

**KOMMUNALE VIRKEMIDLER FOR Å  
STIMULERE TIL VANNBÅREN  
OPPVARMING**

**RAPPORT FOR**

**STATENS BYGNINGSTEKNISKE ETAT**

OLAV ISACHSEN  
ESPEN LINDBØL  
JARLE EDLER



*i samarbeid med*



PROSJEKT NR. 02/045  
21.01.03

---

## KOMMUNALE VIRKEMIDLER FOR Å STIMULERE TIL VANNBÅREN OPPVARMING

---

<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>Side</b>
SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....	1
1 INNLEDNING.....	2
2 VANSKELIG Å REALISERE MÅLENE FOR VANNBÅREN VARME .....	3
2.1 Hva er vannbåren varme?	3
2.2 Statlige mål for vannbåren varme	4
2.3 Kommunenes rolle i beslutningsprosessen	4
3 KOMMUNALE ERFARINGER.....	7
3.1 Moss	7
3.2 Stavanger	7
3.3 Trondheim	8
3.4 Oslo	8
3.5 Nedre Eiker	9
3.6 Lier	9
3.7 Røyken	9
3.8 Nes i Akershus	9
3.9 Nannestad	9
3.10 Tysvær	10
3.11 Bærum	10
3.12 Melhus	10
3.13 Levanger	10
4 JURIDISK VURDERING AV KOMMUNENES MULIGHETER TIL Å KREVE ELLER LEGGE TIL RETTE FOR VANNBÅREN VARME.....	11
4.1 Bakgrunn	11
4.2 Gjeldende rett – hva er dagens muligheter?	11
4.2.1 Lovgrunnlag	11
4.2.2 Teknisk forskrift	11
4.2.3 Kommunale planvedtak	12
4.3 Utbyggingsavtaler	15
5 VURDERING AV KOMMUNENES MULIGHETER.....	17
5.1 Muligheter innenfor gjeldende lov og forskrifter	17
5.1.1 Tilknytning til fjernvarme	17

---

## **KOMMUNALE VIRKEMIDLER FOR Å STIMULERE TIL VANNBÅREN OPPVARMING**

---

5.1.2	Plan- og bygningsloven	17
5.1.3	Forskrifter og byggesaksbehandling	18
5.1.4	Utbyggingsavtaler	18
5.1.5	Andre virkemidler	18
5.2	Momenter til behovet for endringer av regelverk og virkemidler	19
6	REFERANSER .....	21

## SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

En rekke kommuner har satt mål om å legge til rette for vannbåren oppvarming i bygningsmassen. Dette har vært begrunnet i muligheten til å redusere miljøproblemer ved energiproduksjon og –bruk, og i langsiktige samfunnsøkonomiske argumenter. Kommunene har funnet det svært vanskelig å vite hvor langt det er grunnlag for å stille krav overfor utbyggere. Situasjonen er ytterligere vanskelig ved at et eventuelt krav må stilles tidlig for å gi utbyggere den nødvendige forutberegnelighet. Utredningen vurderer om det er et juridisk trygt grunnlag for kommunale krav på dette området ut fra gjeldende lover og regler. I tillegg til disse mulighetene, er det mange kommuner som inviterer utbyggere til samarbeid for å realisere sine mål gjennom samarbeid.

Hovedkonklusjonen er at kommunene ikke har grunnlag for å kreve at bygninger bygges med vannbåren oppvarming utover det som følger av vedtak om tilknytningsplikt til fjernvarme. I tillegg er det en klar mulighet til å la oppvarming og andre energiaspekter inngå i en privatrettslig utbyggingsavtale mellom kommune og utbygger.

Når det er gitt konsesjon til et fjernvarmesystem etter energiloven, kan kommunen etter plan- og bygningslovens § 66 a vedta tilknytningsplikt. Slik tilknytningsplikt vil som regel bety at bygget får vannbårent oppvarmingssystem. Det synes også klart at kommunen kan kreve at et bygg gjøres klart for fremtidig tilknytning når det med rimelighet kan forventes at fjernvarmenettet vil bli ført frem til bygget i fremtiden. Der det ennå ikke er søkt og gitt konsesjon, og dermed heller ikke vedtak om tilknytningsplikt, har kommunen ikke en slik mulighet til å forberede et fremtidig kundegrunnlag for fjernvarmesystemet.

For de kommunene som bruker utbyggingsavtaler har disse vist seg å være en komfortabel måte å håndtere krav om oppvarmløsninger. De gir partene en privatrettslig mulighet til å avveie ulike deler av et prosjekt, og forenkle gjennomføringen av en plan. Den pågående debatt om kostnadsfordeling i utbyggingsavtaler forventes ikke å endre muligheten til også i fremtiden å håndtere et krav om vannbåren oppvarming.

Det mest naturlige virkemiddel for kommuner til å realisere målet om økt fleksibilitet gjennom vannbåren oppvarming, vil i utgangspunktet være gjennom plan- og byggesaksbehandling. Teknisk forskrift gir i dag ingen mulighet for kommunen til å fremme et slikt krav, og et slikt krav er heller ikke stilt på generelt grunnlag i forskriften. Etter en juridisk vurdering anses det heller ikke å være adgang til å stille krav om vannbåren oppvarming gjennom reguleringsbestemmelser. Om disse bestemmelsene er forankret i kommuneplanens arealdel eller politiske del endrer ikke dette forholdet.

Muligheten for å stille krav om at ulike energiløsninger for et utbyggingsprosjekt skal være vurdert synes å være mulig innenfor dagens regler for planfasen, men neppe i byggesaksfasen. I noen kommuner har kravet om slik utredning blitt ansett som en konstruktiv måte å legge til rette for bl.a. vannbåren oppvarming. Dersom EUs bygningsdirektiv gjøres gjeldende for Norge vil dette i noen grad bli ivaretatt.

I forhold til det fremtidige lov- og regelverk anbefales det å redusere den usikkerhet kommunene opplever om virkemidler for å fremme vannbåren oppvarming. Konkret anbefales det å vurdere:

- Hjemmel som gir kommunen adgang til å kreve at utbygger legger til rette for vannbåren varme
- Hjemmel for krav fra kommunen eller et generelt krav i forskrift om at utbygger skal utrede ulike energiforsyningsalternativer
- Krav i teknisk forskrift om vannbåren varme eller tilsvarende fleksibilitet for nye bygg av viss type og størrelse.
- Om EØS-implementeringen av EU-direktiv om energibruk i bygninger gir mulighet til å fokusere energifleksibilitet.

## 1 INNLEDNING

Vannbåren oppvarming av bygninger har i lang tid vært identifisert som et virkemiddel til å oppnå større energifleksibilitet, og dermed redusert vekst i etterspørselen etter elektrisitet og mulighet til å utnytte lokale fornybare energikilder. Senest er dette tydeliggjort i Olje- og energidepartementets strategi for vannbåren oppvarming (2002). Både her og i mandatet til Planlovutvalget er det gitt uttrykk for ønsket om å gi kommunene bedre virkemidler til å realisere miljøvennlige og effektive energiløsninger i nye utbygginger. Bygningslovutvalget er også bedt om å vurdere lovkrav på miljøområdet, og i regi av Statens bygningstekniske etat skjer det en løpende vurdering av hvordan teknisk forskrift bør legge til rette for viktige samfunnsmessige hensyn, herunder energi.

Mange kommuner har vedtatt mål om å legge til rette for mer miljøvennlig energiforsyning, men det har vært ansett som et problem at plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter i liten grad anviser hvilken rolle kommunene kan ha for å legge til rette for vannbåren varme i nye bygg. Etter forslag fra KanEnergi og Advokatfirmaet Schjødt har Statens bygningstekniske etat (BE) ønsket en utredning av det juridiske og praktiske grunnlag for kommunene på dette området under gjeldende lov og forskrifter. Spørsmålet er om kommunene, dersom de ønsker det, kan regulere dette området på en måte som er juridisk trygg og samtidig fremdriftsmessig god for utbyggingsprosjekter.

BEs ansvar er knyttet til teknisk forskrift m.m. Men det har ikke vært ansett som fornuftig å begrense temaet til byggesaksfasen, fordi det i planfasen legges premisser også for valg av oppvarmingsløsninger. Både oppdragsgiver og konsulenter håper derfor at rapporten kan ha nytte for andre offentlige myndigheter og for kommuner som står oppe i vurderingen av mulige virkemidler.

## 2 VANSKELIG Å REALISERE MÅLENE FOR VANNBÅREN VARME

### 2.1 Hva er vannbåren varme?

I et vannbårent oppvarmingssystem blir varmen fra f.eks. en varmesentral distribuert rundt i en bygning ved hjelp av varmt vann. Oppvarmingen av det enkelte rom kan skje med radiator eller ved at vannet sirkulerer i gulvet. Når varmesentralen er felles for en bydel eller en gruppe hus kalles systemet ofte fjern- eller nærvarme.

