



Saksbehandler: Elina Jøsang Nilsen

Kommunedirektør/rådmann: Øystein Hagerup

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
006/23	Hovedutvalg teknisk og miljø	17.01.2023
009/23	Kommunestyret	13.02.2023

Plan 1031 - sluttbehandling - Utvidelse av Falnes kirkegård - detaljregulering

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Kommunestyret vedtar detaljregulering for plan 1031 – Utvidelse av Falnes kirkegård, gnr. 50, bnr. 35 mfl., med tilhørende reguleringsbestemmelser (vist på kart sist datert 17.01.2023), jf. plan- og bygningslovens § 12-12.
2. Planen kunngjøres og grunneiere og rettighetshavere varsles, jf. plan- og bygningslovens § 12-12.

Vedtak som innstilling fra Hovedutvalg teknisk og miljø - 17.01.2023 - 006/23

1. Kommunestyret vedtar detaljregulering for plan 1031 – Utvidelse av Falnes kirkegård, gnr. 50, bnr. 35 mfl., med tilhørende reguleringsbestemmelser (vist på kart sist datert 17.01.2023), jf. plan- og bygningslovens § 12-12.
2. Planen kunngjøres og grunneiere og rettighetshavere varsles, jf. plan- og bygningslovens § 12-12.

Hovedutvalg teknisk og miljø 17.01.2023:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

HTM- 006/23 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar detaljregulering for plan 1031 – Utvidelse av Falnes kirkegård, gnr. 50, bnr. 35 mfl., med tilhørende reguleringsbestemmelser (vist på kart sist datert 17.01.2023), jf. plan- og bygningslovens § 12-12.
2. Planen kunngjøres og grunneiere og rettighetshavere varsles, jf. plan- og bygningslovens § 12-12.

Kommunestyret 13.02.2023:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

KST- 009/23 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar detaljregulering for plan 1031 – Utvidelse av Falnes kirkegård, gnr. 50, bnr. 35 mfl., med tilhørende reguleringsbestemmelser (vist på kart sist datert 17.01.2023), jf. plan- og bygningslovens § 12-12.
2. Planen kunngjøres og grunneiere og rettighetshavere varsles, jf. plan- og bygningslovens § 12-12.

Bakgrunn for saken

Faktaopplysninger og eiendomsforhold

Karmøy kommune har utarbeidet forslag til kommunal reguleringsplan for plan 1031 Utvidelse av Falnes kirkegård.

Formålet med planen er å tilrettelegge for utvidelse av Falnes kirkegård. Dagens kirkegård vil gå tom for areal til nye gravplasser i løpet av 2024. Det er derfor behov for å utvide eksisterende kirkegård. Planforslaget omfatter et areal på 16 daa og legger til rette for 1114 nye kistegraver.

Planområdet omfatter eiendommene 50/35 og del av 50/33 og er i kommunalt eie.

Forhold til overordnede planer

ATP nevner ikke noe om kirker eller gravplasser.

Men når det gjelder transportstrategiene ligger Falnes i området 4: *Regionen for øvrig*. Her er utviklingsstrategiene for å styrke tilgjengelighet, miljøvennlig transport og trafiksikkerhet, ved blant annet å opprettholde transportkapasitet for personbil.

Planforslaget er i tråd med kommuneplanens arealdel. Området er avsatt til fremtidig grav- og

urnelund, og nåværende *offentlig eller privat tjenesteyting* med hensynssone - bevaring kulturmiljø (H570) over, og kommuneplanbestemmelsene stiller krav om reguleringsplan for områder vist som framtidige.

Til kommuneplanens bestemmelser står:

6.4 For utvidelse av Falnes kirkegård, [...] gjelder følgende bestemmelse: Automatisk fredede kulturminner som ligger innenfor de nevnte områder skal i forbindelse med detaljregulering av området, søkes bevart gjennom hensynssoneregulering i framtidig reguleringsplan.

Andre aktuelle lover og forskrifter:

Planen må også behandles i samsvar med lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravplassloven) (LOV-1996-06-07-32) og tilhørende forskrifter.

