



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 19. november 2008 (15.01)
(OR. en)**

**Interinstitutionel sag:
2008/0223 (COD)**

**15929/08
ADD 2**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 17. november 2008

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene

- Ledsagedokument til forslaget om omarbejdning af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne (2002/91/EF)

= Resumé af konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2008) 2865.

Bilag: SEK(2008) 2865



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.11.2008
SEK(2008) 2865

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

**FORSLAGET OM OMARBEJDNING AF
DIREKTIVET OM BYGNINGERS ENERGIMÆSSIGE YDEEVNE (2002/91/EF)**

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2008) 780 endelig}
{SEK(2008) 2864}

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

EU's politiske mål og bygningssektoren

Energiforbruget i boliger og erhvervsbygninger tegner sig for broderparten – omkring 40 % – af EU's samlede endelige energiforbrug og CO₂-udledninger. Økonomiske aktiviteter, der har med bygninger at gøre, udgør en væsentlig del af EU's økonomi, henholdsvis 9 % af EU's BNP og 7-8 % af beskæftigelsen i EU. Der er et stort potentiale for omkostningseffektive energibesparelser, som vil medføre omfattende økonomiske, sociale og miljømæssige fordele. Derfor kan EU's bygningssektor spille en nøglerolle i indsatsen for at nå EU's vækst-, energi- og klimapolitiske mål og samtidig være med til at give borgerne øget komfort og lavere energiregninger. Bygningers energieffektivitet er også et vigtigt aspekt i bredere tiltag for at nå EU's mål vedrørende energi og klimaændringer, således som beskrevet i Kommissionens meddelelse, "En energipolitik for Europa"¹.

EU-lovgivningen

Af de eksisterende centrale EU-retsakter er direktivet om bygningers energimæssige ydeevne ("bygningsdirektivet") hovedretsakten, der anlægger et helhedsperspektiv på effektiv energiudnyttelse i bygningssektoren. Det indeholder bestemmelser om energibehov til rum- og vandopvarmning, køling, ventilation og belysning.

Direktivet kombinerer i en og samme retsakt mere indgribende lovregulering (dvs. krav til energimæssig ydeevne) og informationsbaserede virkemidler (attester og eftersyn):

- Medlemsstaterne skal fastsætte mindstekrav til energimæssig ydeevne til nye bygninger og til store eksisterende bygninger, der skal gennemgå større renoveringsarbejder.
- Medlemsstaterne skal indføre en ordning med energiattester, der indeholder oplysninger om en bygningens kvalitet, hvad angår energiforbrug, og hvad der kan forbedres. Energiattesterne er gyldige i ti år og bør forelægges potentielle købere/lejere.
- Medlemsstaterne skal oprette et system for regelmæssige eftersyn af mellemstore og store varme- og klimaanlæg, så disse energimæssige ydeevne overvåges og forbedres mest muligt. Som et alternativ kan medlemsstaterne føre reklamekampagner, hvis det kan dokumenteres, at disse har lige så stor effekt som eftersyn af varmeanlæg.

Bygningsdirektivet fastsætter ikke konkrete niveauer, der skal gælde i hele EU, men forlanger, at medlemsstaterne indfører mekanismer til gennemførelse af direktivets bestemmelser. De skal også udvikle deres egen metode eller bruge eksisterende europæiske standarder for beregning af bygningers energimæssige ydeevne og sikre, at der er nok kvalificerede eksperter til at gennemføre attestering og eftersyn.

Bygningsdirektivets hidtidige hovedresultat har været, at energieffektivitet i bygninger er kommet på den politiske dagsorden og er blevet indarbejdet i bygningsreglementerne, og at borgerne er blevet opmærksomme på problemet. Gennemførelsen af direktivet har været en udfordring for mange medlemsstater, men nu melder 22 medlemsstater om fuld

¹ KOM (2007) 1.

gennemførelse (under evaluering i Kommissionen). Hvad angår omkostningerne ved gennemførelsen, har en række medlemsstater meldt om moderate omkostninger men væsentligt øgede energibesparelser i bygningssektoren som følge af direktivet.

Er der behov for flere initiativer?

