

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

11. september 2013

Komitesag

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

Forslag fra EU-kommissionen om forordning der implementerer direktiv 2009/125/EF med hensyn til at fastlægge krav til fastbrændselskedler

1. Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til forordning om energi- og miljøkrav til fastbrændselskedler (komité-sag). Forslaget er et led i udmøntningen af ecodesigndirektivet, som er et rammedirektiv, der har til formål at reducere energirelaterede produkters miljøpåvirkning og nedbringe deres energiforbrug. Forslaget forventes sat til afstemning i en komité efter forskriftprocedure med kontrol den 23. september 2013. Forslaget stiller krav til fastbrændselskedlers energieffektivitet og maksimale udledninger af henholdsvis partikler, organiske gasser, kulilte og kvælstofilter (NO_x -forbindelser). Fastbrændselskedler omfatter kedler beregnet til fyring med faste fossile brændsler (f.eks. kul og koks) og træbaseret biomasse. Forslaget vurderes at have neutrale energi- og klimamæssige konsekvenser, og positive miljømæssige konsekvenser. Forslaget medfører begrænsede merudgifter for staten, vurderes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser og forventes ikke at udgøre en væsentlig ekstrabyrde for erhvervslivet. Regeringer generelt positiv overfor Kommissionens forslag og agter derfor at stemme for forslaget.

2. Baggrund

EU-Kommissionen har den 9. juli 2013 fremsendt et forslag til kommissionsforordning om krav til fastbrændselskedler, som markedsføres for første gang på det indre marked. Forordningen stiller krav til kedlernes maksimale energiforbrug, og til deres maksimale udledning af partikler, af kulilte (CO), af kvælstof-ilter (NO_x -forbindelser) og af organiske gasser (OGC), når de anvendes under standardbetingelser i et laboratorium. Forslaget omfatter krav til kedler, der anvender træbaseret biomasse, koks eller kul som brændsel og dækker kedler op til maksimalt 1000 kW. Kedler beregnet til fyring med halm er således ikke omfattede. Kedler som er beregnede til procesanlæg i erhvervslivet eller til kraftvarmeproduktion er ikke omfattet, idet dog kedler til samproduktion af el og varme er omfattede, hvis el-delen er maksimalt 50 kW. Denne grænse indebærer, at kun små kedler til samproduktion af varme og el er omfattede af forordningsforslaget.

Forslaget forventes at blive sat til afstemning i den regulerende komité for energieffektivitet den 23. september 2013.

Hjemmelsgrundlag

Forordningen har hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/125/EC af 21. oktober 2009 om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter (ecodesigndirektivet) specielt artikel 15. Ecodesigndirektivet er baseret på Traktatens artikel 114 (indre marked). Forordningen er et led i rækken af gennemførelsesforanstaltninger under dette direktiv.

Forslaget behandles i en komité efter forskriftproceduren med kontrol jf. bestemmelserne i artikel 5a stk. 1-4 og art. 7 i afgørelse 1999/468/EF. Vedtagelse af forslaget i den regulerende komite for energieffektivitet kræver kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at begrænse EU's energiforbrug til rumopvarmning og at nedbringe fastbrændselskedlers udledninger af partikler, organiske gasser, kulilte og kvælstof-ilter (NO_x-forbindelser). Kommissionen anfører, at forordningsforslaget sammen med forslaget om energimærkning af de samme produkter vil reducere energiforbruget til opvarmning med fastbrændselskedler i hele EU i 2030 med 4 %. Forordningsforslaget og det tilsvarende energimærkningsforslag vil desuden reducere partikeludledningen med 56 %, udledningen af organiske gasser med 56 %, CO-udledningen med 50 % i forhold til hvad udledningen fra disse kedeltyper er i dag.

Da bygningsreglementet allerede indeholder energieffektivitetskrav til fastbrændselskedler, som svarer til forslagets krav, vil forordningsforslagets effekt på energiforbruget i Danmark være neutral.

Brændeovnsbekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 1432 af 11. december 2007 om regulering af luftforurening fra brændeovne og brændekedler samt visse andre faste anlæg til energiproduktion, indeholder allerede krav til emissioner fra fastbrændselskedler, i det bekendtgørelsen dog kun dækker kedler med en effekt indtil 300 kW. Bekendtgørelsen er under revision, og en skærpelse af grænseværdierne for fastbrændselskedler er et af elementerne i revisionen. I forordningsforslaget skærpes grænseværdierne for kedlernes udledning af partikler yderligere i forhold til den planlagte danske skærpelse. Forslagets vil, hvis det vedtages, forårsage en mindsket udledning af luftforurening.

Forslaget omfatter fastbrændselskedler og kombinationer eller pakker af kedler, temperaturstyringer, solvarme og supplerede varmekedler med en effekt på op til 1000 kW beregnet til at indgå i anlæg, som leverer varme til centralvarmeanlæg og varmt brugsvand. Forslaget omfatter kedler beregnet til fyring med træbaseret biomasse eller faste fossile (mineralske) brændsler. Løse træpillebrændere, beregnet til montering på nye eller eksisterende kedler er også omfattede af forslaget. Kedler beregnet til samproduktion af el og varme er undtaget, hvis el-delen har en effekt større end 50 kW. Det betyder, at kedler, der i praksis anvendes i kraftvarmeanlæg herhjemme, ikke er omfattede af forslaget.

Biomassekedler, som anvender andre former for biomasse end træbaseret biomasse er ikke omfattede. Halmkedlers energieffektivitet og miljøforhold er således ikke omfattet, men det indgår i forslaget, at det ved en kommende vurdering af, om forordningen bør revideres, skal

indgå om det vil være relevant at inkludere krav til andre former for biomassekedler, herunder halmfyr, i en senere version af forordningen.

Forslagets krav

Forordningen stiller krav om minimum energieffektivitet på 75 % for fastbrændselskedler med en ydelse på op til 20 kW. For fastbrændselskedler over 20 kW er kravet 77 %.

For emissionernes vedkommende stiller forslaget krav om maksimalgrænser på 10 mg/Nm³ for uforbrændte organiske gasser (OGC), 300 mg/Nm³ for kulilte (CO) og 200 mg/Nm³ for kvælstofilter (NO_x). Grænseværdien for udledning af partikelmasse er opdelt efter type af kedel, idet der for biomassekedler kræves maksimalt 20 mg/Nm³, medens kedler beregnet til fyring med kul og koks tillades 40 mg/Nm³.

Til pillebrændere beregnet til sammenbygning med fastbrændselskedler hos forbrugere eller installatører, stilles endvidere krav om vejledning for montage, og gerne en fortegnelse over anbefalede kedler.

For at give fabrikanterne mulighed for at tilpasse deres produkter til kravene indgår det i forslaget, at kravene først får virkning fra 1. januar 2018, hvilket er 4 år efter den forventede ikrafttræden.

Beregning af virkningsgrad

Kommissionens forslag bygger på måling og beregninger af kedlernes virkningsgrader for varmeproduktion, og for den kombinerede produktion af varme og varmt brugsvand. Virkningsgraden er forholdet mellem den energi, som produktet leverer (varmen) og energiindholdet i det tilførte brændsel. Der tages hensyn til forskellige kompensationsfaktorer, som kan forhøje eller formindske den beregnede virkningsgrad, eksempelvis skal den el, som forbruges til automatisk styring af kedlen fratrækkes. Til gengæld kan den energibesparelsen, som anvendelse af styringen forårsager medregnes på den positive side. Den enkelte kedels virkningsgrad måles både ved fuldlast og dellast. Ved beregningen af kedlens virkningsgrad indgår den målte værdi ved dellast med vægten 0,85, mens den målte værdi ved fuldlast indgår med vægten 0,15. For kedler, der ikke kan justeres ned til 50 % dellast, måles blot ved fuldlast.

