

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE
i sag om energimærkning af ejendommen beliggende [XXX], 8700 Horsens (energimærke nr. [XXX] af 19. februar 2019)

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra Factum2 A/S (herefter klager) over Energistyrelsens afgørelse af 15. juni 2020 om energimærkning af ejendom.

Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Nævnets sammensætning

Nævnensformand og dommer Peter Ulrik Urskov
Advokat Håkun Djurhuus
Seniorforsker og civilingeniør Kirsten Engelund Thomsen

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNEHUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
EAN nr. 5798000026070
ekn@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet har den 10. juli 2020 modtaget klagen over Energistyrelsens afgørelse af 15. juni 2020 om energimærkning af bygningen beliggende [XXX], 8700 Horsens.

Ved afgørelsen fandt Energistyrelsen, at klager ikke har fulgt de gældende regler for energimærkning af ejendom, og at overtrædelsen er så alvorlig, at den medfører en påtale, jf. energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 1 og 2.¹

Sagen har for Energiklagenævnet drejet sig om, hvorvidt Energistyrelsens afgørelse af 15. juni 2020 opfylder forvaltningslovens² bestemmelser om kravene til en forvaltningsakts begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22 og 24.

2. Sagens oplysninger

Energistyrelsen foretager kvalitetssikring og fører tilsyn med overholdelsen af reglerne om energimærkning af bygninger. Som led heri har Energistyrel-

¹ Bekendtgørelse nr. 793 af 7. august 2019 om energimærkning af bygninger, som var gældende på tidspunktet for Energistyrelsens afgørelse. Bekendtgørelsen er nu erstattet af bekendtgørelse nr. 1651 af 18. november 2020.

² Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven

sen foretaget en stikprøvekontrol af en række tilfældigt udvalgte energimærkningsrapporter for nye bygninger, i hvilken forbindelse den af klager udarbejdede energimærkningsrapport med nummer [XXX] af 19. februar 2019 er udtaget til nærmere kontrol.

Energistyrelsens kontrol er gennemført som en skrivebordskontrol uden fysisk gennemgang af ejendommen.

Den i sagen omhandlede ejendom er et enfamilieshus. Energimærket for ejendommen er udarbejdet på baggrund af byggetilladelse af 21. marts 2017, som angiver, at byggeriet skal udføres i henhold til Bygningsreglement 2015 (BR15).

I skrivelse af 5. august 2019 anmodede Energistyrelsen klager om at indsende de dokumenter, som har ligget til grund for udarbejdelse af energimærkningsrapporten.

Energistyrelsen har efterfølgende den 15. august 2019 efter at have modtaget dokumenterne, der har ligget til grund for udarbejdelsen af energimærket, anført over for klager, at Energistyrelsen fortsat manglede at modtage bl.a. dokumentation for ventilationsanlæg, herunder dokumentation for funktionsafprøvning, indreguleringsrapport, aggregatspecifikationer, SEL-værdi og isolering.

Klager oplyste herefter til Energistyrelsen, at på tidspunktet for udarbejdelse af det omhandlede energimærke var det for enfamilieshuse ikke normalt, at der forelå en indreguleringsrapport. Det har derfor ikke været muligt for klager at fremskaffe dokumentation for indregulering af ventilationsanlægget. Da ventilationsanlægget er et anerkendt mærke og er en type, som ofte ses i nye bygninger, har klager skønnet, at de foreliggende data om anlægget var tilstrækkelige i den aktuelle bygning.

Endvidere er det oplyst, at bygherre ikke kan fremskaffe yderligere dokumentation for ventilationsanlægget.

Energistyrelsen traf herefter afgørelse i sagen.

3. Energistyrelsens afgørelse

Energistyrelsen traf den 15. juni 2020 afgørelse om, at klager ikke har fulgt de gældende regler for energimærkning af bygninger, og at overtrædelsen er så alvorlig, at den medfører en påtale, jf. energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 1 og 2.

