

Til

Ida Hindborg Riise-Knudsen

Glostrup 13. januar 2026

Energiforum Danmarks høringssvar til udkast til den nationale plan for renovering af bygninger – NBRP

Energiforum Danmark takker for at have fået lejlighed til at kommentere på Energistyrelsens udkast til den nationale plan for renovering af bygninger.

Her er som ønsket **resume** af vores høringssvar:

I Energiforum Danmark finder vi, at udkastet til den nationale plan for renovering af bygninger (NBRP) ikke lever op til kravene i Bygningsdirektivet. Planen mangler en samlet strategi for, hvordan Danmark konkret vil nå målet om en nulemissionsbygningssmasse i 2050, herunder en analyse af barrierer, virkemidler og forventede effekter.

Vi peger især på den skæve behandling mellem bygninger opvarmet med individuelle varmepumper og bygninger med fjernvarme. De nuværende primærenergifaktorer (PEF) favoriserer varmepumper og gør det markant sværere for fjernvarmeopvarmede bygninger at opnå nulemissionsstatus – selv efter rentable renoveringer. Dette strider mod direktivets krav om ikke-diskrimination og risikerer at skubbe bygningsejere væk fra ellers velfungerende fjernvarmesystemer.

Derudover skaber brugen af historiske energimærker (fra før 2018) uden korrektion for årstal og varmeforsyning stor risiko for fejl i udpegningen af bygninger omfattet af MEPS-kravene. Det efterlader både private og offentlige bygningsejere i usikkerhed.

Vi savner også en plan for den nødvendige omlægning af energimærkningsordningen, som fremover skal afspejle, hvor langt en bygning er fra at have gennemført alle omkostningsoptimale renoveringer. Dette kræver nye skalaer, segmentering efter bygningstyper og bedre vejledning.

Endelig mangler NBRP et reelt fokus på indeklima, som direktivet tydeligt kræver integreret i både energimærkning og renoveringsplaner. Vi anbefaler derfor udvikling af et nationalt klassificeringssystem, nye værktøjer til energikonsulenter og en styrket uddannelsesindsats.

Høringssvar

Energiforum Danmark støtter formålet med udarbejdelsen af og høringen af en national plan, som skal følge kravene i det omordnede Bygningsdirektiv og dermed give et klart overblik over de danske initiativer, som er indeholdt i den nationale NBRP.

Den nationale plan bør være det sted, hvor myndighederne giver en sammenhængende redegørelse for, hvorledes man vil realisere kravene og målsætningerne i direktivet, som dels kan danne grundlag for en dialog med interessenterne på området og dels redegøre over for Kommissionen, hvordan regeringen planlægger at løfte sine forpligtelser i forhold til direktivet.

Den nationale plan NBRP vil således være det sted, hvor alle enkeltinitiativer til opfyldelse af energieffektiviseringskravene i det nye Bygningsdirektiv er beskrevet og sammenvejet. Samtidig skal denne plan indeholde alle initiativer til at forbedre indeklima, som krævet i Bygningsdirektivet EPBD.

Vi mener ikke, at NBRP i sin nuværende form lever op til dette formål. Der mangler således en redegørelse for barrierer i forhold til realiseringen af målsætningen i direktivet, en diskussion af hvilke virkemidler, der planlægges anvendt, og hvordan disse skal overkomme de identificerede barrierer, en redegørelse for deres effekt, og samlet beskrivelse af hvordan man vil nå målsætningen med de virkemidler, som regeringen planlægger at tage i anvendelse.

Derudover har vi også en række kommentarer til en række forhold i den førte politik, som vil have konsekvenser for realiseringen af målsætningen, men som ikke er behandlet fyldestgørende i planen. Der redegøres i det følgende for dette.

Uheldig forskelsbehandling mellem bygninger, der anvender individuelle varmepumper, og bygninger, der anvender fjernvarme som opvarmningsform

Skiftet i fastlæggelsen af primærenergifaktorer fra BR15 til BR18 var markant.

Frem til ikrafttrædelsen af BR18 passede primærenergifaktorerne med, at den endelige PEF for en varmepumpe med en COP på 3,0 var den samme som den samlede PEF for fjernvarmen.

