

Søknad om tiltak ved energioppgradering av småhus



SINTEF Notat

Lars Arne Bø og Anne Gunnarshaug Lien

Søknad om tiltak ved energioppgradering av småhus

Hva er praksis i Trondheim, Bergen og Oslo kommune ved energiltak i tette boligområder

Notat med støtte fra Husbanken

SINTEF akademisk forlag

SINTEF Notat 30

Lars Arne Bø og Anne Gunnarshaug Lien

Søknad om tiltak ved energioppgradering av småhus

Hva er praksis i Trondheim, Bergen og Oslo kommune ved energiltak i tette boligområder

Notat med støtte fra Husbanken

Emneord:

Energioppgradering, eksisterende byggverk, plan og bygningsloven, TEK 17

Prosjekt nr: 102014038

ISSN 1894-2466

ISBN 978-82-536-1592-9 (pdf)

Foto omslag: Karin Hagen

Ved oppgradering av SEOPP-huset på Årvoll i Oslo var tiltakene søknadspliktig pga fasadeendringer, bruksendring (boareal i kjeller) og brannforhold fordi huset er sammenkjedet med en annen boenhet med krav om brannskille.

© Copyright SINTEF akademisk forlag 2018

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser.

Uten særskilt avtale med SINTEF akademisk forlag er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

SINTEF akademisk forlag

SINTEF Byggforsk

Forskningsveien 3 B

Postboks 124 Blindern

0314 OSLO

Tlf: 73 59 30 00

www.sintef.no/byggforsk

www.sintefbok.no

Forord

SINTEF har med støtte fra Husbanken ønsket å se om søknad om tiltak ved oppgradering av småhus fremmer eller hemmer ambisiøse bykommuners ønsker om å energioppgradere i tette småhusområder. Enkelte av disse tiltakene kan komme i konflikt med plan- og bygningsloven (pbl) og gjeldende reguleringsplaner.

Gjennom intervjuer av saksbehandlere i Trondheim, Bergen og Oslo kommune samt en kort gjennomgang av lovverk og saksbehandlingsgebyr har vi vurdert disse mulige dilemmaene.

Vi har også gitt noen overordnede vurderinger og anbefalinger for videre arbeid i kommunene og videre undersøkelser for å få et mer komplett bilde av problemstillingene.

Trondheim, oktober 2018

Judith Thomsen
Forskningsleder
SINTEF Byggforsk

Lars Arne Bø
Prosjektleder
SINTEF Byggforsk

Innhold

FORORD	1
1 BAKGRUNN	3
2 LOVVERK	3
2.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.....	3
2.2 BYGGTEKNISK FORSKRIFT (TEK17).....	4
2.3 GEBYRREGULATIV.....	4
3 METODE	5
4 FUNN FRA INTERVJUER	6
4.1 GEBYR.....	6
4.2 UTNYTTELSESGRAD.....	6
4.3 BYGGEHØYDER OG UTSIKT.....	6
4.4 KONFLIKTER MED NABOGRENSA OG BRANNKRAV I FORBINDELSE MED ETTERISOLERING.....	7
4.5 SOLCELLEANLEGG OG SOLFANGER.....	7
4.6 HAR KOMMUNEN EN STRATEGI FOR ENERGIOPPGRADERING AV ELDRE BOLIGER, OG ER DETTE ET TEMA SOM DISKUTERES INTERNT HOS DERE?.....	8
5 OPPSUMMERING	8
6 ANBEFALINGER FOR VIDERE ARBEID	9
7 REFERANSER	10
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	11

1 Bakgrunn

SINTEF har med støtte fra Husbanken ønsket å se om søknad om tiltak ved oppgradering av småhus fremmer eller hemmer ambisiøse bykommuners ønsker om å energioppgradere i tette småhusområder.

