

NOTAT

Byggeri og energieffektivitet
Ref. ATG

Til Folketingets Europaudvalg om åbningsskrivelse om gennemførelse af direktiv 2010/31/EU af 19. maj 2010 om bygningers energimæssige ydeevne (bygningsdirektivet)

Kommissionen har i brev af 27. september 2013, ref. SG-Greffe (2013)D/15267, fremsendt en åbningsskrivelse, på baggrund af Danmarks meddelelse om foranstaltninger, der gennemfører direktiv 2010/31/EU. Kommissionen vurderer ikke, at den danske meddelelse redegør for gennemførelsesbestemmelser for en række bestemmelser i direktivet. Fristen for besvarelsen af åbningsskrivelsen er den 27. november 2013.

Nedenfor gives et resumé af svaret til Kommissionen opdelt efter emne.

Indledningsvist opfordrer den danske regering i svaret til Kommissionen til, at der afholdes et møde mellem Kommissionen og det relevante fagministerium, såfremt Kommissionen måtte få behov for at få forhold nærmere belyst efter besvarelsen af åbningsskrivelsen.

Definitioner

Kommissionen har ikke fundet definitionerne i bygningsdirektivets artikel 2, nr. 2-14 og nr. 17-19 tilstrækkeligt gennemført i den danske meddelelse af implementering af bygningsdirektivet.

I svaret til Kommissionen redegør regeringen for, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Regeringen erkender i svaret til Kommissionen, at ikke samtlige definitioner ordret er gennemført i dansk ret. I besvarelsen præciserer regeringen, at der som følge af den mangeårige retspraksis på byggelovsområdet ikke er tradition for at anvende eller indføre legaldefinitioner i byggelovgivningen.

Herudover henviser regeringen til den status som lovforarbejder har i dansk ret og at der ikke i Danmark er tradition for ordret gennemførelse af EU-direktiver. I forlængelse heraf henvises til, at der i dansk ret er pligt til direktivkonform fortolkning af lovbestemmelser, hvilket sikrer, at der altid opnås et direktivkonformt resultat.

Den danske implementering af bygningsdirektivets artikel 2, nr. 17, sker ved bekendtgørelse, nr. 488, af 7. juni 1996, om krav til virkningsgrad i varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel. Implementeringen er ved en fejl ikke blevet notificeret over for Kommissionen.

Samme gør sig gældende for så vidt angår implementering af bygningsdirektivets artikel 2, nr. 19, som er implementeret ved lovbekendtgørelse, nr. 1184, af 14. december 2011 af lov om varmforsyning (varmforsyningsloven). Kvittering for notificering vedlægges den danske regerings besvarelse til Kommissionen.

Nye Bygninger

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for bygningsdirektivets artikel 6, stk. 1 andet afsnit, og stk. 2.

I svaret til Kommissionen redegør regeringen for, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Artikel 6 omhandler generelt foranstaltninger til at sikre, at nye bygninger opfylder de mindstekrav til energimæssig ydeevne, der er fastsat med henblik på at opnå omkostningseffektive niveauer i overensstemmelse med direktivets artikel 4.

Artikel 6, stk. 1, andet afsnit, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de tekniske, miljømæssige og økonomiske muligheder for at benytte højeffektive alternative systemer i nybyggeri overvejes, hvis de er til rådighed, og at de tages i betragtning inden byggeriet går i gang. Som højeffektive alternative systemer anføres i bestemmelsen blandt andet de centrale energiforsyningsformer baseret på energi fra vedvarende energikilder, kraftvarme, fjernvarme eller fjern- eller gruppekøleanlæg, navnlig sådanne, som helt eller delvist er baseret på energi fra vedvarende energikilder og varmepumper.

Artikel 6, stk. 2, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at analysen af alternative systemer dokumenteres, og er tilgængelig for kontrol.

I svaret redegøres for implementering via varmeplanlægningen i Danmark, som siden begyndelsen af 1980'erne har indebåret en opdeling af henholdsvis fjernvarmebaserede områder, naturgasbaserede områder og individuelt opvarmede områder. Varmeplanlægningen indebærer, at nye bygninger, der opføres i områder med naturgas, tilsluttes naturgasnettet, og at nye bygninger, der opføres i områder med fjernvarme, tilsluttes fjernvarme.

