

Utgreiingsnotat –

Føreseielegheitsvedtak for bruk av utbyggingsavtalar i Alver kommune

1. Utbyggingsavtalar og avtalefridom

Inngåing av utbyggingsavtalar er frivillig for begge partar. Kommunen kan ikkje krevje at utbyggarar/grunneigarar inngår utbyggingsavtalar eller omvendt.

Det hender imidlertid at kommunar vedtek store og/eller komplekse arealplanar, som fordrar eit spleiselag mellom utbyggjarar/grunneigarar for å kunne gjennomførast. Det kan også kanskje vere nødvendig at kommunen tek eit overordna byggherreansvar for felles infrastruktur for å kunne realisere planen. Utbyggingsavtalar blir i desse tilfella eit verkemiddel som gjer at utbyggarar kan få realisert sine byggeprosjekt i område som elles ville vore for komplisert eller for kostbare for utbyggarane å bygga ut åleine.

I slike tilfelle kan utbyggingsavtalar i realiteten vere den einaste måten utbyggarar kan oppfylle rekkefølgekrava sine på, med mindre kommunen sjølv finansierer nye tiltak over budsjettet til kommunen. I slike tilfelle vil det vere riktig å seia at kommunen, gjennom vedtak av slike komplekse planar, er meir forplikta til å tilby utbyggingsavtalar til utbyggarane enn elles.

Dette betyr likevel ikkje at kommunen er forplikta til å inngå avtalane. I avtaleforhandlingane kan det som alltid i forhandlingar skje at partane ikkje kjem til semje.

2. Geografisk avgrensing

Føreseielegheitsvedtak etter pbl. § 17-2 kan fattast for heile eller deler av kommunen, i eitt eller fleire vedtak. Rådmannen finn det mest formålstenleg at det i denne saka fattast eitt overordna vedtak for heile Alver kommune. Kommunen er i utvikling, og det blir sett på som lite formålstenleg å avgrensa det geografiske området der slike avtalar kan inngåast.

Rådmannen opnar likevel for å seinare inngå spesifikke føreseielegheitsvedtak for enkeltområder, i tillegg til vedtaket som blir fremma i denne saka. Med det kan ein oppnå større avklaring av kva som blir forventa av utbyggingsavtalar i eit nærare avgrensa område, dersom det skulle vere ønskeleg. Per dags dato ser likevel Rådmannen at det er tilstrekkeleg med eit generelt føreseielegheitsvedtak for heile kommunen, med dei avgrensingane og presiseringer som følgjer av denne saka.

3. Sakleg avgrensing

3.1 Når er det aktuelt med utbyggingsavtalar

Sidan utbyggingsavtalar er eit ledd i utøving av forvaltningsstyremakt etter plan- og bygningslova, blir det knytt sakshandsamingskrav til avtaleinngåinga. Sakshandsamingskrava tek vare på aktuelle tredjemannsinteresser og allmenne omsyn.

Sakshandsamingsprosessen for utbyggingsavtalar er på mange måtar lik sakshandsaminga til planprosessar, jfr. pbl. § 17-4. Oppstart av utbyggingsavtaleforhandlingar skal kunngjerast, avtaleforslaget skal leggjast ut til offentleg ettersyn med 30 dagars frist for merknader, og inngått utbyggingsavtale skal kunngjerast. Framforhandla utbyggingsavtalar kan likevel ikkje klagast på, jfr. pbl. § 17-5. Sakshandsamingsreglane gjeld òg dersom det seinare blir behov for å endra inngått avtale.

Denne relativt omstendelege prosessen for inngåing og endring av utbyggingsavtalar, gjer at kommunen må vere bevisst på når den ønsker å inngå utbyggingsavtalar. Viss ein sender

avtalar gjennom denne sakshandsamingsprosessen utan at det er krav om det, fører det til unødvendig ressursbruk både for utbyggjarar/grunneigarar, og for kommuneadministrasjon og politikarar. Det er ikkje alle «avtalar om utbygging» som er «utbyggingsavtalen» etter plan- og bygningslova, og da treng dei heller ikkje følge sakshandsamingsreglane i pbl. kapittel 17.

Det er særskilt ved realisering av store komplekse planområde med fleire utbyggjarar/grunneigarar, at det er formålstenleg å inngå utbyggingsavtalar etter plan- og bygningslova kapittel 17. Der det er fleire aktørar som har dei same rekkefølgjekrava, kan kommunen ved inngåing av utbyggingsavtalar bidra til koordinering av oppfyljing av rekkefølgjekrava, med utrekning av anleggsbidrag og spleiselag mellom utbyggjarane. Kostnadene kan då fordelast over flest mogleg byggeprosjekt over tid, og ein kan i størst mogleg grad søka å unngå «gratispassasjerar».

