



teknisk - stab

Notat til formannskapet — Oppfølging sak 087/23 – Samlesak for spørsmål i formannskapsmøte den 12.06.2023 – Stiftelsen Egil Danielsen

Fra : Kommunedirektør

Til: Formannskapet

Saksbehandler: Stein Nygaard

Vår referanse: 23/10161-1

Dato: 19.11.2023

Notat til formannskapet

I Innledning

Formannskapet påla i møte den 12.06.2023 kommunedirektøren om å ta et initiativ til et møte med Egil Danielsen Stiftelse som eier av Danielsen ungdomsskole, dette for å se på muligheten for en kostnadsdeling knyttet til rekkefølgekravene fastsatt for utbyggingen av ungdomsskolen. Likeledes skulle det sees på muligheten for å frafalle kravet om betaling for kjøp av kommunal grunn avsatt til veiformål.

Etter formannskapets møte har det vært dialog mellom Stiftelsen Egil Danielsen og Karmøy kommune knyttet til denne saken. Stiftelsen ble da bl.a. informert om at administrasjonen vil legge saken frem for politisk behandling.

Saken reiser to problemstillinger, som begge er prinsipielle. Den ene problemstilling gjelder vederlagsfri bruk av kommunal grunn til opparbeidelse av kommunal vei i samsvar med krav i byggetillatelse. Den andre problemstillingen gjelder avtale om kostnadsdeling for oppfyllelse av rekkefølgekrav etter at kravene er opparbeidet. Bakgrunnen for saken er en henvendelse fra Stiftelsen Egil Danielsen v/ Elisabeth Sævik fra juni 2023, jfr. vedlagt epost – inntatt som vedlegg 1. Det foreslås der konkret at kommunen skal fatte et prinsippvedtak om at utbyggere som gjennom reguleringsplanen er pålagt å etablere offentlig vei ikke må pålegges å erverve allerede kommunal eiendom, for deretter å fradele og tilbakeskjøte denne til kommunen. Videre foreslås det at det fattes et vedtak der administrasjonen blir bedt om å gå i dialog med Stiftelsen med siktemål om å dekke en andel av stiftelsens kostnader til opparbeidelse av offentlig infrastruktur. Det vedlegges for øvrig epost fra Elisabeth Sævik datert 20.06.d.å., der hun har gitt utfyllende informasjon i saken. Eposten er vedlagt som bilag 2. Videre vedlegges hennes epost datert 3.10, hvor det er informert om stiftelsens samlede kostnader i samsvar med sluttoppgjøret – vedlagt som bilag 3.

II Krav om vederlagsfri bruk av kommunalt areal til opparbeidelse av regulert vei.

Det følger av plan og bygningsloven (pbl) § 18-1 at i regulerte strøk, kan tomtegrunn bare bebygges dersom offentlig vei er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, frem til og langs den siden av tomten hvor den har sin atkomst. Det følger videre av samme bestemmelse at vei og øvrige anlegg holdes ved like av kommunen fra det tidspunktet anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Loven forutsetter således at utbygger før eiendommen kan bebygges, skal opparbeide regulert vei m.m., og dekker

kostnaden til dette. I dette kravet ligger også at utbygger må erverve nødvendig tomtegrunn der hvor veien skal anlegges, opparbeide denne m.m., og med påfølgende vederlagsfri overføring til kommunen. Kommunens gjenytelse – vederlag – er den fremtidige vedlikeholdsplikten av anlegget.

Ved utarbeidelse av reguleringsplanen for Stiftelsens skole på Veia, ble deler av det tomtearealet som var avsatt til bruk for storhallen, omregulert til ny vei. Karmøy kommune har som fast praksis å kreve betaling for slike grunnavståelser, dette på lik linje med hva en privat grunneier vil kreve. Dette kan også begrunnes i at kommunens resteiendom får redusert verdi.