Forhold til gjeldende reguleringsplan

Området er regulert i plan 140 - Indre Vikevågen, vedtatt 30.09.2003. Planen er regulert til offentlig friområde, offentlig bygg – kirke og bevaringsområde, samt friområde - spesialområde bevaring fornminne, bautastein.

En del av området er også regulert i reguleringsplan 131 – Skammanes, godkjent 22.11.1988. Det er 1 daa som er regulert til Allmennyttig formål og 30 m² som er regulert til offentlig friområde. Arealet for allmennyttig formål er ubebygget.

Planforslaget erstatter delvis plan 131 – Skammanes og 140 – Indre Vikevågen.

Eksisterende forhold

Området er kupert, med to høyder midt i planområdet. Løsmassene består av bart fjell med stedvis tynt løsmassedekke. Hele planområdet er under den marine grensen og deler av planområdet ligger innenfor 100-metersbeltet langs sjø.

Det går en vannledning i kommunal veg – Skammanesvegen, rett øst for planområdet. Vannledningen ender i en brannkum, i enden av vegen. I siste del av vegen ligger det også en overvannsledning og en spillvannsledning, som ender i noen septiktanker. Spillvannsledningen går videre til sjø.

Planområdet er en del av det nasjonalt viktige landskapet: *Kystheilandskapet på Haugaland – Skudeneshavn*. Områder sør og nordvest for planområdet består av kystlynghei. I tillegg er Vikevågen og Vikesjøen, like vest for planområdet, en mudderbank/leirstrand og viktig rastelokaliteter for trekkende vadefugler.

Kulturminner:

Innenfor planområdet er det to automatisk freda kulturminner. En steinalderboplass (ID: 277409) og et gravminne/bautastein (ID: 24560).

Annet (eksisterende bebyggelse mv.):

Planområdet er ubebygget. Men det står igjen to tufter (grunnmurer) av en gammel husmannsplass datert 1700-tallet.

Hele planområdet blir i dag brukt som beitemark for sau. Det er en grunneier nord for fylkesveien som låner området, frem til det blir etablert ny kirkegård. Planen gjør at dette innmarksbeitet forsvinner.

Planforslaget

Planforslaget legger opp til en utvidelse av dagens kirkegård sørover. Falnes sokn vil gå tom for ledige arealer til kistegraver i løpet av 2024 og i den forbindelse haster det med å få på plass nye arealer til ny grav- og urnelund.

Planforslaget, og utarbeidet landskapsplan, legger opp til 1114 kistegraver inne på grav- og urnelunden etter ferdigstillelse. I tillegg til interne veger med en bredde på 3 meter, vannstasjon og hvileplass. I skissert løsning bevares begge høydene og gravplassfeltene plasseres i de flatere områdene rundt. For å få til de interne vegene med stigning 1:20, må det gjøres noen skjæringer mot den største høyden, men utenfor sonen for kulturminnet.

Endringer fra førstegangsbehandlingen

Det er egne lover og forskrifter for endringer og utforming av gravplasser. I tillegg er Falnes kirke en listeført kirke og det er automatiske freda kulturminner inne på området. Alt som gjøres av tiltak i nærheten av kirken, kulturminnene eller utvidelse av kirkegården skal til uttale, og evt. godkjennes av kulturminnemyndighetene eller statlig gravplassmyndigheten.

Kommunen har justert ordlyden, og lagt til noen bestemmelser iht. de innkomne merknadene. Endringene er:

Ny bestemmelse:

§ 4 Falnes kirke er en listeført kirke. Alle tiltak som vil ha påvirkning på kirken og dens omgivelser, skal sendes til Rogaland fylkeskommune for uttalelse.

Endring av bestemmelse:

Krav til utomhusplan er endret til *Plan for gravplassen*, noe som er et krav etter § 3 i gravplassforskriften.

Plan for gravplassen består av 3 deler, en oversiktsdel, en teknisk del og en geoteknisk vurdering.

