



Arkivsak: L12
Arkivnr: 2014/17184-14
Saksbehandlar: Eva Katrine Ritland Taule, Anja Nordvik Sætre, Per Morten Ekerhovd

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kultur- og ressursutvalet		21.10.2014

Fråsegn til reguleringsplan for Sævarhagen – Haga – Nedre Økland, Plan ID: 201308, Stord kommune

Samandrag

Områderegulering for Sævarhagen – Haga – Nedre Økland er på høyring. Målsetjinga med planarbeidet er å følgje opp kommuneplanen sine krav om regulering som skal sikre viktige landbruksområde og framføring av turveg gjennom området langs strandsona. Planen opnar også for fortetting av 13 nye bustader og vidarefører fleire små reguleringsplanar for bustadområde.

Planen har sterke samfunnsinteresser i forhold til landbruk, friluftsliv, strandsona, landskap og folkehelse. Stord kommune har aktivt nytta underføremål i plan- og bygningslova for å sikre desse. Kulturminneinteressene i planområdet er også sterke og må vektleggjast.

Planen dekker vel 950 dekar landareal, av desse er i overkant av 300 dekar landareal vurdert til å vere gjenstand for registrering av kulturminne. Tilhøva til kulturminne i planen er ikkje avklart jf. §9 i kulturminnelova. Kostnadsoverslag for arkeologisk registrering er på kr 604 800.

Stord kommune viser til at kostnadane knytt til arkeologiske undersøkingar vert vurdert som urimeleg høge. Dette ut i frå at storparten av arealet som skal regulerast skal ha som arealføremål Landbruk, natur- og friluftsområde og jordvern. Ei områderegulering utløyser krav om kulturminnevurdering av alt gjeldande område etter § 9 i kulturminnelova. Dette omfattar i utgangspunktet alle typar arealføremål, òg areal som vert regulert til landbruk og jordvern. Arealbruken i ein plan er underordna det å greia ut eventuelle kulturminneverdiar. Desse skal om så ha ein eigen arealbruk, eller måtte dispenserast. Landbruk som reguleringsføremål opnar opp for tiltak som vil kunne skade eventuelle kulturminne under bakken. Det er difor slik at arealføremålet jordvern ikkje medfører eit fråfall av krav om registrering etter kulturminnelova § 9.

Det er fleire område innafor planen som er i konflikt med automatisk freda kulturminne. Delar av traseen for turveg, naust og småbåtanlegg i sjø går innafor sikringssoner. Det er ikkje påført omsynssone i plankartet på alle automatisk freda kulturminne. Dette dannar grunnlag for motsegn.

Forslag til vedtak

1. Fleire arealformål i planframlegget er i konflikt med automatisk freda kulturminne. Kultur- og ressursutvalet fremjar motsegn til:
 - Arealformål o_TB , turveg og tilhøyrande bestemmelseområde som går inn i sikringssona til fleire automatisk freda kulturminne, ID 60600,H730_3, ID 15869, H730_4 og ID 35512, H730_6.
 - Arealformålet UNB8, uthus/naust/badehus, som går inn i sikringssona til ID 35512, H370_6.
 - Arealformålet SB1, småbåtanlegg i sjø, går inn i sikringssona til ID 60600, H730_3
 - Manglande omsynssone c – bevaring kulturmiljø, H570 i plankartet, med tilhørande føresegn rundt alle dei automatisk freda kulturminna for å ivareta deira interesser i planen.
2. Det er manglande registrering av kulturminne i planområdet. Kultur- og ressursutvalet fremjar motsegn til at tilhøva til kulturminne i planen ikkje er avklart jf. §9 i kulturminneloven om undersøkingsplikt.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
regionaldirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 25.09.2014

1. Bakgrunn

Stord kommune har sendt områderegulering for Sævarhagen - Haga - Nedre Økland på høyring med frist 19.09.2014. Fylkeskommunen har fått utsett frist grunna politisk handsaming til 31.10.2014. Hordaland fylkeskommune vurderer planen ut i frå fylkeskommunens sektoransvar og målsettingar i regionale planar. Kultur – og ressursutvalet har høve til å gje motsegn til planen dersom viktige regionale og nasjonale interesser står på spel.

