



DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Dato: 15.08.2025

Vår ref: 23/00068-13 rb797

Deres ref: 25/1428

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov – høringssvar fra Kirkerådet i Den norske kirke

Kirkerådet i Den norske kirke viser til brev 4. april 2025 hvor Klima- og miljødepartementet sendte NOU 2025: 3 *Ny kulturmiljølov* på høring.

Kirkerådet har 13. august 2025 behandlet sitt høringssvar til NOU 2025: 3 i sak KR-AU 18/25.

Høringssvaret følger vedlagt.

Med vennlig hilsen

Ole Edvard Wold-Reitan
direktør

Andreas Henriksen Aarflot
seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg:
NOU 2025-3 - høringssvar fra Kirkerådet i Den norske kirke

Mottakere:
Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep 0030 OSLO



DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov – høringssvar fra Kirkerådet i Den norske kirke

Innhold

1. Oppsummering av Kirkerådets vurderinger	2
2. Bakgrunn	3
3. Oversikt over de spørsmål som tas opp i høringssvaret	5
II Lovutredningen kapittel 23 om kirker, gravplasser og kirkeomgivelser	5
1. Det kirkelige regelverket om kirkebygg – i dag og i fremtiden	5
2. Lovbegrepet «kyrkjer»	6
3. Kirker med opprinnelse fra perioden før 1650 – fortsatt automatisk fredning	8
4. Kirker med opprinnelse fra tiden etter 1650 – ordningen med listeføring versus fredning etter ny lov	8
5. Kirker med opprinnelse fra perioden etter 1650 – valg av rettslig løsning for vern etter ny lov: fra automatisk listeføring til automatisk fredning – tidfesting av grensen for automatisk fredning til 1850	11
6. Kirker med opprinnelse fra tiden etter 1850 – fra utvalgt listeføring til utvalgt fredning – valg av fredningsform	15
7. Kirkeinventar	19
8. Gravplasser og kirkens øvrige omgivelser	23
III Kirker og andre bygninger – atferdsnorm, sikringssone og dispensasjonsbestemmelse	25
1. Innledning – utvalgets forslag	25
2. Kirkerådets overordnede vurdering av utvalgets forslag	26
3. Nærmere vurdering av forslaget til atferdsnorm	28
4. Særskilt om utvalgets omtale av kirker	32
5. Sikringssone – forslaget om å fjerne dagens ordning for bygninger	34
6. Tillatelse til tiltak i strid med atferdsnormen – dispensasjon	36
IV Overføring av myndighet på kirkefeltet fra Riksantikvaren til fylkeskommunen og Sametinget?	37
V Riving og vesentlige endringer av bygninger fra før 1850 – egen tidsgrense for Nord-Troms og Finnmark	43
VI Særskilt om plan- og bygningsloven som virkemiddel for vern av kirker, kirkesteder og kirkens omgivelser	43
VII Vernet av immateriell kulturarv i lovforslaget	44

I Innledning

1. Oppsummering av Kirkerådets vurderinger

Kirkerådets overordnede vurdering av lovforslaget

Kirkerådet stiller seg i hovedsak positiv til lovutvalgets forslag til ny kulturmiljølov. Kirkerådet mener at forslaget representerer et viktig skritt mot en mer helhetlig og fremtidsrettet forvaltning av kirkebygg og kirkesteder som kulturmiljøer. Samtidig har Kirkerådet enkelte innvendinger og forslag til justeringer for å sikre et mer balansert og bærekraftig vern av Den norske kirkes kulturarv.

Kirkerådet har en forventning om at en ny kulturmiljølov skal legge til rette for et helhetlig vern av kirkebygg, kirkesteder og deres omgivelser, samtidig som det tas hensyn til kirken som et levende trosfellesskap og dens aktive bruk av kirkebyggene.

Kirkerådet understreker betydningen av dialog og samspill mellom kulturmiljømyndigheter og kirkelige organer for å *sikre en god balanse mellom bruk og vern*.

Kirkerådet støtter forslaget om å utvide automatisk fredning av kirkebygg til å gjelde kirker bygget frem til og med 1850.

Kirkerådet støtter avviklingen av dagens listeføringsordning for kulturhistorisk verdifulle kirker og innføring av formell fredning etter ny lov for de samme kirkebyggene.

Kirkerådet understreker at overgangsperioden i forbindelse med avvikling av listeføringsordningen ikke bør overstige ti år, og at Riksantikvaren må få nødvendige ressurser til å gjennomføre fredningene innen denne perioden.

Forslag til endringer

Kirkerådet er generelt kritisk til at alle fredede bygninger skal følge de samme regler som gjelder for vedtaksfredete bygninger. Kirkerådet mener at automatisk fredete kirker fra før 1650 rettslig bør behandles som de jordfaste kulturminner, herunder omfattes av den samme atferdsnormen som for disse.

Kirkerådet foreslår å videreføre dagens ordning med sikringssone rundt automatisk fredede kirker fra før 1650, for å sikre et helhetlig vern av kirkestedene.

For listeførte kirker bygget etter 1850 vil Kirkerådet foretrekke forskriftsfredning som alternativ til enkeltvedtak, for å sikre effektiv gjennomføring av fredningen. Ingen kirker må miste sitt vern og sin status som kulturminner av nasjonal betydning i overgangen fra listeføring til fredning etter ny lov. I tillegg mener Kirkerådet det er viktig at flere kirker som i dag ikke er listeført eller vedtaksfredet, blir fredet etter ny lov. Dette gjelder blant annet et utvalg av gjenreisningskirkene i Nord-Troms og Finnmark samt en del enda nyere kirker, som ikke ble vurdert da listen ble utarbeidet.

For Kirkerådet er det viktig å sikre helhet, spisskompetanse og forutsigbarhet i forvaltningen av kirkelige kulturmiljøverdier de nærmeste årene. Kirkerådet fraråder derfor en overføring av førstelinjeansvaret for kirkebygg fra Riksantikvaren til fylkeskommunene.

Kirkerådet mener at vern av kirkeinteriør primært bør reguleres gjennom kulturmiljøloven fremfor plan- og bygningsloven, for å unngå overlapp og uklarhet i regelverket.

Kirkerådet ser at utvalgets lovforslag inneholder enkelte uklarheter som det er behov for at avklares i det videre lovforarbeidet. For eksempel bør det tydeliggjøres hva et vedtak om forenklet fredning etter § 24 kan omfatte.

2. Bakgrunn

Kirker i Norge står ofte sentralt i et større helhetlig kulturmiljø, et kirkested, som typisk kan bestå av kirkegård/gravplass, gravminner og gravutstyr fra mange perioder, gravkapeller, krematorier, «kirkebakke» (samlingsplassen), kirkestaller, festepunkter for hester, kirkebrygger, og ofte en nærliggende prestegård.

I flere hundre år var statskirken sentral i styringen av landet, gjennom opplæring, fattigomsorg og diakonalt arbeid. Kirken og kirkestedet ble brukt av staten i opplysnings- og justissammenheng, av forsvaret til oppbevaring av materiell og gjennomføring av eksersis osv.

Kirkestedet med kirkebygg var ethvert steds offentlige sentrum. Veier og brygger ble lagt i forhold til kirkestedet. Også på 1900-tallet, i byggingen av de moderne industristeder og gjenreisningsbyer, ble kirkebygget og kirkestedet anlagt som sentrale fellesanlegg, ofte finansiert av det lokale næringslivet. Både Røros kirke fra 1780-tallet og Notodden kirke fra 1950-tallet ble bygget av hjørnestensbedriften som helhetlige offentlige anlegg.

Bevaringen av disse *helhetene* har til nå vært tilfeldig, fordi forvaltningsmyndighet har vært fragmentert og kunnskapen om helhetene har vært for svak. Dette har ført til store tap av gravkultur, bygninger og elementer på gravplassene, og tap av steds karakter knyttet til salg av prestegårder og bygging av nye veisystemer som ikke tar hensyn til de helhetlige kirkestedene. Kirkebyggene er ofte blitt stående igjen som verdifulle, historiske monumenter i et stadig mer fragmentert og fremmed miljø.

En ny kulturmiljølov, med vekt på miljø, må legge til rette for en mer helhetlig forvaltning av kirkestedene..

De regionale kirkelige myndighetene, det vil si biskopen, spiller en sentral rolle i saker som omhandler kirkene og deres omgivelser. En konsekvens av skillet mellom stat og kirke i 2017 var at biskopens myndighet i en del saker forsvant, fordi denne var knyttet til embetets statlige rolle. Likevel har biskopen fortsatt et selvstendig kirkelig tilsynsansvar for menighetene og kirkebyggene deres, og biskopen treffer vedtak etter kirkelig regelverk. Den norske kirke er ikke bare en forvalter av den kirkelige kulturarven, men har også bred kompetanse på dette feltet. Den må tas aktivt i bruk, i samspill med kulturmiljømyndighetene og lokalkirken, for at resultatet skal bli bærekraftig i den enkelte sak.

Kirkene som gruppe representerer kulturminnetypen med høyest alder, lengst brukskontinuitet og historikk som fellesbygg for alle lokalsamfunn over hele landet. Av forvaltningshistoriske grunner er bare et mindretall av kirkene gitt vern i form av fredning etter kulturminneloven. Det gjelder mindre enn 14 prosent av de totalt cirka 1 650 kirkene med tilknytning til Den norske kirke.¹

På den annen side utgjør kirkene en betydelig andel av landets bygninger fra før reformasjonen, så mye som i underkant av 200 av det samlede antall på mindre enn 500 bygninger, som samtlige er automatisk fredet etter dagens kulturminnelov. De aller fleste av disse kirkene er eid av menigheter (sokn) i Den norske kirke. Ytterligere er om lag 750 kirker listeført og undergitt et eget, statlig vedtatt forvaltningsregime. En rekke gravplasser eid og forvaltet av Den norske kirke er som fredede jordfaste kulturminner også berørt av lovutvalgets forslag.

Innretningen av en ny kulturminnelov vil med andre ord få stor betydning for Den norske kirke.

I mandatet er utvalget bedt om å «utrede forslag til regler om sikring av kulturhistoriske verdier på kirkefeltet som er enklere og mer enhetlige enn dagens regelverk. Blant annet må det drøftes om det er grunn til å ha *særlige* lovbestemmelser om vern av kirker, gravplasser og kirkers omgivelser, eller om regelverket bør *samordnes med generelle regler* om vern av kulturminner og kulturmiljøer» (gjengitt i utredningen side 37; kursivert her).

Forskrift om forvaltningen av kulturhistorisk verdifulle kirker, gitt av Kongen med hjemmel i trossamfunnsloven § 15 andre ledd, omhandler de listeførte kirkene. Med henvisning til denne forskriften og kirkerundskrivet fra 2020 skal utvalget *herunder* «vurdere dagens system med vern gjennom Riksantikvarens liste over kulturhistorisk verdifulle kirker som ikke er fredet (de listeførte kirkene), og alternative måter å ivareta slike kirkebygg på» (samme). Kirkerådet omtaler dette spørsmålet nedenfor i pkt. II, særlig pkt. 4–6.

Slik Kirkerådet leser mandatet skal utvalget i begge henseende – både det generelle spørsmålet om regelverket for kirker bør samordnes med de generelle reglene og hva særlig gjelder listeføringsordningen – «se hen til kirkens eget regelverk for forvaltning av kirker, både når det gjelder saksbehandlingsregler og *hensynet til balansen mellom bruk og vern*» (samme; kursivert her). Se pkt. II.1 nedenfor om kirkens eget regelverk.

Kirkerådet understreker betydningen av den sistnevnte problemstillingen – hensynet til *balansen mellom bruk og vern*. Blant annet i sin innledende generelle drøfting av spørsmålet om det bør gis særlige regler for Den norske kirke, tar utvalget opp denne problemstillingen. Se Kirkerådets omtale av denne problemstillingen i pkt. II.5.

¹ Utvalget side 294 og 297 synes å ha *utelatt som fredet* de ti kirkene som enten inngår i kulturmiljøfredninger etter kulturmiljøloven § 20 (tre kirker) eller som inngår i statlige anlegg som er forskriftsfredet etter § 22 a (syv kirker). Dersom Kirkerådet her har de rette tallene, tilsier dette at om lag 225 kirker er undergitt vern etter loven. Kirkerådet antar at disse ti kirkene *ikke inngår* i tallet for kirker uten vern (680) som utvalget side 297 har oppgitt. Se kirkerundskrivet side 11, jf. side 10. Det tilsier at det samlede tall på kirker er om lag 1 650. Kirkerundskrivet side 9 oppgir for øvrig tallet 193 (159 + 28 + 6) – ikke 191 – for de førreformatoriske kirker. De nøyaktige tallene har selvsagt ingen betydning, så lenge det er klart hvilket vern den enkelte kirke har.

3. Oversikt over de spørsmål som tas opp i høringssvaret

Kirkerådet skal nedenfor avgrense sin høringsuttalelse til de spørsmål som er av særlig betydning for Den norske kirke. Dette gjelder i første rekke utvalgets drøftelser og forslag i kapittel 23, som omhandler spørsmål som spesielt vedrører kirkebygg knyttet til Den norske kirke, samt gravplasser og kirkens omgivelser. Kirkerådet skal i pkt. II først omtale dette kapitlet. Utredningens kapittel 17 om jordfaste kulturminner vil omfatte og berøre forvaltningen av gravplasser. Kirkerådet omtaler kort til slutt i pkt. II også utvalgets forslag i kapittel 17, jf. at også utvalget omtaler gravplassene i kapittel 23.

De generelle forslag i kapittel 18 til ordninger for også andre bygninger enn kirker vil gjelde tilsvarende for kirker, bortsett fra at det foreslås en egen i tid fremskutt fredningsgrense for kirkene. De felles forslagene for kirker og andre bygninger vil ha stor betydning for Den norske kirke. Det er mest hensiktsmessig å omtale dem i et eget punkt. Se pkt. III.

Et eget punkt er viet spørsmålet om Riksantikvarens rolle på kirkebyggfeltet bør overføres til fylkeskommunen. Også utvalgets forslag til § 44 – om riving og vesentlige endringer av bygninger fra før 1850, med en egen tidsgrense for Nord-Troms og Finnmark – er skilt ut for egen omtale. Kirkerådet omtaler i egne punkter også plan- og bygningsloven som virkemiddel for vern av kirker, kirkesteder og kirkens omgivelser samt dessuten vern av immateriell kulturarv.

II Lovutredningen kapittel 23 om kirker, gravplasser og kirkeomgivelser

1. Det kirkelige regelverket om kirkebygg – i dag og i fremtiden

På side 295–298 omtaler utvalget regelverk om kirker som er relevant for å ta vare på de kulturhistoriske verdier disse representer, og som Kirkemøtet i Den norske kirke selv har vedtatt. Samtidig redegjøres det for deler av det statlige regelverket. Om kirkens eget regelverk skal Kirkerådet kort supplere utvalgets fremstilling side 296 ved note 9, med at biskopens plikt til å konsultere Riksantikvaren etter de nevnte reglene også gjelder ved fjerning og avhending av (liturgisk) inventar og utstyr i fredede og listeførte kirker, jf. § 26. I antikvarisk sammenheng er det vel så viktig som ved anskaffelse av nytt sådant.

Den norske kirke vil også i fremtiden og ved siden av statlig lovgivning på kulturminnefeltet ha *egne* regler om kirkebygg for å ivareta de spesifikt kirkelige hensyn og behov.

Slike ordninger er felles for hele trossamfunnet – det er tale om helhetskirkelige ordninger av sammenbindende karakter. Ordningene må ses i sammenheng med at soknene er *uløselig knyttet til* trossamfunnet Den norske kirke.² De vil blant annet omfatte godkjenningsordninger ved avhending og nedlegging av kirker og for større tiltak på kirkebyggene. Et annet eksempel er at biskopen ivaretar og utøver sitt læreansvar ved å føre tilsyn med kirkens liturgiske inventar og utstyr og med bruken av kirkene.

² Jf. trossamfunnsloven § 11 første ledd.

Avhengig av hvordan reglene i den nye loven blir utformet, kan det av praktiske grunner bli aktuelt helt eller delvis å *tilpasse* disse reglene til de statlige. Slik er det i dag ved at reglene i kirkebyggforskriften for de listeførte kirkene er gitt generell rekkevidde i kirkeordningen. Unntaket gjelder konsultasjonsordningen, som kun fremgår av forskriften.³

For *de fredede kirkene* gjelder i dag Den norske kirkes egne regler *ved siden av* kulturminnelovens. Slike *dobbelte* godkjenningsordninger er ikke uvanlige – heller ikke på andre rettsområder. Og for kirkebyggene kan også andre instanser enn Riksantikvaren og biskopen være involvert i én og samme sak – fylkeskommunen, statsforvalteren og kommunen.

De kirkelige reglene er ikke statiske, og *nye* kirkelige behov kan tenkes i fremtiden. Et eksempel på et behov som allerede i noe tid har blitt tydelig, er en ordning som bedre enn i dag kan ivareta biskopens behov for tilsyn med tiltak i kirkens nærområder, der disse påvirker opplevelsen av selve kirkebygget. Utvalget omtaler side 297 kirkeordningen § 23 syvende ledd. Siden denne bestemmelsen knytter seg til de listeførte kirkenes uteområde, vil den med utvalgets forslag om å avvikle listeføringsordningen uansett måtte bli endret. En ny regulering angående kirkens nærområde må nødvendigvis bli avgrenset til tiltak på selve kirketomten. Utenfor denne vil ikke Kirkemøtet ha reguleringsmyndighet.

Det er blant annet bortfallet av 60-metersregelen i den tidligere kirkeloven § 21, jf. utredningen side 298, samt fjerningen av myndigheten til bispedømmerådet som regional gravplassmyndighet som aktualiserer en ny kirkelig godkjenningsordning for tiltak på kirketomten. Behovet vil særlig gjøre seg gjeldende der kirketomten *også* tjener som gravplass og kommunen har overtatt som lokal gravplassmyndighet.

2. Lovbegrepet «kyrkjer»

Kirkerådet har merket seg at utvalgets forslag om «kyrkjer» er ment å være avgrenset til bygninger med status som kirke i Den norske kirke, altså kirker knyttet til dette trossamfunnet. Se lovutredningen side 295 og 299.

Avgrensningen vil også ha betydning for rekkevidden av eller anvendelsesområdet til utvalgets forslag til § 44. Etter hovedbestemmelsen i forslaget til § 44 første ledd og tidsskillet der ved 1850 vil forslaget bare ha betydning for Den norske kirke i Finnmark og utpekte kommuner i Nord-Troms, jf. andre ledd. Kirkene fra før 1850 vil med utvalgets forslag i § 15 være *automatisk fredet*. Da vil «riving og vesentlig endring» i § 44 bli fanget opp av atferdsnormen i § 28 femte ledd. Det samme vil gjelde etter § 18 første og andre ledd, jf. pkt. III nedenfor om § 17. For andre trossamfunns kirker derimot vil også § 44 første ledd få betydning.

