



Gnr 54 bnr 368 - Moer sykehjem - dispensasjon fra tilknytningsplikt for fjernvarme

Saksbehandler: Per Ernesto Øveraas	Saksnr.: 18/00479-25
Behandlingsrekkefølge	Møtedato
Hovedutvalg for teknikk og miljø	23.08.2018
Formannskapet	29.08.2018

Rådmannens innstilling:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl) § 19-2 avslås søknad om dispensasjon fra tilknytningsplikt for fjernvarme for utvidelse av Moer sykehjem, byggetrinn 1.

Det foreligger ikke en klar overvekt av fordeler ved å innvilge dispensasjon som må veie klart tyngre enn ulempene.

Ås, 07.08.2018

Trine Christensen
Rådmann

Ellen Grepperud
Plan- og utviklingssjef

Avgjørelsesmyndighet:

Formannskapet

Behandlingsrekkefølge:

HTM 23.08.2018
Formannskapet 29.08.2018

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Dispensasjonssøknad
Vedlegg 2 - Konesjonskart
Vedlegg 3 - Statkraft Varme AS uttalelse

Saksbehandler sender vedtaket til:

Statkraft Varme AS, Sluppenvegen 17B, PB.2400, 7005 Trondheim
Leif Klemetsrud, Eiendomsavdelingen

Ås kommune

Saksutredning:

Sammendrag:

Ås kommune planlegger utvidelse av Moer sykehjem, gnr. 54 bnr. 368, Tunveien 2.

Eiendommen ligger innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme, og tiltaket er pålagt tilknytning til fjernvarme jf. kommuneplanens bestemmelse § 4.1.

Tiltakshaver søker om dispensasjon fra kommuneplanens tilknytningsplikt til fjernvarme for å benytte eksisterende energibrønner (bergvarme) i eksisterende sykehjemsbygg.

Konsesjonshaver for fjernvarme i Ås sentrum er Statkraft Varme AS. Søker er Norconsult på vegne av Ås kommune ved Prosjektavdelingen.

Fakta i saken:

Ås kommune planlegger å utvide Moer sykehjem med 80 nye sykehjems plasser fordelt på to byggetrinn á 40 plasser. Byggetrinn 1 omfatter oppføring av nybygg i to etasjer med full underetasje sammenkoblet med dagens sykehjem. Tiltaket er planlagt med bruk av bergvarme som utnytter brønner til varmforsyning ved hjelp av varmepumpe og om sommeren til kjøling ved hjelp av «frikjøling» uten bruk av energikrevende kjølemaskiner. Omsøkte dispensasjon gjelder byggetrinn 1. Dispensasjonssøknaden kan leses i vedlegg 1.

Eksisterende sykehjem benytter også energibrønner for oppvarming og nedkjøling. Utredninger gjort i forprosjektet viser at dagens brønnpark kan dekke opptil 95% av oppvarmings- og kjølebehovet for byggetrinn 1 med supplering av elektrisk varme ved behov (spisslast). Det vil som følge av utbygging av byggetrinn 1 bli stående igjen brønner på parkeringsplass som er mindre tilgjengelig for eksisterende bygg, men som enkelt kan benyttes i byggetrinn 1. Selv om det skulle være aktuelt å etablere en helt ny brønnpark for byggetrinn 1 viser beregninger at bergvarme er økonomisk lønnsomt. Det forutsetter at energiprisene holder seg på dagens nivå. Se vedlegg 1 for detaljert gjennomgang av lønnsomhetsberegningen.

Plan- og byggekomiteen vedtok 09.10.2017 (PBK-Sak 7/17) følgende om tiltakets tilkobling til fjernvarme:

«Nybygget tilkobles fjernvarme. Eksisterende energibrønner som berøres av utvidelsen reetableres. Det vil bli vurdert videre i forprosjektet om en evt. restkapasitet i energibrønnene kan benyttes til nybygget og om dette er lønnsomt.»