§ 5 Før igangsettingstillatelse kan gis, skal det utarbeides en Plan for gravplassen, jf. gravplassforskriften § 3. Plan for gravplassen skal godkjennes av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Ny bestemmelse:

4.2.1 Naturområde (GN1-2)

§ 10 *Området skal være naturområde inne på grav- og urnelunden. Nødvendig skjøtsel eller beiting kan kun tillates dersom det ikke kommer i konflikt med de automatisk freda kulturminnene og må avklares på forhånd med kulturminnemyndighetene - Rogaland fylkeskommune.*

Innkomne merknader / Uttalelse fra parter

Forslag til reguleringsplan ble behandlet av hovedutvalg teknisk og miljø 1.gang i møte den 15.03.2022 – sak 035/22, og følgende vedtak ble fattet:

Hovedutvalg teknisk og miljø vedtar ved 1. gangsbehandling at forslag til detaljreguleringsplan 1031 for Utvidelse av Falnes kirkegård, gnr. 50/35 og del av 33, datert 15.03.2022, legges ut til offentlig ettersyn. Berørte grunneiere varsles, jf. plan- og bygningsloven § 5-2 og § 12-10.

Planforslaget har vært utlagt til offentlig ettersyn i tidsrommet 28.03 - 10.05.22, og hvor Rogaland Fylkeskommunen fikk utsatt frist.

Følgende uttalelser er kommet inn etter offentlig ettersyn:

A: Offentlige myndigheter

1. Rogaland fylkeskommune, plan-, miljø- og samfunnsavd. 16.05.22
2. Statsforvalteren i Rogaland 04.05.22
3. Statens vegvesen, region Vest 19.04.22

B: Private og organisasjoner

1. Haakon Strømsmo... 10.05.22

De innkomne uttalelsene er vurdert og vedlagt.

For sammendrag og vurdering, se vedlegget «Merknadsvurdering».

Vurdering

Områdets karakter, tilpasning til omgivelsene

Det er utarbeidet en landskapsplan for å vise hvor mange kistegraver det er plass til på området, i tillegg til interne veger, vannstasjon og hvileplass. Hensynssonene og båndlegging etter lov om kulturminner er vist med hvit linje i figuren under. I landskapsplanen har en valgt å bevare begge høydene i sin helhet, med få skjæringer nord og vest for den største høyden. Skulle en anlagt kistegraver øst for kulturminnene, ville dette medført større skjæringer i høydene, noe som igjen kunne forringet og skjemet kulturminnene. Selv om begge høydene bevares vil det være plass til 1114 kistegraver. Kirkevergen har uttalt at det vil være behov for 42 kistegraver i året fremover,

noe som resulterer i at det er kistegraver i 26 år frem i tid.



Folkehelse og universell utforming

Tilrettelegging av ny kirkegård på Falnes vil bidra til et nytt parkmessig anlegg i område. De automatisk freda kulturminnene vil også bli et kulturelt bidrag til anlegget. Området som i dag er gjerdet inn til sauebeite, vil bli mer tilgjengelig når det legges til rette for en utvidelse av kirkegården. Dette vil bidra til mer gange, men også et nytt område for rekreasjon. De interne vegene på kirkegården, kan kobles på Skammanesvegen på flere steder. I skissert landskapsplan er det åpnet opp for to nye adkomster inn til kirkegården fra Skammanesvegen. Universell utforming skal legges til grunn i utformingen av utvidelsen av kirkegården, dette sikres i bestemmelsene § 1.

Barn og unge

Planen berører ikke areal som i dag brukes av barn og unge. Området blir i dag benyttet som innmarksbeite og er gjerdet inn med permanent sauegjerde og det er ikke gjerdeklyver inn til området. Inngjerdingen gjør det vanskelig å benytte området til lek og rekreasjon. Området er heller ikke omtalt i barnetråkkregistreringen for Skudeneshavn.

Regulering til grav- og urnelund betyr at litt over 8,6 dekar regulert friområde reguleres bort. For å sikre tilgangen til sjøen legges det inn en byggegrense som følger høydekurve 9. Endringen fra innmarksbeite til kirkegård vil gjøre området mer tilgjengelig, enn det er i dag.

Naturmangfold og landbruk

Planen innebærer at området som i dag er brukt som beitemark, blir utbygd til grav- og urnelund.

Det er 11 888 m² innmarksbeite som reguleres bort, men mye av arealet er også fjell i dagen. Hele dette arealet er regulert i gjeldende reguleringsplan, fra 2003, til friområde.