Den største gevinsten med vannbårne systemer er den fleksibiliteten de gir i valg av energikilde til rom- og vannoppvarming i forhold til direkte el-oppvarming, med f.eks. panelovner, fyring med ovner for ved, olje e.l. I varmesentralen kan én energikilde enkelt byttes med en annen, enten ved at det er lagt opp til en veksling mellom f.eks. biobrensel og elektrisitet basert på pris og tilgjengelighet, eller ved at man kan skifte ut en brenner e.l. uten å måtte gjøre inngrep i bygget for øvrig. Denne fleksibiliteten har økonomisk verdi for brukeren fordi det gir mulighet til å utnytte de billigste energikildene og er robust mot endringer i priser og rammebetingelser. For samfunnet har energifleksibilitet verdi fordi det sikrer en mer rasjonell utnyttelse av energisystemet. F.eks. vil høy elektrisitetspris gjøre andre energikilder mer attraktive og bidra til at elektrisiteten først og fremst blir brukt der denne energikvaliteten er nødvendig. Det kan også redusere behovet for å investere i effekt i kraftsystemet for å håndtere toppene i etterspørsel.

Vannbårne systemer har normalt høyere investeringskostnader, spesielt når man sammenligner med direkte elektrisk oppvarming. Både varmesentralen og rørsystemet for å distribuere varmen bidrar til høye kapitalkostnader som skal ”forsvares” ved lavere driftsutgifter hvert år sammenlignet med annen oppvarming. Installasjonen av slike systemer stiller også større krav til den som skal planlegge og gjennomføre byggeprosjektet. Både investeringskostnaden og kravet til tidlig planlegging kan veie tungt for enkelte utbyggere. For å få en helhetlig vurdering av nytten av vannbåren varme, må man derfor ha med den årlige innsparing i energiutgifter som vil være mulig med de energiprisene som kan ventes i de nærmeste 10 - 20 år, eller kanskje enda lenger.

Vi har en særnorsk situasjon med høy andel elektrisitet til romoppvarming. I 2000 ble 32,5 TWh elektrisitet (ca. 30 % av samlet elektrisitetsforbruk) brukt til oppvarming av bygninger. Når et hus først er bygget for oppvarming med panelovner, så er valget i praksis gjort for lang tid og gir liten fleksibilitet. Vannbåren varme har blitt identifisert som det viktigste middelet til å redusere denne avhengigheten av elektrisitet, men det er samtidig viktig å holde klart at vannbåren varme bare er et middel. Luftbårne varmesystemer gir f.eks. den samme fleksibilitet, men krever litt annen teknologi. Det er mindre tradisjon for luftbårne oppvarmingssystemer i Norge.

Vannbåren varme var tidligere vanlig, særlig i større boligbygg på 1950- og 60-tallet. Hele 46 % av leiligheter hadde vannbåren oppvarming i perioden 1941 – 1960 (kilde: OED, Strategi for utbygging av vannbåren varme 2002). For alle boliger under ett var det i den samme perioden 16 % med vannbåren oppvarming. I de følgende tiår har direkte elektrisk oppvarming fått stor utbredelse og for perioden 1981 – 2001 hadde andelen sunket til henholdsvis 25 og 9 %. For alle typer bygninger er det i de siste årene registrert en økning i bruk av vannbåren varme i nye bygg. I nye leiligheter har andelen økt fra 6 % i 1997 til 15 % i 2001, og tilsvarende for eneboliger fra 11 til 16 %. I kategorien yrkesbygg er det også en økning, men sterkest i helse- og sosialbygg, og hotell- og restaurantbygg. Her er det naturlig også at andelen vannbåren varme er størst i store bygg (> 1000 kvm).

Les mer om vannbåren varme:

- Strategi for utbygging av vannbåren varme 2002, Olje- og energidepartementet 11.10.02.
- Fornybare energikilder og vannbåren varme. Fremtidsrettet oppvarming, Enøk-brosjyre fra NVE/Enova, aug. 1999.
- Enova SFs temasider; [www.enova.no](http://www.enova.no)

## 2.2 Statlige mål for vannbåren varme

Å frigjøre elektrisitet fra romoppvarming til andre formål gjennom fleksibilitet og utnyttelse av andre energikilder har i mange år vært et uttalt mål for statlige myndigheter. Dette har vært en viktig del av norsk enøk-politikk. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998-99) og ved senere anledninger har Stortinget sluttet opp om målet om å øke bruken av vannbåren varme med 4 TWh innen 2010.

Rasjonalet for å bruke offentlige virkemidler på dette området er først og fremst at denne utviklingen anses å være samfunnsøkonomisk fornuftig, samtidig som de privatøkonomiske incentivene oppleves av aktørene som svake. All erfaring tilsier at en omlegging av energibruken på dette området vil ta lang tid, og med bygningers lange levetid anses det som viktig å komme i gang.

I 2002 utarbeidet Olje- og energidepartementet en ”Strategi for utbygging av vannbåren varme 2002”. Her gis en bred beskrivelse av de ulike virkemidlene myndighetene har for å stimulere til bruk av vannbåren varme. Disse inkluderer:

- Tilskudd til FoU
- Tilskudd til nye anlegg og andre prosjekter
- Etablering av marked for grønne sertifikater og andre markedsbaserte ordninger
- Konsesjoner o.l. etter energilov, forurensningslov m.m.
- Planlegging
- Byggeforskrifter
- Informasjon og opplæring av fagpersonell

## 2.3 Kommunenes rolle i beslutningsprosessen

Strategien for vannbåren varme er forankret i energi- og til dels miljøpolitikken. Energiloven er et sentralt statlig virkemiddel i å regulere energimarkedet, men denne retter seg primært mot konsesjonærene. Mange av premissene for valg av oppvarmingssystemer legges i den fysiske planleggingen og prosjekteringen av nye bygg og anlegg. Dette reguleres av plan- og bygningsloven, og håndteres først og fremst av kommunene. Mye av enøk-politikken har blitt gjennomført som et energisektor-anliggende, og har dermed fått begrenset gjennomslag i byggesektoren og i kommunene. Omlegging av energibruk i bygninger hører hjemme i begge disse sektorene, men lovverket synes å ha få tilknytningspunkter, jf. figur. Denne situasjonen har derfor ledet til en rekke initiativer:

- SFT og NVE har aktivt drevet informasjon og tilskudd til kommunene for å stimulere til energi- eller klimaplanlegging, jf. NVEs støtte til pilotprosjekter innen kommunal energiplanlegging og SFTs støtte til lokale klima- og energihandlingsplaner.
- Planlovutvalget fikk i sitt mandat å utrede hvordan den nye plan- og bygningsloven kan legge til rette for miljøvennlig energibruk.
- I den nye forskrift om energiutredninger med hjemmel i bl.a. energilovens § 7-6, pålegges områdekonsesjonærene å utarbeide lokal energiutredning for hver kommune og i samarbeid med kommunen. Utredningene skal bidra til en ”samfunnsmessig rasjonell utvikling av energisystemet”.



Figur 1. Plan- og bygningsloven og energiloven er begge relevante for spørsmålet om vannbåren oppvarming. I tillegg til at det er ulike departementer som forvalter de to lovene, retter pbl seg først og fremst mot kommunesektoren, mens energiloven retter seg mot konsesjonærene. I tillegg til plandelen av pbl som er vist i figuren, kommer bygningsdelen som administreres av Kommunal- og regionaldepartementet.

Det er et paradoks at det på dette område er satt svært konkrete mål på statlig nivå, mens kommunene som sitter med nøkkelen til å realisere vannbårne løsninger, har få effektive virkemidler å bruke. Det er kommunene som er utbyggernes motpart på samfunnets vegne gjennom hele plan- og byggesaksfasen. I mange kommuner er energipolitikken først og fremst knyttet til deres eierskap i energiselskap, og eventuelle mål knyttet til vannbåren varme har ofte sprunget ut av miljøarbeid eller Lokal agenda 21. I kommunesektoren er det stor kamp om ressursene og det kreves derfor sterk prioritering for å sette på dagsorden tema eller aktiviteter som ikke er lovpålagt. Slik situasjonen er i dag er det dessverre ofte slik at kommunale initiativ overfor utbyggere om vannbåren varme vil oppleves som kompliserende og fordyrende på utbyggingsprosjekter. Vi vil nedenfor beskrive noen av de barrierene som eksisterer for realisering av vannbåren varme i konkrete utbyggingsprosjekter:

- Plan- og bygningsloven og energiloven legger godt til rette for å håndtere den situasjon at et eksisterende fjernvarmesystem (med konsesjon) kan utvides og utnyttes i nye utbygginger. Kommunene har her mulighet til å vedta tilknytningsplikt. Men en vanligere situasjon er at det vurderes om det bør etableres et nytt fjernvarmesystem i et tettsted. Det er da ingen som har konsesjon og tilknytningsplikten kan ikke vedtas. Denne høna og egget-situasjonen gjør det svært vanskelig å komme i gang.
- Markedsgrunnlaget for fremtidig fjernvarme finnes i eksisterende og nye bygg med vannbåren varme. For å ha mulighet til i fremtiden å kunne realisere lønnsomme fjernvarmeprosjekter vil det ofte være fornuftig å sørge for at nye bygg i dag har vannbårne systemer. Hjemmel og veiledning for at kommunene kan gjøre dette finnes ikke i dagens lovverk.
- I planleggingen av utbyggingsprosjekter vil det være sterkt fokus på å holde investeringene så lave som mulig. Avveiningen mot årskostnader gjennom byggets levetid blir skadelidende f.eks. ved at det i liten grad er utbygger og byggeier som vil bære kostnadene til oppvarming osv.

