



[Vår dato:

15.08.2025

[Saksbehandler:

MHH/JAB/ØD

## **Svar på høring om NOU 2025:3 – Ny kulturmiljølov**

Hovedorganisasjonen KA viser til Klima- og miljødepartementets brev av 4. april 2025 med høringsnotat om forslag til ny kulturmiljølov. Vi takker for anledningen til å avgi høringsuttalelse.

KA er en medlemsorganisasjon for kirkelige og ideelle virksomheter, og har bl.a. alle de lokalkirkelige organer (kirkelige fellesråd) som opptre på vegne av soknene som kirkeiere i Den norske kirke som våre medlemmer. De kirkelige fellesrådene er også i henhold til gravplassloven og kirkelig regelverk ansvarlig for gravplassforvaltningen for alle innbyggere i Norge, med mindre oppgaven er overtatt av kommunen.

Vår høringsuttalelse vil derfor primært vurdere lovforslaget ut fra mulige konsekvenser dette vil kunne ha for eierne av kulturhistorisk verdifulle kirker og gravplasser i Den norske kirkes og deres behov. Til forskjell fra endel andre kulturminner, er de fleste kirkebygg og gravsteder i aktiv bruk og det er av vesentlig betydning at statens kulturmiljøpolitikk bygger på respekt for og anerkjennelse av dette. Kirkebygg og til dels gravplasser omfattes også av et omfattende kirkelig regelverk og til dels av overgangsbestemmelser.

Som viktig samarbeidspart med staten i arbeidet med gjennomføringen av bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg, er det også av vesentlig betydning å vurdere lovendringene i lys av denne.

Ettersom KA eier det største norske forsikringsselskapet som forsikrer kirkebygg, vil vi også kort adressere spørsmål av forsikringsmessig karakter som aktualiseres av det fremlagte forslag til ny kulturmiljølov.

Vi oversender herved vår høringsuttalelse til NOU 2025:3 og imøteser samtidig en mulighet for videre dialog med departementet om de spørsmål som i særlig grad angår og utfordrer forvaltningen av kulturminner eid av Den norske kirke og andre registrerte trossamfunn i Norge.

Vennlig hilsen

**Hovedorganisasjonen KA**

Marit Halvorsen Hougsnæs  
Administrerende direktør

# Svar fra Hovedorganisasjonen KA på høring om NOU 2025:3 – Ny kulturmiljølov

## Innhold

Sammendrag .....	3
Innledende synspunkter .....	5
Kirkebygg og gravsteder – en nasjonal kulturarv .....	5
Kirkebygg og gravsteder – levende bruksarenaer for tro og religiøs praksis .....	5
Religionspolitiske grunnprinsipper og deres betydning for kulturmiljøområdet .....	6
Om statens virkemidler .....	7
Behov for et videre arbeid .....	7
Konkrete synspunkter på lovforslaget .....	8
Avvikling av ordningen med listeføring .....	8
Forslag om automatisk fredning av alle listeførte kirker fra før 1850 .....	9
Endring av vernestatus – konsekvenser .....	10
Forslagets § 17 – adferdsnorm etter § 18 eller 28? .....	10
Forslag knyttet til jordfaste kulturminner (gravplasser) .....	10
Forslag knyttet til løse kulturminner (løst interiør i kirker) .....	11
Forenklet fredning .....	11
Forslag om overføring av forvaltningsansvar for kirkebygg til fylkeskommunen .....	11
Kirkens bruk og eierskap av kirkebygg - i lys av samlede rammebetingelser .....	12
Forsikringsmessige spørsmål .....	12
Muligheten til å dekke økt risiko gjennom å øke forsikringspremien .....	13
Antikvariske merkostnader .....	13
Konklusjon om forsikringsmessige anliggender ved lovforslaget .....	14
Kontakt oss .....	14

## Sammendrag

Hovedorganisasjonen KA vil gi ros til utvalget for et grundig arbeid med forslaget til ny kulturmiljølov.

KA er glad for utvalgets vurdering av de kirkelige kulturminner og deres store betydning som del av norsk kulturarv. Den kirkelige kulturarven forteller om opptil 1000 års kulturhistorie, og viser det ypperste nasjonen har skapt innen arkitektur, kunst og håndverk. Kirkebyggene og deres omgivelser har vært et samlingspunkter for lokalsamfunnene gjennom flere hundre år, og er av lokalsamfunnenes mest påkostede og utsmykkede bygninger. Det er kirkebygg i alle landets kommuner, og i flertallet av dem er kirkebygget det eldste stående bygget som er i bruk. Det er ofte sterkt lokalt eierskap til både kirkebygg og tilhørende gravplasser, og i de fleste tilfeller er det lokale soknet eier av både kirkebygg og gravplassen.

KA støtter forslag til forenklinger i det statlige regelverk, herunder forslag om at vernebestemmelser av kirkelige kulturminner inntas og reguleres sammen med øvrige kulturminner i en ny lov.