Naturmangfoldlovens §§ 8-12.

Kunnskapsgrunnlaget § 8, for naturverdier og konsekvensen av utvidelsen av kirkegården ansees som godt. Det er ikke registrert naturtyper eller rødlista arter i naturbase eller artsdatabanken innad i planområdet. I nærheten er det registrert rødlista fuglearter som: *hettemåke* – CR (kritisk truet), *vipe* – CR (kritisk truet), *storspove* – EN (sterkt truet), *fiskemåke* – VU (sårbar), *gulspurv* – VU (sårbar), *hønsehauk* – VU (sårbar), *stær* – NT (nær truet), *gjøk* – NT (nær truet).

Området brukes i dag som beitemark for sau. Det er registrert noen spredte fremmedarta sitkagran (SE) i planområdet.

Tabell 4-3. Arter med lavere risiko for spredning og negativ påvirkning på biologisk mangfold ved massehåndtering. Artene spres vidt på andre måter enn med massehåndtering (eks. vind/fugl/dyr).

Arter med LAVERE risiko ved massehåndtering	
Art/slekt	Spredningsøkologi
Sitkagran ^{1, 2, 4}	Høy frøproduksjon. Kan potensielt spres over lengre distanser.

Artene i tabell 4-3 er det som oftest ikke hensiktsmessig å utføre tiltak for, fordi de i hovedsak spres vidt på andre måter enn med massehåndtering (eks. vind/fugl/dyr). Sannsynligheten er dermed ofte stor for at omkringliggende forekomster uansett sprer frø tilbake til områder masser er flyttet fra/til. I tillegg er frømengden for enkelte av artene så stor at de vil etableres nesten uansett i forstyrret mark.

Kilde: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m982/m982.pdf>

Det vil derfor ikke være behov for tiltak i forbindelse med massehåndtering i planområdet. Trær som kommer i konflikt med utbyggingsområder som nye gravfelt og interne veger, vil bli hugget ned og fjernet.

I forhold til føre-var-prinsippet § 9, er kunnskapsgrunnlaget for planområde godt belyst og de viktige naturtypene i området allerede regulert, til spesialområder/naturområder i reguleringsplan 140. For de rødlista fugleartene i området og for å ikke forstyrre hekkende fugler, legges det inn en bestemmelse om at støyende anleggsvirksomhet ikke skal foregå i hekketiden (april-juli).

Planforslaget vil ikke få noen konsekvenser for den samlede belastning § 10. Det finnes flere innmarksbeiter, av lik type og kvalitet, i området rundt. Jorden/marken innenfor båndleggings- og hensynssonene skal ikke fjernes.

Konklusjon:

Både innmarksbeite og kirkegårder har en intensiv skjøtsel og vegetasjon i disse områdene holdes lav. Det vil føre til lik situasjon i forhold til spredningsfare fra sitkagranen som i dag med intensiv beiting. Ved massehåndtering skal det foreligge en plan som viser hvilke masser det er og hvor mye som skal ut av området, i tillegg skal den vise hvor de nye massene kommer fra og hva de inneholder. Anleggsarbeidet skal ikke gjøres i hekketiden, april-juli.

Det vil bli behov for en del masser som må transporteres ut av området og en del matjord som må

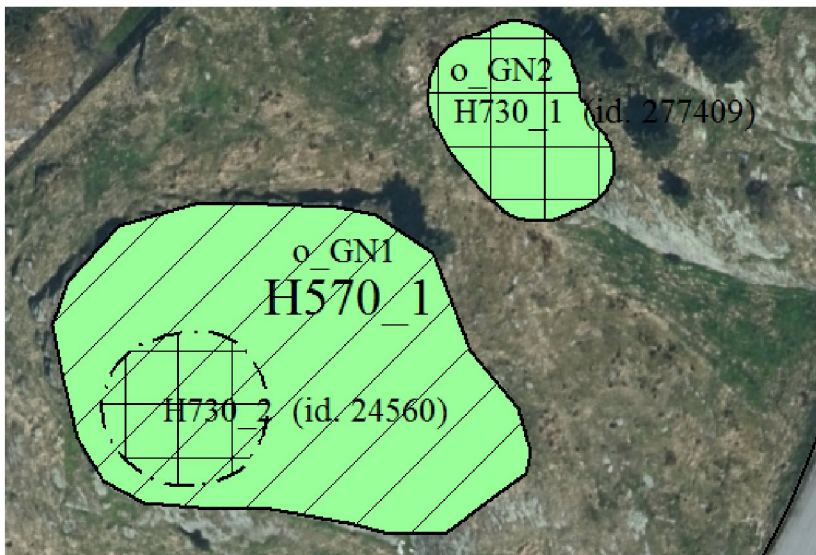
transporteres inn til området igjen. En del av steinmassen, men også torvmassen, vil bli gjenbrukt innenfor planen som avrettingsmasse og topplag.