Prosjektet er særlig aktuelt for større kommuner med tette boligområder fra 1960-, 70- og 80-tallet. For hus bygd mellom 1960 og 1987 var enkle konstruksjoner langt viktigere enn å redusere varmetap. Et resultat av det er at hus fra denne perioden har inntil 3 ganger så høyt energibehov til oppvarming som dagens moderne boliger (ENOVA, 2018). Det er mye som kan gjøres for å få et sunnere hjem og lavere energiutgifter. Best blir det når du kombinerer flere tiltak. ENOVA gir støtte til privatpersoner for å gjennomføre energitiltak, og det er:

- Energirådgivning
- Etterisolering kombinert med andre tiltak
- Oppgradering av bygningskroppen
- El-produksjon (solcelleanlegg)
- Solfanger (for oppvarming av vann)

Enkelte av tiltakene kan komme i konflikt med plan- og bygningsloven (pbl) og gjeldende reguleringsplaner. Gjennom intervjuer av saksbehandlere i Trondheim, Oslo og Bergen kommune samt en kort gjennomgang av lovverk og saksbehandlingsgebyr vil vi i dette notatet vurdere slike mulige dilemmaer.

2 Lovverk

2.1 Plan- og bygningsloven

Det er plan- og bygningsloven som avgjør om et tiltak er søknadspliktig eller ikke. Enkelte tiltak er så enkle å prosjektere og utføre at de er unntatt fra kravene om ansvarlig søker. Veiledningen til TEK17 sier det slik: "Tiltak som kan forestås av tiltakshaver", det vil si at tiltakshaver på egen hånd kan ha ansvaret for at søknad, prosjektering og utførelse oppfyller alle myndighetskrav. Man skal fortsatt nabovarsle og søke om tillatelse til slike tiltak. Noen tiltak har så liten innvirkning på omgivelsene at det ikke er nødvendig med byggesaksbehandling. Det er fortsatt et tiltak, og tiltaket er fortsatt omfattet av byggesaksbestemmelsene, men man behøver ikke søke kommunen om tillatelse før man setter i gang. Det er tiltakshavers (boligeiers) ansvar å vurdere dette.

Det er plan- og bygningslovens § 20-5 og § 20-1 som er bestemmende for om et tiltak er søknadspliktig eller ikke. Reglene er ikke absolutte og det medfører ofte en vurdering av kommunens saksbehandlere fra gang til gang. En forhåndskonferanse hos kommunen vil avdekke om det aktuelle tiltak er søknadspliktig.

§ 20-5. Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt (bare aktuelle bestemmelser for energioppgradering)
For følgende tiltak som nevnt i § 20-1, er søknad og tillatelse ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:

- d) mindre tiltak i eksisterende byggverk
- f) fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse
- g) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å frita fra søknadsplikten

§ 20-1. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene (bare aktuelle bestemmelser for energioppgradering)

Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i denne lov:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
- b) vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a
- c) fasadeendring
- e) riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner

§ 29-4. Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense

Byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde skal godkjennes av kommunen. Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt. Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kapittel 11 eller 12.

Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal byggverk ha en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter. Kommunen kan godkjenne at byggverk plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i andre ledd eller i nabogrense:

- a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke eller
- b) ved oppføring av frittliggende garasje, uthus og lignende mindre tiltak

2.2 Byggteknisk forskrift (TEK17)

TEK17 er en forskrift til plan- og bygningsloven som beskriver de tekniske kravene til byggverket. Lokale myndigheter stiller krav i arealplanen og den enkelte byggesak. Statlige myndigheter stiller krav i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. TEK17 er felles for hele landet og skal i utgangspunktet ikke fravikes.

TEK17 og energibruk

TEK17 har generelle krav til at alle byggverk tilrettelegges for en forsvarlig energibruk. Det er satt tallfestede krav til total netto energibehov per kvadratmeter oppvarmet bruksareal. Kravene er ulike for ulike bygningstyper, men det er satt et absolutt minstekrav til u-verdier (varmegjennomgangskoeffisient).

TEK17 og brannspredning mellom byggverk

Vanligvis vil avstanden mellom byggverk være tilstrekkelig til å hindre eller begrense brannspredning fra det ene byggverket til det andre. Dersom byggverk står tett, må man i tillegg benytte fasader og tak med brannmotstand. Man er likevel som regel avhengig av brannvesenets slokkeinnsats for å begrense brannspredning. En brannvegg skal hindre at brann sprer seg fra en bygning til en annen bygning uavhengig av brannvesenets slokkeinnsats. Bygningsdelers brannmotstand angis med kombinasjoner av tall og bokstaver. Tallet angir motstandsevne og bokstaven i minutter i henhold til standardiserte prøvemethoder og definerte sviktkriterier. Bokstavene som brukes, er R for bæreevne, E for tetthet og I for isolasjonsevne.

