

UTKAST

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 57 a § i markanvändnings- och bygglagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att den paragraf i markanvändnings- och bygglagen där det föreskrivs om möjligheten att i en detaljplan utfärda bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet samt om situationer där bestämmelsen inte tillämpas ska upphävas. I och med ändringen är det inte längre möjligt att i en detaljplan utfärda bestämmelser om anslutning till fjärrvärmenätet. Målsättningen är att minska regleringen samt att främja konsumenternas möjligheter att välja ett uppvärmningssätt som passar dem och på så sätt stödja en fri konkurrens på uppvärmningsmarknaden.

UTKAST

MOTIVERING

1 Nuläge

Markanvändnings- och bygglagens 57 a § om skyldigheten att ansluta sig till fjärrvärmenät trädde i kraft vid ingången av 2009. Enligt 1 mom. kan det i en detaljplan utfärdas bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet, om bestämmelsen är nödvändig med tanke på en effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen. Enligt 2 mom. tillämpas bestämmelsen på en ny byggnad för vilken bygglov söks när fjärrvärmenätet har byggts ut så att anslutning är möjlig i byggplatsens omedelbara närhet.

I 3 mom. föreskrivs om de situationer där bestämmelsen inte tillämpas. Bestämmelsen tillämpas inte på en byggnad vars beräknade värmeförlust är högst 60 % av den för byggnaden fastställda jämförbara värmeförlusten, dvs. en så kallad lågenergibyggnad. Bestämmelsen tillämpas inte heller på en byggnad vars huvudsakliga uppvärmningssystem ger låga utsläpp och baserar sig på förnybara energikällor. Med ett sådant uppvärmningssystem avses enligt motiveringen i regeringens proposition (RP 102/2008 rd) ett uppvärmningssystem som till betydande del baserar sig på solenergi, jordvärmepumpar med full effekt eller biobränslen som ger små utsläpp. Vidare tillämpas bestämmelsen inte på reparationer, ändringar eller utvidgning av en befintlig byggnad, eller en ekonomibygnad i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Fogandet av 57 a § till markanvändnings- och bygglagen byggde på miljöaspekter. I motiveringen till regeringens proposition (RP 102/2008 rd) konstateras följande: Med tanke på dämpandet av klimatförändringen och även andra miljösynpunkter vore det motiverat att valet av uppvärmningssätt kunde styras effektivare än nu i detaljplanen. För närvarande är den mest effektiva och miljövänliga metoden för att styra valet av uppvärmningssätt anslutning till fjärrvärmenätet. När energibestämmelserna skärps och nya, allt miljövänligare och energieffektivare uppvärmningssätt utvecklas bör de nuvarande styrmetoderna eventuellt omprövas. För att i detaljplanen effektivare kunna styra valet av uppvärmningssätt föreslås en uttrycklig bestämmelse om saken i markanvändnings- och bygglagen.

Markanvändnings- och bygglagens 57 a § är förknippad med konkurrensrättsliga aspekter. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 102/2008 rd) påverkar möjligheten att i detaljplanen bestämma om skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenätet markägarens eller markinnehavarens valfrihet i fråga om uppvärmningssystemet liksom företagarnas konkurrensfrihet. I motiveringen konstateras dock att för markägaren tryggar de möjligheter till undantag som intagits i bestämmelsen samt att bestämmelsen inte kan utfärdas för kommunens hela område utan endast av grundad anledning för ett visst område olika valmöjligheter i tillräcklig utsträckning liksom konkurrensmöjligheterna för företagare som tillhandahåller andra uppvärmningssystem. Även högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande HFD:2017:48 konstaterat att en detaljplanebestämmelse som utfärdats med stöd av 57 a § i markanvändnings- och bygglagen begränsar friheten att välja byggnadens uppvärmningssystem för den som inleder ett byggprojekt samt att det också är fråga om en undantagsbestämmelse med konkurrensrättsliga aspekter som på grund av dess karaktär ska tolkas snävt.

Uppskattningsvis cirka 10–20 kommuner har i sina detaljplaner utfärdat en sådan bestämmelse om anslutning till fjärrvärmenätet som avses i 57 a § i markanvändnings- och bygglagen. Bland

UTKAST

dessas kommuner finns kommuner av alla storlekar; stora, medelstora och små. De detaljplanebestämmelser som gäller anslutning till fjärrvärmenätet omfattar i dessa kommuner endast en liten del av kommunens område.

