prudente.

[34] «Explicación de las nuevas etiquetas de eficiencia energética», Comisión Europea, 2019.

[35] «Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Dir.», Defra, 2009.

**59** La ejecución eficaz del Reglamento podría ayudar a reducir dichas pérdidas. En un estudio elaborado por un grupo de autoridades de vigilancia del mercado[36] se estimaba que, a partir de los datos recogidos de 2011 a 2013, cada euro invertido en la vigilancia del mercado produjo un ahorro de 13 euros por la mejora de la eficiencia energética y concluyó que el rendimiento de la inversión era suficientemente elevado para confirmar que la vigilancia del mercado podía ser rentable. Por ejemplo, si la vigilancia del mercado fuera ejercida de manera óptima por todos los países nórdicos (Islandia, Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca) a un coste adicional de 2,1 millones de euros, daría lugar a un ahorro anual de energía de 168 GWh, que supondría un ahorro de 28 millones de euros al año para los consumidores en los 13 grupos de productos evaluados. En otro estudio[37] se estimaba que el beneficio neto de un sistema más sólido de vigilancia del mercado ascendería aproximadamente a 164 millones de libras esterlinas en una sola década en el Reino Unido. Otros estudios adicionales han demostrado que la vigilancia del mercado y las pruebas pueden realizarse de manera sistemática, eficaz y rentable[38].

## La UE ha proporcionado instrumentos para apoyar a las autoridades de vigilancia del mercado cuyo impacto ha sido limitado en el diseño ecológico y el etiquetado energético

**60** A fin de mejorar el grado de cumplimiento de la legislación relativa al diseño ecológico y el etiquetado energético, las autoridades de vigilancia del mercado deberían ejercer una vigilancia eficaz del mercado. El Reglamento sobre vigilancia del mercado no especifica el grado requerido de dicha vigilancia, sino que únicamente indica que las autoridades de vigilancia del mercado deberían realizar las comprobaciones «apropiadas» en una escala «adecuada». Los Estados miembros deberían establecer, aplicar y actualizar periódicamente sus programas de vigilancia del mercado, y comunicar dichos programas a la Comisión.

[36] Larsen, T. F.: «The Nordic Ecodesign Effect Project, Estimating benefits of Nordic market surveillance of Ecodesign and energy labelling», 2015.

[37] «Impact Assessment of the compliance & enforcement regime of the Energy-Using Products (EuP) & Energy Labelling Dir.», Defra, 2009.

[38] Véase, por ejemplo: «ATLETE I, Appliance Testing for Energy Label Evaluation Publishable result-oriented report», 2011; «ATLETE II, Appliance Testing for Washing Machines Energy Label & Ecodesign Evaluation, publishable result-oriented report», 2014.

**61** Según los informes presentados a la Comisión, el número de productos inspeccionados cada año oscila entre menos de 20 a más de 100 000 al año por Estado miembro. Estas cifras son difíciles de interpretar, ya que el significado de «inspección» es amplio. En función del Estado miembro, una inspección puede ser una comprobación o una combinación de las siguientes:

— inspección visual en línea o en un establecimiento comercial (por ejemplo, comprobar si se muestra una etiqueta o si el producto lleva el marcado «CE»);

— comprobación documental de un producto (por ejemplo, comprobar si la ficha de información del producto contiene las referencias adecuadas al Reglamento y la información técnica requerida);

— ensayo en laboratorio de un producto para comprobar su conformidad con los requisitos relativos al diseño ecológico, como su consumo energético y la precisión de su etiqueta.

**62** Los distintos tipos de inspecciones tienen finalidades diferentes. Comprobar la presencia de etiquetas en los establecimientos comerciales ayuda a garantizar que el consumidor está adecuadamente informado sobre el rendimiento del producto que desea adquirir. La política sobre etiquetado energético no puede ser eficaz si no se muestran las etiquetas. A través de las comprobaciones documentales se puede detectar el incumplimiento de los requisitos de información e identificar los productos que podrían necesitar un ensayo en laboratorio. Como se indica en el ***recuadro 3***, el Tribunal constató que el tipo y la extensión de las inspecciones y de las comprobaciones documentales variaban de manera considerable entre los Estados miembros y las autoridades visitadas por el Tribunal.

## Recuadro 3

### Inspecciones en establecimientos comerciales y controles documentales en cuatro Estados miembros

En Francia, para comprobar si las etiquetas se exponen de manera adecuada, la autoridad responsable del etiquetado energético inspecciona cientos de establecimientos comerciales en todo el país y en línea. Sin embargo, la autoridad responsable del diseño ecológico no realizaba inspecciones. En Suecia, en los últimos años, la autoridad de vigilancia del mercado ha centrado sus controles en la presencia de etiquetado energético en los productos vendidos por Internet. En cambio, las autoridades de vigilancia del mercado en Polonia no realizan comprobaciones en línea, pero inspeccionan aproximadamente 200 modelos de productos cada año. En Luxemburgo, la autoridad de vigilancia del mercado ha efectuado una campaña de inspecciones en varios comercios de todo el país y en sus tiendas en línea, pero solo de lavadoras.

