



Arkivsak-dok. 22/01288-1
Saksbehandler Tor Hallvard Taxerås

Saksgang Møtedato
Formannskapet 05.05.2022

Saksframlegg

Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i Flekkefjord kommune.

Rådmannens innstilling:

1. Flekkefjord kommune tilbyr utbyggingsavtaler innenfor hele Flekkefjord kommune. Det kan inngås utbyggingsavtaler for byggeområder etter pbl. § 17-2.
2. Som et hovedprinsipp skal utbyggerne, innenfor et utbyggingsområde, selv bære alle utbyggingskostnadene med teknisk infrastruktur, som er nødvendig for gjennomføringen av reguleringsplan, innenfor rammene av pbl. § 17-3.
3. Flekkefjord kommune tilbyr samarbeid om merverdiavgiften som en del av utbyggingsavtalen. Hovedregelen er at justeringsmodellen benyttes.
4. Rådmannen gis fullmakt til å fremforhandle og signere utbyggingsavtaler, hvor et samarbeid om merverdiavgiften følger justeringsmodellen.
5. Utbyggingsavtaler der kommunen bidrar med kontantbidrag skal legges fram for bystyret.
6. Samarbeid om merverdiavgift ved bruk av anleggsbidragsmodellen skal kun unntaksvis benyttes, når det anses som særlig viktig for utviklingen av Flekkefjord. Slike avtaler skal legges fram for behandling i bystyret.

Bakgrunn

En utbyggingsavtale er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger om gjennomføring av reguleringsplan. Ved inngåelse av avtalen kan en utbygger oppfylle sine rekkefølgekrav fastsatt i reguleringsplan, og med det ha rett til å gjennomføre sitt byggeprosjekt.

For å inngå avtale om momsrefusjon med kommunen, må utbygger ha inngått utbyggingsavtale. Dette er avtaler som kan sikre den private utbyggeren fradrag/refundert moms for oppførte anlegg som det offentlige senere skal eie og drifte. Modeller for samarbeid drøftes under vurderinger.

Lovgrunnlaget

Utbyggingsavtalen har sitt grunnlag i rekkefølgekrav fastsatt i detaljreguleringsplaner. Det er derfor avgjørende at fastsatte rekkefølgekrav er realiserbare, både teknisk og finansielt.

PBL § 12-7 nr. 10 hjemler rekkefølgekrav i reguleringsplan og sier at det i nødvendig utstrekning kan lages bestemmelser om at *utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.*

Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal besørge eller bekoste et tiltak. Det vil likevel være en indirekte konsekvens at slike krav i det vesentligste blir besørget og bekostes av utbygger. I den sammenheng kan det være av stor betydning når kravet inntreffer, før rammetillatelsen, før igangsettingstillatelsen, før brukstillatelsen eller før ferdigattest? Så sent som mulig er gunstigst for utbygger.

Det er heller ikke lov å lage bestemmelser om delvis opparbeidelser eller delvis bidrag til slik opparbeidelse. Dette er problematisk for rekkefølgekrav som forutsetter spleiselag. I spleiselags-situasjoner ligger det ofte til grunn områdemodeller. Det vil si at det er gjort et samlet kostnadsoverslag over nødvendige tiltak innenfor et område, og at disse kostnadene fordeles forholdsmessige mellom utbyggingsområdene.

Forutsigbarhetsvedtaket

Før kommunen kan inngå utbyggingsavtale, må kommunestyret ha gjort vedtak etter plan- og bygningsloven (PBL) § 17-2 som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Dette kalles for kommunens forutsigbarhetsvedtak etter § 17-2.

Bystyret har tidligere i sak 05/06 fattet slikt forutsigbarhetsvedtak, men dette er utdatert og lite konkret i forhold til kommunens forventninger til avtalen, spesielt på prinsippene for kostnadsfordeling og eierforhold mellom utbygger og kommunen.

Bruk av utbyggingsavtale reiser noen prinsipielle spørsmål som må avklares på overordnet politisk nivå.

