



Til: Bolig- og Planstyrelsen

Afsender: KL, Center for Klima og Erhverv, Weidekampsgade 10, 2300 København S
Kontaktpersoner: Sara Røpke og Lærke Cecilie Bjerre, LCBJ@kl.dk, 21591572

KL hørings svar til høring om forslag til ændring af bygningsreglementet (krav om beregning af bygningers klimapåvirkning og grænseværdi)

KL takker for muligheden for at afgive hørings svar til det foreliggende forslag til ændring af bygningsreglementet (krav om beregning af bygningers klimapåvirkning og grænseværdi). Det har ikke været muligt for KL at foretage en politisk behandling af hørings svaret inden for hørings fristen. Derfor tages der forbehold for den efterfølgende politiske behandling af hørings svaret.

Generelle bemærkninger

Klima og bæredygtighed er højt på den kommunale dagsorden, og KL bakker op om en grøn omstilling af byggeriet i Danmark. Derfor er det positivt, at der blandt aktørerne i byggeriet er høje ambitioner for at bygge bæredygtigt og for at regulere CO₂-udledningen i byggesektoren, der står for over 30 % af Danmarks samlede energiforbrug. KL har høje ambitioner på klimaområdet og arbejder bredt sammen med kommunerne i blandt andet DK2020-samarbejdet om kommunale klimaplaner.

Kommunerne er samlet set den største offentlige bygherre og skal efterleve kravene i nye bygninger. Samtidigt er kommunerne også myndighed på byggesagsbehandlingen og skal modtage dokumentation i byggesøgninger, foretage byggesagsbehandling i henhold til bygningsreglementet og anden lovgivning og foretage stikprøvekontrol. For KL er det helt afgørende, at bygningsreglementet kan administreres, af hensyn til borgere og virksomheder. Derfor er det vigtigt for KL, at der sikres gode og tydelige rammer, så der ikke er uklarhed om roller, opgaver eller regler i byggesagsprocessen.

Med forslaget om nye krav til livscyklusanalyser og CO₂-grænseværdier er der tale om en gennemgribende ændring i metode, dokumentation og materialevalg i byggebranchen. Store ændringer tager lang tid at indfase, som vi også så ved seneste store ændring til BR18. Her oplevede kommunerne en massiv efterspørgsel på vejledning og formidling fra borgere og virksomheder som følge af et nyt bygningsreglement, med en stigning i sagsbehandlingstider til følge. I kommunerne ser vi fortsat efter flere år efterslæb i byggesagsbehandlingstiderne som konsekvens heraf. KL ser derfor gerne, at overgangen til de nye krav bliver gjort så smidig som muligt og bliver ledsaget af en grundig vejledningsindsats i god tid, inden kravene træder i kraft. Lovgivningen skal først og fremmest implementeres effektivt, inden effekten kan ses i byggeriet.

KL ser en række udfordringer med, at der er lagt op til, at dokumentationen for overholdelse af de nye krav først skal ligge ved færdigmelding af byggeriet. Det betyder i praksis, at bestemmelserne ikke understøtter den dialog mellem sagsbehandler og ansøger, som kan være nødvendig for at tage gode beslutninger om materialevalg tidligt i processen. Dokumentationen og

Dato: 6. maj 2022

Sags ID: SAG-2022-01266
Dok. ID: 3215649

E-mail: LCBJ@kl.dk
Direkte: 3370 3652

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 6

evt. kontrol hermed skal først foreligge, når bygningen står færdig, og der er derfor meget begrænsede muligheder for at rette op på eventuelle fejl og mangler og overholde bestemmelsernes egentlige formål om at undgå unødvendig klimapåvirkning. Vi uddyber dette i de specifikke bemærkninger under "Lovliggørelse".

KL foreslår desuden, at vejledningsmaterialet indeholder en forbindelse til den dokumentation, som kan kræves i en lokalplanproces. Mange søger om byggetilladelse umiddelbart i forlængelse af en lokalplanproces, og i den forbindelse kan kravene forankres godt i dialogen, hvis ansøger og kommune på forhånd har fået vejledning gennem hele processen. KL stiller gerne praktiske eksempler til rådighed, når vejledningsmaterialet skal udarbejdes.

