



Innherred samkommune

Plan-, byggesak-, oppmåling- og miljøenheten

Rambøll Norge AS
Postboks 9420 Sluppen
7493 TRONDHEIM

Deres ref:
Sakstype: Delegert byggesak

Vår ref: INGENG 2016/8435
Eiendom: 19/1/0/0

Dato: 10.04.2017
Saksnr: 301/17

Delvis godkjent - Søknad om rammetillatelse for utvidelse av kirkegård, VA-anlegg og toalettbygg - 1719/19/1 Alstadhaug Kirke - Levanger kommune

Vi viser til søknad om rammetillatelse, mottatt her den 21.11.2016.

Tiltaket:

Levanger kommune v/Rambøll Norge AS søker om tillatelse til utvidelse av Alstadhaug kirkegård. Det omsøkte tiltak innebærer utvidelse av eksisterende grav- og urnelund, riving av eksisterende driftsbygning, oppføring av nytt toalettbygg og ny driftsbygning, samt etablering av VA-anlegg. Søknad om utslippstillatelse ble behandlet i eget vedtak.

Riving av eksisterende bygg mellom driftsbygning og toalett:

Eksisterende bygning mellom driftsbygning og toalett skal rives. Denne skal ikke erstattes av ny bygning.

Oppføring av ny driftsbygning:

Etter reguleringsplanen pkt. 2.6 – *Nødvendige bygg og anlegg for grav- og urnelund (GU4)* gjelder følgende bestemmelser for driftsbygningen:

«Område GU4 skal benyttes til driftsområde. Innenfor området tillates det oppført ny driftsbygning. Grad av utnyttning skal ikke overstige 35 %-BYA. Maksimum mønehøyde skal være 6 meter fra planert terreng. Driftsbygningen skal tilpasses eksisterende terreng og vegetasjon, og skal oppføres med material- og fargevalg som gjør det lite dominerende i terrenget».

Driftsbygningen er foreløpig omsøkt og planlagt med et bebygd areal på 120 m². Anslått areal for område GU4 er ca 720 m². Utnyttingsgraden blir dermed på ca 16 %-BYA. Driftsbygningen planlegges oppført i en etasje, og plassert på samme plass som eksisterende driftsbygning, helt nord på kirkegården. Bygningen er ikke ferdig prosjektert og vil derfor omsøkes nærmere ved søknad om igangsetting. På bakgrunn av dette finner kommunen grunnlag for å presisere følgende: Mønehøyden på driftsbygningen skal ikke være over 6 m. Bygningen skal tilpasses eksisterende terreng og vegetasjon, og oppføres i et material- og fargevalg som gjør at bygningen ikke er dominerende i landskapet, jf. reguleringsplanen pkt. 2.6.

Oppføring av nytt toalettbygg:

Etter reguleringsplanen pkt. 2.7 – *Nødvendige bygg og anlegg for grav- og urnelund (GU5)* gjelder følgende bestemmelser for toalettbygg:

«Området GU5 skal benyttes til nytt toalettanlegg for kirke og kirkegård. Innenfor området tillates det oppført ny bygning. Grad av utnytting skal ikke overstige 60 %-BYA. Maksimum mønehøyde skal være 3,5 meter fra inngangsnivå. Toalettanlegget skal tilpasses eksisterende terreng og vegetasjon, og oppføres med material- og fargevalg som gjør det lite dominerende i landskapet».

Toalettbygget skal oppføres med et bebygd areal på 28 m², og bruksareal på 18,5 m². Bygget skal oppføres i moderne stil med runde hjørner og stående kledning. Det skal være universelt utformet med WC, HCWC og BK, samt forrom. Mønehøyden på toalettbygget skal være 3,2 m fra inngangsnivå.

Gangvei gjennom grav- og urnelunden:

Pr. i dag går prosesjonsstien ut fra kirkedør på nordsiden av kirken og rett fram mot Olveshaugen. Denne prosesjonsstien går over festede graver. I henhold til gravferdsforskriften skal alle gravsteder ha prosesjonsveier og disse skal ikke gå over festede graver.

Den nye prosesjonsvegen skal gå ut fra kirkedør på nordsiden av kirken og svinge ned mot vest inn på grav- og urnelunden. Denne prosesjonsvegen er også adkomst for toalettbygget.

Av reguleringsplan pkt. 2.3 – Grav- og urnelund (GU1/H730_1) gjelder følgende bestemmelser for tiltak:

«Middelalderkirkegården er et automatisk fredet kulturminne. Alle inngrep i grunnen, eller andre tiltak som kan virke inn på det automatisk fredede kulturminnet, så som oppfylling, endringer i forhold til stier, murer, trær og bygninger med mer; er forbudt uten etter dispensasjon fra kulturminneloven. Unntatt fra denne regelen er gravlegging i eksisterende graver som har vært i kontinuerlig bruk siden middelalderen».

Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, som behandler søknader etter kulturminneloven, hadde ingen merknader til dette, og har godkjent tiltaket etter kulturminnelovens bestemmelser. (Se Fylkesmannens høringsuttalelse nedenfor).