Innhold i avtalen – pbl § 17-3

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt nærmere bestemmelser om i kommuneplanens arealdel etter i reguleringsplan. I de fleste tilfellene vil avtalen basere seg på forhold fastsatt i reguleringsplaner, men vil også etter hvert ta utgangspunkt i arealdelen ettersom det blir fastsatt slike bestemmelser i arealdelen.

§ 17-3. Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, 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.

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.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

Følgende kommunale planer gir, eller vil gi føringer for en utbyggingsavtale:

- Kommuneplanens arealdel
- Kommunedelplaner
- Områdeplaner
- Reguleringsplaner
- Økonomiplaner og budsjett
- Kommunale normer / tekniske standarder for infrastruktur

Nærmere om utbyggingsavtaler og koblingen til rekkefølgebestemmelsene

Utbygger og kommunen kan avtale gjennomføringen av teknisk og grønn infrastruktur som går utover opparbeidelsesplikten som alle utbyggere har etter pbl. §§ 18-1 og 18-2. Forutsetningene er at tiltakene skal være nødvendige for å gjennomføre den konkrete utbyggingen og at utbygger bare skal bekoste sin forholdsmessige andel. Kommunens avveining av hva som kreves ved en utbygging skal skje i forbindelse med planfasen. Det må gjøres en planfaglig vurdering av hva som er nødvendig.

Utbyggingsavtalen skal være et virkemiddel for en hensiktsmessig gjennomføring av utbyggingen. Avtalen skal ikke pålegge utbygger nye eller mer omfattende rekkefølgekrav, og skal heller ikke være et virkemiddel for at kommunen skal få en andel av utbyggers fortjeneste ved utbyggingen. Kostnadsnivået skal være realistisk og følge kvalitetsnivået som følger av kommunalteknisk norm. Kommunen kan ikke kreve høyere kvalitet enn det kommunen selv krever når kommunen bygger ut. En annen viktig grense er at avtalen ikke kan gå lengre enn reguleringsplanen hvor rekkefølgekravet er fastsatt.

Utover at rekkefølgekravet skal være nødvendig, må det også være rimelig og forholdsmessig. Det betyr at tiltaket *må stå i et 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*, jfr. pbl. § 17-3 tredje ledd. Dette kalles ofte nødvendighets- og forholdsmessighetsbegrensningen. Dette kan i realiteten bety at utbygger ikke bør bekoste omfattende rekkefølgekrav alene. Alternativene er at utbygger oppfyller kravene uten avtale, blir kvitt kravet ved planendring eller dispensasjon, eller ved at det inngås en spleiselagsavtale.

En utbyggingsavtale bør ses på som en samarbeidsavtale om gjennomføringen av infrastrukturtiltak. Det er også slik at kan øke sitt handlingsrom for hva som anses som et forholdsmessig bidrag fra utbygger ved at kommunen selv yter mer. Det vil si der kommunen selv yter mye for å realisere planen, kan den kreve mer av utbygger. I den forbindelse kan det kanskje være grunnlag for at utbygger påtar seg noen «nye» /utvidede rekkefølgeforpliktelser.

Vurdering

Administrasjonene mener at utbyggingsavtaler er et nyttig verktøy som bidrar til ønsket utvikling av Flekkefjord. Gjennom utbyggingsavtaler øker man forutsigbarheten og bidrar til at flere planer blir realisert og som igjen kan bidra til å nå målene i kommuneplanen om befolkningsvekst og flere arbeidsplasser.

Ettersom utbyggingsavtaler har rettslig grunnlag i rekkefølgekrav fastsatt i reguleringsplaner, må avtalen følgelig inngås etter at reguleringsplanen er godkjent.