På følgende sider fremgår KL's specifikke bemærkninger til lovforslaget.

Venlig hilsen

Sara Røpke
Kontorchef, KL's Center for Klima og Erhverv

Specifikke bemærkninger

Byggerier undtaget fra kravene

Nogle byggerier står for et betydeligt materialeforbrug, men undtages fra kravene om livscyklusanalyse og CO₂-grænseværdi. Det er fx uopvarmede lagerhaller og parkeringshuse samt bygninger, som opvarmes til maks. fem grader. Sidstnævnte er bygninger, som typisk ønskes frostfrie. Det gælder fx store lagerbygninger, hvor der etableres en varmeinstallation uden krav om og kontrol med isolering, ligesom der ikke er krav om eller kontrol med, om bygningen reelt opvarmes til mere end fem grader.

Bolig- og Planstyrelsen lægger op til, at kravene gælder for bygninger, der er underlagt energirammen. Rambøll udgav en rapport i 2020, hvor det fremgår, at materialeforbruget i nybyggeri står for ca. 75 % af CO₂-udledningen, mens ca. 25 % kommer fra driften og altså energirammen (tabel 2 i Analyse af CO₂-udledning og totaløkonomi i renovering og nybyg, Rambøll, 2020). Det er problematisk at udelade disse bygninger, som står for et højt materialeforbrug fra rammer om livscyklusanalyse og CO₂-grænseværdi, hvis man ønsker at regulere byggesektorens reelle CO₂-udledning.

Det kan med fordel skrives ind i bestemmelserne eller vejledningen, at kravet om livscyklusanalyse ikke gælder for sommerhuse og kolonihaver. Der er en række bygninger, som ikke skal overholde energirammen, men som kræver byggetilladelse. Det ønsker KL fremgår af vejledningsmaterialet. Det kan være sekundær bebyggelse, som er opvarmet, men under 50 m² (fx en udendørs sauna) eller præfabrikerede sanitetsbygninger.

Byggerier undtaget specifikt krav om CO₂-grænseværdi

KL vil gerne henlede opmærksomhed på, at undtagelsesbestemmelser kan føre til flere lovliggørelsessager, hvis bygherre og kommune er uenige ved stikprøvekontrol. Disse sager vil sandsynligvis føre til præcedensskabende afgørelser. Derfor ønsker KL, at vejledningsmaterialet bliver udarbejdet så fyldestgørende som overhovedet muligt. KL stiller gerne konkrete eksempler til rådighed fra kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af vejledningsmaterialet. Konkret ser KL gerne, at Bolig- og Planstyrelsen udarbejder et grundigt vejledningsmateriale, som lister med eksempler på byggeri, der er undtaget CO₂-grænseværdien grundet de særlige tilfælde beskrevet i § 298 stk. 4. KL er positive overfor, at der ikke er lagt op til en dispensationsmulighed, og vi mener ikke, at der skal lægges op til, at kommunerne skal afgøre, hvorvidt et byggeri hører under "særlige tilfælde" og kan undtages kravet om grænseværdi.

Formidling udenfor den gebyrfinansierede sagsbehandling

KL vurderer, at de nye bestemmelser afstedkommer en stor formidlingsopgave for kommunerne. Det er både formidling til borgere og mindre virksomheder, samt større bygherrer og professionelle rådgivere, som får brug for svar på dokumentationskrav, materialestrømme og udregningsmetoder. Denne formidlingsopgave er udenfor den gebyrfinansierede sagsbehandling og vejledning efter forvaltningsloven og byggeloven. Da der er risiko for, at sagsbehandlingstiderne på især enfamiliehuse stiger, hvis ikke formidlingsindsatsen varetages andetsteds end i den kommunale sagsbehandling, mener KL, at der skal ske en DUT-forhandling om formidlingsopgaven.

Alternativt, for at lette kommunernes byggesagsbehandling og for at imødegå stigning i sagsbehandlingstider som følge af formidling om de nye krav, foreslår KL, at videnscenteret eller Bolig- og Planstyrelsen stiller en bemandet telefonhotline til rådighed, som kommunerne kan henvise til for alle henvendelser, der ligger ud over den gebyrfinansierede vejledning.