I område der det er få utbyggjarar/grunneigare som har mindre kompliserte rekkefølgjekrav, og der dei sjølv kan utføra desse, er det generelt sett ikkje behov for å inngå utbyggingsavtalar. I slike saker kan utbyggjarar bygga tiltaka sjølv, og dokumentera dette ved den kommunale behandlinga av byggesaka. Dette blir kombinert med ei teknisk godkjenning, som viser at utføringa er i samsvar med kommunale normer og krav.

3.2 Om "nødvendighet» og «forholdsmessighet» og prinsipp for kostnadsfordeling

3.2.1 Nødvendighet og forholdsmessighet

Plan- og bygningslova § 17-3 inneheld føringar for kva ein kan avtala at utbyggjarar skal yte i utbyggingsavtalar. I § 17-3, 3. ledd som omhandlar «innhaldet i avtalen», står det følgjande:

«Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbyggjar skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen» (vår understreking).

Dette blir omtalt som krava til «nødvendighet» og «forholdsmessighet».

For å vere *nødvendig* for gjennomføring av planvedtak, må det aktuelle tiltaket ha sakleg samanheng med gjennomføringa av planen. Forarbeida seier blant anna at «*Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet ... eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.*

At tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet, innebærer ikke at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det avtalte tiltaket må imidlertid fylle et behov i området, både når det gjelder art og tilgjengelighet. For den nærmere forståelsen av nødvendig, saklig sammenheng og tjene interessene vises til NOU 2003:24 s. 171. Også tiltak som ikke tjener interessene i utbyggingsområdet kan anses "nødvendig" hvis de i stedet avhjelper skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen», jfr. forarbeidene (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Forholdsmessighetskravet går i kort ut på at byrda som rekkefølgjekrava til ein utbyggjar samla sett utgjør, økonomisk må stå i forhold til det aktuelle byggeprosjektet, belastninga det påfører omgivnadene, og behova for infrastruktur som det utløyser. Kravet kan ofte sjåast som ei skjønsmessig avgrensing for kor mykje kommunen kan krevje i ein utbyggingsavtale. Kravet gjeld både fordeling av kostnadene mellom utbyggjarane og fordeling mellom utbyggjarane og det offentlege.

Det er tiltak som både er «nødvendige» og «forholdsmessige» ein kan inngå utbyggingsavtale om.

I dei fleste situasjonar vil tiltak som er nødvendige for det interne behovet til planområdet òg vere forholdsmessige. Men det kan tenkast situasjonar der det ikkje kan inngåast utbyggingsavtalar innanfor ramma om forholdsmessigheit, sjølv om tiltaka er sett på som nødvendige. Planen er då altså ikkje gjennomførbar med mindre kommunen (eller fylkeskommunen ved fylkeskommunale tiltak, og stat ved statlige tiltak) finn rom for å løyve ein tilstrekkeleg del av kostnadene. I avtaleforhandlingane må det då avklarast kor stor del som kan knytast til utbyggingsområdet, og korleis den offentlege delen skal finansierast.

3.2.2 Nærare om kostnadsoverslag og kostnadsfordeling

Ein bør utarbeide kostnadsoverslag allereie i planprosessane. Allereie her bør ein gjere vurderingar av nødvendighet og forholdsmessighet etter pbl. § 17-3, 3. ledd, og vurdere om ein vil legge opp til bruk av utbyggingsavtalar innanfor planområdet eller ikkje. Ser ein i denne vurderinga at ein har formulert rekkefølgetiltak som er å vurdere som unødvendige eller uforholdsmessige, bør tiltaka anten utgå, eller ein må sjå til at det finns annan finansiering, for eksempel kommunal, fylkeskommunal eller statleg finansiering.

Kostnadsoverslag bør uansett lagast før ein inngår utbyggingsavtalar. Slik sikrar ein at utbyggjarane sine bidrag gjennom utbyggingsavtale er konkret og godt kalkulert.

Elles er det eit godt prinsipp at mindre tiltak, som i liten grad påverkar omgjevnadene betalar mindre enn store tiltak. Ein måte å sjå til denne typen forholdsmessigheit på, er at utbyggjarar betaler ein kronesum pr kvadratmeter BRA dei bygger ut. På den måten sørger ein for at større prosjekt må bidra meir til offentleg infrastruktur enn eit mindre prosjekt.

3.3 Formulering av rekkefølgebestemmelser

Der kommunen ønsker å opne for inngåing av utbyggingsavtalar, må ein nytte formuleringa om at dei aktuelle rekkefølgetiltak skal vere «opparbeidd eller sikra opparbeidd», før rammeløyve, igangsettingsløyve e.l (det tidspunktet ein i den aktuelle planen ser mest gunstig)». Inngåing av utbyggingsavtalar er ein måte å «sikre opparbeiding» på.