Herved sikrede man sig, at totalenergikrav til nye bygninger ville kræve stort set den samme isoleringsevne af bygningen uanset om man valgte den ene eller den anden opvarmningsform. Dette flugtede med at områder med fjernvarme var udpeget efter samfundsøkonomiske beregninger, og således ikke på dette tidspunkt afhang af den enkelte bygningsejers valg.

Dette er dog efterfølgende ændret, så bygningsejere nu efter at forsynings- og tilslutningspligter er (næsten) helt væk har mulighed for selv at vælge forsyningsform, hvilket betyder, at man kan vælge varmepumpe selv om bygningen ligger i et velfungerende fjernvarmeområde.

Med ikrafttrædelsen af BR18 – som fortsat gælder – blev princippet om balancering af PEF for fjernvarme omkring en varmepumpe med en COP på 3,0 brudt.

For nye bygninger betød det, at de energimæssige krav fra 2018 til bygninger forsynet med fjernvarme blev en hel del skrapere end hvis bygningerne var forsynet med varme fra en individuel varmepumpe. Påvirkningen på kravene til bygningens energimæssige formåen blev dog reduceret via skærpede varmetabskrav, som også pålægges bygninger, som varmforsynses med individuelle varmepumper.

Forskellen har betydning for valg af varmforsyningsform for nye bygninger, men fjernede ikke problemet tilstrækkeligt og har ingen betydning for eksisterende bygninger.

Vedtagelsen af det omarbejdede Bygningsdirektiv EPBD med krav om opnåelse af en nulemissionsbygningssmasse senest i 2050 og den danske beslutning om muligheden for udtræden af fjernvarmesystemerne betød, at fremadrettet vil forskelsbehandlingen mellem de to varmforsyningsformer i BR18 få ganske betydelig og meget uheldig indflydelse.

Konsekvensen uden genopretning af en balance mellem energifaktorerne for de to varmforsyningsformer vil således være, at bygninger opvarmet med individuelle varmepumper stort set vil kunne opnå status som nulemissionsbygninger endda uden at gennemføre alle rentable renoveringstiltag. Bygninger opvarmet med fjernvarme vil derimod ikke kunne opnå denne status selv om alle rentable renoveringstiltag gennemføres.

Der redegøres ikke i planen for, hvilke konsekvenser dette vil have for realiseringen af målsætningen om opnåelse af en nulemissionsbygningssmasse i 2050.

Det fremgår af BUILDs rapport "Omkostninger og energibesparelser ved energieffektivisering af bygninger frem mod 2050", at "de EPBD-krav, som har til formål at sikre, at den samlede bygningssmasse er nulemissionsbygningssmasse senest i 2050, ikke kan opfyldes alene ved at renovere bygningerne, men at det også er nødvendigt med en samtidig forbedring/udvikling af energisystemet og konvertering af varmesystemerne i de enkelte bygninger."

Det er en alvorlig mangel i det fremlagde udkast til udkast af NBRP, at der ikke redegøres nærmere for dette, og hvilken effekt det har for realiseringen af målsætningen om nulemission.

Forskellen i kravene til totalenergi i bygninger med de to forskellige opvarmningsformer i BR18 stammer fra anvendelse af meget forskellige antagelser for de bagvedliggende varmekilder, som forsyner hhv. individuelle varmepumper og fjernvarmen med varme.

Udkastet til NBRP mangler en grundig gennemgang af de antagelser, som ligger bag beregninger af en samlet PEF for hhv. en individuel varmepumpe og fjernvarmen.