For så vidt angår bygninger, der opføres i et område, der er udlagt til naturgas eller fjernvarme (kollektiv varmforsyning), er der gennem den danske varmforsyningslovgivning sikret at kommunalbestyrelsen foretager en bred vurdering, der sikrer, at den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige forsyningsform er valgt for et givet område, jf. varmforsyningslovens § 3. I den samfundsøkonomiske vurdering indgår hensyn til miljø- og energi, herunder vedvarende energi og energieffektivitet. En stor del af den kollektive forsyning er udlagt til fjernvarme, der efter direktivet anses som en højeffektiv alternativ forsyningsform, som det fremgår af artikel 6, stk. 1, andet afsnit.

Anvendelse af vedvarende energiformer i områder, der ikke er udlagt til kollektiv forsyning, sikres endvidere ved forbud mod installation af oliefyr og naturgasfyr i alle nye bygninger, der ligger i områder, der ikke allerede er udlagt til forsyning med naturgas. Bygningsreglementet (fremover benævnt BR 10) medfører, at man i forbindelse med varmeplanlægningen i relation til nybyggeri ikke kan udlægge nye områder til forsyning med naturgas. Områder kan

fortsat udlægges til forsyning med gastyper baseret på vedvarende energi som eksempelvis biogas.

I de områder, der ikke er kollektivt forsynede vil den energiberegning, som kræves efter BR 10 og som ligger til grund for projekteringen af bygningen, indeholde overvejelser over brugen af højeffektive alternative forsyningsformer.

Den danske implementering af bygningsdirektivets artikel 6, stk.1, andet afsnit, samt artikel 6, stk. 2, er ved en fejl ikke blevet notificeret, hvorfor kvittering for notifikation vedlægges den danske regerings besvarelse til Kommissionen.

Eksisterende bygninger

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for bygningsdirektivets artikel 7, første og sidste afsnit.

I svaret til Kommissionen redegør regeringen for, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Artikel 7 omhandler den energimæssige ydeevne for eksisterende bygninger, der gennemgår større renoveringer. Artikel 7, første afsnit, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at når en bygning gennemgår en større renovering, opgraderes bygningens eller den renoverede dels energimæssige ydeevne med henblik på at opfylde de mindstekrav til energimæssig ydeevne, der er fastsat i artikel 4.

Artikel 7, sidste afsnit, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at tilskynde til, at anvendelsen af højeffektive alternative systemer, jf. artikel 6, stk. 1, overvejes og tages i betragtning, for så vidt det er teknisk, funktionelt og økonomisk muligt i forbindelse med bygninger, der gennemgår større renoveringer.

Indledningsvis bemærkes i svaret til Kommissionen, at Danmark i en årrække gennem stramninger i BR 10 har arbejdet systematisk for at hæve energistandarden for den danske bygningsmasse både for nye og eksisterende bygninger, ligesom Danmark gennem den førte energipolitik har lanceret adskillige initiativer, der understøtter direktivets målsætninger.

For så vidt angår artikel 7, første afsnit, har Danmark valgt at gennemføre direktivet, således, at man ved renoveringer stiller krav til bygningsdeles energieffektivitet ved udskiftning og renovering. BR 10 skelner således ikke mellem større og mindre renoveringer. Danmark har under forhandlingerne af re-castet af bygningsdirektivet stillet spørgsmål til denne fortolkning og fået bekræftende svar fra Kommissionen på, at denne model er i overensstemmelse med implementeringen af direktivet.

Artikel 7, sidste afsnit, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at tilskynde til, at anvendelsen af højeffektive alternative systemer, jf. artikel 6, stk. 1, overvejes og tages i betragtning, for så vidt det er teknisk, funktionelt og økonomisk muligt i forbindelse med bygninger, der gennemgår større renoveringer. Som anført ovenfor tilskyndes det gennem den kollektive planlægning af varmforsyning til, at der for alle de bygninger der ligger indenfor kollektiv forsyning, er overvejet forsyningsform i forhold til højeffektive forsyningsformer.

For bygninger uden kollektiv forsyning, sættes der ind med informationskampagner og rådgivning vedrørende omstilling til høj-effektive, alternative systemer. Der er afsat 42 mio. kr. for perioden 2012-2015 til at fremme alternativer til oliefyr og naturgasfyr baseret på vedvarende energi. Indsatsen omfatter rådgivning af bygningsejere i form af gratis telefon- og mail-rådgivning samt en massiv informationsindsats ved informationsmøder, reklamer og foldere og demonstrationsprojekter, der skal billiggøre teknologien samt udvikle nye forretningskoncepter for installering af forsyningsformer baseret på vedvarende energi. Dertil kommer udvikling af en web-baseret case-bank for gode energirenoveringseksempler, hvor varmekilden udskiftes.

