



Verdal kommune
Sakspapir

Søknad om bruksendring - 1721/18/517 - Industrivegen 2 Verdal AS

Saksbehandler: Elisabeth Marø Holand	Arkivref: 2011/7701 - /721/18/517
E-post: elihol@innherred-samkommune.no	
Tlf.: 7404 8279	

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Komité plan og samfunn i Verdal	25.10.2011	4/11

Rådmannens forslag til vedtak:

Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 19-2 gis ikke dispensasjon fra reguleringsplan Ørin, dennes bestemmelse i § 8 til omsøkte bruksendring.

Vedtaket kan påklages i samsvar med forvaltningslovens § 28. Det er tre ukers klagefrist fra mottatt dato av dette vedtaket.

Hjemmel/bakgrunn for saken

Plan- og bygningsloven § 19-2, søknad om dispensasjon fra reguleringsplan Ørin (2002002) av 16. februar 2004.

Vedlegg:

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

1. Søknad om bruksendring og søknad om dispensasjon
2. Situasjonkart
3. Tegninger

Saksopplysninger:

Innherred samkommune v/PBOM mottok den 16. september 2011 søknad om bruksendring, herunder søknad om dispensasjon, fra tiltakshaver Industrivegen 2 Verdal AS v/Byggmester Grande AS.

Søknaden gjelder bruksendring for eiendommen bnr.18, gnr. 517 på industriområdet Ørin i Verdal kommune. Bruksendringen gjelder endring fra nåværende kontorlokaler til hybelbygg med 21 hybler tiltenkt innleid arbeidskraft.

Omsøkte tiltak ligger i område som er regulert til kombinert formål, forretning/industri. Søknad gjelder dispensasjon fra reguleringsplan Ørin (2002002), dennes § 8 som angir at det innenfor kombinertområdet forretning/industri tillates etablert forretningsvirksomhet med areal- og transportkrevende karakter samt lettere industrivirksomhet.

Bruksendring til boligformål er ikke i samsvar med gjeldende reguleringsformål, og godkjenning av søknad forutsetter at det innvilges dispensasjon fra reguleringsplanen.

Området er også regulert til industriformål i kommunedelplan for Verdal byområde (2005008).

I søknad om dispensasjon har tiltakshaver skrevet følgende;

”Vedlagt sendes søknad om bruksendring for eiendommen 18/517 — Industriv 2 i Verdal

Eiendommen har til nå vært brukt til kontorer for egen bedrift. På grunn av at eiendommen ble for liten til formålet, flyttet vi i februar i 2010 til nye lokaler i Neptunv I. Arealene har siden stått ubrukt.

Det har ikke vært mulig for oss å få nye leietakere eller å få solgt eiendommen. Den reguleringsmessige utviklingen i området har også gjort sitt til at det blir meget vanskelig å få benyttet arealene iht vedtatte reguleringsbestemmelser. Vi søker derfor nå om bruksendring til hybelbygg. Bakgrunnen er at utviklingen i byggebransjen er slik at vi ikke klarer skaffe nok arbeidskraft lokalt. Pr i dag har vi samlet innleie på betong og tømmer fagarbeidere på i underkant av 40 personer. Bedriften Grande er kjent for, og vil også i fremtiden stå for seriøs opptreden i hva vi foretar oss. Når vi skal benytte innleid arbeidskraft, skal vi da også sørge for at disse bor godt. Dette bygget passer utmerket til formålet å gi husrom til innleid arbeidskraft. Arealene ligger i et "rolig hjørne- av industriområdet med lite støy og annen forurensing. Trafikkmessig er det også meget uproblematisk. Utfordringen trafikkmessig er vel størst med alle de som skal inn i området om morgenen og ut av området etter arbeidstid på ettermiddagen. De som vil bo her vil kjøre -motsatt- vei på de mest utsatte tidspunktene. Det har kommet innsigelser på at området Ørin skal være et område bare for Industri/Næring. Dette er ikke praktisert så langt og vi kan ikke forstå at Grande og byggebransjen skal behandles på en annen måte enn gjennomført praksis pr i dag.