2.3 Gebyrregulativ

Oslo, Trondheim og Bergen har sine egne gebyrregulativ som er politisk vedtatt og ulikt i de forskjellige byene. Dispensasjon fra reguleringsbestemmelser og generelle gebyrsatser for oppføring er de mest aktuelle gebyrsatsene. Selve satsene varierer fra sted til sted. For en dispensasjon i Trondheim beregnes et gebyr på kr 5 090,- per stykk. I Bergen er gebyret kr 16 190,- per dispensasjonsforhold, mens i Oslo er det kr 11 550,-.

De generelle gebyrsatsene gjelder for tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av varige eller midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg. De fleste søknadspliktige energitiltak i Trondheim havner i den kategorien. Det er m² nytt areal som er førende for gebyret og siden kun etterisolering av tak og vegger fører til lite nytt areal er gebyret laveste kategori, kr 2 560,-.

I Bergen er gebyret kr 5 830,- på fasadeendring eller reparasjon på småhus (frittliggende enebolig, tomannsbolig, rekkehus, småhus i grupper m.m.). I Oslo skiller de mellom fasader på bevaringsverdige bygninger, faser i inder by og fasader i ytre by. Per fasade per bygning på bygninger med bevaringsverdig og for bygg i indre by koster de kr 5 870,- Per fasade per bygning på andre bygg i ytre by kr 2 940,-.

3 Metode

Datainnsamling i kvalitative studier

Kvalitative studier innbefatter en rekke ulike datainnsamlingsmetoder, som deltagende og ikke-deltagende observasjon, kvalitative intervjuer, dokumentanalyse, videooptak og lydbandinnspilling. Hver av disse aktiverer ulike etiske problemstillinger. Uansett type datainnsamling vil visse etiske prinsipper være viktige å overholde, som konfidensialitet, informert samtykke og ivaretagelse av forskningssubjektenes integritet (Katrine Fangen 2015).

Intervju

I kvalitative intervjuer er det viktig å ivareta integriteten til de personene som intervjues både under selve intervjuet og i etterkant, når resultatene skal presenteres og fortolkes. Det er vanligvis et krav at man anonymiserer gjenkjennelige detaljer, og at man behandler sensitive opplysninger med varsomhet. I intervjuundersøkelser som omhandler sensitive temaer, er det ofte nødvendig å innhente et skriftlig samtykke (Fangen, 2015).

Selv om det her bare er snakk om tre intervjuer på grunn av oppdragets omfang, er kvalitativ metode valgt som tilnærming til oppdraget. Gjennom kvalitative intervjuer er det lettere å få intervjuobjektene til å gå mer i dybden på problemstillingene enn ved kvantitativ metode. Vi har få intervjuobjekter, men de representerer et helt miljø i sine respektive kommuner. Det vil likevel være forskjeller innad i et miljø, selv om de streber etter lik saksbehandling. Ved å intervjuer saksbehandlere fra forskjellige kommuner vil man kunne se likheter og forskjeller i praksis i de tre største byene i Norge.

En kvalitativ tilnærming som her er valgt, kan ikke brukes til statistiske vurderinger eller til å trekke frem signifikante funn. Derimot er det mulig å se på tendenser og belyse temaene gjennom intervjuene. Intervjuobjektene representerer ulike saksbehandlerregimer, men i utgangspunktet skal saksbehandlingen være relativt lik over hele landet.

Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført som telefonintervjuer i to tilfeller og ansikt til ansikt i ett tilfelle. Ansikt-til-ansikt-intervjuet ble tatt opp, og dette ble avklart med intervjuobjektet på forhånd. Under de andre to intervjuene ble svarene skrevet ned underveis. Alle intervjuobjektene fikk også spørsmålene tilsendt på e-post hvis det var noe de ville sjekke ut eller supplere. Siden spørsmålene både er besvart ved intervju, tilbakemeldinger på spørreskjema og sjekking av gebyrregulativ og klimaplaner på oppfordring fra intervjuobjektene, er de ikke gjentatt som sitater. Svarene fra de ulike kommunene er gjentatt i tekst og er blitt sendt til informantene for sjekk.