Det er egne krav for mye jordmasser som skal være rundt en grav, jf. gravplassforskriften. Det skal være minst 0,8 meter jordoverdekning og minst 0,3 meter jord under kistebunnen og på alle sider. Det vanlige er å ha 3 meter jord på kirkegårdene. Jordmassene må også sette seg, og det kan bli behov for påfyll før kirkegården tas i bruk.

Kulturminner, kulturmiljø

De automatiske fredede kulturminnene i planen, steinalderboplass (ID: 277409) og gravminnet/bautastein (ID: 24560), reguleres til naturområder med *båndlegging etter lov om kulturminner*. § 11 i reguleringsplanbestemmelse sikrer kulturminnet fra inngrep eller tiltak. For gravminnet/bautastein reguleres også en *hensynssone – bevaring kulturmiljø* rundt og sikret i planbestemmelse § 12. Dette for å hindre eller redusere forringelse av det automatisk freda kulturminnet og la kulturminnet i størst mulig grad ligge i et åpent, fritt miljø.

I tillegg legges det *hensynssone – bevaring kulturmiljø* over steingårdene i planområdet.



Teknisk infrastruktur

Planen medfører ikke behov for endring av eksisterende kommunalt vann- og avløpsanlegg. Ved behov for å anlegge vannstasjoner inne på kirkegården, kan vann hentes fra brannkum i enden av Skammanesvegen.

Beitemarken dreneres naturlig vestover og ned mot sjø i dag. Ved etablering av gravplass vil jorddybden i planområdet bli dypere, som igjen gjør at jorden kan holde mer på vannet. Overvannet ledes direkte til sjø, over kommunal eiendom. Drensledninger i gravfelt skal legges i egen trasé på minst 1 meter bredde mellom gravrekkene, jf. gravplassforskriften § 8.

Økonomiske konsekvenser

Kommunen er pliktig til å sikre nok arealer for gravplasser i kommunen. I vedtatt handlingsprogram 2021-2024 er det allerede budsjettet med utvidelse av gravplassen på Falnes

med 1 mill. kroner i prosjektmidler i 2022 og 11 mill. kroner til gjennomføring av arbeidet i 2024. Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser er kommunens oppgave, jf. gravplasslova § 3. Kommunen kan enten bidra med tjenester eller gi tilskudd.

Beredskap (ROS-analyse)

Det er utarbeidet egen risiko- og sårbarhetsanalyse for planen. ROS-analysen har ikke avdekket forhold som tilsier at planen ikke kan gjennomføres. Det er funnet enkelte elementer som gir en viss risiko (gult nivå). Ved avbøtende tiltak som er sikret i plan, er disse forholdene redusert til lav risiko (grønt nivå).

Under er de 4 punktene som fikk gul score i analysen og hvilke avbøtende tiltak som skal gjøres.