**63** Según la Comisión, los ensayos en laboratorio son la única manera de verificar si un producto cumple los requisitos de eficiencia y rendimiento energéticos, y si es correcta una etiqueta energética[39]. Los ensayos pueden ser costosos, en función del producto seleccionado y el laboratorio empleado, y oscilan entre cientos y miles de euros por producto. En muchos casos, las autoridades de vigilancia del mercado compran el producto y pagan el ensayo en laboratorio. Para corroborar el presunto incumplimiento, deben realizarse pruebas en tres unidades de un producto. Esta práctica puede ser costosa en el caso de los productos caros, tales como televisores, calderas o frigoríficos. El Tribunal constató que el número de ensayos en laboratorio efectuados también variaba entre las distintas autoridades de vigilancia del mercado visitadas, como se muestra en el ***recuadro 4***.

[39] COM(2015) 345 final.

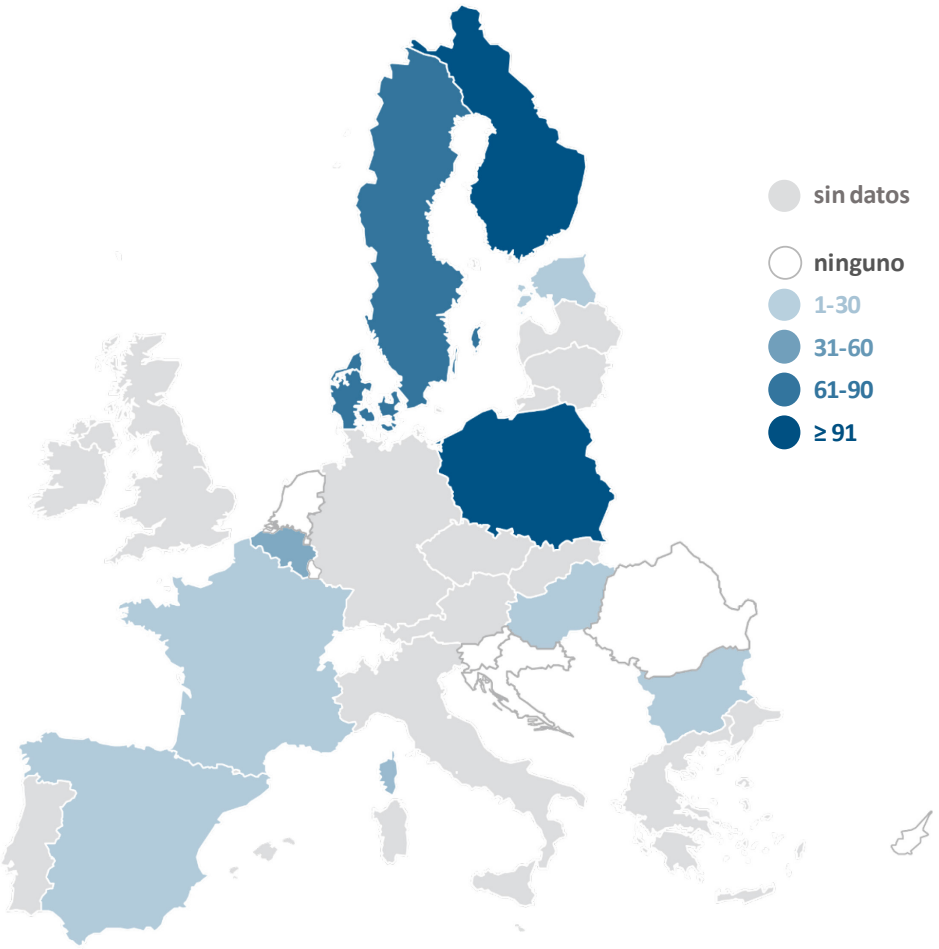
## Recuadro 4

### Ensayos de laboratorio en cuatro Estados miembros

La autoridad sueca de vigilancia del mercado trabaja con su propio laboratorio y cada año realiza ensayos en aproximadamente 70 productos de distinto tipo. En Polonia, la autoridad competente de vigilancia del mercado realiza cada año ensayos en laboratorio de aproximadamente 100 televisores, adaptadores multimedia simples, ordenadores, fuentes de alimentación externa y electrodomésticos para el hogar y la oficina (solo para consumo en modo de espera), pero no se prueba rutinariamente ningún otro tipo de producto. En Francia, la autoridad de vigilancia del mercado competente del etiquetado energético comprueba la clase energética de menos de 10 productos en un laboratorio cada año. La autoridad responsable del diseño ecológico no realiza ningún tipo de ensayo en laboratorio. En Luxemburgo, la autoridad competente comenzó a comprobar productos en 2018, y hasta junio de 2019, había realizado pruebas en 13 frigoríficos.