KA mener samtidig at utvalget ikke tar tilstrekkelig hensyn til særlig forhold som knytter seg til de kirkelige kulturminner i sine forslag. Vedtatte kulturmiljøpolitiske målsettinger om engasjement og deltagelse blir etter vår vurdering heller ikke tilstrekkelig hensyntatt for lovforslagene som omhandler kulturmiljøene i Den norske kirke og andre trossamfunn. I kap. 23 er det eksempelvis ingen henvisning til, eller drøfting av, betydningen Farokonvensjonens tilnærming kan ha for forvaltningsordningene av kirkelige kulturminner. Forslaget slik det nå foreligger, vil dermed kunne svekke den kirkelige medvirkning som i dag er tydelig etablert mellom statlige og kirkelige myndigheter både i fredninger og i søknader om dispensasjoner fra fredningsbestemmelser.

KA etterlyser derfor en tettere dialog mellom statlige, kirkelige og kommunale myndigheter på kirkebyggfeltet i tiden framover og et mest mulig samordnet, sektorovergripende regelverk som kan bidra til målrettet og felles innsats for fremtidig bruk og bevaring av kirkelige kulturminner.

Vi etterlyser også en tydeligere anerkjennelse av kirkeeiers og andre kirkelige aktørers rett til medvirkning i statlige beslutningsprosesser og mener dette bør inntas i et nytt lovverk.

Merknader til konkrete forslag:

- Ordlyden i forslaget til ny § 13 om medvirkning må suppleres med et nytt ledd som synliggjør trossamfunnenes og kirkeeierens rett til medvirkning i saker som gjelder egne kulturminner/miljø.
- KA støtter forslaget om automatisk fredning av listeførte kirker fra før 1850. KA har i vurderingen lagt avgjørende vekt på at det i ny § 16 samtidig foreslås etablert en mulighet for kirkeeier – ved overgang fra listeføring til automatisk fredning – å søke om å få nærmere presisert både hva slags kulturminneverdier som ligger til grunn for fredningen og hvilket omfang en automatisk fredning vil ha for en konkret kirke. Forslaget åpner for nærmere dialog mellom den enkelte kirkeeier og RA – riktignok i ettertid av en lovendring.

- KA støtter at det igangsettes en konkret vurdering av de øvrige listeførte kirker med sikte på vedtaksfredning av disse. Det må avsettes tilstrekkelig med ressurser til å sørge for god fremdrift i dette arbeidet.
- KA støtter forslaget om at jordfaste kulturminner fra før år 1650 blir automatisk fredet.
- KA støtter forslaget om å flytte grensen for automatisk fredning av løse kulturminner fra 1537 til 1650.
- KA er positive til etablering av en ny, og forenklet fredningskategori, og tror den i noe grad vil kunne brukes til kirker som i dag ikke er omfattet av nasjonale vernebestemmelser, men som likevel kan anses å ha høy verdi.
- For å sikre helhet, spisskompetanse og forutsigbarhet i forvaltningen av kirkelige kulturmiljøverdier de nærmeste årene, vil KA anbefale at den offentlige kulturmiljøforvaltning for kirkebygg forblir hos Riksantikvaren. Ordningen bør beholdes i hvert fall inntil gjennomgangen av dagens listeførte kirker er gjennomført og bevaringsprogrammet er bedre etablert. Det vurderes som særlig vesentlig å unngå risiko for forsinkelser i gjennomføringen av bevaringsprogrammet.
- Det må etableres høy grad av forutsigbarhet for hver enkelt kirkeeier når det gjelder fremtidige endringer i vernestatus for de listeførte bygg da dette bl.a vil få direkte konsekvenser både for kirkeeier og kommunene når det gjelder mulighetene for å kunne søke om midler fra kirkebevaringsfondet. Dette gjelder særskilt for igangsatte hovedprosjekter, som under alle omstendigheter må sikres midler til fullføring.
- KA mener lovendringene pålegger forsikringselskapene å ta større risiko uten å gi rom for å øke forsikringspremiene. Dette vil kunne påvirke forsikringselskapenes villighet til å forsikre kirkebygg. Endringene vil kunne medføre merarbeid for å fastsette fullverdi, samt kunne gi merarbeid i skadesaker der utbedring må foretas etter antikvariske byggemetoder.

KA vil ut fra dette anmode KMD – eventuelt i samarbeid med BFD – om å i det videre arbeidet med ny kulturmiljølov, sette ressurser inn på å sikre et bedre beslutningsgrunnlag både om lovens innretning på kirkebyggfeltet, men også for å få på plass en konkret plan for overgangsordninger. Vi mener det vil være formålstjenlig at kulturmiljømyndighetene går i aktiv dialog med kirkelige instanser som KA som nasjonalt fagmiljø og andre med spisskompetanse på det kirkelige regelverk som regulerer disse hos bl.a Kirkerådet og Bispemøtet for å få på plass en best mulig samordnet modell som også omfatter kommunene og deres fortsatte finansieringsansvar for kirkebygg og gravplasser.