Det fremgår af afgørelsen, at den samlede afvigelse i energiforbruget er på -3%, og at der mangler dokumentation for ventilationsanlægget. Bygningen lever derfor ikke op til energikravene, der ligger til grund for byggetilladelsen.

Energistyrelsen har i afgørelsen lagt vægt på, at vinduer og døre ikke er registreret korrekt, hvilket udgør en mindre fejl ved energimærkningen.

Det fremgår videre af afgørelsen, at ventilationsanlæg i henhold til det dagældende bygningsreglement skal projekteres, udføres, indreguleres og afleveres som anvist i standarden DS 447. Inden udarbejdelse af energimærkningen påbegyndes, skal der endvidere foreligge en aftale inklusiv grundlaget for energimærkningen, herunder skal der foreligge indreguleringsrapport på ventilationsanlægget med energidata, som luftmængde, varmegenvinding og specifikt elforbrug, jf. Håndbog for Energikonsulenter 2016 (HB 2016), kap. 5.8, stk. 1, pkt. 9.³ Energistyrelsen har endelig bemærket, at de registrerede værdier for ventilationen ikke tilnærmelsesvist overholder grænsen for minimumsluftskiftet i boligen. Energistyrelsen finder på denne baggrund, at den fornødne dokumentation for ejendommens ventilationsanlæg ikke foreligger, og at det er en meget alvorlig fejl.

Endelig har Energistyrelsen fundet i afgørelsen, at værdien for infiltration ikke er registreret korrekt.

Energistyrelsen har herefter påbudt klager at udarbejde en berigtiget energimærkningsrapport for ejendommen, jf. § 41, stk. 1, i energimærkningsbekendtgørelsen. Endvidere er klager blevet tildelt en påtale, jf. § 41, stk. 2 i energimærkningsbekendtgørelsen, idet det er anført, at Energistyrelsen har lagt særlig vægt på den meget alvorlige fejl i dokumentation af ventilationsanlægget.

4. Klagers bemærkninger

Klager har berigtiget energimærkningsrapporten i overensstemmelse med Energistirelsens bemærkninger i afgørelsen af 15. juni 2020.

Klager er dog uenig i, at der er udvist en uansvarlighed ved udarbejdelse af energimærket, som indebærer, at klager skal tildeles en påtale. Klager ønsker derfor, at Energiklagenævnet ændrer Energistirelsens afgørelse, således at den tildelte påtale frafaldes.

Til støtte for klagen har klager navnlig anført følgende:

- Den omhandlede ejendom er en nybygget ejendom, som er meddelt byggetilladelse i 2017.
- Det har ikke været muligt at få en indreguleringsrapport for det installerede ventilationsanlæg. Anlægget er imidlertid et velkendt dansk produkt, som er installeret og afprøvet i mange danske enfamilieshuse, og det har været kutyme at acceptere de anvendte værdier i den tilsendte energirammeberegning.
- Energikonsulenten, der har udarbejdet det i sagen omhandlede energimærke, har gennemført tre genopfriskningskurser med forventet resultat, og klager har stor tiltro til, at han har de nødvendige kompetencer til at udføre energimærkning i forbindelse med nybyggeri.

