



Saksbehandler: Tron Myrén
Telefon: 402 17 374
Kommuneutvikling

Forutsigbarhetsvedtak i bruk for utbyggingsavtaler

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Kommuneplanutvalg	30.08.2023	014/23
Formannskap	30.08.2023	100/23
Kommunestyret	06.09.2023	083/23

Kommunedirektørens innstilling

1. Kommunestyret vedtar med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17 overordnede prinsipper som fremgår av saken, for bruk av utbyggingsavtaler i Færder kommune.
2. Vedtaket innarbeides i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel med en henvisning til dette saksnummeret.
3. Vedtak i denne saken erstatter tidligere forutsigbarhetsvedtak fattet i tilknytning til kommuneplanens arealdel for Færder kommune i 2018.
4. Kommunedirektøren fremforhandler utbyggingsavtaler, og legger frem sak for Hovedutvalget for kommunalteknikk (HK) for avgjørelse. I tilfeller der kommunen skal bidra med kontantbidrag utover de rammer som er delegert til HK, skal saken også behandles av formannskapet (FS).

Innkomne forslag:

Kommuneplanutvalg 30.08.2023:

Behandling:

Virksomhetsleder for kommuneutvikling A. Mæland holdt orientering i saken.

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

KOM- 014/23 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17 overordnede prinsipper som fremgår av saken, for bruk av utbyggingsavtaler i Færder kommune.
2. Vedtaket innarbeides i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel med en henvisning til dette saksnummeret.
3. Vedtak i denne saken erstatter tidligere forutsigbarhetsvedtak fattet i tilknytning til kommuneplanens arealdel for Færder kommune i 2018.
4. Kommunedirektøren fremforhandler utbyggingsavtaler, og legger frem sak for Hovedutvalget for kommunalteknikk (HK) for avgjørelse. I tilfeller der kommunen skal bidra med kontantbidrag utover de rammer som er delegert til HK, skal saken også behandles av formannskapet (FS).

Formannskap 30.08.2023:

Behandling:

Kommuneplanutvalgets innstilling enstemmig vedtatt.

FS- 100/23 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17 overordnede prinsipper som fremgår av saken, for bruk av utbyggingsavtaler i Færder kommune.
2. Vedtaket innarbeides i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel med en henvisning til dette saksnummeret.
3. Vedtak i denne saken erstatter tidligere forutsigbarhetsvedtak fattet i tilknytning til kommuneplanens arealdel for Færder kommune i 2018.
4. Kommunedirektøren fremforhandler utbyggingsavtaler, og legger frem sak for Hovedutvalget for kommunalteknikk (HK) for avgjørelse. I tilfeller der kommunen skal bidra med kontantbidrag utover de rammer som er delegert til HK, skal saken også behandles av formannskapet (FS).

Kommunestyret 06.09.2023:

Behandling:

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt.

KS- 083/23 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17 overordnede prinsipper som fremgår av saken, for bruk av utbyggingsavtaler i Færder kommune.
2. Vedtaket innarbeides i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel med en henvisning til dette saksnummeret.
3. Vedtak i denne saken erstatter tidligere forutsigbarhetsvedtak fattet i tilknytning til kommuneplanens arealdel for Færder kommune i 2018.
4. Kommunedirektøren fremforhandler utbyggingsavtaler, og legger frem sak for Hovedutvalget for kommunalteknikk (HK) for avgjørelse. I tilfeller der kommunen skal bidra med kontantbidrag utover de rammer som er delegert til HK, skal saken også behandles av formannskapet (FS).

Tegninger/øvrige saksdokumenter er tilgjengelige på kommunens hjemmeside.

Kortversjon

I denne saken foreslår kommunedirektøren et oppdatert forutsigbarhetsvedtak for bruken av utbyggingsavtaler for Færder kommune. Saken fremmer også forslag om hvilke forhold/tiltak kommunen bør vektlegge i forhandlinger med utbyggere.