³ For de listeførte kirkene er ordningene vedtatt av Kirkemøtet, en oppfølging av kirkebyggforskriftens bestemmelser om utpeking av respektive et kirkelig godkjennings- og klageorgan ved tiltak ut over vanlig vedlikehold samt ved avhending og nedlegging – herunder riving – av kirker. Reglene i kirkeordningen er således *utformet som de er for å oppfylle kirkebyggforskriftens bestemmelser*. Men disse reglene er allikevel generelle – de gjelder som nevnt for alle kirker, ikke bare for de listeførte.

De kirker lovutkastet omhandler, er de bygninger som trossamfunnsloven kapittel 3 omtaler, jf. side 295. Lovproposisjonen til trossamfunnsloven, Prop. 130 L (2018–2019), side 229 og 263 forklarer hvilke bygninger dette er. Det er de samme bygninger som var kirker etter den opphevede kirkeloven, samt nye kirker som senere blir godkjent.

Utvalget skriver at kirker i utvalgets forslag «omfattar òg stopular og *andre tilhøyrande bygg* av kulturhistorisk verdi» (side 295). Her vil et frittstående klokketårn samt en støpul regnes til kirken, altså anses som «tilhøyrande» denne. Grunnen er at disse har liturgiske funksjoner som er direkte knyttet til selve kirkebygget. Men Kirkerådet forstår ikke hvilke *andre* bygg på kirketomten utvalget sikter til. For eksempel er det klart at et gravkapell ikke regnes med i kirkedefinisjonen, heller ikke om det skulle ha kulturhistorisk verdi. Det samme gjelder frittstående menighetshus på kirketomten samt bygninger nær kirken som er knyttet til driften av gravplassen.

Kirkerådet tror således at dette kan være en noe annerledes og videre definisjon av kirker enn den som i dag benyttes i trossamfunnsloven, som utvalget viser til side 295. Det samme vil da gjelde for kirkebyggforskriften.⁴ Kirkerådet kan heller ikke se at en slik definisjon svarer til den som benyttes i kulturminneloven. Lovproposisjonen bør avklare spørsmålet om hva kirkebegrepet i den nye loven skal omfatte.

Status som kirke i Den norske kirke betyr *rettslig* status som dette,⁵ og slik status har rettslig betydning i en rekke sammenhenger. Det gjelder etter det kirkelige regelverket, blant annet i kirkeordningen kapittel 3.⁶ Tilsvarende gjelder etter det statlige regelverket, blant annet i trossamfunnsloven § 14 andre ledd og § 15 andre

⁴ I noen bestemmelser i kirkeordningen omfatter begrepet *kirke*, ut over eventuelle frittstående klokketårn og støpuler, også *kirketomten*. Det gjelder blant annet §§ 20 første og andre ledd, derimot ikke i § 23 sjette ledd.

⁵ *Utenfor* utvalgets forslag i § 15 første ledd bokstav c) faller da eventuelle bygninger knyttet til Den norske kirke som er oppført før 1850 og som i dagligtale og ofte ved navn *omtales* som kirker, *uten* å være kirker i rettslig forstand. De er såkalte bygg godkjent til kirkelig bruk. Fra tiden før 1850 er det bare ytterst få slike «kirkebygninger». I prinsippet kan imidlertid en kirke nedlegges *som kirke* i rettslig forstand, men videreføres som bygg godkjent til kirkelig bruk. En eventuell bygning som dette fra før 1850 vil da falle utenfor eller «ut av» den særskilte fredningsgrensen som er foreslått i § 15 første ledd bokstav c). Formelt sett vil en slik bygning måtte fredes ved vedtak for å *beholde* sitt vern.

Kirkerådet antar at det kan tenkes å være aktuelt å vedtaksfredes enkelte bygninger godkjent til kirkelig bruk, altså selv om de ikke er kirker i rettslig forstand. Kirkerådet er således kjent med at det er noen få listeførte «kirker» som *ikke* er kirker i rettslig forstand. Særlig disse, men muligens også enkelte bygninger godkjent til kirkelig bruk vil kunne være aktuelle for fredning ved vedtak, da etter utvalgets forslag til § 22 første ledd bokstav b). Se til sammenlikning fredningen i 2025 av Bethel bedehus på Finnøy, bygget i 1878. Mange bedehuskapell og noen bedehus har status som bygninger godkjent til kirkelig bruk, og det er mulig dette gjelder også for dette bedehuset eid av Normisjon (lokalbefolkningen). For øvrig er både «kyrkjer» i § 22 bokstav a) og «byggverk og anlegg» i bokstav b) bare nevnt som *eksempler* på hva som kan fredes ved enkeltvedtak.

⁶ Til en viss grad kommer et par *andre* regelverk enn kirkeordningen til anvendelse også for bygg godkjent til kirkelig bruk, jf. slike «kirker» i vid forstand som er omtalt i forrige fotnote.

ledd, jf. kirkebyggforskriften. Det samme gjelder forskrift om tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg.

3. Kirker med opprinnelse fra perioden før 1650 – fortsatt automatisk fredning

Kirkerådet støtter utvalgets forslag side 300 om å videreføre dagens ordning uttrykt i kulturminneloven § 4 første og tredje ledd med automatisk fredning av disse kirkene. Dette blir fanget opp av utvalgets forslag til § 15 første ledd bokstav c). Begrunnelsen side 300 for vern gjennom *automatisk* fredning vil være den samme som for andre bygninger, jf. side 237.

I dag er brorparten – drøyt 190 kirker – av de automatisk fredete kirkene fra perioden før 1537. De er undergitt reglene i lovens § 3, jf. § 8. Her er det ingen forskjell mellom bygninger og jordfaste kulturminner med hensyn til fredningens rettsvirkninger. De om lag tyve erklærte stående kirker fra perioden 1537–1650 derimot følger i dag etter § 4 tredje ledd reglene i §§ 15 tredje og fjerde ledd samt § 15 a. Dette svarer til reglene for vedtaksfredede bygninger.

Kirkerådet støtter utvalgets forslag om å avvikle dagens erklæringsordning, jf. drøftingen i kapittel 18 side 240–241.

Etter utvalgets forslag til § 17 skal *ingen* automatisk fredede kirker – på samme måte som heller ingen andre automatisk fredede bygninger – lenger følge de samme reglene som for automatisk fredede jordfaste kulturminner, sml. i dag for bygninger fra tiden før 1537. Isteden skal reglene for vedtaksfredede bygninger og annet vedtaksfredet kulturmiljø gjelde. Dette følger av utvalgets forslag til § 17 om den automatiske fredningens rettsvirkninger. Kirkerådet omtaler forslaget til § 17 nedenfor i pkt. III.

4. Kirker med opprinnelse fra tiden etter 1650 – ordningen med listeføring versus fredning etter ny lov

Innledning om listeføringsordningen og praksis knyttet til den

Ordningen for de listeførte kirkene omfatter både de kirkene som i dag er automatisk listeført (fra perioden 1650 til 1850), og de særskilt listeførte kirkene fra tiden etter 1850. Til sammen dreier det seg om cirka 750 kirker. Også kirker fra tiden etter 1850 som i dag *ikke* er listeført og derfor uten noe vern, er i prinsippet berørt av spørsmålet om ordningen skal videreføres eller avvikles. Selv om de i dag ikke er listeført, ville en god del av disse kunne antas å bli det i fremtiden *dersom* listeføringsordningen videreføres. Det samme vil gjelde i form av vedtaksfredning dersom listeføringsordningen avvikles.

Listeføringsordningen er hjemlet i trossamfunnsloven § 15 andre ledd og regulert i kirkebyggforskriften, jf. kirkeordningen. Det er i kirkeordningen de kirkelige organer er utpekt med hjemmel i forskriften. Se også ovenfor i pkt. 1 om det kirkelige regelverket som utfyller kirkebyggforskriften.

Den særskilte forvaltningsordningen for de listeførte kirkene kan betegnes som en *samvirkemodell* mellom Riksantikvaren og Den norske kirke. Mens biskopen på vegne av Den norske kirke som trossamfunn – men da hjemlet i statlig regelverk,

kirkebyggforskriften § 3 – treffer vedtak i de aktuelle sakstyper, er Riksantikvaren biskopens rådgiver i kulturminnefaglige spørsmål. Riksantikvaren skal imidlertid «berre gje fråsegn, og [har] ikkje makt til å ta avgjerd i saka» (side 296). Samtidig definerer Riksantikvaren hvilke kirker fra tiden etter 1850 som skal være omfattet av ordningen.⁷

I medhold av kirkebyggforskriften, jf. kirkeordningen, har det kun blitt behandlet to klagesaker om listeførte kirker. Begge sakene omhandlet tiltak ut over vanlig vedlikehold, og Kirkerådet var klageinstans i begge sakene.⁸

I den første saken fulgte biskopen Riksantikvarens råd om ikke å godkjenne et tilbygg. Da soknet ved det kirkelige fellesråd klaget på biskopens avgjørelse, ble soknet ikke gitt medhold. I den andre saken var det Riksantikvaren som påklaget biskopens avgjørelse, fordi biskopen ikke i tilstrekkelig grad hadde vektlagt Riksantikvarens kulturminnefaglige vurderinger og anbefaling om valg av løsning for den aktuelle kirken. Her tok Kirkerådet klagen til følge. I begge sakene la Kirkerådet vekt på at det fulgte av statsrådsforedraget til den kongelige resolusjonen der forskriften ble vedtatt, at det skulle «gode grunner for å fravike anbefalinger [fra Riksantikvaren] som søker å ivareta de listeførte kirkene som kulturminner» (statsrådsforedraget side 6, jf. [PRE-2020-12-18-2827](#) pkt. 3.4).

Kirkerådet nevner disse sakene for å illustrere at Den norske kirke har lagt vekt på å følge Riksantikvarens kulturminnefaglige rådgivning i saker om listeførte kirker som kulturminner.

Utvalgets forslag og Kirkerådets vurderinger

Utvalget gir en grundig drøfting av om dagens ordning bør videreføres eller ikke – samt hva som eventuelt bør tre istedenfor dagens ordning. Utvalget påpeker at Riksantikvaren «i praksis [er] involvert på tilnærma same måte som ved forvaltninga av kyrkjebygg som er freda etter kulturminnelova» (side 296).

Allikevel er det riktig som utvalget påpeker at listeføringen ikke gir et «formelt juridisk vern» (side 295) og det «ikkje gjev same vern som fredningsinstituttet» (side 299). Det er også riktig at kulturmiljøforvaltningen ikke har noen «formell makt i vernespørsmål, ingen heimel til å krevje retting av feil, og heller ikkje sanksjonshøve når tiltak er utførte i strid med verneomsyn» (samme). Derimot vil kirkeeier være *kirkerettslig forpliktet* etter det kirkelige regelverket gitt av Kirkemøtet og bli bundet av de vedtak som er truffet av rette kirkelige myndighet.⁹

⁷ For kirker med opprinnelse fra tiden mellom 1650 og 1850 bestemmer kirkebyggforskriften at alle kirkene *skal* være listeført; de er altså automatisk listeført.

⁸ I 2024 overførte Kirkemøtet rollen som klageinstans fra Kirkerådet til Den norske kirkes klagenemnd i de sakstyper kirkebyggforskriften omhandler. Da ble samtidig klagenemndas sammensetning endret slik at den fikk bedre forutsetninger for å kunne bedømme de kulturminnefaglige spørsmål en sak reiser, jf. nå kirkeordningen § 32 om at «to medlemmer med særskilt kirkebyggfaglig kompetanse (...) tiltrer klagenemnda i saker etter kirkeordningen § 20 andre ledd og § 23 femte og sjette ledd». Disse sakstypene svarer til de tre aktuelle i kirkebyggforskriften.

⁹ I siste instans vil det være Kirkerådet – på vegne av Kirkemøtet som regelgiver – som kan gripe inn overfor en kirkeeier som ikke lojalt følger Den norske kirkes ordninger. I praksis har det ikke vært behov for tiltak av slik karakter.

Det kulturminnefaglige vernet er således i rettslig forstand begrenset til en uttalerett og en klageadgang, slik at vernet kun er av *prosessuell* karakter. De kirkelige organene – biskopen og Den norske kirkes klagenemnd – *kan* ved en skjønnsmessig helhetsvurdering av tiltaket komme til at det *er* gode grunner til å tilsidesette Riksantikvarens anbefalinger.

Kirkerådet mener derfor at et formelt vern gjennom fredning etter ny lov vil gi et langt bedre *rettslig vern* av kirker som kulturminne enn dagens ordning med listeføring gir. Kirkerådet deler med andre ord utvalgets konklusjon om at listeføringsordningen bør erstattes av et formelt vern. Både Kirkemøtet og Kirkerådet har tidligere gitt uttrykk for ønsket om en slik endring.¹⁰ Slikt vern bør som utvalget påpeker, *først og fremst* finne sted gjennom fredning etter den nye loven. Utvalget nevner også at «kommunane bør nytte plan- og bygningslova til å gje vern til kulturhistorisk viktige kyrkjer gjennom plansystemet» (side 300).

Kirkerådet deler i *hovedsak* de øvrige vurderinger utvalget gjør for å begrunne sin konklusjon. Herunder er Kirkerådet enig med utvalget i at dagens ordning «prinsipielt sett er ei form for vern som ikkje passar inn i eit system med fredning etter kulturminnelova eller vern etter plan- og bygningslova som dei sentrale verkemidla til å ta vare på kulturmiljø med høg kulturmiljøverdi» (side 299). Kirkerådet støtter ikke minst vurderingen om at det *prinsipielt sett* «er uheldig at mange kyrkjebygg ikkje er underlagt det regelverket som nettopp har til føremål å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane som dei representerer» (side 300).

Kirkerådet er allikevel usikker på *hvor* stor praktisk betydning en slik endring fra listeføring til fredning vil ha. Kirkerådet viser for det første til at det fortsatt vil bli en *parallellell kirkelig godkjenningsordning* ved siden av den statlige fredningsordningens system, jf. pkt. 1 ovenfor. Her vil det fortsatt være biskopen som er vedtaksmyndighet. For det andre mener som nevnt utvalget at Riksantikvaren for de listeførte kirkene i dag «i praksis [er] involvert på tilnærma same måte som ved forvaltninga av kyrkjebygg som er freda etter kulturminnelova» (side 296).¹¹

Kirkerådet mener det er lite treffende å si at listeføringsordningen bidrar til at «forvaltninga av dei kulturhistoriske verdiane til kyrkjebygga (...) kan oppfattast som uklar» (side 299). Kirkerådet viser til at listeføringsordningen så å si uendret har fungert i 25 år, og det har ikke vært tvil om rollefordelingen mellom biskopene og Riksantikvaren. De eventuelle uklarheter om *hvilke tiltak* som krever samtykke, er ikke annerledes enn ved kulturminnelovens atferdsnormer i henholdsvis §§ 3 første og 15 fjerde ledd.

Samlet sett legger Kirkerådet til grunn at ordningen har fungert godt, jf. også utvalget side 299 om at «ordninga stort sett fungerer greitt».

¹⁰ Jf. Kirkemøtets vedtak i sak KM 21/21 pkt. 3 og Kirkerådets vedtak i sak KR 108/21 pkt. 3.1.

¹¹ Sml. side 299 om at «dei listeførte kyrkjene har ei forvaltning som liknar på den som etter kulturminnelova gjeld for freda kyrkjer». Se også side 32 om at de listeførte kirkene «har frå før vore handsama som om dei var freda, men uten ein klar heimel». Kirkerådet mener trossamfunnsloven gir en *klar* hjemmel for listeføringsordningen med dens innretning.

Utvalget side 300 skriver at fredning kan «gje ei klarare forståing hjå dei som forvaltar bygga i det daglige». Også Kirkerådet mener at fredning etter loven vil være enklere å *formidle* og slik gi større forståelse og *aksept* for kirkene som kulturmiljø enn vern etter en videreført listeføringsordning. Kirkerådet tror allikevel ikke denne forskjellen tilsier en lavere grad av *regeletterlevelse* ved en listeføringsordning enn ved en ordning med fredning.

Kirkerådet mener videre at dagens ordning med både fredning og listeføring innebærer et kompliserende skille, med en *oppdeling av regelverket*, selv om denne oppdelingen ikke gjelder én og samme kirke. Svært mange kirkelige fellesråd, eventuelt menighetsråd i ettsoknskommuner, har kirker i *begge* kategoriene. For forvaltningen av kirkene – og den respektive, todelte regelanvendelsen – er dette uheldig. En endring til et enhetlig regelverk vil gjøre saksbehandlingen enklere.

5. Kirker med opprinnelse fra perioden etter 1650 – valg av rettslig løsning for vern etter ny lov: fra automatisk listeføring til automatisk fredning – tidfesting av grensen for automatisk fredning til 1850

Kirkerådet støtter utvalgets forslag, uttrykt i § 15 første ledd bokstav c), om at de aktuelle listeførte kirkene fra tiden *etter* 1650 skal gis vern i form av *automatisk fredning* – altså *ikke* ved vedtaksfredning eller forskriftsfredning etter en særlig hjemmel for dette for kirkebygg.

Kirkerådet er samtidig enig i utvalgets *begrunnelse* for dette forslaget til rettslig løsning for vern, jf. side 300–302. Se også generelt om automatisk fredning av bygninger side 237 og uavhengig av type kulturminne side 163.

Kirkerådet støtter dessuten utvalgets forslag om årstallet *1850* som fredningsgrense for den foreslåtte ordningen med automatisk fredning. Kirkerådet viser til den storstilte rivingen av kirker etter 1850, blant annet utløst av kravene i kirkeloven av 1851 til antall sitteplasser i kirkene. Det er på det rene at mange verdifulle kulturminner her gikk tapt. De kirkene vi har igjen fra før om lag 1850, er de som *gikk klar av* denne rivingsprosessen. Kirkerådet slutter seg til utvalgets begrunnelse for et skille ved 1850:

Utvalet meiner at 1850 er det årstalet som frå eit kulturhistorisk perspektiv best kan grunngje ei eventuell særgrense for kyrkjer. Årstalet dannar eit klart tidsskilje i historia til kyrkjebygginga i Noreg. Endringa av kyrkjelova i 1850¹² førte til både storstilt riving og storstilt bygging av kyrkjer på kort tid. Ein slutta å byggje dei kyrkjetypane som tidlegare var vanlege lokalt, og fekk «type-kyrkjer» som i stor grad var felles for heile landet. Dette årstalet er òg sett som grense for automatisk listeføring i kyrkjebyggrundskrivet. Riksantikvaren har tidlegare føreslege dette årstalet som særskild fredningsgrense for kyrkjer (side 300).

De nærmere kulturhistoriske verdiene vil kunne variere for kirkene med opprinnelse fra tiden mellom 1650 og 1850. Utvalget viser side 302 til «det kan (...) vere ein del av kyrkjene som ikkje er unike», jf. også mer utførlig:

¹² Skal være 1851, jf. Lov angaaende Kirker og Kirkegaarde fra 24. september 1851.