Til trods for de tiltag, der allerede er iværksat i bygningssektoren, er der stadig et stort uudnyttet potentiale for omkostningseffektive energibesparelser. Det skyldes sektorens kompleksitet og markedssvigt (f.eks. ufuldstændig inddragelse af eksterne omkostninger i energipriserne, problemer i forholdet mellem ejere og lejere, mangelfuld information og en lav grad af indførelse af nye og innovative teknologier), men også begrænsninger i formuleringen af det nuværende bygningsdirektiv samt et ringe ambitionsniveau for gennemførelsen af direktivet.

Udfordringerne kan løftes på forskellige måder:

- ved at ophæve bygningsdirektivet og erstatte det af mindre indgribende politiske virkemidler. Dette vil indebære en proaktiv og ambitiøs indsats og meget høje omkostninger for alle medlemsstater.
- ved at fortsætte som hidtil, dvs. ikke gøre noget ud over de eksisterende foranstaltninger, inklusive forsat og forbedret gennemførelse. I så fald vil hverken de muligheder, der ligger uden for bygningsdirektivet, eller selve direktivets fulde potentiale blive udnyttet.
- gennem en EU-indsats, der består i at supplere og forbedre virkemidlerne i det nuværende bygningsdirektiv.

Af de tre mulige politiske strategier er det en revision af bygningsdirektivet, der vil bidrage mest til EU's politiske mål. Ved en sådan revision kan der foretages ændringer i de nuværende bestemmelser, der øger deres effektivitet væsentligt, men bevarer principperne og grundtanken i direktivet. Dette vil lette gennemførelsen i national ret og forståelsen af de foreslåede ændringer. Samtidig vil en større andel af de potentielle og indirekte fordele kunne realiseres. Det er afgørende at sikre kontinuitet i gennemførelsen af bygningsdirektivet.

Imidlertid ligger løsningen i en integreret helhed af politiske virkemidler, og derfor er andre foranstaltninger, der ikke har karakter af lovregulering, nødvendige – om end ikke tilstrækkelige i sig selv – som supplement til gennemførelsen af bygningsdirektivet. Indsatsen for at tilvejebringe flere økonomiske og skattemæssige incitamenter, formidle flere oplysninger, uddanne eksperter og nå til enighed om frivillige tiltag bør styrkes. De mindre indgribende reguleringsmidler, der allerede er til stede i det nuværende bygningsdirektiv, bør udvikles yderligere.

EU's ret til at handle

Klimaændringer, forsyningssikkerhed og miljøbeskyttelse er udfordringer, der kræver en samordnet indsats på EU-plan. Energieffektivitet er en del af løsningen på disse problemer, og den lovgivning på dette område, der allerede er vedtaget på EU-plan, afspejler behovet for en EU-indsats.

Bygningssektoren står for omkring halvdelen af de CO₂-udledninger, der ikke er omfattet af emissionshandelsordningen, og rummer store muligheder for at reducere CO₂-udledningerne med negative eller små omkostninger. De særlige forhold i bygningssektoren sætter grænser

for, hvor hurtigt energieffektivitetsgevinster kan opnås, og byggevarer, udstyr og tjenester, der er knyttet til bygninger, udgør en stor del af EU's indre marked. Dertil kommer, at ensartede regler vil mindske den administrative byrde for den stigende mængde bygningsarbejdere, der finder arbejde uden for deres hjemland, og for det stigende antal virksomheder, der driver forretning på tværs af grænserne i EU.

Hidtil har det ikke været muligt for medlemsstaterne at nå målene for energieffektivitet alene. Derfor er det nødvendigt at gøre noget på fællesskabsplan for at lette og støtte iværksættelsen af aktiviteter på nationalt plan. Hovedelementerne i det nuværende bygningsdirektiv er allerede blevet vurderet ud fra subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, da direktivet blev vedtaget i 2002, og praksis har vist, at fremgangsmåden er passende.

Hvilke muligheder er der for at skabe et bedre bygningsdirektiv?

Konklusionen af konsekvensanalysen er, at adskillige aspekter af bygningsdirektivet kan forbedres. I hovedsagen drejer det sig for det første om at afklare visse tvetydige formuleringer og for det andet om at revidere det nuværende direktivs to hovedsøjler. For hver af de to søjler er forskellige løsningsmuligheder blevet analyseret med hensyn til deres økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger samt deres overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

Et stort udvalg af data- og informationskilder blev brugt til analysen: Referencedata og fremskrivninger fra GD TREN's Primes-model, Ecofys' Beam-model, over 35 undersøgelser, erfaringer fra gennemførelsen af det nuværende bygningsdirektiv og indlæg fra medlemsstaterne og interesseparterne.