Valg av kommuner

Studien er gjennomført som kvalitativ undersøkelse i tre byer, Trondheim, Bergen og Oslo. Disse byene er valgt fordi problemstillingene er særlig aktuelle for store kommuner med tette byområder fra 1960-, 70- og 80-tallet. Resultatene kan også være aktuelle for mindre kommuner som ønsker og fokuserer på tilrettelegging for energioppgradering.

4 Funn fra intervjuer

4.1 Gebyr

Noen kommuner har vedtatt et prinsipp om at enkle energiltak ikke skal gebyrlegges. Har dere et slikt prinsipp?

Bergen: Har en egen paragraf som omfatter grønt gebyr. Det gis 75 % reduksjon i byggesaksgebyret etter denne paragraf for tiltak som kan vise til at de vil være et nullutslippshus eller plussshus. Det gis også 75 % i reduksjon av gebyr hvis søknad om solcelleanlegg/fanger er påkrevd.

Oslo: Det er gebyrreduksjon på 15 % for tiltak som oppfyller kriteriene for passivhusnivå i henhold til Norsk Standard, gebyrreduksjon på 25 % for tiltak som inngår i utviklingsprosjektet «FutureBuilt» eller sertifiseres som «excellent» eller bedre i henhold til miljøsertifiseringsverktøyet BREEAM-NOR eller annen tilsvarende sertifiseringsordning. Det er også 20 % gebyrreduksjon for tiltak som medfører mer miljøriktig energiforsyning. I teorien kan dette brukes til gebyrreduksjon for mindre tiltak også.

Trondheim: Vi har ikke fritak eller reduksjon i gebyr på slike tiltak.

4.2 Utnyttelsesgrad

Er endringen av utnyttelsesgrad i forbindelse med etterisolering en relevant problemstilling for dere og har dere vært borti slike tilfeller?

Eksempel: Hvis huset på tomta er maks utnyttet (eks. maks BYA 24 %) og det skal etterisolerers (10-20 cm) på veggene. Vil dette føre til at man må søke om dispensasjon fra reguleringsplanen?

Oslo: I utgangspunktet er det søknadspliktig, men i praksis er det snakk om så lite at det neppe gjøres. Vi har meg bekjent ikke vært borti slike tilfeller.

Trondheim og Bergen: Etterisolering er normalt ikke søknadspliktig, men en økning av utnyttelsesgraden utover det som er tillatt, er i teorien søknadspliktig. En symbolsk økning av utnyttelsesgraden er normalt ikke en aktuell problemstilling.

4.3 Byggehøyder og utsikt

Er endringen av høyde i forbindelse med etterisolering en relevant problemstilling for dere, og har dere vært borti slike tilfeller?

Etterisolering av tak (15-30 cm) kan føre til at maks tillatt høyde på gesims/møne blir høyere enn det som er tillatt. Vil dette føre til at man må søke om dispensasjon fra reguleringsplanen? Kan det være utsiktsmessige hensyn som også må ivaretas?

Bergen: Går man over regulert byggehøyde, skal man søke om dispensasjon. Energioppgradering vil normalt være gode grunner for å gi dispensasjon. Utsiktstap for omkringliggende bebyggelse må vurderes. Ikke en mye kjent problemstilling.

Oslo: Her gjelder det samme som ved etterisolering av vegger. Det skal søkes om dispensasjon fra avstand til nabogrensen eller innhentes særskilt samtykke fra nabo. Dette er det normalt gode grunner for å gi en slik dispensasjon. Det kan være avhengig av hvor i byen det ligger og om det er vernebestemmelser knyttet til bygget. Dette er heller ikke en vanlig problemstilling. Det gis ikke dispensasjon fra brannkrav; alle krav etter TEK 17 skal være oppfylt. Det er en del slike saker hvor brannkrav ikke er oppfylt og det er ved tilsyn slike forhold blir avdekket.