Ulempa med å gje vern gjennom ei særleg automatisk fredingsgrense er først og fremst at eit stort tal kyrkjer blir freda utan noka individuell vurdering av den kulturhistoriske verdien deira, ut over den verdien som er knytt til alderskriteriet. *Det er på det rene at dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjebygga frå før 1850 varierer.* Automatisk freding føreset likevel ikkje at kulturmiljøstyresmakta prioriterer kyrkjene etter verdi. Ordninga gjev heller ikkje noko konkret føremål med vernet eller fredingsføresegner tilpassa det enkelte kyrkjebygget. *Mangel på individuell vurdering av fredingsverdi, føremål og fredingsføresegn gjer at vernet, og involveringa av kulturmiljøstyresmakta, kan gå lenger enn naudsynt* (side 301; kursivert her).

Allikevel er det på det rene at *alle* disse kirkene – om enn i noe ulik grad – inneholder og uttrykker betydelige kulturhistoriske verdier. Allerede ordningen med den automatiske listeføringen, illustrerer dette. Utvalget skriver således at

eit stort fleirtal av dei har så stor kulturhistorisk verdi i seg sjølve at dei kvalifiserer til freding. Ut frå den nasjonale interessa, som etter forvaltningspraksisen dei siste tiåra har vore terskelen til Riksantikvaren for vedtaksfreding (nasjonal verdi), kan det vere ein del av kyrkjene som ikkje er unike, og som såleis kan seiast å vere tekne vare på ved at andre liknande kyrkjer andre stader i landet er freda. Sett frå det enkelte lokalsamfunnet si side er det likevel grunn til å tru at dei aller fleste kyrkjer frå tida fram til og med 1850, vil vere sett på som fredingsverdige. Fram mot 1850 var kyrkjene så godt som dei einaste fellesskapsbygningane utanfor byane, med unntak av nokre få skular og enkelte andre bygg (side 302).

Kirkerådet mener utvalgets forslag til § 16 kan være et egnet virkemiddel for de kirker der den automatiske fredningen går lenger enn et vernehensyn konkret og individuelt bedømt skulle tilsi. Se omtalen av denne bestemmelsen side 245 og 449 samt for kirker spesielt side 302–303, der det heter at

Lovframlegget har óg heimel for kulturmiljøstyresmakta til å presisere kva som er føremålet med den automatiske fredinga, og gje særlege fredingsføresegner som kan gje rettleiing ved dispensasjonsvurderingar, vedlikehald og bruk. Det vil gje kulturmiljøstyresmakta høve til å tydeleggjere innhaldet i den automatiske fredinga der det er særleg behov for det. Av omsyn til ei effektiv forvaltning og til eigarane og brukarane av kyrkjebygga ventar *utvalet* at dette høvet blir teke aktivt i bruk.

Kirkerådet støtter forslaget til § 16.

Kirkerådet har også merket seg at utvalget de to andre nevnte stedene der denne bestemmelsen omtales, påpeker at den kan være særlig nyttig for automatisk fredede bygninger «som er i omfattande bruk». Dette er tilfelle for de aller fleste kirker. Den norske kirke har som en åpen og levende folkekirke i alle landets kommuner kirker som er i aktiv bruk til ulike kirkelige aktiviteter gjennom hele uken. Kirkerådet vil i denne sammenheng vise til at det i mange saker kan oppstå en *spenning mellom bruk og vern*. Det er da svært viktig at kulturstyremaktene også vektlegger *menighetens behov* i sin anvendelse av lovens bestemmelser for automatisk fredede kulturminner.

Også utvalget omtaler dette spenningsforholdet, der det drøfter om listeføringsordningen bør avvikles:

For soknene og Den norske kyrkje, vil det at kyrkjebygg blir freda etter kulturminnelova bety eit inngrep i råderetten deira, ved at avgjerdsmakta for tiltak på kyrkjebygga som er freda blir flytt ut av deira eiga forvaltning og over til kulturmiljøstyresmakta. Dette vil bety lite i praksis, ettersom kulturmiljøstyresmakta allereie er sterkt involvert i saker om tiltak på kulturhistorisk verdifulle kyrkjer. *Det at dei fleste kyrkjebygga er i aktiv bruk, kan gjere det naudsynt å tilpasse bygga på måtar som kan kome i konflikt med verneomsyn. Balansen mellom bruk og vern må då løysast gjennom kulturmiljøstyresmakta sin praksis.* Dette må skje innanfor rammene av kulturmiljølova og trussamfunnslova, på same vis som ved freding av bygningar som er brukte til å utøve tru i andre trussamfunn (side 300; kursivert her).

Som allerede nevnt i pkt. I.2 tar utvalget opp *forholdet mellom vern og bruk* også i sin innledende generelle drøfting av spørsmålet om det bør gis særlige regler for Den norske kirke, jf. side 298–299 (pkt. 23.4.1). Siden spørsmålet er så viktig – *uavhengig av verneform*, være seg ved automatisk fredning eller ved vedtaksfredning – skal Kirkerådet her gjengi utvalgets omtale:

Ved vern av kulturhistorisk viktige bygningar som blir brukte til å utøve tru, kan det oppstå særlege spørsmål om tilhøvet mellom vern og bruk. Det vil vere avgrensingar på kva kulturmiljøstyresmakta kan gripe inn i når ho forvaltar slike kulturminne. Dette er reflektert i mandatet, som seier at *utvalet skal sjå til Den norske kyrkja sitt eige regelverk for forvaltninga av kyrkjer, når det gjeld omsynet til balanse mellom bruk og vern.* Det at kyrkjene har vore i langvarig og kontinuerleg bruk, er med på å forsterke den kulturhistoriske verdien dei har. (...) Det er viktig at kulturmiljøstyresmakta i forvaltninga av freda kyrkjer legg til rette for at bruken kan halde fram (side 299; understreket her).

Om kirkens eget regelverk skal Kirkerådet påpeke at dette vil *supplere* det statlige regelverket. De kirkelige godkjenningsordningene vil ikke ha *vern* av kulturminner som formål slik loven vil ha. Det gjelder særlig hvis ordningene ikke lenger skal knyttes til kategorien listeførte kirker slik som i dag. Allikevel vil de kirkelige reglene på noe tilsvarende vis som de statlige i praksis også få betydning for forholdet mellom bruk og vern.

Utvalget nevner så at disse hensynene må «gjelde for alle bygningar og stader som blir brukte til å utøve tru og har vern etter kulturmiljølova, uavhengig av religion».

Kirkerådet er enig i dette. Utvalget påpeker deretter at hvilke

særlege avgrensingar som skal ligge på kulturmiljøstyresmakta, må avklarast gjennom deira praksis, i dialog med dei trussamfunna det gjeld. Dette er ikkje godt eigna for regulering i kulturmiljølova (samme).

Kirkerådet er enig med utvalget også i dette, ikke minst fordi dette også vil være et *rettslig* avveiningsspørsmål, der de statlige reglene på kulturmiljøfeltet må veies opp

mot andre regler. Kirkerådet antar således at utvalgets henvisning til de «avgrensingar på kva kulturmiljøstyresmakta kan gripe inn i»¹³ når den forvalter «bygningar som blir brukte til å utøve tru» – samt i det første sitatet om de rammer trossamfunnsloven setter¹⁴ – saklig sett kan knyttes til den kollektive trosfriheten uttrykt i menneskerettighetene. Her vil kulturmiljømyndighetenes praksis være den egnede rettslige arena for slike avveininger, der en god balanse mellom vern og bruk kan søkes oppnådd og komme til uttrykk.

Ut over aktivt å anvende § 16¹⁵ vil en *slik praksis* hos kulturmiljømyndighetene særlig kunne komme til uttrykk i dispensasjonssaker, jf. forslaget til § 30.¹⁶

Kirkerådet mener det er viktig at det åpnes for en dispensasjonspraksis som ikke er for streng i de saker der hensynet til menighetens *behov for tilpasninger knyttet til bruken av kirken* har stor betydning for menigheten. I denne sammenheng er det viktig at det søkes oppnådd løsninger gjennom *dialog* mellom kulturmiljømyndighetene og kirkeeeier og biskop. Her kan utvalgets forslag til § 13 første ledd om medvirkning være relevant. Men det fremgår side 448 at utkastet til første ledd er innrettet mot «demokratisk deltaking i saker som kan påvirke kulturmiljø». Det er her vist til at tilsvarende rett blant annet har kommet til uttrykk i Faro-konvensjonen artikkel 12.

Slik Kirkerådet forstår denne artikkelen er heller ikke den, like lite som nevnte § 13 første ledd, innrettet mot *kulturminnets eier*, men har en generell innretning mot deltakelse for «alle». Kirkerådet mener derfor at § 13 bør bygges ut slik at paragrafen kan synliggjøre kirkeeeiers og det aktuelle trossamfunnets rett til medvirkning i saker der disse er berørt gjennom deres egne kulturminner. En slik rett vil da supplere forvaltningslovens bestemmelser. Kirkerådet viser her til at biskopen på vegne av Den norske kirke som trossamfunn ikke vil kunne regnes som part i formell forstand etter dagens forvaltningslov eller etter den nye som nylig er vedtatt, jf. der § 7 tredje ledd.

For biskopens del er slik dialog viktig også fordi denne etter det kirkelige regelverket som nevnt vil ha en selvstendig myndighet, noe sammenliknbar med den til kulturmiljømyndighetene. Også i dag er det god samhandling mellom Riksantikvaren og biskopen. Det gjelder ikke bare under listeføringsordningen, men også for de fredede kirkene, der Riksantikvaren og biskopen langt på vei har overlappende myndighet.

Se nedenfor i pkt. III om atferdsnorm (fredningsnorm) og ordning for dispensasjon fra fredningen.

¹³ Jf. også de «særlege avgrensingar som skal liggje på kulturmiljøstyresmakta».

¹⁴ Se denne lovens § 1 første ledd. Lovens hovedmotiv er å *legge til rette for praktisering av tros- og livssynsfrihet*, jf. lovproposisjonen til trossamfunnsloven, Prop. 130 L (2018–2019), side 253.

¹⁵ Se forutsetningsvis ovenfor side 302–303, jf. der om hensynet til *eierne og brukerne* av kirkebyggene. Omtalen der er knyttet til forslaget til § 16.

¹⁶ Eventuelt tillatelse etter § 20 første ledd dersom utvalgets forslag til § 17 helt eller delvis *ikke* blir videreført, jf. nedenfor i pkt. III.

6. Kirker med opprinnelse fra tiden etter 1850 – fra utvalgt listeføring til utvalgt fredning – valg av fredningsform

Innledning

Utvalget side 303 oppgir at denne gruppen kirkebygg omfatter 1 120 kirker. Av disse skriver utvalget samme sted samt side 297 at i dag er 437¹⁷ listeført, det vil si om lag 40 prosent.

Selv om det er biskopen som er vedtaksmyndighet etter kirkebyggforskriften, jf. kirkeordningen, innebærer dagens ordning et *vern* av de kulturhistoriske verdiene disse kirkene med opprinnelse fra etter 1850 representerer. Dette vernet kommer til uttrykk gjennom de vurderinger Riksantikvaren har foretatt gjennom utvalget av kirker fra denne perioden. Også den etter praksis viktige rolle i vernefaglige spørsmål som Riksantikvaren har, er et uttrykk for dette vernet. I de aller fleste saker blir Riksantikvarens råd fulgt. Kirkerådet viser til sin redegjørelse i pkt. 4 ovenfor om det siste.

Uansett rettslig modell for fredning, ved forskrift eller enkeltvedtak, er det derfor svært viktig at *de aller fleste* av disse kirkene undergis vern etter den nye loven, sml. nedenfor om vern gjennom plan- og bygningsloven. Samtlige listeførte kirker er av Riksantikvaren vurdert til å ha høy kulturhistorisk verdi av nasjonal betydning. De er ansett for å ha en særlig verneverdi grunnet spesielle arkitektoniske eller kulturhistoriske forhold knyttet til bygningen og omgivelsene, og/eller som følge av at inventaret har en særlig antikvarisk interesse. I tillegg mener Kirkerådet det er viktig at også en del *nyere kirker* som i dag ikke er listeført eller vedtaksfredet, blir fredet etter ny lov. Dette gjelder blant annet et utvalg av gjenreisningskirkene i Nord-Troms og Finnmark samt en del enda nyere kirker, som grunnet deres opprinnelsestid *ikke ble vurdert* da listen ble utarbeidet.

Utvalget påpeker at «Sjølvs med ei streng prioritering vil det være snakk om *eit stort tal* av desse kyrkjene som bør vere freda» (side 303). Utvalget skriver samtidig i den forutgående noe bredere drøftingen av valget mellom ulike fredningsordninger, at de «store ressursane som krevst for å gjennomføre vedtaksfreding vil truleg føre til at *eit lågare* tal på kyrkjer blir freda, enn dei som i dag har vern gjennom listeføringsordninga» (side 301). Siden alle de automatisk listeførte kirkene vil bli *automatisk fredet* med forslaget i § 15 første ledd bokstav c), må utvalget her sikte til kirkene med opprinnelse fra tiden etter 1850.

Kirkerådet er bekymret dersom det legges opp til at en stor del av kirkene som i dag har vern gjennom listeføringsordningen, vil miste vern i medhold av ny lov. Listeføringen av kirkene fra etter 1850 er basert på en grundig faglig gjennomgang under Riksantikvarens ansvar omkring år 2000, og har vært ledende for kirkeeiernes prioriteringer og ressursbruk de siste 25 år. Å forkaste store deler av dette arbeidet av ressursmessige hensyn vil svekke tilliten til kulturmiljømyndighetenes faglige og forvaltningsmessige forutsigbarhet. Gjennom listeføringen er et stort antall kirkebygg anerkjent som kulturminner av nasjonal betydning. På samme grunnlag er de også kvalifisert til å kunne motta økonomisk støtte fra kirkebevaringsfondet. Det er svært

¹⁷ Kirkerundskrivet side 10 benytter tallet «rundt 450 per oktober 2020». I et brev fra Riksantikvaren i 2016 er tallet 444.

uheldig å rokke ved disse grunnleggende forutsetningene for kirkebyggforvaltningen ved å så tvil om det under den nye loven er ressurser nok til å gjennomføre de nødvendige fredningene av hittil listeførte kirker.

Samtidig er det viktig av hensyn både til kirkeeeier og Riksantikvaren at kirkebyggforskriften kan gjelde i en *overgangsperiode* etter at ny lov er trådt i kraft og frem til det er gjort en konkret vurdering av hver enkelt av disse kirkene, jf. at dette «vil vere ei omfattande oppgåve, som vil krevje mykje tid og ressursar både ved fredning gjennom enkeltvedtak og ved forskriftsfredning» (side 303). Utvalget påpeker således at «det i ein overgangsperiode [vil] kunne vere naudsynt å halde listeføringa ved lag, medan vedtaksfredinga går føre seg» (side 301). Se også side 302 om det samme. Kirkerådet legger til grunn at Riksantikvaren beholder sin myndighet etter kirkebyggforskriften i denne overgangsperioden, gitt at listeføringsordningen avvikles og uavhengig av myndighetsspørsmålet som drøftes i pkt. IV. Kirkerådet legger også til grunn at i denne overgangsperioden vil forskrift om tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg omfatte de listeførte kirkene.

Kirkerådet forventer at Riksantikvaren vil få tilført tilstrekkelig med midler til fredningsarbeidet,¹⁸ slik at fredning av kirker bygget etter 1850 kan avsluttes innen rimelig tid. Kirkerådet mener det vil være uheldig overfor de berørte kirkeeeierne dersom overgangsperioden der listeføringen fortsatt praktiseres overskrider ti år.

Vedtaksfredning eller fredning gjennom en egen forskriftshjemmel?

Siden det for disse kirkene *ikke* foreslås automatisk fredning, er spørsmålet om *hvordan* eventuell en fredning av disse i dag listeførte kirkene skal skje. Det samme gjelder eventuelle andre ikke listeførte kirker fra samme periode, der disse for fremtiden bør gis vern.

Utvalget drøfter side 303 valget mellom henholdsvis fredning etter den alminnelige ordningen med vedtaksfredning etter forslaget til §§ 22 til 24 eller forskriftsfredning etter en eventuell *særbestemmelse* for kirker.¹⁹

Etter utvalgets øvrige forslag foreslås ikke en *generell* ordning med forskriftsfredning av bygninger. En løsning med forskriftsfredning ville derfor innebære at det ble gitt en *særskilt* lovhjemmel for fredning av kirker gjennom forskriftsvedtak. At det ved en slik løsning vil dreie seg om en særordning for kirker, er – som utvalget i alle fall antyder – et argument mot denne løsningen. Noen avgjørende vekt trenger ikke dette argumentet ha, dersom det er andre gode grunner til å velge en slik fredningsform.

For Kirkerådet er det et overordnet hensyn ved valget av løsning at de aller fleste av disse kirkene beholder et vern fra *kulturstyresmaktenes* side. Kirkerådet viser således til at *kommunalt vern* etter plan- og bygningsloven er «mindre eigna for vern av

¹⁸ Kirkerådet antar at det vil være Riksantikvaren eller departementet som vil bli gitt myndighet i en eventuell særskilt forskriftshjemmel for fredning av kirker, jf. nedenfor om denne fredningsformen. Kirkerådet viser til *departementets* hjemmel i kulturminneloven i § 22 a for fredning av bygninger eller anlegg i statens eie. Se også myndigheten til Kongen i statsråd etter forslaget i § 25.

¹⁹ Her vil også drøftelsene side 301 og 302 være relevant, selv om temaet for sammenlikning der – for de eldre kirkene – var *disse to ordningene vurdert opp mot automatisk fredning*.

interiør, som vil være viktig for mange av kyrkjene», jf. utvalget side 302.²⁰ Utvalget påpeker det samme for forslaget til *forenklet* fredning ved enkeltvedtak. Kirkerådet viser til at forslaget til § 24 vil være begrenset til «det utvendige av» bygningen, altså dens eksteriør, men riktig nok også fastmontert og særskilt tilpasset inventar, jf. § 28 andre ledd og omtalen nedenfor i pkt. 7. Kirkerådet mener derfor at forenklet fredning etter forslaget til § 24 for de fleste kirkers del ikke er godt egnet virkemiddel for vedtaksfredning.

Dette betyr at valget av løsning i stor grad vil stå mellom *ordinær* fredning etter forslaget til § 23 og en eventuell særordning med forskriftsfredning.

Utvalget side 303 viser til at det også ved vedtaksfredning, ikke bare ved forskriftsfredning, er mulig å frede *flere kirker i samme vedtak* – «på same tid og med fredingsføremål og fredningsføresegner som i stor eller nokon grad er *felles* for dei freda objekta». Allikevel synes ikke utvalget å mene at dette i praksis vil være en egnet tilnærming. Utvalget viser således noe senere samme sted til at det for den fremtidige forvaltningen av kirkene er «ein fordel om det i fredinga blir gjeve klare og *tilpassa* fredingsføremål og fredningsføresegner for *dei individuelle* kyrkjene». Kirkerådet er enig i dette.