Efter att markanvändnings- och bygglagens 57 a § trädde i kraft har bestämmelser om byggnaders energiprestanda stegvis skärpts. Också nya, allt miljövänligare och energieffektivare uppvärmningssätt har utvecklats och bland annat uppvärmningssätt som baserar sig på jordvärmepumpar har ökat i popularitet. De skärpta energieffektivitetskraven samt utvecklingen av och den ökade populariteten för andra energieffektiva uppvärmningsformer har förbättrat byggnaders energiprestanda så att den nu ligger på en betydligt bättre nivå än tidigare. Behovet av att styra valet av uppvärmningssätt på det sätt som avses i paragrafen har minskat betydligt. Det är också skäl att notera att allt fler byggnader utgör en sådan byggnad som avses i paragrafens 3 mom. och som inte omfattas av detaljplanebestämmelser om anslutning till fjärrvärmenätet. I praktiken betyder detta att möjligheten att styra valet av uppvärmningssätt på det sätt som avses i paragrafen har minskat. När man dessutom tar i beaktande att markanvändnings- och bygglagens 57 a § på det sätt som beskrivs ovan är förknippad med konkurrensrättsliga aspekter kan det inte längre anses motiverat att styra valet av uppvärmningssätt på det sätt som avses i paragrafen.

Den senaste tidens ändringar i bestämmelserna om energiprestanda

En ändring av markanvändnings- och bygglagen som gällde nära-nollenergibyggande (1151/2016) trädde i kraft vid ingången av 2017. Till lagen fogades en definition av en nära-nollenergibyggnad samt ett krav på att nya byggnader ska uppföras som nära-nollenergibyggnader. De nya bestämmelserna tillämpas på sådana byggprojekt vars bygglov blir anhängiga den 1 januari 2018 eller därefter. Skyldigheten att övergå till att uppföra nya byggnader som nära-nollenergibyggnader ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU). Tekniska bestämmelser som gäller definitionen av energiprestanda utfärdades med stöd av lagen genom förordningar av miljöministeriet och statsrådet.

Enligt 117 g § i markanvändnings- och bygglagen uppskattas förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmningssätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen när koefficienterna för de energiformer som används i en byggnad (energiformsfaktorer) bestäms. Den nya förordningen av statsrådet om de numeriska värdena på energiformsfaktorerna för byggnader (788/2017) trädde i kraft vid ingången av 2018. I förordningen ändrades värdena så att de bättre beaktar den ökande användningen av förnybar energi i el- och fjärrvärmeproduktionen.

Också miljöministeriets förordning om nya byggnaders energiprestanda (1010/2017) trädde i kraft vid ingången av 2018. Genom den nya förordningen ändrades bestämmelserna om nya byggnaders energiprestanda så att de motsvarar de förändrade kraven i markanvändnings- och bygglagen, främjas användningen av förnybar energi samt gjordes regleringen lättare i enlighet med regeringsprogrammet.

Ett nationellt genomförande av europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU) förutsätter bedömning av alternativa energisystem för byggprojekt samt att denna analys finns till förfogande för kontroll vid uppförandet av en ny byggnad. En sådan bedömning av alternativa energisystem som följer artiklarna 6 och 7 i direktivet infördes genom en ändring av markanvändnings- och bygglagen (958/2012) där det till lagen fogades en ny 117 h §. Enligt paragrafen ska den som påbörjar ett byggprojekt bedöma uppvärmningssystemets tekniska, miljömässiga och ekonomiska genomförbarhet, om det system

UTKAST

som väljs för en ny byggnad eller en byggnad som ska renoveras inte är ett decentraliserat energiförsörjningssystem baserat på energi från förnybara energikällor, ett system baserat på kraftvärme, ett system för fjärrvärme, närvärme, fjärrkyla eller närkyla eller värmepumpar, fastän ett sådant alternativ är tillgängligt och kan genomföras kostnadseffektivt.