Av reguleringsplanen pkt. 2.1 – Kirke (K1/H730_1) gjelder følgende bestemmelser for tiltak rundt kirkebygningen:

«Alstadhaug kirke er et automatisk freda kulturminne. Tiltak på eller omkring bygningen, utover vanlig vedlikehold, skal ikke finne sted uten at det er søkt om og foreligger tillatelse fra antikvarisk myndighet».

Antikvarisk myndighet (Riksantikvaren) hadde ingen merknader til at det anlegges ny prosesjonssti, og har godkjent tiltaket. (Se Riksantikvarens høringsuttalelse nedenfor).

Den planlagte prosesjonsvegen har et fall på 1:9. Fallet tilfredsstillende ikke kravet til universell utforming i TEK10 § 8-6 og § 8-7. For å kompensere for dette skal det oppføres håndlist på hver side av stien. I tillegg vil håndlistene være nyttige for de som bærer kister og for folk i prosesjon.

Det søkes om dispensasjon fra krav til gangadkomst til byggverk i TEK10 § 8-6 og krav til gangadkomst til uteoppholdsareal med krav til universell utforming i TEK10 § 8-7. Dispensasjonssøknaden blir vurdert i det følgende.

Grav- og urnelund:

Av reguleringsplanen pkt. 2.5 Grav- og urnelund (GU3) gjelder følgende bestemmelser for anleggning av grav- og urnelund:

«Område GU3 omfatter de delene av kirkegården som ikke inneholder automatisk freda kulturminner, deriblant den delen av kirkegården som skal utvides. Arealet skal benyttes til grav- og urnelund».

Det skal etableres 809 kistegraver, hvorav 108 av disse er vendt mot Mekka. Videre skal det etableres 160 urnegraver, samt 822 urnegraver i felles minnelund. Totalt vil det bli etablert 1971 graver.

Gravplassene skal etableres i grupper på ca 30-50 graver pr. område. Mellom hvert område vil det bli etablert prosesjonsvei, samt beplantning i form av busker, trær og hekker. Hele kirkegården skal dekket med plen. Det skal etableres forstøtningsmur i naturstein mot eiendomsgrensen i vest, samt hekk som avgrensning på sør- og nordsiden av grav- og urnelunden.

Det skal oppføres vannposter og strømuttak for tineapparat flere steder på kirkegården. Det vil også bli satt opp benker ved noen av trærne, samt ved minnelunden. I tillegg vil det bli etablert ett punkt for avfall.

Noen av gravene som skal vendes mot Mekka, samt deler av forstøtningsmur og hekk, søkes etablert delvis inn på område GS1 (Grønnstruktur). Det søkes om dispensasjon for dette, se nedenfor.

VA-anlegg:

Det skal etableres vann- og avløpsanlegg under hele den nye delen av kirkegården. Det vil bli lagt ned nye ledninger for vann, spillvann og overvann, samt kontaktdrenering. Kirkegården er tilkoblet offentlig vannverk. Frem til det foreligger utslippstillatelse og igangsettingstillatelse for utslippsanlegget utenfor selve kirkegården, skal overvannet gå i eksisterende overvannssystem.

Nabovarsling:

Det er foretatt tilstrekkelig nabovarsling i samsvar med plan- og bygningsloven (heretter forkortet: pbl.) § 21-3. Det har én merknad til saken, men tiltakshaver har på eget initiativ endret tiltaket i samsvar med merknaden i forkant av søknad til kommunen. Det har ikke kommet merknader ut over denne.

Grunnforhold:

Ingen merknader.

Planstatus:

Eiendommen omfattes av reguleringsplan «Alstadhaug kirkegård» med plan id. L2011009. Områdene som omfattes av planen er regulert til bebyggelse og anlegg (kirke, grav- og urnelund, nødvendige bygg og anlegg, samt annen offentlig eller privat tjenesteyting/museum), samferdsel og teknisk infrastruktur (veg), grønnstruktur og hensynssoner (kulturminner).

Som det fremgår av pkt. 1.3 i reguleringsplanen er hensikten med planen og planarbeidet å etablere flere gravplasser, samt å tilrettelegge for en mer moderne kirkegårdsdrift. I tillegg har det vært ønskelig å sikre at kirken og den omkringliggende historiske kirkegården «utvikles og forvaltes på en måte som tar hensyn til kulturminnene i området».

Som nevnt ovenfor søkes det blant annet om utvidelse av grav- og urnelund inn i grønnstruktur (GS1). Av reguleringsplanen pkt. 2.9 – Grønnstruktur (GS1), heter det:

«I område GS1 kan det ikke gjøres terrengendringer, etableres noen fysiske elementer eller gjennomføres andre tiltak som medfører utilbørlig skjemming av kirkestedet».

På bakgrunn av det ovennevnte er denne delen av tiltaket vurdert å ikke være i samsvar med formålet i plan. Det søkes om dispensasjon.

Andre myndigheter:

Dispensasjonssøknadene ble sendt på høring til Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Riksantikvaren og Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune. Følgende uttalelser ble gitt:

Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, datert 16.02.2017:

«Landbruksavdelingen:

Landbruksavdelingen oppfatter at dispensasjonssøknaden omhandler forhold som ligger innenfor det planavklarte området, og vi har på denne bakgrunn ut fra regionale og nasjonale jordverninteresser ingen merknader til søknaden.