Det er her årsagen til de største forskelle mellem de to varmeformer fra BR18 og frem ligger, idet:

- **Den individuelle varmepumpe** bruger energi fra to kilder: El med faktor 1,9 og omgivelsesvarme med en faktor 0,0
- **Det kollektive fjernvarmesystem** bruger energi fra mange forskellige kilder, hvoraf: El har en faktor 1,9, omgivelsesvarme med en faktor på 1,0, affaldsforbrændingsvarme med en faktor på 1,0, geotermisk varme med en faktor på 1,0, øvrig spild- eller overskudsvarme med en faktor på 1,0, biomasse med en faktor på 1,0 og fossil gas med en faktor på 1,0. Dertil kommer tillæg for varmetabet i transporten i fjernvarmesystemet mellem produktionssted og forbrugssted. Kun kraftvarmefordelen har en "faktor" på 0,0, hvilket længe holdt PEF for fjernvarme fornuftigt lavt.
- Dertil kommer, at den nuværende PEF for fjernvarmen ikke medtænker **fjernvarmens fordele for energisystemet**, som krævet i EPBD.

Denne åbenlyse forskelsbehandlende fastsættelse af PEF for de to opvarmningsformer strider imod direktivets krav om ikke-diskrimination mellem energiformer.

Konsekvenser af fortsættelse af denne forskelsbehandling er, at:

- Der fortsat tilskyndes til, at alle nye bygninger forsynes med individuel varmepumpe, da de derved slipper billigere gennem de faktiske energieffektivitetsmæssige forhold ved bygningen.
- Der tilskyndes til at konvertere eksisterende bygninger forsynet med varme fra velfungerende fjernvarmesystemer over til opvarmning med varmepumper, da de herved meget lettere kan opnå status som nulemissionsbygninger.
- Hvis beregningerne i ovenomtalte BUILD-rapport holder, så kan det frem mod 2050 meget vel kan blive nødvendigt at opstille krav, som kræver, at der især i fjernvarmeopvarmede bygninger skal ske energibesparende investeringer, som hverken er rentable eller omkostningsoptimale.

Det er derfor en klar anbefaling, at den danske fastlæggelse af PEF fremadrettet sker efter objektive forhold, således at de sikrer, at der generelt tages ensartede hensyn til ønskelig anvendelse af overskudsvarme, spildvarme, geotermisk varme eller varme fra affaldsforbrænding m.fl. i fastlæggelsen af en PEF for fjernvarme.

Herved sikres, at der er stort set samme energimæssige krav til nye bygninger uanset om disse opvarmes med individuelle varmepumper eller fjernvarme.

Ligeledes vil de så også sikre, at bygninger uanset opvarmningsform på næsten lige fod kan opnå status som nulemissionsbygninger ved gennemførelse af rentable og omkostningsoptimale energieffektiverende tiltag i bygningen.¹

Store problemer med udpegning af de ikke-beboelsesbygninger, som er opfattet af MEPS-krav

Der er lagt op til, at udpegning af ikke-beboelsesbygninger, som er omfattet af hhv. 16 % og 26 % kravet i MEPS skal ske på baggrund af energimærker – hvor det ikke klart angives i NBRP om der sker en justering af om disse energimærker er udstedt for ikrafttrædelsen af BR18. Det angives heller ikke om der sker en justering efter om bygningerne er opvarmet med individuelle varmepumper eller med fjernvarme.

Sker der ikke en justering af energimærkerne efter årstal og varmeforsyningsform, så vil det betyde, at:

- Bygninger, som er energimærket med PEF fra før 2018 og som opvarmes med individuel varmepumpe, vil have et betydeligt dårligere energimærke end bygninger som er energimærket efter ikrafttrædelse af BR18, selv om der ikke er sket fysiske ændringer i bygningerne.
- Bygninger, som er energimærket med PEF fra før 2018 og som opvarmes med fjernvarme, vil have et bedre energimærke end bygninger, som er energimærket efter ikrafttrædelse af BR18, selv om der ikke er sket fysiske ændringer i bygningen.

Uden denne korrektion af energimærkerne, så vil risikoen for at de forkerte bygninger udpeges som omfattes af MEPS-kravene være ganske betydelig.

Og dertil er der betydelig risiko for, at den nationale sigtelinje også vil være betydeligt fejlbehæftet.

Det går simpelthen ikke, da det må tilstræbes, at det i så høj grad som muligt er bygningernes faktiske energimæssige forhold og dermed potentiale for forbedringer, som er grundlaget for krav om energimæssig forbedring. Og denne udpegning må så vidt muligt renses for påvirkning fra årstallet for energimærkning eller af varmeforsyningsform.

