

GRUNDNOTAT

23. februar 2009
J.nr. 32061/1318-001
Ref. Nml

Side 1/6

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne (omarbejdning) (bygningsdirektivet)

KOM(2008)780 af 19.11.2008

1. Resumé

Kommissionen har den 19. november 2008 fremsat forslag til omarbejdning af bygningsdirektivet. Forslaget forelå i dansk sprogversion den 15. januar 2009.

Forslaget indebærer en tydeliggørelse og forenkling af visse bestemmelser, en udvidelse af direktivets anvendelsesområde, en styrkelse af nogle af dets bestemmelser, så de får større virkning, og en mulighed for den offentlige sektor for at gå i spidsen for energibesparelser.

2. Baggrund

Kommissionen har den 19. november 2008 fremlagt et forslag til et omarbejdet direktiv, der tager udgangspunkt i det eksisterende bygningsdirektiv.

Baggrunden for forslaget er, at der – uanset den indsats, der allerede er gjort – ifølge Kommissionen fortsat findes store og omkostningseffektive, men uudnyttede sparemuligheder i bygningssektoren. Dette betyder, at en række potentielle sociale, økonomiske og miljømæssige fordele i de enkelte medlemsstater og på EU-plan går til spilde. Det skyldes ikke kun, at sektoren er kompleks, og at markedet svinger, men også begrænsninger i formuleringen af nogle af bestemmelserne i det nuværende bygningsdirektiv og disses anvendelsesområde. Herudover har nogle af medlemsstaterne et ringe ambitionsniveau for gennemførelsen af disse bestemmelser.

Den konsekvensanalyse, som Kommissionen har foretaget blandt medlemsstaterne viser ifølge Kommissionen således tydeligt, at bygningsdirektivet må ændres på visse punkter, hvis EU's politiske mål skal opfyldes. Det er på baggrund af konsekvensanalysen nødvendigt at tvetydige formuleringer afklares. Ligeledes bør hovedsøjlerne i det nuværende direktiv (krav til den energimæssige ydeevne i nye bygninger og i eksisterende bygninger, der renoveres; energiattester/energimærkninger; og eftersyn af kedel/varme- og køleanlæg) forstærkes.

Forslaget skal ligeledes ses i lyset af den omfattende klima- og energipakke, som der blev opnået enighed om på Det Europæiske Råd i december 2008. Pakken blev vedtaget på baggrund af det stadig stigende videnskabelige belæg for klimaændringer, høje energipriser og voksen-

de afhængighed af importeret energi, med hvad det kan få af geopolitiske følger. En nedsættelse af energiforbruget kan bidrage væsentligt til, at disse mål nås.

Udover bygningsdirektivet findes der en række andre direktiver, som handler om energiforhold i forbindelse med bygninger, f.eks. direktivet om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter (2005/32/EF), direktivet om fremme af kraftvarme (2004/8/EF), direktivet om energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester (2006/32/EF) samt i det december 2008 vedtagne direktiv om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder som er en del af klima- og energipakken. Derudover kan der findes relevante bestemmelser om bygninger i byggevaredirektivet (89/106/EØF), og i handlingsplanen for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik.

Selvom disse direktiver ikke nævnes udtrykkeligt i forslaget, udgør de en uadskillelig del af den samlede kasse med værktøj til at fremme bæredygtighed inden for opførelse og anvendelse af EU's bygningsmasse, og medlemsstaterne skal tage fuldt hensyn til dem, når de tilrettelægger deres politik for denne sektor.

Omarbejdning af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne er endvidere et af de punkter, der indgår i Kommissionens strategi for bedre regulering, særlig handlingsplanen for "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer". Resultatet af omarbejdningen, vil gøre direktivet lettere at læse og forstå.

Dette notat omhandler alene forslaget om en omarbejdning af bygningsdirektivet.

3. Hjemmelsgrundlag

Energieffektive bygninger indtager en fremtrædende plads i Fællesskabets miljøpolitik. Det nuværende bygningsdirektiv bygger derfor på EF-traktatens artikel 175, stk. 1. Det ændres der ikke ved. Forslaget vedtages efter proceduren i EF-traktatens artikel 251 om fælles beslutningstagen.

4. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at forslagets mål om øget energieffektivitet ikke vil kunne opfyldes på nationalt niveau alene, men at det er nødvendigt at gøre noget på fællesskabsplan for at lette iværksættelsen af aktiviteter på nationalt plan. Byggevarer, udstyr og tjenester, der er knyttet til bygninger, udgør en stor del af EU's indre marked. Uden sikkerhed for, at markedsforholdene ligger fast på langt sigt i hele EU, er det ikke særlig sandsynligt, at virksomhederne vil reagere hurtigt på den stigende efterspørgsel efter tjenesteydelser, der øger energieffektiviteten. Bygningsarbejderes øgede mobilitet og det stigende antal virksomheder, der driver forretning på tværs af grænserne i EU, betyder endvidere, at foranstaltninger, der gør reguleringen af byggemarkedet mere sammenlignelig på tværs af grænserne, vil mindske den administrative byrde og øge deres muligheder for at opnå produktivitetsevner.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet må anses for overholdt. Formålet med forslaget er således at styrke bygningsdirektivets anvendelsesområde. Vægten ligger fortsat på etablering af en fælles fremgangsmåde som grundlag for sammenhængende og gensidigt forstærkende mekanismer til forbedring af energieffektiviteten, øget bæredygtighed og afbødning af klimaændringerne, samtidigt med at medlemsstaterne fastholder kontrollen med, hvor de enkelte krav sættes, og hvordan de gennemføres.

5. Formål og indhold

Formålet med en omarbejdning af bygningsdirektivet er at tydeliggøre og forenkle visse bestemmelser, at udvide direktivets anvendelsesområde, at styrke nogle af dets bestemmelser, så de får større virkning, og at give den offentlige sektor mulighed for at gå i spidsen for energibesparelser. En omarbejdning vil gøre det lettere at gennemføre bygningsdirektivet i national ret og i praksis, således at en betydelig del af de tilbageværende omkostningseffektive muligheder for at spare energi i bygningssektoren kan realiseres. Det nuværende direktivs mål og principper fastholdes, og det overlades som før til medlemsstaterne at afgøre, hvordan kravene skal konkretiseres og gennemførelsen i øvrigt tilrettelægges.

Kommissionen understreger, at det er meget vigtigt, at det nuværende bygningsdirektiv gennemføres korrekt og til tiden. Det foreliggende forslag bør ikke bruges som begrundelse for at forsinke gennemførelsen af det nuværende direktiv.

Forslaget tydeliggør, styrker og udvider anvendelsesområdet for bygningsdirektivets nuværende bestemmelser på følgende måder:

- Nogle af bestemmelserne formuleres klarere.
- Bestemmelsen om, at medlemsstaterne skal stille mindstekrav til den energimæssige ydeevne for bygninger, der skal gennemgå større renoveringsarbejder, får et udvidet anvendelsesområde og vil herefter gælde alle bygninger.
- Pligten til at undersøge alternative systemer til nye bygninger udvides til at gælde alle bygninger. Udvidelsen er en støtte for EU's mål for anvendelse af vedvarende energi og bestemmelserne om vurdering af alternative systemer skal gennemføres i overensstemmelse med kravene om direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder.
- Bestemmelserne om energimærkninger skærpes. Anbefalinger får en større rolle at spille, idet det understreges, at de udgør en obligatorisk del af mærkningen, og det foreskrives, hvilke oplysninger de skal indeholde. Der stilles krav om, at energimærkets indikatortal for energimæssig ydeevne (A-G) anføres i enhver annoncering, når bygninger eller dele heraf udbydes til salg eller leje.
- Bestemmelserne om eftersyn af kedel/varme- og klimaanlæg skærpes og gøres tydeligere for at understrege, at det er vigtigt, at der er et rimeligt forhold mellem omkostningerne af et eftersyn og de energibesparelser, som eftersynet forventes at medføre. For så vidt angår kedel- og varmeanlæg indføres der krav om regelmæssige eftersyn af hele varmeanlægget og ikke kun som hidtil af kedlen suppleret med et 15-års engangseftersyn af hele anlægget. Der indføres ligeledes krav om uvildig stikprøvekontrol af eftersynsrapporternes kvalitet.
- Kravene til energimæssig ydeevne, oplysning og uvildige eksperter skærpes.
- Der stilles et beregningsværktøj til rådighed for medlemsstaterne og interesserede parter, som kan bruges til at sammenligne de nationalt eller regionalt fastsatte mindstekrav til energimæssig ydeevne med det omkostningsoptimale niveau.
- Medlemsstaterne tilskyndes til at tilrettelægge vilkår, der fremmer udbredelsen på markedet af bygninger med lavt eller intet energiforbrug og CO₂-udledning. Der stilles krav om, at medlemsstaterne udarbejder landsdækkende planer med klare definitioner og mål for udbredelsen.