Når motsegn blir fremma må kommunen endre planen, som regel etter å ha drøfta problemstillingar og løysingar i møte med fylkeskommunen. Dei fleste motsegnene blir avklart i møte med kommunen, men dersom det ikkje blir semje vil planen gå til mekling hos Fylkesmannen i Hordaland. Endeleg avgjerd vert tatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I denne saka vert det gjeve fagleg tilråding om motsegn på bakgrunn av nasjonale kulturminneinteresser. Dersom dette ikkje vert fylgt opp av politiske organ i fylkeskommunen, skal fylkeskommunen gje melding om dette til Riksantikvaren som kan fremje motsegn i saka. (jf. Forskrift til Kulturminnelova kap. 1, § 3)

1.1 Planprosess og medverknad

Hordaland fylkeskommune har gitt innspel til oppstartsmeldinga i brev av 04.12.2013. Representantar frå Kultur- og idrettsavdelinga var på synfaring i området 28.05.2014 og sendte fråsegn etter synfaring med kostnadsoverslag for arkeologisk registrering 23.06.2014. Stord kommune svarte i brev av 04.07.2014 at dei fann det urimeleg at områdereguleringa skal utløysa krav om arkeologiske registreringar av slikt omfang og inviterte til møte for drøfting. Møtet vart gjennomført 03.09.2014. Det er sendt ei førebels fråsegn om kulturminne i saka 18.09.2014 der moglege løysingar er trekt opp.

2. Innhald i planen

Føremålet med planen er regulering av ein tursti/kyststi mellom Sævarhagen og Kviteluren og få sikra viktige landbruksområde i områda Sævarhagen – Haga – Nedre Økland. Kommuneplan for Stord 2010-2021 har krav om reguleringsplan som skal sikre viktige landbruksområde og regulere turveg langs strandsona. Turvegen er ein del av arbeidet med å knyte bustadområde i Stord saman med turvegnettet.

Planområdet strekk seg frå Rommetveit båthamn og nord til bustadområda på Rommetveit. Det går ut i sjø i aust og yttergrensa av landbruksarealet i vest. Området er totalt på 1546 daa, der 922 daa er landareal og 624 daa er sjøareal. Området består i stor del av landbruksområde, etablerte bustadområde og strandsone med natur- og friluftskvalitetar.

Planforslaget består av plankart, reguleringsføresegner, planomtale og konsekvensutgreiing med ROS-analyse. Områdereguleringa omfattar fleire mindre reguleringsplanar for bustadområde som vert innlema i den nye planen. Det er lagt opp til at dei gamle planane vert oppheva etter vedtak av ny områderegulering.

Planforslaget delar landbruksareala i planen inn i tre underføremål for å synleggjere arealkvalitetane; jordvern, landbruksføremål og LNF-areal for naudsynte tiltak basert på ressursgrunnlaget på garden.

Turvegen er regulert langs strandsona i heile planens utstrekning med eige underføremål i ein breidde på to meter med fast grusdekke.

Det er også lagt til rette for fortetting og bygging av 13 nye bustader i planen. Eksisterande naust er vist som naustføremål i tillegg til eit naustområde som ligg inne i kommuneplanen. Planen har omsynssoner for bevaring av naturmiljø, kulturmiljø og for bandlegging etter lov om kulturminner.

3. Vurdering av regionale interesser

I dette avsnittet vurderer vi korleis regionale interesser ivaretatt i planen.

3.1 Planfagleg

Planframlegget er ei oppfølging av kommuneplanen for Stord der området er bandlagt for vidare regulering. I vår fråsegn til oppstart av reguleringsplan med planprogram skriv vi følgjande: «*Føremålet med denne områdereguleringa har eit sterkt fokus på ivaretaking av naturgitte verdiar i planområdet. Å sjå på sikring av viktige landbruksområde, regulering av tursti og moglegheit for fortetting av bustadområde samstundes, er etter vår vurdering ei berekraftig tilnærming med fokus på balanse mellom bruk og vern*».

