
NOTAT

Til: Eide Fjordbruk AS
Fra: Wikborg Rein
Dato: 11. januar 2018
Ansvarlig advokat: Grunde Bruland

Gebyrfastsettelse ved behandling av privat reguleringsplanforslag

1 INNLEDNING

Tidligere i år behandlet Lindås kommune et privat reguleringsplanforslag om detaljregulering av akvakulturområde Langøy – Ospeneset hvor Eide Fjordbruk AS ("**Eide**") var forslagsstiller. Som følge av kommunens behandling av forslaget ble Eide ilagt et gebyr stort NOK 1 362 900,- gjennom vedtak av 3. juli 2017 ("**Vedtaket**").

I Vedtaket under pkt. 7.2.3 b) fremgår følgende hva gjelder utmåling av gebyr for "byggeareal":

"Byggeareal. Per 1.000 m² BRA.

Sidan det ikkje er oppgitt noko avgrensing på BRA eller BYA i planen, vert gebyret for byggeareal vurdert etter dei planlagde installasjonane på lokaliteten.

Det er planlagt etablert plastringsanlegg med rammer på 100x100 meter på Ospeneset. Totalt 6 ringar. På Langøy er det planlagt etablert plastringsanlegg på 110x110 meter, totalt 10 ringar. I tillegg kjem areal til førflåtar.

Totalt byggeareal for akvakulturføremål vært då 181.000 m². Førflåtar kjem i tillegg, men det er ikkje vurdert at desse har eit areal på over 1.000 m² BRA til saman."

Ved beregning av bruksarealet ("**BRA**") har Lindås kommune tatt utgangspunkt i det ytre arealet for fortøyningsrammene rundt oppdrettsanleggene. BRA-gebyret er således utmålt til NOK 995 500,-. Eide er uenig i utmålingen og mener at BRA for oppdrettsanlegg i sjø skal beregnes på basis av arealet i ringmerkene, som er produksjonsarealet til Eide.

Eide påklaget Vedtaket 4. august 2017. Saken ble behandlet på nytt i Plan- og miljøutvalget i Lindås kommune den 13. desember 2017, hvor Vedtaket ble opprettholdt med seks mot fire stemmer. Klagen er sendt videre til Fylkesmannen i Hordaland for behandling der.

I denne forbindelse er Wikborg Rein bedt om å foreta en vurdering av nevnte gebyrfastsettelse, hvilket her vil gjøres.

2 GEBYRFASTSETTELSE

2.1 Plan- og bygningsloven § 33-1

Plan og bygningsloven § 33-1 gir den enkelte kommune hjemmel til å fastsette og kreve gebyr for behandling av søknader og "andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag". Videre fremgår det av § 33-1 annet punktum at

"Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren."

Bestemmelsen reflekterer det såkalte selvkostprinsippet som oppstiller en øvre grense og "den høyeste pris" kommunen kan kreve for å utføre en tjeneste.¹ Selvkost er i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder definert som "den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste".²

Det er likevel ikke meningen at selvkostprinsippet skal oppfattes så strengt at kommunen må beregne konkret hvor mye arbeid som går med på å behandle den enkelte søknad i hvert enkelt tilfelle. Det aksepteres at gebyrene standardiseres med utgangspunkt i gjennomsnittlige utgifter for vedkommende sakstype.³

Ytterligere veiledning for hvordan gebyrregulativene skal utformes og praktiseres finnes i Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-5/02.⁴

2.2 Gebyrregulativ i Lindås kommune

I Lindås kommune ble gebyrregulativet for 2017 vedtatt av kommunestyret 15. desember 2016. Gebyrregulativet inneholder ingen spesifikke bestemmelser om behandling av private reguleringsplanforslag i sjø eller til akvakulturformål.

Lindås kommune har således benyttet den generelle bestemmelsen om behandling av private forslag til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12. I henhold til pkt. 7.2.3 b) utmåles gebyret slik:

"Bygningsareal. For kvar 1.000 m² nytt BRA i oppgitt arealplan = NOK 5 500,-"

Denne beregningsmetoden fremstår som relativt festnet praksis for bygninger på land, i Lindås og i andre kommuner. For akvakulturanlegg i sjø er det imidlertid ikke gitt hvordan BRA nødvendigvis skal beregnes.

All den tid Lindås kommune har valgt å beregne gebyret på basis av BRA, hvor sammenligningsgrunnlaget er næringsbygg og næringsvirksomhet på land, må det sees nærmere på hvordan BRA beregnes på land.

¹ Ot.prp.nr. (2007-2008) s. 358

² "Retningslinjer for beregning av selvkost av kommunale betalingstjenester" (ref. H-2140) s. 7

³ Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 359 med videre henvisning til Rt. 2004 s. 1603

⁴ Veilederen skal legges til grunn ved gjeldende plan- og bygningslov, jf. NOU 2005:12 s. 453

3 BEREGNING AV BRA

3.1 Hvordan beregnes BRA på land?

Bruksareal / BRA beregnes etter Norsk Standard NS 3940 "Areal- og volumberegninger av bygninger", og er definert som det innvendige arealet i en bolig, målt til innsiden av omsluttete vegger.

BRA gir en oversikt over det samlede arealet for alle plan i en bygning. BRA angir også *bebyggelse* på en tomt, og setter en øvre grense for det samlede bruksareal for bygninger, åpent overbygd areal og parkeringsareal som er tillatt på en tomt. "Utearealet" på en tomt medberegnes imidlertid ikke i BRA. Dette kan illustreres slik:⁵



BRA i næringsbygg beregnes på samme måte som for øvrige bygninger. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for "Grad av utnytting: Beregnings- og måleregler" er det uttalt at det er hensiktsmessig å bruke BRA i "områder for kjøpesentre og forretninger hvor man ønsker å styre størrelsen på bebyggelsen av hensyn til belastningen på omgivelsene", jf. s. 19 og s. 25.