Det er således nødvendig å presisere formålet med fredningen, og en avgrensning av fredningsomfanget må *følge hvert kirkebygg* enten det fredes ved enkeltvedtak eller forskrift. Et klart formulert formål med fredningen av kirkebygget vil gjøre forvaltningen mer avklart for alle parter. Kirkerådet antar at dette er lettere å oppnå ved en vedtaksfredning enn ved fredning med grunnlag i en forskrift.

At fredning ved enkeltvedtak i noe større grad enn ved forskriftsfredning vil involvere eier, ser Kirkerådet som en fordel ved denne løsningen. Men utvalget viser til at «ei eventuell forskriftsfredning av kyrkjer òg [vil] krevje ein grundig medverknadsprosess». Kirkerådet merker seg derfor at «skilnaden på dei to fredningsformene» ikke blir så stor med de forslag til fredningsprosedyrer ved enkeltvedtak som utvalget foreslår.

Kirkerådet viser til at Riksantikvaren som en forberedelse til den kirkelige forvaltningsreformen i 2017 fremmet et eget forslag i brev 26. september 2016 til Klima- og miljøverndepartementet, blant annet om en egen forskriftshjemmel for kirkene fra perioden etter 1850.²¹ I den forbindelse var også Riksantikvaren opptatt av å ivareta hensynet til eier. Det var en

viktig forutsetning for en slik forenklet fredningsprosedyre at det [innenfor forvaltningslovens bestemmelser om prosedyre for å vedta forskrifter] sørges for størst mulig grad av involvering av både eiere og de respektive kommuner, ved at verne vurderinger, utvalg og omfang av de kirkebygg som skal fredes i størst mulig grad er omforent før saken sendes ut på høring.

Kirkerådet antar samtidig at det ikke bare vil være mulig – jf. de alminnelige kjennetegn ved en forskrift – men også at det i praksis vil være *enklere* å fange opp et

²⁰ Se imidlertid muligheten for vern *også* av interiør gjennom reguleringsplan i lovens § 12-7 nr. 6.

²¹ Brevet ble skrevet før det ble klart at det ville bli gitt en hjemmel til å videreføre listeføringsordningen i det som senere ble trossamfunnsloven 15 andre ledd.

stort antall kirker ved hjelp av et forskriftsvedtak enn ved et enkeltvedtak. Sett fra Kirkerådets side kan dette være et argument for løsningen med fredning gjennom forskrift. Antakelig kan forskriftsløsningen legge bedre til rette for og øke sannsynligheten for *en raskere avklaring* av de aktuelle kirkenes fremtidige rettslige status etter den nye loven. Kirkerådet mener som nevnt at det vil være uheldig dersom den enkelte kirkeeier i lang tid må være i uvisse om dens kirke får vern etter ny lov. Se ovenfor om Kirkerådets syn på hva som må være en tidsmessig yttergrense.

Kirkerådet viser til at Riksantikvaren i nevnte forslag fra 2016 skrev at å

frede det omtalte utvalget listeførte kirker yngre enn 1850 enkeltvis etter kulturminneloven § 15 [ved vedtaksfredning], ville medført et svært omfattende og ressurskrevende arbeid over mange år. Riksantikvaren vurderer dette som et lite hensiktsmessig alternativ (brev 26. september 2016 til Klima- og miljøverndepartementet).

Riksantikvaren skrev også at forskriftsalternativet vil innebære «en vesentlig enklere fredningsprosedyre» enn ved fredning gjennom enkeltvedtak.

Ved vurderingen av en særhjemmel for forskriftsfredning av kirker mener Kirkerådet det vil være relevant å se hen til erfaringene med forskriftsfredning med hjemmel i kulturminneloven i § 22 a for fredning av bygninger eller anlegg i statens eie. Kirkerådet viser til arbeidet med Statens kulturhistoriske eiendommer (SKE), også kalt SKE-prosjektet, hvor det ble laget sektorvis verneplaner som kartla kulturminnene og dannet grunnlag for forskriftsfredning.

Ved bruk av en slik modell for fredning blir det en enkel formell prosess, men en grundig kartlegging og forankring hos eierne frem mot vedtak av forskrift. Kirkerådet viser til at forskriftsfredning er mindre byråkratisk og krever mindre ressurser til saksbehandling siden det kan fattes kun ett felles vedtak om fredning med en samlet forskrift om et utvalg av kirker bygget etter 1850, jf. forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer.

Det blir i første rekke Riksantikvaren som skal foreta den nødvendige gjennomgangen av disse kirkene, jf. ovenfor om at § 24 er mindre aktuell. Det vil derfor ha betydning for valget av løsning om Riksantikvaren i praksis vil være i stand til – innenfor en rimelig tidshorisont – å foreta denne gjennomgangen ved *enkeltvedtak*, jf. ovenfor om at en løsning med forskriftsvedtak antakelig vil legge bedre til rette for og øke sannsynligheten for *en raskere avklaring* enn ved enkeltvedtak.

Kirkerådet mener på dette grunnlaget at fredning ved forskrift av utvalgte kirker bygget etter 1850 kan erstatte listeføringen av kirker fra samme periode. Forskriftsfredning er en vel så egnet løsning som fredning ved enkeltvedtak fordi den vil kreve færre ressurser og kan gjennomføres på kortere tid. Omfanget av fredningen for det enkelte kirkebygg og eventuelt kirkestedet kirken inngår i kan fastsettes ved generelle bestemmelser i forskriften og suppleres med utfyllende verdivurderinger i en verneplan for utvalgte kirker bygget etter 1850 der innholdet er omforent med de respektive kirkeeierne. Forskriftsfredning vil heller ikke skape behov for overgangsordninger fordi listeføring kan bestå frem til forskriften trer i kraft. Ved

fredning ved enkeltvedtak vil det over en lengere periode være et antall kirker som allerede er fredet og et antall kirker som fremdeles er listeført.

7. Kirkeinventar

For kirkens inventar og utstyr vil også Den norske kirkes eget regelverk i kirkeordningen § 20 fjerde ledd og de særskilte reglene §§ 24 og 26 nevnt ovenfor i pkt. 1, supplere den nye lovens bestemmelser.

Kirkerådet støtter utvalgets vurdering side 304 om at kulturhistorisk verdifullt inventar i kirkene vil være godt nok ivaretatt innenfor de alminnelige ordninger som foreslås. Kirkerådet mener imidlertid det kan være behov for enkelte klargjøringer i det videre lovforarbeidet.

Løst inventar i kirker som ikke er fredet

For disse legger Kirkerådet til grunn at forslaget til § 22 bokstav d) kan benyttes. Lause kulturminne i § 22 bokstav d) omfatter også *løst inventar*. Bruk av denne fredningshjemmelen vil gi inventar et sterkere vern enn det som følger av forslaget til § 35, jf. nedenfor om denne bestemmelsen.

Kirkerådet støtter forslaget til § 22 bokstav d), som er ny.

Inventar i vedtaksfredede kirker

Om disse skriver utvalget side 304:

Inventar i kyrkjer som er freda ved vedtak, kan få vern på same måte som inventar i andre freda bygningar. Inventar som er fastmontert eller særskilt tilpassa bygningen, inngår i fredinga, *om ikkje anna går fram av fredingsvedtaket* (kursivert her).

Dette følger av forslaget til § 28 andre ledd, der det er nytt at også særskilt tilpasset inventar skal inngå, jf. utvalget side 455 om at dette er «ei utviding i høvet til gjeldande rett». Kirkerådet støtter denne endringen.

Det er på det rene at vedtak etter dagens § 15 kan omfatte bygningens *interiør*. Kirkerådet legger til grunn at dette også gjelder for utvalgets forslag om «ordinær» fredning i medhold av § 23. Se derimot nedenfor om § 24.

Etter dagens § 15 første ledd andre punktum kan fredningsvedtaket omfatte *større*, løst inventar gjennom særskilt presisering. Det er ikke tilsvarende hjemmel for *mindre*, løst inventar, jf. utvalget side 263 og 455.²² Utvalgets forslag i § 28 tredje ledd, som utvalget gjengir innholdet av side 304 om kirker, gjør det ikke lenger

²² Se side 263 med henvisning i fotnote 97 til juridisk litteratur om at dagens forvaltningssaksis allikevel åpner for at også mindre, løst inventar kan *omfattes* av et fredningsvedtak dersom inventaret *utgjør en helhet*. Da kan inventaret *samlet* ses på som større, løst inventar etter denne bestemmelsen – altså selv om det *ikke bare* består av større gjenstander, men *også* av mindre. Forutsetningen er at også de siste inngår i den nevnte helheten.

nødvendig å trekke opp et skille mellom større og mindre løst inventar. Denne bestemmelsen vil gjelde *generelt* for løst inventar og gjenstander og *likestillt* både større og mindre slike. Som utvalget påpeker side 455 er dette – trass i praksisen nevnt i siste fotnote – en utvidelse av dagens adgang til å frede en bygnings inventar *sammen med* fredningen av selve bygningen. Utvalget side 263 og 455 nevner *kirkeinventar* som aktuelle eksempler på *mindre*, løst inventar som kan fanges opp av bestemmelsen.

Kirkerådet støtter denne endringen. Kirkerådet støtter herunder forslaget til ordlyd i § 28 tredje ledd om at slik fredning *sammen med* bygningen må *støtte opp under formålet* med fredningen og utvalgets vurdering om ikke å medta et vilkår om «særlige grunner» som etter dagens § 15. Kirkerådet er imidlertid i tvil om bestemmelsen generelt «må brukast med varsemd», jf. utvalget side 264 og 455. Utvalget uttaler dette generelt, ikke bare for *mindre*, løst inventar.

I forbindelse med omtalen av forslaget til § 28 tredje ledd skriver utvalget side 264 at som «følge av desse endringane trekkjer ikkje utvalet opp grensdragingar mellom fast og laust inventar, då skiljet ved ei slik utviding vil ha mindre å seie». Kirkerådet viser til at skillet fremdeles vil ha betydning der det ikke foreligger et særskilt vedtak etter § 28 tredje ledd.

Kirkerådet mener *forholdet mellom § 28 tredje ledd og § 22 bokstav d)* bør klargjøres av departementet for Riksantikvarens anvendelse av § 23. Så vidt Kirkerådet kan se er ikke dette gjort av utvalget. Paragraf § 22 bokstav d), jf. § 23, er en generell hjemmel, mens § 28 tredje ledd fremstår mer som en spesialbestemmelse.

Kirkerådet er usikker på om § 28 tredje ledd *bare* kan anvendes *samtidig* med fredningsvedtaket av selve bygningen. Se ordlyden «saman med» – samt utvalget blant annet «som del av eit fredningsvedtak» (side 455 og nær identisk side 263) og «ta med» (side 264). Dette peker på et *vilkår om slik samtidighet* for å anvende § 28 tredje ledd. Det samme gjør utvalgets forutsetning side 264 om at kulturmiljømyndighetene for hver enkelt gjenstands del «må grunngje vurderinga i *fredningsvedtaket*» og at det i *dette* vedtaket «må gå fram kor viktige gjenstandane er for kulturminnet». Dette reiser i så fall spørsmålet om § 22 bokstav d), jf. § 23, kan benyttes som et *supplement i ettertid*.²³

Utvalget har en rekke steder, blant annet side 453, presisert at vedtak om *forenklet fredning* av en bygning etter § 24 ikke kan omfatte bygningens *interiør*. I alle fall side 287 fremgår det samme for *løst inventar*, som ikke er det samme som interiør. Kirkerådet legger derfor til grunn at § 28 tredje ledd om løst inventar ikke kan anvendes ved forenklet fredning av kirker og andre bygninger. Tilsvarende begrensning vil da måtte gjelde for bruk av § 22 bokstav d), jf. § 24 – altså *dersom* denne bestemmelsen i det hele tatt kan anvendes ved siden av § 28 tredje ledd, jf. ovenfor om § 23. Det er ønskelig at disse spørsmålene klargjøres i departementets lovforslag.

²³ Omtalen side 446 av § 4 bokstav d) tar ikke direkte stilling til spørsmålet, jf. der om at begrepet «lause kulturminne» i § 4 bokstav d), jf. § 22 bokstav d), «er avgrensa mot» blant annet «lause gjenstandar eller inventar som er freda ved vedtak saman til dømes ein bygning».

Derimot legger Kirkerådet motsetningsvis til grunn at § 28 andre ledd om fastmontert og særskilt tilpasset inventar vil komme til anvendelse også ved forenklet fredning. Så vidt Kirkerådet kan se har ikke utvalget *eksplisitt* omtalt dette, i alle fall ikke side 304 om inventar i kirker som er vedtaksfredet. Det er ønskelig at også dette kommer klart frem.

Utvalgets forslag forutsetter at fredning av kirker skal finne sted ved enkeltvedtak. Dersom det vedtas en særskilt *forskriftshjemmel* for fredning av kirker, jf. pkt. II.6, er det viktig at hjemmelen også omfatter fredning av kirkens interiør og inventar.

Inventar i automatiske fredede kirker

Kirkerådet viser til forslaget til § 17, som omtales nærmere i pkt. III.

Kirkerådet finner det klart at ovennevnte § 28 andre ledd vil komme tilsvarende til anvendelse som ved vedtaksfredede kirker. For kirker fremgår det underforstått i overgangen mellom side 303 og 304, der det heter at:

I automatisk freda kyrkjer vil fast inventar vere ein del av fredinga, på same vis som ved automatisk freding av andre bygningar. Det betyr etter *utvalet* sitt lovframlegg at fredinga gjeld naglefast inventar, men òg inventar som er særskilt tilpassa bygningen.

Kirkerådet viser til § 17 om «så langt [reglane i kapittel 4] høver». Ordlyden i § 28 tredje ledd *passer* ikke så godt, siden det ikke foreligger noe fredningsvedtak for bygningen, jf. «saman med». Under tvil antar Kirkerådet allikevel at § 28 tredje ledd vil komme til anvendelse. Det betyr at det *kan* treffes *eget* vedtak om løst inventar for den *automatisk* fredede bygningen.²⁴ Så vidt Kirkerådet kan se, har ikke utvalget omtalt denne eventuelle virkningen av § 17.

Spørsmålet om § 28 tredje ledd her kommer til anvendelse gjennom § 17, må også ses i sammenheng med drøftelsen ovenfor om forholdet mellom § 28 tredje ledd og § 22 bokstav d), jf. § 23.²⁵ Med fraværet av et underliggende fredningsvedtak av selve kirken, oppstår spørsmålet om dette forholdet i en annen variant – altså i sammenheng med klargjøringen av rekkevidden av § 17.

Kirkerådet ber departementet avklare disse spørsmålene. Med Kirkerådets forslag til endring av hvilke kirker som er omfattet av § 17, vil disse avklaringene bare få direkte betydning for kirker med opprinnelse fra tiden mellom 1650 og 1850.

²⁴ Så vidt Kirkerådet kan se vil det *i så fall* ikke være klart *hvilken* kulturmiljømyndighet som da vil ha kompetanse til å treffe slikt vedtak etter § 28 tredje ledd, jf. § 17 – i og med at det *fra før ikke foreligger* noe vedtak etter § 23, sml. ovenfor om at § 24 her ikke er aktuell. Kirkerådet antar at dette vil være Riksantikvaren og ikke fylkeskommunen eller Sametinget, men dette må i så fall klargjøres. Se til sammenlikning Riksantikvarens myndighet etter forslaget til § 16.

²⁵ Etter dagens rettstilstand kan ikke Riksantikvaren vedtaksfredet løst inventar i kirker fra før 1537. Det er kun gjennom dagens § 13 at inventar fra før 1537 – uavhengig av *kirkens* vernestatus – er gitt en form for vern, jf. nedenfor om forslaget til § 35. Her innebærer den nye § 22 bokstav d) om vedtaksfredning av løse kulturminner en viktig endring.

Kirkerådets forslag om at det skal være § 18 og ikke § 28 som skal regulere rettsvirkningene av den automatiske fredningen for kirker med opprinnelse frem til og med 1650, vil få betydning for kirkens inventar. Se nedenfor i pkt. III.3 om hvordan anliggendet i § 28 andre og tredje ledd kan ivaretas for disse eldre kirkene fra tiden frem til og med 1650 samt øvrige automatisk fredede bygninger fra samme periode.

Det kan reises et eget spørsmål om forholdet mellom § 28 tredje ledd og § 16. Kirkerådet antar her at *for det tilfelle* at § 28 tredje ledd gjennom § 17 kommer til anvendelse også for automatisk fredede bygninger, er dette ikke til hinder for at også § 16 her kan anvendes for løst inventar. Paragraf § 16 er generell, og Kirkerådet viser til at utvalget side 449 påpeker at denne bestemmelsen blant annet kan benyttes til å *supplere* og *skjerpe* innholdet i den automatiske fredningen. Se for øvrig her utvalgets merknad om at § 28 tredje ledd «må brukast med varsemd». Utvalget har ikke lagt tilsvarende føringer for anvendelsen av § 16. Også forholdet mellom § 16 og § 28 tredje ledd, jf. § 17, kan med fordel klargjøres.

Kirkens *interiør* i en automatisk fredet kirke

På samme måte som *interiøret* kan inngå i en vedtaksfredning etter § 23, legger Kirkerådet til grunn at *interiøret* i en automatisk fredet kirke uten videre eller «automatisk» inngår i fredningen. Slik er det i dag.²⁶

Særskilt om forslaget til § 35

Løst inventar i en kirke vil bli omfattet av det generelle, nye forslaget til fanebestemmelse om vedlikeholdsplikt av kulturminner i § 5 andre ledd. Det gjelder uavhengig av om bygget er fredet eller ikke. Kirkerådet støtter forslaget til en slik ny bestemmelse og viser til utvalgets omtale side 446 og 381–382.

Samtidig vil løst inventar bli omfattet av *vernet mot å skade* løse kulturminner etter forslaget til § 35. Paragraf 35 avløser dagens § 13. Etter dagens § 13 vil alle løse kulturminner – herunder kirkeinventar, som nevnes eksplisitt i den tilhørende § 12 – ha et *vern* mot å bli skadet. Vernet uttrykkes gjennom et forbud mot å skade gjenstanden, og forbudet gjelder uansett hvem som er eier. Løse kulturminner er etter dagens § 13 og forslaget til § 35 ikke formelt *fredet*, og i dag er det altså ikke en slik hjemmel til fredning som utvalget foreslår i nevnte § 22 bokstav d).

Utvalgets flertall foreslår å endre den alminnelige vernegrensen i tid fra 1537 til 1650, jf. forslaget i § 33. Kirkerådet støtter her flertallets forslag om at grensen for vern settes ved 1650, ikke ved 1850 som hos mindretallet.