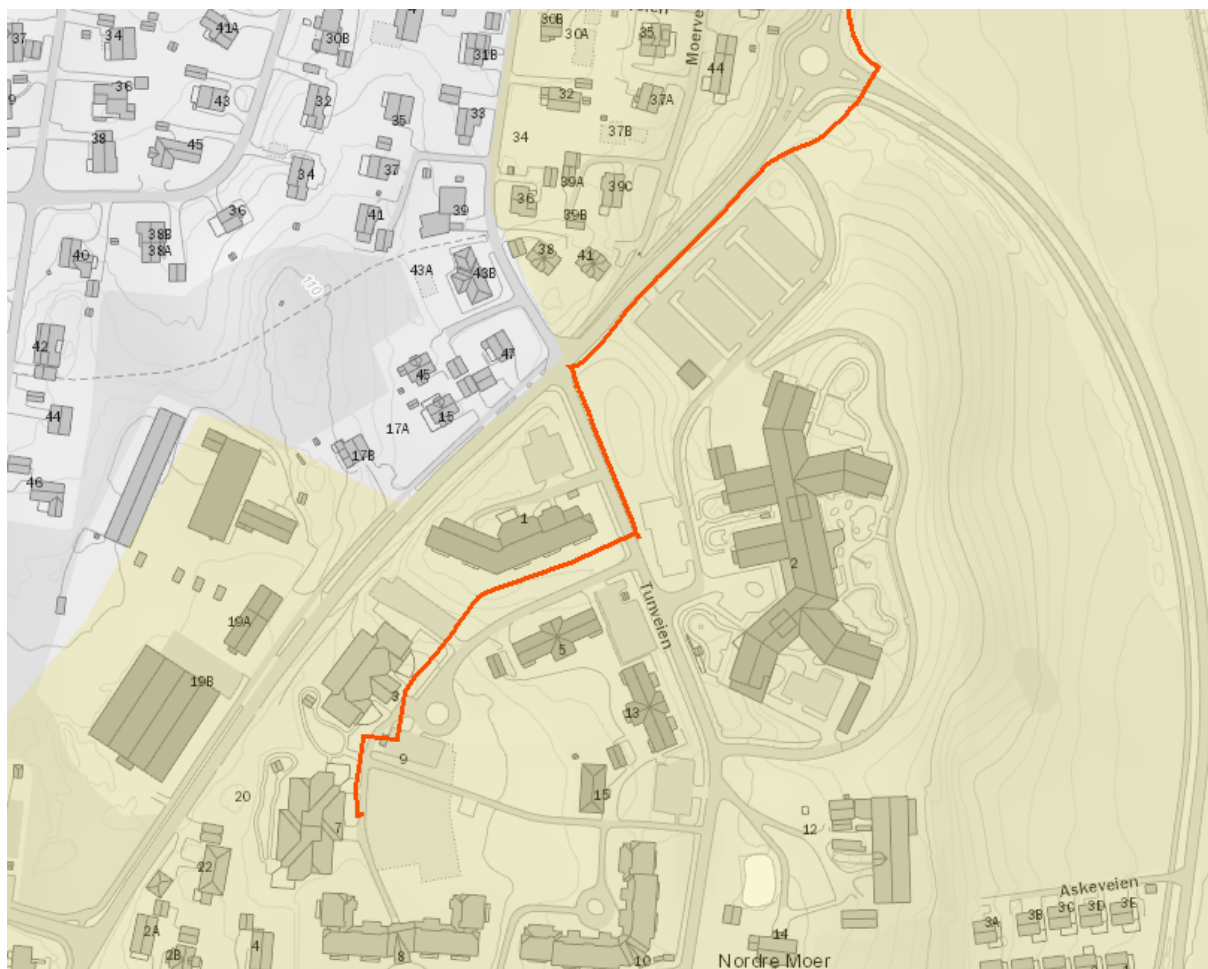
I møte den 25.04.2018 (PBK-sak 3/18) vedtok Plan- og byggekomiteen følgende:

«[...]
2. Restkapasiteten i eksisterende brønnpark benyttes.
3. Bygget ligger innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme og utnyttelse av bergvarmen forutsetter dispensasjon fra tilknytningskravet.
[...]»

Konsesjonsområdet

Ås kommune

Statkraft Varme AS har konsesjon for å levere fjernvarme i Ås kommune. Varmesentralen er bygd inne på universitetsområdet til NMBU, og et ca. 5,5 km langt fjernvarmenett er bygd gjennom universitetsområdet, i tillegg til at Statkraft overtok 1,5 km med eksisterende fjernvarmenett på NMBUs område. Fjernvarmenettet går videre ned gjennom Ås sentrum, frem til Ås ungdomsskole, og langs Brekkeveien forbi Moer sykehjem (se konsesjonskart i vedlegg 2).



Figur 1 Konsesjonsområde ved Moer sykehjem

Fjernvarmeanlegget i Ås regnes som lokal energiproduksjon og benytter i hovedsak skogflis fra skogsproduksjon, gjerne med en fuktighetsgrad som gjør den dårlig egnet til annen bruk enn fjernvarme. Ås fjernvarmeanlegg er et fleksibelt anlegg som innebærer at andre brenselstyper kan benyttes i tillegg til fuktig skogflis, deriblant hageavfall eller grot. Dette er bioenergiressurser som i stor grad kommer fra nærområdet ifølge Statkraft Varme AS.