Trondheim: Her skal man søke om dispensasjon. Energikravet i seg selv kan være et godt argument for å gi dispensasjon fra reguleringsplanen. Det er forskjell på Bakklandet (tett by) og Klett (utenfor sentrum) når det gjelder slike saker. På Bakklandet kan man gjøre betydelig mindre før det har betydning. Vi har noen slike saker og diskuterer en slik sak akkurat nå – med et tilbygg som er søknadspliktig, og hvor de senere ser at takhøyden også skal heves. Her kreves det søknad, på grunn av naboprotester, selv om det er i grenseland.

4.4 Konflikter med nabogrensa og brannkrav i forbindelse med etterisolering

Hvis den aktuelle bolig ligger 4 meter fra nabogrensa i dag og man skal gjøre tiltak (etterisolering/-vindusutskifting etc.), kan dette føre til at vegg på bolig blir liggende nærmere nabogrensa enn 4 meter. Vil da brannkrav (gips, spesialvinduer) slå inn selv om det bare gjelder 10-20 cm?

Bergen: TEK17 gjelder uansett hva som skal gjøres, de vil si at brannteknisk prosjektering skal gjøres og tiltak iverksettes. Har vært borti et slikt tilfelle, men da gikk man over nabogrensa, noe som førte til at hele oppgraderingen ble skrinlagt. Jeg tror det er en del tilfeller av dette uten at det er noe empiri på det. De fleste tenker at å etterisolere er en god ting å gjøre, men det er fort gjort å glemme brannkravene.

Oslo og Trondheim: Her gjelder det samme som ved etterisolering av vegger, det skal søkes om dispensasjon fra avstand til nabogrensa. Dette er det normalt gode grunner for å gi, særlig hvis det foreligger samtykke. Det kan være avhengig av hvor i byen det ligger og om det er vernebestemmelser knyttet til bygget. Dette er heller ikke en vanlig problemstilling. Det gis ikke dispensasjon fra brannkrav, alle krav etter TEK17 skal være oppfylt. Det er en del slike saker hvor brannkrav ikke er oppfylt og det er ved tilsyn slike forhold blir avdekket.

4.5 Solcelleanlegg og solfanger

Ved oppføring av solcellepanel: Er det estetiske hensyn som kan spille inn og føre til at tiltaket må omsøkes etter plan- og bygningsloven?

Bergen: Bergen kommune har en egen veileder for solceller og solfangerer. I Bergen kommune fritar vi for søknadsplikt for solceller eller solfanger som er godt integrert i fasaden. Selv om solceller eller solfanger er godt integrert i fasaden kan det likevel oppstå tilfeller der de blir søknadspliktige. Disse er:

- Plassering nærmere nabogrense enn 4 meter.
- Plassering på antikvariske byggverk og kulturminner.
- Plassering rett ved siden av viktige antikvariske byggverk og kulturminner.

Det gis 75 % reduksjon i gebyret for å søke om disse. Et problem er at utviklingen går raskt på dette området og en veileder blir fort utdatert. Det er heller ikke lett å si hva som blir mest miljøvennlig teknologi i fremtiden.

Trondheim: I utgangspunktet er dette ok, men det har vært diskutert en del slike saker. Jo mer ordinær villabebyggelse, jo mer ok er det med litt variasjon. Er det en fasadeendring, kan det være søknadspliktig. Solcelle og solfanger på eneboliger er normalt ikke søknadspliktig så lenge det ikke er eksteriørmessige endringer.

Oslo: Oslo kommune har en egen veileder for oppsetting av solcelleanlegg.

I veilederen står det: "Ønsker du å sette opp et solcellepanel eller et solfangeranlegg (solenergisystem), kan det hende du må søke om dette. Dette gjelder hvis fasadens karakter endres vesentlig eller hvis det settes opp på verneverdig bebyggelse."

Du trenger ikke sende byggesøknad dersom:

- Fasadens karakter ikke endres vesentlig. Er du usikker, kan vi vurdere dette konkret dersom du sender inn en forespørsel til oss.
- Solenergisystemet ikke vil komme i konflikt med bestemmelser eller intensjon i reguleringsplan

4.6 Har kommunen en strategi for energioppgradering av eldre boliger, og er dette et tema som diskuteres internt hos dere?