**64** La ***ilustración 11*** muestra un resumen de los ensayos en laboratorio realizados por las autoridades de vigilancia del mercado comunicadas a la Comisión con respecto a 2016.

**Ilustración 11 - Número de ensayos en laboratorio realizados por las autoridades de vigilancia del mercado (a partir de los últimos datos comunicados a la Comisión con respecto a 2016)**




*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo a partir de informes de vigilancia del mercado de los Estados miembros.

**65** La Comisión apoya las autoridades de vigilancia del mercado, y más concretamente:

— facilita la organización de «grupos de cooperación administrativa», esto es, una red de autoridades de vigilancia del mercado que se reúnen dos veces por año para compartir experiencia y conocimientos;

— publica orientaciones y buenas prácticas sobre la vigilancia del mercado en general y para el Reglamento específico de cada producto;

— en colaboración con las autoridades de vigilancia del mercado, publican documentos consolidados de preguntas frecuentes en el que ofrecen respuestas a problemas comunes a los que se enfrentan las autoridades de vigilancia del mercado con respecto a productos específicos;

— gestiona dos bases de datos para publicar información pertinente (véase la ***ilustración 12***);

— ofrece financiación a proyectos destinados al refuerzo de la vigilancia del mercado.

**66** Las dos bases de datos mantenidas por la Comisión tienen por objeto facilitar la cooperación[40] entre las autoridades de vigilancia del mercado y apoyar su actividad, como se describe en la ***ilustración 12***.

## Ilustración 12 - Función del sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado (ICSMS) y de la base de datos europea de productos para el etiquetado energético (EPREL)

| ICSMS | EPREL |
|---|---|
| • **La base de datos está operativa y permite a las autoridades de vigilancia del mercado:**<br>• Cargar los resultados de sus inspecciones y de sus ensayos en laboratorio.<br>• Emplear las inspecciones y las pruebas de laboratorio efectuadas por otras autoridades para aplicar medidas correctoras a productos no conformes.<br>• Evitar la duplicación de trabajo no comprobando productos cuya conformidad ya ha sido constatada por otra autoridad de vigilancia del mercado. | • **Esta base de datos está en desarrollo y tiene por objeto:**<br>• Proporcionar a las autoridades de vigilancia del mercado información técnica de los productos cargados por los fabricantes.<br>• Proporcionar al público información sobre productos y su etiquetado energético.<br>• Proporcionar a la Comisión información actualizada sobre la eficiencia energética de los productos para analizar las etiquetas de eficiencia energética. |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

[40] Artículo 24 del Reglamento (CE) n.º 765/2008 relativo a la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

**67** Tanto la Comisión como los Estados miembros han reconocido las lagunas y las incoherencias sustanciales en los datos comunicados en el ICSMS. El Tribunal identificó las siguientes deficiencias:

— **Ocho Estados miembros no introducen información sobre sus actividades en el ámbito de diseño ecológico y etiquetado energético.** A partir de 2021, las autoridades de vigilancia del mercado tendrán la obligación de comunicar sistemáticamente su actividad mediante el empleo del ICSMS.

— **Es difícil buscar el resultado de un modelo específico de producto.** Los fabricantes usan con frecuencia distintos números de identificación de productos en distintos mercados y la base de datos no indica los números de identificación equivalentes. Por tanto, puede que no sea posible aprovechar los resultados del ensayo de un modelo equivalente porque no puede ser identificado.

— **Las autoridades de vigilancia del mercado siguen prácticas distintas para comunicar los resultados de su inspección.** Por ejemplo, algunas solo introducen modelos no conformes, mientras que otras comparten todos sus resultados. Algunas autoridades clasifican sus inspecciones en una categoría de «diseño ecológico» o «etiquetado energético» en lugar hacerlo según el reglamento específico del producto, lo que complica la búsqueda de los resultados.

— **No existen campos predefinidos en los que se distinga entre incumplimiento en la documentación, por ejemplo, el consumo energético incorrecto o la clase energética incorrecta.** Por consiguiente, la información sobre productos no conformes no permite que las autoridades de vigilancia del mercado puedan detectar el tipo de incumplimiento.