14. Sårbar fauna	X	4	3	12	Det er registrert rødlista fuglearter i nærheten. Støyende arbeid skal ikke gjøres i hekketiden.	4 (2x2)
-------------------------	---	---	---	----	--	------------

Avbøtende tiltak:

Det sikres i bestemmelsene, § 6, at: *Støyende anleggsvirksomhet skal ikke foregå i hekketiden (april-juli).*

18. Automatisk fredet kulturminne	X	4	3	12	Det finnes to automatisk freda kulturminner i området, gravminne/bautastein og steinalderboplass. Disse blir regulert til naturområde med båndleggingssone. For gravminnet reguleres også en hensynssone for <i>bevaring av kulturminnet</i> rundt.	4 (2x2)
--	---	---	---	----	---	------------

Avbøtende tiltak:

Disse reguleres til naturområde med bevaringssone over, i tillegg til hensynssone rundt gravminnet/bautasteinen. Det sikres i bestemmelsene at tiltak ikke er tillatt innenfor disse sonene eller tiltak som skjemmer kulturminnene.

19. Nyere tids kulturminne/- miljø	X	4	2	8	Det finnes flere steingarder i planområdet. Disse blir bevart gjennom planen. Ved behov for å lage åpning i steingard mot nord, skal dette avklares i samsvar med kommuneantikvaren. Alt som har innvirkning på kirken og dens omgivelser skal til uttale hos Rogaland fylkeskommune og en Plan for gravplassen skal godkjennes av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.	4 (2x2)
---	---	---	---	---	---	------------

Avbøtende tiltak:

Steingardene bevarer med hensynssone. I bestemmelsene er disse sikret ved at fyllinger og skjæringer eller åpning i steingardene skal avklares med kommuneantikvaren først. Hustuftene kan gjenbrukes som en del av kirkegården til vanningsstasjon, rekreasjonsområde med benk ol.

60. Andre spesielle forhold ved utbyggingen/ gjennomføring	X	2	4	8	Innenfor planområdet er to automatisk freda kulturminner. Før tiltak kan gjøres inne på kirkegården skal det utarbeides en Plan for gravplassen, jf. gravplassforskriften § 3 Denne planen skal godkjennes av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, som er statlig gravplassmyndighet.	4 (2x2)
---	---	---	---	---	---	------------

Avbøtende tiltak:

Det er krav om at før igangsettingstillatelse kan gis, skal det utarbeides en *Plan for gravplassen*, jf. gravplassforskriften § 3. *Plan for gravplassen* skal godkjennes av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Videre er det sikret i bestemmelsene § 4, at alle tiltak som vil ha påvirkning på kirken og dens omgivelser, skal sendes til Rogaland fylkeskommune for uttalelse.

Kommunedirektørens konklusjon

Forslag til reguleringsplan er behandlet i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Det foreligger ikke innsigelse fra fylkeskommune eller statlig fagmyndighet, og planen kan godkjennes av kommunestyret.

Høringsrunden har ikke avdekket vesentlige konflikter knyttet til planforslaget. Kommunedirektøren vil i denne sammenheng vise til den etterfølgende gjennomgang av de enkelte uttalelsene.

Kommunedirektørens konkrete vurdering av planen er at planforslaget ivaretar både natur- og kulturverdiene i området på en god måte, samtidig som det tilrettelegges for utvidelse av kirkegården. Dagens kirkegård vil gå tom for areal til nye kistegraver i 2024 og det haster med å få på plass nye arealer. Utvidelsen kan legge opp til litt over 1100 nye gravplasser. Kulturminnene i området blir regulert til bevaring, i samsvar med anbefalingen etter den arkeologiske registreringen. Skissert landskapsplan viser at det er mulig å tilrettelegge for et høyt antall kistegraver, med interne veger, vannstasjon og hvileplass, samtidig som begge høydene blir bevart i sin helhet.

Det er i denne gjennomgangen ikke foreslått endringer i planforslaget som betinger nytt offentlig ettersyn. På bakgrunn av det som er sagt over, vil kommunedirektøren anbefale at planforslaget med tilhørende bestemmelser, datert 17.01.2023, godkjennes.

Vedlegg:

Plankart 1031

Oversiktskart

Planbeskrivelse m/ROS-analyse

Planbestemmelser 1031

Landskapsplan - Plan

Lengdeprofiler Vei A og B

Rapport - Kulturhistorisk registrering

Gjeldende reguleringsplaner

Kommuneplan

Merknadsvurdering

Uttalelse fra Rogaland fylkeskommune

Uttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland

Uttalelse fra Statens vegvesen

Merknader fra Haakon Strømsmo

Samla uttalelser til oppstart