Utvalget skriver at løst inventar «i kyrker som ikke er freda, vil ha vern som lause kulturminne *om* dei oppfyller kriteria for lause kulturminne» (side 304; kursivert her). Disse kriteriene fremgår av § 4 bokstav d), jf. bokstav b). Bokstav d) definerer løse kulturminner som «kulturminne som er gjenstandar». Løst kirkeinventar vil opplagt være gjenstander i lovens forstand. Bokstav b) oppstiller et generelt vilkår for at noe er et kulturminne. Også dette vil så å si automatisk være oppfylt for

²⁶ Se slik kirkerundskrivet blant annet side 10 og 12.

gjenstander som er eldre enn fra 1650, jf. der «kan være kjelder til kunnskap, eller som blir tillagt kulturhistorisk verdi og mening».

Kirkerådet støtter at forbudet i § 35 fremdeles gjøres generelt, jf. «ingen må skade...». Dermed vil forbudet omfatte «*alle dei som eig* eller rår over lause kulturminne, inkludert offentlege styresmakter», jf. side 343 og 461. Dette vil da også gjelde *private* eiere, som soknet her vil regnes som.

Når løse kulturminne «er privat eigde», jf. § 33 siste del av første ledd, vil de etter ordlyden i § 33 *ikke* høre til fellesskapet. Se omtalen side 339 og 459 «i motsetnad til privateigd ressurs». Det vil altså gjelde soknets eierskap til kirkens løse inventar.

Utvalget side 461 skriver imidlertid at § 35 første ledd «gjev forbod mot å skade lause kulturminne som *høyrer til fellesskapet* i Noreg etter lovframlegget § 33». Kirkerådet antar at det med dette ikke er meningen å *avgrense* rekkevidden av § 35 mot løse kulturminner i privat eie, jf. ovenfor om «alle dei som eig». ²⁷

8. Gravplasser og kirkens øvrige omgivelser

Gravplasser

Reglene om jordfaste kulturminner vil omfatte forvaltningen av gravplasser. Dette slås fast side 304. Kirkerådet støtter utvalgets forslag til regulering av jordfaste kulturminner – herunder flertallets forslag om å sette den alminnelige automatiske fredningsgrensen til 1650, jf. § 15 første ledd bokstav a). I dag er den satt ved 1537. Kirkerådet viser til og er enig i flertallets begrunnelse side 224–225, jf. også side 219–220. Samtidig støtter Kirkerådet forslaget om å videreføre dagens fredningsgrense ved 1917 for jordfaste samiske kulturminner.

Med en automatisk fredningsgrense satt til 1650 for gravplassene, blir det en økning i tallet på fredede gravplasser, men det er uvisst hvor stor økningen blir. ²⁸ Samtidig vil det bli *ulik automatisk fredningsgrense* for gravplassene og kirkene – *også* der gravplassen ligger i umiddelbar nærhet til kirken. I dag ligger så mye som om lag 700 gravplasser nær en fredet eller listeført kirke, og en kirke fra middelalderen er normalt omgitt av en middelaldergravplass. Med endret automatisk fredningsgrense både for gravplassene og kirkene, er det uklart hvor mange steder som blir berørt av en slik *ulik* fredningsgrense.

Prinsipielt er det ikke noe i veien for en slik ulik fredningsgrense. På samme måte som i dag vil det måtte trekkes et skille mellom tiltak på selve kirkebygget og på gravplassen, der også statsforvalteren har myndighet.

²⁷ Jf. igjen at det i samband med kirkeinventar heter at løst inventar «i kyrker som ikke er freda, vil ha vern som lause kulturminne om dei oppfyller kriteria for lause kulturminne» (side 304). Dette svarer til dagens ordning etter § 13, jf. kirkerundskrivet side 19. Kirkerådet legger derfor til grunn at når det i § 35 første ledd heter «lause kulturminne som er nemde i § 33», er det en henvisning til ordlyden bare frem til og med 1917.

²⁸ Utvalget opplyser side 294 at det ikke har oversikt over hvor mange gravplasser som er fredet. Utvalget omtaler gravplassene også som *kirkegårdene*, jf. at dagens kulturminnelov har beholdt dette som rettslig begrep for gravplasser som er eldre enn år 1537.

Den store forskjellen, som er ny for de mange kirkene fra før 1537, er at den automatiske fredningen vil ha *ulik rettslig virkning* for henholdsvis kirke og gravplass. Kirkerådet omtaler dette nedenfor i pkt. III.3.

Kirkerådet støtter også utvalgets øvrige forslag til å regulere jordfaste kulturminner. Kirkerådet skal kort omtale viktigheten av å beholde en ordning med en sikringszone rundt gravplassene som er fredet, jf. utkastet til § 15 andre ledd. Det er også av stor betydning og ønskelig at innretningen av atferdsnormen uttrykt i § 18 første og andre ledd bygger videre på dagens strenge norm i § 3 første ledd. Her er § 18 andre ledd ment å fange opp «utilbørlig skjemme» i dagens § 3.

Når det gjelder forholdet til planmyndighetene, jf. dagens § 8 fjerde ledd, er Kirkerådet enig i utvalgets forslag om ikke å videreføre dagens adgang til å sette hensynet til kulturminner til side med grunnlag i kommuneplanens arealdel. Kirkerådet viser til utkastet til § 20 femte ledd, jf. utvalgets omtale side 194–195, 327 og 451. Kirkerådet støtter at dagens ordning videreføres for tiltak som er i samsvar med reguleringsplan på de vilkår som er oppstilt i forslaget i nevnte bestemmelse.

Se rett nedenfor om bruk av vedtaksfredning og vern etter plan- og bygningsloven.

Kirkestedet ut over gravplassen – kirkens øvrige omgivelser

Utvalget side 304 skriver at

Gravplassar og *andre delar av kyrkjestaden* frå tida fram til og med 1650 vil etter utvalet sitt lovframlegg vere automatisk freda etter den alminnelege føresegna i lova om automatisk freding av jordfaste kulturminne.

Kirkerådet antar at utvalget med «den alminnelege føresegna i lova om automatisk freding av jordfaste kulturminne» viser til forslaget til § 15 første ledd bokstav a).

Kirkerådet legger til grunn at *bygninger og anlegg* som inngår i et kirkested derimot vil omfattes av forslaget i § 15 første ledd bokstav b), altså ikke bokstav a), slik utvalget synes å mene. Et *anlegg* vil blant annet kunne omfatte en *gruppe bygninger* med tilhørende areal, og et kirkested vil ofte kunne svare godt til en slik beskrivelse.

Rettslig sett har dette stor betydning, dersom forslaget til § 17 blir vedtatt. Her foreslås det et skille mellom *bygninger* på den ene siden og *andre byggverk* enn bygninger samt *anlegg* på den annen, jf. omtalen side 247.²⁹ Bare bygninger og kirker faller inn under forslaget i § 17. På kirkestedet vil da *andre* elementer enn selve kirken og øvrige bygninger falle utenfor § 17, og de skal behandles som jordfaste kulturminner.

Felles for gravplasser og kirkesteder som ikke er automatisk fredet, viser utvalget til muligheten for vern etter de foreslåtte alminnelige bestemmelser om vedtaksfredning, herunder til forslaget til forenklet fredning, samt bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven. For gravplasser er i tillegg gravplassloven og gravplassforskriften mulige virkemidler. Kirkerådet er enig i at dette er virkemidler

²⁹ Se også nedenfor i pkt. III.1 om begrepsbruken.

som må tas i bruk – ikke minst der det er behov for ved enkeltvedtak å frede bygninger eller bygningsmiljøer som inngår i et kirkested. Der det er tale om *bygningsmiljøer*, jf. forslaget til § 22 bokstav i), må § 23 benyttes siden § 24 om forenklet fredning ikke omfatter dette alternativet.

III Kirker og andre bygninger – atferdsnorm, sikringssone og dispensasjonsbestemmelse

1. Innledning – utvalgets forslag

Utvalget drøfter i kapittel 18 hva som skal være den rettslige virkningen av den automatiske fredningen. Dette omfatter dels hva som skal være forbudt å gjøre på eller nær bygningen, gjerne omtalt som atferdsnormen, eventuelt fredningsnormen. Dels omfatter det muligheten for å gjøre unntak fra det som gjennom fredningen og atferdsnormen ikke er tillatt – altså i form av dispensasjon (tillatelse) til inngrep i kulturminnet.

Utvalgets forslag til løsning har kommet til uttrykk i utkastet til § 17, der også kirker er nevnt. Bortsett fra tidsgrensen for automatisk fredning, er forslaget for kirker det samme som for andre bygninger. Dette omtales også side 300 og 303 i kapitlet om kirker.

Forslaget i § 17 er at alle de automatisk fredede bygningene, herunder altså kirkene, rettslig skal behandles på samme måte som bygninger som er fredet ved vedtak etter kapittel 4, jf. der § 22 første ledd bokstav b) og c). Det heter i § 17 at reglene i kapittel 4 skal gjelde «så langt dei høver». Utvalget nevner atferdsnormen i § 28 *femte ledd* og dispensasjonsbestemmelsen i § 30. Se side 449 (for begge) og side 269 og 455 (for § 28 *femte ledd*) og side 456 (for § 30).

Etter § 30 vil ikke andre ledd *første punktum* passe så godt, bare siste del, jf. «eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg satt til side».

Kirkerådet legger til grunn at i alle fall også § 28 *andre ledd* her vil komme tilsvarende til anvendelse. Det fremgår for kirker underforstått i overgangen mellom side 303 og 304, jf. ovenfor i pkt. II.7 under omtalen av inventar i automatisk fredede kirker.

Se i pkt. II.7 også omtalen av § 28 *tredje ledd*. Under tvil antar Kirkerådet som der nevnt at § 28 *tredje ledd* vil komme til anvendelse, slik at det kan treffes eget vedtak om løst inventar for den automatisk fredede bygningen.

Kirkerådet antar derimot at § 28 *første ledd* ikke vil passe, fordi bestemmelsen forutsetter et underliggende vedtak etter § 22, jf. § 23 eller § 24.

Dersom forslaget til § 17 *helt eller delvis blir videreført* av departementet, jf. nedenfor i pkt. 3 om Kirkerådets forslag til endring i denne bestemmelsen, bør det presiseres nærmere i lovproposisjonen hvilke bestemmelser som er ment å kunne passe.

Det fremgår side 247, jf. også ordlyden i § 17, at forslaget ikke gjelder «andre *byggverk* og anlegg» – de skal følge reglene for jordfaste kulturminne. Kirkerådet er

usikker på om ordlyden i § 15 første ledd bokstav b) er ment å skulle lyde som i § 22 bokstav b): «byggverk og anlegg». Omtalen side 247 tyder på det.³⁰ Se til sammenlikning dagens § 4 første ledd bokstav a) som omfatter «kirker, hus og byggverk av alle slag».

2. Kirkerådets overordnede vurdering av utvalgets forslag

Før Kirkerådet i pkt. 3 til 6 nedenfor skal gi en utførlig omtale og vurdering av utvalgets forslag til og begrunnelse for § 17 og for bortfallet av en sikringssone for automatisk fredede bygninger, skal Kirkerådet i dette punktet overordnet og sammenfattet gi uttrykk for Kirkerådets vurdering av utvalgets forslag. Ikke minst for middelalderkirkene mener Kirkerådet utvalget har fremmet et svært konsekvensrikt forslag. Kirkerådet mener utvalgets forslag ikke er godt nok begrunnet.

Forslaget fra lovutvalget innebærer et svekket vern for bygninger som er automatisk fredet, jf. utvalget side 242 om at forslaget til rettslig løsning «reduserer rekkjevidda av fredinga samanlikna med dagens lov». Dette reduserte og derfor svekkede vernet kommer til uttrykk ved at tiltak i bygningens omgivelser – der disse svekker *eller* forstyrrer opplevelsen og forståelsen av bygningen som kulturminne – ikke lenger blir omfattet av atferdsnormen. Forslaget berører om lag 200 kirker, som inkluderer alle de 28 stavkirkene.

Lovutvalget drøfter ulike hensyn bak adferdsnormen og praktisering av denne innenfor et nytt lovverk. På den ene siden anerkjenner lovutvalget at dagens adferdsnorm gir bygninger fra før 1537 et effektivt vern mot tiltak i omgivelsene. På den annen side mener utvalget at bestemmelsen kan ramme «vidt og utføreseieleg», selv om utvalget også viser til at det skal utøves skjønn i anvendelsen av dagens bestemmelse på det enkelte kulturminnet.

Lovutvalget vil i stedet gi kulturmiljømyndighetene adgang til å treffe vedtak som fastsetter det nærmere vernet i omgivelsene for det enkelte kulturminnet som er automatisk fredet, jf. utvalgets forslag om at det isteden kan vedtas «forbod mot forstyrrande tiltak i område rundt automatisk freda bygninger» (side 242). Utvalget nevner også «forbod mot verksemd» i nærheten av slike bygninger. På denne måten vil det etter utvalgets mening bli et mer avklart og presist vern som passer til det enkelte kulturminnet på stedet.

Kirkerådet vil fraråde denne løsningen, som i praksis vil svekke vernet av alle kirker fra middelalderen. Et bortfall av vernbestemmelsene for omgivelsene etter gjeldene rett, vil sette disse kirkene i en uforutsigbar og sårbar situasjon.

I praksis har forvaltningen av dagens adferdsnorm balansert ut hensynet mellom de mest ytterliggående truslene mot kulturminner og de restriksjonene som tilstøtende grunneiere til kirkestedene kan erfare. Dette gjentas av lovutvalget, som viser til at dagens adferdsnorm forvaltes i tråd med forholdene på stedet.

³⁰ *Byggverk* er et videre begrep enn bygninger og er benyttet i dagens lov, etter en lovendring fra «bygning» til «byggverk» i 2000. Utvalget omtaler forholdet mellom de to begrepene samt «anlegg» side 233 og 452. Sistnevnte sted har utvalget benyttet Riksantikvarens *Ordliste med ordforklaringer*, jf. der under ordet «anlegg». Se også pkt. II.8 om begrepsbruken.

Kirkerådet legger til grunn at det vil være en ressurskrevende oppgave å fastsette verneområder etter kulturmiljøloven eller plan- og bygningsloven for det store antallet kirker som er berørt av forslaget. I mellomtiden vil disse kirkene være mindre beskyttet enn tidligere.

Kirkerådet mener de samme hensyn som for atferdsnormen gjør seg gjeldende for den i dag lovfestede *sikringssonen*, som utvalget også vil fjerne. Dagens sikringssone på fem meter kompenserer for en utbredt mangel på nærmere fastsatte sikringssoner ved den enkelte kirke.

Kirkerådet anbefaler derfor å videreføre dagens atferdsnorm, jf. forslaget i § 18 første og ikke minst *andre ledd*, samt å videreføre sikringssonen på fem meter. En slik løsning vil gi et forutsigbart og bærekraftig vern for kirker fra middelalderen, herunder alle stavkirkene.

Grensen i tid for hvilke kirker som skal omfattes av en slik adferdsnorm og sikringssone, mener Kirkerådet bør settes ved 1650. Adferdsnormen for jordfaste kulturminner følger med utvalgets forslag samme grense, og en slik harmonisering i form av en *felles* tidsmessig grense, vil bidra til et mer enhetlig lovverk. Med dette forslaget fra Kirkerådet flyttes grensen for dagens atferdsnorm fra 1537 til 1650. Dette tillegget omfatter om lag 20 kirker og vil kun utgjøre en liten del av det samlede antall kirker bygget før 1650. Også kirkene fra perioden 1537 til 1650 er i dag omfattet av ordningen med sikringssone.

Kirkerådet antar at det samme behovet for atferdsnorm og sikringssone i stor grad gjelder for *andre bygninger* fra før 1650. De bør derfor rettslig behandles på samme måte som kirkene fra samme periode. Der det oppstår arealkonflikter omkring en automatisk fredet bygning, vil det i praksis ikke være tid og anledning til å treffe egne, særskilt tilpassede enkeltvedtak som presiserer det nærmere vernet. Atferdsnormen og sikringssonen kan på sin side bidra til å tydeliggjøre kulturminneverdier og skape forutsigbarhet i arealplanleggingen.

Kirkerådet mener derimot at kirker bygget mellom 1650 og 1850 som også blir automatisk fredet med utvalgets forslag, *ikke* skal ha en tilsvarende atferdsnorm og sikringssone. Automatisk fredning frem til 1850 er en særordning for kirker som erstatter dagens listeføring for et stort antall kirker. En tilsvarende atferdsnorm og sikringssone som Kirkerådet foreslår for kirkene fra før 1650, vil for disse yngre kirkene gå betydelig lenger i vern enn etter gjeldende rett. Det vil kunne ramme omgivelsene «vidt og uføreseieleg», jf. utvalgets argument side 242. Kirkerådet mener at det ikke er hensiktsmessig å øke konfliktnivået omkring disse kirkene med en vidtgående og generell båndlegging av deres omgivelser.

Kirkerådet mener kirkene fra perioden mellom 1650 og 1850 vil få et tilstrekkelig vern gjennom utvalgets forslag. Det betyr at Kirkerådet foreslår at vernet og adferdsnormen for disse kirkene skal forvaltes individuelt. Det betyr at lovens utgangspunkt gjennom en justert § 17 kan suppleres med enkeltvedtak med egne bestemmelser som omfatter kirkens omgivelser – altså i form av forbud mot forstyrrende tiltak *i området rundt* kirkene, slik utvalget har foreslått for *alle* automatisk fredede bygninger. Også plan- og bygningsloven kan som utvalget viser til, benyttes.

Kirkerådet har nedenfor i pkt. 3, 5 og 6 forsøkt å synliggjøre hva Kirkerådets forslag vil kunne medføre av endringer i de berørte bestemmelsene.

3. Nærmere vurdering av forslaget til atferdsnorm

Selv om erklæringsordningen foreslås avvirket, bygger forslaget til § 17 på den ordningen som i dag gjelder for automatisk fredete bygninger etter § 4 tredje ledd. I henhold til denne bestemmelsen skal reglene i §§ 15 tredje og fjerde ledd samt § 15 a følges, og dette svarer til reglene for vedtaksfredede bygninger.

Dette betyr at § 3 første ledd og § 8 ikke følges for bygningene som er fredet etter § 4 tredje ledd, altså motsatt av for bygninger fra middelalderen. For kirker gjelder dette i dag som nevnt bare de snaut 20 erklært stående kirker fra perioden 1537–1650.

Kirkerådet støtter som nevnt i pkt. II.3 utvalgets forslag om å avvikle dagens erklæringsordning.