Vi ber derfor om at Verdal Kommune kan se positivt på at vi står på for utvikling av næringslivet i Verdal og med å godta denne bruksendringen bidrar vesentlig til at denne utviklingen vil fortsette også i tiden fremover.

Vi håper på en meget rask tilbakemelding.”

I forbindelse med nabovarsling kom følgende kommentar fra nabo Snekkeriet Verdal AS;

”Viser til mottatt nabovarsel fra Byggmester Grande AS med søknad om bruksendring på kontorbygget deres i Industriveien 2. Vi kan ikke se vesentlige endringer i forhold til forrige søknad om bruksendring og har fremdeles innsigelser.”

Nabo Snekkeriet Verdal AS viser i denne sammenheng til innsigelser i sak 2010/2148 hvor det for samme bygg som i den foreliggende sak ble søkt om bruksendring fra kontorbygg til asylmottak og dispensasjon fra reguleringsplan. Søknaden ble behandlet av PUK Verdal 18.mai 2010 og det ble enstemmig vedtatt at søknad om dispensasjon ikke skulle innvilges.

På bakgrunn av at nabovarsel i den foreliggende sak refererer til nabovarsel i sak 2010/2148, gjengis relevante deler av tidligere felles nabomerknad fra Snekkeriet AS, Byggmakker Verdal, InnTre AS/Trones Bruk, Kvernmo AS og Takstol Industri AS;

”Verdal kommune har alltid vært en god aktør i å tilrettelegge for industri- og næringsvirksomhet. På Industriområdet Ørin er forholdene lagt godt tilrette for rendyrking av industri- og næringsaktivitet. Dette har skapt grunnlag for godt samarbeid mellom næringsaktørene, som har resultert i gode resultater.

Alle næringslivsbedrifter som arbeider i et dynamisk marked opplever endrede behov til produksjonskontor- og salgsmuligheter. Med endrede behov i bedriftene kan ønskes om bruksendringer for å omdisponere lokaliteter til andre formål dukke opp. En slik godkjenning av bruksendring vil igjen kunne skape presedens for andre aktører på Industriområdet som ønsker bruksendring. Dette kan over tid føre til oppsmuldring av industri- og næringsmiljøet på Industriområdet.

Ved endrede fasilitetsbehov hos aktører på Industriområdet bør lokaler primært fristilles for næringsvirksomhet slik at synergieffekter med å være etablert i en næringsklynge opprettholdes.

Det er viktig at både næringsaktører og Verdal kommune verner om, og videreutvikler det gode industri- og næringsmiljøet vi har. Det bør ikke skapes åpning for etablering av virksomheter som ikke er relatert til næringsvirksomhet på Industriområdet.”

I forbindelse med ovennevnte sak 2010/2148 om bruksendring fra kontorbygg til asylmottak, ble det innhentet uttalelse fra berørte høringsinstanser. Sak 2010/2148 og den foreliggende sak er svært like, da begge omhandler bruksendring fra industri- til boligformål med søknad om dispensasjon. Den største forskjellen mellom sakene, er at det i sak 2010/2148 var snakk om et kompleks beregnet for 60 personer, mens det her er snakk om hybler til 21 personer. På bakgrunn av dette gjengis høringsinstansenes generelle uttalelser i den grad de passer for dispensasjonsspørsmålet. Det må understrekes at uttalelsene kun benyttes veiledende, da disse ikke er direkte knyttet opp mot den søknad som foreligger i denne saken.

Nord Trøndelag fylkeskommune;

”Kontorbygget i Industrivegen 2 ligger omgitt av øvrig industribyggelse og med alt vesentlig asfalterte trafikkarealer omkring bygget. Eiendommen ligger i utkant av industriområdet med god og nær tilknytning til gangbru over E6 og videre forbindelse til sentrum. Vi har ikke merknader til midlertidig bruksendring ut ifra regionale interesser.