- Den offentlige sektor tilskyndes til i højere grad at gå foran med et godt eksempel. Der stilles således krav om, at bygninger med et samlet nytteareal på 250 m², der anvendes af det offentlige, skal energimærkes. I forlængelse heraf udvides pligten til at opslå mærkningen tilsvarende.
- Medlemsstaterne skal iværksættes oplysningskampagner, hvor ejere og lejere af bygninger oplyses om energiattester og eftersyn af varme- og klimaanlæg.
- Bestemmelserne for det udvalg, der bistår Kommissionen og blandt andet gennemfører nogle af direktivets bestemmelser - herunder et nyt beregningssystem for fastsættelse af kravene til bygningers energimæssige ydeevne - ved komitologi, ændres i overensstemmelse med reglerne om forskriftsproceduren med kontrol.
- Medlemsstaterne skal fastlægge og gennemføre regler om sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i medfør af bygningsdirektivet.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har på nuværende tidspunkt endnu ikke udtalt sig om forslaget til omarbejdning af bygningsdirektivet.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

En stor del af de ændringer, som foreslås, er allerede gennemført i den danske lovgivning på området. Forslaget medfører, at der vil skulle ske enkelte justeringer af lov nr. 585 af 24. juni 2005 om fremme af energibesparelser i bygninger (opslag af energimærkningen i alle bygninger med et nytteareal på mere end 250 m², der anvendes af en offentlig myndighed eller hyppigt besøges af offentligheden). Der vil derudover skulle ske en ændring af lov om omsætning af fast ejendom (krav om oplysning om energimærkning ved salgs- og udlejeannoncer). Herudover vil der muligvis skulle ske en justering af varmforsyningsloven.

Det vil ligeledes kræve en ændring af de bekendtgørelser, der er udstedt i medfør af denne lov. Dette vil dels skulle ske for så vidt angår bestemmelserne om regelmæssige eftersyn af varmeanlæg og typer af kedelanlæg, der er omfattede af eftersynspligten, ligesom der vil skulle ske en opstramning af eftersynsrapporterne. Med hensyn til energimærkning af bygninger, vil der skulle indføres bestemmelser om en skærpelse af bestemmelserne om opslag. For både energimærknings- og eftersynsordninger vil der skulle tilføjes bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne herom.

Ligeledes vil der skulle ske en skærpelse og justering af bygningsreglementet på visse områder med henblik på at opfylde kravene til den energimæssige ydeevne.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet

Statsfinansielle konsekvenser

Omarbejdningen af bygningsdirektivet betyder, at kravene til den energimæssige ydeevne af bygninger, til energimærkninger og til eftersyn af varme- og klimaanlæg udvides. Gennemførelsesforanstaltningerne, vil medføre øgede aktiviteter for det offentlige ved justeringen af kravene til bygningers energimæssige ydeevne, til energimærkningen og til eftersyn og eftersynsrapporter, samt til kontrol af overholdelse af de fastsatte krav. Desuden vil der være be-

hov for informationskampagner om mærknings- og eftersynsordninger over for ejere af bygninger.

Det forventes, at der i vid udstrækning vil blive tale om bestemmelser, der allerede er gennemført i dansk lovgivning og derfor ikke har statsfinansielle konsekvenser. En udredning af de samlede statsfinansielle omkostninger, som følge af omarbejdningen af dette direktiv, er komplekst og skal analyseres nærmere.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen vurderer, at investeringsbehovet og de administrative omkostninger er forholdsvis små sammenholdt med udbyttet. F.eks. vil det samlet set i EU medføre yderligere kapitalinvesteringer på 8 mia. EUR om året at ophæve tærsklen på 1.000 m² i det nuværende bygningsdirektivs artikel 6. Disse investeringer vil imidlertid udløse besparelser i energiomkostningerne på 25 mia. EUR på årsbasis i 2020, og det vil igen sige, at CO₂-bekæmpelsen giver en stor gevinst. Disse beregninger bygger på forsigtige skøn over olieprisen. Investeringskravene er ikke lige fordelt mellem EU's borgere, dvs. der bliver flere omkostninger for dem, som foretager større renoveringer af deres bygninger eller arbejder med ejendomshandel. Kommissionen vurderer dog, at de forventede høje energipriser vil give attraktive afkast af disse indledende investeringer og mindske energiregningerne. Det vil både direkte og indirekte få positive virkninger til at brede sig gennem hele økonomien.