De drøftede løsningsmuligheder omfatter et udvalg af politiske virkemidler, herunder også alternativer uden karakter af lovregulering, f.eks. oplysningstiltag og andre "bløde" foranstaltninger. Der er udpeget fem hovedindsatsområder:

Tydeliggørelse og forenkling

Dette aspekt er afgørende for, at bygningsdirektivet gennemføres korrekt. Der er to centrale opgaver på dette område: i) at tydeliggøre og forenkle selve lovteksten, og ii) at vælge den rette retlige form (omarbejdning eller ændring).

A: Tærskel på 1000 m² for eksisterende bygninger, der gennemgår større renoveringsarbejder

Ifølge det nuværende bygningsdirektiv skal kun eksisterende bygninger på over 1000 m² opfylde visse krav til energimæssig ydeevne, når de gennemgår større renoveringsarbejder (dvs. hvor investeringen overstiger 25 % af hele bygningens værdi, eksklusiv grundens værdi, eller hvor over 25 % af bygningens ydre mure renoveres). Dette betyder, at kun ca. 29 % af EU's bygningssektor falder ind under anvendelsesområdet for denne bestemmelse. Det bedste tidspunkt for indførelse af energibesparende foranstaltninger er naturligvis, når bygningen gennemgår større renoveringsarbejder (med cirka 25-40-års mellemrum). Det betyder nemlig, at de nødvendige ekstra investeringer ikke er særlig høje, og at energibesparelserne betaler dem tilbage inden for foranstaltningernes levetid.

Der er analyseret tre muligheder for en udvidelse af bygningsdirektivets anvendelsesområde:

Mulighed A1: Sænkning af tærsklen til 500 m²

Mulighed A2: Sænkning af tærsklen til 200 m²

Mulighed A3: Afskaffelse af 1000 m²-tærsklen

I hvert af de tre tilfælde vil medlemsstaterne stadig være ansvarlige for at opstille de enkelte krav til bygnings energimæssige ydeevne, og definitionen af "større renoveringsarbejder" gælder fortsat.

Konsekvensanalysen har vist, at mulighed 3 er den løsning, der rummer de største fordele.

B: Energiattester

Energiattester, der allerede er obligatoriske under det nuværende bygningsdirektiv, kan være et effektivt redskab til at skabe et efterspørgselsstyret marked for energieffektive bygninger, da de gør det muligt for de økonomiske aktører at anslå omkostningerne i forhold til energiforbrug og -effektivitet. I praksis er nogle af de attester, der udstedes, imidlertid ikke af tilfredsstillende kvalitet, eller de forelægges ikke systematisk ved ejendomstransaktioner. Dette begrænser i høj grad attesternes reelle virkning.

Mulighed B1: Kvalitets- og overensstemmelseskrav til energiattester. Der foreslås indført krav om, at de offentlige myndigheder eller akkrediterede institutioner udfører uvildig stikprøvekontrol af energiattesternes kvalitet og af overensstemmelsen med energibestemmelserne i bygningsreglementerne. Dette skal sikre, at oplysningerne i attesterne er af god og pålidelig kvalitet. Det forventes, at et sådant krav vil medføre en stigning i renoveringsraten og dermed højere energibesparelser.

Mulighed B2: Krav om, at de omkostningseffektive foranstaltninger, der anbefales i energiattesten, gennemføres inden for en vis frist. Et sådant krav vil medføre store besparelser, men også en betydelig økonomisk byrde for EU's borgere og virksomheder, da foranstaltningerne så muligvis ikke kan kombineres med "større renoveringsarbejder", og derfor kan denne mulighed ikke forsvares på EU-plan.

Mulighed B3: Krav om, at energiattester skal være et fast element i ejendomsannoncer og/eller ejendomshandelsdokumenter. Dette vil indebære, at ejendomsannoncer skal indeholde oplysninger om en bygning energimæssige ydeevne (svarende til, at annoncer for nye biler skal indeholde oplysninger om CO₂-udledninger), og at energiattesten skal forelægges ved enhver ejendomshandel.