Bergen har fokus på miljø og energi, og har som mål å være landes grønneste by. De har egen klima- og energihandlingsplan fra 2016 som heter grønn strategi. Bergen skal være fossilfri før 2030, og energibruk i nye og eksisterende bygg samt i gatebelysning skal effektiviseres.

Oslo har ikke en egen strategi for oppgradering av eldre hus, men de har en egen klima- og energiplan. Oslo kommune skal arbeide for å redusere energiforbruk i bygg med 1,5 TWh innen 2020. Reduksjonen skal oppnås ved å bruke nasjonale og kommunale virkemidler.

Trondheim har temaet energi og klima med i strategien for tilsynsarbeid på byggesakskontoret, men dette gjøres mest for nye bygg. Her ser vi hovedsakelig på to temaer. Det ene er energiregnskap (u-verdi), i hovedsak på nybygg. Det andre er overvannshåndtering som også er relevant for miljø og klima, selv om det er litt på siden av dette temaet. Vi har også noe fokus på dette med bygningsfysikk, som alltid vil være relevant. Fuktsikring og energiforsyning er slike ting som er viktig da de ofte ikke blir oppdaget før en god stund etterpå.

5 Oppsummering

Det er ikke automatisk fritak eller gebyrreduksjon for enkle energitiltak på eksisterende bebyggelse i noen av de tre undersøkte kommunene. Gebyrfritak gjelder for nybygging og hvis det kan oppnås nullutslipp eller plussstandard. Alle de tre kommunene har derimot fritak for søknad om solcelleanlegg og solfangere hvis de er godt integrert i fasaden. Skulle man derimot måtte søke, er det bare Bergen kommune som har redusert gebyr på slike søknader.

Vel så viktig som mulighet for gebyrreduksjon er det faktum at det er store forskjeller i gebyrene i de tre byene. Et eksempel er at søknad om dispensasjon i Trondheim koster ca. kr 5 000,-, kr 16 000,- i Bergen og kr 11 000,- i Oslo. Dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan kan være aktuelt for mange energitiltak i eldre bygninger.

Temaer som er berørt her, som at avstanden til nabogrensa blir under fire meter på grunn av etterisolering, utnyttelsesgraden på tomta blir for høy eller at høyden på huset går over tillatt høyde i reguleringsplanen, er lite vanlige problemstillinger i alle de tre byene. Dette forklares i hovedsak med at det er snakk om såpass lite at det fort glemmes av tiltakshaver/ansvarlig søker, men at dette er forhold det i teorien skal søkes dispensasjon for. Fra alle kommunene påpekes det at energitiltak er gode argumenter for å få en eventuell dispensasjon.

Noe mer problematisk er det at også brannkravene fort glemmes. TEK17 gjelder uansett hva som skal gjøres, det vil si at brannteknisk prosjektering skal gjøres og tiltak iverksettes. Det gis ikke dispensasjon fra TEK. Tilsyn er den ordningen som i dag fanger opp slike tilfeller, men det gjøres i begrenset grad. Det er ansvarlig søker/tiltakshaver sitt ansvar at brannkravene følges.

I to av tre kommuner er det egne veiledere for oppsetting av solceller/solfangere og det har vært lite problematikk knyttet til dette foreløpig. Det kan ha sammenheng med at det foreløpig ikke er veldig utbredt i Norge. Sol som energikilde vil mest sannsynlig bli mer utbredt i Norge også i årene fremover, og det vil

stille større krav til kommunenes saksbehandling fordi de vil måtte ta stilling til en rekke nye løsninger på området og veilederne kan fort bli utdaterte. Både for tiltak med solceller/solfangere og tiltak som utfordrer byggehøyden, er det utsikt og estetiske hensyn som er den viktigste faktoren som vurderes. Det som er greit i en del av byen, kan være problematisk andre steder, for eksempel på Bakklandet i Trondheim som kjennetegnes av tett trehusbebyggelse med stor grad av verneverdig bebyggelse.