Miljøvernavdelingen:

Vi minner om at kommunen selv har ansvar for å ta lokale miljøhensyn og vurdere saken etter prinsippene i naturmangfoldsloven. Her vil vi spesielt peke på at området er registrert i naturbasen som naturtype 'Parklandskap' verdisatt som 'Viktig' (B-verdi). I følge artskartet er det registrert gulspurv og stær i området. Begge disse artene er klassifisert som 'nær truet' (NT) på norsk rødliste for arter 2015. Kommunen bør vurdere i hvilken grad en utvidelse av området for gravplasser og etablering av støttemur i grøntområde vil kunne ha konsekvenser for naturtypen og artene i området. Det er i brev av 2.2.2017 fra oss gitt dispensasjon fra verneforskriften for legging av utslippsledning i Alnes fuglefredningsområde i Levanger. Vi forutsetter at vilkårene som er knyttet til tiltaket i dette vedtaket følges opp.

Miljøvernavdelingen har ut fra hensynet til regionale og nasjonale miljøverninteresser ingen øvrige merknader til søknaden.

Kommunalavdelingen – samfunnssikkerhet og beredskap:

Vi har ingen merknader til saken.»

Nord- Trøndelag fylkeskommune, datert 06.02.2017 og 03.03.2017:

«Plan- og friluftlivsforhold:

Vi har ikke regionale merknader til søknaden.

Kulturminner:

Alstadhaug kirkegård skal utvides i henhold til reguleringsplanen Alstadhaug kirkegård. Det søkes om tillatelse etter plan- og bygningsloven og etter Havne og farvannsloven. Kirkegården opparbeides i henhold til vedlagt tegning (i oversendelsen) med gravplasser, gangvei, driftsbygning og toalett. Eksisterende bygg mellom driftsbygning og toalett rives.

Det søkes om dispensasjon for støttemur og noen gravplasser i grøntområde og for stigningsforholdene på tilkomstvei til toalett. Toalettbygget vil bli universelt utformet. Det søkes i tillegg om vann og avløpsanlegg for området.

Vi viser til tidligere kulturvernfarende uttalelser i forbindelse med arbeidet med over nevnte reguleringsplan. Spesielt til vårt brev av 01.10.12 til Innherred samkommune angående innlemmelsen av arealet nevnt (GS 1) grønnstruktur. Det ble i forbindelse med arbeidet med reguleringsplan for området gjennomført kulturvernfarende påvisningsundersøkelser som inkluderer det foreslåtte området for vann og avløpsanlegg. Vi har derfor ingen ytterligere kommentar til den omsøkte dispensasjonen i det området som ligger i Nord- Trøndelag fylkeskommune sitt forvaltningsområde. Deler av tiltaket er imidlertid innenfor det middelalderske kirkestedet, og dette er Riksantikvarens forvaltningsansvar.

Det er derfor innhentet uttalelse fra Riksantikvaren i brev av 28.02.17:

Riksantikvaren uttaler seg her som kulturmyndighet for automatisk fredede kirker og kirkegårder fra middelalderen. Vårt innspill er derfor kun relatert til tiltak som vil berøre det middelalderske kirkestedet fysisk eller visuelt.

De omsøkte tiltakene

Det er søkt om følgende tiltak som vil berøre det middelalderske kirkestedet fysisk eller visuelt:

- Etablering av prosesjonsvei
- Utvidelse av grav- og urnelund inn i grønnstruktur

Det er søkt om å etablere en gruslagt prosesjonsvei fra kirkens nordre inngang og ut til den nye kirkegården. Det er søkt om tillatelse jf. plan- og bygningsloven til å fravike kravet til stigningsforhold. Dette er kompensert for ved at det søkes etablert tosidig håndløper i det bratteste partiet.

Det er søkt om dispensasjon fra gjeldende plan for å utvide grav- og urnelund inn i grønnstruktur (GS 1).

Riksantikvarens innspill

Riksantikvaren har akseptert prosesjonsveiens trasé i planprosessen. Vårt syn er at terrenget nærmest kirken skal beholdes uendret. Det er positivt ut fra et kulturminnefarende ståsted at prosesjonsveien skal følge eksisterende terreng. En større terrengendring for å etablere riktige fallforhold vil kunne føre til skjemming av kirkestedet. Riksantikvaren aksepterer derfor at det etableres tosidig håndløper som kompensasjon for fallforholdene.

Riksantikvaren anser det ikke som akseptabelt at grav- og urnelund utvides inn i grønnstrukturen. Arealet som utgjør grønnstrukturen ble innlemmet i planen for å imøtekomme behov for bedre arrondering for tilgrensende landbruksjord. Riksantikvaren aksepterte at plangrensen ble endret under forutsetning av at tilleggsarealet ble regulert til grønnstruktur, og ikke grav- og urnelund. Det ble stilt vilkår om at det ikke skulle etableres ny kirkegårdsmur omkring dette arealet, slik at det fortsatt blir liggende utenfor kirkegårdens avgrensning. Det ble videre stilt vilkår om at det ikke skal gjøres terrengendringer eller etableres noen fysiske elementer innenfor grønnstrukturen. Vi understreket den gang at vi ikke kan akseptere at det blir etablert noen form for anlegg nærmere middelalderkirken enn det som var skissert i planforslaget, som nå er en vedtatt reguleringsplan. Det er viktig å opprettholde avstand mellom gammelt og nytt og dermed hindre at middelalderkirkestedet mister sitt opprinnelige preg.