## **Innledende synspunkter**

Soknene i Den norske kirke eier til sammen 1636 godkjente kirker som forvaltes på kommunenivå av kirkelig fellesråd som fellesorgan for soknene i hver kommune. Av disse kirkene er 213 kirker i dag automatisk fredet etter gjeldende kulturminnelov fordi de er fra før år 1650, og 7 kirker er vedtaksfredet. I tillegg er 754 øvrige kirker klassifisert (listeført) som verneverdige av Riksantikvaren. Forvaltningen av disse er omfattet av en særskilt kulturminneforskrift. Dette innebærer at til sammen 974 kirker er omfattet av statlige vernebestemmelser. Til sammen 647 kirkesteder i bruk har vært kirkested siden middelalderen, og de middelalderske delene av gravplassene er automatisk fredet. Den norske kirke er derfor den største ikke-offentlige forvalteren av kulturminner i Norge.

### **Kirkebygg og gravsteder – en nasjonal kulturarv**

KA er glad for den samlede vurdering utvalget gir av den særstilling kirkebygg og ofte omkringliggende gravsteder har som del av norsk kulturarv. Den kirkelige kulturarven forteller om opptil 1000 års kulturhistorie, og viser det ypperste nasjonen har skapt innen arkitektur, kunst og håndverk. Kirkebyggene og deres omgivelser har vært et samlingspunkter for lokalsamfunnene gjennom flere hundre år, og de er et av lokalsamfunnenes mest påkostede og utsmykkede bygninger. Det er kirkebygg i alle landets kommuner, og i flertallet av norske kommuner er kirkebygget det eldste stående bygget som er i bruk.

I Norge har vi kirker som i alder har et tidsspenn på mer enn 900 år. I utforming og funksjon har alle disse visse fellestrekk som knytter sammen 1000 års kristen kultur i Norge. Kirkebyggene forteller mye om tilknytning og påvirkning fra resten av Europa, samtidig som de tydelig er uttrykk for både nasjonale trender og lokale impulser. Både som enkeltbygg og som bygningsgruppe representerer kirkebyggene derfor en unik inngang til nasjonens kulturarv.

KA deler utvalgets vurdering av at en stor andel av kirkebyggene som i dag er klassifisert som verneverdige uten å være formelt fredet (de listeførte), ut fra sin verdi bør anerkjennes, vernes og bevares ut fra sin verdi som nasjonale kulturminner innenfor rammen av en ny kulturmiljølov.

### **Kirkebygg og gravsteder – levende bruksarenaer for tro og religiøs praksis**

KA oppfatter samtidig at utvalget ikke i like stor grad løfter fram kirkebyggene som brukshus for menighetene i Den norske kirke i dag. Eventuelle spenninger mellom kulturminnepolitikk og aktuell/framtidig tros- og livssynspolitikk blir i liten grad adressert.

De aller fleste kirkebygg er i aktiv bruk av befolkningen til gudstjenester og kirkelige seremonier, og til disse formålene har byggene vært i kontinuerlig bruk siden de ble bygd. Selv om kirkens medlemstall har vært noe fallende de seinere år, anvender fortsatt en stor andel av befolkningen kirkebyggene for de viktigste livsritene, slik som dåp, konfirmasjon og gravferd. De vanlige gudstjeneste i kirkene har over 4,4 millioner deltagere i året, i gjennomsnitt er det 80 deltagere på hver gudstjeneste. I økende grad brukes kirkebyggene også til andre arrangementer, slik som konserter, åpne kirker, tiltak for barn og unge samt til reiselivsformål. Kirken blir ofte et felles møtested ved lokale eller nasjonale kriser.

Kirkebyggene kjennetegnes derfor av en omfattende og variert bruk der de både er menighetens sentrale arena for sin trospraksis, samtidig som de er lokalsamfunnets kultur- og identitetsbygg.

Utvalget har etter vår vurdering, f.eks. på side 300, valgt en for avgrensede tilnærming til disse dimensjonene ved kirkebyggenes forvaltning.

Kirkebyggenes særpreg viser seg også ved at de er omsluttet av en gjennomgående vernevilje fra både lokalsamfunn, kirkens brukere og fra kirkelige organer. Trusselbildet mot kirkebyggenes kulturmiljøverdier har primært handlet om brann og andre uønskede hendelser. Aktuelle menneskelige inngrep på byggene er relativt få, og de vil i praksis omhandle ønske om tilpasninger, tilrettelegging, tilbygg eller avgrensede tiltak knyttet til drift og vedlikehold. Rivning, omdanning til annen bruk eller store inngrep i kirkebygg er svært sjelden en aktuell problemstilling. Den brede oppslutningen både om bevaring og fortsatt kirkelig bruk av de kirkelige kulturmiljøverdiene bør etter KAs oppfatning synliggjøres både som premiss og formål for videre utvikling av lov- og regelverk på området.

### **Religionspolitiske grunnprinsipper og deres betydning for kulturmiljøområdet**

KA vil i forlengelsen av dette vise til statens gjeldende religionspolitikk som har den enkeltes trosfrihet og livssynsåpenhet som bærende prinsipper. Dette er nedfelt i ordninger som aktivt understøtter både Den norske kirke og andre registrerte tros- og livssynssamfunn i Norge. Trossamfunnene anses generelt som verdi- og samfunnsskapende virksomheter og staten har med dette som plattform forpliktet seg på å understøtte trossamfunnenes virksomhet.