Beregning af emissioner

Emissionerne af partikler, organiske gasser, kulilte og NO_x beregnes ligesom ved beregningen af energieffektiviteten som en vægtet beregning med 85 % af den målte værdi ved lavlast og 15 % af den målte værdi ved nominel ydelse. Indtil 2012 har standarden for måling af emissionerne kun foreskrevet måling ved kedlens nominelle ydelse (dvs. fuldlast), hvor kedlerne normalt har den reneste forbrænding. De danske grænseværdier gælder således ved nominel ydelse (fuldlast). Der er foretaget meget få målinger ved lavlast, og de viser, at det generelt er svært at opfylde kravet til partikelemission for de almindelige kedler beregnet til enfamiliehus. Der er i EU generelt begrænsede måledata for kedlernes præstationer ved lavlast.

Forslaget indebærer således miljøforbedringer i form af nedsat luftforurening, som er ambitiøse for kedler beregnet til træformig biomasse. Forslaget tillader kedler, som benytter faste fossile brændsler som kul og koks, dobbelt så høj støvemission som biomassekedlerne. Dette forekommer ikke sagligt begrundet, da kedler til faste fossile brændsler normalt

brænder renere end biomassekedler og kan i øvrigt modvirke udnyttelse af vedvarende energi i stedet for fossile brændsler. For de øvrige miljørelaterede udledninger gælder de samme krav til kedler beregnet til faste fossile brændsler som til biomassekedler.

Revision

Forslaget indeholder en revisionsbestemmelse. Det foreslås, at Kommissionen inden for samme frist, som gælder for evaluering af ecodesignforordningerne for kedler og vandvarmere baseret på naturgas, olie eller el (26. september 2018), skal vurdere dette forordningsforslag. Evalueringen skal inkludere en vurdering af:

- Om kedler beregnet til ikke-træformig biomasse bør inkluderes i anvendelsesområdet
- Om der bør fastsættes strengere energi- og/eller emissionskrav,
- Om grænserne for den tilladte måleusikkerhed ved myndighedernes kontrolmålinger kan reduceres, og
- Om man bør indføre et krav om 3. parts certificering af fastbrændselskedler

Overgangsbestemmelser

Forslaget giver medlemslandene mulighed for, at opretholde nationale krav til fastbrændselskedlers energieffektivitet og deres udledninger af partikler, organiske gasser, kulilte og NO_x-forbindelser frem til 1. januar 2018, som er det tidspunkt, hvor forordningens krav får virkning. Det indebærer, at Danmark vil kunne opretholde krav til energieffektivitet i henhold til de gældende bestemmelser i bygningsreglementet og krav til emissioner efter brændeovnsbekendtgørelsen, BEK 1432 af 11. december 2007. Danmark vil desuden have mulighed for at sætte nye (skærpede) nationale krav, forudsat at de nye krav træder i kraft før forordningsforslaget bliver endeligt vedtaget af Kommissionen, hvilket forventes at ske i 4. kvartal 2013 eller 1. kvartal 2014, hvis forslaget vedtages.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentet vil i overensstemmelse med den valgte komité-procedure have mulighed for at udtale sig, efter at komitéen har stemt om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget til forordning er et led i udfyldelsen af ecodesigndirektivet og stiller krav til den type af produkter, der er omfattet af forslagens definitioner.

Kommissionen anfører i sin motivering af forslaget, at hvis de enkelte medlemslande fastsætter nationale krav til de pågældende produkter, vil der være risiko for forskelligartede nationale bestemmelser og procedurer, som ikke stemmer overens på tværs af landegrænserne i EU. Dette vil resultere i barrierer for varernes fri bevægelighed inden for EU og unødige omkostninger for erhvervslivet. Sådanne regler må derfor have det samme indhold i EU. I overensstemmelse med nærhedsprincippet bør tiltag inden for området derfor gennemføres på fællesskabsniveau.