Der har desuden indtil 2011 eksisteret en skrotningsordning for oliefyr, hvor brugerne fik tilskud til at installere vedvarende energikilder ved fjernelse af oliefyr.

Den danske implementering af bygningsdirektivets artikel 7, sidste afsnit, er ved en fejl ikke blevet notificeret, hvorfor kvittering for notifikation vedlægges den danske regerings besvarelse til Kommissionen.

Næsten energineutrale bygninger

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for bygningsdirektivets artikel 9, stk. 1.

I svaret til Kommissionen redegør regeringen for, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Det fremgår af Artikel 9, stk. 1, at medlemsstaten skal sikre, at alle nye bygninger er næsten energineutrale senest den 31. december 2020, og at nye bygninger, der anvendes og ejes af offentlige myndigheder efter den 31. december 2018 er næsten energineutrale. Endvidere er der en forpligtelse for medlemsstaterne til at udarbejde nationale planer for at øge antallet af næsten energineutrale bygninger. De nationale planer kan indeholde mål, der er differentieret efter, hvilken bygningskategori, det drejer sig om.

Indledningsvis bemærker regeringen, at den ikke vurderer, at artiklen indeholder en forpligtelse, som skal gennemføres ved indskrivning i danske regler, da forpligtelsen til at sikre, at opførelsen af nye bygninger er næsten energineutrale på de anførte tidspunkter, retter sig mod medlemsstaten.

Danmark indførte som det første land i Europa Lavenergiklasse 2015 og Bygningsklasse 2020; klasserne er indført i BR 10 som frivillige klasser og indeholder krav til det overordnede energiforbrug i bygningerne. Bygningsklasse 2020 svarer til direktivets definition af ”næsten energineutralt byggeri”. De to frivillige klasser i BR 10 bliver bindende i henholdsvis 2015 og 2020, og forventes at blive et obligatorisk krav for opførelse af offentlige nybyggerier ved udgangen af 2018.

I forbindelse hermed har Danmark udarbejdet ”National plan for næsten energineutrale bygninger“, der er notificeret for Kommissionen med udgangen af december 2012. Planen redegør for gennemførelsen af Bygningsklasse 2020, som er den danske udmøntning af ”næsten energineutralt byggeri” i henhold til direktivets artikel 9¹. Planen understøttes af en bindende

¹ National plan for næsten energineutrale bygninger, Klima, energi-, og bygningsministeriet, november 2012.

politisk aftale, ”energiaftale af 21. februar 2008”, hvoraf det fremgår, at der skal ske reduktion af energiforbruget i nye bygninger med mindst 25 pct. i 2010, mindst 25 pct. i 2015 og mindst 25 pct. i 2020, i alt en energireduktion på 75 pct. fra 2008 til 2020 i forhold til 2006-niveauet.

Energiattester

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for artikel 11, stk. 1-5.

I svaret til Kommissionen redegør regeringen for, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Bygningsdirektivets artikel 11, stk. 1-5, vedrører energimærkning af bygninger og stiller krav om oprettelse af et system for energimærkningsordningen. Herudover stilles bestemte krav til selve energimærket. Bygningsdirektivets artikel 11, stk. 5, foreskriver, at Danmark bør tilskynde offentlige myndigheder til at tage den ledende rolle de bør spille med hensyn til bygningers energimæssige ydeevne, i betragtning blandt andet ved at gennemføre anbefalingerne i det energimærke, der er udstedt for de pågældende bygninger, som de ejer, inden for energimærkets gyldighedsperiode.

Kommissionen anerkender i åbningsskrivelsen, at der er fastsat krav om energimærkning i den danske lovgivning, men anfører, at den ikke har kunnet finde nogen specifikation af, hvad denne mærkning skal omfatte.

Den danske regering erkender, at det ikke fremgik tydeligt nok af den danske notifikation og parallelopstillingen, at direktivets art. 11, stk. 1- 4, er implementeret i håndbog for energikon-sulenter. Denne håndbog er en opdatering af tidligere versioner af Håndbog for Energimærkningskonsulenter med baggrund i bekendtgørelse nr. 789 af 19. september 2002 med senere ændringer, senest ifølge § 11, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 673 af 25. juni 2012 om energimærkning af bygninger på www.maerkdinbygning.dk

Håndbog for Energimærkningskonsulenter vil blive udgivet i bekendtgørelsesform med ikrafttræden primo februar 2014. Når bekendtgørelsen er endeligt vedtaget, vil Kommissionen blive orienteret herom.