På planfaglig grunnlag vil vi imidlertid peke på at en blanding av boligfunksjon i industriområdet kan medføre ulemper, da området ikke er tilrettelagt som et bomiljø. Et boligkompleks for 60 personer må i tillegg til tilfredsstillende lokaliteter ha krav på tilgjengelig og egnet oppholdsareal ute, skjermet fra manøvrerings-/trafikkareal på eiendommen for øvrig. Videre må det sikres tilstrekkelig parkeringsareal for ansatte og beboere. Ut ifra det anbefaler vi at det ved en eventuell dispensasjon stilles krav om midlertidighet, uteareal og parkering.”

Fylkesmannen i Nord- Trøndelag v/landbruks- og miljøavdelingen;

”Tiltaket ligger innenfor Ørin industriområde hvor det er stor industriell og næringsmessig aktivitet og ferdsel. Bruksendringen medfører at aktuelle bygning tas i bruk til boligformål. Kombinasjonen boligformål/nærings- industriformål kan være problematisk i forhold til støv og støy og daglig opphold. Videre er ikke uteareal og oppholdsområder tilrettelagt for boligformål. I en situasjon hvor det er knapphet på næringsareal og hvor en utvidelse av industriområde sørover på Ørin jf. arealplanprosessen, er krevende med hensyn til et klart innskjerpet jordvern blir det et dårlig signal å samtidig omdisponere industriareal nord på Ørin til boligformål.

Landbruksavdelingen og miljøvernabdelingen fraråder en slik bruksendring.”

Kommunelege Kurt Kvenild

”Konklusjon/Vedtak:

Verdal Mottak A/Ss planer for ombygging av Industrivegen 2 til bruk som Asylmottak, godkjennes etter Lov om helsetjenesten i kommunene, Kap. 4a, Forskrift om Miljørettet helsevern.

Innklimamålinger og evt. endelig godkjenning, vil bli foretatt etter ombygging og innflytting.”

Vurdering:

Kommunens adgang til å gi dispensasjon fra gjeldende planer følger av plan- og bygningslovens § 19-2(1) hvor det fremgår at kommunen har ”adgang til å gi varig (...) dispensasjon fra bestemmelser fastsatt (...) i medhold av denne lov”.

Utgangspunktet er således at kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelsene i reguleringsplan Ørin.

Forutsetningen for slik adgang som nevnt i første ledd, er imidlertid i følge § 19-2 annet ledd at ”hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse [ikke] blir vesentlig tilsidesatt”. Videre kreves det at

”fordelene med å gi dispensasjon [må] være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering”. Vilkårene er kumulative, og begge vilkår må således være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

Vilkårene i § 19-2 annet ledd erstatter det tidligere vilkåret ”særlig grunner” i pbl. av 1985, dennes § 7. I følge forarbeidene (Ot.prp.nr.32 2007-2008 s.242) var hensikten å klargjøre, samt og stramme inn adgangen til å gi dispensasjon. Det gis anvisning på en interesseavveining hvor det ikke lenger er snakk om en alminnelig interesseovervekt, men hvor det kreves klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. I forarbeidene er det understreket at dispensasjon ikke skal være noen kulant sak, da dette kan undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Samtidig understrekes det at den høye terskelen i § 19-2 ikke skal stå i veien for at det dispenseres fra eldre planer hvor bestemmelsene er til hinder for eller motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

I den foreliggende sak er det som nevnt snakk om å dispensere fra reguleringsformål forretning/industri til boligformål. Spørsmålet blir i henhold til pbl. § 19-2 annet ledd om dette medfører at hensyn bak reguleringsformålet blir *”vesentlig tilsidesatt”*.