Denne svakheten forsterkes ved at heller ikke brukerne i eiendomsmarkedet tillegger slike driftskostnader stor vekt. Eventuelle krav om bruk av vannbåren varme må derfor komme fra kommunen som offentlig plan- og byggesaksmyndighet.

- Lavere driftskostnader gjennom vannbåren varme gir muligheter for forretningsutvikling innen energileveranse. Noen selskaper tilbyr i dag å ta ansvar for investeringen i energisystemet mot betaling for levert varme. Dette kan bli mer utbredt i fremtiden, men også her forutsettes det at nye bygg blir bygget for å bruke vannbåren varme.
- Liten kompetanse er fortsatt et problem. Dette gjelder i hele linjen fra arkitekt og tekniske konsulenter til byggeiere og kommunale myndigheter. I kommunal sektor er det først og fremst behov for kunnskap om de mulighetene vannbåren varme i dag gir, og hvilke virkemidler kommunene har til rådighet i plan- og byggesaksfasen.

Rapporten vil i det følgende drøfte i hvilken grad kommunene kan stille krav til, og veilede, utbyggere på temaet vannbåren varme.

### 3 KOMMUNALE ERFARINGER

I løpet av det siste tiåret har det vært markant økt interesse for å realisere større fleksibilitet i oppvarming av bygninger. Først og fremst har dette skjedd i tettsteder med konsentrasjon av bygninger og potensial for fellesløsninger med fjernvarmesystem, men det har også vært økt bruk av vannbåren varme i eneboliger og andre bygninger uten tilknytning til noe større system. Med de endringer som har skjedd i bl.a. organisering og eierskap i energiforsyningen og i gjennomføring av utbyggingsprosjekter, kreves det ofte tilrettelegging fra kommunens side på andre måter enn det som var vanlig tidligere. I mange kommuner er det vedtatt mål om bruk av lokale energikilder, fleksibilitet i energiforsyningen eller miljøvennlig energiforsyning generelt. I noen kommuner er det også gjort vedtak og lagt til rette for en slik utvikling. I og med at flere av de juridiske, økonomiske og andre rammebetingelsene er nye, og det ikke foreligger noen god veiledning for kommunene, så har dette vært en form for nybrott. Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan denne situasjonen er håndtert i noen kommuner. Beskrivelsen gir ikke en uttømmende oversikt, men den antas å dekke spekteret av aktuelle fremgangsmåter innenfor dagens regler og rammebetingelser. Beskrivelsen er konsentrert om kommunens fremgangsmåte i saken. For informasjon om andre sider av de aktuelle prosjektene anbefales det å kontakte kommunen eller andre aktører.

#### 3.1 Moss

Utgangspunktet for Moss kommunes interesse for vannbåren varme var:

- Bysentrum med konsentrasjon av bygninger
- Betydelige utbygginger i og rundt sentrum var under planlegging
- Flere bedrifter i sentrum med varme- eller annet energioverskudd, i første rekke Cerealia Moss som har varmeoverskudd fra sitt biobrenselanlegg.

Med støtte fra SFT ble det utarbeidet en klima- og energiplan for kommunen. Denne var utgangspunkt for en delutredning knyttet til Sentrumsplanen. Med støtte fra Enova er det så utarbeidet et forslag til en varmeplan for sentrum. Intensjonen var at denne skulle integreres i Kommuneplanen, men saken har blitt prioritert og fremmet som egen sak i desember 2002.

Hovedmålet med varmeplanen er å vedta en prosess for å få konsesjon til fjernvarme i sentrumsområdet og i neste omgang tilknytningsplikt etter plan- og bygningslovens § 66 a. Dette skal også sikre at nye bygg får vannbåren varme og kan knyttes til systemet. Arbeidet er i første omgang begrenset til sentrumsområdet (4 – 7 GWh), men det er interessante muligheter for utvidelse av et slikt system – både i form av konkrete utbyggingsprosjekter utenfor sentrum og i form av spillvarme.

Kommunen har lagt opp til selv å søke konsesjon for fjernvarme, basert på varmeplanen, og stå som midlertidig konsesjonær. Samtidig vil kommunen avklare om det skal vedtas tilknytningsplikt. Denne avklaringen er viktig både som signal til utbyggere, men også fordi det ellers ikke kreves konsesjon. Senere i prosessen vil man ta stilling til hvem som skal stå som utbygger og eier av fjernvarmesystemet. Det kan være kommunen selv, et selskap med kommunen som en av flere eiere eller at konsesjonen overføres etter en anbudskonkurranse.

Parallelt med denne prosessen skjer det en debatt i kommunen om kommunen kan kreve eller legge til rette for vannbåren varme bl.a. i utbyggingen på Glassverktomta som ligger utenfor sentrumsområdet. I dette prosjektet har utbyggerne hittil lagt opp til direkte elektrisk oppvarming.

#### 3.2 Stavanger

Stavanger kommune har over flere år hatt et betydelig miljøengasjement, og dette blir profilert bl.a. gjennom flere utbyggingsprosjekter med miljøprofil. I energiforsyning har kommunen generelt et

nært samarbeid med energiselskapet Lyse. I spørsmålet om oppvarmingssystemer har kommunen hittil brukt tre metoder for å kreve eller stimulere til vannbårne systemer:

- I noen utbyggingsprosjekter, som Krosshaug og Loen, står kommunen som grunneier og har stilt krav om vannbåren varme i reguleringsbestemmelsene. Dette er så fulgt opp i utbyggingsavtale med private utbyggere. Slike krav har bare vært stilt i forbindelse med parallell utbygging av fjern- eller nærvarmesystem.
- I byfornyelsesområder med flere grunneiere, som ligger innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme, har kommunen vedtatt tilknytningsplikt etter plan- og bygningslovens § 66 a.
- I noen større byfornyelsesområder har kommunen gått inn i et samarbeid med private utbyggere. Ett eksempel på dette er Urban sjøfront som bygges ut i regi av et aksjeselskap. I dette og andre prosjekter skjer det en prosess i utviklingen av prosjektet som fører til krav også på oppvarmingssystemer. Det er utbyggingselskapet som håndterer dette og i hovedsak privatrettslige forhold som er rammen for slike krav.

I den pågående revisjon av kommuneplanens arealdel vil man innarbeide mer generelle retningslinjer for håndteringen av denne type saker.

### 3.3 Trondheim

Fjernvarmesystemet i Trondheim ble etablert i forbindelse med avfallsforbrenningsanlegget på Heimdal i 1985. Systemet er senere utvidet til en stor del av byen (ca. 350 GWh) og eies av Trondheim Energiverk Fjernvarme AS, et av selskapene i Trondheim Energiverk AS som tidligere var et kommunalt eiet energiselskap. Kommunen har vedtekt om tilknytningsplikt for et konsesjonsområde som går utover de realistiske planer for utvidelse av ledningsnett. Inntil nylig er det i praksis energiverket som har avgjort om plikten skal gjøres gjeldende i det enkelte utbyggingstilfelle. Kommunen har brukt tilknytningsplikten også i tilfeller hvor fjernvarmesystemet ikke ennå er brakt frem til bygget, men hvor det er planer om slik utvidelse.

Gjennom arbeidet med kommuneplanmeldingen "*Strategier for en langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030*" fra 2000 har det blitt rettet oppmerksomhet mot energibruk og klimagassutslipp i forbindelse med ulike byutviklingstiltak. Dette ble forsterket gjennom "*Klimaplan og energiplan for Trondheim*" fra 2001. I arbeidet med kommuneplanens arealdel foreslås det nå å legge til rette for vannbåren oppvarming uavhengig av fjernvarmekonsesjonen. Kommuneplanens arealdel 2001 – 2012 forventes behandlet i bystyret i januar 2003. I retningslinjene til denne er det foreslått et punkt (8.10) som lyder:

"Varmeanlegg i ny utbygging:

§ 8.10.

Sammen med byggesøknad skal det framlegges dokumentasjon som viser utbyggingens energiregnskap og gjøres rede for alternative varmeanlegg. Innenfor byggeområdet skal det som hovedregel i ny utbygging med samlet golvareal over 1000 m<sup>2</sup> installeres varmeanlegg som er forberedt for tilknytning til fjernvarme eller annen miljøvennlig varmekilde.

Innenfor konsesjonsområde for fjernvarmeanlegg, jfr. vedtekt sak B107/1990, kreves dispensasjon fra byggeforskriftenes §9-23 dersom annet varmeanlegg velges."

### 3.4 Oslo

I Oslo kommune er det et vel etablert fjernvarmesystem som drives av Viken Fjernvarme AS. Energikilden er i første rekke avfall, men supplert av varmepumpe, elektrisitet m.m. (ca. 600 GWh). Konsesjonsområdet for fjernvarme, med tilhørende vedtekt om tilknytningsplikt, er utvidet i takt med utbyggingen av fjernvarmenettet. Utover de krav som følger av dette, har ikke Oslo kommune noen praksis for å kreve eller legge til rette for vannbåren varme. Utbyggingsavtaler har vært lite brukt og har dermed heller ikke vært et aktuelt redskap for denne type krav.

### 3.5 Nedre Eiker

I Nedre Eiker planlegges det et fjernvarmeanlegg med tilhørende tilknytningsplikt i Mjøndalen. Dette er foreløpig ikke realisert. Utenfor det planlagte fjernvarmeområdet ble det i forslaget til reguleringsplan for en større utbygging stilt krav om vannbåren oppvarming. Under behandlingen av planen kom det sterke protester fra utbygger, og dette førte til at kravet ble frafalt fordi man vurderte den juridiske hjemmel for et slikt krav å være svak. Kommunen har i andre utbyggingsprosjekter bidratt til at de er realisert med vannbåren oppvarming, men dette har skjedd gjennom samarbeid, utredning og oppfordring i stedet for krav.

### 3.6 Lier

Lier kommune har arbeidet med energi- og miljøspørsmål gjennom flere år. Både i Handlingsplan for Lokal agenda 21 og en egen energiutredning er temaet oppvarmingsløsninger tatt opp. I Kommuneplan 2002 – 2013 sies det:

”Bruk av vannbåren varme og alternative energikilder skal vurderes ved all utbygging. Utbygging med energireducerende løsninger og vannbårne oppvarmingssystemer tilrettelagt for nye fornybare energikilder foretrekkes fremfor utbygging med tradisjonelle energiløsninger. Minst 70 % av ny utbygging, både bolig- og næringsbygg, skal tilrettelegges for vannbåren varme og det skal søkes tilrettelagt for felles varmforsyningsløsninger” og

”Spesifikt forbruk av energi og elektrisitet (forbruk av energi per innbygger, husholdning, areal) skal stabiliseres på 1998-nivå innen år 2006 gjennom økt satsing på energieffektiv utbygging, enøktiltak og holdningsskapende tiltak. Andelen av elektrisitet av det totale energiforbruket skal reduseres med 10 % i planperioden ved satsing på fornybare energikilder.”

Som en oppfølging av dette vurderer kommunen å innføre et krav til utredning av energiforsyning og –alternativer for utbyggingsprosjekter. Utredningen skal vise hvordan utbyggingen kan bidra til å nå målene i kommuneplanen. Kommunen ønsker å bringe dette inn i reguleringsfasen gjennom at bl.a. saken tas opp i forhåndskonferanser med utbyggere.

### 3.7 Røyken

Røyken kommune har i kommuneplanen mål for miljøvennlig oppvarming, og det er bestemmelse om at det skal lages en energiplan i byggeprosjekter med mer enn 30 (bolig)enheter. I reguleringsplaner stilles det normalt krav om utbyggingsavtaler, og i disse er det bestemmelser som angår energiløsninger i nye bygg. På dette grunnlaget er det utarbeidet en generell utbyggingsavtale som brukes i de fleste utbyggingssaker og som går forut for utarbeidelse av privat reguleringsforslag. I dette grunnlagsdokumentet sier formuleringen om oppvarmingssystemer:

”I utbyggingsprosjektet skal min. 50 % av energibehovet dekkes av andre kilder enn elektrisk kraft, for eksempel varmepumpe, bioenergi, gass.”

### 3.8 Nes i Akershus

Kommunen har gjennom utbyggingsavtaler sikret at en del nye bygg både i Neskollen og Årnes sentrum bygges med vannbåren varme. I Årnes er det muligheter for et fremtidig fjernvarmeanlegg hvor tilknytningsplikten vil være aktuell å bruke. Inntil denne muligheten er på plass, har kommunen vurdert det som helt nødvendig å bruke utbyggingsavtaler sammen med reguleringsbestemmelser som redskap til å sikre vannbåren oppvarming.

### 3.9 Nannestad

I kommunesenteret er det etablert et fjernvarmeanlegg. Dette ble etablert ved at kommunen søkte og fikk midlertidig konsesjon og siden vedtok tilknytningsplikt. Frem til dette vedtaket var gjort, hadde

kommunen møter med utbyggere for å oppfordre til vannbåren varme. Det er ikke laget bestemmelser utenfor fjernvarme-området.

Fjernvarmekonsesjonen er senere overført et energiselskap.

### **3.10 Tysvær**

I Haugesund-regionen har det over flere år vært et samarbeid om energiplanlegging for å legge til rette for miljøvennlig energi og bruk av naturgass. I kommunesenteret Aksdal i Tysvær har det blitt vurdert å etablere et mindre fjernvarmeanlegg, men det er foreløpig ikke realisert. Kommunen krever vannbåren varme i nye kommunale bygninger, men det blir ikke stilt krav overfor private utbyggere. De kommunale bygningene blir ansett som naturlig utgangspunkt for et eventuelt fjernvarmeanlegg.

### **3.11 Bærum**

For Fornebu-utbyggingen har det blitt arbeidet mye med miljøhensyn, først og fremst gjennom Miljøoppfølgingsprogrammet hvor Bærum kommune har vært aktiv sammen med grunneierne. Vannbåren varme er først og fremst et tema i forbindelse med fjernvarmesystemet som etableres. For øvrig er det ikke stilt konkrete krav til vannbåren varme.

### **3.12 Melhus**

Melhus kommune har for noen planområder vedtatt reguleringsbestemmelser av typen ”skal det tilrettelegges for vannbåren varme” eller ”det anbefales at boligbebyggelse skal tilrettelegges for vannbåren varme”. Prosjektet Lena terrasse har på dette grunnlaget blitt bygget med vannbåren varme og egen nærvarmesentral, mens et annet prosjekt ble bygget med elektrisk oppvarming slik utbygger ønsket.

Kommunen vurderte selv denne bestemmelsen som usikker juridisk, og har i den forbindelse lagt vekt på Fylkesmannens rundskriv av 13.02.01 om juridisk innhold i reguleringsbestemmelser, hvor det ble bedt om varsomhet med bestemmelser som det ikke er grunnlag for.

### **3.13 Levanger**

I Levanger sentrum er det gitt fjernvarmekonsesjon for to områder, og kommunen gir tilknytningsplikt gjennom reguleringsbestemmelser. I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å få til vannbårne varmeløsninger annet enn der varmeleverandøren ser økonomi i å levere. Siden konsesjonæren ikke har forsyningsplikt innenfor hele området, blir resultatet lett at hver enkelt nybygging ikke alene gir grunnlag for tilknytning mens en helhetlig vurdering over tid kunne gitt et annet resultat.

Kommunen har vedtatt en klima- og energiplan med mål om utnyttelse av vannbårne varmesystemer. De har tatt initiativ overfor varmeleverandør, utbyggere og andre myndigheter for å få til et mer helhetlig perspektiv på denne utviklingen. I ett tilfelle er reguleringsbestemmelsen om tilknytningsplikt brukt selv om bygget ikke med det første blir tilknyttet fjernvarmenettet. Resultatet er at bygget gjøres teknisk klart for tilknytning, men at oppvarmingen inntil videre vil baseres på panelovner.

## **4 JURIDISK VURDERING AV KOMMUNENES MULIGHETER TIL Å KREVE ELLER LEGGE TIL RETTE FOR VANNBÅREN VARME**

### **4.1 Bakgrunn**

Vi skal i dette punktet redegjøre nærmere for hvilke juridiske muligheter kommuner har til å nå målet om at vannbåren varme skal bli et virkemiddel til å oppnå større energifleksibilitet, redusere etterspørselen etter elektrisitet og øke muligheten til å utnytte lokale fornybare ressurser. Hovedmålet er å utrede om kommunene etter dagens regelverk har mulighet til å pålegge utbygger en rettslig plikt til å tilrettelegge for vannbåren varme. I dette punkt fokuseres det derfor på hvilke muligheter dagens juridiske regelverk gir. I kap. 5 vil vi imidlertid også komme med enkelte momenter til vurderingen av om regelverket bør endres eller tilpasses for å nå målene om vannbåren varme.

På bakgrunn av rammene for rapporten, avgrenses den juridiske delen til primært å redegjøre kort for problemstillinger og konklusjoner knyttet til plan- og bygningsloven, teknisk forskrift, forholdet til utbyggingsavtaler og relevante deler av energiloven.

### **4.2 Gjeldende rett – hva er dagens muligheter?**

#### **4.2.1 Lovgrunnlag**

Plan- og bygningsloven (heretter pbl) har ingen særskilte bestemmelser om vannbåren varme ut over regelen i pbl § 66 a, som gir kommunene adgang til i vedtekt å gi bestemmelser om pliktig tilknytning til fjernvarmeanlegg som det er gitt konsesjon for i medhold av energiloven av 29. juni 1990 nr. 50. Bestemmelsen i pbl § 66 a ble tilføyd ved lov av 20. juni 1986 om bygging og drift av fjernvarmeanlegg. Bestemmelsen eller lovverket for øvrig gir ikke kommunene mulighet til å pålegge noen å bygge ut fjernvarme. Pbl § 66 a omfatter kun fjernvarmeanlegg, det vil si anlegg hvor varmen produseres i en sentral enhet og distribueres til bygg og anlegg over et større eller mindre område. Bestemmelsen omfatter ikke vannbåren varmedistribusjon innen bygninger. Energiloven åpner for at også anlegg under 10 MW kan søke om konsesjon for å åpne muligheten for søkere som ønsker å oppnå tilknytningsplikt i medhold av pbl § 66 a.

Energiloven gir ikke i seg selv grunnlag for å gi pålegg om at det skal bygges ut fjernvarme eller vannbåren varme. Men i medhold av pbl § 66 a kan kommunene i vedtekt gi pålegg om tilknytningsplikt for fjernvarme innenfor hele eller deler av kommunen. En slik vedtektsbestemmelse vil først få virkning for bygg som oppføres fra det tidspunkt konsesjon om drift av fjernvarmeanlegg er gitt i medhold av energiloven. Regelverket gir derfor adgang til å gi pålegg om tilknytningsplikt, og derved også bygningsmessig tilrettelegging for vannbåren varme selv om fjernvarme på tidspunktet for oppførelsen ennå ikke er brakt frem til det aktuelle bygg. I medhold av energiloven § 5-4 kan konsesjonæren pålegges en plikt til å sørge for midlertidig fjernvarme ved forsinkelse av fremføringen når det er gitt vedtekt i medhold av pbl § 66 a. I praksis blir resultatet i dag ofte at det ikke pålegges tilknytningsplikt i de tilfeller hvor det ikke foreligger konkrete planer om fremføring av fjernvarme til det aktuelle område hvor det skal oppføres ny bebyggelse.

I det følgende skal vi vurdere om teknisk forskrift, plan- og bygningslovens regler om kommuneplan/reguleringsplan, samt rammetillatelse/igangsettingstillatelse i dag kan gi rettslig grunnlag for å pålegge utbygger å installere ikke konsesjonsbelagt vannbåren varme.

#### **4.2.2 Teknisk forskrift**

Av de gjeldende forskrifter gitt i medhold av pbl er det her kun forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22. januar 1997 (heretter kalt teknisk forskrift), som er av interesse.

Teknisk forskrift er bygget opp med funksjonsbaserte krav til utførelse og materialer. Den inneholder av den grunn heller ingen uttrykkelige bestemmelser som åpner for eller gir kommunene adgang til å gi pålegg om etablering av vannbåren oppvarming ved behandling av rammesøknaden. Forskriften inneholder imidlertid noen bestemmelser som vi vil knytte noen særskilte kommentarer til nedenfor.

I flere bestemmelser, herunder §§ 5- 17, 8 – 51 og 9 – 23, er det vist til fjernvarme uten at dette i seg selv kan benyttes som rettslig grunnlag for å pålegge utbyggere å legge til rette for vannbåren varmedistribusjon.

§ 9-2 ”varmeanlegg” i den tekniske forskriften inneholder imidlertid bestemmelser om oppvarming og at dette skal være ”slik at god energiøkonomi fremmes”. Det er tidligere stilt spørsmål ved om dette kan tilsi at kommunen kan påvirke valg av oppvarmingssystem, herunder vannbåren varme. I denne forbindelse er det også drøftet om kommunal ”rabatt” ved bruk av vannbåren varme kan være et middel til å fremme en god energiøkonomi i samfunnet.

Ovennevnte bestemmelse retter seg i hovedsak mot energibruken i bygningen og tar mindre hensyn til hvordan et bygg forsynes med energi. Som antydnet tidligere gir vannbåren varme fleksibilitet og kan fremme god energiøkonomi for eieren og samfunnet, ved at den muliggjør valg av den til enhver tid billigste energikilde. Bestemmelsen gjelder imidlertid kun nærmere spesifiserte varmeanlegg, som fyringsanlegg, elektrisk varmeanlegg og varmeanlegg tilknyttet fjernvarme, uten at dette viser til lokale anlegg for vannbåren varme. Basert på forannevnte må det derfor legges til grunn at bestemmelsen ikke gir hjemmel til å pålegge bruk av vannbåren oppvarming. I og med at teknisk forskrift inneholder funksjonsbeskrivelse er det rimelig klart at henvisning til en god energiøkonomi ikke i seg selv kan være et rettslig grunnlag kommunen kan bruke for å pålegge vannbåren oppvarming.

For øvrig kan vi ikke se at tekniske forskrift, slik den lyder i dag, inneholder bestemmelser av betydning for kommunenes muligheter til å pålegge bruk av vannbåren oppvarming.

I tillegg til ovennevnte presiseres at det stilles store fysiske og tekniske krav til byggeprosessen å legge til rette for vannbåren oppvarming i et bygg. Det vil derfor være lite tjenlig at vurderingen av dette temaet kommer opp så sent som i forbindelse med behandlingen av rammesøknaden i samsvar med den tekniske forskrift. Se for øvrig vurderingen under 5.2.

I § 10-62 gis det mulighet til å frafalle krav til pipe i småhus ved tilknytning til fjernvarme eller andre fleksible oppvarmingsløsninger. Likeså gir § 8-21 en mulighet til å trekke energitilskudd fra varmpumpe inn i beregningen av en bygnings energiramme. Begge paragrafene er eksempler på små økonomiske incentiver til vannbåre løsninger, men som ikke gir kommunen noe virkemiddel i å realisere slike løsninger.

### 4.2.3 Kommunale planvedtak

#### a) Kommuneplan

I samsvar med pbl skal kommunene gjennom kommuneplanen foreta en løpende planlegging av den fysiske, økonomiske, sosiale, etiske, og kulturelle utvikling innenfor kommunen. I den langsiktige delen av planen kan det gis retningslinjer for sektorenes planlegging som ikke er rettslig bindende, omtalt som den politiske delen. Videre skal planen inneholde en arealdel for forvaltningen av arealer og naturressurser, som er den rettslig bindende delen av kommuneplanen.

Kommunene må ta hensyn til retningslinjene i kommuneplanen ved utarbeidelse av reguleringsplaner for området. Dette gjelder både den ikke rettslige delen av planen, den ”politiske delen” og arealdelen, som er rettslig bindende. I denne forbindelse er det derfor interessant å se nærmere på om det er adgang til å gi bestemmelser om vannbåren varme i kommuneplanens arealdel, som blir rettslig bindende ved utarbeidelse av reguleringsplanen.

Før den videre drøftelse presiseres det imidlertid at det er et klart skille mellom planens politiske retningslinjer og de rettslig bindende føringene i planens arealdel. Videre presiseres at det er realiteten som er avgjørende, og at det derfor ikke utelukkende kan legges vekt på om forholdet er regulert i arealdelen eller den ”politiske del”. Det synes som om mange kommuner misforstår dette, ved at det gis flere bestemmelser i arealdelen som ikke vil være rettslig bindende. Dette fordi § 20 – 4 uttømmende regulerer det kommunen kan gi bindende bestemmelser om. Dersom bestemmelsene ikke kan forankres i lovens alternativer eller innenfor rammene av disse, vil bestemmelsen ikke være bindende. Reguleringen vil i så fall kun være retningslinjer, som ikke er bindende, og det spiller ingen rolle om dette er plassert i arealdelen eller den ”politiske del”.

Pbl § 20-4 inneholder bestemmelser om hva en arealplan i en kommuneplan i nødvendig utstrekning skal angi, samtidig som denne legger begrensninger i hva kommuneplanen kan regulere. Etter en gjennomgang av det loven setter opp som forhold kommuneplanen kan gi utfyllende bestemmelser om, kan vi ikke se at kommunen har muligheter for å pålegge vannbåren varme i arealdelen av en kommuneplan.

I medhold av § 20-4 annet ledd bokstav b), annet punktum kan kommunen gi bestemmelser i tilknytning til utbyggingsområder om ”tillatt byggehøyde, grad av utnyttning og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse og form m.v.”. I og med at § 20 – 4 uttømmende angir hva kommunen kan gi bestemmelser om, må det legges til grunn at det ikke kan vedtas bestemmelser som pålegger vannbåren varme eller som på annen måte legger føringer for dette ved utarbeidelse av eventuelle senere reguleringsplaner.

Basert på ovennevnte konklusjoner er vi av den oppfatning at det i kommuneplanens arealdel ikke er mulig å gi bestemmelser som direkte eller via bindende føringer for reguleringsarbeidet, pålegger bruk av vannbåren varmedistribusjon. Imidlertid er retningslinjene, den politiske delen, i kommuneplanen som antydnet over ikke rettslig bindende, og det kan av den grunn gis føringer for energifleksibilitet i denne delen.