Statskirkeordningen er avvirket, men Den norske kirke er likevel gitt en særlig plass, ved særskilt regulering i grunnloven og annet lov- og regelverk. Dette omhandler Den norske kirkes særlige betydning som folkekirke med en samfunnsrolle som går ut over det å være et medlemsbasert trossamfunn. Denne flerdimensjonale forståelsen av Den norske kirkes rolle kommer også til uttrykk i den særegne og fortsatt lovregulerte, offentlige finansieringsordning av Den norske kirke. Trossamfunnslovens § 14 klargjør at det også etter avviklingen av statskirkeordningen er slik at det påhviler kommunene å finansiere både bygging og vedlikehold av kirkebygg eid av Den norske kirke. Denne ordningen bærer i seg en forutsetning om åpenhet, samarbeid og gjensidig dialog mellom den lokale kirke ved de kirkelige fellesråd og kommunene. Den dialogbaserte relasjonen mellom kirke og det offentlige blir ekstra tydelig på kirkebyggområdet, hvor regjeringen nylig (2024) har etablert en ny samstyringsmodell mellom statlige kulturmyndigheter (RA), Kirkerådet og KA om forvaltningen av Kirkebevaringsfondet.

De særlige forhold som kjennetegner kirkebygg og gravplasser i Den norske kirkes eie, både når det gjelder samfunnsmessig betydning, rettslig regulering inkludert finansieringsordning er derfor etter vår vurdering ikke tilstrekkelig belyst og heller ikke hensyntatt i lovforslaget.

## Om statens virkemidler

Utredningens kapittel 16 gir en god oversikt over relevante statlige virkemidler for vern av kulturmiljø. Rettslige og økonomiske virkemidler er av særlig betydning, men det opereres også med forvaltningsmessige og pedagogiske virkemidler. Utvalget påpeker på generelt grunnlag behovet for å se ulike virkemidler i sammenheng. KA slutter seg i hovedsak til de vurderinger utvalget her har lagt til grunn.

KA har også her etterlyse noen mer utfyllende vurderinger særlig av to forhold som angår kirkefeltet spesielt:

1. Utvalget redegjør for bakgrunnen for at de ikke har gått nærmere inn på drøfting av nye økonomiske virkemidler som bl.a en del forsikringsmessige spørsmål (Kap 16.2.1). Konkret omtales at dagens naturskadelov ikke dekker objekter der verdien helt eller delvis er av «kulturohistorisk» karakter. Utvalget viser dels til at dette ligger utenfor mandatet og dessuten vil kreve omfattende utgreiinger og endringer i annet lovverk.

Som følge av risiko for økt omfang av bl.a naturskader på kulturminner og økt press på offentlige budsjetter (s.369), foreslår utvalget imidlertid endringer i lovverket. Konkret foreslås ordningen fra 2012 avvirket der RA har «garantert» for offentlig kostnadsdekning av antikvariske merkostnader. Isteden foreslås nye særregler for forsikring (Kap 33.5) og flytting/utvidet ansvar for forsikringsselskapene ved pålegg om gjenoppbygging av kulturminner etter skade/ulykke. De reelle merkostnadene for forsikringsselskapene antas av utvalget å «være liten» (s.371) og det foreslås derfor at ny lov skal inneholde et forbud både mot å nekte forsikring og kreve forhøyet forsikringspremie som følge av byggenes vernestatus (§ 51).

KA deler vurderingen av at det foreligger økt risiko for økt omfang av naturskader på kulturminner generelt. Dette vil ha en betydelig økonomisk kostnadsside *uavhengig* av om de skal dekkes over offentlige budsjetter, av den enkelte eier (via økt forsikringspremie) eller ensidig av et forsikringsselskap og det er vår vurdering av utvalget her ikke har gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av det faktiske økonomiske utfordringsbildet dagens klimautfordringer representerer for kulturmiljøvernet. Utvalget har her heller ikke belyst hvilke konsekvenser lovforslaget på dette punkt vil bety i lys av den fortsatt offentlige (kommunale) finansieringsansvaret for kulturohistorisk verdifulle kirkebygg.

2. Staten har gjennom etableringen av kirkebevaringsfondet nylig etablert et særskilt, nytt økonomisk virkemiddel innrettet mot kulturohistorisk verdifulle kirkebygg. Utredningen har i liten gjort vurderinger av hvordan den foreslåtte forvaltningsreform med overføring av betydelig myndighet til fylkeskommunene, vil fungere i lys av etableringen av et felles nasjonalt sekretariat/samarbeidsorgan mellom RA, Kirkerådet og KA.

## Behov for et videre arbeid

Utvalgets forslag til nytt regelverk som gjelder kirkebygg i Den norske kirke, oppfattes derfor som noe mangelfull når det gjelder avveiningen av forholdet mellom likebehandling og særstilling jamfør Grunnlovens § 16 (s. 298-299). Heller ikke Farokonvensjonens omtale av trossamfunn og kulturarvfelleskapenes rettigheter trekkes inn som grunnlag for eventuelle særregler for statens kulturmiljøpolitikk overfor kulturminner eid av trossamfunn.