Planen er godt skildra i planomtalen og ein nyttar underføremål i plan- og bygningslova til å sikre grønne interesser i planområdet. Innafor landbruks-, natur- og friluftsføremål(LNF) nyttar ein underføremåla jordvern, landbruk og LNF-areal for nødvendige tiltak for landbruk og gardstilknytt næringsverksemd basert på gardens ressursgrunnlag. Det er også avgrensa område for spreidd bygging av bustader og fritidsbustader i planen. Innafor føremålet grønstruktur nyttar ein underføremåla turveg, friområde og vegetasjonsskjerm.

Det er også nytta omsynssoner for å sikre bevaring av naturmiljø. Det er raste- og yngleområde for vade- og sjøfugl, ålegrassamfunn, naturbeitemark og blautbotnområde i strandsona som er omfatta av omsynssonene.

3.2 Friluftsliv, strandsoner og folkehelse

Etablering av turveg i strandsona gjennom planområdet er ei god tilrettelegging for friluftsliv som igjen er eit viktig folkehelseaspekt. Ved å leggje til rette for turveg i strandsona, vert den også meir tilgjengeleg for fleire. Det går fram av føresegnene at turvegen så langt som råd skal vera universelt utforma.

3.3 Landskap

Sikring av landbruksområde og strandsona i planområdet ivaretar også landskapskvalitetane i området på ein god måte.

3.4 Kulturminne og kulturmiljø

Planen dekker vel 950 dekar landareal, av desse er i overkant av 300 dekar landareal vurdert til å vere gjenstand for ein registrering.

Planen som er lagt ut på offentlig ettersyn er i konflikt med kjende automatisk freda kulturminne. Tilhøva til kulturminne i planen er ikkje avklart jf. §9 i kulturminneloven.

Kommunen, som tiltakshavar, plikter å syte for at omsynet til at automatisk freda kulturminna er ivaretatt i planen eller hatt dialog om moglege løysingar med kulturminnemynde som sikrar det juridiske i planen. Dersom dette ikkje er gjort skal Hordaland fylkeskommune som delegert kulturminnemynde fremja saka som motsegnssak.

Hordaland fylkeskommune skal som delegert kulturminnemynde gjera ei fagleg vurdering i all arealplanlegging av arealbruk og kulturminneverdiar jf. §§ 3 og 4 i kulturminneloven. Me skal og handtera eventuelle dispensasjonar etter § 8 4. ledd. Nasjonale kulturminneverdiar skal slik vera avklart på reguleringsplan.

Kulturminner i området

Innafor plangrensa er det kjent 7 automatisk freda kulturminne frå bronse- og jernalder:

- Askeladden-ID 55290, gravminne – H730_1
- Askeladden-ID 55289, gravminne – H730_2
- Askeladden-ID 60600, gravminne – H730_3
- Askeladden-ID 15869, gravminne – H730_4
- Askeladden-ID 25604, gravminne – H730_5

- Askeladden-ID 35512, nausttuft – H730_6
- Askeladden-ID 45541, gravminne – H730_7

I tillegg er ligger det fleire Sefrak-registrerte bygningar innafør området.

Marinarkeologisk registrering

Då områdeplanen omfattar areal i sjø har saka vore til vurdering ved Bergens Sjøfartsmuseum. Sjøfartsmuseet har ved planprogram til høyring varsla at det er trong for å gjennomføre marinarkeologisk registrering i planområdet sitt sjøareal, etter §§ 9 og 14 i kulturminnelova. Kostnadsoverslag ble sendt kommunen 16.09.2014. Registreringa er ikkje gjennomført og tilhøve til kulturminner i sjø er ikkje avklart.

Kulturminnefaglig vurdering

Hordaland fylkeskommune og Bergens Sjøfartsmuseum vurderer området til å ha potensiale for funn av automatisk freda kulturminne. Det er difor naudsynt med arkeologiske registreringer for å oppfylle undersøkingsplikta etter § 9 i kulturminnelova.