Mulighed B4: Krav om, at der knyttes forbindelse mellem energiattester og andre incitament- eller afskrækkelsesordninger. Det foreslås, at de forbedringer i en bygning energieffektivitet, der opnås som følge af et økonomisk incitament, påvises eller retfærdiggøres ved hjælp af energiattesten. Dette vil hjælpe ejere/lejere til at træffe velinformerede beslutninger om deres investeringers omkostningseffektivitet, og der vil være bevis på, at den ydede støtte reelt fører til energibesparelser. Et sådant krav er imidlertid muligvis ikke foreneligt med subsidiaritetsprincippet og forudsætter måske et andet retsgrundlag for direktivet.

Ifølge konsekvensanalysen vil mulighed B1 og B3 kunne bidrage væsentligt til, at EU's politiske mål på dette område nås. Mulighed B4 kunne også udforskes yderligere uden for direktivets sammenhæng.

C: Eftersyn af varme- og klimaanlæg

Varme- og klimaanlæg har et meget højt energibesparelspotentiale, op til 40-60 % af deres samlede energiforbrug. Det nuværende bygningsdirektiv kræver regelmæssige eftersyn af anlæg med en effekt over en vis grænse, men det er meget uklart, hvad resultatet af sådanne eftersyn er. Desuden er kvaliteten af inspektionerne ikke altid tilfredsstillende. Det skønnes derfor, at bygningsdirektivet i den nuværende form kun kan give energibesparelser på dette område på 10 % frem til 2020, mens der i virkeligheden er potentiale for langt større besparelser.

Mulighed C1: Krav om rapporter om eftersyn af varme- og klimaanlæg. Det foreslås, at der indføres krav om udarbejdelse af en eftersynsrapport, som omfatter en vurdering af varme- eller klimaanlæggets energieffektivitet og eventuelle anbefalinger om forbedringer. Rapporten skal udfærdiges af en uafhængig ekspert og udleveres til bygningens ejer. Et krav om en sådan rapport vil styrke de eksisterende krav betydeligt og gøre det lettere for forbrugerne at se, hvor der er mulighed for omkostningseffektive energibesparelser.

Mulighed C2: Indførelse af krav om overholdelse. Det foreslås, at der indføres uvildig stikprøvekontrol af eftersynsrapporterne med forskellig detaljeringsgrad for at sikre, at eftersyn gennemføres regelmæssigt og er af tilfredsstillende kvalitet.

Konsekvensanalysen har vist, at det bedste resultat fås ved at kombinere mulighed C1 og C2.

D: Krav til energimæssig ydeevne

Under de nuværende forhold bestemmer medlemsstaterne selv, hvilke konkrete krav der stilles til bygningers energimæssige ydeevne, og hvor strenge kravene skal være. Ambitionsniveauet varierer kraftigt fra land til land, selv inden for lignende klimazoner, og mange medlemsstater er endnu ikke oppe på et omkostningsoptimalt niveau. Det er vanskeligt at foretage sammenligninger på tværs af grænserne på grund af de forskellige beregningsmetoder og -parametre, der anvendes. Derfor vil et yderligere skub på EU-plan kunne føre til øgede energibesparelser.

Mulighed D1: Fastsættelse af fælles krav til bygningers energimæssige ydeevne for hele EU. Denne mulighed indebærer, at der fremsættes forslag om specifikke krav til bygningers energimæssige ydeevne. Dette vil gøre det muligt at realisere en stor del af energibesparelspotentialet, lette forholdene for virksomheder, der driver forretning på tværs af grænserne, og styrke det indre marked for byggevarer og -udstyr i tilknytning til bygninger. Imidlertid vil det være en yderst krævende og kontroversiel opgave at fastsætte sådanne krav, og det vil indebære en meget høj grad af EU-regulering.

Mulighed D2: Indførelse af et sammenligningsredskab. Dette forslag går ud på at indføre en sammenligningsmekanisme i bygningsdirektivets overordnede metode til beregning af omkostningsoptimale mindstekrav til bygningers energimæssige ydeevne. De nuværende bestemmelser i bygningsdirektivet ændres ikke, og medlemsstaterne vil stadig selv skulle fastsætte de konkrete krav. Et sammenligningsredskab vil klart vise, om medlemsstaterne ligger under de optimale niveauer, dvs. at gevinsten ved energibesparelser går tabt, hver gang disse bygningsreglementer anvendes. Dette er en "blød" lovforanstaltning, men den vil skabe et betydeligt pres medlemsstaterne imellem, der i sidste ende vil få alle medlemsstater til at bevæge sig hen imod optimale og derfor væsentligt mere ambitiøse niveauer.