Avståelse av kommunalt areal uten vederlag vil innebære en verdioverføring fra kommunen til utbygger. For utbyggere som har områder der regulert vei ligger på kommunal grunn, vil disse gjennom en praksis med vederlagsfri overdragelse av regulert veiareal, oppnå en tilfeldig fordel sammenlignet med utbyggere som må erverve veiareal fra private. En slik ordning vil kunne være konkurransevridende, og er således særdeles uheldig. En slik ordning vil også medføre økt verdi på de tomtearealer som vederlagsfritt kan etablere infrastruktur på kommunal grunn. Ordningen vil således medvirke til en verdioverføring fra kommunen til den aktuelle tomteeier, noe som heller ikke er hensiktsmessig bruk av offentlige midler.

En ordning med vederlagsfri bruk av kommunal grunn til veiformål m.m. vil være å anse som offentlig støtte. Avhengig av arealets størrelse og verdien av dette, vil en slik overføring av verdier kunne være i strid med EØS-lovens regler om ulovlig statsstøtte.

Forvaltningens krav om likebehandling tilsier også at en ordning med vederlagsfri bruk av kommunal grunn til veiformål, må utformes generelt og til å gjelde alle. Det kan således ikke etableres en særordning for Stiftelsen Egil Danielsen. Det vises også til at en generell ordning med vederlagsfri bruk av kommunal grunn til veiformål, vil skape avgrensingsproblemer knyttet til andre arealer som etter rekkefølgekravene m.m., skal opparbeides av utbygger og overføres til kommunen – dette kan gjelde friområder, lekeplasser m.m. Reelt sett er det ingen grunn til å skille denne type offentlige arealer i forhold til veiarealer.

I den grad veiarealet ikke blir fradelt og at utbygger bekoster dette, vil kommunen påføres utgifter til senere fradeling ved annen anvendelse av resteiendommen, for eksempel ved salg. Dette forhold tilsier også at kravet om fradeling må videreføres.

Ut i fra ovennevnte har administrasjonen valgt å opprettholde kravet om vederlag for avstått areal. Inngått avtale mellom kommunen og stiftelsen vedlegges som bilag 4.

III Kostnadsdeling rekkefølgekrav.

Det er i reguleringsplanen for Danielsen ungdomsskole fastsatt ulike rekkefølgebestemmelser. Disse rekkefølgekravene må i utgangspunktet være oppfylt før det kan gis byggetillatelse. I praksis vil således rekkefølgekravene fremstå som et byggeforbud før disse er innfridd. Utbygger – her et aksjeselskap med eiere Stiftelsen Egil Danielsen - har således gjennom den vedtatte reguleringsplan vært kjent med betydningen av rekkefølgekravene. Det vises i den forbindelse også til at aktuelle rekkefølgekrav må være utløst av det aktuelle tiltaket, og at disse må vurderes som nødvendige for at tiltaket skal kunne realiseres. Gjennom planarbeidet er det for øvrig tatt hensyn til innspill fra utbygger bl.a. ved at krav til opparbeidelse av gang og sykkelvei ble endret til fortau, noe som medførte besparelser for utbygger. Videre ble opprinnelige krav til opparbeidelse av busstopp og veiutvidelse frafalt, dette under henvisning til at skolen ikke var den utløsende faktor for dette behovet. Det vises her til saksfremlegget for reguleringsplanen slik den ble fremlagt for kommunestyret i møte den 22.3.2021, vedlagt som bilag 5. Det følger for øvrig av saksfremlegget at teknisk infrastruktur i utgangspunktet skal bekostes av utbygger, men at utbygger nok ville prøve å initiere en utbyggingsavtale, jfr. saksfremlegget under avsnittet **Økonomiske konsekvenser**.

Plan og bygningsloven har i kapittel 17 bestemmelser om utbyggingsavtaler. Det følger av pbl. § 17-1 at med en utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier /utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet. Loven åpner følgelig opp for at det i denne saken kunne ha vært inngått en utbyggingsavtale. Det ble også gjennomført et møte den 4.4.2022, der muligheten for en utbyggingsavtale ble diskutert. Det vises her til e-post fra Elisabeth Sævik – inntatt som bilag 2 – der det er