Direktivets artikel 11, stk. 5, indeholder en opfordring til medlemsstaterne om at tilskynde offentlige myndigheder til at tage den ledende rolle med hensyn til bygningers energimæssige ydeevne, blandt andet ved at implementere anbefalingerne i energimærket indenfor mærkets gyldighedsperiode.

Bestemmelsen er gennemført i dansk ret i § 10 i cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner², som fastslår, at ministerier med tilhørende institutioner, der ejer bygninger, skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter. I en frivillige aftale indgået mellem Transport- og Energiministerien og Kommunernes Landsforening i 2007³, og mellem Klima- og

² Cirkulære nr. 9787 af 1. oktober 2009 om energieffektivisering i statens institutioner

³ Aftale mellem KL og Transport- og Energiministeriet om realisering af energibesparelser i kommuner. Oktober 2007.

Energiministeren og Danske Regioner i 2009⁴, henvises til samme cirkulære og til de forpligtelser, statens institutioner skal efterleve i forbindelse med realisering af energibesparelser i staten.

Eftersyn af klimaanlæg

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for artikel 15, stk. 3.

I svaret til Kommissionen finder regeringen, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

Det fremgår af bestemmelsen, at eftersyn af ventilations- og klimaanlæg, jf. artikel 15, stk. 1, skal udføres i overensstemmelse med eftersyn af varmeanlæg i artikel 14 og med eftersyn i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 842/2006 af 17. maj 2006 om visse fluorholdige drivhusgasser. Forpligtelsen til at tilrettelægge eftersynet gælder dog kun i det omfang, hvor tilrettelæggelsen er økonomisk og teknisk mulig.

Danmark har valgt at implementere såkaldte alternative foranstaltninger, der giver samme effekt som en eftersynsordning. Eftersynet i henhold til bygningsdirektivet er således gennemført i et selvstændigt eftersyn uden sammenhæng med forordningens eftersyn. Dette valg bundes i forskellige formål med den danske udformning af eftersynet i bygningsdirektivets artikel 15 og forordningens formål, forskelligt indhold af eftersynene ligeledes som følge af den danske udformning af eftersynet i bygningsdirektivet artikel 15 samt forskellige kompetencekrav til inspektørerne.

Forordningens primære formål er at reducere emissionerne af de fluorholdige drivhusgasser, og eftersynet i forordningen er således indrettet med henblik på at hindre og udbedre eventuel lækage. Det danske eftersyn under bygningsdirektivet er et energieftersyn, der har til formål at give bygningsejeren information om et eventuelt besparelspotentiale. De forskellige formål medfører, at de enkelte elementer af anlæggene som undersøges i forbindelse med de to eftersyn er meget forskelligartede.

Endvidere er kompetencekravene til inspektørerne i de to ordninger forskellige, da de danske krav til inspektører, der udfører eftersyn under bygningsdirektivet skal have uddannelse inden for energimæssig optimering af ventilations- og klimaanlæg. Danmark har vurderet, at det er vigtigt med særlige kompetencer hos de inspektører, der udfører eftersyn under bygningsdirektivet, for at kunne belyse de potentielle energibesparelser i de eftersete anlæg.

For at sikre klarhed over de eftersynsforpligtelser, der påhviler bygningsejeren, har Danmark således valgt at implementere eftersynet under bygningsdirektivet i en særskilt eftersynsordning, da det er den danske vurdering, at ordningerne adskiller sig væsentligt, hvormed det hverken teknisk eller økonomisk er fordelagtigt for bygningsejeren at samkøre de to eftersynsordninger.

Bilag II, artikel 11, stk. 1- 4.

⁴ Aftale mellem Danske Regioner og Klima- og Energiministeren om realiseringen af energibesparelser i regionerne. Januar 2009.

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for bilag II, artikel 11, stk. 1- 4.

I svaret til Kommissionen finder regeringen, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

I henhold til bygningsdirektivets bilag II skal medlemsstaterne sikre, at når ansvar for gennemførelse af et system for uvildig kontrol er uddelegeret, så udtages stikprøve på en statistisk signifikant andel af energiattesterne/eftersynsrapporterne, og at der udføres kontrol med energiattesterne/eftersynsrapporterne.

