

Notat

Oppdragsgjevar: Meland Kommune
Oppdrag: Områdeplan Midtmarka og Rotemyra

Dato: 30.9.2019

Gjennomføring av områdeplanen – overordna vurdering av finansiering og opparbeiding av ny offentlig infrastruktur

1. Innleiing

Områdeplanen for Midtmarka og Rotemyra er ein omfattande plan i areal og utbyggingsvolum, og sidan området ikkje er utbygd frå før er det behov for å opparbeide alt av offentlig infrastruktur.

Krav om opparbeiding av infrastruktur følgjer av plan- og bygningslova § 18-1 og av føresegner om rekkefølge i plangrunnlaget. Lov og føresegner seier ikkje noko om kven som skal finansiere infrastrukturen, men ein føreset vanlegvis at utbyggar må finansiere ny infrastruktur som det blir behov for på grunn av utbygginga.

Dette notatet omhandlar infrastruktur over bakken, det vil seie køyreveggar, fortau, gang- og sykkelveggar og turveggar mm. Ein har gjort ei vurdering av om krav om slik infrastruktur har eit realistisk omfang i høve storleiken på utbyggingsområde og regulert grad av utnytting. Det er pr. i dag ikkje utarbeida kostnadsanslag for dei einskilde tiltaka, slik at vurderingane er gjort på eit meir overordna nivå.

Vidare har ein gjort ei vurdering av om det er trong for å avklare ansvar for fordeling av kostnader og byggherreansvar gjennom utbyggingsavtaler, noko som igjen har betydning for korleis ein utformar føresegner om rekkefølge på utbygginga.

Sjølv om dette notatet berre omhandlar ny offentlig infrastruktur over bakken, må det påpeikast at det i tillegg kjem kostnader ved legging av vatn- og avløpsleidningar, kabling av høgspenteleidningar og anna infrastruktur i bakken. Vidare skal områdeplanen detaljregulerast og det vil då bli fastsett opparbeidingsplikt og føresegner om rekkefølge for opparbeiding av fleire tiltak som interne vegar og offentlege byrom.

2. Alternative modellar for gjennomføring – økonomiske konsekvensar

2.1. Alternative modellar for gjennomføring

Modellar for finansiering og opparbeiding av ny infrastruktur kan i hovudsak skje etter følgande alternative modellar;

A) Privat finansiering og opparbeiding

Det inneber at utbyggar finansierar og er byggherre for opparbeiding av ny infrastruktur, og deretter overdrer ferdig opparbeida tiltak til kommunen for drift og vedlikehald. Utbyggar har då også ansvar for eventuelle grunnnerverv frå 3.person.

Krav til innhald og kvalitet blir sikra ved realiseringsavtale eller teknisk godkjenning der kommunen stiller krav til prosjektering og utføring, til dømes i samsvar kommunale normer for VVA, og ferdig opparbeida tiltak blir kontrollerte før overtaking. Ei eventuell fordeling av kostnadane mellom fleire utbyggjarar skjer gjennom private avtalar.

B) Utbyggingsavtaler mellom utbyggar og kommunen

Utbyggar inngår utbyggingsavtale med kommunen etter plan- og bygningslova Kap 17, der ein regulerer fordeling av kostnader mellom utbyggjarar og eventuelt mellom utbyggjarane og kommunen, og avklarar kven som skal opparbeide tiltaka.

Føremålet med utbyggingsavtaler som regulerer fordeling av kostnadene mellom fleire utbyggjarar, er å kunne fordele kostnadane på fleire byggeprosjekt over tid.

Når det gjeld ansvar for opparbeiding av tiltaka er det vanlegvis mest føremålstenleg at kommunen opparbeidar tiltaka etter kvart som dei er finansiert ved utbyggingsavtalar, med det kan også avtalast at utbyggar yter heile eller delar av sin høvesvis del av kostnadene ved å opparbeide infrastrukturtiltak. Der utbyggar opparbeider infrastrukturtiltak, må innhald og kvalitet sikrast på same måte som ved privat opparbeiding utan utbyggingsavtale, sjå pkt. A)

c) Ein kombinasjon av A) og B)

Talet på tiltak, type tiltak og kor dei er plassert i planområde kan variere på ein slik måte at utbygging av nokre delområde kan skje etter alternativ A), medan andre områder i same plan krev utbyggingsavtale om fordeling av kostnadane. Ein kombinasjon kan også være aktuelt på ein slik måte at utbyggjarane opparbeider dei fleste tiltaka utan utbyggingsavtale, men eit eller fleire tiltak inngår i ei felles fordeling mellom utbyggjarane med kommunen som byggherre.