Lovliggørelse

KL finder det problematisk, at der er lagt op til, at dokumentationen for livscyklusanalyse og overholdelse af CO₂-grænseværdi ligger ved færdigmelding af byggeriet. Kommunerne har dermed ikke lovmæssigt grundlag for en dialog om overholdelse af kravene, inden bygningen står færdig. En mulig løsning kan være, at dokumentationen for livscyklusanalyser og CO₂-grænseværdi skal ligge ved ansøgningstidspunktet. Hvis dokumentationen skal ligge ved ansøgningstidspunktet, er grundlag for, at byggesagsbehandlere og bygherrer i god dialog og i de indledende faser kan finde frem til de bedst mulige løsninger for materialevalg og samtidigt leve op til kravene. Grunden hertil er, at kommunerne forudser en række lovliggørelsessager af bygninger, som reelt ikke overholder kravet om livscyklusvurdering og CO₂-grænseværdi. Det giver store administrative byrder, og det står ikke mål med det foreslåede formål i bestemmelserne: "så unødvendig klimapåvirkning undgås". Vi forudser altså en række bygninger, som står færdige og ikke overholder kravene.

I begrundelserne for bestemmelserne er der lagt op til, at der i første omgang søges fysisk lovliggørelse enten ved udskiftning af bygningskomponenter eller etablering af vedvarende energi på bygningen. Det er der en række udfordringer ved. Fysisk lovliggørelse vil i langt de fleste tilfælde ikke være en reel mulighed, da materialeforbruget og -produktionen reelt ikke kan påvirkes i en færdig bygning. I tilfælde af etablering af vedvarende energi, er det muligt at påvirke driften af bygningen og ikke kompensere for materialeforbruget, som udgør en langt større del af CO₂-udledningen end driften, som tidligere nævnt i dette høringssvar. Etablering af vedvarende energi kan føre til yderligere sagsbehandling af bygningens udseende, fx hvis den oprindeligt er projekteret uden vedvarende energi indenfor lokalplanrammerne. Energi, der produceres for at kompensere for materialeforbrug, kan ikke sælges videre fra kommunale bygninger. KL ønsker, at de økonomiske forhindringer, som kommunerne har i forbindelse med at producere el til energinet fra kommunale bygninger, bliver fjernet.

I en situation ved stikprøvekontrol, hvor grænseværdien ikke er overholdt, eller livscyklusanalyse ikke er udført, er incitamentet for at fremskaffe den manglende dokumentation meget lav, da bygningen er færdig, rådgiver, håndværkere mv. er betalt, og ejer har taget bygningen lovligt i brug. Hvis ejer ikke efterkommer et påbud, efterlades kommunerne med den ene mulighed at politianmelde ansøger. Det er afgørende for kommunerne, at der skabes incitament til overholdelse af dokumentationskrav og CO₂-grænseværdi. Effekten af at regulere CO₂-udledningen kommer først, når lovgivningen fungerer, og alle aktører finder incitament til overholdelse.

KL er bekymret for, at håndhævelsen i praksis kommer til at bestå af retslig lovliggørelse (dispensation) og evt. bødestraf. Det står ikke mål med forslaget til bekendtgørelsens formål, og KL og kommunerne ønsker konkrete redskaber til at foretage sagsbehandling eller håndhævelse i tråd med formålet.

Det kan fx være mulighed for at stille krav om dokumentation ved ansøgningstidspunktet eller redskaber til, hvad en fysisk lovliggørelse konkret kan bestå i.

Fastlæggelse af bøde

KL ønsker vejledning til kommunerne i forbindelse med indstilling af bødestørrelse. Bødestørrelserne skal afspejle den gevinst, bygningssejeren måtte få ved ikke at overholde loven, og skal udmåles efter indstilling fra kommunerne. Kommunernes manglende erfaring med livscyklusanalyser kan betyde, at kommunerne i praksis beder om mere dokumentation fra bygherres side om økonomien bag bygningen, efter bygningen står færdig, som kan skabe konflikter under en lovliggørelsessag.