Det er fleire område innafør planen der planen er i konflikt med automatisk freda kulturminne. Dette dannar grunnlag for motsegn:

- Delar av turveg med arealformål o_TB, turveg, og tilhøyrande bestemmelsesone går inn i sikringssona fleire automatisk freda kulturminne, ID 60600, H730_3, ID 15869, H730_4 og ID 35512, H730_6
- Arealformålet UNB8, uthus/naust/badehus, går inn i sikringssona til ID 35512, H370_6
- Arealformålet SB1, småbåtanlegg i sjø, går inn i sikringssona til ID 60600, H730_3
- Det er naudsynt med ein omsynssone c – bevaring kulturmiljø, H570, med tilhørande føresegn rundt alle dei automatisk freda kulturminna for å ivareta deira interesser i planen.
- Manglande registrering av planområdet gjør at tilhøva til kulturminne i planen er ikkje avklart jf. §9 i kulturminneloven om undersøkingsplikt.

Motsegnspunkta vil bli gjennomgått i avsnitta under.

Turveg – o_TB

Delar av traseen for planlagd turveg innafør planområdet, er i konflikt med automatisk freda kulturminne. Turvegen og tiltakssona (bestemmelseområde #1) som er lagt rundt vegen går innafør sikringssona til to av gravminna og nausttufta (ID 35512, ID 15869 og ID 60600). Traseen må justerast slik at den ikkje går inn i sikringssoner eller så må kommunen må søkje Riksantikvaren om dispensasjon for tiltaket. Sjå innspel for dei enkelte tilfella under overskrifta Omsynssone c – bevaring kulturmiljø.

Turveg skal ha ein bredde på 2 meter og ha fast grusdekke, jf. §5.1.1. Kulturminna bør fysisk markerast og det må takast særskilt omsyn i anleggsfasen. Dette bør inn i føresegna.

Arealformålet UNB8, uthus/naust/badehus

Arealformålet UNB8, uthus/naust/badehus, går inn i sikringssona til ID 35512, H370_6. For innspel sjå under Omsynssone c – H530_3.

Arealformålet SB1, småbåtanlegg i sjø

Arealformålet SB1, småbåtanlegg i sjø, går inn i sikringssona til ID 60600, H730_3. For innspel sjå under Omsynssone c – H530_5.

Omsynssone c - bevaring kulturmiljø

Det er naudsynt med ein omsynssone c – bevaring kulturmiljø, H570, rundt alle dei automatisk freda kulturminna for å ivareta framtidig vern gjennom planen. Eit tilhøve som skal avklarast under registrering er ein kontroll- og tilstandsregistrering av tidligare kjente kulturminne i området. Innspel knytt til omsynssonene i dette brevet er derfor ikkje endelege.

Føresegna i planen må sikra at tiltak som kan vere skadeleg for registrerte og mogleg ukjende automatisk freda kulturminne ikkje kan settast i gang i dette området. Sjå kart under for utstrekning.

Vi ber om at avsnittet under blir knytt til som føresegn til alle omsynssone c i planen:

H570_01-08 er sone med særlig bevaring av kulturmiljø, omsynssone c. Kulturmiljø og landskapsbilete skal takast vare på. Nye tiltak innanfor omsynssona skal avklarast med Hordaland fylkeskommune som rette kulturminnemynde.

De einskilde omsynssonene vert gått igjennom under:

Omsynssone c – H530_3

H370_7, H370_6 og H370_5 bør få en omsynssone som dekker heilskapen i landskapet. Omsynssona vil inkludere dei to sefrak-registrerte nausta i området. Det er viktig å halde på siktelinjene mellom kulturminna i landskapet og tilknytning mot sjøen. Opparbeiding av området rundt for økt ferdsel skaper behov for eit skjøtsel av kulturminna. Traseen for turveg UNB8 går inn i sikringssona og er i konflikt med ID 35512, H730_6. Traseen må leggjast om, enten over eller nedafor kulturminne. Dagens sti ned til nausta går i dag gjennom sikringssona. Kulturminnet bør skiltast for å hindre skader og slitasje ved auka ferdsel i område. Det bør ikkje byggast ytterligare naust eller andre tiltak i området som stenger utsynet mot sjø for kulturminna.