6 Anbefalinger for videre arbeid

Fra nybygging til oppgradering av eksisterende bebyggelse

Det er et stort fokus i kommunene på nybygg som har passivhus- og plussusstandard, og gebyrfritak gjelder i første rekke slike tiltak. Et større fokus og insitament på eksisterende bebyggelse fra kommunen er nødvendig. Gebyrfritak for alle energitiltak på eksisterende bebyggelse (også dispensasjoner) kan være en løsning, for eksempel koblet opp mot et krav om å oppnå en viss u-verdi. Da ville man også fått gjort noe med den skjevheten som er i dagens gebyrregulativ, da en dispensasjonssøknad koster kr 10 000,- mer i Bergen enn i Trondheim.

Tydelig fokus på brannkrav ved energioppgradering

Byggesaksbehandlerne i kommune må være særlig oppmerksomme på brannkravene som kan komme for eksempel ved etterisolering av vegger, særlig i tettbygde strøk og ved flerboligbygninger. Her vil en forhåndskonferanse være et godt utgangspunkt for informasjon, i tillegg til generell rådgivning i etatenes informasjonsskranker og synlighet på nettsider.

Klima og energiplaner

Konkrete råd og satsingsmål i kommunens klimaplaner må kobles tettere opp mot eksisterende bebyggelse da klima og energiplanen i stor grad fokuserer på nybygg. Dette er viktig da det største potensialet ligger i eksisterende bebyggelse. Bedre informasjon fra kommunene om energioppgradering av boliger og aktuelle problemstillinger bør gjennomføres som et ledd i fokuseringen på eksisterende bygg i kommunenes klima- og energiplaner.

Videre undersøkelser

Denne rapporten har et begrenset omfang, og selv om funnene som er gjort nok er representative for kommunens saksbehandling og satsing på området, vil en statistisk gjennomgang av aktuelle saker (søknader, dispensasjoner, tilsyn etc.) gi en større trygghet i omfang og problematikk.

De kommunene vi har sett på i denne undersøkelsen, rår over ganske store ressurser: De kan skolere sine saksbehandlere, og det gir en viss trygghet for lik praksis. I mindre kommuner er det stor forskjell på ressurstilgangen, noe som medfører ulik praksis (Almås, Anders-Johan. mfl. 2015, Kartlegging av plan og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk, SINTEF Byggforsk). SINTEF-rapporten fra 2015 sier at i mindre kommuner er det mindre aktører (entreprenører) som ofte er usikre på hvilke krav som gjelder, og kommunens saksbehandlere kan også ha problemer med å orientere seg i regelverket. De konkluderte med at regelverket er for komplisert og anbefalte forenklinger. For å få en bedre oversikt på landsbasis anbefales det å se på noen mindre kommuner hvor dette også er aktuelle problemstillinger.

7 Referanser

- Almås, Anders-Johan. mfl. (2015) *Kartlegging av plan- og bygningsloven § 31-2 om tiltak på eksisterende byggverk Rapport. SINTEF Byggforsk*
- Bergen Kommune (2016). *Klima- og energihandlingsplan for Bergen. Behandlet av Byråd 26. mai 2016.*
- Bergen Kommune, Plan- og bygningsetaten. *Gebyrregulativ 2018*
- ENOVA (2018). *Energirådgivning <https://www.enova.no/privat/alle-energitiltak/energiradgivning/>*
- Fangen, Katrine (2015). *Introduksjon, metoder og tilnærminger til kvalitativ metode. Forskningsetisk bibliotek.*
- Halvorsen, Knut (1996). *Forske på Samfunnet, en innføring i samfunnsvitenskapelig metode.*
- Kirkhus, Anders (2017). *Innføring i byggereglene TEK17. SINEF Byggforsk.*
- Trondheim Kommune (2017). *Kommunedelplan: energi og klima 2017-2030*
- Trondheim Kommune (2017). *Gebyrregulativ 2018.*
- Oslo Kommune (2016). *Klima- og energistrategi for Oslo. Behandlet av Oslo bystyre 22.06.2016 (sak 195/16).*
- Oslo Kommune, Plan- og bygningsetaten. *Gebyrregulativ 2018*