Den foreslåtte endringen er ikke omfattende. Vår oppfatning er likevel at en omkamp om dette arealet, som i utgangspunktet var et kompromiss, er uheldig. Det er viktig å ivareta det naturlige preget omkring det middelalderske kirkestedet. Kirkegården er utvidet i flerdoblet omfang siden 1800-tallet. Ytterligere inngrep inn mot det middelalderske kirkestedet kan derfor ikke aksepteres.

Riksantikvaren vil gi avslag på søknad om dispensasjon jf. kulturminneloven for utvidelse av grav- og urnelund.

Nord- Trøndelag fylkeskommune ber dermed om å bli holdt orientert om det videre arbeidet med denne søknaden om dispensasjon».

Riksantikvaren, datert 20.02.2017, sendt til Sør-Innherad kirkelige fellelråd:

«Vi viser til brev fra Løvetanna Landskap datert 22.11.2016 der de på vegne av dere søker om tillatelse til inngrep i automatisk fredet kulturminne i forbindelse med detaljprosjekt for Alstadhaug kirkegård. Vi viser også til reguleringsplan for Alstadhaug kirkegård, vedtatt i 2012 og til vår høringsuttalelse til planen datert 7.5.2012.

I detaljprosjektet er det skissert tiltak som vil berøre Alstadhaug kirkested, som er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4. Ethvert tiltak som er egnet til å skade eller skjemme kirken eller kirkegården krever særskilt tillatelse, jf. kulturminneloven § 8. Riksantikvaren er rette myndighet til å gi slik tillatelse, jf. forskrift til kulturminneloven.

Vedtak

Riksantikvaren fatter følgende vedtak, i medhold av kulturminneloven § 8 første ledd:

Sør- Innherad kirkelige fellelråd gis tillatelse til å etablere **prosesjonsvei** med dobbel håndløper fra kirkens nordre portal ut til den nye kirkegården og til å gjennomføre gravearbeid i forbindelse med dette, som vist på vedlagte kart og tegninger.

Riksantikvaren finner ikke å kunne tillate den omsøkte **utvidelsen** av grav- og urnelund inn i grønnstruktur (GSI).

Tillatelsen til etablering av prosesjonsvei med håndløpere gis på følgende vilkår:

Gravearbeidet kan i utgangspunktet gjennomføres uten arkeologisk overvåking.

Tillatelsen gjelder kun det omsøkte tiltaket. Det kan graves i inntil 0,2 m dybde og 2,0 m bredde for å fundamentere den nye prosesjonsveien. Det kan graves i inntil 0,3 m dybde for å sette ned fundament for håndløpere på begge sider av veien.

Utførelse av håndløpere og prosesjonsvei skal gjøres i henhold til vedlagte tegninger. Prosesjonsveien skal være grusdekket.

Tillatelsen gjelder kun graving i omrotet/moderne masse. Dersom det blir avdekket automatisk fredede kulturminner eller skipsfunn underveis i gravearbeidet, skal arbeidet straks stanses dersom det kan berøre kulturminnet direkte, og Riksantikvaren varsles, jf. kulturminneloven §§ 8 andre ledd og 14. Riksantikvaren avgjør i så fall snarest mulig om arbeidet kan fortsette og fastsetter eventuelt nye vilkår for dette.

Tillatelsen gjelder i to år.

Beskrivelse av kulturminnet

Alstadhaug kirke var fylkeskirke i Skeynafylket i middelalderen. Kirken er bygget ca. 1140-60. Den besto opprinnelig bare av kor og skip. Oktagonen ble tilført på slutten av 1200-tallet og sakristiet i senmiddelalderen. På 1600-tallet ble det bygget til et dåpshus på vestsiden av skipet og en takrytter over venstre gavlf på skipet. Omkring kirken ligger den middelalderiske kirkegården. Den middelalderiske delen av kirkegården er avgrenset i forbindelse med planarbeidet. Kirkegården er utvidet flere ganger i moderne tid. På den moderne kirkegården ligger flere gravhauger fra jernalderen. Alstadhaug middelalderiske kirke og kirkegård med tilhørende kulturmiljø har høy nasjonal verdi.

Beskrivelse av de omsøkte tiltakene

I forbindelse med detaljprosjektering av den nye kirkegården, er det søkt om følgende tiltak som vil innvirke på kirkestedet, enten fysisk eller visuelt.:

- Etablering av prosesjonsvei fra kirken og ut til den nye kirkegården. Det er ønskelig å etablere håndløper på begge sider av stien for å kompensere for fallforholdene. Veien skal fundamenteres grunt og gruslegges i 1,8 m bredde. Håndløperne fundamenteres punktvis.
- Etablering av grav- og urnelund innenfor deler av grønnstruktur GSI

Det er i tillegg søkt om graving for nye vann- og avløpsledninger knyttet til nytt toalettbygg. Toalettbygget er godkjent av Riksantikvaren gjennom planarbeidet. Det er innlemmet en bestemmelse i reguleringsplanen som legger føringer for utformingen av bygget. Vann- og avløpsledningene skal ligge utenfor det middelalderiske kirkestedet. De vil ikke ha noen visuell innvirkning på kirkestedet. Inngrep i grunnen utenfor kirkestedets grenser må avklares med Nord- Trøndelag fylkeskommune som rette myndighet.