Omsynssone c – H530_4

H730_4 bør få en omsynssone som dekker heilskapen i landskapet. Det er viktig å halde på siktelinjene og tilknytninga mot sjøen. Opparbeiding av området rundt for økt ferdsel skaper eit behov for skjøtsel av kulturminnet. Det er behov for omsynssone som strekker seg over ballplass, kulturminne og området rundt. Utstrekkinga av H730_4 og f_L14 stemmer ikkje overeins med vårt kartgrunnlag og flyfoto. Det ser ut til at ballplassen går inn i sikringssonen til gravhaugen i vestre kant. Størrelsen på størrelsen på ballplassen og utstrekninga av kulturminnet må avklarast under registreringa.

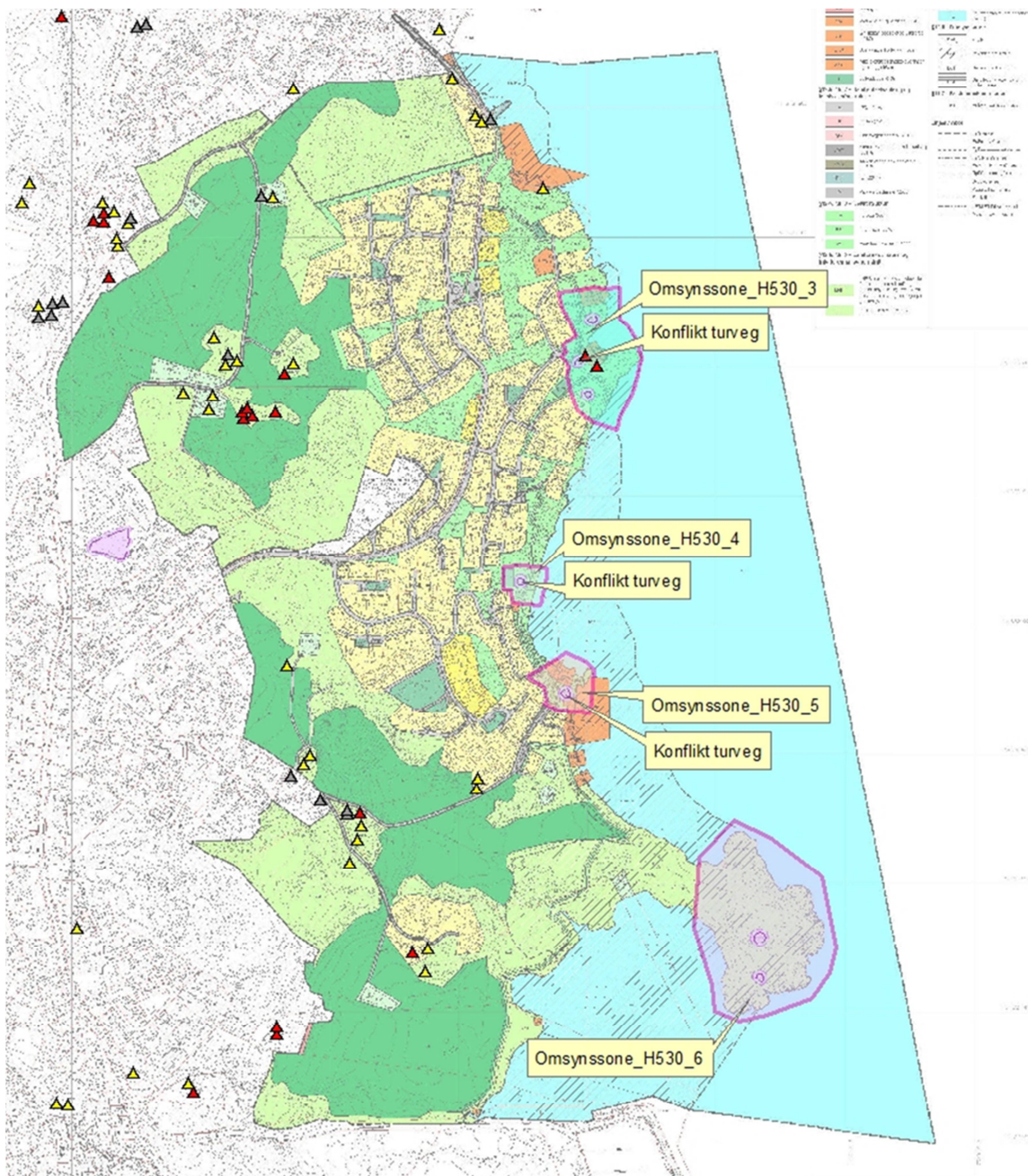
Omsynssone c – H530_5

H730_3 bør få en omsynssone som dekker heilskapen i landskapet. Det er viktig å behalde siktelinjene og tilknytninga mot sjøen. Opparbeiding av området rundt for auka ferdsel skaper eit behov for skjøtsel av kulturminnet. Traseen for turveg og arealformål SB1 i konflikt med ID 60600, H730_3. Traseen for turveg, o_TV går inn i sikringssona til kulturminnet. Terrenget i området gjer det vanskelig å legge stien ein annan stad utan å gjere større inngrep i terrenget. Området blir brukt som sti i dag. En tilrettelegging på begge sider vil føre til fortsatt, og mulig auka bruk av området. Det er høve om å søke Riksantikvaren om dispensasjon for inngrep i sikringssona. Avbøtande tiltak som skilt- og skjøtelsavtale bør vere ein føresetnad for dispensasjon. SB1 strekker seg inn i sikringssona og er i konflikt med kulturminnet. Arealformålet er må leggjast utanfor sikringssona. Det bør ikkje byggast ytterligare naust eller andre tiltak i området som stenger utsynet mot sjø for kulturminna.

Omsynssone c – H530_6

H370_1 og H370_2 bør få en omsynssone som dekker heilskapen i landskapet. Det er viktig å behalde siktelinjene dei i mellom, samt tilknytninga mot sjøen. Opparbeiding av området rundt for økt ferdsel skaper behov for eit skjøtsel av kulturminna. I vår fråsegn på oppstartsmeldinga gav vi innspel om føresegn knytt til graveforbod i dette området. Dette er ikkje tatt til følgje. Kulturminna bør derfor få si eiga omsynssone og føresegn.