Selv om kommuneplanen kan legge føringer og stimulere til bruk av alternative energikilder, herunder vannbåren varme, vil eventuelle krav/ pålegg basert på dette ikke være rettslig bindende for kommunen eller eventuelle utbyggere. Videre vil heller ikke behovet for tidlig avklaring av kundegrunnlaget for fjernvarme, kunne bidra til å pålegge utbyggere alternativ energibruk som vannbåren varme. Det er imidlertid mulig at loven her bør utvides noe, slik at det kan stimuleres til alternativ oppvarming på et tidlig tidspunkt i det enkelte prosjekts utvikling, se punkt .

Basert på ovennevnte er det med gjeldende rett f.eks. tvilsomt om forslaget til endring av retningslinjene til Trondheim kommune (se over i punkt 3.3), vil kunne medføre at kommunen kan pålegge utbyggere å bruke vannbåren varme, med mindre det er begrunnet i tilknytningssplikten til fjernvarme.

## b) Reguleringsplan

Reguleringsplanen er en detaljplan hvor kommunen kan regulere utnyttning og vern av grunn og bebyggelse, samt det ytre miljø, i bestemte områder innenfor kommunen. Pbl §§ 25 og 26 angir rammene for hva kommunen kan detaljregulere i en slik reguleringsplan. Lovens formålsbestemmelse i § 2 og legaldefinisjonen av reguleringsplan i § 22 må også vektlegges ved vurderingen av hvilke rettslig bindende pålegg og bestemmelser som kan gis ved en reguleringsplan.

I pbl § 26 får kommunen imidlertid muligheten til å gi bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområder, og det kan stilles spørsmål ved om vannbåren varme kan tas med som et vilkår i tilknytning til bestemmelser for et område regulert til bebyggelse/byggeområder. Bestemmelsene kan i så fall sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen.

Lovens formålsbestemmelse, pbl §2, inneholder retningslinjer som også må tillegges vekt her. I nevnte bestemmelse fremgår det at loven skal gi grunnlag for planlegging av vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn. Loven skal også legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet, herunder legges det til grunn at miljømessige hensyn er inkludert. Det er derfor i utgangspunktet mulig for kommunen å påvirke og stimulere til alternative metoder og løsninger, herunder vannbåren varme, så lenge det er innenfor lovens vide formål.

Basert på ovennevnte må i så tilfelle foretas en helhetsvurdering hvor det i tillegg til lovens formålsbestemmelse må legges vekt på nærheten til reguleringsformålet, hvor inngripende reguleringsbestemmelsen er m.v. I praksis er det lagt til grunn at det ikke er anledning til å fremme rene boligpolitiske formål ved vedtakelsen av reguleringsbestemmelser. Det vil således ikke være adgang til å vedta bestemmelser som forutsetter at oppførte boliger skal husbankfinansieres eller at boligene skal forbeholdes unge eller sosialt vanskeligstilte. På den annen side er det akseptert at det gis utfyllende bestemmelser til plan om at boligene kun skal ha livsløpsstandard med krav om trappefri adkomst fra terreng. Den nødvendige tilknytning til at slike bestemmelser gjelder ”utforming” av bygning anses å være til stede, jf. pbl § 26 første ledd.

Med tanke på lovens formål virker det logisk at kommunen i så måte kan stimulere til ”alternative energitiltak” i reguleringsbestemmelsene. Det er imidlertid ikke gitt at vannbåren oppvarming i det enkelte tilfellet er til størst mulig gagn for samfunnet og/eller den enkelte, og formålsbestemmelsen til pbl kan derfor ikke utelukkende være det rettslige grunnlaget for en slik tolkning.

I og med ovennevnte må det derfor finnes et annet rettslig grunnlag i loven for å pålegge en plikt om tilpasning til alternativ energiforsyning. Som påpekt over finnes det ingen uttrykkelig lov- eller forskriftsbestemmelse, som direkte omhandler eller gir adgang til å pålegge vannbåren varme eller alternativ energiforsyning. Med mindre loven på annen måte kan tolkes slik at dette omhandles, er utgangspunktet at det ikke er rettslig adgang til å gi slike pålegg i reguleringsbestemmelsene.

Verken forarbeidene, kommentarutgaven til loven eller øvrig juridisk teori inneholder relevante kommentarer til problemet om kommunen i reguleringsbestemmelsene kan sette som vilkår at det skal være vannbåren oppvarming. I og med ovennevnte rettslige utgangspunkt, hjemmelsproblematikken, vil det falle utenfor lovens ramme å gi reguleringsbestemmelser som pålegger bruk av eller tilpasning til bruk av vannbåren varme.

Enkelte kommuner har søkt å innføre vannbåren varme via kommune- og reguleringsplan, men selv om det miljømessig og økonomisk er flere gode grunner til å innføre vannbåren varme er konklusjonen at gjeldende regler ikke gir adgang til å pålegge utbyggere dette.

Til tross for ovennevnte antar vi at det er mulig å stille krav om utredning av ulike energisystemer i planfasen, slik også enkelte kommuner allerede har gjort/ gjør, selv om det ikke foreligger en uttrykkelig bestemmelse som omhandler en slik utredningsplikt.

### c) Rammetillatelse/Igangsettelsestillatelser

I og med at verken lovtekst eller teknisk forskrift har bestemmelser om vannbåren oppvarming, og basert på ovennevnte kommentarer, legges det til grunn at kommunen ikke kan sette vilkår om at det skal være vannbåren oppvarming i rammetillatelse og/eller igangsettelsestillatelser.

Siden kommunen ikke kan stille som vilkår at en utbygger skal bruke vannbåren oppvarming, oppstår spørsmålet om kommunen på annen måte kan stimulere til bruk av vannbåren oppvarming i rammetillatelse og/eller igangsettelsestillatelse.

Det antas å være på det rene at kommunen kan anbefale at det vurderes alternative energikilder og at kommunen anser det hensiktsmessig at det blir gjort tiltak for å gjøre det mulig å ha vannbåren

oppvarming. Det er stort sett en dialog mellom kommunen og utbygger i forbindelse med rammetillatelse og igangsettingstillatelse, og kommunen kan på dette tidspunkt stimulere til bruk av vannbåren varme. Dette forutsetter imidlertid at kommunen er kjent med alternativene, slik at fordelene med dette kan forklare til den enkelte utbygger. Her er det også mulig for kommunen å stimulere til bruk av vannbåren oppvarming ved at kommunen i rammetillatelsen/igangsettelsestillatelsen i så fall stiller mindre strenge krav til andre punkter (ref. utbyggingsavtaler og kommentarer til dette nedenfor). Selv om kommunen kan stille vilkår og forutsetning for rammer for arealutnyttelsen av bygningen, er det relativt klart at kommunen i denne forbindelse ikke kan sette vilkår om at det skal være vannbåren oppvarming. Uansett forannevnte vil det ikke være hensiktsmessig å trekke inn krav eller vilkår om vannbåren varme så sent i prosessen.

### 4.3 Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale i vår sammenheng, kan betegnes som en kontrakt om gjennomføring av en planlagt utbygging inngått mellom en utbygger og en kommune, som gir partene større rettigheter og/eller plikter enn det som følger av bestemmelser gitt i medhold av pbl eller annen lovgivning. Det finnes ingen legaldefinisjon av utbyggingsavtaler og disse er heller ikke særskilt lovregulert, og de kan inngås både før og etter at et utbyggingsområde er regulert. Avtalene og kommunenes bruk av disse er gjenstand for betydelig oppmerksomhet både når det gjelder hvilke rettslige rammer som gjelder og om hensiktsmessigheten av å gjøre bruk av disse for å gjennomføre en utbygging. Det faller utenfor rammen her å gå detaljert inn på disse spørsmål.

Innholdet i utbyggingsavtalene har endret seg over tid. Tradisjonelt ble avtalene primært brukt for å regulere grunnerverv, gjennomføring og fordeling av kostnadene for den tekniske infrastruktur som en større boligutbygging avstedkom. I tillegg var det vanlig å innta bestemmelser som relaterer seg til boligpolitiske mål i form av krav om husbankfinansiering, kommunal utpekningsrett til de fremtidige boliger m.v. Det har i praksis ikke vært stilt spørsmål om gyldigheten og lovligheten av de tradisjonelle utbyggingsavtaler.

I de siste år har innholdet i utbyggingsavtalene endret seg ved at kommunene også ønsker å få tatt inn i avtalene at utbygger skal bidra til finansieringen av den sosiale infrastruktur, så som skoler, barnehager og sykehjem. Den debatt og rettslige uenighet som i dag er knyttet til bruken av utbyggingsavtaler knytter seg i det vesentlige til spørsmålet om partene kan avtale at utbygger skal finansiere hele eller deler av den sosiale infrastruktur. Gjennom å vedta rekkefølge-bestemmelser i medhold av pbl § 26 har imidlertid kommunene hatt et rettslig virkemiddel til å få utbyggere til å påta seg å dekke hele eller deler av utgiftene til etablering av den sosial infrastruktur, som en større utbygging av boliger medfører.