Erklæringsordningen med de nevnte tilhørende reglene ble vedtatt ved en lovendring i 2000. Om bakgrunnen for løsning for disse bygningene heter det i lovkommentaren til kulturminneloven at

Bakgrunnen for denne sontringen [fra de eldre bygninger og andre eldre byggverk] var å *begrense virkningen* av fredningen på den forholdsvis omfattende bygningsmassen reformen kan berøre, i forhold til *den strenge normen i § 3 første ledd*.³¹

Kirkerådet viser til sammenlikning til at atferdsnormen som er foreslått for de jordfaste kulturminner i § 18 første ledd, jf. andre ledd, bygger videre på dagens strenge norm i § 3 første ledd. Kirkerådet viser her til og er enig i utvalgets begrunnelse side 187–190, jf. også ovenfor i pkt. II.8 om gravplasser. Selv om det for kirker og andre bygninger vil bli et høyere antall fredningsobjekter enn i dag, mener Kirkerådet argumentet fra reformen i 2000 ikke kan veie tungt i dag. Så vidt Kirkerådet kan se er dette heller ikke utvalgets begrunnelse for § 17. Dessuten vil det med den endrede fredningsgrensen for de jordfaste kulturminnene, *også for disse* bli en betydelig økning i antallet automatisk fredede kulturminner.

Kirkerådet mener utvalgets begrunnelse for løsningen for jordfaste kulturminner ikke blir vesentlig annerledes for kirker og andre bygninger. I sin drøfting av spørsmålet skriver utvalget:

Utvalet meiner at eit generelt forbod mot tiltak som forstyrrar opplevinga av kulturminne vil vere eit effektivt verkemiddel for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i automatisk freda bygningar, fordi det ved automatisk freding i utgangspunktet ikkje er gjort noko vurdering av kulturmiljøverdiane og kva som er krevja for å ta vare på dei. Eit slikt lovfesta forbod kan gjelde mange ulike typar tiltak og ha stor geografisk rekkjevidd. Til dømes kan det hindre oppføring av bygg eller anlegg som vil skade den visuelle opplevinga av ei mellomalderkyrkje. Forbodet gjer at det ikkje trengst vedtak om å frede området rundt ei automatisk freda bygning for å ta vare på dei

³¹ Jørn Holme (red.), *Kulturminnevern. Kulturminneloven med kommentarer*, 2020 side 72, kursivert her.

kulturhistoriske verdiane. Forbudet kan òg gjelde i eit geografisk mykje vidare område rundt bygninga enn det som vil kunne vere aktuelt å frede (side 242; understreket her).

Bortsett fra siste setning er dette gode argumenter for å følge *samme* løysning for bygningar som for de jordfaste kulturminnene.

Som begrunnelse for sitt forslag til § 17 skriver utvalget:

På den andre sida er bygningar *i mange tilfelle* del av større, samansette bygningsmiljø, med både freda og ikkje-freda bygningar. Eit forbod mot tiltak som forstyrrar opplevinga av ein automatisk freda bygning vil lett kunne råke *vidt og uføreseieleg*. Det vil likevel *vere eit skjø*n i bruken av føreseigna. Dersom ein bygning er del av eit bygningsmiljø med nyare bygningar, skal det meir til å kome til at eit nytt tiltak forstyrrar opplevinga av den automatisk freda bygningen. Utvalet er ikkje kjent med at dette har vore ei aktuell problemstilling etter gjeldande rett (*samme; kursivert her*).

Kirkerådet mener dette potensialet for konflikt burde vært bedre opplyst, siden dette er utvalgets hovedbegrunnelse for forslaget. Kirkerådet legger til grunn at et større antall automatisk fredete kirker og bygningar er lokalisert i bygningsmessige kontekster der endringstakt og konfliktnivå har vist seg å være moderat.

En stor del av kirkene på landet inngår som ledd og midtpunkt i et kirkested, som også omfatter andre elementer, jf. ovenfor i pkt. I.2 og II.8. Her er det ønskelig at *helheten* gis slik beskyttelse som følger av § 18 andre ledd – med utgangspunkt i vernet av selve kirken gjennom fredningen i medhold av § 15. I alle fall for slike kirkesteder vil det sjelden kunne sies at et forbud etter § 18 andre ledd vil «råke vidt og uføreseieleg».

Som ytterligere begrunnelse for forslaget skriver utvalget at det mener

den beste løysinga vil vere at *forbod mot forstyrrande tiltak i område rundt automatisk freda bygningar blir gjorde ved vedtak*. Dette kan skje anten gjennom plan- og bygningslova eller ved at kulturmiljøstyresmakta gjer *vedtak om å frede eit konkret definert område rundt bygninga*. Ei slik løysing reduserer rekkjevidda av fredinga samanlikna med dagens lov. Samstundes vil det vere meir føreseieleg og gje høve til medverknad for dei som er råka (*samme; kursivert her*).

Kirkerådet er ikke enig i at dette vil være den beste løsningen. En bedre løysning vil være å ta det motsatte utgangspunktet – altså det som i dag er ordningen for automatisk fredede bygningar fra før 1537. Da kan heller forslaget til § 16 om presisering av de kulturhistoriske verdiene tas aktivt i bruk for eventuelt å snevre inn de verdier som ønskes vernet. Paragraf 16 vil kunne være et egnet virkemiddel for å unngå at fredningen i enkelte tilfeller gis for omfattende virkning og rekkevidde, jf. utvalgets argument mot å følge samme rettslige løysning som for de jordfaste kulturminnene. Utvalget viser således til at bestemmelsen kan anvendes blant annet til å «gje særlege fredningsføresegner som supplerer, *innskrenkar eller presiserer* fredinga» (side 449; kursivert her).

Utvalget skriver videre at

Det må òg, på same vis som for bygningar som er freda ved vedtak, vere høve for kulturmiljøstyresmakta til å gjere vedtak om *forbod mot verksemd som i nærleiken av ein automatisk freda bygning* som kan ha ein unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdien. Dette føreset at kulturmiljøstyresmakta samstundes fastset eit føremål med fredinga (samme; kursivert her).

Dersom løsningen for de jordfaste kulturminnene blir fulgt, vil det heller ikke være behov for *slike* vedtak.

Kirkerådet finner det nokså klart at dersom løsningen for de jordfaste kulturminnene blir fulgt også for de automatisk fredede bygningene, vil det medføre et *mindre behov* for særskilte vedtak enn ved utvalgets forslag. Dette vil innebære en *ressursbesparelse* ved anvendelsen av den nye loven. Samtidig vil en slik løsning i større grad *sikre de berørte verdier* enn med forslaget til § 28 femte ledd supplert med de former for «tilleggsvedtak» om vern som utvalget peker på.

Utvalget skriver som gjengitt ovenfor at dersom «ein bygning er del av eit bygningsmiljø med nyare bygningar, *skal det meir til* å kome til at eit nytt tiltak forstyrrar opplevinga av den automatisk freda bygningen». Kirkerådet antar at dette er en merknad til det skjønnet som eventuelt måtte brukes dersom § 18 andre ledd *også* skal gjelde for kirker og andre automatisk fredede bygninger. Etter denne bestemmelsen vil kriteriet «unødig negativ innverknad» forutsette et konkret skjønn i det enkelte tilfelle.

Det nye kriteriet erstatter og er ment å videreføre dagens «utilbørlig skjemming» i § 3 første ledd. Slik er det derfor også i dag, der det i skjønnet må «gjøres en helhetsvurdering av *tiltakets samlede konsekvenser* for det automatisk fredede kulturminnet». ³² Da vil det – som utvalget påpeker – også kunne være relevant *hvilke øvrige bygninger* som inngår det bygningsmiljøet den automatisk fredede bygningen er en del av.

Dersom dette ikke «har vore ei aktuell problemstilling etter gjeldande rett», vil det med Kirkerådets forslag til endringer, der § 18 andre ledd skal komme til anvendelse, kunne bli det i forvaltningspraksis etter ny lov. Det kan vurderes om det i lovens forarbeider skal gis føringer for anvendelsen av skjønnet når det skal vurderes om atferdsnormen i § 18 andre ledd er overtrådt. Det vil i så fall også kunne omfatte at det skal kunne tas slike hensyn utvalget særskilt omtaler. ³³

³² Jf. Riksantikvarens veiledning *Utilbørlig skjemming, jf. Kulturminneloven*, datert 5. november 2019, under overskriften *Hva innebærer en helhetsvurdering av tiltakets konsekvenser?*

Se også nevnte kommentarutgave om at utgangspunktet for vurderingen etter § 3 første ledd «er det *visuelle* inntrykket på stedet. Her er det særlig den estetiske siden av *kulturminnets opplevelsesverdi i sitt opprinnelige miljø* som har betydning. Men vurderingen innebærer også i høy grad et kulturhistorisk skjønn» (side 49; understreket her).

³³ Kirkerådet viser til at Riksantikvaren også i sin skjønnsutøvelse ved *dispensasjonsspørsmålet* vil legge vekt på blant annet et tiltaks *grad* av inngrep eller *grad* av utilbørlig skjemming. Da vil *forholdet til det eksisterende bygningsmiljøet kulturminnet inngår i*, kunne være et moment i vurderingen. Se nevnte kommentarutgave side 87 («grad av inngrep») samt igjen den nevnte veiledningen fra

Kirkerådets klare oppfatning er etter dette at samlet sett er *fordelene ved å videreføre dagens ordning større enn ulempene* ved denne. Som allerede nevnt i pkt. 2 mener Kirkerådet derfor at dagens ordning for bygninger fra middelalderen bør videreføres. Det samme gjelder for andre automatisk fredede bygninger med opprinnelse fra perioden frem til og med 1650, jf. begrunnelsen for dette i pkt. 2.

Som en følge av Kirkerådets forslag kan ordlyden i § 17 justeres slik:

*For automatisk freda kyrkjer frå tida etter 1650 gjeld...*³⁴

Kirkerådet antar at det ikke vil være behov for å justere § 18 *første eller andre ledd* for bedre å tilpasse dem til at de også skal gjelde for kirker og andre bygninger.

Henvisningen til *jordfast* i «eit automatisk freda *jordfast* kulturminne» må ved en endring som foreslått nødvendigvis tas ut *en del steder* i § 18 og tilsvarende i andre berørte paragrafer. I alle fall i § 18 tredje ledd er dette *ikke* nødvendig og heller ikke i § 19 andre ledd. Om § 15 andre ledd første punktum, se nedenfor i pkt. 5. I § 20 femte ledd er det aktuelt at bestemmelsen *bare* skal gjelde for jordfaste kulturminne, jf. pkt. 6 nedenfor.

At reguleringen skal skje i § 18, får betydning for kirkens inventar. Dette betyr at med ovennevnte forslag til innsnevring av § 17, må § 18 – med henblikk på kirker og andre bygninger fra tiden frem til og med 1650 – endres for å fange opp innholdet i § 28 andre ledd.

For det materielle innholdet i § 28 andre ledd er det ønskelig at den automatiske fredningen omfatter det samme. For automatisk fredede bygninger tilsier dette antakelig en utviding sammenliknet med dagens rettstilstand, jf. om særskilt tilpasset inventar.³⁵ En slik løsning vil da materielt altså svare til utvalgets forslag i § 28 andre ledd og kan komme til uttrykk gjennom et nytt tredje ledd i § 18. Om grunnen til at også *interiør* bør tas med, se pkt. II.7 under omtalen av interiør i en automatisk fredet kirke.³⁶

Kirkerådet fremmer et slikt forslag til mulig ordlyd i et *nytt tredje ledd* i § 18:

*Den automatiske fredinga av kyrkjer og andre automatisk freda bygningar omfattar eksteriør, bygningskonstruksjonar, interiør og inventar som anten er fast montert eller særskilt tilpassa bygningane.*³⁷

Riksantikvaren under overskriften *Hvordan vurdere dispensasjonsspørsmålet?* Her nevnes «graden av utilbørlig skjemming» som et element ved vurderingen etter § 8 første ledd.

³⁴ Eventuelt slik: *For automatisk freda kyrkjer frå tida mellom 1650 og 1850 gjeld...*

³⁵ Så vidt Kirkerådet kan se har ikke utvalget eksplisitt omtalt dette, siden det har sammenliknet sitt forslag med rettstilstanden for *vedtaksfredede* bygninger, jf. dagens § 15 første ledd første punktum.

³⁶ Om interiør i en *vedtaksfredet* kirke, se samme punkt under egen overskrift for *slike* kirker.

³⁷ Eksteriør og bygningskonstruksjoner i *øvrige byggverk og anlegg* er ikke tatt med her. Se ovenfor pkt. 1 siste avsnitt om at det fremgår hos utvalget side 247 at forslaget til § 17 ikke gjelder «andre byggverk og anlegg» – de skal *følge reglene for jordfaste kulturminne*. Kirkerådet er derfor usikker på om § 18 *mangler* en regulering av disse forhold, men tar ikke dette nærmere opp. Se samme sted

Kirkerådet antar at § 16 her vil komme til anvendelse også for innholdet i et slikt tillegg.

Særlige spørsmål oppstår for § 28 tredje ledd, siden det ikke er helt avklart om det med utvalgets forslag til § 17 er ment at denne bestemmelsen skal komme tilsvarende til anvendelse for automatisk fredede kirker og andre bygninger. Som vist ovenfor i pkt. II.7 om inventar i automatisk fredede kirker, berører dette forholdet mellom § 28 tredje ledd på den ene siden og den generelle § 22 bokstav d), jf. § 23, på den annen. De spørsmål som Kirkerådet her har ment ikke er helt avklarte, gjør det vanskelig å fremme bestemte forslag til ordlyd.

For ikke å måtte falle tilbake på § 22 bokstav d), antar Kirkerådet at det i § 18 kan tas inn en bestemmelse som *presiserer* at det kan treffes eget vedtak om løst inventar i den automatisk fredede bygningen, sml. det materielle innholdet i § 28 tredje ledd. Dersom *også* § 22 bokstav d) er relevant, vil en slik presiserende bestemmelse i § 18 i så fall kunne ses på som en særbestemmelse. En mulig ordlyd kan være slik, som et *andre punktum* i ovennevnte forslag til nytt tredje ledd i § 18:

Det kan treffast eget vedtak om freding av laust inventar i desse automatisk freda bygningane.

Med ny ordlyd i § 17 vil det være *underforstått* at begge disse tilleggene i § 18 *kun* gjelder for kirker og andre automatisk fredede bygninger fra tiden frem til og med 1650. Dersom det fremstår som pedagogisk bedre, kunne dette kommet eksplisitt frem i *første* punktum av et slikt nytt tredje ledd – for eksempel slik:

Den automatiske fredinga av kyrkjer fra tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar omfattar eksteriør, bygningskonstruksjonar, interiør og inventar som anten er fast montert eller særskilt tilpassa bygningane. Det kan treffast eget vedtak om freding av laust inventar i desse automatisk freda bygningane.

4. Særskilt om utvalgets omtale av kirker

Hva særskilt gjelder kirker, skriver utvalget:

Lovframlegget legg opp til at forvaltninga av automatisk freda bygningar i hovudsak følgjer dei føresegnene som gjeld for vedtaksfreda kulturminne, heller enn føresegnene som gjeld for jordfaste automatisk freda kulturminne. Det gjeld både åtferdsnorma og føresegna om dispensasjon. Slik *utvalet* forstår dagens praksis for forvaltning av automatisk freda kyrkjebygg, ligg denne allereie nær den som gjeld for vedtaksfreda bygninger. *Utvalet* legg difor til grunn at endringa [gjennom § 17] har lite å seie for innhaldet i fredinga av desse kyrkjebygga (side 300; understreket her)

ovenfor om at Kirkerådet er usikker på om ordlyden i § 15 første ledd bokstav b) er ment å skulle lyde som i § 22 bokstav b): «byggverk og anlegg». Omtalen side kan 247 tyde på det.

Kirkerådet antar at dette i alle fall delvis – for det som gjelder forholdet til dagens atferdsnorm i § 3 første ledd – kan bygge på en misforståelse. For middelalderkirkene er det som dagens lov uttrykker, § 3 første ledd som gjelder. Se slik også kirkerundskrivet, der det heter:

For automatisk fredete kirker fra tiden før 1537 gjelder kulturminneloven § 3 som slår fast at det er ulovlig å skade, forandre mv. eller på annen måte utilbørlig skjemme et automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje med mindre det foreligger tillatelse etter § 8. Enhver endring av kirkens omgivelser kan være utilbørlig skjemmende for kirken som kulturminne. Dette gjelder for eksempel oppføring av bygninger, tekniske installasjoner eller anleggelse av en vei eller parkeringsplass i nærheten av en middelalderkirke. Slike tiltak skal derfor forelegges Riksantikvaren (side 12).

Slik Kirkerådet oppfatter dagens praksis hos Riksantikvaren, benytter imidlertid Riksantikvaren kravene i § 15 a – jf. der skranken mot vesentlig inngrep – som en viss rettesnor når Riksantikvaren vurderer om det skal gis tillatelse etter § 8 første ledd.³⁸

Dette berører imidlertid *ikke* anvendelsen av § 3 første ledd. Om noe innebærer dette en *strengere* praktisering av § 8 enn det lovens ordlyd tilsier.

Utvalget omtaler § 8 side 242 flg. i pkt. 18.10.2. Kirkerådet er enig i at denne bestemmelsen gir en noe for vidtgående adgang til å *tillate* tiltak, jf. pkt. 6 nedenfor.

Både for de erklærte stående kirkene og andre erklærte stående bygninger fra tidsrommet 1537 til 1650 oppfatter Kirkerådet Riksantikvarens praksis etter dispensasjonsbestemmelsen i § 15 a slik at Riksantikvaren også for *disse* vurderer om tiltaket innebærer en utilbørlig skjemming, jf. § 3 første ledd.

Kirkerådet mener etter dette at forslaget til § 17 *ikke* «vil ha lite å seie for innhaldet i fredinga av» de automatisk fredede kirkene, men tvert imot *stor betydning*. Se også pkt. 2 om dette.

Med utvalgets forslag til § 17 blir det *ulik* atferds- og dispensasjonsnorm for kirker og gravplasser, også når gravplassen ligger i tilknytning til en kirke. Dette er som nevnt i pkt. II.8 ofte tilfelle. Dette vil – med utvalgets egne ord side 241 – *ikke* gi «eit heilskapeleg forvaltningsregime for alle automatisk freda kulturminne», jf. utvalgets *generelle* presentasjon av problemstillingen i innledningen til pkt. 18.10 om hva rettsvirkningen av den automatiske fredningen bør være.

I tilfellet kirker/gravplasser vil dette komme på spissen i én og samme sak, hvis de begge er automatisk fredet. Utvalgets forslag til løsning vil gi «eit einskapleg forvaltningsregime for alle bygningar, uavhengig av om dei er automatisk freda eller freda ved vedtak» (side 241). Men samtidig vil forslaget skape nye utfordringer når loven skal anvendes i enkeltsaker. Utvalgets forslag innebærer til illustrasjon at en forlatt og gjengrodd gravplass fra middelalderen eller fra før 1650 *uten* tilknyttet kirke, i utgangspunktet vil få et *bedre vern* mot «unødig negativ innverknad», jf. § 18

³⁸ Se Jørn Holme (red.), *Kulturminnevern. Kulturminneloven med kommentarer*, 2020 side 87, der det heter at på «mange måter vil skjønnet her [etter § 8 første ledd] ha en rekke likhetpunkter med dispensasjonsskjønnet etter §§ 15 a» mfl.

andre ledd, enn en automatisk fredet kirke vil få etter § 28 femte ledd. Dette vil gjelde også for en middelalderkirke.