— **Los informes sobre ensayos en laboratorio cargados por las autoridades de vigilancia del mercado no están normalizados y figuran en el idioma original sin una función de traducción.** Aunque declaren haber realizado un ensayo, las autoridades de vigilancia del mercado no siempre cargan los correspondientes informes.

**68** Desde 2016, la Comisión trabaja con los Estados miembros para actualizar la forma de comunicar los datos en el ICSMS con respecto al diseño ecológico y el etiquetado energético. En el momento de la redacción de este informe (otoño de 2019), esta medida no había dado lugar a ningún cambio en la concepción del sistema.

**69** Cada autoridad de vigilancia del mercado puede decidir en qué medida empleará la información disponible en el ICSMS para apoyar sus actividades. La autoridad de vigilancia del mercado encargada de la supervisión del Reglamento relativo al diseño ecológico en Francia, con la que el Tribunal se entrevistó nunca consultó la información introducida por otras autoridades de vigilancia del mercado en el ICSMS. Las demás autoridades de vigilancia del mercado visitadas manifestaron al Tribunal que utilizaban con frecuencia la base de datos para investigar o tomar medidas correctoras en casos de incumplimiento detectados por otros Estados miembros que afectaban a su propio mercado. Tampoco utilizaron la información para evitar la duplicación de controles de determinados productos. En ciertos casos, la legislación nacional puede impedir que las autoridades de vigilancia del mercado utilicen la información de terceros para tomar medidas correctoras en su mercado, como en Polonia y Francia (salvo que se realice como parte de una campaña de la UE).

**70** Conforme al Reglamento relativo al etiquetado energético, a partir del 1 de enero de 2019, los proveedores deberán introducir información en la base de datos EPREL cuando presenten una unidad de un modelo nuevo en el mercado. La Comisión debería haber permitido el acceso a la base de datos a las autoridades de vigilancia del mercado y al público[41], si bien no lo había hecho en el momento de realizarse la auditoría.

## Los proyectos financiados por la UE sobre vigilancia del mercado son útiles pero aportan una solución temporal a una necesidad recurrente

**71** En 2015, la Comisión concluyó que existe un nivel bajo de actividad de vigilancia del mercado en la mayoría de Estados miembros[42] y se necesitaba aumentar la cooperación. En los últimos diez años, ha financiado diez proyectos de vigilancia del mercado sobre diseño ecológico y etiquetado energético a través de subvenciones en el marco de los programas Energía Inteligente-Europa y Horizonte 2020, con un presupuesto total de 19,5 millones de euros y una contribución de la UE por valor de

[41] Artículo 12 del Reglamento (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el etiquetado energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE.

[42] COM(2015) 345 final.

15 millones de euros. Algunos de esos proyectos[43] fueron gestionados por las autoridades de vigilancia del mercado.

**72** El análisis del Tribunal corrobora los resultados positivos de estos proyectos, que posibilitaron la financiación de determinadas campañas de ensayos para grupos de productos que en general son más caras y las autoridades de vigilancia del mercado no habrían probado por su cuenta. Atendían a la necesidad de aumentar el número de inspecciones y de ensayos en laboratorio, a la vez que se facilitaba la cooperación de la UE. Asimismo, elaboraron directrices de buenas prácticas y módulos de formación, que ayudaron a las autoridades de vigilancia del mercado a desarrollar su conocimiento y experiencia, por ejemplo, sobre cuestiones emergentes, como la prevención de la elusión.

**73** Basándose en los datos disponibles sobre las actividades de vigilancia del mercado en la UE, no está claro que dichas actividades realizadas al margen de los proyectos de la UE hayan mejorado gracias a dichos proyectos. A pesar de que los programas de vigilancia del mercado son bastante sucintos, ninguna autoridad de vigilancia del mercado ha notificado modificaciones o mejoras en su trabajo tras haber participado en proyectos de la UE, ni un aumento en el número de ensayos en laboratorio realizados al margen de los proyectos de la UE. Dado el carácter continuado de la financiación de la UE para estas actividades, que se remonta a 2012 (como demuestra el hecho de que después de completarse un proyecto, hay otro que le sigue) existe el riesgo de que los Estados miembros dependan de la financiación de la UE para cumplir sus obligaciones de vigilancia del mercado a nivel nacional en este ámbito. De esta manera, los proyectos de la UE sobre vigilancia del mercado aportan una solución temporal a una necesidad recurrente.

[43] Proyectos European Eco-design Compliance (ECOPLIANT), Energy Efficiency Compliant Products (EEPLIANT I y II) y Anti-circumvention of Standards for Better Market Surveillance (ANTICSS).