³ Håndbogen kan findes på Energistirelsens hjemmeside www.ens.dk

- Der er efter udstedelse af byggetilladelsen for den omhandlede ejendom sket en skærpelse af bygningsreglementet pr. 1. juli 2017, hvorefter det er et krav, at der skal gennemføres en funktionsafprøvning af visse bygningsinstallationer, herunder ventilationsanlæg, inden ibrugtagning af ejendommen. Det var imidlertid ikke et krav i henhold til det bygningsreglement, der var gældende på tidspunktet for udstedelse af byggetilladelsen. På tidspunktet for udstedelse af byggetilladelsen fremgik det således alene af bygningsreglementet, at "*Ventilationsanlæg skal projekteres, udføres, indreguleres og afleveres som anvist i standard DS 447 Ventilation i bygninger – Mekaniske, naturlige og hybride ventilationssystemer.*" Der foreligger derfor ikke krav om dokumentation i bygningsreglementet, der var gældende på tidspunktet for udstedelse af byggetilladelse, på samme måde som i bygningsreglementet pr. 1. juli 2017.
- I den omhandlede bygning er der ikke udarbejdet dokumentation for indregulering af ventilationsanlægget. Indregulering og funktionsafprøvning er alene udført af bygherrens egne folk, og energikonsulenten har vurderet, at ventilationsanlægget er udført i overensstemmelse med DS 447, hvilket blandt andet er sket på baggrund af erfaringer med den pågældende type ventilationsanlæg.
- Energikonsulenten har endvidere vurderet, at det ikke var et krav, at der skulle udarbejdes en indreguleringsrapport.
- Det er derfor samlet set klagers opfattelse, at energimærkningen er udført på en måde, som har været sædvanlig for energikonsulenter på tidspunktet for energimærkets udarbejdelse. Klager mener derfor, at der ikke er grundlag for at tildele klager en påtale.

5. Energistyrelsens bemærkninger

Energistyrelsen fastholder, at bygningen ikke lever op til kravene i byggetilladelsen, da den fornødne dokumentation for ventilationsanlægget ikke er indhentet. Kravet om indhentning af dokumentation ved energimærkning i henhold til Håndbog for Energikonsulenter 2016 er derfor ikke opfyldt.

Energistyrelsen har under høringsfasen i Energiklagenævnet supplerende anført, at Energistyrelsen er blevet opmærksom på, at det ikke tydeligt fremgår af afgørelsen, hvad der er baggrunden for den tildelte påtale.

Energistyrelsen har derfor fundet anledning til at præcisere begrundelsen, idet styrelsen supplerende har anført følgende:

- Ved energimærkning af nye bygninger skal energikonsulenten kontrollere, om bygningen lever op til kravene i byggetilladelsen i forhold til de energimæssige krav, jf. bekendtgørelse nr. 604 af 29. maj 2018 om ændring af bekendtgørelse om Håndbog for Energikonsulenter (HB2016) bilag 1, kap. 5.1, stk. 1. Bygninger, der ikke lever op til

kravene i byggetilladelsen, får ikke noget energimærke, jf. HB 2016, bilag 1, kap. 5.1, stk. 6.

- Inden udarbejdelsen af energimærkningen påbegyndes, skal der i henhold til HB2016 kap. 5.8, stk. 1, foreligge en aftale mellem det certificerede firma og rekvirenten eller dennes befuldmægtigede inklusiv grundlaget for energimærkningen, herunder er det i henhold til HB2016, bilag 1, kap. 5.8, stk. 1, punkt 9, et krav, at der foreligger en indreguleringsrapport på ventilationsanlægget med energidata som luftmængde, varmegenvinding og specifikt elforbrug.
- At der i bestemmelsen står ”bør”, medfører ikke, at man som energikonsulent kan gennemføre en energimærkning og tildele bygningen et energimærke, uden at være i besiddelse af ovennævnte dokumentation.
- Det fremgår af HB2016, bilag 1, kap. 5.8, stk. 2, at hvis xml-filen ikke er opdateret, er fejlbehæftet eller af anden grund ikke overholder kravene til energirammeberegninger i SBI-anvisning 213, skal energikonsulenten bede om en opdateret fil.
- Endvidere fremgår det også af HB2016, bilag 1, kap. 5.7, stk. 2, at det i rapporten skal anføres, om bygningen overholder energirammen, det dimensionerende varmetab samt bygningsreglementets krav til installationer og energiforbrug. Såfremt kravene ikke er opfyldt anføres i energimærkningsrapporten: ”Bygningen lever ikke op til energikravene i byggetilladelsen” jf. HB2016, bilag 1, kap. 5.7., stk. 4.
- Forudsætningen for, at energikonsulenten kan kontrollere, om bygningen lever op til de energimæssige beregninger i byggetilladelsen er, at energikonsulenten kontrollerer xml-filen. Kontrollen af denne kan ikke lade sig gøre uden ovennævnte dokumentation.
- Er energikonsulenten ikke i besiddelse af ovennævnte dokumentation på besigtigelsestidspunktet, skal energikonsulenten derfor gennemføre energimærkning, men ikke tildele bygningen et energimærke og i konklusionen skrive, at bygningen ikke lever op til kravene i byggetilladelsen. Alternativt kan energikonsulenten afvente udarbejdelsen af energimærkningen til det tidspunkt, hvor energikonsulenten har modtaget den nødvendige dokumentation.
- I den konkrete sag var der ikke den fornødne dokumentation for energimærkning. Det har derfor ikke været muligt at kontrollere, om bygningen lever op til kravene i byggetilladelsen. Dermed skulle bygningen ikke have været tildelt et energimærke, samt det skulle have fremgået af energimærkningen, at bygningen ikke levede op til kravene i byggetilladelsen.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Energistyrelsen kan i medfør af energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 1, i sager om kvalitetssikring efter § 37 påbyde det certificerede energimærkningsfirma at berigtige fejl og mangler i en energimærkning. Det følger videre af energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 2, at ved alvorlige eller gentagne fejl og mangler kan Energistyrelsen træffe afgørelse om at tildele det certificerede energimærkningsfirma en påtale.