Riksantikvarens merknader og begrunnelse for vedtaket

Riksantikvaren skal verne om kulturminner som ikke-fornybare ressurser og arbeide for at kulturminneverdier blir best mulig ivaretatt og nyttiggjort i et samfunn i endring. Tillatelse til inngrep i automatisk fredede kulturminner kan gis etter en vurdering av de kulturminnefaglige verdiene veid opp mot private og samfunnsmessige hensyn.

Prosesjonsvei med tosidig håndløper

Prosesjonsveiens trase er i henhold til planer som ble lagt til grunn for Riksantikvaren i forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplanen. Traseen følger eksisterende terreng og vil ikke medføre behov for terrengjustering som kunne virket uheldig på opplevelsen av middelalderkirkestedet. Dette er positivt. Det medfører imidlertid av kravene til universell utforming ikke kan oppfylles. Det er derfor søkt om å etablere tosidig håndløper.

Riksantikvaren har vurdert at trygg ferdsel veier tyngre enn mulig skjemming av kirkestedet i dette tilfellet. Håndløperne utgjør en begrenset visuell endring for kirkestedet, og er klart å foretrekke fremfor en større terrengendring for å tilrettelegge for riktige fallforhold.

Utvidelse av grav- og urnelund i grønnstruktur

Riksantikvaren finner ikke å kunne tillate at grav- og urnelund utvides inn i grønnstruktur GSI. Arealet som utgjør grønnstrukturen ble innlemmet i planen som en endring for å imøtekomme behov for bedre arrondering for tilgrensende landbruksjord. Riksantikvaren aksepterte at plangrensen ble endret under forutsetning av at tilleggsarealet ble regulert til grønnstruktur og at det ikke ble etablert ny kirkegårdsmur omkring dette arealet. Det ble stilt vilkår om at det ikke skal gjøres terrengendringer eller etableres noen fysiske elementer innenfor grønnstrukturen. Vi understreket den gang at vi ikke kan akseptere at det blir etablert noen form for anlegg nærmere middelalderkirken enn det som var skissert i planforslaget, som nå er en vedtatt reguleringsplan. Det er viktig å opprettholde avstand mellom gammelt og nytt og dermed hindre at middelalderkirkestedet mister sitt opprinnelige preg.

Den foreslåtte endringen er ikke omfattende. Vår oppfatning er likevel at en omkamp om dette arealet, som i utgangspunktet var et kompromiss, er uheldig. Det er viktig å ivareta det naturlige preget omkring det middelalderske kirkestedet. Kirkegården er utvidet i flerdoblet omfang siden 1800-tallet. Ytterligere inngrep inn mot det middelalderske kirkestedet kan derfor ikke aksepteres».

Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune, datert 14.03.2017:

«Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune er i utgangspunktet mot at det gis dispensasjon for å fravike Tek10 og universell utforming. Det kan være krevende å tilrettelegge kirkegårder og fasilitetene der, men det er likevel viktig å tilrettelegge de byggene/uteområdene som skal brukes av mennesker med funksjonsnedsettelse. Et hc-toalett som ikke kan nås av en rullestolbruker er det jo lite nytte i. Rådet ber om at det tas en diskusjon på om det virkelig er sett på alle mulighetene når det gjelder stigningsgrad på stien.

En sti med brattere helningsgrad enn anbefalt, krever enda mer av utbygger når stien utformes. Det må være et jevnt underlag (ikke grus), muligheter for hvile langs stien, rekkverk og det må være godt markerte ledelinjer. Hvis det ikke finnes løsninger på stigningen på stien, og det skal gis dispensasjon fra stigningsgraden, regner Rådet med at utbygger og kommunen har et særlig fokus på disse punktene.

Ellers er rådet svært positive til toalettbygget, det ser kjempeflott ut, og det er positivt at det er planlagt så nær kirken og hc-inngangen».

Kommunen sendte uttalelsen fra Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune til ansvarlig søker for kommentar. Rambøll hadde følgende kommentarer til Rådets uttalelse:

- «1. Fall på stien: alle mulighetene for slakere fall er utredet. Det er svært begrensa muligheter pga. gravlegging tett inntil stien, men alle tiltak som er mulig gjøres for å oppnå så slakt fall som forholdene tillater.*
- 2. Toppdekke: det er planlagt et grusdekke i 0-8 mm knust masse som komprimeres. Dette dekket vil være fast. Asfalt ville vært enda bedre med tanke på universell utforming, men siden området er innenfor middelalderskirkegården, er det i stedet valgt et fast grusdekke.*
- 3. Det er lagt inn tosidig håndlist langs stien. Denne vil også fungere som ledelinje, i tillegg vil overgangen mellom plen og grusdekke også fungere som ledelinje.*
- 4. Hvilerepos: det er vurdert å legge inn hvilerepos på stien, men pga. at det generelle fallet da blir brattere, er det valgt å ikke gjøre dette. Men basert på tilbakemeldingen vil det gjøres en vurdering på om det er mulig å få til en hvilerepos på siden av stien».*