Bruken av utbyggingsavtaler varierer også mellom de enkelte kommuner. Enkelte kommuner gjør ikke bruk av utbyggingsavtaler mens andre har innført utbyggingsavtaler som en regel ved enhver utbygging av et visst omfang.

I forhold til vannbåren varme er det således et alternativ for kommunene å avtalefeste at utbygger påtar seg å legge til rette for en slikt alternativ og fleksibel oppvarming i tillegg til ordinær elektrisitet. En utbyggingsavtale med et slikt innhold vil det være rettslig adgang til å inngå og å få gjennomført som en privatrettslig avtale. De ordinære rettslige skranker knyttet til at avtaleinngåelsen må ha skjedd i tråd med avtalerettslige grunnprinsipper og at avtalen for øvrig innholdsmessig ikke totalt bedømt fremstår som urimelig eller som usaklig forskjellsbehandling vil også gjelde her. Disse generelle rettslige skrankene innebærer likevel ingen begrensning i forhold til spørsmålet om å stimulere til øket bruk av vannbåren varme ved bruk av utbyggingsavtaler.

Siden det ikke etter dagens regelverk er mulig i planbehandlingen, byggesaksbehandlingen eller i teknisk forskrift å gi bestemmelser som pålegger vannbåren varme som en rettslig plikt, er kommunen avhengig av at partene blir enig om å inngå avtale om dette. Selv om det ikke er mulig å gi pålegg om vannbåren varme i form av f.eks rekkefølge-bestemmelser, vil det være mulig for kommunene å få utbygger til å akseptere dette som en del av en helhetlig avtale. I tillegg vil utbygger

kunne være villig til å akseptere dette frivillig av hensyn til miljøet, energisikkerhet, hensynet til langsiktig lønnsomhet av en slik investering m.v.

Bruk av utbyggingsavtaler for å gjennomføre intensjonen om øket bruk av vannbåren varme sikrer i noen grad fleksibilitet for kommunene. Kommunene kan vurdere om vannbåren varme skal være et avtaletema i hvert enkelt tilfelle. Av hensyn til likebehandling av forskjellige utbyggere og ønsket om forutberegnelighet, bør kravene likevel basere seg på vedtatte overordnede retningslinjer for den enkelte kommunes intensjoner og krav om vannbåren varme.

Det er ikke kjent at spørsmålet om energiløsninger har vært noe hovedmotiv for utbyggingsavtaler. For at det skal være hensiktsmessig med en utbyggingsavtale, må det antas at denne skal ivareta en rekke krav og ønsker som avveies som en helhet eller er tjenlig for å fremskynde et utbyggingsprosjekt.

En ulempe med å basere seg på utbyggingsavtaler for å stimulere bruken av vannbåren varme er at det ofte er slik at det kun er kommuner i pressområder som vil ha reell mulighet til å få dette inn i en avtale med utbygger. I kommuner med lite press på nybyggingen vil det være vanskeligere å få aksept for å avtale tiltak som pålegger utbygger økte byggekostnader fordi kommunen rent faktisk har en dårligere forhandlingsposisjon.

## 5 VURDERING AV KOMMUNENES MULIGHETER

### 5.1 Muligheter innenfor gjeldende lov og forskrifter

Basert på den foregående juridiske vurdering og de beskrevne kommunale erfaringene, vil vi nedenfor gi en helhetlig vurdering av hvilke muligheter kommunene har innenfor gjeldende lover og forskrifter.

#### 5.1.1 Tilknytning til fjernvarme

Den mest åpenbare mulighet, og som er konkret beskrevet i lovverket, er når det skjer utbygging innenfor et fjernvarmeområde. Når konsesjon for fjernvarme er gitt etter energiloven, kan kommunen etter pbl § 66 a vedta tilknytningsplikt og på den måten sikre at fjernvarmesystemet får økt utnyttelse. Problemene som er erfart og knyttet til reglene på dette området, er først og fremst før det er gitt konsesjon for et fremtidig fjernvarmesystem og i de tilfeller man ser for seg en utvidelse av systemet som ligger noe frem i tid.

Et antall bygg med vannbåren oppvarming på et konsentrert område er normalt utgangspunktet og markedsgrunnlaget for et fjernvarmesystem. Nye utbyggere vil være skeptiske til å investere i slike systemer uten sikkerhet for fjernvarmeleveranser, og energiselskaper vil være skeptiske til å etablere et fjernvarmesystem før markedsgrunnlaget er klart. Denne ”høna og egget”-situasjonen er en barriere mot etablering av nye fjernvarmeanlegg. Noen måter å møte dette problemet på har vært at kommunen søker midlertidig konsesjon for å få vedtatt tilknytningsplikten, men at konsesjonen senere overføres den som faktisk vil stå som eier av fjernvarmenettet. Det er også grunn til å tro at en klart uttalt intensjon fra kommunens side om å vedta tilknytningsplikt når konsesjon foreligger, vil være et viktig signal til utbyggere i planfasen av nye prosjekter.

Innenfor et konsesjonsområde vil det være en stadig avveining av hvor langt fjernvarmesystemet skal strekkes, og om tilknytningsplikten skal gjøres gjeldende eller om det gis dispensasjon. I praksis er dette ofte en vurdering som blir gjort av fjernvarmeselskapet, men det er ikke sikkert at dette selskapet har en tilstrekkelig lang plan- og investeringshorisont. Det er derfor viktig at kommunen er oppmerksom på dette når tilknytningsplikten vedtas, og gjør en selvstendig vurdering av om et nytt bygg over tid bør knyttes til fjernvarmesystemet. Når det med rimelighet kan forventes at et fjernvarmesystem i fremtiden vil utvides til å nå den aktuelle bygning, synes det i dag klart at tilknytningsplikten kan brukes for å kreve at bygget blir forberedt for tilknytning. I praksis vil dette ofte bety at det bygges for vannbåren oppvarming.

#### 5.1.2 Plan- og bygningsloven

Mange kommuner har arbeidet med å fremme miljøvennlige og effektive energisystemer, herunder vannbåren oppvarming i temaplaner, Lokal agenda 21-prosesser o.l. En del kommuner har ført dette videre til relativt generelle mål i kommuneplanen, men det er få som foreløpig har konkretisert disse målene til konkrete planbestemmelser eller andre virkemidler innenfor den prosessen som styres av pbl. Å bringe vurderingen av vannbåren varme inn i planfasen av et utbyggingsprosjekt er mest i tråd med de fysiske forutsetningene for vannbårene oppvarmingssystemer. Men også her er det små muligheter til å kreve slike løsninger på en juridisk trygg måte.

Rettslig utgangspunkt er at det ikke foreligger noen lovbestemmelse som direkte regulerer eller gir kommunene adgang til å pålegge vannbåren varmedistribusjon.

Etter gjeldende pbl er det på plannivå trolig heller ikke rettslig adgang til å vedta bestemmelser til arealplan som pålegger å tilrettelegge eller installere vannbåren varme. Denne vurderingen gjelder både på reguleringsplan- og kommuneplannivå.

Å forankre slike reguleringsbestemmelser i kommuneplanen blir ofte vurdert som en måte å gi bestemmelsene trygg ryggdekning. En slik forankring gjør et krav om vannbåren oppvarming i en konkret plansak sterkere fordi det møter utbyggerens behov for forutberegnelighet og viser en sterk politisk prioritering av temaet. Rettslig sett er det altså likevel tvilsomt om denne type vedtak er tilstrekkelig dersom utbygger setter seg i mot.

### 5.1.3 Forskrifter og byggesaksbehandling

Det synes klart at teknisk forskrift i dag ikke gir hjemmel for å pålegge utbygger å tilrettelegge eller installere vannbåren varme. Dette selv om § 9-2 har bestemmelser for å sikre at god energiøkonomi fremmes

Vi er ikke kjent med at noen kommuner har prøvd å gjennomtrengte krav om vannbåren varme i byggesaksbehandlingen. Snarere er det slik at noen kommuner i denne fasen har måttet revurdere et krav som er stillet i planfasen og som er vurdert å stå svakt juridisk.

### 5.1.4 Utbyggingsavtaler

I den usikkerhet som har rådet om kommunenes muligheter på dette området, har utbyggingsavtaler i mange tilfeller vist seg som en komfortabel måte å håndtere ønsket om vannbårene oppvarmingsløsninger.

Ved inngåelse av utbyggingsavtaler kan kommunene få avtalefestet og gjennomført en øket bruk av vannbåren varme. Ønsket om slike løsninger vil imidlertid lettere få plass i en avtale dersom kommunen tidligere har gitt signaler om dette, f.eks. i kommuneplanen. Forankring og begrunnelse for slike intensjoner bør derfor være en del av kommunens strategi.