Tvert i mot hevder utvalget at samspillet mellom stat og trossamfunn på kulturminnefeltet «er ikkje godt eigna for regulering i kulturmiljølova» (s. 299). Vi tillater oss her å peke på Farokonvensjonens artikkel 11, bokstav C, som lyder: *"Ved forvaltningen av kulturarven forplikter partene seg til å utvikle nyskapende samarbeidsformer for offentlige myndigheter overfor andre aktører"*.

Utredningen oppleves også som uavklart når det gjelder økonomiske konsekvensvurderinger både av forslagene til justerte rettslige virkemidler, økonomisk virkemiddelbruk (tilskuddsordninger herunder kirkebevaringsprogrammet, forsikring mv) og forslaget til ny forvaltningsmodell med endret oppgavefordeling mellom RA og fylkeskommunene.

KA vil ut fra dette anmode KMD – eventuelt i samarbeid med BFD – om å i det videre arbeidet med ny kulturmiljølov, sette ressurser inn på å sikre et bedre beslutningsgrunnlag både om lovens innretning på kirkebyggfeltet, men også for å få på plass en konkret plan for overgangsordninger. Vi mener det vil være formålstjenlig at kulturmiljømyndighetene går i aktiv dialog med kirkelige instanser som KA som nasjonalt fagmiljø og andre med spisskompetanse på det kirkelige regelverk som regulerer disse hos bl.a Kirkerådet og Bispemøtet for å få på plass en best mulig samordnet modell som også omfatter kommunene og deres finansieringsansvar for kirkebygg og gravplasser.

## **Konkrete synspunkter på lovforslaget**

### **Avvikling av ordningen med listeføring**

KA støtter forslaget om å avvikle ordningen med listeføring, forutsatt at ny lovgivning i tilstrekkelig grad viderefører premisset om fortsatt tett dialog mellom vernemyndighet og kirkeeier. Kirkeeiernes rett til medvirkning i beslutninger som kan påvirke egne kulturminner, bør derfor konkret omtales i en tilføyelse som nytt ledd i forslaget til ny § 13.

Grunnlaget for det dialogbaserte samarbeidet mellom kirke og vernemyndighet som ble særskilt etablert for listeførte kirker, skyldtes at dagens oversikt over listeførte kirker ble utarbeidet på 1990-tallet av Riksantikvaren uten noen medvirkning eller høring fra berørte kirkelige instanser eller kommuner. Listen ble også fastsatt uten at det er angitt hvilke særlige verneverdier som er vektlagt og det er ikke gitt nærmere regler eller føringer for forvaltningen av det enkelt bygg. Disse svakhetene ble langt på vei balansert ved at forskriften sikrer kirkelig medvirkning og avgjørelsesmyndighet i saker som omhandler godkjenning av tiltak eller endringer på slike kirker. Det har derfor de senere år utviklet seg et godt samarbeid mellom Riksantikvaren og kirkelige instanser preget av tillit og gjensidig anerkjennelse, lavt konfliktnivå og få uttalte interessekonflikter mellom bruks – og bevaringshensyn.

Som begrunnelse for en tydeligere omtale av kirkeeier i ny lov, vises også til de nye nasjonale mål for kulturpolitikken, jamfør Stortingets behandling av Meld. St. 16 (2019–2020) om *Nye mål i kulturminnepolitikken*. Dette målet bygger bl.a. på Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet (Farokonvensjonen) om kulturarvens betydning for menneskerettigheter og demokrati. Konvensjonen innebærer en tilnærming der mennesker får større vektlegging i kulturmiljøarbeidet - framfor

oppmerksomhet på objekter i seg selv. Konsekvensene av **FARO-konvensjonens**Farokonvensjonens tilnærming er bl.a. større vekt på involvering, medvirkning, engasjement og partnerskap i forvaltningen av kulturmiljøverdiene. Norge ratifiserte konvensjonen i 2008.

KA ga støtte til at Farokonvensjonens tilnærming legges til grunn for kulturmiljø-politikken i vårt høringsinnspill til Stortingets behandling av kulturminnemeldingen. KA pekte at en slik tilnærming gir større vekt på lokalsamfunnets og kirkemedlemmenes tilknytning til kirkebyggene, og tar på alvor det lokale og kirkedemokratisk forankrede eierskap til kirkebyggene. Farokonvensjonen inviterer også til å vektlegge kirkebyggenes særpreg som religiøse bygg i aktiv bruk for et trosbasert fellesskap. Konvensjonen bruker bl.a. begrepet *kulturarvfellesskap* (heritage communities) om de som verdsetter, holder ved like og viderefører til framtidige generasjoner spesifikke sider av kulturarven.

Målsettingen om «engasjement og deltagelse» blir etter vår vurdering i for liten grad premissleverandør for det fremlagte lovforslag. I kap. 23 om «Vern av kulturhistoriske verdier i kyrkjer, på gravplassar og i kyrkjeomgjevnader» er det ingen henvisning til eller drøfting av betydningen Farokonvensjonens tilnærming kan ha for lovverket som angår kirker. Det gis lite eller ingen omtale av det lokale demokratisk valgte eierskapet til kirkebygg, lokalsamfunnets tilhørighet og frivillige engasjement for kirkebyggene, om kirkebyggenes særegne kirkelige bruk eller om kirkebyggene som arena for en rik immateriell kulturarv (liturgi, kirkemusikk mv). I andre deler av utredningen understrekes det at medvirkning fra - og engasjement hos eiere og brukere - er sentralt for å sikre grunnlaget for langsiktig vern.