Andel fossil fyringsolje i 2017 var 0,6 % som i hovedsak brukes som lovpålagt beredskap når uforutsette hendelser gjør at andre energikilder i fjernvarmenettet faller ut. Ellers brukes fyringsolje for å sikre nok effekt i anleggene når behovet er størst om vinteren (spisslast).

Brenselmiksen for Ås fjernvarmesentral for 2017:

99,4%	Bioenergi (skogflis 92%, bioolje 8%)	24357 MWh
0,6%	Fossilolje (lettolje)	142 Mwh

Pristilbud fra Statkraft Varme AS:

Statkraft Varme AS har i epost gitt pristilbud på fjernvarmetilknytning:

«Pristilbud ble mottatt i e-post av 25.04.2018. Tilbudet er som følger:

- 1) Vi (Statkraft) tilbyr fri tilknytning fjernvarme, inkl. kundesentral. Dette har en verdi av 350.000,-
- 2) Vi tilbyr en kjøleløsning med kjølekapasitet på 105 kW (luftbasert kompressorløsning) til nytt bygg til kr. 400.000,- eks mva. Dette inkluderer 5 års service og garanti. Leveransen omfatter komplett løsning. Leveransen inkluderer ikke inntransport fra leveransepunkt på byggeplass til permanent plassering og klargjøring av sted for permanent plassering herunder fundamentering, evt. sikringstiltak, beskyttelse støydemper mm. Leveransen dekker ikke innvendig rørutrusning inkl. rørføring mellom kjøleaggregat og tørrkjøler. Prisen er basert på innhentete priser før det har vært dialog med aktuelle leverandører og før leverandør er valgt. Det tas derfor forbehold om at pris kan endre seg når leverandør er valgt. Videre er tilbudt løsning basert syntetisk kjølemedium. Vi gir gjerne pris på anlegg basert på naturlig kjølemedium.
- 3) Vi har ikke vurdert muligheten for å benytte eksisterende brønnpark som en del av kjøleløsningen til nytt bygg. Dette kan vurderes nærmere.

Vi (Statkraft) mener at tatt fri tilknytning fjernvarme, en pris som følger elprisen på varme og en kjølemaskin til nytt bygg for 400.000,- eks. mva. er konkurransedyktige med alternativ løsning på pris. Kommune vil med denne løsningen redusere sin investeringskostnad knyttet til energibrønner og varmepumpe.»

Ås varmesentral tilbyr ikke fjernkjøling, og Statkrafts tilbud på kjøleløsning innebærer installasjon av en kjølemaskin med tilhørende tørrkjølere enten på taket eller utenfor bygget. Tørrkjølere vil måtte tilpasses tiltaket og miljøet, og avhengig av plassering må støyskjerming inkorporeres på tiltaket siden tørrkjølere avgir støy. Bergvarme benytter installasjoner i bakken eller innomhus.

Høringer/merknader:

Søknaden er ikke nabovarslet da det vurderes at dispensasjonssøknaden ikke berører naboers interesser.

Dispensasjonssøknaden ble sendt til Statkraft Varme AS til uttalelse. I epost datert 06.07.2018 skrev Statkraft Varme AS (se vedlegg 3):

1. Vi støtter kommunens vurdering av at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon.
2. Vi skal være konkurransedyktig og imøteser en åpne dialog rundt de to alternativene slik at vi får en bedre oversikt over konkurransebilde. Aktuelle bygningsmasse har vært viktig for utviklingen av fjernvarme i dette området og er viktig for den fremtidige utviklingen.
3. Vi foreslår et møte over sommerferien der vi går gjennom kostnadsbilde for de to alternativene.

Kommunen skal møte Statkraft Varme AS 16. august for å diskutere kostnadsbildet for fjernvarme og bergvarme. Dersom det fremkommer informasjon av betydning for saken vil det bli ettersendt et notat før politisk behandling av dispensasjonssaken.

Ås kommune

Vurdering:

Tilknytningsplikten i kommuneplanen bestemmelse § 4.1 lyder som følger:

«Ved nybygg, til-/påbygg og ved hovedombygging, med samlet areal over 500 m² BRA, skal bebyggelsen tilknyttes fjernvarmeanlegg. Tilknytningsplikten gjelder også for areal under 500 m² BRA innenfor konsesjonsområdet dersom arealet er en del av fremtidig større utbyggingsprosjekt. Kravet forutsetter at konsesjonshaver kan levere fjernvarme.»