# Conclusiones y recomendaciones

**74** El Tribunal evaluó si, en el ámbito del diseño ecológico y del etiquetado energético, las acciones de la UE contribuyen a alcanzar sus objetivos en materia de eficiencia energética y los objetivos medioambientales de la Unión. El Tribunal concluyó que las medidas de la UE contribuyeron eficazmente a alcanzar los objetivos de la política de diseño ecológico y de etiquetado energético, aunque se redujo la eficacia por los considerables retrasos y el incumplimiento de las normas por fabricantes y minoristas.

**75** El Tribunal constató que las medidas de ejecución no comprenden actualmente la mayoría de productos con mayores posibilidades de ahorro energético y representan casi el total del consumo energético doméstico y más de la mitad del consumo energético en los sectores industrial y de servicios. Por otro lado, a fin de dar prioridad a los grupos de productos que deben regularse o revisarse, la Comisión recurrió a metodologías sólidas y transparentes (véanse los apartados ***24*** a ***27***).

**76** El proceso reglamentario es largo, debido en parte a la complejidad técnica de la reglamentación y la necesidad de consultar de manera exhaustiva a las partes interesadas. Sin embargo, el Tribunal detectó algunos retrasos evitables. Los largos retrasos reducen el impacto de la política, puesto que los requisitos del diseño ecológico quedan desfasados con los avances tecnológicos y el etiquetado energético deja de ser útil para que el consumidor pueda diferenciar los productos. Debido a la decisión de la Comisión de adoptar las medidas en forma de paquetes, ha dejado de aprobar los Reglamentos específicos de cada producto una vez que están preparados (apartados ***28*** a ***37***).

**77** El Tribunal constató que la Comisión está tomando medidas para mejorar el etiquetado energético. Sin embargo, pasarán algunos años hasta que los cambios sean visibles para el consumidor (apartados ***38*** a ***42***). La Comisión ha introducido conceptos de la economía circular en sus últimas propuestas. A pesar de que su evaluación e integración se hacen todavía de forma *ad hoc*, la Comisión inició el proceso de elaboración de un planteamiento normalizado de evaluación (apartados ***43*** a ***45***).

## Recomendación n.º 1 – Mejorar el proceso reglamentario

Para mejorar el proceso reglamentario, la Comisión debería:

a) definir y aplicar un planteamiento normalizado para los estudios de revisión con el fin de evitar la necesidad de realizar otros estudios suplementarios;

b) desarrollar un marco metodológico normalizado para introducir los requisitos de economía circular que deban aplicarse durante el estudio preparatorio y de revisión, de manera que sus constataciones puedan presentarse en una fase temprana del proceso de consulta;

c) adoptar medidas de ejecución cuando estén preparadas, en lugar de hacerlo cuando se complete un paquete de medidas;

d) especialmente con respecto a productos basados en tecnologías en rápida evolución como las TIC, evaluar con mayor regularidad los datos del mercado con el fin de garantizar que los requisitos de eficiencia energética y de etiquetado que pierdan su pertinencia sean modificados con rapidez.

**Plazo: diciembre de 2021**

**78** El balance del impacto del diseño ecológico es un ejercicio transparente que proporciona a las partes interesadas y a los responsables políticos una serie de datos útiles sobre los resultados de la política sobre diseño ecológico y etiquetado energético. Sin embargo, el Tribunal constató que la metodología actual aplicada al balance del impacto sobrevalora el resultado de la política. No se tienen en cuenta las repercusiones del incumplimiento de las normas, ni de los retrasos en la aplicación. El balance del impacto se basa en la diferencia entre dos escenarios a largo plazo y se ve afectado por las brechas entre el consumo real de energía y las estimaciones (a veces poco realistas) derivadas de las normas armonizadas (apartados ***46*** a ***53***).

## Recomendación n.º 2 – Mejorar el balance del impacto

La Comisión debería:

a) mejorar los supuestos del balance del impacto, en particular, contabilizando el incumplimiento de la normativa, los retrasos en la aplicación y los desvíos entre el consumo energético basado en normas armonizadas y el consumo real;

b) valorar el alcance de la evaluación de los resultados de la política mediante el uso de la metodología basada en muestras para medir la energía utilizada realmente por el consumidor, con el fin de mejorar la precisión del modelo del balance del impacto;

c) cuantificar la contribución de la política al objetivo de eficiencia energética para 2020 en el informe de evaluación sobre los avances logrados por los Estados miembros.

**Plazo: diciembre de 2021**

**79** Según los datos disponibles, el incumplimiento de la normativa por los fabricantes y los minoristas sigue siendo un problema importante. Los ensayos realizados en laboratorio con modelos de productos fueron relativamente escasos y los Estados miembros visitados por el Tribunal no aprovechaban los resultados de otros Estados miembros para aplicar medidas de ejecución. En consecuencia, los consumidores de toda Europa no están protegidos por igual (véanse los apartados ***55*** a ***69***).