2.2. Val av modell - økonomiske konsekvensar – meirverdiavgift

Val av modell for gjennomføring må i utgangspunktet gjerast i høve til kva som er mest føremålstenleg for gjennomføring av den enkelte plan. Dette vil i første rekke avhenge av kor stort omfang infrastruktur som må opparbeidast når, og om det er behov for utbyggingsavtalar for å kunne fordele kostnadane på flest mogleg byggeprosjekt over tid.

Ut frå at området ikkje er bebygd og at der er eit fåtal grunneigarar, er vurderinga at hovuddelen av ny infrastruktur kan gjennomførast etter alternativ A), men at utbyggingsavtale kan være aktuelt for tiltaket Kyststien og eventuelt to-plankryss over E39.

Der er likevel ein skilnad som ein bør være merksam på, og det er at ved privat opparbeiding vil kostnader ved meirverdiavgift normalt være ein netto kostnad (gjelde ikkje VA), medan ein i utbyggingsavtalar legg til grunn anslag for kostnader eksklusivt meirverdiavgift. Dette kan ein gjere fordi kommunen gjennom lov om kompensasjon for meirverdiavgift får tilbakeført alle utgifter til meirverdiavgift for bygging av vegar mm, der det elles ikkje føreligg rett til frådrag.

Denne økonomiske forskjellen mellom val av gjennomføringsmodell kan ein langt på veg eliminere ved at å ta i bruk ein av dei to avtalemodellane som er utvikla for å redusere utbyggars kostnad ved meirverdiavgift ved opparbeiding av offentlig infrastruktur.

Den eine typen avtalar heiter **anleggsbidragsmodellen**, og inneber at ein inngår ei utbyggingsavtale etter plan- og bygningslova Kap 17 med kommunen som byggherre, men samtidig avtalar at utbygger skal utføre alle byggherreoppgåvene på vegne av kommunen. Det er her viktig at kommunen er formell byggherre, som mellom anna inneber å inngå avtale med entreprenør etter reglane om offentlege anskaffingar, og eit reelt ansvar etter byggherreforskrifta om sikkerheit, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplassar.

Den andre typen avtaler er **justeringsavtalar**, der utbygger er formell og reell byggherre. Justeringsavtaler blir inngått etter at infrastrukturtiltaket er opparbeida og overtatt av kommune, og inneber at utbygger tilbakeført utgifter til meirverdiavgift med 1/10 pr. år i 10 år.

Begge typen avtalar inneber noko arbeid for kommunen, men det kan avtalast eit gebyr i samsvar med storleiken på prosjektet som skal dekke kommunen sine kostnader.

Avtaler etter anleggsbidragsmodellen krev meir ressursar av kommunen enn justeringsavtalar, men er betre økonomisk for utbygger.

3. Omfang ny infrastruktur i høve finansiering av utbyggjarar og eventuelt andre kjelder for finansiering

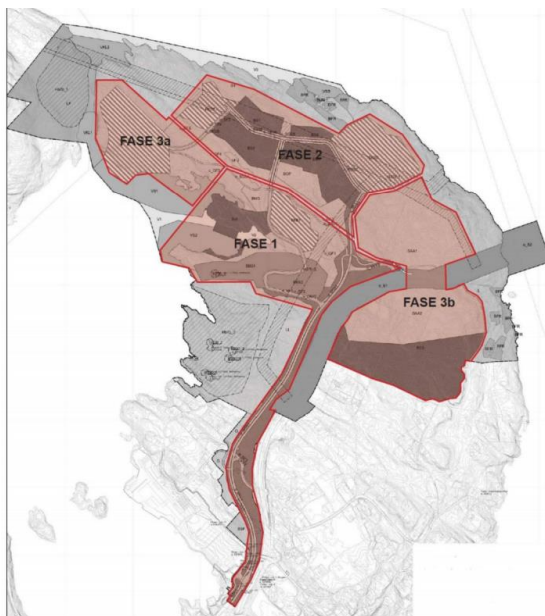
3.1. Omfang ny infrastruktur i høve utbyggingspotensial og privat finansiering

Det mest vanlege prinsipp for fordeling av kostnader i utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslova Kap 17, er å fordele dei totale kostnadane på eit fordelingsgrunnlag i m² BRA. Ein får då eit anleggsbidrag pr. m² BRA, og utbygger betalar sin høvesvis del av kostnadane ved å multiplisere anleggsbidraget pr. m² BRA med storleiken på aktuelle byggeprosjekt.