Det er to muligheter for fritak fra tilknytningsplikt. Den ene er hjemlet i plan- og bygningslovens (pbl) § 27-5 andre ledd som sier følgende:

«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.»

Dersom denne bestemmelsen ikke kan benyttes kan søknaden behandles etter dispensasjonsregelen i pbl § 19-2 andre ledd som sier følgende:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Det legges opp til en samlet interessevurdering der hensynet bak kommuneplanbestemmelsen tillegges stor vekt. Det må således vurderes om de hensyn som bestemmelsen er ment å ivareta blir skadelidende dersom dispensasjon gis. Det er ikke tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt. Det må være en klar overvekt av fordeler som taler for dispensasjon, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008)

Kommuneplanen er styrende for tilknytningsplikten og har som formål å skape langsiktighet, stabilitet og forutsigbarhet for administrasjonen og for publikum. Kommuneplanen er et juridisk bindende dokument vedtatt av kommunestyret, og dispensasjon fra denne vil alltid kunne undergrave planens styringsverdi og kommunestyrets intensjoner.

Hensynet bak bestemmelsen om tilknytningsplikt er å sikre konsesjonshaver og utbyggere forutsigbarhet og stabilitet i spørsmål om fjernvarmetilknytning, og i drift og vedlikehold av fjernvarmenettet. Tilknytningsplikten er også et virkemiddel som sikrer konsesjonshaver et tilstrekkelig kundegrunnlag og dermed økonomisk lønnsomhet. Kommunen kan på sin side bruke tilknytningsplikten for å øke bruken av fjernvarme som miljøvennlig energi i byer og tettbygde strøk.

Presedens

Rådmannen vurderer denne dispensasjonssøknaden som prinsipielt viktig av flere årsaker. Fremfor alt kan dispensasjon fra et så viktig prinsipp i store prosjekter danne store og uforutsette presedensvirkninger i kommunen. I vurderinger av unntak fra tilknytningsplikten skal presedensvirkninger veie tungt, jf. Innst. O. nr. 50 (2008–2009) kapittel 12:

Ås kommune

«Komiteens flertall [...] mener det er viktig at kommunene i vurderinger rundt unntak fra tilknytningsplikten legger særlig vekt på om unntaket kan få negative konsekvenser for muligheten til utbygging og drift av fjernvarmeanlegg.»

Dispensasjonssøknaden må følgelig vurderes i lys av framtidig utbygging innenfor konsesjonsområdet, ikke bare begrenset til forholdene i denne enkeltsaken. Ås tettsted ble i 2015 utpekt som en regional by i Regional plan for Areal og Transport i Oslo Akershus, og planen legger opp til konsentrert utbyggingsmønster rundt kollektivknutepunkter. For å møte veksten arbeider administrasjonen med en områderegeringsplan for Ås sentralområde som legger vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. Forventingen til framtidig vekst var nettopp et av hovedargumentene da Statkraft Varme søkte om å utvide konsesjonsområdet i 2014.

Etter Rådmannens vurdering vil dispensasjon fra et så viktig prinsipp i forkant av en områderegeringsplan danne store og uforutsette presedensvirkninger. Presedens i tilknytningssaker kan i verste fall redusere investeringer i fjernvarmeinfrastruktur, øke prisene for eksisterende kunder og redusere fjernvarmens lønnsomhet. Rådmannen maner derfor til forsiktig bruk av unntaksregelen, og understreker at tilknytningsplikten må oppleves som forutsigbar og langsiktig.

Dispensasjon fra tilknytningsplikten i et kommunalt prosjekt kan også bli gjenstand for anklager om forskjellsbehandling, spesielt i tiltak der private utbyggere pålegges tilknytning. Rådmannen mener det er prinsipielt viktig at kommunen likebehandler kommunale og private tiltak, og maner igjen til kritisk bruk av unntaksregelen.

Økonomi

Ansvarlig søker har beregnet at bergvarme vil være ca. 1,9 mill.kr. dyrere i investeringskostnader sammenlignet med fjernvarme, og vil være økonomisk lønnsomt med en nedbetalingstid på ca. 8 år med sparte energikostnader på ca. 250.000 kr/år.