### **Forslag om automatisk fredning av alle listeførte kirker fra før 1850**

Forslaget om at alle listeførte kirker fra før 1850 skal bli automatisk fredet innebærer at om lag 300 kirker blir fredet uten noen medvirkning verken fra lokal kirkeeier eller andre representanter for Den norske kirke. Automatisk fredning av disse kirkene vil også medføre overføring av myndighet fra Den norske kirke til offentlig vernemyndighet når det gjelder avgjørelser om endringer eller utvikling av byggene. Med unntak av samiske kulturmiljø er det ikke foreslått andre kategorier av kulturmiljøer etter 1650 som er omfattet av automatisk fredning i kraft av alder.

KA anerkjenner likevel høringsnotatets begrunnelse for forslaget og vil støtte forslaget om automatisk fredning av listeførte kirker fra før 1850. KA har i vurderingen lagt avgjørende vekt på at det i ny § 16 samtidig foreslås etablert en mulighet for kirkeeier – ved overgang fra listeføring til automatisk fredning – å søke om å få nærmere presisert både hva slags kulturminneverdier som ligger til grunn for fredningen og hvilket omfang den en automatisk fredning vil ha for en konkret kirke. Forslaget åpner for nærmere dialog mellom den enkelte kirkeeier og RA – riktignok i ettertid av en lovendring.

KA antar at mange kirkeeierne vil ønske å benytte seg av muligheten til å få presisert verdiene og omfanget av en ny status som automatisk fredet bygg. Kirkeeiernes rett til medvirkning i behandlingen av slike søknader etter § 13, bør derfor fremkomme tydelig i forarbeider eller ordlyd på den foreslåtte medvirkningsbestemmelse (§ 13). Videre vil det

være en nødvendig forutsetning at den ordinære saksbehandlingskapasiteten hos RA er tilstrekkelig.

### **Endring av vernestatus – konsekvenser**

Utredningen drøfter i liten grad hvilke konsekvenser forslaget til ny kulturmiljølov vil ha både for virkeområdet til og gjennomføringskraften i statens nylig vedtatte bevaringsstrategi.

Per i dag omfatter kirkebevaringsfondets tilskuddsordninger alle kirker som er fredet eller listeførte av Riksantikvaren, jamfør *Forskrift om tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*, § 1-3. KA vil særlig understreke behovet for at det etableres høy grad av forutsigbarhet for hver enkelt kirkeeier når det gjelder eventuell fremtidig endring i vernestatus for de listeførte bygg da dette vil få direkte konsekvenser både for kirkeeier og kommunene når det gjelder mulighetene for å kunne søke om midler. Dette gjelder særskilt for igangsatte hovedprosjekter, som under alle omstendigheter må sikres midler til fullføring.

Usikkerhet om eventuell endret vernestatus vil på generelt grunnlag også være uheldig for igangsetting av forprosjekt, kommunal finansiering og et tilstrekkelig lokalt engasjement.

### **Forslagets § 17 – adferdsnorm etter § 18 eller 28?**

I forbindelse med forslaget om automatisk fredning av kirkebygg fra før 1850, diskuterer høringsnotatet hvilken bestemmelse som bør gjelde med tanke på hva som skal være forbudt å gjøre på eller nær bygningen. En slik bestemmelse kalles gjerne for *adferdsnorm*. Forslagets § 18 omtaler adferdsnormen som foreslås for jordfestede kulturminner, mens § 28, femte ledd, omtaler adferdsnormen som foreslås gjort gjeldende for vedtaksfredete bygg der det ikke er definert hva i bygget som spesifikt er fredet. Utvalget foreslår i § 17 at det er § 28, femte ledd, som skal gjelde som adferdsnorm for automatisk fredete kirker.

Valg av adferdsnorm vil henge sammen med handlingsrommet for å kunne få dispensasjon fra lovens forbud. I lys av kirkebyggenes bruk, vil KA peke på at kirkebyggene bør falle inn under den bestemmelsen som gir størst mulighet for å finne fram til fleksible løsninger. KA finner utredningen noe krevende å tolke på dette punkt, men viser til Kirkerådets høringsssvar, som peker mot at kirkebygg bør følge bestemmelsene i § 18 og ikke i § 28, femte ledd som foreslått.

### **Forslag knyttet til jordfaste kulturminner (gravplasser)**

Utvalget foreslår i § 15, bokstav a, at jordfaste kulturminner fra før år 1650 blir automatisk fredet, noe utvider vernet fra dagens grense, som er 1537. KA støtter forslaget. De fleste av de aktuelle gravplassene ligger i dag i tilknytning til kirker som er vernet.