I medfør af energimærkningsbekendtgørelsens § 42 offentliggør Energistyrelsen navne på certificerede energimærkningsfirmaer, der har fået en påtale efter energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 2, på en liste på Energistirelsens hjemmeside. Hvis afgørelsen er indbragt for Energiklagenævnet, kan offentliggørelse dog ikke ske, før der foreligger en endelig afgørelse i sagen.

En påtale medfører også, at der vil blive ført skærpet tilsyn med energimærkningsfirmaet, og at Energistyrelsen vil udtrække ekstra energimærkninger fra firmaet til kontrol.

Det fremgår af forvaltningslovens § 22, at en forvaltningsafgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. Forvaltningsloven fastlægger endvidere i § 24, stk. 1, at begrundelsen for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at Energistirelsens afgørelse af 15. juni 2020 ikke lever op til kravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

I Energistirelsens afgørelse af 15. juni 2020 er der navnlig henvist til det anførte i HB2016, kapitel 5.8, stk. 1, pkt. 9, om, at der inden udarbejdelse af energimærkningen påbegyndes, skal foreligge en aftale inklusiv grundlaget for energimærkningen mellem det certificerede energimærkningsfirma og rekvirenten, og at aftalen og grundlaget blandt andet mindst bør indeholde en indreguleringsrapport på ventilationsanlægget med energidata som luftmængde, varmegenvinding og specifikt elforbrug. Det fremgår videre, at Energistyrelsen har vurderet at det er en meget alvorlig fejl, at den fornødne dokumentation for ventilationsanlægget ikke er indhentet.

Det fremgår imidlertid ikke nærmere af afgørelsen, hvorfor Energistyrelsen har vurderet, at det er en alvorlig overtrædelse af reglerne, at der ikke har foreligget den fornødne dokumentation i form af en indreguleringsrapport.

Energiklagenævnet bemærker i den sammenhæng, at der i bygningsreglementet, som var gældende på tidspunktet for udstedelse af byggetilladelsen for ejendommen i nærværende sag, ikke var krav om dokumentation for indregulering af ventilationsanlæg på samme måde som efter 1. juli 2017. Energistyrelsen ses således ikke i afgørelsen af 15. juni 2020 at have begrundet nærmere, hvad der ligger til grund for, at klager konkret er blevet tildelt en påtale. Energistyrelsens valg af en specifik reaktionsmulighed er baseret på en skønmæssig vurdering af den enkelte overtrædelses karakter, og Energistyrelsens afgørelse om at tildele klager en påtale i medfør af energimærkningsbekendtgørelsens § 41, stk. 2, beror således på et administrativt skøn. Det skal derfor fremgå af afgørelsen, hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for Energistyrelsens skønsudøvelse, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. led.