Vurdering av dispensasjon:

I henhold til pbl. § 19-2, første ledd, kan kommunen gi dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan. Forutsetningen for slik adgang som nevnt i første ledd, er imidlertid at «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (...) (ikke) blir vesentlig tilsidesatt» og at en samlet vurdering tilsier at fordelene med å gi dispensasjon er «klart større enn ulempene», jf. pbl. § 19-2, annet ledd. Begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne innvilges.

En naturlig forståelse av ordlyden i pbl. § 19-2, andre ledd, tilsier at terskelen for dispensasjon skal være høy, noe som bekreftes i bestemmelsens forarbeider, jf. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 242-243. Planene er gjenstand for en omfattende beslutningsprosess og omhandler konkrete forhold. En utstrakt dispensasjonsbruk vil over tid kunne undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag, og dispensasjoner bør som hovedregel unngås.

Dagens ordlyd i pbl. § 19-2 ble vedtatt med sikte på en innstramning av dispensasjonsadgangen. Det vil normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. På den annen side understrekes det imidlertid i forarbeidene at man ved anvendelsen av litt eldre planer må se hen til en hensiktsmessig samfunnsutvikling. Reelle hensyn tilsier også at man tolker disse planene med et visst skjønn, av hensyn til den samfunnsmessige utviklingen av gjeldende regelverk.

Dispensasjon fra universell utforming – helningsgrad på gangvei til toalettbygg:

Det søkes om dispensasjon fra kravet til universell utforming i forbindelse med oppføring av nytt toalettbygg. Dispensasjonssøknaden har følgende begrunnelse:

«Gangvei til toalettbygget er ikke universelt utformet med tanke på helningsgrad. Det er så tett med graver på kirkegården at stien kun kan ligge i planlagt trasé. I tillegg til at planlagte tiltak er innenfor kulturminne middelalderkirkegård. Man har klart å prosjektere stigningsforholdet 1:9 ved å heve terrenget omkring noen av de nærmeste gravene med 0,5 m i svingen. Dette er slakere enn dagens stigning. Bygging universelt utformet toalett ved Alstadhaug kirke, vil være positivt for bruken av kirken og kirkegården. Fordelene ved tiltaket anses derfor større enn ulempene ved at det ikke er mulig å få riktig stigningsforhold på tilkomstveien».

Det første spørsmålet blir om hensynet bak bestemmelsen blir «vesentlig tilsidesatt» som følge av dispensasjonen.

Det søkes om dispensasjon for stigningsforholdet på gangstien frem til toalettbygget. Dette vil i realiteten innebære dispensasjon fra TEK10 § 8-6, andre ledd, om gangadkomst til byggverk med krav til universell utforming og § 8-7 om gangadkomst til uteoppholdsareal med krav til universell utforming.

Reglene i §§ 8-6 og 8-7 er vedtatt for å sikre at bygninger og uteoppholdsareal gjøres tilgjengelig for flest mulig, blant annet sikre at bygninger og arealer er tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse. Reglene skal gjelde både ved nye tiltak og ved tiltak på eksisterende bygninger og arealer.

I denne saken søkes det om tiltak som skal tillegges eksisterende bygninger og arealer. Alstadhaug kirkegård er et fredet kulturminne, noe som medfører at alle tiltak i og rundt kirkestedet er underlagt særskilte regler. Som både tiltakshaver og høringsinstansene har anført vil det på grunn av de særskilte reglene ikke være mulig å etablere en gangsti som er i samsvar med kravene i TEK10.

Ansvarlig søker har utredet alle muligheter for slakere fall. På grunn av nærliggende graver, samt restriksjonene i forbindelse med fredet kulturminne, vil ikke slakere fall være mulig. Også kravet til hvilerrepos er utredet, men funnet vanskelig å gjennomføre, med samme begrunnelse.

Med tanke på merking av stien og underlaget, mener tiltakshaver at disse kravene er ivaretatt ut fra de forutsetningene som foreligger. Asfalt som underlag vil ikke være mulig på grunn av at kirkestedet er fredet. Stien vil bli merket/avgrenset som følge av både underlaget kontra plen, samt tosidig håndlist.

Riksantikvaren har i sin uttalelse vurdert at det etter antikvariske hensyn kan gis dispensasjon for oppføring av dobbeltsidig håndlist langs gangstien. Riksantikvaren kom til at hensynet til trygg ferdsel måtte veie tyngre enn hensynet til en mulig skjemming av kirkestedet. Riksantikvarens tillatelse begrunnes også i at håndlistene er en begrenset visuell endring for kirkestedet, og må av dette klart foretrekkes fremfor de store terrengendringene det ville medført å anlegge riktig stigningsforhold.