Sjølv om største delen av områdeplanen for Midtmarka og Rotemyra kan gjennomførast utan utbyggingsavtalar, kan ein no i planfasen bruke same tilnærming ved å sjå omfanget på ny infrastruktur i høve til talet m² BRA. Dette gir indikasjon på om kostnadane står i høve til omfanget på utbygginga som samsvarer med utbygger si inntening i prosjektet.

Det sentrale elementet i denne vurderinga er områdeplanen sitt teoretiske utbyggingspotensial. I mange situasjonar må ein gjære eit skjønnsmessig frådrag ut frå at ikkje heile planen sitt potensiale vil bli bygd ut i overskødeleg framtid. I denne områdeplanane krev føresegnene ei stegvis utbygging der 80 % av regulert utbyggingspotensial innanfor Fase 1 må være ferdig før ein kan starte utbygging av Fase 2, og tilsvarande før ein kan starte utbygging av Fase 3.

Ved å samle utbygginga i ein fase før ein startar på neste, får ein i tillegg til alle bukvalitetane også eit betre samsvar mellom den perioden kostnaden påløper og det utbyggingsvolumet som kostnadane blir fordelt på. Dette i motsetnad til ved ei meir spreidd utbygging der ein må bygge meir infrastruktur fordelt på færre m² i første fase.



Figur 43. Oversikt over utbyggingsfaser i planområdet Midmarka og Rotemyra.

Sidan området ikkje er bebygd og ein har eit fåtal grunneigarar, kan ein legge til grunn at ein heller ikkje har ein situasjon der delar av planen sitt utbyggingspotensiale ikkje blir realisert fordi grunneigarar ønskjer å behalde dagens situasjon i staden for å utvikle eigedomen. I vurderinga av samsvar mellom kostnader og utbyggingsvolum er det derfor ikkje trong for å gjere eit skjønnsmessig frådrag i planens sitt samla utbyggingspotensiale.

Samla vurdering

Områdeplanen sitt samla utbyggingspotensial er ca. 350 000 m² BRA. Sidan ein ikkje har utarbeida kostnadsanslag for dei ein skilde tiltaka kan ein i staden gjere eit motsett reknestykke der ein legg til grunn ein kostnad til ny infrastruktur pr. m² BRA. Utbyggjarane sitt økonomiske bidrag i utbyggingsavtalar som omhandlar gjennomføring av større områdeplanar er i mange tilfelle mellom 1500 og 2000 kr pr. m² BRA, jf. her områda Knarvik sentrum og Møllendal og Mindemyren i Bergen og Knarvik.

Dersom ein legg til grunn ein tenkt kostnad på 1700,- pr. m² BRA, har ein eit budsjett for ny offentleg infrastruktur på ca. 600 mill. kr.

Fase 1 og 2

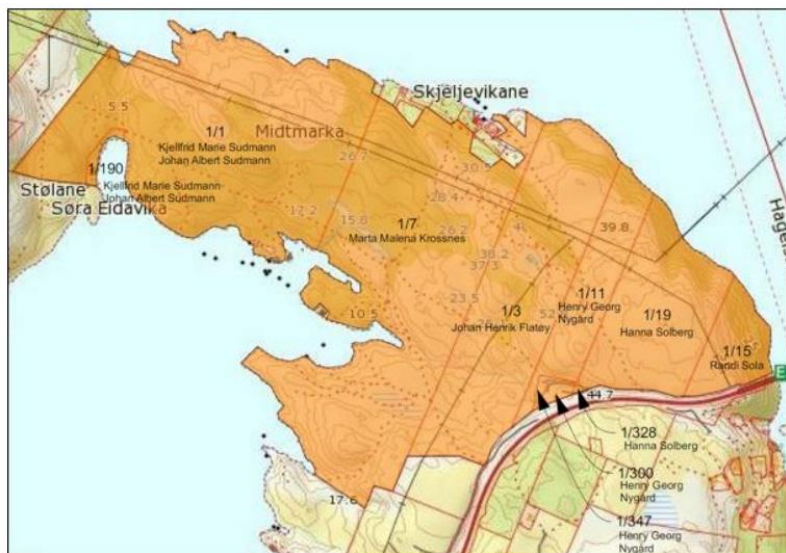
På eit svært overordna nivå er vurderinga at nye tilkomstvegar med tilhøyrande fortau og gang- og sykkelvegar knytt til Fase 1 og 2 truleg vil ligge innanfor ei akseptabel økonomisk ramme, sett i høve til omfang utbygging på dei to byggestega som er om lag 180 000 m² BRA.