Dersom § 17 *kun* får anvendelse for automatisk fredede kirker fra tiden etter 1650 i tråd med Kirkerådets forslag ovenfor, vil det ikke bli et slikt skille mellom bygninger og automatisk fredede jordfaste kulturminner, jf. da den *felles* tidsgrense ved 1650.

5. Sikringssone – forslaget om å fjerne dagens ordning for bygninger

For jordfaste kulturminner foreslår utvalget i § 15 andre ledd å beholde ordningen, som innebærer at sikringssonen er en del av fredningen. Se her utvalgets begrunnelse side 190–191. Kirkerådet er som nevnt ovenfor i pkt. II.8 enig i forslaget.

For kirker og andre automatisk fredede bygninger foreslår utvalget å fjerne dagens ordning i § 6 med en sikringssone, i praksis normalt en sone på fem meter rundt bygningen etter bestemmelsen i andre ledd. Dagens ordning gjelder for alle automatisk fredede bygninger, også for erklært stående bygninger fra perioden 1537 til 1649.

De fleste middelalderkirker er omgitt av en middelaldergravplass. Sikringssonen på fem meter gjelder da fra gravplassens ytterpunkt, fra eiendomsgrensen, eventuelt fra yttersiden av den middelsalderske innhegningen.³⁹ Med utvalgets forslag vil en kirke *uten* en tilhørende og «beskyttende» gravplass fra før 1650 rundt seg, miste sin sikringssone – *også* om kirken er fra middelalderen.

Utvalget begrunner sitt forslag med at det vil gi «eit meir heilskapleg regelverk for automatisk freda og vedtakefreda bygningar». Isolert sett er Kirkerådet enig i dette argumentet. På den annen side innebærer forslaget et *mindre* helhetlig regelverk dersom perspektivet er de automatisk fredede kulturminnene samlet sett. Det kan være et like relevant perspektiv.

Videre mener utvalget at *behovet* for bygninger vil

varierte meir enn for jordfaste kulturminne (...). I byar og tettbygde strøk ligg bygningar frå før 1650 ofte tett inntil andre bygningar. Ei sone på fem meter vil då *ofte* ikkje vere ei naturleg avgrensing av vernet. Sikringssona vil i slike tilfelle kunne gå inn i nabobygget. Det vil kunne vere inngripande for naboar og skape unaudsynleg sakshandsaming for kulturmiljøstyresmakta i form av løyve eller dispensasjon (side 241; kursivert her).

Kirkerådet savner en nærmere vurdering av om dagens ordning har medført utfordringer av rettslig og praktisk karakter.

Utvalget ser at forslaget «vil kunne få negative konsekvensar for *nokre* av dei automatisk freda bygningane». Men dette kan ifølge utvalget bøtes på ved at loven

opnar for å frede ved vedtak område rundt det automatisk freda kulturminnet for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane. *Utvalet* meiner at

³⁹ Jf. kirkerundskrivet side 24.

kulturmiljøforvaltninga på sikt bør gjere ei konkret vurdering av om det er naudsynt å frede området rundt dei bygningane der dette kan vere aktuelt, og ved vedtak verne ei tilpassa sone rundt desse bygga. Truleg vil dette berre vere aktuelt for nokre få bygningar (samme; understreket her).

Kirkerådet antar at forslaget vil kunne negative konsekvenser for *en hel del* kirker og andre bygninger som i dag er gitt vern gjennom en sikringssone. Så lenge det ikke er bedre dokumentert hvor mange bygninger som vil bli negativt berørt av forslaget, bør dagens ordning videreføres.

Ordningen bør videreføres av hensyn til en forutsigbar og bærekraftig forvaltning av kirker fra middelalderen. Av samme grunn kan en tilsvarende sikringssone gjøres gjeldende for kirker bygget i perioden 1537 til 1650.⁴⁰ Også for *andre bygninger* fra samme periode bør ordningen videreføres. Adgang til dispensasjon fra fredningen i sikringssonen kan ta hensyn til lokale forhold og etablert bruk av de arealer som fredningen etter ny lov vil omfatte. Kirkerådet foreslår ikke en tilsvarende sikringssone for *andre byggverk*, da behovet antas ikke å gjøre seg gjeldende i samme grad for disse.

For kirkene med opprinnelse fra perioden *mellom 1650 og 1850* vil ikke behovet for en sikringssone i samme grad gjøre seg gjeldende.

Kirkerådets forslag til løsning kan for eksempel komme til uttrykk ved et innskutt *nytt* andre punktum i § 15 andre ledd, slik at *utvalgets* andre punktum blir tredje punktum:

Det same gjeld for kyrkjer fra tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar.

Med utgangspunkt i sitt forslag viser utvalget side 241 til *fredning ved vedtak*, jf. at loven «opnar for å *frede ved vedtak område rundt* det automatisk freda kulturminnet for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane». Kirkerådet *antar* at utvalget her sikter til eget vedtak i medhold av § 22 og at denne bestemmelsen også kan *supplere* det vern som følger av den automatiske fredningen av bygningen. Kirkerådet viser til at § 22 første ledd *første punktum* er ment å være generell og at opplistingen i andre punktum ikke er ment å være uttømmende, men kun som eksempler. Se utvalgets omtale av § 22 blant annet side 451–451. Dette vil med *Kirkerådets* forslag til endret § 17 være relevant for kirkene med opprinnelse fra perioden mellom 1650 og 1850, siden de eldre kirkene vil være omfattet av § 18 andre ledd.

Med forslaget til endret §§ 17 og 15 andre ledd er Kirkerådet *usikker* på om utvalgets forslag til § 16 vil kunne anvendes som virkemiddel for disse yngre kirkene fra perioden mellom 1650 og 1850 til å fange opp tilsvarende konkrete behov som utvalget viser til, for å ta vare på kirkens og dens nærliggende omgivers kulturhistoriske verdier.

⁴⁰ For sistnevnte gruppe kan det imidlertid – som i dag – være mer aktuelt å ha en innskrenket sikringssone. Se Jørn Holme (red.), *Kulturminnevern. Kulturminneloven med kommentarer*, 2020 side 78.

Lovforarbeidene bør avklare disse spørsmålene.

Kirkerådet mener en ordning med sikringssone må vurderes *også* for det tilfelle at utvalgets forslag til § 17 i sin helhet blir videreført. Dette kan da enten tas inn i § 15 andre ledd som ovenfor foreslått eller i form av et tillegg i § 17.⁴¹

6. Tillatelse til tiltak i strid med atferdsnormen – dispensasjon

Kirkerådets standpunkt tilsier at det for kirker og andre automatisk fredede bygninger fra tiden frem til og med 1650 skal være § 20 og ikke § 30 som skal gjelde. Her er det imidlertid ingen forskjell mellom utvalgets forslag til § 20 første ledd andre punktum og § 30 andre ledd andre punktum. Kirkerådet antar at det følger av § 30 andre ledd *første* punktum at forslaget til § 30 vil være strengere enn forslaget til § 20, slik at tillatelse *lettere* vil kunne gis etter § 20 enn dispensasjon etter § 30.⁴²

Det må vurderes om det med ovennevnte forslag fra Kirkerådet bør oppstilles noen særskilte skranker for forvaltningens skjønn for disse kirkene og andre bygninger, altså *ut over* de som er oppstilt i § 20 første ledd andre punktum. Kirkerådet viser til utvalgets drøfting side 242–243, som da vil være relevant. Kirkerådet viser her særlig til at utvalget mener

omsynet bak reglane om løyve til inngrep i eller fjerning av automatisk freda jordfaste kulturmiljø ikkje gjer seg gjeldande i same grad for bygningar frå før 1650. Det er mellom anna fordi bygningar er synlege og kan undersøkjast utan at det er naudsynt med utgravingar. I all hovudsak har desse bygningane slike verneverdiar at dei bør *ha same strenge rettslege skrankar for dispensasjonsskjønet som byggverk freda ved vedtak*. Det samsvarer dårleg at nyare kulturminne freda ved vedtak har strenge lovfeste grenser for dispensasjon, medan heimelen for å gje løyve til inngrep i dei eldste og svært kulturhistorisk verdifulle bygningane gjev forvaltninga frie fullmakter til å setje sentrale verneverdiar til side (kursivert her).

Kirkerådet er enig med utvalget i dette. For kirker fra perioden mellom 1650 og 1850 er anliggendet allerede ivaretatt gjennom forslaget til endret ordlyd i § 17. For de eldre kirkene med opprinnelse frem til og med 1650 samt andre automatisk fredede bygninger kan dette anliggende ivaretas gjennom et *tillegg* i § 20 første ledd, som svarer til *siste del* av § 30 første ledd første punktum. Paragraf § 20 første ledd kan for eksempel vurderes å få slik ordlyd i et *nytt tredje punktum*:

⁴¹ For eksempel slik: *For kyrkjer frå tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar gjeld også § 15 andre avsnitt – eller: For kyrkjer frå tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar gjeld § 15 andre avsnitt tilsvarende.*

⁴² Se ovenfor i pkt. 1 om at *ikke hele* § 30 andre ledd første punktum vil passe så godt for automatisk fredede bygninger. Her foreligger det jo ikke noe vedtak, annet enn eventuelt etter § 16.

For kyrkjer fra tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar kan løyve ikkje gjevast dersom deira kulturhistoriske verdiar blir vesentleg sette til side.⁴³

Dersom Kirkerådets forslag blir fulgt, slik at § 20 også skal gjelde for disse bygningene, må det vurderes om forslaget i § 20 femte ledd *ikke* skal gjelde for bygninger. Kirkerådet viser til utvalgets drøfting side 243 og 194. Dette kan i så fall fanges opp ved at § 20 femte ledd første punktum innledningsvis lyder:

For jordfaste kulturminne er det ikkje naudsynt med løyve...⁴⁴

IV Overføring av myndighet på kirkefeltet fra Riksantikvaren til fylkeskommunen og Sametinget?

Bakgrunn

Ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen er regulert i ansvarsforskriften fra 2019 § 2 nr. 7, jf. § 3 nr. 6. Det fremgår at Riksantikvaren og ikke fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven i saker som gjelder kirker. Utvalgets anbefaling er at fylkeskommunen og Sametinget overtar ansvaret på kirkefeltet.

Fylkeskommunen har i dag myndighet etter dagens lov § 8 for tiltak på kirketufter og kirkegårder (gravplasser) fra middelalderen, herunder kirkegrunn på middelalderske kirkesteder utenom de fire største middelalderbyene, jf. blant annet kirkerundskrivet side 28. Med lovforslagets endring av fredningsgrense for jordfaste kulturminner fra 1537 til 1650 vil antall saker fylkeskommunen her skal behandle, øke vesentlig. Se pkt. II.8 om gravplasser.

Fylkeskommunen skal også avklare behovet for arkeologisk undersøkelse i områdene utenfor grensene for det middelalderske kirkestedet, jf. lovens § 9. Fylkeskommunen skal dessuten avgi uttalelse om tiltak i listeført kirkes omgivelser etter plan- og bygningsloven.⁴⁵

Utvalget side 427 skriver at omgivelsene til «kyrkjer utan gravplass er forvalta av biskopen etter råd frå regional kulturmiljøforvaltning». Dette må være en henvisning til kirkeordningen § 23 syvende ledd, jf. pkt. II.1.⁴⁶

⁴³ Alternativt: *For kyrkjer fra tida fram til og med 1650 og for andre automatisk freda bygningar kan løyve ikkje gjevast dersom dei kulturhistoriske verdiane hjå desse kulturminna blir vesentleg sette til side.*

⁴⁴ For de yngre automatisk fredede kirkene, som med Kirkerådets forslag er omfattet av § 17, er dette allerede ivaretatt, siden kapittel 4 ikkje har en tilsvarende bestemmelse som § 20 femte ledd.

⁴⁵ Dette følger av en delegering fra 2013, jf. blant annet kirkerundskrivet side 8 og brev 8. desember 2021 fra Riksantikvaren til Vestfold og Telemark fylkeskommune.

⁴⁶ Se også kirkerundskrivet side 34 siste avsnitt om bakgrunnen for denne bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder imidlertid bare for listeførte kirker. Enkelte fylkeskommuner har for øvrig ment

Kirkerådets konklusjon

Kirkerådet mener at fordelene ved en myndighetsoverføring i kirkesaker etter ny lov ikke vil oppveie for ulempene ved en slik overføring. Kirkerådet mener derfor at den beste løsningen vil være ikke å overføre vedtaksmyndighet etter ny lov fra Riksantikvaren til fylkeskommunen.

Fordelene ved en samling av førstelinjeansvaret for kirkene som kulturmiljø hos fylkeskommunen er ikke så tydelige som utvalget fremstiller dem som. Herunder bygger de på en del forutsetninger som det er knyttet stor usikkerhet ved. Kirkerådet mener derfor at de argumentene utvalget trekker frem, ved nærmere ettersyn ikke vil veie like tungt som argumentene for å beholde dagens ordning.

Kirkerådets nærmere vurdering

Kirkerådet ser at det er relevante argumenter for en slik myndighetsoverføring som utvalget foreslår. Utvalget viser til at

I sluttrapporten til følgjeevalueringa av oppgåveoverføringa er det peikt på at dagens system for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane på kyrkjefeltet blir opplevd som ei utfordring i forvaltninga, med *mange aktørar og uavklart ansvar mellom dei. Rapporten tilrår at ein syter for ei tydeleg ansvarsfordeling*, og at ein bør vurdere om ikkje ansvaret for forvaltninga av kyrkjebygg bør bli samla hjå éin instans. Rapporten peiker på at ein her òg bør leggje til grunn prinsippet om at fylkeskommunen i hovudsak skal ha forvaltningsansvaret (side 428; kursivert her).

Det fremgår i sluttrapporten fra Agenda Kaupang på side 19–21 at hovedutfordringen ikke har vært ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen *innenfor kulturminnelovens og ansvarsforskriftens bestemmelser*, men todelingen av vernede kirker i kategoriene fredede og listeførte kirker. Denne utfordringen er med utvalgets forslag om å avvikle listeføringsordningen ikke lenger relevant. Kirkerådet støtter som nevnt i pkt. II.4 denne endringen.

Sluttrapporten viser imidlertid *også* til utfordringer knyttet til *myndighetsdelingen* innenfor kulturminneloven:

Ifølge våre informanter er det også rent praktiske utslag av den lite hensiktsmessige ansvarsdelingen. Et eksempel er hvis Riksantikvaren godkjenner installasjon av toalett i en kirke, så kan fylkeskommunen avslå søknad om dispensasjon for inngrep i automatisk fredet middelalder kirkegrunn, som er deres forvaltningsansvar (side 20).

Utvalget viser tilsvarende til at

det vil skape *samanheng med anna forvaltningsansvar* etter lovframlegget og *gje ei heilskapleg regional forvaltning*, varetaking av kulturmiljø og

at de ikke er forpliktet til å ha en slik rådgiverrolle overfor biskopen, fordi rollen ikke har en tydelig nok rettslig forankring.

kunnskapsinnhenting. Med *færre aktører* blir systemet enklare for både eigarar og andre.

(...)

Ei overføring av ansvaret vil gje enklare og betre forvaltningsprosessar, med *mindre behov for samordning* og truleg større effektivitet for både kulturmiljøforvaltninga og andre styresmakter som har oppgåver etter anna regelverk og ofte er involverte. Det vil òg gjere forvaltninga enklare for eigarane av kyrkjene og omgjevnadene/kyrkjegardane (samme; kursivert her).

Kirkerådet ser at færre aktører isolert sett er en fordel – ikke minst for kirkeeierne. Her dreier det seg imidlertid om en mindre endring, kun på ett regelnivå. En overføring som foreslått berører ikke *biskopens* myndighet – heller ikke den til *Statsforvalteren* i Vestfold og Telemark der det er tale om berørte gravplasser eller *kommunen* ved byggetiltak og i plansaker.

Dette betyr at problemstillingen er begrenset til om fylkeskommunen i tillegg til dagens myndighet på kirkefeltet, jf. ovenfor om denne, *også* skal overta Riksantikvarens myndighet som gjelder selve kirkebygget.

Kirkerådet viser i denne sammenheng til at løsningen på de utfordringer som flere aktører i samme sak skaper, ikke nødvendigvis bare er å redusere antall aktører. Like viktig er *dialog* mellom alle berørte parter, herunder de myndigheter som er involvert i den enkelte sak. Se ovenfor i pkt. II.5 om betydningen av at løsninger i dispensasjonssaker søkes oppnådd gjennom *dialog* mellom kulturmiljømyndighetene, kirkeeier og biskop.

For biskopene er som nevnt slik dialog viktig også etter lovreformen, fordi disse etter det kirkelige regelverket fortsatt vil ha en selvstendig myndighet. For biskopene vil være en fordel at slik dialog videreføres med Riksantikvaren, som biskopene gjennom en lang tradisjon allerede har en godt etablert samarbeidsrelasjon til. Hos biskopene og kirkeiere nyter Riksantikvaren stor tillit.

Spørsmålet om *antallet* involverte myndigheter bør holdes atskilt fra at det eventuelt er et «uavklart ansvar mellom dei», jf. ovenfor hos utvalget om at dette er en utfordring omtalt sammen med «mange aktører».

Kirkerådet er kjent med at det i noen saker kan reises spørsmålet om myndighets*avgrensningen* etter dagens lov mellom henholdsvis Riksantikvaren og fylkeskommunen. Det er imidlertid Kirkerådets oppfatning at dette i liten grad har skapt praktiske problemer og at det er god dialog mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen på saksnivå der begge instanser er involvert.

Prinsipielt sett er slike rettslige avgrensningsspørsmål sammenliknbare med rettslige spørsmål knyttet til å avklare om et tiltak krever tillatelse eller dispensasjon. En løsning på utfordringer knyttet til rettslige avgrensningsspørsmål som kan oppstå i praksis, er ulike former for veiledning. Et revidert kirkerundskriv er her ett av flere mulige virkemidler.

Utvalget har som argument for *dagens løsning* pekt på at kirkebyggene «krev høg og spesiell kulturmiljøfagleg kompetanse» (side 428). Om de utfordringer dette innebærer ved en overføring, skriver utvalget at

Når det gjeld behovet for ny kompetanse [hos fylkeskommunene], meiner utvalet at *saksvolumet* ved overføring av forvaltningsansvaret for kyrkjene *vil vere så stort* at det er realistisk at tilstrekkeleg kompetanse kan bli etablert. Riksantikvaren vil her ha ei viktig rolle som kompetanseorgan for fylka (side 428; kursivert her).