Bilag II vedrører systemer for uvildig kontrol med energiattester og eftersynsrapporter, og retter sig direkte mod de nationale myndigheder. De danske myndigheder er således forpligtet til at gennemføre tilsyn og stikprøvekontrol af et signifikant antal energimærkningsrapporter. I Danmark varetages opgaven af Energistyrelsen, som ved udstedt bekendtgørelse er blevet bemyndiget til at føre tilsyn, jf. bekendtgørelse om energimærkning af bygninger. Den danske regering vil i besvarelsen til Kommissionen vedlægge Energistyrelsens retningslinjer for udførelse af tilsyn og stikprøvekontrol⁵.

Bilag II, artikel 15

Kommissionen har ikke i den danske meddelelse om foranstaltninger, der implementere direktivet, fundet gennemførelsesforanstaltninger for bilag II, artikel 15.

I svaret til Kommissionen finder regeringen, at bestemmelsen er gennemført i dansk ret.

I henhold til bygningsdirektivets bilag II skal medlemsstaterne sikre, at når ansvar for gennemførelse af et system for uvildig kontrol er uddelegeret, så udtages stikprøve på en statistisk signifikant andel af eftersynsrapporterne og at der udføres kontrol med eftersynsrapporterne. I Danmark er ordningen etableret som en akkrediteringsordning, hvor Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond (fremover DANAK) foretager akkreditering af eftersynsvirksomhederne og dermed også fører tilsyn med eftersynsvirksomhederne og deres aktiviteter.

Danmark har tidligere henvendt sig til Kommissionen med henblik på at få afklaret, om den danske eftersynsordning for ventilations- og klimaanlæg er i overensstemmelse med bygningsdirektivets bestemmelser om uafhængige inspektører. Ved brev af 15. juni 2013 svarede Kommissionen, at den danske ordning var i overensstemmelse med bygningsdirektivet, såfremt DANAK udfører kontrol af en statistisk betydelig andel af inspektørernes eftersynsrapporter, og under forudsætning af, at danske myndigheder sikrer, at DANAK lever op til forpligtelserne i bygningsdirektivets bilag II. Kommissionen nævnte som eksempel på sidstnævnte årlige rapporter om DANAKs aktiviteter.

For så vidt angår Kommissionens første betingelse bemærkes, at DANAK i forbindelse med årlige kontrolbesøg udtager mindst 5 % af de udarbejdede eftersynsrapporter til gennemgang. DANAK udfører både kontorbesøg og kontrol med eftersynsvirksomhederne i forbindelse med selve udførelsen af eftersynet. DANAK foretager kontrol af inddataene og kontrol af resultaterne i eftersynet, inklusiv anbefalingerne. Endvidere foretages fysisk inspektion af an-

⁵ Retningslinjer for uvildig kontrol med energimærkning. Maj 2013

lægget for at kontrollere overensstemmelsen mellem de specifikationer, der er anført i eftersynsrapporten, og det anlæg, rapporten er udarbejdet om.

Angående Kommissionens anden betingelse om at medlemsstater, der har uddelegeret kompetencen til at føre kontrol med inspektører, skal føre tilsyn med, at det kontrollerende organ sikrer efterlevelsen af Bilag II, så har Danmark uddelegeret kompetencen til at føre tilsyn med inspektørerne til DANAK.

DANAK er udpeget af Sikkerhedsstyrelsen som akkrediteringsorgan. DANAKs udpegning er baseret på en generel aftale mellem Sikkerhedsstyrelsen og DANAK, hvori DANAKs forpligtelser som akkrediteringsorgan, bl.a. er DANAK forpligtet til at efterleve fællesskabsretten. Derudover indgår Sikkerhedsstyrelsen og DANAK årlige resultatkontrakter, hvori DANAKs aktiviteter er beskrevet. Således foretager Sikkerhedsstyrelsen kontrol med, at DANAK lever op til forpligtelserne som akkrediteringsorgan. DANAKs akkreditering af eftersynsvirksomheder sker efter reglerne i bekendtgørelse nr. 1104 af 20. september 2007 om eftersyn af ventilations- og klimaanlæg samt Energistyrelsens retningslinjer om det lovpligtige eftersyn af ventilations- og klimaanlæg. I dette regelsæt er bygningsdirektivets artikel 15 implementeret, således, at det er en del af DANAKs forpligtelser at sikre, at eftersynene lever op til kravene i bygningsdirektivets artikel 15, 18 og bilag II. Forpligtelserne indgår som en del af DANAKs opgaver, hvorfor disse også er underlagt det generelle tilsyn som Sikkerhedsstyrelsen fører med DANAK.

oo0oo

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.