6. Gældende dansk ret

Bygningsreglementet stiller krav til energieffektiviteten for kedler til fyring med kul, koks og biomasse. Reglementet er udstedt i medfør af Byggeloven, LBK nr. 1185 af 14/10/2010. Forslagets energikrav forventes at have neutrale konsekvenser for Danmark, fordi kravene er på niveau med de gældende nationale energikrav, idet Kommissionens forslag dog dækker kedler op til 1000 kW, mens de danske krav er begrænset til kedelstørrelser op til 500 kW. Salget af kedler i størrelsesordenen 501 kW til 1000 kW vurderes at være meget begrænset (mellem 0 og 20 enheder årligt), hvorfor forordningens energimæssige konsekvenser vil være ubetydelige.

Brændeovnsbekendtgørelsen, BEK 1432 af 11. december 2007 stiller krav til begrænsningen af emissionen af partikler, kulilte (CO) og organiske gasser (OGC), men de danske krav er lempeligere end de krav, som Kommissionen forslår. En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for at revidere bekendtgørelsen.

Forslaget til forordning vil, hvis den vedtages i ovennævnte komité, samt af Rådet og Europaparlamentet, være direkte gældende i Danmark og skal ikke implementeres i dansk lovgivning.

7. Konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget vil på statsligt niveau medføre øgede omkostninger til markedsovervågning og -kontrol mv. Merudgifter som følge af forslaget vil blive holdt inden for Klima-, Energi- og Bygningsministeriets ramme. Forslagets vil have en neutral påvirkning af energiforbruget, hvorfor det ikke påvirker det danske afgiftsprovener.

Forslaget medfører ikke administrative eller økonomiske omkostninger for regioner og kommuner.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

De danske virksomheder, der berøres af forslaget, vil ligesom mange øvrige producenter af biomassekedler i Europa skulle igangsætte et produktudviklingsarbejde for at kunne nå de opstillede mål, specielt når det gælder grænseværdien for partikelemission. Der er tale om mellem 10 og 30 fremstillingsvirksomheder, afhængigt af hvordan man afgrænser de berørte virksomhedstyper. Alle med produktion i Danmark og nogen eksport til andre EU-lande. Virksomhederne er gennemgående små.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Producenter af produkter, der er omfattet af dette forslag, skal dokumentere, at deres produkter overholder forslagets bestemmelser. Dette vurderes imidlertid ikke at udgøre en væsentlig ekstra byrde i forhold til de dokumentations- og informationskrav, kedelproducenter allerede er omfattede af, som følge af anden lovgivning, herunder ovenfor nævnte brændeovnsbekendtgørelse og de dokumentationskrav, som de med de nuværende nationale regler møder i andre EU-lande.

Konsekvenser for miljø og beskyttelsesniveau

På grund af de gældende danske energikrav i henhold til Bygningsreglementet til fastbrændselskedler, forventes forslaget at have en neutral påvirkning af Danmarks energiforbrug.

Forordningsforslaget strammer emissionsgrænseværdierne ikke kun i forhold til de gældende danske krav, men også i forhold til den planlagte danske skærpelse. Forordningsforslaget vil derfor give en reduktion af den danske udledning af partikler (PM), organiske gasser (OGC) og kulilte (CO).

Derudover forventes forordningsforslaget at have en positiv effekt på niveauet af luftforurening i Danmark, da ca. 75 % af partiklerne i luften herhjemme kommer med vinden fra udlandet. Kommissionen har tidligere estimeret, at omkring en tredjedel af EU's samlede partikelemission kommer fra brændeovne og brændekedler.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Da forslaget forventes at øge miljøbeskyttelsen, skønnes de samlede samfundsøkonomiske konsekvenser af forslaget at være positive.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-Specialudvalget for Klima-, Energi- og Bygningspolitik med frist den 30. august 2013. Der er indkommet høringssvar fra organisationen Vedvarende Energi og DEBRA-Dansk Energi Brancheforening.