Rent faktisk vil det likevel være vanskeligere for kommuner utenfor områder med utbyggingspress å klare å få utbygger til å akseptere en slikt plikt, dersom den aktuelle utbygger ikke selv ser økonomiske, miljømessige eller andre fordeler som oppveier økte initielle investeringskostnader. Inngåelse av utbyggingsavtaler er også mindre hensiktsmessige dersom det kun er vannbåren varme som det er aktuelt å inngå avtale om.

### 5.1.5 Andre virkemidler

I tillegg til ovennevnte juridiske virkemidlene har kommunen alltid mulighet til å drive informasjon, stimulering og forhandling med utbyggere på dette, som på andre områder. En gjennomtenkt og godt formidlet kommunal politikk vil ha stor mulighet for å bli møtt med forståelse hos utbyggere, som ønsker å tilpasse sin virksomhet til gjeldende politiske mål. Kommunens mål for private utbyggere vil selvsagt også stå sterkere om kommunen selv praktiserer det samme som utbygger av kommunale bygg, stiller krav ved leie av kommunale arealer o.l.

Mange opplever at det i praksis er vanskelig å få tak i og kjøpt de miljøvennlige løsningene. Gjennom sin næringspolitiske virksomhet kan kommunen bidra til at vannbårene oppvarmingsløsninger blir lettere tilgjengelig. Både opplæring av fagfolk og bevissthet om miljøvennlige løsninger hos leverandører og konsulenter vil bidra til at slike løsninger får en reell vurdering mot de konvensjonelle løsningene.

Fra statens side kan svært mye gjøres gjennom økonomiske tilskuddsordninger og ved å legge til rette for at markedet for vannbårene oppvarmingssystemer utvikles videre. Den tidligere Varmeanleggsordningen og Enovas nåværende programmer er konkrete virkemidler for å stimulere til vannbåren varme. Likeså tilbyr Husbanken lån og tilskudd til anlegg for vannbåren oppvarming. Flere av anleggene som indirekte er berørt i kap. 3 har fått støtte fra disse ordningene. Statlige myndigheter har også ansvar for å bidra til at kvalitet og pris utvikles videre gjennom bl.a. konkurranse. Et annet viktig virkemiddel er å legge til rette for at kjøpere og leiere i

eiendomsmarkedet etterspør miljøvennlige løsninger, og på den måten gir utbyggere et bedre incentiv til å legge til rette for bl.a. vannbåren varme.

## 5.2 Momenter til behovet for endringer av regelverk og virkemidler

Oppdraget for foreliggende utredning er å vurdere de mulighetene som foreligger innenfor dagens regelverk. Med tanke på det ansvaret BE har for løpende vurdering av forskriftene og de vurderingene som her er gjort, er det naturlig å peke på noen muligheter til å forenkle den situasjonen som er i dag. Endringer i lov- og regelverk vil, i et samspill med andre virkemidler, kunne bidra til at vannbåren oppvarming får større utbredelse enn i dag.

Vi vurderer usikkerheten som i dag foreligger som svært uheldig for alle parter. Kommunene må bruke relativt mye ressurser på å finne en trygg og god fremgangsmåte, så lenge lovverket gir få bestemmelser og lite veiledning. Det oppleves også som uheldig at kommunen ikke skal ha mulighet til å virkeliggjøre mål de har satt på dette området. Både for kommunene og utbyggerne er den tvil som råder om den rettslige holdbarheten av eventuelle krav et bidrag til mindre forutberegnelighet i en fra før komplisert prosess. Energiselskaper eller andre interessenter i fjernvarmeutbygging får på denne måten også usikkerhet mht. fremtidige investeringer i rørsystem. Det anbefales derfor at BE formidler informasjon om dette temaet til kommunene og andre offentlige myndigheter. For øvrig vil vi oppsummere noen anbefalinger for myndighetenes videre arbeid på dette området:

- Det bør vurderes om det skal foretas endringer i plan- og bygningsloven for å gi kommunene en klar hjemmel til å pålegge utbygger å tilrettelegge for vannbåren varme. Arbeidet bør skje i tilknytning til den videre behandling av Planlovutvalget innstilling, som trolig avgis i første halvdel av 2003.
- Alternativt er det også mulig å kreve at et nytt utbyggingsprosjekt i planfasen skal ha gjennomført en utredning om økonomiske og miljømessige konsekvenser av ulike former for energiforsyning. I dagens situasjon vil denne type krav være et fremskritt fordi det antas at utredningene vil vise lønnsomhet for vannbåren varme i en rekke tilfeller. Planlovutvalget har allerede foreslått å gjøre konsekvensutredninger til en mer allmenn del av planfasen. Det bør derfor være svært enkelt å gjøre energiutredning til en del av denne plikten i utbyggingsprosjekter.

På bakgrunn av behovet for overordnet planlegging, og kravet om at utbyggere skal ha forutberegnelighet i byggesaksbehandlingen, er det trolig ikke hensiktsmessig at regler for *vurdering* av vannbåren varme blir en del av denne fasen.

- Det nye EU-direktivet om energibruk i bygninger og energimerking av bygninger omfatter bl.a. krav til at myndighetene skal kreve vurdering av energiløsninger for nye bygg. Dersom direktivet gjøres gjeldende i Norge vil det i noen grad ivareta behovet for at energiforsyning blir vurdert tidlig. Myndighetene bør vurdere om EØS-implementeringen av direktivet gir mulighet for også nye juridiske virkemidler som fremmer målet om vannbåren varme.
- I samsvar med pbl § 77, jf. § 6, skal den tekniske forskrift gjenspeile de krav som er satt til sikkerhet, helse, miljø og brukbarhet i eller i medhold av loven. Det er imidlertid tvilsomt om loven gjør det mulig å pålegge vannbåren oppvarming i den tekniske forskrift, selv om det i medhold av § 6 kan gis forskrifter som "utfyller" lovens bestemmelser. På grunn av henvisningen til "*miljø*" er det likevel interessant å vurdere endringer av forskriften, slik at det er mulig å innta et generelt krav om vannbåren oppvarming i bygg av visse typer og størrelser. Dersom dette er allmenne krav, vil det være en forutberegnelig rammebetingelse for utbyggere. Uansett forannevnte legges det til grunn at loven åpner for å endre forskriften slik at det kan gis pålegg om å utrede alternative energisystemer.

- I alt arbeidet på dette området er det viktig å holde klart at vannbåren varme bare er et middel for å oppnå energifleksibilitet og i neste omgang miljømessige og økonomiske gevinster. Vi anbefaler derfor at alle juridiske formuleringer utformes i henhold til dette, f.eks. ved å bruke: *”vannbåren varme eller annen oppvarming med tilsvarende fleksibilitet”*.

## **6 REFERANSER**

- /1/ Strategi for utbygging av vannbåren varme 2002, Olje- og energidepartementet, Oslo 2002.
- /2/ Bærekraftig energibruk i Buskerud – Nettverksprosjekt 1999-2001 om lokal energi- og klimapolitikk, Buskerud fylkeskommune, Norsk enøk og energi AS, KS Buskerud, Drammen 2002.
- /3/ Miljøhensyn og effektivitet. Planlegging av utbyggingsprosjekter. Rapport til MD/Planlovutvalget. Med kommentarer fra PBL 2000, KanEnergi AS, Bærum 2002.
- /4/ Ot. prp. nr. 34 (1984-85) Om lov om bygging og drift av fjernvarmeanlegg.
- /5/ NOU 1983:15 Planlov
- /6/ Ot. prp. nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov.
- /7/ O.J. Pedersen, P. Sandvik m.fl: Plan- og bygningsrett. Universitetsforslaget. Oslo 2000.
- /8/ Directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings, EU-kommisjonen, 2002.

- o0o -

Dato for første utgivelse: 21.01.03	Prosjekt nr.: 02/45
Oppdragsgiver: Statens bygningstekniske etat	Oppdragsgivers ref.: 20.11.02

KanEnergi AS  
Hoffsveien 13  
N-0275 Oslo, NORWAY  
Phone: +47 22 06 57 50  
Facsimile: +47 22 06 57 69  
E-mail: kanenergi@kanenergi.no  
www.kanenergi.no  
Org. No: NO 965962964MVA

## Sammendrag:

Rapporten gir en beskrivelse av de erfaringene en del norske kommuner har med å legge til rette for og kreve vannbåren oppvarming i nye bygg. Videre gis det en vurdering av de mulighetene dagens lover og forskrifter gir for å stille slike krav på en juridisk trygg og fremdriftsmessig god måte.

Rapporttittel: Kommunale virkemidler for å stimulere til vannbåren oppvarming		
Utført av: Olav K. Isachsen, KanEnergi AS Espen Lindbøl, Advokatfirmaet Schjødt Jarle Edler, Advokatfirmaet Schjødt		
Verifisert av: Christian Grorud		
Dato for denne revisjon: 21.01.03	Rev. nr.:	Antall sider: 21

## Indekseringstermer

Vannbåren varme, kommuner, lover, forskrifter, erfaringer

- Ingen distribusjon uten tillatelse fra oppdragsgiver
- Begrenset distribusjon innen ...
- Fri distribusjon