Derimot vurderer ein at det kan være ei større uvisse dersom ein også legg til kostnadane ved opparbeiding av Kyststien, sidan denne i størst mogleg grad skal opparbeidast med universell utforming samtidig som ein må sikre skånsame terrenginngrep. Ved framtidig detaljprosjektering vil ein tilrå at ein vurderer val av løysingar og kostnader opp mot utbyggjarane sin samla kostnad til ny infrastruktur.

Fordeling mellom Fase 1 og 2

Ein monaleg stor del av vegtiltaka som er tilkomst for utbygging i Fase 2 må finansierast i Fase 1, fordi ein då må opparbeide mesteparten av lokalveg o_SKV1 frå avkøyringa ved E39, samt o_SKV4 og o_SKV3 til lag langs aktuelle felt i Fase 1.

Ein slik situasjon kunne i utgangspunktet ha utløyst behov for at kommunen tar ei aktiv rolle ved å forhandle om utbyggingsavtale med siktemål å få fordelt kostnadane ved utbygging av Fase 1 med utbygging av Fase 2. Men sidan her både er eit fåtal grunneigarar som samtidig eig byggegrunn som inngår både i Fase 1 og 2, må ein kunne forutsette at utbyggjarar/grunneigarar får til ei fordeling av kostnadane mellom prosjekta ved privatrettslege avtaler.



Figur 10. Einodomstilhova i Midmarka. Vest-Land Eiendom AS har inngått arvinneigarsavtalar.

Dette i motsetning til transformasjons-og fortettingsområde som til dømes Knarvik sentrum, der det er behov for at kommunen tar eit meir aktivt rolle både i høve ansvar for fordeling av kostnader og opparbeiding av infrastruktur over tid, samtidig som transformasjons- og fortettingsområder generelt er meir teknisk krevjande med stort behov for koordinering.

Fase 3

Fase 3 utløys krav om bygging av to-plankryss over E39, som ein må forvente vil ha ein kostnad på fleire hundre millionar kroner. Fase 3 har eit utbyggingspotensial på om lag 175 000 m² BRA, og dersom ein legg til grunn ein kostnad for to-plankrysset på til dømes 250 mill. kr., så vil det utgjere kr. 1400 pr. m² BRA. I tillegg kjem kostnader ved tilkomstvegar, plassar mm som skal avklarast i framtidig detaljregulering. Dette syner at det pr. i dag ikkje vil være rekningsssvarande å gjennomføre Fase 3 med privat finansiering utan ei monaleg offentleg medfinansiering.



Ein forventar at kvar av fasane 1 og 2 vil ta om lag ti år, og Fase 3 vil derfor først bli aktuelt å utvikle om 20 år. Med eit så langt perspektiv vil ein både kunne få ei teknologisk utvikling som kan redusere kostnadsnivået ved bygging av infrastruktur, samtidig som ein ikkje har føresetnader for å vurdere marknadssituasjonen (tilbod/etterspørsel, konjunkturedgang) verken på entreprenørsida og i etterspurnad etter bustader og næringslokale. Mange tilhøve rundt transport er i sterk utvikling, og ein må derfor også forvente at både privat og kollektivt transportmønster kan endre seg monaleg på ein slik måte at de kan påverke kost/nyttevurderinga. Kva handlingsrom kommunen kan ha til medfinansiering av naturleg nok heller ikkje råd å vurdere.

Ein ser følgeleg at finansiering av ny infrastruktur i Fase 3 kan bli krevjande på grunn av kostbart to-plankryss over E39. Samtidig er der pr. i dag ikkje nokon alternativ og mindre kostnads-krevjande løysing for kryssing av E39 enn den er vist som del av planforslaget. Fordi der er så mange tilhøve i sterk utvikling både rundt kostnader og transportmønster, ser ein ikkje grunn til å legge for stor vekt på det som først skal løysast rundt 20 år fram i tid.

3.2. Kommunal medfinansiering

Behovet for ny offentlig infrastruktur over bakken blir utløyst av den private utbygginga, og det er ikkje noko krav om kommunal medfinansiering.

Dersom framtidig detaljprosjektering med tilhøyrande kostnadsanslag viser at kostnadane blir så høge at det går ut over forventa lønnsemd i byggeprosjekta, så kan konsekvensen være at utbygginga ikkje kjem i gang. Eit alternativ for utbyggar er å kalkulere med høgare salsprisar, men dette kan gje lågare etterspurnad og dermed ei seinare utviklinga innanfor områdeplanen.