Vedlegg 1: Intervjuguide

Om prosjektet

Prosjektet er særlig aktuelt for større kommuner med tette boligområder fra 60-, 70- og 80-tallet. For hus bygd mellom 1960 og 1987 var enkle konstruksjoner langt viktigere enn å redusere varmetap. Et resultat av det er at hus fra denne perioden har inntil 3 ganger så høyt energibehov til oppvarming som dagens moderne boliger. Det er mye som kan gjøres for å få et sunnere hjem og lavere energiutgifter. Best blir det når du kombinerer flere tiltak. ENOVA gir støtte til privatpersoner for å gjennomføre energitiltak. Aktuelle områder Enova gir støtte til:

- Energirådgivning
- Etterisolering kombinert med andre tiltak
- Oppgradering av bygningskroppen
- El produksjon
- Solfanger

Vi intervjuer aktuelle personer fra Trondheim, Bergen og Oslo kommune.

Enkelte av disse tiltakene kan komme i konflikt med Plan- og bygningsloven og gjeldende reguleringsplaner. Spørsmålene under vil prøve å se på disse konfliktene.

Gebyr

Noen kommuner har vedtatt et prinsipp om at enkle energitiltak ikke skal gebyrlegges. Har dere et slikt prinsipp?

Etterisolering

- Utnyttelsesgrad

Er endringa av utnyttelsesgrad i forbindelse med etterisolering en relevant problemstilling for dere og har dere vært borti slike tilfeller?

Eksempel: Hvis huset på tomte er maks utnyttet (eks maks BYA 24%) og det skal etterisoleres (10-20 cm) på veggene. Vil dette føre til at man må søke om dispensasjon fra reguleringsplanen?

- Høyde/utsikt

Er endringa av høyde i forbindelse med etterisolering en relevant problemstilling for dere og har dere vært borti slike tilfeller?

Etterisolering av tak (15-30 cm) kan føre til at maks tillatt høyde på gesims/møne blir høyere enn det som er tillatt. Vil dette føre til at man må søke om dispensasjon fra reguleringsplanen? Kan det være utsiktmessige hensyn som også må tas?

- Brannkrav/Nabogrense

Plan- og bygningsloven sier at byggverk skal plasseres med en avstand fra nabogrensen minst tilsvarende halvparten av høyden til byggverket mot den aktuelle grensen, og ikke mindre enn fire meter fra nabogrensa (om ikke annet er bestemt i en arealplan). Loven åpner for at kommunen kan åpne for annen plassering dersom naboen skriftlig aksepterer plasseringen.

Hvis den aktuelle bolig ligger 4 fra nabogrensen i dag og skal gjøre tiltak (etterisolering/vindusutskifting etc) kan dette føre til at vegg på bolig blir liggende nærmere nabogrensa enn 4 meter.

Vil da brannkrav (gips, spesialvinduer) slå inn selv om det bare gjelder 10-20 cm?

Solcelleanlegg

- **Solcellepanel på tak.** Er det estetiske hensyn som kan spille inn og føre til at tiltaket må omsøkes etter Plan- og bygningsloven?



Figur 1 Eksempel solcellepanel på tak

- **Solfanger.** Er det estetiske hensyn som kan spille inn og føre til at tiltaket må omsøkes etter plan- og bygningsloven?



Figur 2 Eksempel solfanger på tak

Avslutningsvis

Har kommune en strategi for energioppgradering av eldre boliger og er dette tema som diskuteres internt hos dere?

SØKNAD OM TILTAK VED ENERGIOPPGRADERING AV SMÅHUS

SINTEF har med støtte fra Husbanken ønsket å se om søknad om tiltak ved oppgradering av småhus fremmer eller hemmer ambisiøse bykommuners ønsker om å energioppgradere i tette småhusområder. Enkelte av disse tiltakene kan komme i konflikt med plan- og bygningsloven (pbl) og gjeldende reguleringsplaner.

Gjennom intervjuer av saksbehandlere i Trondheim, Bergen og Oslo kommune samt en kort gjennomgang av lovverk og saksbehandlingsgebyr har vi vurdert disse mulige dilemmaene.

Vi har også gitt noen overordnede vurderinger og anbefalinger for videre arbeid i kommunene og videre undersøkelser for å få et mer komplett bilde av problemstillingene.