

RP 79/2018 rd

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.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge

Bestämmelserna i 57 a § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 57 a § gäller skyldigheten att ansluta sig till fjärrvärmenät. Paragrafen 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 paragrafens 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 lågenergibygnad. 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 den regeringsproposition (RP 102/2008 rd) som ledde till att paragrafen stiftades 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 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.

Paragrafen är förknippad med konkurrensrättsliga aspekter. Enligt motiveringen till regeringens proposition 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 paragrafen i fråga 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 paragrafen. Bland dessa kommuner finns kommuner av alla storlekar. De detaljplanebestämmelser som gäller anslutning till fjärrvärmenätet omfattar i dessa kommuner endast en liten del av kommunens område.

Efter att paragrafen 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 paragrafen 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 där avses.

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 utfärdas 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 lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (958/2012) där det till lagen fogades en ny 117 h §. Enligt den paragrafen ska den som påbörjar ett byggprojekt bedöma uppvärmningssystemets tekniska, miljömässiga och ekonomiska genomförbarhet, om det system 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.

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.

3 Propositionens konsekvenser

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 stor 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.

Upphävandet av paragrafen har positiv inverkan på konkurrensen mellan företagen. Upphävandet främjar konsumenternas möjligheter att välja ett uppvärmningssätt som passar dem och stöder på så sätt en fri konkurrens på uppvärmningsmarknaden.

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

Regeringspropositionen har beretts vid miljöministeriet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss 27.3–4.5.2018.

Yttrande om utkastet till proposition begärdes av arbets- och näringsministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Energimyndigheten, Konkurrens- och konsumentverket, Finsk Energiindustri rf, Forssa stad, Heinävesi kommun, Helsingfors stad, Imatra stad, Imatran Lämpö Oy, Joensuu stad, Jyväskylä stad, Kajana stad, Finsk Handel rf, Kaustby kommun, Kemijärvi stad, Centralhandelskammaren, Kouvola stad, Kuopion Energia Oy, Kuopio stad, Lahtis stad, Loppi kommun, Uleåborgs stad, Parkano stad, Porvoon Energia Oy - Borgå Energi Ab, Borgå stad, Byggnadsindustrin RT rf, RAKLI ry, Raumo stad, Rovaniemi stad, Salo stad, Finlands Kommunförbund rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Tammefors stad,

RP 79/2018 rd

Åbo stad, Tuusniemi kommun, Tusby kommun, Vasa stad, Vaasan Sähkö Oy, Vantaan Energia Oy, Vanda stad, Ylöjärvi stad, Etseri stad och Äänekoski stad. Också andra fick lämna yttrande om utkastet till proposition än de som uttryckligen nämndes i sändlistan för begäran om yttrande.

Över utkastet till proposition kom yttrande från arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands Kommunförbund rf, Lahtis stad, Loppi kommun, Nousis kommun, Åbo stad, Etseri stad, Finsk Energiindustri rf, RAKLI ry, Finlands Fastighetsförbund rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Närenergiförbund rf, Finlands Egnahemsförbund rf, Finlands Byggnadsingenjörersförbund RIL r.f. och Företagarna i Finland rf.

De flesta av dem som lämnade yttrande understöder att paragrafen upphävs. De som lämnade yttrande och som understöder att paragrafen upphävs konstaterade bl.a. att bestämmelser om uppvärmning inte längre behövs i detaljplanen, eftersom energieffektiviteten numera styrs också på andra sätt och att upphävandet av paragrafen främjar konsumenternas möjlighet att välja det bästa uppvärmningssättet och stöder den fria konkurrensen på uppvärmningsmarknaden.

Av dem som lämnade yttrande understöder inte Finlands Kommunförbund rf och Åbo stad att paragrafen upphävs. Kommunförbundet anser bl.a. att den gällande bestämmelsen inte har varit något hinder vid konsumenternas val av uppvärmningssätt och trots att bestämmelsen med tanke på helheten inte är central, ger den ändå kommunerna en möjlighet att inverka på att fördelarna med fjärrvärme när det gäller luftkvalitet och klimat nås, oberoende av vem som äger värmeverket.

Ett sammandrag av yttrandena har gjorts.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. På planer som lagts fram offentligt som förslag före ikraftträdandet av denna lag ska enligt förslaget tillämpas 57 a § i den lydelse paragrafen hade vid ikraftträdandet.

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

Lagförslag

Lag

om upphävande av 57 a § i markanvändnings och bygglagen

I enlighet med riksdagens besluts föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 57 a §, sådan den lyder i lag 1129/2008.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

På detaljplaner som lagts fram offentligt som förslag före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 57 a § i den lydelse paragrafen hade vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 31 maj 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Lag

om upphävande av 57 a § i markanvändnings och bygglagen

I enlighet med riksdagens besluts föreskrivs:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

57 a §

(upphävs)

Skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenät

I en detaljplan kan det utfärdas bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet, om bestämmelsen är nödvändig med tanke på en effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträlvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen.

Bestämmelsen tillämpas på en byggnad för vilken bygglov söks när fjärrvärmenätet har byggts ut så att anslutning är möjlig i byggplatsens omedelbara närhet.

Bestämmelsen tillämpas dock inte på

1) en byggnad vars beräknade värmeförlust är högst 60 % av den för byggnaden fastställda jämförbara värmeförlusten,

2) en byggnad vars huvudsakliga uppvärmningssystem ger låga utsläpp och baserar sig på förnybara energikällor,

3) reparationer, ändringar eller utvidgning av en befintlig byggnad, eller

4) en ekonomibygnad i anslutning till ett befintligt bostadshus.