Kommissionen vurderer endvidere, at det samlede samfundsmæssige udbytte i form af mindre energiforbrug og dermed mindre CO₂-emissioner og mindre importafhængighed, øget jobskabelse, positive sundhedsvirkninger og positive virkninger for arbejdskraftens produktivitet langt overgår omkostningerne til de analyserede foranstaltninger. Det er endvidere Kommissionens vurdering, at investeringer i energibesparelser, der betaler sig selv tilbage ved at gøre brugen af primærenergi mere effektiv, også øger velfærden.

Alligevel kan nogle af kravene tænkes at blive en byrde for visse lavindkomsthusholdninger. Forbedring af bygningernes kvalitet er et vigtigt middel til at opnå langsigtede løsninger på problemet med høje energiregninger og til at højne livskvaliteten, og derfor mener Kommissionen, at medlemsstaterne bør benytte de andre virkemidler, de har rådighed over, til at støtte behov af denne art. Det reviderede direktiv understøtter muligheden for at indføre målrettede finansieringsværktøjer. F.eks. giver det grundlag for at kæde forbedringer af energieffektiviteten som anbefalet i energiattesten sammen med økonomiske incitamenter.

En endelig vurdering af de forventelige faktiske samfundsøkonomiske konsekvenser som følge af en omarbejdning af direktivet af de samlede statsfinansielle omkostninger må afvente en nærmere analyse.

Erhvervsmæssige og administrative konsekvenser for virksomhederne

Virksomheder, der opfører og renoverer bygninger, udarbejder energimærkninger og foretager eftersyn af varme- og klimaanlæg vil skulle sikre, at deres produkter overholder forslaget bestemmelser, samt dokumentere dette. Ligeledes vil de virksomheder, der er involveret i salg og udlejning af bygninger, skulle sørge for, at indikatortallet for energimærkningen kommer

til at fremgå af eventuel annoncering. Dette vil i et vist omfang indebære administrative byrder for disse virksomheder. Det faktiske omfang kræver en mere tilbundsående analyse.

Konsekvenser for miljø og beskyttelsesniveau

Kommissionens konsekvensanalyse viser, at forslaget, forudsat der efterfølgende vedtages gennemførelsesforanstaltninger, vil medføre

- 60-80 mio. mineralolieekvivalent (toe) energibesparelser i EU om året frem til 2020, svarende til en nedskæring på 5-6 % af EU's endelige energiforbrug i 2020
- 160-210 mio. tons CO₂-besparelser i EU om året frem til 2020, svarende til 4-5 % af EU's samlede CO₂-emissioner i 2020

Konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, sundhed og forbrugerbeskyttelse

Kommissionen forventer at forslaget vil være til gavn for beskæftigelsen. Kommissionens konsekvensanalyse viser, at forslaget, forudsat der efterfølgende vedtages gennemførelsesforanstaltninger, vil medføre

- 280 000 (til 450 000) potentielle nye arbejdspladser i EU frem til 2020, hovedsagelig i byggeriet og som eksperter i energiattestering og energisyn og eksperter i eftersyn af varme- og klimaanlæg. Derudover vil behovet for produkter, komponenter og materialer, der skal bruges eller installeres i bygninger med højere ydeevne, også bidrage med flere arbejdspladser (dette er ikke kvantificeret i konsekvensanalysen).

9. Høring

Forslaget blev sendt i ekstern høring den 9. februar med svarfrist den 23. februar 2009. Høringssvar eftersendes.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkommen. Regeringen er enig med Kommissionen i, at det er vigtigt at fremme en omkostningseffektiv og bæredygtig forbedring af bygninernes samlede energimæssige ydeevne inden for opførelse og anvendelse af EU's bygningsmasse.

Regeringen støtter derfor overordnet Kommissionens forslag til omarbejdning af bygningsdirektivet, således at dette tydeliggøres og skærpes med henblik på at sikre disse mål. Samtidigt vil regeringen arbejde for, at en omarbejdning ikke modvirker behovet for mulighed for national differentiering og fleksibilitet i implementeringsperioden.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været drøftet i rådsregi.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.