**80** El importante papel que desempeña la Comisión para facilitar la cooperación ayuda a las autoridades de vigilancia del mercado a cumplir su deber. La base de datos del ICSMS, gestionada por la Comisión, favorece la cooperación compartiendo los resultados de las inspecciones. Sin embargo, se requieren mejoras para aumentar su eficacia. La Comisión implantó tarde la base de datos EPREL, a la que no podían acceder las autoridades de vigilancia del mercado en el momento de realizarse la auditoría. Los proyectos financiados por la UE han sido fructuosos, pero no está claro que hayan producido cambios sostenibles en el ejercicio de la vigilancia del mercado (apartados ***65*** a ***73***).

## Recomendación 3 – Facilitar la cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado

Con el objeto de mejorar las actividades de vigilancia del mercado y facilitar el intercambio de información entre las autoridades de vigilancia del mercado:

La Comisión debería:

a) mejorar el ICSMS para facilitar la cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado, por ejemplo, permitiendo la identificación rápida de los números de modelos equivalentes e introducir una referencia cruzada con la base de datos EPREL.

**Plazo: diciembre de 2020**

b) previa solicitud ofrecer formación en línea a las autoridades de vigilancia del mercado para promover el uso del ICSMS como apoyo a sus actividades.

**Plazo: diciembre de 2020**

c) evaluar la adopción por las autoridades de vigilancia del mercado de las buenas prácticas identificadas en proyectos financiados por la UE, como la ejecución de inspecciones rentables a una escala adecuada.

**Plazo: Abril de 2022**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos A. Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 4 de diciembre de 2019.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne
*Presidente*

# Glosario

**Autoridades de vigilancia del mercado:** Organismos nacionales encargados de comprobar que los productos en el mercado en el Estado miembro cumplen la legislación aplicable, como los requisitos de diseño ecológico y de etiquetado energético.

**Balance del impacto del diseño ecológico:** Metodología para supervisar y notificar las medidas relativas al diseño ecológico y el etiquetado energético sobre consumo energético, puestos de trabajo, desarrollo tecnológico e ingresos sectoriales.

**Clase energética:** Una de las siete categorías (de la A a la G) que indica la eficiencia energética de un producto.

**Diseño ecológico:** Introducción de aspectos medioambientales en la concepción de un producto para garantizar un elevado grado de rendimiento medioambiental a lo largo de su vida.

**Durabilidad:** Capacidad de un equipo o material de soportar el desgaste, la presión o los daños, y de esta manera, conservar su funcionalidad sin intervenciones costosas de mantenimiento o reparación.

**Eficiencia energética:** Relación entre la producción de un sistema o electrodoméstico y la energía consumida.

**Etiqueta energética:** Información sobre el consumo y la clase energéticos, que debe estar disponible en la venta de cualquier producto sujeto a una medida sobre etiquetado energético.

**Reciclabilidad:** Posibilidad de reprocesar o reutilizar un residuo.

**Reparabilidad:** Posibilidad de restituir el buen estado de funcionamiento de un producto.

**Vigilancia del mercado:** Supervisión y comprobación por las autoridades públicas de la medida en que los productos deben cumplir la legislación aplicable, como los requisitos de diseño ecológico y de etiquetado energético.

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

# «MEDIDAS DE LA UE EN EL DISEÑO ECOLÓGICO Y EL ETIQUETADO ENERGÉTICO: UNA CONTRIBUCIÓN IMPORTANTE AL AUMENTO DE LA EFICIENCIA FRENADA POR RETRASOS SIGNIFICATIVOS Y EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS»

## RESUMEN

I. La Comisión reconoce la importante contribución a una mayor eficiencia energética a través de la acción de la UE en materia de diseño ecológico y etiquetado energético, tal como afirma el Tribunal de Cuentas Europeo. La legislación en este ámbito genera beneficios para los consumidores, la industria y el medio ambiente. Habida cuenta de los importantes efectos de esta política, la Comisión aplica un estricto proceso de reglamentación, que incluye una amplia consulta a las partes interesadas, un análisis detallado de la relación coste-beneficio y un análisis político. En los últimos años, distintos factores han aumentado la duración de este proceso, lo que puede haber impedido lograr todos los ahorros de energía previstos. Al mismo tiempo, corresponde a los Estados miembros comprobar que los productos vendidos en su territorio cumplen los requisitos aplicables. Sin embargo, todavía se encuentran demasiados productos no conformes en el mercado de la UE, lo que reduce la eficacia de la normativa. El nuevo Reglamento (UE) 2019/1020 sobre la vigilancia del mercado tiene por objeto mejorar esta situación.