Uppvärmningssättens marknadsandelar när det gäller nybyggen (småhus)

Av figur 1 framgår hur valet av uppvärmningssätt har utvecklats 1998–2015. Vid valet av uppvärmningssätt för småhus har det skett en tydlig förändring mot uppvärmningssätt som utnyttjar förnybara energikällor. Den direkta eluppvärmningens andel har vid ingången av millennieskiftet minskat från en andel på nästan 70 procent till en andel på 20 procent. Jordvärme har ersatt den direkta eluppvärmningen som det vanligaste uppvärmningssättet med en andel på 55 procent. Användningen av lättolja som värmekälla i nya småhus har upphört. Ännu 2000 var lättoljans andel över 10 procent. Fjärrvärme har i stort sett bibehållit sin position.

Lämmitystapojen markkinaosuudet uudisrakennuksissa, erilliset pientalot

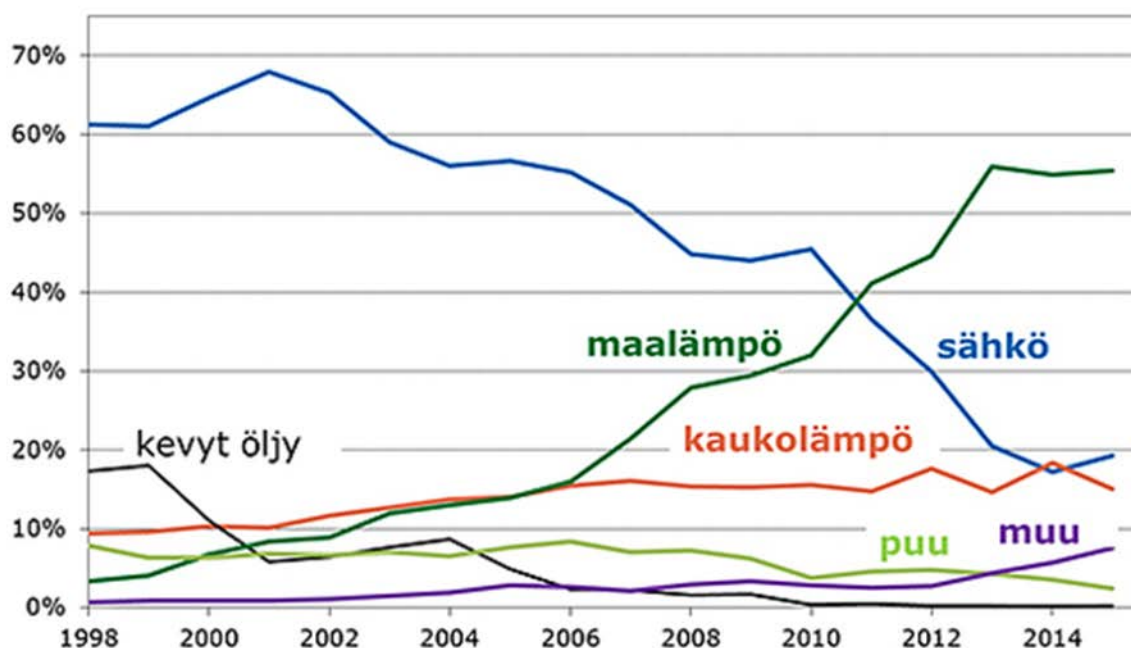


Bild 1. Valet av uppvärmningssätt för nya småhus 1998–2015. Som informationskällor har använts bygglov beviljade i Finland 1998–2015. Till småhus räknas också parhus i fråga om vilka valet av uppvärmningssätt skiljer sig något från egnahemshus och fristående hus. Bland småhus är å andra sidan andelen parhus relativt liten.

Källa: Statistikcentralen

UTKAST

2 Föreslagna ändringar

I denna proposition föreslås det att 57 a § i markanvändnings- och bygglagen, där det föreskrivs om möjligheten att i en detaljplan utfärda bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet samt om situationer där bestämmelsen inte tillämpas, ska upphävas. I och med ändringen är det inte längre möjligt att i en detaljplan utfärda bestämmelser om anslutning till fjärrvärmenätet. Målsättningen är att minska regleringen samt att främja konsumenternas möjligheter att välja ett uppvärmningssätt som passar dem och på så sätt stödja en fri konkurrens på uppvärmningsmarknaden.