Dette resonnementet forutsetter at saksvolumet hos den enkelte fylkeskommune blir stort nok til at det er *grunnlag for* å bygge opp en tilstrekkelig spesialisert kompetanse. Kirkerådet er i tvil om saksvolumet blir stort nok til at det i den enkelte fylkeskommune kan bygges opp et *fagmiljø* som varig er over et kritisk nivå. I praksis kan det i høyden bli tale om én person som har spesialkompetanse innen kirkebygg hos den enkelte fylkeskommune. Det vil da vanskelig kunne bli tale om et fagmiljø, og det blir en personavhengig og derfor sårbar situasjon. Heller ikke om det etableres et faglig nettverk mellom fylkeskommunene, vil dette kunne oppveie for fraværet av et samlet fagmiljø hos én etat.

Utvalgets argumentasjon forutsetter også at det i så fall tilveiebringes tilstrekkelig med økonomiske ressurser. En lovforankret myndighetsoverføring er ingen garanti for dette. Endelig forutsetter det at det er *mulig å rekruttere* den nødvendige fagkompetanse i de 15 fylkeskommunene. Utvalget ser selv enkelte utfordringer knyttet til behovet for kompetanse:

Det er likevel på det rene at enkelte kyrkjer vil trenge *særleg kompetanse som det er krevjande for fylkeskommunen å dekkje*, mellom anna fordi det er få objekt i kvar fylkeskommune. Dette gjeld til dømes stavkyrkjene – det finst 28 stavkyrkjer, og kvar av dei har særskilde behov. Nokre fylkeskommunar har berre éi (side 428; kursivert her).

Kirkerådet er i tvil om de tiltak utvalget peker på, slik som med samarbeidsløsninger med «verts[fylkes]kommunesamarbeid» vil kunne bøte på slike utfordringer, heller ikke en særskilt overføring av enkeltkirker til Riksantikvaren.

Dersom fylkeskommunene får tilført midler til å bygge opp nødvendig kompetanse på kirkebyggfeltet – og slik kompetanseoppbygging *også* lar seg gjennomføre – vil *samlet saksbehandlingskapasitet* i fylkeskommunene trolig bli større enn i dagens sentraliserte forvaltning hos Riksantikvaren. Her mener imidlertid Kirkerådet at mange enkeltstående personer spredt på fylkeskommunene faglig sett ikke vil kunne sammenliknes med et lavere antall ansatte hos Riksantikvaren som utgjør *et samlet kollegialt fagmiljø*.

Kirkerådet mener at en eventuell plassering av førstelinjeansvaret hos fylkeskommunene må følges av en systematisk veiledning om anvendelsen av aktuelt lovverk og samtidig av effektivisering gjennom digitale systemer som er koordinert av Riksantikvaren. Se ovenfor hos utvalget om at «Riksantikvaren vil her ha ei viktig rolle som kompetanseorgan for fylka».

Men selv om Riksantikvaren som fagmyndighet vil kunne gi råd til fylkeskommunen – for om mulig å bidra til blant annet en *helhetlig praksis* innbyrdes mellom de ulike fylkeskommunene – vil slik rådgivning i stor grad måtte begrenses til generelle forhold. Grunnen er særlig hensynet til Riksantikvarens rolle som klageinstans på vedtak truffet av fylkeskommunen. Det vil derfor *på saksnivå* ikke la seg gjøre å skape en enhetlig nasjonal praksis i samme grad som med Riksantikvaren som førstelinjemyndighet. Samtidig er det en latent fare for at Riksantikvarens kompetanse på kirkebyggfeltet etter kort tid vil bli *bygget ned* ved en myndighetsoverføring som foreslått.

Kirkerådet mener at på et komplisert fagfelt som kirkebyggfeltet er det et vel så viktig hensyn at det blir en helhetlig forvaltningspraksis *nasjonalt* som hensynet til «heilskapleg regional forvaltning» og «samanheng med anna forvaltningsansvar etter lovframlegget».

Utvalget viser samme sted også til at et annet argument for en overføring som foreslått

er at ein då unngår ein situasjon der Riksantikvaren kan bli førsteinstans og klageinstans i same sak. Det kan òg vere ein fordel at fylkeskommunen er geografisk tettare på enn Riksantikvaren og enklare kan følgje opp (side 428).

Dette kan løses som i dag, ved at det er departementet som er klageinstans, jf. ansvarsforskriften § 13.

Et annet argument fra utvalget er at det «kan òg vere ein fordel at fylkeskommunen er geografisk tettare på enn Riksantikvaren og enklare kan følgje opp». Kirkerådet er enig i at dette er et relevant argument, ikke minst ved behov for befarung. Da vil reiseavstanden bli kortere ved en overføring som foreslått. Ut fra det Kirkerådet kjenner til, har ikke stedvis stor geografisk avstand redusert Riksantikvarens evne til å ivareta sin rolle.

Kirkerådet har allerede omtalt betydningen av dialog mellom kulturmiljømyndighetene, kirkeeier og biskop og at førstnevnte ivaretas av Riksantikvaren. Også relasjonen mellom Riksantikvaren og *Kirkerådet* er utviklet i de senere år. Det er Kirkerådets oppfatning at denne relasjonen mellom Den norske kirke nasjonalt og kulturmiljømyndighetene best kan ivaretas *sentralt* – det vil si hos Riksantikvaren, der denne beholder et operativt faglig førstelinjeansvar.

Det er i denne sammenheng av stor betydning at samarbeidet mellom Den norske kirke nasjonalt og Riksantikvaren er tettere enn før etter at kirkebevaringsfondet har blitt etablert. Sakene fondet behandler er knyttet tett opp både mot biskopens myndighet etter kirkeordningen og Riksantikvarens myndighet etter kulturminneloven.

Programstyret for kirkebevaringsfondet ledes av Den norske kirkes preses, der også Riksantikvaren, Kirkerådet og KA er representert. Tilsvarende er programsekretariatet sammensatt av ansatte i disse tre organisasjonene.

Utvalget er inne på blant annet på den betydning kirkebevaringsfondets organisering har for dialog og samhandling i dets oversikt over argumenter som taler *for* å la Riksantikvaren beholde sitt ansvar for kirkebygg også etter ny lov:

Grunngjevinga for at kyrkjebygga i dag er forvalta av Riksantikvaren, er at dei krev høg og spesiell kulturmiljøfagleg kompetanse, og at det sikrar kontinuitet og effektivitet. At forvaltningsorganet ligg til Riksantikvaren som sentralt direktorat, sikrar òg einskapleg praksis og likehandsaming. Det har i innspel til utvalet òg vorte peikt på at etableringa av Kyrkjebevaringsfondet i 2024 og mange restaureringsarbeid på kyrkjebygg som følgje av dette, fører til ei større saksmengd, og at ei samlokalisering hjå Riksantikvaren gjev godt grunnlag for dialog og samhandling, særleg i ein oppstartsfase (side 428).

Kirkerådet mener dette er argumenter som veier tyngre enn de som ovenfor er omtalt for en myndighetsoverføring fra Riksantikvaren.

Fordi sakene fondet behandler i dag er nært knyttet til biskopens myndighet etter kirkeordningen og Riksantikvarens myndighet etter kulturminneloven, vil denne samhandlingen gjennom kirkebevaringsfondet som utvalget viser til, miste viktige faglige aspekter dersom Riksantikvarens myndighet etter kulturminneloven overføres til fylkeskommunene.

Som en *oppsummering* skal Kirkerådet trekke frem de fire viktigste argumentene for at Riksantikvaren skal beholde sitt ansvar på kirkebyggfeltet også etter ny lov:

- Kompetansen, erfaringen og en klar forståelse for den faglige utviklingen av saksfeltet – med et dedikert fagmiljø for saksfeltet i kirkeseksjonen.

Motsatt mangler fylkeskommunen erfaring på saksfeltet, og det er en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til muligheten for å bygge opp en god nok fagkompetanse hos den enkelte fylkeskommune (tilgangen til tilstrekkelig med økonomiske ressurser, rekrutteringsvansker, personavhengighet, vansker med å skape et fagmiljø mv.).

- Helhetlig nasjonal praksis hos Riksantikvaren er viktigere enn helhetlig plassering av myndighet i form av «heilskapleg regional forvaltning» og «samanheng med anna forvaltningsansvar etter lovframlegget».

Risiko for ulik behandling (forskjellsbehandling) av sammenliknbare saker innbyrdes mellom fylkeskommunene.

- Samarbeidet mellom Den norske kirke og Riksantikvaren gjennom styret i kirkebevaringsfondet og i sekretariat vil miste viktige faglige aspekter.
- Dagens godt etablerte samarbeidsrelasjon mellom biskopene og Riksantikvaren i den parallelle saksbehandlingen vil gå tapt.

V Riving og vesentlige endringer av bygninger fra før 1850 – egen tidsgrense for Nord-Troms og Finnmark

Utvalgets foreslår i § 44 en ny bestemmelse som bygger på og videreutvikler dagens § 25 om meldeplikt. Kirkerådet støtter utvalgets forslag og mener den foreslåtte bestemmelsen innebærer en klar forbedring av dagens ordning. Kirkerådet viser til utvalgets drøftelser i kapittel 25 – herunder om svakheten ved dagens ordning i § 25.

Etter hovedbestemmelsen i forslaget til § 44 første ledd og tidsskillet der ved 1850, vil forslaget bare ha betydning for Den norske kirke i Finnmark og utpekte kommuner i Nord-Troms, jf. forslaget i andre ledd. Kirkene fra før 1850 vil med utvalgets forslag være automatisk fredet etter § 15 og «riving og vesentlig endring» vil bli fanget opp av atferdsnormen i § 28 femte ledd. Det samme vil gjelde etter § 18 første og andre ledd, jf. pkt. III om § 17 og Kirkerådets forslag til endring i rekkevidden av denne bestemmelsen.

Kirkerådet er enig i forslaget til og begrunnelsen for en *særskilt tidsgrense* etter andre ledd i denne bestemmelsen for Finnmark og utpekte kommuner i Nord-Troms. Kirkerådet støtter altså at den nye loven *ikke* skal inneholde en egen fremskutt *fredningsgrense* for disse områdene, jf. utvalgets omtale side 318 av en slik alternativ løsning.

VI Særskilt om plan- og bygningsloven som virkemiddel for vern av kirker, kirkesteder og kirkens omgivelser

Kirkerådet er enig i utvalgets generelle drøftelser av forholdet mellom kulturmiljølov og plan- og bygningsloven i de to kapitlene 20 og 26, og støtter utvalgets fremlegg med forslag til endringer i plan- og bygningsloven, jf. kap. 26.6.

Når det gjelder vern av kirker, kirkesteder og kirkens omgivelser, mener Kirkerådet at plan- og bygningsloven er et viktig, supplerende virkemiddel for å sikre vern av bygninger, grøntanlegg og landskap som inngår i et kulturmiljø rundt fredete kirkebygg og/eller fredete kirkegårder. Hensynssoner *kulturmiljø* med gode bestemmelser vil kunne sørge for at viktige kulturhistoriske sammenhenger mellom f.eks. kirkebygg, kirkebakken og prestegården med hage bevares, slik at de fortsatt kan fortelle om kirkens rolle i lokalsamfunnet opp gjennom tidene. Kirkerådet ser i likhet med utvalget at plan- og bygningsloven generelt gir et svakere juridisk vern enn kulturminneloven, og i større grad er prisgitt den enkelte kommunes prioriteringer. For de mest verdifulle kirkestedene i landet bør det derfor vurderes områdefredning etter forslaget til § 23, jf. § 22 – se i dag lovens § 20. For det store flertallet av kulturhistorisk viktige kirkesteder vil imidlertid virkemidlene i plan- og bygningsloven være best egnet til å balansere utvikling og vern.

Kirkerådet er enig i utvalgets argumentasjon i kapittel 20 for å innføre en ordning med forenklet fredning, jf. § 24 i lovforslaget, som et nytt virkemiddel i kulturmiljøloven som tillater mer gradert vern og der noe av intensjonen er å åpne for et «meir avgrensa og mindre inngripande [vern] enn ordinær fredning» (side 420). Kirkerådet forstår at en slik ny fredningsform skal anvendes på kulturminner og kulturmiljøer med høy kulturminneverdi, men der disse hittil ikke har nådd helt opp til terskelen for fredning som kulturminne av «nasjonal verdi». Forenklet fredning

skal i så måte fylle et tomrom mellom plan- og bygningslovens virkemiddelapparat og de etablerte fredningsformene i den nåværende kulturminneloven.

Om lag en tredjedel av kirkene i Den norske kirkes eie, cirka 650 kirkebygg, er per i dag ikke fredet eller listeført av Riksantikvaren og dermed ikke definert som kulturminner av nasjonal verdi. Mange av disse kirkene har stor lokal betydning som identitetsbærende bygninger i sine omgivelser, og dermed høy kulturminneverdi. I hvilken grad disse kirkebyggene er omfattet av og gitt vern gjennom lokale kulturminneplaner og/eller reguleringsplaner varierer fra kommune til kommune. Kirkerådet er i tvil om forenklet fredning, slik ordningen er foreslått, vil kunne bidra vesentlig til å bedre vernet av denne gruppen kirkebygg, da fredningen skal være avgrenset til byggets eksteriør og konstruksjon. For fredningen av de listeførte kirkene etter 1850 vil forenklet fredning ikke være aktuell, nettopp fordi interiøret ikke er omfattet av bestemmelsen. Det kan likevel være en del tilfeller av ikke listeførte kirkebygg som kan vurderes som verneverdig på grunn av sin rolle som identitetsbygg i by- eller stedsbildet, samtidig som interiøret ikke tillegges noe verneverdi.

Gudstjenestefeiringen og menighetslivet er i kontinuerlig utvikling, og det må være mulig for den lokale menigheten å foreta endringer og tilpasninger i kirkerom for å tilrettelegge for bruken. Disse endringene bør avveies mot kulturminnehensyn i en dialogbasert prosess mellom kirkeeier, kulturmiljømyndighet og kirkelig regional myndighet. Se også ovenfor i pkt. II.5 om dette anliggende.

Med utgangspunkt i hierarkiet mellom automatisk fredning eller vedtaksfredning etter § 23, forslaget til forenklet fredning etter § 24 og vern gjennom plan- og bygningsloven som utvalget skisserer i kapittel 20, vil Kirkerådet peke på plan- og bygningsloven § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplan. I denne paragrafens nr. 6 gis kommunen hjemmel til blant annet å gi bestemmelser som sikrer vern av *interiør*. Kirkerådet opplever at denne muligheten generelt brukes sjeldent, men er kjent med at hjemmelen ble anvendt til å gi vernebestemmelser for interiøret til Stovner kirke i Oslo (oppført 1979, ikke listeført av Riksantikvaren) i en nylig vedtatt reguleringsplan.

Dersom en slik praksis blir mer vanlig, vil det ytterligere komplisere forvaltningen av kirkebygg. Kirkerådet ønsker at kulturmiljøloven og plan- og bygningsloven samvirker best mulig om vernet av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Lovene bør derfor i minst mulig grad overlappe når det gjelder konkrete vernebestemmelser for bygninger, herunder kirkebygg. Kirkerådet mener vern av kirkeinteriører kun bør reguleres gjennom kulturmiljøloven.

VII Vernet av immateriell kulturarv i lovforslaget

Formålet med kulturmiljøloven er å verne om materielle forhold, men utvalget har fått i oppdrag å drøfte om – og eventuelt hvordan – lovforslaget bør ta høyde for sammenhengen mellom kulturmiljø og relevante deler av den immaterielle kulturarven. Sektoransvaret i norsk forvaltning gjør at materiell og immateriell kulturarv utgjør ulike saksfelt, og lovutvalget viser også til kulturloven som gjelder immateriell kulturarv, jf. utvalget side 350. Hvert av feltene støtter opp under hverandre i praksis, men oppdelingen i sektorer skaper en risiko for utelatelse og

ansvarsfraskrivelse dersom sektorene ikke samhandler gjennom forvaltningen av sine egne felt.

Den norske kirke står i en særstilling som landets folkekirke, jf. Grunnloven § 16. For Den norske kirke er dette et vesentlig grunnlag å vurdere forslag til § 2 med dets andre ledd hvor det står at det kan legges vekt på immateriell kulturarv når høy kulturhistorisk verdi skal ivaretas. Forslaget til § 43 er ny og løfter frem ansvaret for den immaterielle kulturarven. Det pekes på at «Vern av immateriell kulturarv skjer delvis indirekte i tilfelle der fysisk kulturarv manifesterer immaterielle verdier», jf. utvalget side 463. Utvalget er kjent med at de immaterielle sidene ved kulturarven får stadig større plass i utviklingen av internasjonalt og nasjonalt regelverk, og i offentligheten. Det understreker at kulturmiljøforvaltningen må ta hensyn til samspillet mellom den materielle og immaterielle kulturarven, jf. side 350–351.

Den norske kirke forvalter kirkens immaterielle kulturarv. Biskopen har tilsynsansvar med kirkebyggene. Soknet og fellesrådet er forvaltere av en vesentlig del av landets immaterielle kulturarv gjennom kirkebyggene og de tradisjonene som utøves i denne rammen. Musikk som spilles på kirkeorglene, er en immateriell kulturarv som er forbundet med kirkebygget som kulturmiljø. Likeså gjelder dette andre former for kirkemusikk og kirkens egen liturgi som finner sted i kirkerommet. Dersom den helhetlige forståelsen av slike sammenhenger ikke blir ivaretatt, kan sektoroppdelingen få uheldige konsekvenser for Den norske kirke som er en vesentlig forvalter av immateriell kulturarv.

Kirkerommet er utformet for å betjene kirkens gudstjenester og rituelle handlinger. For eksempel er hvert kirkeorgel et unikt instrument med sitt særskilte akustiske uttrykk, og sin estetiske og kunstneriske utforming og plassering i kirkerommet. Kirkemusikeren skal med orgelet understøtte liturgien og menigheten. Ved kor- og konsertvirksomhet trer andre musikalske kvaliteter i samspill med orgelet. Endringer i orgelet og annet inventar kan fortelle mye om liturgiske og rituelle endringer opp gjennom tidene. En ny kulturmiljølov bør gi adgang til å føre opp immaterielle verdier som en del av formålet med enkeltvedtak eller forskrift om fredning slik det er nevnt i § 2.

Med forslaget til § 43 er oppmerksomheten rettet mot betydningen av tradisjonshåndverk. En slik bestemmelse vil ha betydning for kirkens immaterielle kulturarv som er avhengig av flere små håndverksfag, slik som orgelbyggere, gjørtlere, sølvsmider, klokkemakere m.fl. Som et egnet virkemiddel for å sikre relevante håndverksmiljø støtter Kirkerådet forslaget til § 43 andre ledd fra utvalgets mindretall.

Ved behov bidrar Kirkerådet gjerne med ytterligere innspill til departementets videre arbeid med saken.