Ved utbygging av VA-anlegg etter denne avtalen får utbygger lav sats for tilkobling til offentlig VA nett. Dette følger av lokal forskrift for vann- og avløpsgebyr i Flekkefjord kommunen, ikrafttredelse fra 1.1.2022. I § 7 heter det at; *Lav sats for tilkobling gjelder for hvor det er inngått utbyggingsavtale med bidrag til offentlig vann og avløp infrastruktur.*

Administrasjonen har utbidet forslag til mal for utbyggingsavtaler som er vedlagt saken. Malen er generell og kan brukes med utgangspunkt i både justeringsmodellen og anleggsbidragsmodellen. Avtalepunkter som ikke er relevante strykes alt etter hvilken modell som legges til grunn for avtalen. Når det gjelder samarbeid om merverdiavgiften reguleres denne gjennom egen avtale mellom kommunen og utbygger som vedlegges utbyggingsavtalen.

Samarbeidsmodeller for merverdiavgift

I forbindelse med privat utbygging av offentlig teknisk infrastruktur, som senere skal overtas til kommunalt eie, ønsker utbygger momsrefusjonen som kommunen ellers ville ha fått dersom kommunen selv bygde ut. Avtale om momsrefusjon bør tilbys utbygger i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtale med kommunen.

Kommunen kan tilby avtale om overføring av justeringsrett. Ved overdragelse av byggetiltak/kapitalvare kan mottaker overta overdragers rett til å justere inngående merverdiavgift. Mottaker er Flekkefjord kommune og overdrager er utbygger.

For å inngå avtale om momsrefusjon med kommunen, må utbygger ha inngått utbyggingsavtale. Dette er avtaler som kan sikre den private utbyggeren fradrag/refundert moms for oppførte anlegg som det offentlige senere skal eie og drifte.

Det finnes to samarbeidsmodeller for merverdiavgift, justeringsmodellen og anleggsbidragsmodellen.

Justeringsmodellen kjennetegnes ved at det inngås en avtale mellom utbygger og entreprenør for den offentlige infrastrukturen, og utbygger inngår avtale om justeringsrett med kommunen. Under bygging av den offentlige infrastrukturen opparbeider utbygger en kostnad for mva. Denne kostnaden må utbygger betale forløpende. Når prosjektet er ferdig, overføres den offentlige infrastrukturen vederlagsfritt til kommunen, og kommunen overtar justeringsretten. Staten vil da utbetale 1/10 del av den kompenserte- /fradragberettigede merverdiavgiften hvert år i 10 år. Retten til den utbetalte merverdien overføres til utbygger, via kommunen.

Fordelene med modellen er at det krever forholdsvis lite administrasjon og har liten risiko. Risikoen knyttes seg kun til endring av regelverk fra Staten, eller at infrastrukturen får en annen anvendelse i løpet av de 10 årene. Da kan grunnlaget for kompensasjon/fradrag for kommunen bortfalle.

Fordelen for utbygger er at de kan velge hvem som skal være deres samarbeidspartner og entreprenør, uten at kravet om offentlig anskaffelser kommer til anvendelse.

Justeringsmodellen har en nedre grense på fradrag på mva. på kr 100.000.- Det betyr at kommune ikke tilbyr samarbeid etter denne modellen for utbygginger som har en samlet kostnad for offentlig infrastruktur under kr. 400.000.-

Anleggsbidragsmodellen kjennetegnes ved at kommunen inngår en entrepriseavtale med entreprenøren som skal bygge den offentlige infrastrukturen. Det betyr at alle offentlige krav, som lov om offentlige anskaffelser, byggherreforskriften mm kommer til anvendelse.

Fordelene med modellen er at mva. på offentlig infrastruktur ikke blir en del av prosjektkostnaden, og at mva. håndteringen avsluttes når prosjektet er ferdig. Anleggsbidragsmodellen innebærer større risiko for kommunen og større merarbeid enn justeringsmodellen, blant annet med at kommunen er kontraktspart med entreprenøren. Ulempen for kommunen er risiko og tidsbruk for oppfølging av byggherreansvaret.

Som hovedregel bør Flekkefjord kommunen kunne tilby samarbeid om merverdiavgiften etter justeringsmodellen, mens anleggsbidragsmodellen kun benyttes unntaksvis i større og komplekse utbygginger og hvor kommunen selv skal sanere eller bidra i finansiering av offentlig infrastruktur.