Når der dertil lægges, at myndighederne ifgl. udkast til NBRP ydermere ikke har tænkt sig at opfylde kravet i EPBD om information til de bygningsejere, som er omfattet, at hhv. 16 % og 26 %

¹ For en uddybning af denne problemstilling vedlægger vi her notatet: "Klog implementering af Bygningsdirektivets krav om nulemissionsbygninger senest i 2050", som også downloades her: https://www.energiforumdanmark.dk/media/0xpfcp1m/bygningernes-rolle-i-den-groenne-omstilling_final.pdf

kravet til MEPS, så efterlader sådanne betydelige uhensigtsmæssigheder i udpegningen af bygninger ejerne af potentielt omfattede bygninger i vildrede.

Ifølge direktivet kan man vælge at fastsætte tærsklerne ud fra den nationale ikke-beboelsesbygningsmasse som helhed eller pr. bygningstype eller bygningskategori.

Det er i udkastet til udkast for NBRP valgt at fastsætte tærsklerne ud fra bygningsmassen som helhed.

Der mangler en redegørelse for, hvorfor man har truffet dette valg, og hvad det ville betyde, hvis man havde truffet et andet valg. Herunder mangler der en belysning hvilke konsekvenser dette valg har for tærsklerne for henholdsvis private og offentlige bygninger.

Energimærkningen skal bringes i overensstemmelse med kravene i Bygningsdirektivet

Bygningsdirektivet kræver en gennemgribende ændring af energimærkningen, således at det fremadrettede formål med energimærkningen for eksisterende bygninger skal baseres på, hvor langt bygningen er fra at have gennemført alle omkostningsoptimale renoveringstiltag og dermed opfylder kravene til at være en nulemissionsbygning.

Bygninger, der har gennemført alle omkostningsoptimale renoveringstiltag skal således tildeles et energimærke "A" – også selv om bygningen har behov for mere energi end en ny bygning med energimærke "A".

Dette tiltag skal informere bygningsejerne om, hvor omfattende en renoveringsindsats bygningen skal gennemgå "for at nå i mål" og kunne opnå status som nulemissionsbygning. Herved forventes, at bygningsejerne i højere grad vil gennemføre mere omfattende renoveringer, når bygningen alligevel skal gennemgå indgreb.

Denne omlægning af energimærkningen ses ikke omtalt overhovedet i udkastet til udkast til NBRP, ligesom der som følge heraf ikke er angivet vurderinger af, hvilken positiv energieffektiviserende effekt denne omlægning – og vejledning – kan få.

Konsekvensen af dette bør være, at der indføres differentierede skalaer på baggrund af bygningstype/kategorier, der sikrer, at slutmålet for bygningerne, nemlig gennemførelsen af omkostningsoptimale renoveringer, tilpasses efter de forskellige typer/kategorier². Det betyder, at der indføres flere energimærkningsskalaer for forskellige typer/kategorier af bygninger.

Det betyder f.eks., at ældre bygninger kan opnå energimærke A ved gennemførelse af omkostningsoptimale renoveringer, selv om de ikke kan renoveres op til samme niveau som nyere bygninger. Dette tiltag vil endvidere understøtte målet om renovering af eksisterende byggeri

² Til uddybning af dette synspunkt vedlægger vi notatet "Energimærkningsskalaer efter Bygningsdirektivet", som også kan downloades her: https://www.energiforumd danmark.dk/media/huvj4kj2/energimaerkningsskalaer_131224.pdf

fremfor nedrivning og nybyggeri, da det signalerer over for investorer og finansielle institutioner, at de også kan gøre deres udlånsporteføljer grønnere ved at understøtte gennemførelsen af renoveringer i den eksisterende bygningsmasse.

Endvidere foreslås at energimærkningerne segmenteres efter bygningstyper. Kravene til ordningen for store bygninger er helt forskellige for kravene for små bygninger. For store bygninger udgør energimærkningen ofte et værktøj i udarbejdelsen og opfølgning af en langsigtet renoveringsplan for bygningen. Dette stiller særlige krav til energimærkningen bl.a. hvad angår fleksibilitet i forhold til opdatering af mærkningen med nye tiltag, brugen af energikonsulenten både som samarbejdspartner til det ansatte driftspersonale og samtidig garant for overholdelse af kravene til energimærkningen og også hvad angår indholdet i mærkningen.

For små bygninger skal ordningen primært være et redskab til måling af bygningens aktuelle energimæssig ydeevne i forhold til de langsigtede krav til nulemission og udarbejdelsen af forslag til tiltag til forbedring af ydeevnen og indeklima.

Forbedring af indeklimaet skal med i NBRP

Bygningsdirektivet kræver adskillige steder et styrket fokus på opretholdelse eller forbedring af indeklimaet i eksisterende bygninger.

Da et forstærket fokus på forbedring af indeklima i bygningerne ofte er en medvirkende eller udløsende årsag til mere gennemgribende renovering af eksisterende bygninger, og derved indirekte har en effekt også på energieffektiviteten, så skal dette medtages i det danske udkast til NBRP.

Ifølge Bygningsdirektivets art. 19 skal der i forbindelse med energimærkningen gives anbefalinger om tiltag til forbedring af indeklimaet.

Det fremgår endvidere af direktivets af Bilag V, at energimærkningen kan indeholde oplysninger om risiko for overophedning samt tilstedeværelsen af sensorer og kontrolanlæg til overvågning af indeklimaets kvalitet.

Dette område behandles sporadisk i udkastet til bekendtgørelsen til energimærkning, men implementerer udelukkende kravet ved, at der for de fremhævede besparelsesforslag på forsiden af energimærkninger tilføjes et skøn for de positive indeklimagevinster.

Det fremgår af udkastet til bekendtgørelse for Håndbog til energikonsulenter, at positive indeklimagevinster angives som et skøn ud fra relevansens og vælges som: bedre indeklima, varmere overflader, øget komfort og mindre træk

Dette er ikke en fyldestgørende implementering af direktivets krav til selvstændige anbefalinger af tiltag, der forbedrer indeklimaet. Forslaget indebærer en voldsom risiko for, at tiltag til forbedring

af indeklimaet, der har stor indeklimaeffekt, men som ikke er led i en et energirenoveringstiltag, simpelthen ikke angives.

Derudover indeholder mangler det fremlagte udkast også en kvantificering af indeklimaet, således at tiltag og dermed også vurderingen af bygningernes indeklimatilstand kan gives på et retvisende og fælles grundlag.³

Det danske udkast til NBRP bør derfor indeholde redegørelse for og forslag om, at der skal:

1. Udarbejdes et klassificeringssystem inkl. en mærkningsordning til indeklima i bygningen, der kan lægges til grund for beskrivelsen af indeklimakvaliteten i bygninger og synliggørelsen af forbedringer. Klassificeringssystemet bør tage udgangspunkt i konkrete parametre, tage pejling af eksisterende klassificeringsordninger for et samlet indeklima på nationalt og EU-plan.
2. Udvikles nye værktøjer og standarder for evaluering, synliggørelse og udarbejdelse af forbedringsforslag ved bygningsgennemgange til brug for energikonsulenter. Denne udvikling skal ske i samarbejde med branchen.
3. Udvikles uddannelses- og certificeringsordning for virksomheder, der udarbejder energimærkninger. Dette skal ske med henblik på at sikre, at grundlaget for den samlede nye energimærkning også skal omfatte inddragelse af viden og kompetencer om indeklima.

Energiforum Danmark uddyber gerne disse kommentarer.

Med venlig hilsen



Dorte Nørregaard Larsen
Energiforum Danmark

Bilagsliste:

- Notat: Klog implementering af Bygningsdirektivet krav om nulemissionsbygninger senest i 2050
- Notat: Energimærkningsskaler efter Bygningsdirektivet
- Notat: Indeklima i bygningsdirektivet

³ Til uddybning af dette vedlægger vi notatet: "Indeklima i bygningsdirektivet", som også kan downloades her: <https://www.energiforumdanmark.dk/media/nkimafzj/indeklima-i-bygningsdirektivet-131224.pdf>