Oversiktskart med omsynssoner og konfliktområder teikna inn:



Undersøkningsplikt – manglande registrering etter §9 kulturminneloven

Nasjonale kulturminneverdiar skal vera avklart i reguleringsplan. Planarbeidet utløyser en undersøkningsplikt, jf §9 i kulturminneloven.

I brev datert 04.07.2014 viser Stord kommune til at kostnadane knytt til arkeologiske undersøkingar vert vurdert som urimeleg høge. Dette ut i frå at storparten av arealet som skal regulerast skal ha som føremål landbruk med areaformål LNF og jordvern. Fylkeskommunen og kommunen hadde møte 03.09.2014 for å sjå på konfliktområda og diskutere moglege løysingar i saka, og det vart sendt eit brev til kommunen 18.09.2014.

Føremålet med planen er delvis å ivareta eit viktig landbruksområde i kommunen. Ein områderegulering utløyser krav om ei kulturminnevurdering av alt gjeldane område etter § 9 i kulturminnelova. Dette omfattar i utgangspunktet alle typar arealføremål, òg areal som vert regulert til landbruk og jordvern. Arealbruken i ein plan er underordna i samband med det å greia ut eventuelle kulturminneverdiar. Desse skal om så ha ein eigen arealbruk, eller måtte dispensera. Landbruk som reguleringsføremål opnar opp for tiltak som vil kunne skade eventuelle kulturminne under bakken. Det er difor slik at arealføremålet jordvern ikkje medfører eit fråfall av krav om registrering etter kulturminnelova § 9. Målsettinga i områda der arealføremålet er jordvern er likevel å halde registreringa på eit minimum.

Områdeplanen femnar om vel 950 dekar landområde, av desse er rett i overkant av 300 dekar område som er blitt vurdert knytt til registrering. Planen strekk seg vel 1,6 km frå nord til sør. Hordaland fylkeskommune viser til at det er planen sin storleik, planforma og arealbruken som bidreg til tidsbruken. Kostnadsoverslaget som er sendt ut er ei øvre kostnadsramme for undersøkinga.

Om Stord kommune ikkje finn at framlagt plan er eigna til føremålet vil eit alternativ til bruk av områderegulering for dei aktuelle jordbruksområda vera å definera arealbruken gjennom ein kommunedelplan. Riksantikvaren viser til eit område som har viktige natur og kulturelement må ha ein definert overordna status i kommuneplan. Ein slik status kan då vidareførast ved regulering. Det er då ein kan vurdere bruk av føresegn og planstatus som sikrar både eit kulturmiljøvern og eventuelle kulturminne.

Skjøtsel og formidling

Opparbeiding av turveg vil føre til økt ferdsel i området, noko som igjen kan føre til økt fare for slitasje og skader på kulturminna i området. Eit avbøtande tiltak er å lage skilt- og skjøtelsesplaner med vilkår om skjøtsel, framtidig drift og vedlikehald for deler av område. Dette bør inkluderast i føresegna til områdeplanen.

Ved synfaring av kulturminna ser vi at tilstanden til tre av kulturminna rett ved stien (ID 15869, ID 25604 og ID 45541) ikkje er god.

Alternative løysingar

Hordaland fylkeskommune skisserte fleire alternativ til å få planprosessen vidare i brev datert 18.09.2014.

- Godta kostnadsoverslag frå Hordaland fylkeskommune og Bergens Sjøfartsmuseum knytt til kulturminneundersøkingar etter kulturminnelova § 9 ut i frå at planen er på offentleg høyring.
- Trekke planen og endre dele opp området som skal omfattast av planen til berre å gjelde turstien og bustadområde. Traseen må da justerast jf. innspel over.
- Bruke ein anna planform som td. kommunedelplan for landbruksområda.
- Sende saka og kostnadsoverslaga til vurdering hjå Riksantikvaren.
- Oppretthalde planen som den står. Hordaland fylkeskommune vil da måtte fremja motsegn på bakgrunn av konflikt med automatisk freda kulturminne.

Oppsummering

Da Stord kommune vel å halde fram med planen i noverande form må Hordaland fylkeskommune fremja motsegn på bakgrunn av konflikt med automatisk freda kulturminne.

Stord kommune må vurdere sjølv den mest føremålstenelege vegen vidare for å ivareta dei viktige føremåla i planen. Gjer kommunen nytte av andre planformer vil dei ha høve til å legge ei omsynssone over dei aktuelle landbruksområde med føresegn knytt til bruken av området. Kommunen kan regulere turveg og bustadområde i ein mindre reguleringsplan. Kommunen må då i forkant ta stilling til om dei vil halde på val av trasé og få reguleringsplanen i ei form som gjer det mogleg å søke Riksantikvaren om dispensasjon. For ordens skuld minner me om at kommunen ikkje har høve til å eigengodkjenna planen før tilhøvet til automatisk freda kulturminne er avklart i planen. Utan ei undersøking etter § 9 i kulturminnelova har ikkje rett mynde vorte gjeve høve til å uttala seg. Tilhøvet til automatisk freda kulturminne må avklarast før Hordaland fylkeskommune kan gi endeleg fråsegn til planen.

4. Konklusjon

Stord kommune har som føremål å sikra landbruksinteresser og turveg i strandsona gjennom bruk av områderegulering for planområdet Sævarhagen – Haga – Nedre Økland. Dei har nytta underføremål i plan- og bygningslova innafor arealføremåla LNF og grønstruktur for å sikra desse. Planen har sterke samfunnsinteresser i forhold til landbruk, friluftsliv, strandsone, landskap og folkehelse.

Kulturminneinteressene i planområdet er også sterke og må vektleggjast. Automatisk freda kulturminne er i konflikt med turvegtraseen og naust og småbåtanlegg går innafor sikringssoner. Det er ikkje påført sikringssoner i plankartet på alle automatisk freda kulturminne.

Det er ikkje utført arkeologisk registrering i planområdet. Stord kommune viser til at kostnadane knytt til dette er urimeleg høge i høve til at reguleringsføremåla i stor grad er landbruks-, natur- og friluftsområde og jordvern. Tilhøva til kulturminne i planen er difor ikkje avklart jf. §9 i kulturminnelova.

Dette dannar grunnlag for motsegn.