Mulighed D3: Krav om en ordning for forbedring af bygningsmassen med fokus på bygninger med den ringeste energimæssige ydeevne. Det foreslås, at medlemsstaterne udarbejder

handlingsplaner for forøgelse af renoveringsraten og energieffektiviteten i bygninger med den laveste ydeevne. En sådan strategi vil medføre høje administrative omkostninger for medlemsstaterne og en væsentlig byrde for ejerne af bygninger med lav ydeevne.

Mulighed D4: Fastsættelse af EU-dækkende krav om passivhuse/bygninger med lavt eller intet energiforbrug og CO₂-udledning. Hvis der indføres sådanne krav til nye bygninger fra en bestemt dato, vil det resultere i bygninger med meget høj energimæssig ydeevne, og samtidig vil det fremme innovationen. På den anden side vil det få huspriserne til at stige, og de ekstra omkostninger vil muligvis ikke blive fuldt opvejet af besparelser i energiudgifterne og vil dermed udgøre en væsentlig byrde for borgerne og de nationale budgetter. Derfor kunne man i stedet følge en mere forsigtig fremgangsmåde med krav om, at medlemsstaterne udarbejder nationale køreplaner, der viser deres vilje til at nå målet om bygninger med lavt energiforbrug og CO₂-udledning.

Ifølge konsekvensanalysen vil mulighed D2 kunne bidrage væsentligt til, at der nås et omkostningsoptimalt niveau. Mulighed D3 kunne benyttes af medlemsstaterne, når de iværksætter nationale aktiviteter, særlig i forbindelse med de nationale handlingsplaner for energieffektivitet. Mulighed D4 kunne overvejes i en mindre obligatorisk form, dvs. som led i nationale køreplaner.

Det foreslås, at den offentlige sektors foregangsrolle styrkes, ved at der stilles strengere krav til opslag af energiattester og sættes kortere frister for efterlevelse af de reviderede bestemmelser end for andre sektorer.

Konklusion

Der kan opnås væsentlige positive virkninger, hvis direktivet revideres. Således kan en stor del af de tilbageværende muligheder for at spare energi i bygningssektoren realiseres, og det vil også blive muligt at udnytte det fulde potentiale i det nuværende bygningsdirektiv. Desuden vil der kunne skabes et forenklet og forbedret grundlag for energibesparelser.

De løsningsmuligheder, der rummer de største fordele, som det har været muligt at kvantificere, har følgende samlede minimumsvirkninger:

- 60-80 Mtoe energibesparelser 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 om året frem til 2020, svarende til 4-5 % af EU's samlede CO₂-emissioner i 2020
- 280 000 (til 450 000) potentielle nye arbejdspladser frem til 2020, hovedsagelig i byggeriet og for eksperter i energiattestering og energisyn og eksperter i eftersyn af varme- og klimaanlæg.

Investeringsbehovet og de administrative omkostninger ved foranstaltningerne er blevet analyseret og er forholdsvis små sammenholdt med udbyttet. På EU-plan ville ophævelsen af tærsklen på 1000 m² f.eks. medføre yderligere kapitalomkostninger på 8 mia. EUR om året, men det ville spare energiomkostninger på 25 mia. EUR om året i 2020 og derfor medføre negative omkostninger til CO₂-bekæmpelse.

Investeringsbehovene i Europa varierer stærkt, afhængigt af de sociale og økonomiske vilkår, bygningernes tilstand og hvilken type renovering der skal foretages. De 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. Med et højt olieprisniveau vil disse indledende investeringer imidlertid give attraktive afkast.

Det samlede samfundsmæssige udbytte i form af mindre energiforbrug og dermed mindre CO₂-emissioner og mindre importafhængighed, øget jobskabelse, især på lokalt og regionalt plan, positive sundhedsvirkninger og positive virkninger for arbejdskraftens produktivitet overgår langt omkostningerne til de analyserede foranstaltninger.