Formålet med forutsigbarhetsvedtaket er å synliggjøre hvilke forutsetninger som gjelder for utbygging i kommunen. Vedtaket skal sikre forutberegnelighet ved at utbyggere tidlig kan sette seg inn i hvilke krav som gjelder i kommunen. Det skal samtidig være forutsigbart at kommunen benytter utbyggingsavtaler.

Det oppdaterte forutsigbarhetsvedtaket er forutsatt å gjelde for hele kommunen. Hovedprinsippene er at utbygger skal finansiere og opparbeide all nødvendig teknisk infrastruktur innenfor planområdet og infrastruktur som er nødvendig for å sikre planområdet, innenfor rammene gitt i plan- og bygningsloven § 17-3.

Kommunedirektøren mener at forhold som kan reguleres i plan bør fastsettes der, så langt det er hjemmel for det. Dette vil tydeliggjøre at planen fastlegger innhold og kvalitet, mens utbyggingsavtalen regulerer gjennomføringen. Bestemmelsene i planen skal sikre de kvalitetene som er nødvendige. Utbyggingsavtalen skal sikre at de tiltakene som det er knyttet rekkefølgekrav til, blir finansiert.

Innledning

For at kommunen skal kunne inngå utbyggingsavtaler må kommunestyret først ha fattet et forutsigbarhetsvedtak. Dette følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 17-2, første avsnitt. Forutsigbarhetsvedtaket må være vedtatt før kommunen innleder forhandlinger om utbyggingsavtale.

Formålet med forutsigbarhetsvedtaket er å synliggjøre hvilke forutsetninger som gjelder for utbygging i kommunen. Vedtaket skal sikre forutberegnelighet ved at utbyggere tidlig kan sette seg inn i hvilke krav som gjelder i kommunen. Det skal samtidig være forutsigbart at kommunen benytter utbyggingsavtaler.

Faktagrunnlag

Lov av 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

Kommunedirektørens vurdering

Generelt om utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er avtaler som omfattes av definisjonen i pbl. § 17-1:

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.»

En utbyggingsavtale er et virkemiddel for å konkretisere og sikre utbyggingen av et område, i tråd med de intensjonene som er nedfelt i kommunens utbyggingspolitikk (økonomiplan, handlingsprogram, utbyggingsprogram) og arealplaner. Avtalen viser blant annet hvem som skal gjennomføre og betale for de ulike kravene som er fastsatt i arealplanene.

Utbyggere ønsker vanligvis å få avklart følgende gjennom avtaleinngåelsen med kommunen:

- hvilke offentlige anlegg som skal bygges i og utenfor planområdet
- hvem skal bygge og hvor store kostnader hver av partene skal bære

- hvilken teknisk kvalitet skal anleggene ha
- ansvar for drift og vedlikehold av de ferdigstilte anleggene

Det forekommer at det i en tidlig prosjektfase inngås samarbeidsavtaler eller intensjonsavtaler mellom kommunen og private om planlegging og tilrettelegging for utbygging. Denne type avtaler vil normalt ikke omfattes av lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler. Heller ikke rene privatrettslige avtaler om overdragelse av fast eiendom, eller andre avtaler om salg eller tjenester reguleres av bestemmelsene om utbyggingsavtaler i pbl.

Det er likevel ikke uvanlig at en utbyggingsavtale også kan inneholde slike avtalepunkter av mer privatrettslig art, som regulerer forholdet mellom kommunen og utbygger eller grunneier. Disse bestemmelsene vil da ikke være regulert av bestemmelsene i pbl., men av alminnelige avtalerettslige og forvaltningsrettslige prinsipper.

Tiltak som grunneier eller utbygger skal sørge for og/eller finansiere må være nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. Det følger av pbl. § 17-3, tredje avsnitt, første setning.

For å være nødvendig må tiltaket ha en saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen.

I tillegg er det et krav om forholdsmessighet, jf. pbl. § 17-3, tredje avsnitt, andre og tredje setning. Tiltakene og kostnadene som veltes over på utbygger må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Det må også vurderes konkret hvilken belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen.