Forslagets § 15, andre ledd, fastslår en sone på 5 meter omkring et hvert jordfast kulturminne. KA vil understreke viktigheten av at en slik sone opprettholdes, og sees i sammenheng med forslagets strenge adferdsnorm etter § 18. Vi mener at disse to forslagene er viktige for å styrke beskyttelsen av miljøet omkring landets verneverdige gravplasser, særlig etter at den tidligere 60-metersgrensen for bygging ved kirkebygg i spredtbygde strøk falt bort med kirkeloven.

### **Forslag knyttet til løse kulturminner (løst interiør i kirker)**

I den foreslåtte § 33 flyttes grensen for automatisk fredning av løse kulturminner fra 1537 til 1650. KA støtter flertallets forslag. Et mindretall i utvalget foreslår å flytte grensen til 1850.

Kirker er levende brukshus for menighetene, og ofte er det ønske om å ta ut eller flytte på noe, f.eks. for å kunne lage lekekrok bak i kirken, eller legge bedre til rette for kirkekaffe. Der hvor løse kulturminner er vernet, blir menighetens behov ofte tilsidesatt av kulturvern hensyn. Vi mener at kirkelige hensyn tilsier at grensen for automatisk fredning av løse kulturminner ikke bør flyttes til senere enn 1650.

KAs erfaring med løse kulturminner i kirkelig interiør, er for øvrig at det kan fremstå som uklart *hva* som regnes som løst kulturminne, også for Riksantikvaren. Spørsmålet oppstår gjerne i møte med døpefonter, altertavler, benker og liknende. Forslaget i § 4, bokstav d er å definere løse kulturminner som «kulturminner som er gjenstander», noe vi ikke tror vil være tilstrekkelig presist. Vi etterlyser derfor en bedre definisjon i § 4, som mer tydelig trekker opp hvordan dette skal forstås i et kirkebygg.

### **Forenklet fredning**

KA viser til utvalgets vurdering på s. 303 der det legges til grunn at de fleste listeførte kirkebygg, ved ny vurdering, antas å ville oppfylle kravene til fredning ut fra sin nasjonale verdi. Det samsvarer i stor grad med KAs vurderinger. Videre viser utvalget til at forenklet fredning kan være et alternativ for kirker som etter innføring av ny lov ikke lenger er omfattet vern. Det kan også være et alternativ for noen av de drøyt 600 kirkene som i dag ikke er vernet, slik som kirker bygget etter 1945. KA er positive til etablering av en slik ny, og forenklet fredningskategori, og tror den i noe grad vil kunne brukes til kirker som i dag ikke er omfattet av nasjonale vernebestemmelser, men som likevel kan anses å ha høy verdi.

Utvalget viser til at forenklet fredning kun vil omhandle eksteriøret og konstruksjonen, mens mange kirker også har kulturhistorisk verdifullt interiør. KA vil peke på at Den norske kirkes egne regler for endringer i inventaret i en kirke, legger myndighet til biskopen i spørsmål om endring. I en kirke som blir vedtatt fredet under hjemmelen for forenklet fredning, vil altså ikke en menighet på eget initiativ kunne gjøre store endringer i interiøret uten at biskopen er involvert. Det kirkelige regelverket gir altså selv skranker som i noe grad ivaretar et kulturminnehensyn i saker som omfatter interiøret i kirker som ikke er underlagt fullt vern.

KA vil peke på at dersom forenklet fredning blir en etablert ordning, som også omfatter kirkebygg, bør også de kirkebygg som omfattes av disse fredningsvedtakene innlemmes i *Forskrift om tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg* og bli søknadsberettigede til tilskudd.

### **Forslag om overføring av forvaltningsansvar for kirkebygg til fylkeskommunen**

KA erfarer at RA har bygd opp stor fagkompetanse på kirkespesifikke områder. En stor andel av saksbehandlingen vedrørende vern av kirker er knyttet til den liturgiske bruk og den liturgiske betydning av kirkene. For kirken er dette saksområder av største betydning

både for gudstjenester og for annen virksomhet i kirkene. Det eksisterer et betydelig behov for spisskompetanse i avveining av særlige kulturmiljøhensyn opp mot bruk av kirker, liturgi og kirkelig inventar (orgler mv.). At vernemyndigheten har kompetanse på disse kirkespesifikke områdene er avgjørende for at det blir gjort faglig forankrende vedtak som anerkjenner kirkebyggenes særlige betydning i et trossamfunn.

KA har tidligere gitt uttrykk for et ønske om å beholde RA som nasjonalt fagmiljø for kirkebyggene. Vi har fortsatt motforestillinger til utvalgets forslag om å gjøre endringer i dette:

Det vil kreve både tid og ressurser å etablere tilsvarende kompetanse i til sammen 15 fylkeskommuner, men beregninger av ressursmessige konsekvenser foreligger ikke.

Det foreligger heller ikke vurderinger av hvordan en overføring av myndighet til 15 fylkeskommuner vil få for det nylig opprettede kirkebevaringsfondet og gjennomføringskraften i dette.

For å sikre helhet, spisskompetanse og forutsigbarhet i forvaltningen av kirkelige kulturmiljøverdier vil KA derfor anbefale at den offentlige kulturmiljøforvaltning for kirkebygg forblir hos Riksantikvaren, i hvert fall inntil gjennomgangen av dagens listeførte kirker er gjennomført og bevaringsprogrammet er bedre etablert. Det vurderes som særlig vesentlig å unngå risiko for forsinkelser i gjennomføringen av bevaringsprogrammet.