Vedvarende Energi støtter fælles europæiske krav til fastbrændselskedlers energieffektivitet og krav til kedlernes emissioner. Organisationen finder, at der bestemt bør være samme krav til kedler beregnet til fyring med fossilt brændsel, som der stilles til kedler beregnet til træformig biomasse. Vedvarende Energi anbefaler, at den kommende forordning også kommer til at indeholde et krav om 3. partskontrol af kedlernes virkningsgrader og emissioner. Endelig anbefaler foreningen et krav om, at kedler, som ikke kan drives i lavlast, skal installeres med varmelagertank, for at sikre en energieffektiv drift.

DEBRA nævner i sit svar, at kedler beregnet til fossile brændsler ikke bør stilles bedre end kedler beregnet til biomasse, når det gælder den tilladte partikelemission. Foreningen anbefaler, at der generelt bør være lempeligere grænseværdier for kedler i dellast og nævner, at det kan være vanskeligt at nå ned under den angivne grænse for partikeludledningen for de danske fabrikker, især for de mindre kedler. Desuden peger DEBRA på, at nedbringelse af støvemissionen kan have negative effekter for andre emissioner, f.eks. CO (kulilte). Foreningen anbefaler, at der samles erfaringer i perioden frem til 2018, og at man herefter eventuelt strammer emissionskravene. DEBRA peger på, at det kan gøres i forbindelse med den generelle evaluering af forordningen i 2019. Endelig anbefaler Dansk Energi brancheforening, at der indføres 3. parts kontrol af værdierne for energieffektivitet og emissioner.

Vedvarende Energis og DEBRAs forslag indgår i indstillingen til dansk holdning. Det gælder dog ikke forslaget om krav om varmelagertank for de kedler (små), som ikke kan drives i dellast. Sådanne installationskrav ligger uden for ecodesigndirektivets anvendelsesområde.

Energistyrelsen og Miljøstyrelsen har afholdt møde med repræsentanter fra de danske virksomheder, der fremstiller biobaserede kedler, og de brancheorganisationer, som varetager disse virksomheders interesser. Derudover er der afholdt to offentlige informationsmøder om Kommissionens forslag. De danske fabrikker tilkendegav et stærkt ønske om, at kravet om obligatorisk 3. partskontrol af kedlernes energieffektivitet og miljøforhold, som i dag gælder herhjemme, kommer til at indgå i forordningen. Fabrikkerne fremførte bl.a., at de tilsigtede reduktioner i luftforurening ikke vil blive realiseret, hvis de nuværende høje danske kvalitetskrav til afprøvningerne ikke kan opretholdes.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Enkelte lande har tilkendegivet, at de anser miljøkravene, specielt grænseværdien for emission af partikler for meget urealistisk. Det vurderes, at flere lande vil tilkendegive lignende holdninger forud for eller ved mødet den 23. september 2013, og at det derfor kan blive nødvendigt for Kommissionen at sænke en række af kravene, hvis forslaget skal kunne opnå den nødvendige opbakning blandt medlemslandene.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag, fordi det i Europa som helhed medfører energi- og CO₂-besparelser, og fordi de miljø- og helbredsskadelige emissioner fra fastbrændselskedler reduceres.

For at fremme øget anvendelse af VE i EU og nedbringe anvendelse af fossile brændsler vil regeringen dog arbejde for, at der fastsættes samme krav til kedler til fyring med træformig biobrændsel som til kedler til fyring med faste fossile brændsler. Regeringen vil desuden arbejde for et kravniveau, der er ambitiøst, men muligt at opnå inden for de 4 år, der går før kravene i forordningen får virkning..

Regeringen vil endvidere arbejde for, at der i overensstemmelse med nugældende danske regler indføres krav om verifikation af fabrikanternes dokumentation af måling af kedlernes energi- og miljøpræstationer af uvildig 3. part forud for markedsføring.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.