Kommunen mener det er veldig bra at det etableres et universelt utformet toalett på kirkegården. Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune har likevel et poeng når de i sin uttalelse anfører at det ikke vil være noen nytte med et universelt utformet toalett/HCWC dersom rullestolbrukere eller andre med funksjonsnedsettelse ikke kommer seg frem til toalettbygningen. Kommunen legger likevel avgjørende vekt på at kravene oppfylles så godt de kan, med de forutsetninger som foreligger.

Kommunen har etter dette vurdert at hensynet bak bestemmelsene i TEK10 *ikke* vil bli satt vesentlig til side, som følge av en dispensasjon i denne saken.

Det neste spørsmålet blir om fordelene ved dispensasjonen er større enn ulempene.

En dispensasjon i denne saken vil medføre at tiltakshaver får utnyttet arealet på best mulig måte, innenfor de rammene som følger med at kirkestedet er et fredet kulturminne. Fordelene med å gi dispensasjon for stigningsforholdet på gangstien vil være klart større enn ulempene, ettersom det ville medføre omfattende terrengendringer å gjøre tiltaket i samsvar med TEK10. Fordelen ved å verne om kirkestedet er større enn de mulige ulempene som det høye stigningsforholdet kan medføre.

Ulempene med å gi dispensasjon i denne saken vil angå tilgjengelighet. På generelt grunnlag vil det være en ulempe at deler av kirkestedet er vanskelig tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. På den annen side er det ovenfor vist til at manglene i forhold til tilgjengelighet blir ivaretatt gjennom avhjelpende tiltak.

På generelt grunnlag har kommunen en streng dispensasjonsadgang. Dette for å hindre at en konkret sak skal legge føringer for hvordan kommunen behandler lignende saker i samme område i fremtiden. Ettersom denne saken gjelder et fredet kirkested med en egen reguleringsplan, mener kommunen at begrunnelsen for dispensasjon er så enkeltstående at en dispensasjon ikke vil legge føringer for kommunens fremtidige saksbehandling.

Etter en konkret helhetsvurdering finner kommunen at hensynet bak bestemmelsene i TEK10 ikke blir vesentlig tilsidesatt som følge av en dispensasjon i denne saken, samt at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. Dispensasjon for stigningsforholdet på gangstien kan dermed gis.

Dispensasjon fra reguleringsplanen for gravplasser og støttemur i grøntområde:

Det søkes om dispensasjon fra reguleringsplanen, for gravplasser og støttemur i grøntområde. Dispensasjonssøknaden har følgende begrunnelse:

«For å få plass til ønsket mengde graver og utforming vil noe av støttemur og noen av gravene ligge innenfor området som er satt av til grøntområde. Dette vil gi en naturlig avslutning på kirkegården i forhold til terrenget. Plassering av graver og støttemur vil ikke sette formålet vesentlig til side. Området som berøres ligger ut mot et jordbruksareal og vil fortsatt ha et grønt preg. Vi anser fordelene med en naturlig avslutning på kirkegården, en

god utforming av denne og plass til ønsket mengde gravplasser som større enn ulempene ved at grøntområdet berøres».

Det første spørsmålet blir om hensynet bak bestemmelsen blir «vesentlig tilsidesatt» som følge av dispensasjonen.

Reguleringsplanen pkt. 2.9 Grønnstruktur (GS1), angir følgende bestemmelser for grøntområdet: «I området GS1 kan det ikke gjøres terrengendringer, etableres noen fysiske elementer eller gjennomføres tiltak som medfører utilbørlig skjemming av kirkestedet». Spørsmålet blir da om en utvidelse av grav- og urnelunden inn i grønnstrukturen kan anses som en «utilbørlig skjemming av kirkestedet», og om hensynet bak bestemmelsen dermed blir satt vesentlig til side.

Under planarbeidet ble det vedtatt at dette området på 1,4 daa skulle reguleres til grøntområde. Dette ble begrunnet i at det var viktig å verne om middelalderse kirkestedet, og sikre at det ikke ble foretatt terrengendringer eller etablert fysiske elementer inn i grønnstrukturen. Dersom man nå skulle gitt dispensasjon, som innebærer en innskrenkelse av grøntområdet, vil hensynet bak planbestemmelsen bli vesentlig tilsidesatt.

Kommunen har i sin vurdering av dispensasjonssøknaden lagt avgjørende vekt på at denne utvidelsen burde blitt avklart under planendringen. Gjeldende reguleringsplan er vedtatt kun for den omsøkte utvidelsen av kirkegården, og da bør kommunen ha grunnlag for å forvente at det ikke søkes om dispensasjon fra planbestemmelsene. Som nevnt ovenfor har kommunen i utgangspunktet en streng dispensasjonsadgang og kommunen kan ikke se at det foreligger særlige grunner for å gi dispensasjon i denne saken.

Riksantikvaren hadde i sin uttalelse sterke motforestillinger mot å gi dispensasjon for utvidelse av grav- og urnelunden inn i grønnstrukturen. I forbindelse med en mindre planendring i 2012, aksepterte Riksantikvaren at plangrensen ble flyttet, under forutsetning av at tilleggsarealet ble lagt til som en del av grøntarealet og at det ikke ble gjort terrengendringer eller etablert fysiske elementer i dette området. På bakgrunn av dette har Riksantikvaren hele veien vært negativ til at det gis dispensasjon for utvidelse av grav- og urnelunden.