Vilkåret for å få dispensasjon er i all hovedsak tuftet på dokumenterte miljømessige fordeler. Det betyr at økonomiske hensyn skal vektlegges lavt i vurderinger av unntak fra tilknytningsplikten. Dette er i forarbeidene til pbl (NOU 2005: 12) presisert slik:

«Med miljømessig bedre menes blant annet at bruk av alternative energibærere eller energikilder i stedet for tilknytning til fjernvarmeanlegg vil føre til at bygningen vil kreve mindre energi eller forårsake mindre utslipp enn alternativet under ellers like vilkår. Det er ikke anledning til å trekke inn økonomiske vurderinger. Eventuelle unntak på grunnlag av forholdsmessighet eller lønnsomhet må følge av kommunens regulering av tilknytningsplikt» (Rådmannens understrekninger)

I Innst. O. nr. 50 (2008–2009) kapittel 12 ble økonomisaspektet utypet til at «Kommunen kan legge vekt på vurdering av energiløsningens økonomiske betydning i byggets livsløp». Det betyr at økonomi kan vektlegges i en dispensasjonsvurdering forutsatt at tiltaket er miljømessig bedre. Bare hvis vilkåret «miljømessig bedre» er oppfylt kan dispensasjons gis.

At byggetrinn 1 prosjekteres med langsiktige energibesparelser er formålstjenlig og må derfor anses som en fordel i vurderingen. Rådmannen mener likevel at

Ås kommune

Økonomiske hensyn er underordnet andre aspekter i vurderingen, spesielt risikoen for presedens. Mens de økonomiske besparelsene er isolert til ett konkret tiltak kan presedensvirkningen potensielt påvirke et helt energisystem. Rådmannen vurderer derfor at bergvarmens prosjektøkonomiske fordeler ikke klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Miljø

ENOVAS metode for energimerking viser at bergvarme vil være mer energieffektiv sammenlignet med fjernvarme, men fjernvarme vil til gjengjeld benytte mindre fossilt brensel og/eller strøm.

Pbl § 27-5 andre ledd åpner for at kommunen kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten i tilfeller der det kan dokumenteres bruk av miljømessig bedre alternativer enn fjernvarme. Kommunen plikter ikke å gi unntak, men det er opp til kommunens skjønn om unntaksadgangen skal benyttes.

Rådmannen er i tvil om en bergvarmeløsning fordrer klare miljømessige fordeler som utløser unntak etter pbl § 27-5. Rådmannen erkjenner at bergvarme er mer energieffektiv enn fjernvarme, men forskjellene er relativt små etter hva energimerkingen viser. Det er også beregnet at en bergvarmeløsning må benytte elektrisitet til å dekke 5% av tiltakets oppvarmings- og kjølebehov (spisslast). Det må anses som en ulempe da bruken av elektrisitet til oppvarming går imot den nasjonale målsetningen om å minske avhengighet til elektrisk energi. Rådmannen legger også særlig vekt på at Ås fjernvarmeanlegg er et anlegg for lokal energiproduksjon som kan benytte flere forskjellige energikilder, og er dermed mer robust enn for eksempel elektriske varmesystemer.

Rådmannen mener etter en helhetlig vurdering at vilkårene for å dispensere etter pbl § 27-5 ikke er tilstede da miljøbesparelsene anses som minimale, og dispensasjonen må således vurderes etter pbl § 19-2.

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen har foretatt en helhetsvurdering der ansvarlig søkers begrunnelse er veiet opp mot de hensyn bestemmelsen er ment å ivareta.

Rådmannen mener en dispensasjon vil vesentlig tilsidesette og undergrave hensynene bak bestemmelsen om tilknytningsplikt. En dispensasjon fra et så viktig prinsipp i store prosjekter kan danne store og uforutsette presedensvirkninger som kan undergrave fjernvarmesatsningen i Ås sentralområde. Det vurderes videre at miljø- og økonomifordelene ikke er klart større enn ulempene, og at dispensasjonen således ikke innehar en klar overvekt av fordeler som taler for å innvilge dispensasjon.

Rådmannen mener derfor at søknad om dispensasjon fra tilknytningsplikt til fjernvarme bør avslås med hjemmel i pbl § 19-2

Kan vedtaket påklages?

Ås kommune

Vedtaket kan påklages til fylkesmannen, jf. forvaltningslovens kap. VI og plan - og bygningsloven § 1-9. Klagefristen er 3 uker regnet fra den dag brevet kom frem til den påførte adresse. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp. Klagen skal sendes skriftlig til den som har truffet vedtaket. Den skal være undertegnet, angi vedtaket det klages over, den eller de endringer som ønskes, og de grunner man vil anføre for klagen. Forvaltningsloven § 18 gir partene rett til å se sakens dokumenter, dersom ikke annet følger av § 19.

Ikrafttredelse av vedtaket:

Vedtaket trer i kraft etter klagefristens utløp