X. El sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado (ICSMS) permite a las autoridades nacionales de vigilancia del mercado almacenar los resultados de las inspecciones, mientras que la base de datos de registro de productos establecida con arreglo al Reglamento marco sobre el etiquetado energético obliga a los fabricantes e importadores a cargar los datos sobre los productos que introducen en el mercado de la Unión.

XI. La Comisión considera que los proyectos financiados por la UE han dado lugar a mejoras operativas sostenibles en muchas de las autoridades nacionales de vigilancia, pero reconoce que, en algunos casos, ofrecen una solución temporal para una necesidad recurrente.

## OBSERVACIONES

34. La Comisión considera que los estudios de revisión iniciales contenían la información necesaria para elaborar propuestas legislativas. Sin embargo, para las pantallas electrónicas, otros factores (por ejemplo, relacionados con la revisión de la Directiva sobre etiquetado energético) requirieron la recogida de datos adicionales.

En el caso de los frigoríficos, sobre la base de una determinación inicial y amplia, se procedió a un examen exhaustivo, que se complementó con un estudio específico centrado en el desperdicio de alimentos, realizado en paralelo y sin ocasionar retrasos adicionales.

49. Tercer guión: Si bien la Comisión reconoce que la normativa armonizada no siempre es representativa del consumo real de energía en condiciones reales, se realizan esfuerzos continuos para actualizarla, de modo que refleje mejor el uso en la vida real. Por ejemplo, en la nueva norma para los lavavajillas se ha modificado la carga de ensayo a fin de reflejar mejor el uso del consumidor, incluyendo artículos de plástico, tazas de café, cuencos de acero inoxidable y tazones de vidrio. Mientras tanto, las condiciones y procedimientos de ensayo deben observar otros criterios igualmente importantes, como la precisión, la fiabilidad y la reproducibilidad. Debe mantenerse un equilibrio entre todos los criterios mencionados.

Respuesta conjunta a los apartados 67 y 68.

La calidad de los datos (y, por tanto, la eficacia) del ICSMS depende totalmente de las autoridades de vigilancia del mercado.

El ICSMS dispone de un sistema de búsqueda completo que permite realizar búsquedas de acuerdo con diversos parámetros. La información sobre los números de modelo equivalentes debe proceder de los operadores económicos, que están obligados a incorporarla en la base de datos de productos para el etiquetado energético (EPREL); habrá un enlace entre la EPREL y el ICSMS.

El ICSMS tiene campos sobre diversos aspectos de la conformidad, incluido uno para identificar el nivel de riesgo, que va desde «ningún riesgo» a «riesgo grave», con la posibilidad de aportar información adicional relacionada. La Comisión ha publicado una metodología de evaluación de riesgos que, entre otras cosas, explica cómo pueden evaluarse los riesgos a efectos de intereses públicos distintos de la seguridad.

Existe un debate en curso con los Estados miembros para comprender y refinar la naturaleza de los cambios necesarios en el ICSMS en lo relativo al diseño ecológico y el etiquetado energético. Sin embargo, dado el grado relativamente bajo de utilización del ICSMS para el diseño ecológico y el etiquetado energético, estas modificaciones no figuran entre las principales prioridades de desarrollo del ICSMS.

El hecho de que los informes sobre ensayos no estén normalizados se debe a las diferentes prácticas de las distintas autoridades. Dado que estos informes suelen ser ficheros y no campos de datos predefinidos, la traducción automática es más complicada.

73. Los testimonios recogidos en los informes de los proyectos afectados indican que muchas de las autoridades implicadas utilizan las mejores prácticas y recomendaciones formuladas en los proyectos. Las actividades de ensayo al margen de los proyectos de la UE dependen de los presupuestos nacionales de las autoridades de vigilancia del mercado.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Recomendación n.º 1 - Mejorar el proceso reglamentario

La Comisión acepta las recomendaciones a) y b).

La Comisión ha iniciado la revisión de la metodología de diseño ecológico de los productos relacionados con la energía (MEErP), con la intención de incluir estos aspectos en la revisión. La Comisión ha publicado una petición de normalización sobre los requisitos de eficiencia de los materiales, que constituye la base común para elaborar normas específicas para productos relativas a aspectos de la economía circular. Algunas de estas normas ya se han finalizado, mientras que otras deberían serlo pronto. El Plan de trabajo sobre diseño ecológico y etiquetado energético para 2020-2024 profundizará en las cuestiones relativas a la economía circular.