Også Nord- Trøndelag fylkeskommune er negative til at det gis dispensasjon i denne saken. Fylkeskommunen mener at søknaden om dispensasjon kan anses som en omkamp om arealet. I Nord- Trøndelag Fylkeskommunes uttalelse til detaljregulering av Alstadhaug kirkegård, datert 01.10.2012 ble det gitt tillatelse til utvidelse av grønnstruktur (GS1) i sør-vest, under forutsetning av at området ble skjøttet. Fylkeskommunen legger stor vekt på viktigheten av å ivareta det naturlige preget rundt det middelalderse kirkestedet, og mener at det ikke kan aksepteres ytterligere inngrep inn mot kirkestedet.

Kommunen er enig i dette. I denne saken er det vedtatt en egen reguleringsplan for utvidelsen av kirkegården. Det bør forutsettes at denne planen blir fulgt, og at det ikke blir nødvendig med en dispensasjon fra planbestemmelsene. Kommunen legger også vekt på Fylkesmannen i Nord- Trøndelags uttalelse, som viser til at det er registrert gulspurv og stær i dette området, samt at området er registrert med naturtype 'parklandskap'. Kommunen anser det som et sterkt moment at arealet for grønnstruktur ble regulert for å sikre tilstrekkelig med grøntområder og for å verne om kirkestedet. På bakgrunn av dette mener kommunen at hensynet bak planbestemmelsen om grønnstruktur bør veie tyngre enn hensynet til de få gravene og støttemuren som kommer utenfor grøntområdet.

Etter en konkret vurdering av hensynet bak planbestemmelsen, finner kommunen at hensynet blir vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon i denne saken.

Det neste spørsmålet blir om fordelene ved dispensasjonen er større enn ulempene.

For at det skal kunne innvilges dispensasjon, må to kumulative vilkår være oppfylt. Ettersom kommunen har funnet at hensynet bak reguleringsplanen vil bli vesentlig tilsidesatt som følge av en dispensasjon, vil det ikke være mulig å gi dispensasjon i denne saken. Kommunen vurderer derfor ikke fordelene opp mot ulempene.

På bakgrunn av dette finner kommunen grunnlag for å avslå søknad om dispensasjon fra reguleringsplanens bestemmelser, med begrunnelse i at hensynet bak planbestemmelsen vil bli vesentlig tilsidesatt som følge av en dispensasjon i denne saken.

VEDTAK:

Med hjemmel i pbl. § 19-2 ***innvilges*** det dispensasjon fra TEK10 § 8-6 og § 8-7. Begrunnelse og vurdering er gitt ovenfor.

Med hjemmel i pbl. § 19-2 ***innvilges ikke*** dispensasjon fra reguleringsplanen for utvidelse av grav- og urnelund inn i grønnstruktur (GS1). Begrunnelse og vurdering er gitt ovenfor.

Med hjemmel i pbl. § 20-3, og vedtatte delegasjonsbestemmelser, er søknad om tillatelse til tiltak ***delvis godkjent***, under følgende forutsetninger:

- Tiltaket skal gjennomføres i samsvar med plan- og bygningsloven, med gjeldende forskrifter og vedtekter.
- Tiltaket godkjennes plassert i tiltaksklasse: 1 og 2
- Revidert plantegning av grav- og urnelund i samsvar med dette vedtaket, må sendes til kommunen sammen med søknad om igangsettelse.

Rambøll Norge AS gis ansvarsrett som ansvarlig søker, og ansvarlig prosjekterende av vann- og avløpsanlegg, arkitektur t.o.m. arbeidstegninger.

Løvetanna Landskap AS gis ansvarsrett som ansvarlig prosjekterende av utearealer og landskapsutforming, inkl. stikningsdata utomhus.

Merknader/orientering:

Gravemelding må være godkjent før arbeidene starter. Ved utføring av sanitæranlegg skal «Normalreglement for sanitæranlegg» følges.

Tillatelsen taper sin gyldighet hvis arbeidet ikke er igangsatt innen 3 år. Det samme gjelder hvis arbeidet innstilles i lengre tid enn 2 år, jmf. pbl. § 21-9.

Vedtaket kan påklages i henhold til forvaltningslovens § 28. Det er tre ukers klagefrist fra det tidspunkt vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningslovens § 29.

Faktura for saksbehandling vil bli ettersendt, jf. pbl. § 33-1.

Bygningene vil bli kontrollmålt av kommunen senest etter at ferdigattest er gitt.

Med hilsen

Ingunn Engen

Jurist

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Levanger kommune	Postboks 130	7601	LEVANGER
Løvetanna Landskap AS	Kjøpmannsgata 8	7013	TRONDHEIM
Rambøll Norge AS	Postboks 427 Skøyen	0213	OSLO
Fylkesmannen i Nord- Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Nord- Trøndelag fylkeskommune	Postboks 2650	7735	STEINKJER
Riksantikvaren	Postboks 8196 DEP	0034	OSLO
Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Levanger kommune	Håkon den Godes gate 30	7601	LEVANGER