3.4 Hovudprinsipp for opparbeiding og byggherreansvar

I større og komplekse planområde vil det vere nødvendig at kommunen tek eit overordna byggherreansvar for at planen skal være gjennomførbar. Områdeplan for Knarvik er døme på eit slikt planområde. Ved å vere byggherre i slike planområde styrker kommunen si gjennomføringskraft, kommunen kan samla opp pengar og prioritere bygging av dei viktigaste tiltaka først. Slik får ein til ei meir heilskapleg utbygging.

Utbyggjarar kan i desse tilfella likevel bygge enkelte tiltak som ei realyting, dersom det er semje mellom utbyggjar og kommunen om dette. Det kan til dømes vere formålstenleg at utbyggjar bygger fortau inntil sitt byggeprosjekt. Om og i tilfelle kva realytingar utbyggjar skal yta, blir avgjort etter ei konkret vurdering i den enkelte utbyggingsavtaleforhandling.

I enklare planområde, gjerne av mindre storleik, med færre utbyggjarar, og med mindre kompliserte infrastrukturtiltak, vil det ikkje vere behov for at kommunen tek ei overordna og koordinerande rolle. I desse tilfella er det stort sett ei god løysing at private utbyggjarar er byggherre for rekkefølgetiltaka som gjeld offentleg infrastruktur.

3.5 Om å stille sikkerheit

Ved inngåing av utbyggingsavtalar må kommunen vere sikker på at utbyggjar oppfyller sine plikter etter avtalen. Dette må til for at kommunen ikkje skal ta ein for stor økonomisk risiko ved inngåing utbyggingsavtalar. Spørsmålet er korleis kommunen kan oppnå denne sikkerheita.

I denne vurderinga er det viktig å skilje mellom om det gjeld sikkerheit for at utbyggjar betalar eit kontantbidrag, eller om det gjeld sikkerheit for at utbyggjar byggjer heile eller delar av eit infrastrukturiltak (det vi i utbyggingsavtalar kallar for ei realyting, f.eks. bygging av en veg).

Når det gjeld kontantbidrag, vil Alver kommune halde tilbake igangsettingsløyvet for utbyggjar sitt byggeprosjekt fram til den avtalte summen er kome inn på kommunens konto. Når ein gjer dette, trenger kommunen ikkje meir sikkerheit for at utbyggjar betaler det avtalte kontantbidrag. Kommunen krev altså ikkje sikkerheit for kontantbidrag i utbyggingsavtalane.

Utbyggjar bygger så godt som alltid realytingar etter at dei har fått igangsettingsløyvet for sitt byggeprosjekt. Utbyggjar bygger f.eks. fortau inntil bygget etter at det er kommet opp. Hvis ikkje vert fortauet øydelagt i byggefasen.

I desse tilfella er det ikkje aktuelt for kommunen å halde tilbake igangsettingsløyvet for utbyggjar sitt byggeprosjekt (f.eks for et næringsbygg), då dei allereie har fått dette når dei går i gang med bygging av realytingane. Kommunen vil difor kreve on-demand bankgaranti/påkravsgaranti for utbyggjar sine realytingar i utbyggingsavtalar. Dette gjev kommunen god sikkerheit for at realytingane (som jo er offentleg kommunal infrastruktur) vert realisert på ein god måte.

3.6 Forskottering

Ved nokre høve kan ein arealplan verte realisert raskare eller betre ved at kommunen legg ut for heile/delar av kostnaden til eit infrastrukturiltak, før ein har fått inn tilstrekkeleg med pengar gjennom utbyggingsavtalar. Til dømes kan det vere at høgda på ein eksisterande veg må endrast når et bygg inntil veien skal realiseres i tråd med ny arealplan. Om ein ikkje finn nok penger til å endre veghøgda på det aktuelle tidspunktet, kan ikkje det nye bygget realiserast. Anten må ein då vente til ein har fått inn tilstrekkeleg med pengar gjennom utbyggingsavtalar, noko som kan ta fleire år, eller kommunen kan forskuttere utgiftene mellombels, slik at vegen kan byggast i tråd med arealplanen. Då kan også det nye bygget bli realisert.

Det er vanskeleg ut frå denne saka å seie at kommunen alltid er positiv til forskottering, ettersom det finns så mange ulike typar saker og problemstillinger som kan oppstå i framtida. Forskottering kan også være avhengig av kva tiltaket kostar og kommuneøkonomien på det aktuelle tidspunktet. Kommunen er imidlertid open for å bruke dette verkemiddelet og vil gjere ei konkret vurdering frå sak til sak der spørsmålet reiser seg.