Formålet med å regulere et område til industri og forretning er klart nok et ønske om å unngå nettopp boligbebyggelse i slike områder. Blant annet gjør miljøhensyn seg gjeldende, da man som hovedregel må anta at et industri- og forretningsområde ikke er tilrettelagt for boligbebyggelse. Det kan foreligge økt forurensning og liten eller ingen tilgang til utendørs oppholdsareal. Hovedformålet bak planen selv må også ha betydning i den samlede vurdering.

Vilkåret *”vesentlig tilsidesatt”* må sees i sammenheng med pbl. § 19-2 tredje ledd. Der fremgår det at man skal legge vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at dispensasjon åpner for løsninger som er til nevneverdig skade for slike hensyn. I høringsinstansenes tidligere uttalelser ble det stilt spørsmål til om disse vilkårene ville bli ivaretatt ved eventuell dispensasjon.

Tiltakshaver har i sin dispensasjonssøknad angitt at området ligger forholdsvis skjermet for støy og forurensning og at trafikkforholdene ikke vil være problematiske. Dette taler for at pbl. § 19-2 tredje ledd er tilstrekkelig ivaretatt. Dette er også i samsvar med kommunelegens uttalelse i tidligere sak 2010/2148, jfr. ovennevnte uttalelse, hvor opprettelse av asylmottak med 60 plasser ble godkjent basert på en vurdering av miljømessige forhold i området.

Kommunen mener det også må vektlegges at tiltaket ikke tar sikte på å være noen permanent bolig for den innleide arbeidskraft. Det må antas at den enkelte arbeider benytter omsøkte tiltak i et midlertidig omfang, og kun i det tidsrom oppdraget varer. Dette kan tale for at kravene til oppholdsareal utendørs og generelle miljømessige krav ikke bør være like strenge som hvis det var snakk om permanent beboelse for den enkelte arbeider.

Samtidig er det klart at hovedformålet bak reguleringsplanen var å opprette et særskilt industriområde. Hensikten med dette må ha vært å unngå boligbebyggelse i område, både av hensyn til næringsvirksomheten selv og til mulige beboere. Til tross for at hensyn til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet delvis kan anses ivaretatt, må det hensett til planens hovedformål legges til grunn at hensyn bak reguleringsplanen blir ”*vesentlig tilsidesatt*” ved at man tillater boligbebyggelse i området.

Spørsmålet er så om en samlet vurdering tilsier at fordelene med dispensasjon til boligformål er ”*klart større enn ulempene*”.

Fordelene med å gi dispensasjon er i dette tilfellet at man sørger for at lokale bedrifter får mulighet til å huse den arbeidskraft som er nødvendig. Fra et næringsmessig perspektiv kan tiltaket således hevdes å være positivt. Tiltaket medfører også at arbeidstakerne vil ha enkel tilgang til arbeidsstedet og at lokalet ikke blir stående ubenyttet.

Dispensasjon i dette tilfellet vil på den annen side medføre forholdsvis stor presedensvirkning. Det foreligger ingen spesielle forhold hos tiltakshaver som kan begrunne avslag på senere lignende søknader. Gjennom å innvilge dispensasjon i dette tilfellet risikerer man derfor at industriområdet på Ørin blir bebygget med flere slike hybelhus. Som Snekkeriet Verdal AS nevner i sin nabomerknad, er det en viss risiko for at industri- og forretningsformålet utvannes gjennom dispensasjon til boligformål. Det må antas at dette ikke har vært hensikten med gjeldende reguleringsplan, da slik bebyggelse ikke er nevnt i bestemmelsene. Dette er en ulempe som bør veie tungt i den foreliggende sak.

Som nevnt ovenfor er det en fordel at man sørger for tilstrekkelig boplass for innleid arbeidskraft. På den annen side finnes det trolig områder i kommunen som er mer egnet for slik bebyggelse. Det finnes ingen nødvendighet i å opprette hybelbebyggelsen på Ørin. Tiltakshaver viser i søknaden til at det har vært vanskeligheter med å få leid ut eller solgt eiendommen, men det er klart at kommunen ikke har adgang til å legge vekt på søkerens økonomiske forhold ved vurdering av dispensasjonssøknaden. Dette er å anse som individuelle forhold som bare i helt spesielle tilfeller kan tillegges vekt jfr. Ot.prp.nr.56 1984-1985 s. 101.

Selv om tiltakshaver viser at hensyn bak reguleringsformålet til en viss grad kan ivaretas, mener kommunen at boligformål på Ørin må anses for å være i strid med planens hovedformål, som nettopp er å sørge for at området benyttes i forretnings- og industriøyemed. Tillater man boligformål i dette området, undergraver man reguleringsplanen som informasjons- og beslutningsformål gjennom at hovedformålet bak planen i sin helhet blir ”*vesentlig tilsidesatt*”. De nevnte fordelene med å opprette hybelbygget på Ørin, kan heller ikke sies å være ”*klart større enn ulempene*”, all den tid man risikerer en forholdsvis stor presedensvirkning ved positivt vedtak.

Ovennevnte vurdering viser at vilkårene for å innvilge dispensasjon i pbl. § 19-2 ikke er oppfylt. Kommunen har da ikke anledning til å innvilge dispensasjon.

Et slikt resultat er også i samsvar med pbl. § 19-2 fjerde ledd hvor det fremgår at dispensasjon ikke bør gis når berørte høringsinstanser har uttalt seg negativt til at dispensasjon innvilges. Som nevnt over, er denne saken ikke forelagt noen høringsinstanser, men kommunen anser tidligere uttalelser for å være generelle nok til at de også kan benyttes som veiledning i denne saken.

Likebehandlingshensyn

Søker anfører i sin begrunnelse for dispensasjon at det av likebehandlingshensyn bør innvilges dispensasjon i dette tilfellet.

Kommunen er kjent med at det i enkelttilfeller er åpnet for bygninger med boligformål i området. Det kan i den forbindelse vises blant annet til bygninger eiet av Ørin Overnatting AS. Slike vedtak kan hevdes å måtte ha presedensvirkning i dette tilfellet, jfr. det ulovfestede forvaltningsrettslige forbud mot forskjellsbehandling.

Her må det imidlertid vises til uttalelse fra Sivilombudsmannen (Somb-2007-85) hvor det fremgår at *”likebehandlingshensyn ikke alene kan utgjøre grunnlag for en dispensasjon”*. Videre uttales det at *”den konkrete vurdering av ulemper sett opp mot fordeler skal ikke erstattes av en vurdering av om unnlatt dispensasjon er usaklig forskjellsbehandling”*. Kommunen kan således ikke innvilge dispensasjon alene med den begrunnelse at slikt tillatelse har blitt gitt tidligere.

Her må det bemerkes at tilfellene heller ikke er like. For Ørin Overnatting AS gjelder vedtaket kun midlertidig tillatelse. I den foreliggende sak er det derimot snakk om eventuell permanent tillatelse. Videre må kommunen vise til at det i mars 2007 kom ny kommunedelplan for Verdal by. I den grad tillatelser var gitt før dette tidspunkt, må det tas i betraktning at denne planen ikke gjaldt.

Det må videre legges til grunn at kommunen har adgang til å fravike likebehandlingsprinsippet i tilfeller hvor kommunen ønsker å endre en uheldig utvikling. Som vist i vurderingen av dispensasjonssøknaden, anser kommunen det slik at hensyn bak planens bestemmelser i dette tilfellet blir *”vesentlig tilsidesatt”* om man tillater bebyggelse med boligformål på Ørin. Det er ikke en ønskelig utvikling fra kommunens side at området i økende grad tas i bruk som boligsted. Kommunen anser dette som en uheldig utvikling og har da, uavhengig av tidligere gitte tillatelser, adgang til å avslå søknad om dispensasjon.

På bakgrunn av dette kommer kommunen til at likebehandlingshensyn i dette tilfellet ikke danner grunnlag for å innvilge dispensasjon.