La Comisión no acepta la recomendación c). La Comisión ha optado por adoptar medidas de diseño ecológico y de etiquetado energético anunciadas en el Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019 como un conjunto, a efectos de demostrar y hacer hincapié en la contribución general de dichas medidas a los objetivos de la UE en materia de clima, energía y economía circular. En esta fase, la Comisión no puede determinar cuál sería su posición sobre las futuras medidas.

La Comisión acepta la recomendación d). En particular, para los productos de tecnologías de la información y la comunicación, la Comisión ha puesto en marcha un estudio destinado a identificar los productos para los que el proceso actual es adecuado y a proponer opciones (incluidos posibles nuevos instrumentos políticos) para otros productos basados en dichas tecnologías.

### Recomendación n.º 2 - Mejorar el balance del impacto

La Comisión acepta la recomendación a). Tomará medidas para tener en cuenta las cuestiones relativas al incumplimiento y a los retrasos en la ejecución de sus futuros trabajos relativos al balance del impacto. La cuestión de las desviaciones entre el consumo energético basado en normas armonizadas y el consumo real se ha reconocido debidamente y se han realizado esfuerzos significativos para el desarrollo de normas que se adecúen mejor al uso en circunstancias reales.

La Comisión acepta la recomendación b). En su evaluación, la Comisión considerará aspectos metodológicos, así como las repercusiones en materia de recursos de una evaluación de este tipo.

La Comisión acepta en parte la recomendación c). La Comisión investigará la viabilidad de dicha cuantificación, aunque no puede garantizar que los resultados de esta investigación resulten en una capacidad para cumplir la recomendación.

79. Este aspecto es, en gran medida, ajeno a la Comisión, ya que la vigilancia del mercado es competencia de los Estados miembros. No obstante, la Comisión ha facilitado la adopción del nuevo Reglamento (UE) 2019/1020 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, cuyo objetivo es mejorar la situación, y apoyará a la Red de la Unión sobre Conformidad de los Productos.

**Recomendación n.º 3 - Facilitar la cooperación entre las autoridades de vigilancia del mercado**

La Comisión acepta la recomendación a). La prioridad es cumplir las obligaciones legales derivadas de los Reglamentos (UE) 2017/1369, 2019/515 y 2019/1020. Esto incluye el enlace con la base de datos EPREL.

La Comisión acepta la recomendación b). La Comisión dispone de personal y material para la formación en materia de ICSMS a través de un seminario en línea si las autoridades pertinentes manifiestan la necesidad de dicha formación y están dispuestas a seguirla.

La Comisión acepta la recomendación c). En el marco de Horizonte 2020 (en su programa de trabajo para 2018-2020) se ha previsto un posible estudio sobre el impacto de los proyectos financiados en el ámbito de la eficiencia energética, que podría incluir dicha evaluación.

# Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con el apoyo de Olivier Prigent y Ramona Bortnowschi, jefes de Gabinete; Helder Faria Viegas, gerente principal, Frédéric Soblet, jefe de tarea, Diana Voinea, jefa de tarea adjunta, y Arfah Chaudry, Nicholas Edwards, Joanna Kokot y Roberto Resegotti, auditores. Zuzanna Filipski y Mark Smith prestaron asistencia lingüística.

*De izquierda a derecha:* Olivier Prigent, Diana Voinea, Nicholas Edwards, Frédéric Soblet, Ramona Bortnowschi, Arfah Chaudry y Phil Wynn Owen.

# Cronología

| Evento | Fecha |
|---|---|
| Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría | 12.12.2018 |
| Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas) | 28.10.2019 |
| Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio | 4.12.2019 |
| Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas | 10.1.2020 |

**DERECHOS DE AUTOR**

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019 sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, el usuario puede necesitar obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor. El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad.

**Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo**

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.


| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PDF | ISBN 978-92-847-4117-5 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/355546 | QJ-AB-19-024-ES-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-4120-5 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/02765 | QJ-AB-19-024-ES-Q |

La legislación relativa al diseño ecológico se basa en la disposición de requisitos mínimos en materia de eficiencia energética y medio ambiente para productos destinados a los hogares y a la industria. El etiquetado energético de la UE informa al consumidor del consumo energético y del rendimiento medioambiental de los productos, y le ayuda a tomar decisiones con conocimiento de causa.
El Tribunal concluyó que las medidas de la UE contribuyeron efectivamente a alcanzar los objetivos de la política de diseño ecológico y de etiquetado energético, aunque su eficacia se redujo por los considerables retrasos en el proceso reglamentario y el incumplimiento de las normas por fabricantes y minoristas.
Las recomendaciones del Tribunal a la Comisión tratan sobre las mejoras del proceso reglamentario y la forma de medir y notificar el impacto de la política, además de las medidas para facilitar el intercambio de información entre las autoridades de vigilancia del mercado y mejorar el cumplimiento de la política.
Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors