

Arkiv: FA - S30  
JournalpostID: 17/6037  
Saksbehandlar: Gunn Elin Rudi  
Dato: 21.02.2017

## Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
154/2017	Formannskapet	29.11.2017
120/2017	Kommunestyret	30.11.2017

### Anmodning om å innføre bestemmelser om tilknytningsplikt for fjernvarme i Gjøvik

#### Rådmannens forslag til vedtak:

Basert på anmodningen fra Eidsiva Bioenergi AS, bestemmelser i andre kommuner og egenvurderingen i saken, ønsker Gjøvik kommune å innføre bestemmelser om tilknytningsplikt til fjernvarme i Gjøvik, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 3 og 27-5 med slik ordlyd:

*Innenfor konsesjonsområdet for fjernvarmeanlegg skal alle nybygg med samlet oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup> og bygg med oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup> som gjennomgår en hovedombygging, bli tilknyttet fjernvarmeanlegget, med unntak av tiltak nevnt i tredje ledd.*

*Ved feltutbygging innenfor konsesjonsområdet hvor det blir bygd flere bygninger med samlet oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup>, vil hver av disse bygningene være tilknytningspliktige. Feltutbygging er definert som rekkehus, flermannsboliger og tilsvarende bygninger eller næringsbygg innenfor et geografisk avgrenset område.*

*Det er ikke krav om tilknytningsplikt for:*

- Søknadspliktige hovedombygginger som oppfyller kriterier til netto oppvarmingsbehov for lavenergiklasse 1 i NS3700 for boligbygg eller lavenerginivå i NS3701 for næringsbygg.*
- Nybygg som oppfyller kriterier til netto oppvarmingsbehov for passivhus i NS3700 for bolighus eller NS3701 for næringsbygg.*

*Den til enhver tid gjeldende versjon av standardene skal ligge til grunn for beregningen.*

*Kommunen kan etter søknad gi helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten basert dokumentasjon fra utbygger om at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytning til fjernvarme, jf. plan- og bygningsloven § 27-5 andre ledd.*

Bestemmelsene om tilknytningsplikt blir lagt inn i forslaget til revidert kommuneplan og vil være en del av den formelle høringen av planen. Endelig vedtak om tilknytningsplikt eller ikke, kommer gjennom kommuneplanvedtaket.

**Vedlegg i saken:**

21.02.2017	Anmodning om tilknytningsplikt for fjernvarme i Gjøvik
21.02.2017	Konsesjonskart Gjøvik 2017
03.03.2017	Konsekvenser av å endre eller fjerne tilknytningsplikten til fjernvarme
14.11.2017	Uttalelse til anmodning om tilknytningsplikt for fjernvarme i Gjøvik
22.11.2017	NOTAT tilknytningsplikt fjernvarme

**Kommunestyret 30.11.2017:**

**Behandling:**

Finn Olav Rolijordet ble erklært inhabil. Gunn Simonsen tiltrådte.

Even Solhaug ble satt som settevaraordfører.

Kjetil Bjørklunds ble erklært inhabil.

Ordfører foreslo å utsette saken (sende saken tilbake til FOR til ny behandling), forslaget falt mot 25 stemmer.

Rådmannens innstilling vedtatt med 23 stemmer.

**KOM- 120/2017 Vedtak:**

**Basert på anmodningen fra Eidsiva Bioenergi AS, bestemmelser i andre kommuner og egenrederingen i saken, ønsker Gjøvik kommune å innføre bestemmelser om tilknytningsplikt til fjernvarme i Gjøvik, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 3 og 27-5 med slik ordlyd:**

***Innenfor konsesjonsområdet for fjernvarmeanlegg skal alle nybygg med samlet oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup> og bygg med oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup> som gjennomgår en hovedombygging, bli tilknyttet fjernvarmeanlegget, med unntak av tiltak nevnt i tredje ledd.***

***Ved feltutbygging innenfor konsesjonsområdet hvor det blir bygd flere bygninger med samlet oppvarmet bruksareal over 500 m<sup>2</sup>, vil hver av disse bygningene være tilknytningspliktige. Feltutbygging er definert som rekkehus, flermannsboliger og tilsvarende bygninger eller næringsbygg innenfor et geografisk avgrenset område.***

***Det er ikke krav om tilknytningsplikt for:***

- ***Søknadspliktige hovedombygginger som oppfyller kriterier til netto oppvarmingsbehov for lavenergi klasse 1 i NS3700 for boligbygg eller lavenerginivå i NS3701 for næringsbygg.***
- ***Nybygg som oppfyller kriterier til netto oppvarmingsbehov for passivhus i NS3700 for bolighus eller NS3701 for næringsbygg.***

***Den til enhver tid gjeldende versjon av standardene skal ligge til grunn for beregningen.***

***Kommunen kan etter søknad gi helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten basert dokumentasjon fra utbygger om at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytning til fjernvarme, jf. plan- og bygningsloven § 27-5 andre***

**ledd.**

**Bestemmelsene om tilknytningsplikt blir lagt inn i forslaget til revidert kommuneplan og vil være en del av den formelle høringen av planen. Endelig vedtak om tilknytningsplikt eller ikke, kommer gjennom kommuneplanvedtaket.**

**Formannskapet 29.11.2017:**

**Behandling:**

Finn Olav Rolijordet fremmet forslag:

1. Det innføres ikke tilknytningsplikt i konsesjonsområdet til Eidsiva Bioenergi AS.
2. På bakgrunn av at det er ulovlig med oljefyring/fossil fyring må bedrifter som reiser nye næringsbygg og utbyggere av store boligfelt velge blant flere ulike miljøvennlige energikilder. Dette kan være grunnvarme/bergvarme, solcellepanel, vindkraft eller å installere el-kjele (som det nå er lov å ta i bruk igjen).
3. Det finnes en tilbyder på fjernvarme i Gjøvik i dag med et godt utbygd nett. Det er naturlig at utbyggere også undersøker dette alternativet og velger det hvis man konkluderer med at det er miljømessig og økonomisk riktig for utbyggingen.

Finn Olav Rolijordets forslag ble vedtatt med 7 stemmer.

**FOR- 154/2017 Vedtak:**

1. **Det innføres ikke tilknytningsplikt i konsesjonsområdet til Eidsiva Bioenergi AS.**
2. **På bakgrunn av at det er ulovlig med oljefyring/fossil fyring må bedrifter som reiser nye næringsbygg og utbyggere av store boligfelt velge blant flere ulike miljøvennlige energikilder. Dette kan være grunnvarme/bergvarme, solcellepanel, vindkraft eller å installere el-kjele (som det nå er lov å ta i bruk igjen).**
3. **Det finnes en tilbyder på fjernvarme i Gjøvik i dag med et godt utbygd nett. Det er naturlig at utbyggere også undersøker dette alternativet og velger det hvis man konkluderer med at det er miljømessig og økonomisk riktig for utbyggingen.**

**1. Fakta**

**1.1 Bakgrunn for saken**

Gjøvik kommune mottok den 14. februar 2017 anmodning fra Eidsiva Bioenergi AS om å innføre bestemmelser i kommuneplanens arealdel om tilknytningsplikt for fjernvarme. Det å innføre tilknytningsplikt eller ikke, tilhører formelt sett kommuneplanrevisjonen. En separat politisk behandling av anmodningen vil gi nok rom for diskusjoner rundt et viktig enkelttema. Rådmannen har lagt spørsmålet fram til uttalelse i Utvalg for Samfunnsutvikling (SAM), før behandlingen i formannskapet som er kommuneplanutvalg. SAM støttet (mot fire stemmer) forslaget om å innføre tilknytningsplikt i sak 99/2017 den 9.november 2017.

**1.2 Innholdet i anmodningen om å innføre tilknytningsplikt**

I anmodningen skriver Eidsiva Bioenergi AS at formålet med tilknytningsplikten er å bidra til en bedre samordning og langsiktig forutsigbarhet for fjernvarme på lik linje med eksisterende tilknytningsplikt for vann, avløp og veg.

Fjernvarmeanlegg er et samfunnsøkonomisk og miljømessig godt alternativ dersom det er tilstrekkelig varmebehov i et område. Et annet moment Eidsiva Bioenergi AS trekker fram, er at tilknytningsplikten gir en forutsigbarhet både for dem og for kommunens planlegging av den videre utbyggingen av fjernvarmenettet i Gjøvik. Dette vil sikre et godt samfunnsøkonomisk og miljøvennlig resultat.

Eidsiva Bioenergi AS anbefaler at tilknytningsplikten blir avgrenset til å gjelde nybygg og hovedombygginger (feltutbygginger og enkeltbygg) med samlet oppvarmet areal over 500 m<sup>2</sup>. De har erfaringer med at en slik avgrensning fungerer godt i blant annet Lillehammer, Ringsaker og Østre Toten kommune.

### **1.3 Kommuneplanens samfunns- og arealdel**

I samfunnsdelen er målet for klima, energi og miljø: Gjøvik skal være en ledende miljø- og klimakommune i Norge! Kjennetegn på måloppnåelse er at Gjøvik skal redusere energiforbruket og utslipp av klimagasser. Varmeenergien skal i størst mulig grad være produsert av lokale ressurser i lokale anlegg. Endringene bør relativt sett være av de største i Norge.

Planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel oppfordrer om tilkoping til fjernvarmenettet, og at dette er spesielt aktuelt i forbindelse med realisering av konkrete byggetiltak innenfor konsesjonsområdet.

### **1.4 Lovgrunnlaget for å innføre tilknytningsplikt**

Plan- og bygningsloven (pbl) [§ 11-9 nr. 3](#) åpner for at kommunen kan vedta planbestemmelser om å legge til rette for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. pbl [§ 27-5](#) om fjernvarmeanlegg og tilknytningsplikt. Her heter det: *Hvis et byggverk skal oppføres innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme, og tilknytningsplikt for tiltaket er bestemt i plan, skal byggverket knyttes til fjernvarmeanlegget.*

Kommunen kan også gi bestemmelser om å legge til rette for vannbåren varme og ha krav om å tilknytte ny bebyggelse til fjernvarme i den enkelte reguleringsplan, jf. pbl [§ 12-7 nr. 8](#).

Videre kan kommunen bruke hensynsoner, jf. pbl [§ 11-8 bokstav b\)](#), for å angi soner med særlige krav til infrastruktur. Dette gjelder både i kommuneplanen og i reguleringsplanene.

Eidsiva Bioenergi har fjernvarmekonsesjon i Gjøvik. En søknad om å endre den geografiske konsesjonsgrensen, ble behandlet og vedtatt av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) 26. april 2017. Kommunen kan innføre tilknytningsplikt i hele eller deler av konsesjonsområdet. Hvis kommunen finner det hensiktsmessig å innføre tilknytningsplikt, er det stor frihet til å trekke nærmere grenser for hvilke tiltak tilknytningsplikten skal gjelde for. Bestemmelsene kan angi at tilknytningsplikten for eksempel gjelder for:

- deler av konsesjonsområdet
- bygg over en gitt størrelse
- bygg med et visst behov for tilført varme
- bygg med et visst antall enheter

Kommunen kan også angi at tilknytningsplikten ikke skal gjelde for bestemte typer bygg eller bygg med bestemte kvaliteter. Klare kriterier i kommunens planbestemmelser om hvilke bygninger eller tiltak som blir pålagt tilknytningsplikt, og som gir lite rom for skjønsmessige vurderinger, gir større forutsigbarhet for utbyggerne, fjernvarmekonsesjonæren, kommunen og andre interessenter.

### **1.5 Lovfestet mulighet til å gjøre unntak fra tilknytningsplikten**

I plan- og bygningsloven § 27-5 andre ledd, er det åpnet for å unnta bygg eller tiltak fra en

tilknytningsplikt som er fastsatt i planbestemmelsene. Her heter det at: *Kommunen kan gjøre helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytning.*

Planbestemmelsene kan ikke være i strid med dette lovfestede unntaket. Bestemmelsen slår fast at kommunen på skjønnsmessig grunnlag kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten når tiltakshaver kan dokumentere at en annen løsning vil være "miljømessig bedre" (se for øvrig [Innst. O. nr. 50 \(2008–2009\), kapittel 12](#)).

Kommunen *kan* gi dispensasjon fra bestemmelser om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg, jf. pbl §19-2. Det er ikke anledning til å innvilge dispensasjon hvis hensynene bak bestemmelsen det blir dispensert fra, eller hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

### **1.6 Tilknytningsplikten og krav til bygninger**

Hvis tilknytningsplikt er gitt i planbestemmelsene, innebærer det at nye bygninger som blir oppført innenfor konsesjonsområdet til fjernvarmeanlegget har plikt til å ha anlegg for å ta i mot fjernvarme jf. pbl § 27-5.

Byggeier har ingen formell plikt til å bruke fjernvarmen og kan installere annen varmeproduksjonskapasitet. Kostnadene forbundet med tilknytningsplikten gjør at byggeier i de fleste tilfeller velger fjernvarme.

#### **1. Krav til løsninger for energiforsyning (byggteknisk forskrift – TEK 17)**

De nyeste endringene i byggteknisk forskrift trådte i kraft 1. juli 2017. Kapittel 14 omhandler kravene til energiforsyning og § 14-4 har krav til løsninger for energiforsyning:

- Det er ikke tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel.
- Bygning med over 1 000 m<sup>2</sup> oppvarmet BRA skal
  1. ha energifleksible varmesystemer, og
  2. tilrettelegges for bruk av lavtemperatur varmeløsninger.
- Kravene i annet ledd gjelder ikke for småhus.
- Boenhet i småhus skal oppføres med skorstein. Kravet gjelder ikke dersom
  1. boenheten oppføres med vannbåren varme, eller
  2. årlig netto energibehov til oppvarming ikke overstiger kravet til passivhus, beregnet etter Norsk Standard NS 3 700:2013 Kriterier for passivhus og lavenergibygninger – Boligbygninger.

#### **2. Egenvurdering**

##### **2.1 Hensikten med tilknytningsplikt**

Hovedhensikten med å eventuelt innføre tilknytningsplikt for fjernvarme i Gjøvik, må være at det blir vurdert til å gi en mer miljøvennlig varmeforsyning enn separate varmeløsninger i enkeltbygg. Tilknytningsplikten vil også bidra til bedre utnytting av det etablerte fjernvarmeanlegget og gi tilfredsstillende lønnsomhet for fjernvarmekonsesjonæren.

En tildelt fjernvarmekonsesjon fra NVE forutsetter at det konkrete fjernvarmeprosjektet gir en mer samfunnsmessig rasjonell energiløsning enn ved sannsynlig alternativ varmeløsning for de enkelte bygg. Det er derfor fjernvarmeprosjektet skal være gitt konsesjon før kommunen eventuelt vedtar en tilknytningsplikt. Dette er et viktig moment å ha med seg når kommunen vurderer å innføre en plikt om varmeløsning som den enkelte byggeier ikke nødvendigvis ville valgt selv og som kan gi ekstrakostnader. Byggeier må bekoste rørsystem i bygget for å bruke fjernvarme til oppvarming, ventilasjon og varmtvann. Den som er pålagt tilknytningsplikt må normalt betale både tilknytningsavgift og fast årlig avgift uavhengig av om fjernvarmen blir brukt eller ikke, jf. [energiloven](#)

## § 5-5.

### **2.2 Hvilke bygninger som bør ha eller ikke bør ha tilknytningsplikt**

Dersom Gjøvik kommune innfører tilknytningsplikt, er det viktig å fastsette hvilke arealstørrelser som den skal slå inn på. Erfaringen fra Ringsaker og Hamar er at 500m<sup>2</sup> oppvarmet bruksareal er en fornuftig grense ved nybygg og hovedombygginger. Denne størrelsen gjelder både for enkeltbygg og for samlet oppvarmet bruksareal ved feltutbygginger. Feltutbygging er i Ringsaker definert som rekkehus, flermannsboliger og tilsvarende bygninger innenfor et geografisk avgrenset område. I tillegg må også næringsbygg bli tilføyd.

Rådmannen mener et eventuelt krav om tilknytningsplikt må være formulert slik at det ikke sperrer for bruk av oppvarmingsalternativer med en enda bedre klimaprofil enn det fjernvarmen har, og være klare på hvilke kvaliteter bygg skal inneha for at tilknytningsplikten ikke skal slå inn. Bestemmelsen må være enklest mulig for utbyggere å forholde seg til, sørge for at utbyggere velger energieffektive bygg samtidig som kommunen med det sørger for at det blir få unntaks- eller dispensasjonssøknader.

Bestemmelser om tilknytningsplikt må ikke bare åpne for beste praksis, men også neste praksis slik at de ikke er låst til dagens teknologiske løsninger. Dette er det fullt mulig å ta hensyn til ved å ha tydelige krav til hvilke bygg som er direkte unntatt tilknytningsplikt samt bruke unntaksbestemmelsen i loven. Byggteknisk forskrift endrer seg med ujevne mellomrom, også når det gjelder energikrav. Nybygg er derfor mer energieffektive nå enn de var for noen få år siden. Bestemmelsene må være tilpasset at kravene endrer seg.

Kommuneplanbestemmelsene blir revurdert jevnlig (i hver valgperiode) slik at de til enhver tid kan være tilpasset innføring av ny teknologi.

### **2.3 Tilfeller med avstand mellom fjernvarmenett og bygg med tilknytningsplikt**

Dersom det er stor avstand mellom tilgjengelig fjernvarmenett og bygg som er pålagt tilknytningsplikt, kan dette gi utfordringer både for byggeier, fjernvarmeselskapet og kommunen. I slike tilfeller må konsesjonær legge frem løsninger slik at byggeier ikke får større kostnader enn ved tilknytningsplikt for bygg nær eksisterende fjernvarmerør. Fjernvarmeselskapet kan bygge midlertidige varmesentraler ved bygget og fakturere byggeier som om bygget lå ved et fjernvarmerør. Alternativt kan kommunen i slike tilfeller endre eller oppheve planbestemmelsen om tilknytningsplikt eller gi dispensasjon fra reglene om tilknytningsplikten for det aktuelle bygget.

Konsesjonær kan også søke NVE om å innskrenke konsesjonsområdet, noe som innebærer at tilknytningsplikten faller bort i dette området hvis søknaden blir innvilget. Andre kommuner har erfart at dette er en enklere og mye raskere prosess enn å endre planbestemmelsene.

### **2.4 Unntaksbestemmelsen i loven**

Selv om kommunen legger inn i bestemmelsene hvilke konkrete bygg kommunen ikke skal kreve tilknytning for, kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten i tilfeller der utbygger kan dokumentere at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være *miljømessig bedre* enn fjernvarme. Dette følger direkte av lovteksten i plan- og bygningsloven § 27-5. Unntakssøknader blir behandlet av virksomhetsområde byggesak i forbindelse med byggesaksbehandlingen.

Lov og forarbeider gir svært få retningslinjer for hvordan kommunene skal praktisere unntaksbestemmelsen. Men for å vurdere om det er grunnlag for å gjøre unntak fra tilknytningsplikten, må utbygger sammenligne miljøkonsekvensene og utslippene fra den alternative løsningen med miljøkonsekvensene og utslippene ved fjernvarmetilknytning. For beregningene må livsløpsvurderinger ligge til grunn. Når det ikke finnes omforente normtall for hvilke utslipp de enkelte energibærere har i et livsløpsperspektiv, verken internasjonalt eller nasjonalt, og fjernvarmeleverandøren heller ikke er forpliktet til å gi garantier for fremtidig brenselsmiks, kan det i

noen tilfeller være krevende å vurdere hvilke av to oppvarmingsløsninger som er den mest miljøvennlige.

Eksempler på tilfeller hvor kommunen bør vurdere unntak er bygninger der hele varmebehovet (romoppvarming, ventilasjonsvarme og varmtvann) blir dekket ved bruk av ulike varmepumper, egne bioenergianlegg, solvarme, kombinasjoner av slike fornybare energiløsninger eller andre miljømessig bedre løsninger som ikke er kjent i dag.

### **2.5 Videre prosess hvis tilknytningsplikt er ønsket**

Bestemmelsene om tilknytningsplikt blir lagt inn i forslaget til revidert kommuneplan og vil være en del av den formelle høringen av planen. Endelig vedtak om tilknytningsplikt eller ikke, kommer gjennom kommuneplanvedtaket.

### **2.6 Alternativ med å ikke innføre tilknytningsplikt**

Et alternativ til å innføre tilknytningsplikt for fjernvarme er å ikke innføre det. Begrunnelser for det vil være at den enkelte utbygger innenfor konsesjonsområdet skal stå fritt til å velge oppvarmingsløsning, og at kravene til energieffektive bygg er tilstrekkelig ivaretatt i byggt teknisk forskrift.

### **2.7 Konsekvens for folkehelse**

Reduksjon av utslipp som følge av tilknytning til fjernvarmeanlegg er positivt for folkehelsen.

## **3. Konklusjon**

Basert på anmodningen fra Eidsiva Bioenergi AS, bestemmelser i andre kommuner og egenrevisningen i saken, foreslår rådmannen å innføre bestemmelser om tilknytningsplikt til fjernvarme i Gjøvik, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 3 og 27-5. Tilknytningsplikten slår inn ved spesifikke arealkrav og er foreslått unntatt for bygg som tilfredsstillende visse kriterier for netto oppvarmingsbehov.