Ein føresetnad er likevel at ein på førehand har inngått utbyggingsavtalar for summen som kommunen forskotterer. Dersom kommunen ikkje har inngått avtalar på førehand, vil det vere ein stor risiko for at kommunen ikkje får pengane tilbake for det aktuelle infrastrukturiltaket.

Årsaka til dette er som følger: Utbyggingsavtaler må ofte være inngått før det vert gjeve rammeløyve for byggeprosjektet (avhengig av formuleringa på det aktuelle rekkjefølgjekravet), og utbyggjar gjev i utbyggingsavtala ein økonomisk garanti for avtalesummen (bankgaranti, pant e.l, jfr. pkt. 3.5). Utbyggjar sitt kontantbidrag/yting i utbyggingsavtalen forfell stort sett til betaling ei god stund seinare; ved søknad om midlertidig bruksløyve eller ferdigattest for byggeprosjektet (også avhengig av formuleringa på rekkjefølgjekravet). Det vil seie at det kan gå opptil nokre år frå utbyggingsavtalen er inngått, og fram til kommunen får avtalesummen inn på konto. Det er i denne mellomfasen at det er aktuelt for kommunen å forskuttere; då med låg økonomisk risiko.

3.7 Kort om samanhengen med mva-avtaler

Det hender at utbyggjar vil inngå utbyggingsavtalar berre for å oppnå momsfrтак ved bygging av offentlege infrastrukturiltak. Dette skjer i tilfelle ved at kommunen gjennom

utbyggingsavtalen påtar seg byggherreansvaret, då kommunen som byggherre ikkje blir belasta med moms. Utbygger sitt anleggsbidrag i utbyggingsavtalen blir i slike tilfelle eks mva.

Det er primært to avtalemodellar som kan brukast for at utbygger skal oppnå momsinnsparing; justeringsavtalar og anleggsbidragsavtalar (Valdres-modellen).

Det er stor forskjell på desse to modellane. Justeringsavtalar er reine momsavtalar som følgjer meirverdiavgiftregelverket. Anleggsbidragsavtalar (Valdres-modellen) er kort fortalt ein variant av utbyggingsavtalar, som mellom anna må følgja føresegnene i pbl. kap. 17 om utbyggingsavtalar.

Alver kommune sin bruk av momsavtalar blir gjort nærare greie for i eiga sak. Kort fortalt legg saka opp til bruk av justeringsmodellen.

Kommunen føreset at inngåing av momsavtalar skjer i samsvar med det til ei kvar tid gjeldande regelverk, og i samsvar med kommunens til ei kvar tid gjeldande vedtak om slike avtalar.

3.8 Nærare om anleggsbidragsavtalar (Valdres-modellen)

Anleggsbidragsavtalar etter Valdres-modellen er ein komplisert utbyggingsavtalevariant som krev mykje ressursar av kommunen innanfor fleire ulike regelverk.

Modellen legg til grunn at utbygger påtar seg å utføre det meste av den praktiske delen av byggherreansvaret på vegne av kommunen. Kommunen er likevel formell byggherre, noko som tyder at kommunen blant anna er ansvarleg for at regelverket for offentlege anskaffingar vert følgt. Kommunen er også byggherre etter forskrift om sikkerheit, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplassar (Byggherreforskrifta). Sidan det er kommunen som er avtalepart med entreprenør, tek kommunen på seg ein prosessrisiko ved at kommunen må involverast i eventuelle tvistar om feil ved utføring o.l.

Sjølv om utbygger utfører mykje av det praktiske arbeidet i disse avtalane, krev anleggsbidragsavtalar ein heil del innsats frå kommunen sidan kommunen må utøve si formelle og reelle byggherrerolle. I tillegg ligg det i avtalane ein relativt stor risiko for kommunen, knytt til alle elementa og fagområda i avtalane og til faktisk gjennomføring av de fysiske tiltaka.

Kommunen har noko erfaring med bruk av denne avtalemodellen. Erfaringane sier at dette er ein ressurskrevande modell å følgje opp. Kommunen vil difor etter nærare vurdering ikkje tilby denne avtalemodellen til utbyggerar.

4. Innarbeiding av vedtak i kommuneplanen sin arealdel

Føreseielegheitsvedtaket blir innarbeidd i kommuneplanen sin arealdel ved neste rullering av kommuneplanen.

5. Delegering av fullmakt til å inngå utbyggingsavtalar

Det blir tilrådd at rådmannen får fullmakt til å inngå utbyggingsavtalar. Dette vil redusere saksbehandlingstida og ressursbruken for inngåing av utbyggingsavtalar i kommunen, og utbyggerar kan ofte komma raskare i gang med sine byggeprosjekt.