Proportionalitet

KL foreslår, at der skabes proportionalitet i kravene, så også ikke-professionelle bygherrer (helt almindelige borgere) får formidlet kravene til deres behov. Kravene om dokumentation af livscyklusvurderinger kommer til at betyde, at enfamilieshuse bliver dyrere i rådgiverudgifter, og KL efterspørger en indikation af, hvilken prisstigning der forventes, når de nye krav træder i kraft. KL er bekymret for, at når rådgivere og producenter skal lære at levere dokumentation og leve op til grænseværdierne, kommer udgiften til at ligge hos kommunernes borgere. Derfor foreslår KL, at der gøres en ekstra indsats for at formidle kravene, og hvordan de overholdes, til små rådgivervirksomheder og materialeproducenter.

Lavemissionsklasse

Det er positivt, at bygherre ved dokumentationstidspunktet kan lade information om, at bygningen lever op til lavemissionsklassen på 8 kg CO₂e pr. m² pr. år, indgå. I praksis er det svært at finde incitament til at leve op til en lavemissionsklasse, og vi ønsker at påpege, at KL bakker op om, at grænseværdien sættes ned, så snart byggebranchen i samarbejde med kommunerne og Bolig- og Planstyrelsen har fundet en solid metode til at administrere kravene i praksis.

Emissionsfaktorer

KL gør opmærksom på, at de generiske emissionsfaktorer på fjernvarme er skæve i forhold til nogle lokale cases, hvor den reelle faktor er lavere end i tabel 8. KL ønsker mulighed for at kunne differentiere emissionstal fra forsyningsselskaber, som er mere retvisende. Forsyningsselskaberne opgør allerede i dag emissionstal. Vi er netop i en situation, hvor der er stort pres på omstillingen fra gas- og oliefyre. Derfor finder vi det problematisk, at faktorerne på fx fjernvarme er højere end reelt forventet.

Tekstnære bemærkninger

KL har modtaget tekstnære bemærkninger fra flere kommuner, som bliver gengivet herunder med forslag til ændringer.

Paragraf/ tekst:	§298 stk. 3 – Beregning af referencearealer.
Kommentar:	<i>Der er forståelse for beregningsmetoden, men ikke for baggrunden for hvorfor arealet skal reduceres, når mængden forbliver den samme. Det kommer til at give en negativ indvirkning på beregningen.</i>

Paragraf/ tekst:	§297 stk. 1
Kommentar:	<i>I bemærkningerne fremgår at "Kravet gælder for nybyggeri, som er omfattet af reglerne om energiramme ifølge § 259 og § 260". Men energirammen i hhv. §259 og 260 kan også omfatte tilbygninger og ændret anvendelse, jf. henvisningerne i bl.a. §271. Altså andet end nyt byggeri. Det er uklart om det er intensjonen, at kravet alene skal omfatte fritliggende selvstændige bygninger.</i>
Forslag til ændring:	<i>Det bør præciseres tekstnært, om kravet kan gælde for tilbygninger og ændret anvendelse. En tilbygning til fx et kontor-domicil kan godt udgøre en væsentlig størrelse.</i>

Paragraf/ tekst:	§297 stk. 3 pkt. 5
Kommentar:	<i>Sekundære bygninger er sjældent men kan sagtens være opvarmet. Det skal være tydeligt om de skal medregnes eller ikke</i>
Forslag til ændring:	<i>Fx: 5) Uopvarmede sekundære bygninger medregnes ikke</i>

Paragraf/ tekst:	§298 stk. 2 – ikke selve teksten, men i Oversigt over begrundelser for ændringsforslag, ved ændringsnummer 11.
Kommentar:	<i>I bemærkningerne fremgår: "Modul D medtages i deklARATIONEN fordi det kan medvirke til at løfte vidensniveauet om potentialet for nyttiggørelse efter bygningens levetid." KL ønsker, at Bolig- og Planstyrelsen tydeliggør i bestemmelserne, hvorvidt der er en deklARATION vedrørende LCA for byggerier under 1000 m², eller om den deklARATION der nævnes, blot er erklæringen iht. § 40, stk. 2, nr. 3.</i>
Forslag til ændring:	<i>Hvis det er formålet, at der med deklARATIONEN menes erklæringen: "Modul D medtages i erklæringen iht. § 40, stk. 2, nr. 3, fordi det kan medvirke til at løfte vidensniveauet om potentialet for nyttiggørelse efter bygningens levetid."</i>