Dersom det ved seinare detaljregulering og prosjektering viser seg at kostnadane ved ny infrastruktur er så høge at utbygginga ikkje kjem i gang eller går seinare enn det kommunen ønsker, kan kommunen vurdere om ein har høve til kommunal medfinansiering.

4. Overordna vurdering av behovet for grunnerverv

Ein stor del av arealet som er regulert til offentlege vegar mm, ligg innanfor forslagsstillarane sin eigedom. Det er likevel behov for noko erverv frå 3. person, i første rekke for å kunne opparbeide lokalveg o_SKV1.

Sidan det ikkje er behov for at kommunen tar ei meir aktiv rolle i finansiering og opparbeiding av tilkomstvegar, vil det være utbyggar som har ansvar for å forhandle om grunnerverv. Dersom ein ikkje får til minnelege avtalar, vil gjennomføring av planen være avhengig av at kommunen medverkar ved å fatte nødvendige vedtak om ekspropriasjon etter plan- og bygningslova, jf. Kap. 16.

Kostnader ved grunnerverv inngår i prosjektkostnadane, men grunnerverv er også sentralt for framdrifta i prosjektet dersom ein ikkje får minnelege avtalar. Det er derfor viktig av utbyggar startar prosess for erverv i god nok tid i høve til framdriftsplanane for igangsetting av prosjektet.

Nokre erverv her kan være meir krevjande ved at dei inneber erverv av bustader, andre bygningar og jordbruksareal, men samla sett vurderer ein at omfang og type grunnerverv ikkje er nemneverdig stort eller krevjande i høve det potensiale for utbygging som områdeplanen gir grunnlag for.

5. Utforming av rekkefølgekrav – grunnlag for forhandling om utbyggingsavtaler

Utforming av føresegner om rekkefølge sikrar at nødvendig infrastruktur blir opparbeidd til riktig tid. Vanlegvis seier føresegner om rekkefølge at eit tiltak må være opparbeidd enten før igangsetjingsløyve eller før ferdigattest/midlertidig bruksløyve. Krav om opparbeiding inneber naturleg nok at også finansieringa må være klar før IG/ferdigattest/bruksløyve.

I nokre situasjonar er det krav om opparbeiding av større og meir kostnadskrevjande tiltak, slik at det kan være trong for å kunne fordele kostnadane mellom fleire byggeprosjekt over tid. Dersom tiltaket samtidig har ei plassering eller funksjon som gjer at opparbeiding kan utsettast noko, kan ein utforme føresegnene om rekkefølge som krav om at tiltaket må være «opparbeidd eller sikra opparbeidd» før igangsetjingsløyve. Alternativet om at tiltaket er «sokra opparbeidd» vil være oppfylt dersom utbygger har inngått utbyggingsavtale med kommunen eller anna offentleg vegmynde, og oppfylt sine pliktar etter avtalen. Plikta vil då være at utbygger har betalt sin høvesvise økonomiske del av kostnadane.

Som det er gjort greie for i punkt 3.1. så er krav om opparbeiding av infrastrukturtiltak over bakken fordelt mellom områda ved at dei er knytt til utbygging i tre fasar. Ovanfor går det også fram at det er mest føremålstenleg at utbygger opparbeider dei fleste av dei nye infrastrukturtiltaka, og at eventuell fordeling av kostnadane kan avklarast ved private avtalar, enten det gjeld fordeling mellom fleire utbyggjarar eller mellom fleire byggeprosjekt over tid.

Alternativet om at tiltaket kan være «sokra opparbeidd» er brukt i føresegnene om tiltaket Kyststien. Sjølv om ein kan få til kostnadsfordeling gjennom privatrettslege avtalar, kan det for dette tiltaket være trong for å inngå utbyggingsavtaler for å kunne fordele kostnadane meir over tid, enn ved krav om opparbeiding knytt til ferdigattest/midlertidig bruksløyve for beskrivne delområde.

Vi ser ikkje trong for å bruke alternativet «sokra opparbeidd» for andre infrastrukturtiltak enn Kyststien, med unntak av to-plankrysset over E39. Finansieringa her vil som nemnt ovanfor være krevjande, og det bør være mogleg å opparbeide og ta i bruk noko ny bygningsmasse i Fase 3 før to-plankrysset er opparbeida. Dette kan innarbeidast i føresegnene ved framtidig detaljregulering, fordi ein då betre kan vurdere kor mykje utbygging ein eventuelt kan tillate før to-plankrysset er opparbeida.

Bergen 2.10.2019

Elisabeth Totland
Prosjektleder/jurist