

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 produkter til lokal rumopvarmning

1. Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til forordning om energi- og miljøkrav til produkter beregnet til lokal rumopvarmning (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 24. september 2013. Forslaget stiller krav til produkternes energieffektivitet og til den maksimale udledning af henholdsvis partikler, organiske gasser, kulilte og kvælstofilter (NO_x). Produkter beregnet til lokal rumopvarmning omfatter brændeovne, olie- og gaskaminer, elvarmepaneler og gulvvarmemåtter baseret på el. 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 16. juli 2013 fremsendt et forslag til kommissionsforordning om krav til produkter beregnet til lokal rumopvarmning, som markedsføres for første gang på det indre marked. Forordningen stiller krav til produkternes maksimale energiforbrug, og til deres maksimale udledning af partikler (PM), af kulilte (CO), af kvælstofforbindelser (NO_x) og af organiske gasser, når de anvendes under standardbetingelser.

Forslaget omfatter krav til brændeovne og pejse. Produkter, der udelukkende er beregnet til afbrænding af ikke-træformig biomasse er undtaget. Også ovne og pejse, der opbygges eller samles på brugsstedet er undtaget med mindre de er solgt som samlesæt. Forslaget omfatter både flytbare og fastmonterede elvarmepaneler samt "elvarmemåtter" beregnet til gulvvarme. Kommissionen oplyser, at energibesparelsen for de produkter, som er omfattet af forslaget i 2030 tal forventes at udgøre 182 PJ årligt fra 2020.

Forslaget forventes at blive sat til afstemning i den regulerende komité for energieffektivitet den 24. 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 brændeovnes og pejses udledning af partikler, organiske gasser, kulilte og kvælstofilter (NO_x). Kommissionen anfører, at forordningsforslaget sammen med forslaget om energimærkning af de samme produkter bortset fra elvarmepaneller og el-produkter til gulvvarme vil reducere energiforbruget til opvarmning med brændeovne og lignende i hele EU i 2020 med 182 PJ. Forordningsforslaget og det tilsvarende energimærkningsforslag vil desuden reducere udledningen af partikler, organiske gasser, og kulilte i hele Europa.

Kommissionen har ikke opgjort reduktionen for de enkelte medlemslande, men da ca. 90 % af de solgte brændeovne i Danmark er svanemærkede, må det forventes, at effekten af forslaget på den danske emission af partikler (PM) og kulilte (CO) er meget beskedent, men der vil dog være en betydelig effekt på den danske luftkvalitet, da ca. 75 % af partiklerne i luften i Danmark kommer fra udlandet. For de uforbrændte organiske gasser er grænseværdien i forslaget 33 % lavere end den grænse, som svanemærket har. Det kan derfor forventes, at forordningsforslaget vil give en markant reduktion af i den danske udledning af organiske gasser fra brændeovne.

Kommissionen anfører i sine begrundelser for forslaget, at det også vil understøtte medlemslandenes opfyldelse af direktiv 2001/81/EC om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer og af Gøteborgprotokollen under den internationale konvention om grænseoverskridende luftforurening. Direktivet indeholder krav til de maksimale udledninger af bl.a. organiske gasser, og Gøteborgprotokollen indeholder desuden krav til maksimal udledning af bl.a. partikler. Mere energieffektive og mere miljøvenlige brændeovne, pejse mv. vil mindske forureningen herfra og gøre det nemmere for landene at overholde bestemmelserne i direktivet og protokollen.

For en række af de europæiske producenter af de produkter, som bliver omfattede af forordningsforslaget, vil en overholdelse af kravene kræve større teknologiske ændringer af deres produkter. Derfor indeholder forslaget en bestemmelse om at kravene først får virkning 4 år efter forordningens ikrafttræden.

Forslagets krav

Der stilles krav om minimum energieffektivitet for elradiatorer på 38 % og for elektrisk gulvvarme på 38,5 %. For brændeovne på 70 %, for olie- og gaskaminer 72 % og for pilleovne 79 %.

Der stilles krav om maksimale emissioner af forbrændingsprodukter. For brændeovne, pejseindsatse og tilsvarende tillades maksimalt en udledning af partikelmasse (PM) på 40 mg/Nm³ (milligram stof pr normalkubikmeter røggas). For de organiske gasser (OGC) er grænseværdien 80 mg/Nm³, for kulilte (CO) er grænseværdien 1.500 mg/Nm³, for kvælstofilter (NOx) er grænseværdien 200 mg/Nm³. For pillebrændeovne, der på grund af deres virkemåde generelt har lettere ved at opnå en renere forbrænding, er grænseværdien for partikelmasse på 20 mg/Nm³, for de organiske gasser 40 mg/Nm³, for kulilte 250 mg/Nm³. For kvælstofilter har pillovne samme grænseværdi som brændeovne og lignende.