Kravet om forholdsmessighet kan innebære at kommunen ikke kan bruke utbyggingsavtale til å la en utbygger av et utbyggingstrinn alene finansiere tyngre infrastrukturtiltak, når infrastrukturen ikke kan kreves opparbeidet etter pbl. § 18-1. Det må foretas konkrete økonomiske vurderinger av om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen på kommunen. Kravet om en konkret vurdering vil således utelukke finansieringsmodeller som generelt har karakter av å skaffe inntekter til kommunen.

Videre er det forbud i pbl. § 17-4, femte avsnitt, mot å inngå bindende utbyggingsavtale om et område før reguleringsplanen for området er vedtatt. Byggesaksforskriften § 18-1 gir også et forbud mot å pålegge utbyggere å bekoste sosial infrastruktur. Sosial infrastruktur omfatter alle de tjenester som det offentlige har en lovfestet plikt til å fremskaffe selv, for eksempel skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester. Det kan oppstå tvilstilfeller hvor bygninger og anlegg benyttes av skoler, barnehager, pasienter osv., men hvor bruken likevel ikke er eksklusiv. For eksempel idrettsanlegg som befolkningen generelt også skal kunne benytte. Slike tiltak må imidlertid vurderes ut fra hva som er det primære formålet.

Kommunedirektøren påpeker også at kommunen ikke kan kreve at det skal inngås utbyggingsavtale, på samme måte som at kommunen selv ikke er forpliktet til å inngå slik avtale. Manglende avtale kan derfor ikke være grunnlag for å nekte å fremme et planforslag eller unnlate å vedta en arealplan. Manglende utbyggingsavtale kan heller ikke være avslagshjemmel ved søknad om byggetillatelse.

Overordnede prinsipper for utbyggingsavtaler i Færder kommune

Når avtale kan inngås

Utbyggingsavtaler kan inngås i Færder kommune når en eller flere forutsetninger om avtaleinngåelse for øvrig er tilstede.

Geografisk avgrensinger

Det kan inngås utbyggingsavtaler knyttet til grunnleggende teknisk infrastruktur, som vei, vann og avløp i hele Færder kommune.

Videre forutsettes det at utbyggingsavtaler innenfor alle typer tiltak som loven gir adgang til, inngås ved større utbygginger i kommunens områder avsatt til transformasjon og sentrumsutvikling, eller der det foreligger andre særlige grunner for at utbyggingsavtale bør inngås. Jf. neste punkt.

Ved utarbeidelse av kommunedelplan eller reguleringsplan for et større område kan det fattes mer spesifikke vedtak i henhold til pbl. § 17-2, der det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging av et planområde.

Avgrensing etter type tiltak

Færder kommune kan inngå utbyggingsavtale der utbygging i henhold til vedtatt arealplan med tilhørende bestemmelser forutsetter bygging eller oppgradering av offentlige anlegg. Med offentlige anlegg menes tekniske og blågrønn infrastruktur som er vist som offentlig regulert formål i arealplan og/ eller som følger av bestemmelsene i planen.

Avtalens innhold

Innholdet i en utbyggingsavtale kan omfatte alle typer tiltak som loven gir adgang til, jf. pbl. § 17-3:

a) Krav i plan, jf. pbl. § 17-3 første ledd

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan. Avtalen kan således inneholde utfyllende presiseringer og suppleringer av forhold som er innenfor rammen av det planvedtaket omfatter.

b) Boligpolitiske tiltak, jf. pbl. § 17-3 andre ledd

- Avtalen kan regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, sikring av boliger til særskilte grupper og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.
- Tilretteleggingstiltak for nærmere definerte grupper som barn, unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. F.eks. sikker skolevei, tilgang til lekeområder, universell utforming, livsløpsstandard
- Tiltak som fremmer bomiljø. F.eks. kvalitetstiltak i utearealer, støyskjerming, belysning, tilrettelegging for gode møteplasser, grøntanlegg, leke- og aktivitetsområder, turveger og skiløyper

c) Nødvendige tiltak for gjennomføring av plan, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger 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.