Det föreslås att paragrafen upphävs, eftersom behovet och möjligheten att styra valet av uppvärmningssätt på det sätt som avses i paragrafen har minskat betydligt till följd av de skärpta energieffektivitetskraven samt utvecklingen av och den ökade populariteten för andra energieffektiva uppvärmningsformer. Det är också skäl att notera att allt fler byggnader utgör en sådan byggnad som avses i paragrafens 3 mom. och som inte omfattas av detaljplanebestämmelser om anslutning till fjärrvärmenätet. När man dessutom tar i beaktande att paragrafen är förknippad med konkurrensrättsliga aspekter kan det anses vara motiverat att paragrafen upphävs.

3 Propositionens konsekvenser

Uppskattningsvis cirka 10–20 kommuner har i sina detaljplaner utfärdat en sådan bestämmelse om anslutning till fjärrvärmenätet som avses i 57 a § i markanvändnings- och bygglagen. Bland dessa kommuner finns kommuner av alla storlekar; stora, medelstora och små. De detaljplanebestämmelser som gäller anslutning till fjärrvärmenätet omfattar i dessa kommuner endast en liten del av kommunens område. Upphävandet av paragrafen påverkar dock inte befintliga detaljplanebestämmelser utan innebär att bestämmelsen i fråga inte längre kan inkluderas i nya detaljplaner.

I vissa kommuner kan upphävandet av paragrafen på lång sikt i någon mån minska fjärrvärmens marknadsandel och göra byggandet av fjärrvärmenät mer riskfyllt än för närvarande då det inte genom att i en detaljplan bestämma om anslutning till nätet kan säkerställas ett tillräckligt stort antal abonnenter. Det är alltså möjligt att upphävandet av paragrafen har negativa konsekvenser för fjärrvärmebolagen och att investeringarna i fjärrvärme minskar något till följd av ändringen. Dessa konsekvenser anses dock inte vara betydande.

Det är också skäl att beakta att om antalet byggnader som omfattas av fjärrvärme minskar betydligt i vissa områden täcks kostnaderna för fjärrvärmenätet med avgifter som tas ut för de byggnader som blir kvar, varvid avgifterna kan stiga hos de fjärrvärmekunder som blir kvar.

Markanvändnings- och bygglagens 57 a § utesluter för närvarande inte andra uppvärmningssätt för någon kommun eftersom bestämmelser om skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenät inte kan utfärdas för kommunens hela område utan utfärdas enligt detaljplaneområde på basis av prövning. Enligt paragrafen tillämpas bestämmelsen dessutom inte bland annat i fråga om så kallade lågenergibygnader eller då byggnadens huvudsakliga uppvärmningssystem ger låga utsläpp och baserar sig på förnybara energikällor. Trots detta har upphävandet av paragrafen positiv inverkan på konkurrensen mellan företagen. Upphävande av paragrafen främjar konsumenternas möjligheter att välja ett uppvärmningssätt som passar dem och stöder på så sätt en fri konkurrens på uppvärmningsmarknaden.

UTKAST

Upphävandet av paragrafen anses inte ha några nämnbara miljömässiga konsekvenser. Till följd av de skärpta energieffektivitetskraven samt utvecklingen av och den ökade populariteten för andra energieffektiva uppvärmningsformer är det inte längre nödvändigt att styra valet av uppvärmningssätt på det sätt som avses i paragrafen.

De direkta konsekvenserna av upphävandet av paragrafen minskas av att betydelsen av paragrafen också i övrigt har minskat under de senaste åren eftersom allt fler byggnader utgör en sådan byggnad som avses i paragrafens 3 mom. och som inte omfattas av detaljplanebestämmelser om anslutning till fjärrvärmenätet. Sådana detaljplanebestämmelser som avses i paragrafen har inte heller i någon större utsträckning utfärdats i kommunerna.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid miljöministeriet. Yttranden ... kompletteras senare.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den xx xxx 2018. På planer som hållits offentligt framlagda som förslag före ikraftträdandet av denna lag ska enligt förslaget tillämpas den 57 a § som gällde vid ikraftträdandet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

UTKAST

Lagförslag

Lag

om upphävande av 57 a § i markanvändnings och bygglagen

I enlighet med riksdagens besluts föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 57 a § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

2 §

Denna lag träder i kraft den 2018.

På planer som hållits offentligt framlagda som förslag före ikraftträdandet av denna lag tillämpas den 57 a § som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den xx xxxx 20xx