Yderligere stilles der krav om maksimale udledninger af kvælstofilter fra olie- og gaskaminer og fra visse infrarød strålevarmearmaturer.

I Danmark har der hidtil, i medfør af Brændeovnsbekendtgørelsen, BEK 1432/2007 om krav til den maksimale udledning af partikler fra brændeovne, pejse mv. der fyres med fast brændsel, kun været grænseværdi for partikelmasse.

Beregning af virkningsgrad og udledninger

Kommissionens forslag er udarbejdet med udgangspunkt i to studier, som en gruppe konsulenter har udført for Kommissionen. Den afgørende faktor på energiområdet er produkternes (energi)virkningsgrad, dvs. forholdet mellem produktets leverede ydelse og den tilførte energimængde. Forslaget bygger på målinger og beregninger af produkternes årvirkningsgrad korrigeret med en række kompensationsfaktorer for evt. varmelagring, evt. termostatsstyring, evt. egetforbrug af strøm og evt. energiforbrug til opretholdelse af en pilotflamme.

Virkningsgraden for elektriske varmepaneler er som udgangspunkt 40 %, hvortil kommer et fast fradrag på 10 % og med mulighed for tillæg/fradrag i form af kompensationsfaktorerne.

Informationskrav

Forslaget indeholder et specielt informationskrav, som kun skal gælde produkter, som udnytter el som energikilde. Ifølge forslaget skal alle pejse og elprodukter forsynes med en advarsel til køberne: ”Dette produkt er ikke egnet til at fungere som den primære varmekilde”. Advarslen skal placeres både på produktets indpakning, på brugsanvisningens forside og på en frit tilgængelig hjemmeside, som fabrikanten forpligtes til at etablere.

Revision

Forslaget indeholder en revisionsbestemmelse. Det foreslås, at Kommissionen senest 5 år efter forordningens ikrafttræden, dvs. senest 1. kvartal 2019, 1 år efter, at kravene har fået virkning, skal fremlægge resultater af en evaluering af forordningen. Evalueringen skal inkludere en vurdering af:

- Om der bør fastsættes strengere energi- og/eller emissionskrav,
- Om de tolerancer, som foreskrives i forbindelse med myndigheders stikprøvekontrol af produkternes overholdelse af kravene, bør modificeres.

Overgangsbestemmelser

Forslaget giver medlemslandene mulighed for, at opretholde nationale krav til rumopvarmeprodukter, som er gældende på det tidspunkt, hvor forordningen træder i kraft, og de kan gælde frem til den dato, hvor de fælles EU-krav får virkning. Det indebærer, at Danmark vil kunne opretholde miljøkravene i brændeovnsbekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 1432 af 11. december 2007 om regulering af luftforurening fra brændeovne og brændekedler samt visse faste anlæg til energiproduktion. Denne bekendtgørelse er under revision, og det er planen, at en revideret version vil være udstedt inden forordningen træder i kraft.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentet vil i overensstemmelse med den valgte komité-procedure behandle forslaget 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 forslagets definitioner.

Kommissionen anfører, 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 og forslagets konsekvenser herfor

Dansk lovgivning indeholder ikke energieffektivitetskrav til produkter omfattet af forslaget. Brændeovnsbekendtgørelsen, BEK 1432/2007 indeholder krav til den maksimale udledning af partikler fra brændeovne, pejse mv. der fyres med fast brændsel. Bekendtgørelsen vil, hvis forslaget vedtages, skulle ændres senest 1. januar 2018.

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.

Forslaget vil ikke medføre energibesparelser af betydning i Danmark og påvirker derfor ikke det statslige afgiftsprovener.