3.2 Hvordan beregne BRA av et oppdrettsanlegg i sjø?

Lindås kommune har ved beregning av gebyret tatt utgangspunkt i at akvakultur i sjø er næringsvirksomhet, og at man derfor må vurdere arealbruken som blir beslaglagt innenfor området for akvakultur opp mot næringsvirksomhet på land. I forlengelsen av dette legger kommunen til grunn at

"[...] dei oppgitte opplysningane om fortøyingsrammene for merdene utgjer det arealet som vert lagt beslag på til næringsbygningar i områda sett av til akvakultur. Det er her det vil komme konstruksjonar som set dei ytre rammene for anlegga."

Videre er det lagt til grunn at

"Korleis ein utnyttar arealet innanfor rammene vil vere tilsvarende korleis ein utnyttar plassen ein har til dømes i eit større lagerbygg eller fabrikkhall på land."

Dette blir imidlertid en forfeilet sammenligning. Som redegjort for i pkt .3.2 beregnes BRA for næringsbygg ut fra arealet i bygningen – altså til selve bygningsarealet. Ut fra et samfunnsmessig perspektiv antas det at dette har sin årsak i at det er selve bygningsarealet som skal *brukes*, som har verdi for den enkelte og som kan være egnet til å skape verdi i næringsvirksomhet. Det er eksempelvis denne delen av tomten som har verdi for en utleier, eller for noen som skal etablere en virksomhet. Tomtens areal utover selve bygningen medberegnes i liten grad i BRA.

⁵ Illustrasjonen er hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/grad_av_utnytting.pdf

På tilsvarende vis er det arealet hvor ringmerdene ligger som skal *brukes*, og som utgjør "bygningen" i et oppdrettsanlegg. Det er her produksjonen skjer og verdiene skapes. Ved en direkte sammenligning med beregning av BRA på land tilsier dette at "utearealet" utenfor ringmerdenes faktiske ytterpunkt ikke skal medtas ved beregning av BRA av oppdrettsanlegg i sjø.

Videre er det ikke korrekt at anleggene *beslaglegger* et areal på henholdsvis 60 000 m² på Ospeneset (100 x 100 meter x seks plastringer) og 121 000 m² på Langøy (110 x 110 meter x ti plastringer), slik Lindås kommune har lagt til grunn i Vedtaket. Selv om området reguleres til akvakulturformål, og Eide gis tillatelse til å etablere lokaliteter på Ospeneset og Langøy, består likevel allmennhetens adgang til fri ferdsel og fiske i området, dog innenfor rammene av akvakulturdriftsforskriften § 18.⁶

Endelig bør BRA i størst mulig grad være en objektiv konstaterbar og fast størrelse som sikrer hensynet til likebehandling ved at gebyret fastsettes noenlunde likt for ulike forslagsstillere, jf. uttalelse i Rt. 2012 s. 1409 avsnitt 36 (som for øvrig gjaldt helt andre forhold).

Til dette kommer at bunnforhold og terreng i sjø kan variere i betydelig grad. Ved å legge fortøyningsrammene til grunn for beregning av BRA kan det dermed bli vesentlige forskjeller i utmåling av gebyr fra sak A til sak B på grunn av lokale forhold i sjøbunnen, selv om anleggene for øvrig er like. Videre kan teknologiske fremskritt medføre at det både på kort og lang sikt vil være mulig å fortøye merdene nærmere og på andre måter enn det man er i stand til i dag. Dette kan også medføre store forskjeller i størrelsen på gebyret i sammenlignbare saker.

Vår vurdering er således at det ved beregning av BRA av oppdrettsanlegg i sjø vil være mest hensiktsmessig og presist å basere seg på overflatearealet for ringmerdene, og ikke fortøyningsrammene for anlegget. Dette antas også å være mest i tråd med selvkostprinsippet, som skal være styrende for størrelsen på gebyret.

4 NÆRVÆRENDE TILFELLE

På bakgrunn av det ovenstående er det vår vurdering at så lenge BRA skal benyttes som målestokk for beregning av gebyret, må BRA av oppdrettsanlegg i sjø beregnes ut fra arealet i ringmerdene (med tillegg av fôrflåter) og ikke på basis av de ytre fortøyningsrammene for anlegget.

Avslutningsvis påpekes det også at et gebyr på i overkant av MNOK 1,3 fremstår svært høyt for kommunens behandling av et privat reguleringsplanforslag. Gebyret skal dekke kommunens selvkost ved å behandle forslaget, og selvkosten er kun den merkostnad behandling av forslaget medfører for kommunen. Gebyret skal ikke fastsettes så høyt at kommunen tjener på saken. Videre må et differensiert gebyrsystem være saklig begrunnet. Når kommunen først velger å ta gebyr for en type tjeneste må det være samme størrelse på gebyret for like saker.

I lys av dette kan det være grunn til å se nærmere på hva Lindås kommunes selvkost til behandling av reguleringsplanforslaget faktisk har vært, herunder om det kan dokumenteres en selvkost på i overkant av MNOK 1,3.

⁶ I henhold til akvakulturdriftsforskriften § 18 er det forbudt å drive fiske nærmere anlegget enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter, beregnet fra anleggets faktiske ytterpunkt i overflaten.