vedlagt referat fra dette møtet. Det følger av referatet at Karmøy kommunes praksis er at utbygger selv må dekke kostnadene til infrastruktur - inklusiv rekkefølgekrav - ved utvikling av egen eiendom. Det er kun i særlige tilfeller – og der kommunen har en sammenfallende interesse i at rekkefølgekravene blir oppfylt – at kommunen vil inngå en avtale knyttet til fordeling av kostnadene. Denne praksisen kan også begrunnes i at det ellers ville være utbyggers fremdriftsplaner som styrte kommunens prioriteringer og investerings- budsjetter. Det fremgår for øvrig også av referatet at for kommunen er det et sentralt prinsipp at alle utbyggere behandles likt, dette enten utbygger er en ideell organisasjon eller en kommersiell aktør.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger slik det er angitt i referatet, har det aldri blitt inngått noen utbyggingsavtale. Det kan heller ikke nå i ettertid inngås en lovlig utbyggingsavtale, og det vises da til at utbyggingen nå er gjennomført. For øvrig presiseres at en utbyggingsavtale der Karmøy kommune skulle dekke deler av kostnadene for oppfyllelse av rekkefølgekravene, ville ha medført en endring i praksis. Konsekvensen av en slik endring av praksis, ville i kraft av forvaltningens krav om likebehandling, medført at også andre utbyggere kunne kreve avtaler om kostnadsdeling i sammenlignbare saker. Dette er bakgrunnen bl.a. for at utbyggingsavtaler skal legges ut på høring før disse kan vedtas av kommunestyret, slik at innholdet blir kjent for allmenheten.

Utbygger er også pålagt å opparbeide ringledning for vann. Denne ringledningen er nødvendig for at skolen skal sikres tilstrekkelig slokkevann i samsvar med TEK 17 § 11-17, og kravet utløses således direkte av utbyggers tiltak. Utbygger er også opparbeidet forlengelse av vei og fortau. Dette er et krav etter pbl. § 18-1. I tilknytning til dette har kommunen betalt for utskiftning av ca. 100 lengdemeter kantstein. Kostnader til ringledning og oppfyllelse av § 18-1 kravene må dekkes av utbygger, og er ikke en kostnad som kommunen aksepterer å dele gjennom en utbyggingsavtale. Det vises i den forbindelse til at høye kostnader i forhold til eventuelle rekkefølgekrav, skal gjenspeile seg i lavere kjøpesum for selve tomtegrunnen. Dette er således i seg selv et argument for at kommunen ikke skal dekke en andel av kostnadene, idet dette i praksis vil medføre en verdioverføring fra kommunen til tomteeierne.

Dersom det i dag inngås en avtale der kommunen gir tilskudd for å kompensere for stiftelsens kostnader til opparbeidelse av rekkefølgekrav m.m., vil dette måtte vurderes som offentlig støtte, og der regelsettet knyttet opp til ulovlig statsstøtte vil kunne komme til anvendelse. Denne type støtte antas eventuelt å måtte vedtas etter forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, alternativt som en forskrift. Dette medfører at forvaltningslovens grunnleggende prinsipp om likebehandling kommer til anvendelse. Kravet til likebehandling vil for øvrig også gjelde om vedtaket ikke gjennomføres som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler, idet alle kommunens vedtak og beslutninger må følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og der kravet til likebehandling er et av disse.

Konsekvensen av dette kan være betydelig, og følgelig bør det nå i ettertid ikke gis kompensasjon til utbygger som følge av manglende kostnadsdeling gjennom en utbyggingsavtale.

Det faktum at det i planbeskrivelsen åpnes opp for mulighet for en utbyggingsavtale endrer ikke dette. Det vises i den forbindelse til planbeskrivelsen, hvor det presiseres at prosjektet slik det nå er planlagt ikke medfører noen økonomiske forpliktelser for kommunen, dog med unntak for kommunens fremtidige utgifter til drift og vedlikehold av offentlige fortau m.m. Kommunens administrasjon har gjennomført forhandlinger med utbygger, og der konklusjonen etter hvert har blitt at det i denne saken ikke var grunnlag for en utbyggingsavtale. Denne vurderingen kan nå i ettertid vanskelig endres, slik at kravet om kostnadsdeling må avslås.