Hovedprinsipp for kostnadsfordeling

Som hovedregel skal utbyggerne innenfor et utbyggingsområde selv bære alle kostnader med tilrettelegging av teknisk og blågrønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak. Normalt skal innbetalinger i henhold til utbyggingsavtaler skje før igangsettingstillatelser gis.

Færder kommune vil kunne tilby samarbeid om merverdiavgift som en del av utbyggingsavtalen.

Hovedregelen er at justeringsmodellen skal benyttes.

Aktuelle kommunale dokumenter

Dokumenter som kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, relevante reguleringsplaner, samt hovedplaner, gir grunneiere viktige opplysninger om kommunens samfunnsmessige mål og om for eksempel boligbehov, skolekapasitet og opprustning av eksisterende infrastruktur.

Utbyggingsavtaler basert på områdemodeller

Arealutvikling i tettbebygde strøk krever ofte områdeløsninger ut over enkelteiendommer og prosjekter. Gjennomføring av infrastrukturanlegg som følger av mer overordnede arealplaner som kommunedelplan og områdeplan kan også være vanskelig. Tiltakene kan være mer omfattende enn det én utbygger kan ta ansvar for. Planen omfatter ofte flere utbyggere som ofte er i utakt med hensyn til utbyggingsplaner. Ofte er de private byggeprosjektene også organisert som single purpose-selskaper, som ikke har likviditet til å delta i finansieringen av ekstern infrastruktur før det er solgt tilstrekkelig antall boliger og prosjektet er besluttet igangsatt.

Det kan i slike tilfeller være formålstjenlig å benytte såkalte «områdemodeller», altså utbyggingsavtaler hvor de ulike grunneiere og utbyggere samarbeider med kommunen om finansieringen av infrastrukturen i et område.

Kommunen tilrettelegger gjennom å bistå partene med å komme frem til avtale om fordeling av ansvar og kostnader for gjennomføring av felles infrastruktur i området. En aktuell fordelingsnøkkel kan være basert på tillatt bebygd areal eller bruksareal (BYA/BRA) for de ulike aktørene.

Partenes ytelser kan bestå av et pengebeløp som innbetales på en felles infrastrukturkonto, eller det kan avtales realytelser ved at en eller flere parter opparbeider infrastruktur i planområdet. Så snart partens yttelse er frembragt, kan parten søke igangsettingstillatelse for sitt planlagte byggeprosjekt.

Utbyggingsavtaler med områdemodell kan også være aktuelt med sikte på å ivareta effektiv veifremføring, sammenhengende grønnstruktur og åpning av bekkedrag. Når det skal utarbeides en ny plan for et større område, kan partene avtale at samtlige stiller eiendommene sine til «felles disposisjon» for områdeutvikling. Utbyggere som får store deler av sine eiendommer regulert til friområde, veg eller tilsvarende i den nye planen, vil på denne måten få del i områdets samlede avkastning gjennom å være part i avtalen.

Kommunen bør unngå situasjoner hvor man ender med å forskuttere kostnader til opparbeidelse av offentlig infrastruktur, som etter hovedprinsippet skal bæres av utbygger. Å fungere som bank for private utbyggere kan medføre svært uheldige presedensvirkninger.

Økonomiske konsekvenser

Kommunedirektørens forslag innebærer et hovedprinsipp om at utbygger skal bekoste all nødvendige teknisk og grønn infrastruktur innenfor planområder. Infrastruktur som er nødvendig for å sikre planområdet forventes også bekostet av utbygger innenfor de rammene som gis i pbl. § 17-3 om nødvendighet og forholdsmessighet.

En vurdering av forholdsmessigheten i den enkelte utbyggingsavtale kan imidlertid medføre at kommunen må bidra med en forholdsmessig andel. Kommunedirektøren mener at kostnadene i

slike tilfeller skal konkretiseres og fremlegges for politisk behandling etter gjeldende delegasjonsreglement.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at saken vedtas, slik at kravet om forutsigbarhetsvedtak før inngåelse av utbyggingsavtaler er oppfylt.