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

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Producenter af produkter, der er omfattede af dette forslag, skal dokumentere, at deres produkter overholder forslagens bestemmelser. Forordningen vil kun medføre mindre løbende administrative byrder for de danske virksomheders tidsforbrug, da virksomhederne allerede er omfattet af kravene i brændeovnsbekendtgørelsen. Flere af virksomhederne lader deres produkter følge kravene i de frivillige mærkningsordninger svanemærket og DIN Plus-ordningen. Det skønnes, at kun omkring 10 danske fremstillingsvirksomheder vil blive berørt, hvis forslaget gennemføres.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

En del af de dansk fremstillede pejse og brændeovne afsættes i andre EU-lande. Produkterne fra disse virksomheder er generelt energieffektive og størstedelen overholder allerede eller vil efter justering af designet kunne overholde forslagens energi- og miljøkrav. En dansk virksomhed fremstiller elektriske gulvvarmemåtter og afsætter disse produkter på det indre marked. Produkterne vil uden problemer kunne overholde de kommende energikrav.

Det vurderes, at alle de berørte danske virksomheder vil have kommerciel fordel af fælles europæiske regler for produkternes energimæssige ydelser og for produkternes emission af miljøskadelige stoffer, som partikler, kulilte, kvælstofilter og organiske gasser.

Konsekvenser for miljø og beskyttelsesniveau

Forslaget forventes ikke at medføre væsentlige energibesparelser i Danmark. Elvarmepanler og elvarmemåtter er allerede tæt på den teoretiske øvre grænse for elbaserede produkters energieffektivitet. Forslagets grænseværdi for brændeovns energieffektivitet er kun marginalt højere end kravet i den frivillige tyske mærkningsordning DIN Plus og kravet i Svanemærket. Mange af de danske brændeovne og pejse, som i dag markedsføres overholder Svanemærkets energikrav og/eller energikravene i DIN Plus.

Forslagets krav til maksimale emissioner af partikler, kulilte og kvælstofilter er på niveau med Svanemærkets krav og kravene i DIN Plus-mærkningsordningen. Forslagets krav til emissionen af organiske gasser er 2/3 af det niveau, som Svanemærket og DIN Plus har i dag. 9 ud af 10 solgte brændeovne på det danske marked er i dag svanemærkede og overholder derfor allerede disse krav. Forslaget forventes derfor kun at medføre et begrænset bidrag til reduktionen af luftforureningen fra brændeovne og pejse i Danmark.

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

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der vurderes ikke at være væsentlige omkostninger for erhvervslivet forbundet med forslaget. Da de danske fremstillingsvirksomheder opnår en konkurrencefordel på det indre marked, og da miljøbeskyttelsen øges, vurderes de samlede samfundsøkonomiske konsekvenser af forslaget som positive.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-Specialudvalget for Klima-, Energi- og Bygningspolitik med frist den 30. august 2013. Der er indkommet bemærkninger fra organisationen Vedvarende

Energi, som i sit svar har tilkendegivet, at organisationen støtter, at der efter en 4-årig overgangsperiode indføres ecodesignkrav til produkter beregnet til lokal rumopvarmning, og at organisationen støtter Kommissionens forslag om en obligatorisk tekst på elvarmere om, at disse ikke skal bruges som primær varmekilder. Vedvarende Energi finder, at dette krav allerede bør gælde om to år, og peger på, at alternativet til en sådan tekst kunne være at kræve energimærkning af elvarmeprodukterne. Organisationen anbefaler, at energieffektivitetskravene til transportable elvarmere bør strammes, således at kun elvarmere med elektronisk termostat tillades, svarende til kravene for de fastmonterede elvarmepaneller. El-gulvvarme bør ledsages af et krav om isolering. Endelig finder organisationen, at Kommissionens grænsedragning, mellem hvad der betragtes som fastbrændselskedler til centralvarmeanlæg, og hvad der betragtes som brændeovne til lokal rumopvarmning, er forkert.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Enkelte lande har tilkendegivet, at de anser forslaget krav for alt for ambitiøse. Det gælder specielt emissionskravene. Formentlig vil flere lande forud for eller på mødet den 24. september 2013 fremkomme med lignende synspunkter. Det er derfor muligt, at Kommissionen bliver nødt til at sænke kravene, for at sikre tilstrækkelige opbakning fra 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 skadelige emissioner af partikler mv. reduceres væsentligt.

Regeringen vil dog arbejde for, at forordningens ikrafttræden udskydes 6 måneder for at give tilstrækkelig tid til den igangværende revision af brændeovnsbekendtgørelsen. Denne revision kræver notifikation af bekendtgørelsen overfor Kommissionen. Regeringen vil desuden foreslå, at der stilles samme energieffektivitetskrav til flytbare elvarmere, som der stilles til fastmonterede elvarmere.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.