Det er således Energiklagenævnets opfattelse, at Energistyrelsens afgørelse ikke indeholder en fyldestgørende begrundelse for, hvorfor Energistyrelsen har valgt at tildele klager en sanktion i form af en påtale. Energistyrelsens afgørelse lider dermed af en væsentlig mangel i form af mangelfuld begrundelse. Kravet om begrundelse har karakter af en garantiforskrift, og en mangelfuld begrundelse medfører derfor som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed.

Den omstændighed, at Energistyrelsen under sagens behandling i Energiklagenævnet er fremkommet med yderligere bemærkninger om baggrunden for den tildelte påtale, ændrer ikke på, at Energistyrelsens afgørelse skal opfylde forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Energiklagenævnet ophæver af denne grund Energistyrelsens afgørelse af 15. juni 2020 og hjemviser sagen til fornyet behandling i Energistyrelsen.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse af 15. juni 2020 og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 26. januar 2021.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 40, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 793 af 7. august 2019 om energimærkning af bygninger, jf. § 29, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1300 af 3. september 2020 om fremme af energibesparelser i bygninger.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under menupunktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser i anonymiseret form under iagttagelse af persondatalovens bestemmelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnnsformand

Clara Agnes Trolle Mikkelsen
Specialkonsulent

Afgørelsen er sendt til:

FACTUM2 A/S
Energistyrelsen
Haldruphus A/S

Bilag

Uddrag af bekendtgørelse nr. 793 af 7. august 2019 om energimærkning af bygninger:

”[...]

§ 41. Energistyrelsen kan i forbindelse med en klagesag efter § 38 og i sager om kvalitetssikring efter § 37 påbyde det certificerede energimærkningsfirma at berigtige fejl og mangler i en energimærkning, jf. dog § 34, stk. 3.

Stk. 2. Energistyrelsen kan udtale sig i klagesager efter § 38 og i sager om kvalitetssikring efter § 37 af energimærkninger udarbejdet af certificerede energimærkningsfirmaer efter § 38, stk. 3, eller påtale alvorlige eller gentagne fejl og mangler i energimærkninger og andre ydelser, som certificerede energimærkningsfirmaer udfører i deres egenskab af certificeret energimærkningsfirma samt energimærkningsfirmaets overtrædelse af forpligtelser efter kapitel 10. Energistytrelsens udtalelse eller påtale sendes til det certificerede energimærkningsfirma.

Stk. 3. Energistyrelsen kan foretage registreringer af afgørelser om påbud i klagesager efter stk. 1, samt af udtalelser og påtaler efter stk. 2. Energistyrelsen kan udtage certificerede energimærkningsfirmaer til skærpet kontrol.

Stk. 4. Energistyrelsen sender sin afgørelse om udtalelse eller påtale efter stk. 2, og afgørelser efter § 34, stk. 4, til videre foranstaltning hos det certificerende organ, som har certificeret det certificerede energimærkningsfirma, som sagen drejer sig om.

§ 42. Energistyrelsen offentliggør navne på certificerede energimærkningsfirmaer, der har fået påtale efter § 41, stk. 2. Offentliggørelsen sker på en liste på Energistytrelsens hjemmeside, hvor datoen for meddelelsen af påtalen tillige anføres. Offentliggørelsen sker tidligst 4 uger efter, at Energistytrelsens afgørelse i sagen er meddelt den pågældende. Hvis afgørelsen indbringes for Energiklagenævnet, kan offentliggørelsen ikke ske, førend der foreligger endelig afgørelse i sagen. Navne på certificerede energimærkningsfirmaer slettes senest 1 år efter optagelsen på listen.

[...]”

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven:

”[...]

§22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

[...]”