### **Kirkens bruk og eierskap av kirkebygg - i lys av samlede rammebetingelser**

Landets mer enn 1600 kirkebygg innrammet av et omfattende regelverk. Deler av regelverket er fastsatt av Stortinget i ulike lovverk, deler av regelverket er fastsatt av Kirkemøtet - også i ulike regelverk. En lang rekke instanser og forvaltningsnivåer ivaretar delfunksjoner inn mot de kirkelige kulturminnene.

Samlet sett representerer dette en for kompleks og ressurskrevende forvaltningsmodell. KA er derfor glad for mange av de forslag som foreligger om konkrete forenklinger i det statlige regelverk.

KA vil samtidig understreke behovet for tettere dialog mellom statlige, kirkelige og kommunale myndigheter på kirkebyggfeltet i tiden framover og et mest mulig samordnet, sektorovergripende regelverk som kan bidra til målrettet og felles innsats for fremtidig bruk og bevaring av kirkelige kulturminner. En tydelig anerkjennelse av kirkeeiernes rett til medvirkning i lovforslagets § 13, vil her være et viktig skritt.

### **Forsikringsmessige spørsmål**

Utvalget drøfter også endel spørsmål av forsikringsmessig karakter. De aller fleste kirkebygg i Norge er i dag forsikret gjennom en forsikringsordning etablert av KA i samarbeid med KNIF Trygghet Forsikring (KA Kirkeforsikring). Vår ordning forsikrer om lag 87% av kirkebygg i Norge.

Etter drøftinger med våre samarbeidspartnere vil vi peke på noen særlige konsekvenser lovforslaget har på forsikringsfeltet.

## **Muligheten til å dekke økt risiko gjennom å øke forsikringspremien**

Forslaget til ny § 51 i loven innebærer at forsikringsselskaper ikke skal kunne unnlate å forsikre kulturminner med fullverdiforsikring eller ta høyere premie som følge av den økte risikoen.

Forsikringsselskaper er pålagt å drive etter gode forretningsmessige prinsipper og utfra prinsippet om risikoseleksjon. Vi vil peke på at det er uheldig om lovens konsekvens på noen måte hindrer diversifisert prising av forsikringsrisiko etter:

- Byggets alder og tilstand
- Type virksomheten tilknyttet bygget
- Byggemåte
- Ulik grad av sikringstiltak og reell sikring mot brann, tyveri og skadeverk
- Byggets beliggenhet og risiko knyttet til denne

Endringen vil kunne medføre restriksjoner i selskapenes metoder for å fastsette premiegrunnlag, og innebærer også en plikt for selskapene til å forsikre fredede bygg med fullverdiforsikring.

Denne utfordringen vil få større betydning dersom myndighetene ved lov pålegger selskapene å ikke kunne begrense forsikringssummene på førsterisiko for meromkostninger ved urasjonell byggemåte, antikvarisk merkostnad og eventuell bygningsmessig utsmykning.

Det er sannsynlig at dette vil medføre et behov fra selskapenes sin side for å sikre seg ved sette ekstra romslige faktorpåslag på beregningen av premiegrunnlaget. Alternativt at det benyttes store ressurser på innleid spesialkompetanse for grundig individuell fastsettelse av hver enkelt kirkes premiegrunnlag. I begge tilfeller fordyrende scenarier som til syvende og sist vil føre til høyere premier å betale for forsikringstaker.

Dagens vilkårsbegrensninger for antikvarisk merkostnad god forutsigbarhet for forsikringsselskapet for å kunne beregne maksimal risiko, som f.eks. TSI (Total Sum Insured). Man må regne med at disse tallene blir mer usikre med utvalgets lovforslag, og må justeres opp.

Det er i dag usikkerhet også rundt hvordan utenlandsk reassuranse vil reagere på særnorske regelverk. Økte reassuransekostnader er nok et sannsynlig utfall. Det er i dag ikke mange selskaper som vil forsikre kirker. Endringene i loven vil kunne gjøre det enda vanskeligere å tilby forsikringer for de selskapene som i dag forsikrer kirker.

## **Antikvariske merkostnader**

Forslaget til ny § 52 i loven pålegger forsikringsselskap å tilby fullforsikringsavtaler som dekker antikvariske merkostnader i tilfeller der det offentlige ved pålegg etter den foreslåtte § 50 krever gjenoppbygging eller istandsetting.

KA vil peke på at en utfordring med dette er at det tilsynelatende ikke kan settes en sumbegrensning for forsikringsdekning av antikvarisk merkostnad. I dag har selskapene mulighet til å unnta antikvarisk merverdi eller forsikre dette med en begrenset førsterisikosum. Endringen vil medføre en uønsket uforutsigbarhet på grunn av at

verdifastsettelse av antikvarisk verdi er høyst usikker. Det er en kompleks oppgave å fastsette riktig premiebegrensningsgrunnlag på de mest spesielle byggene, og dette gjelder også for antikvarisk verdi.

Oppgjør etter skade på gjenstander eller bygg med antikvarisk verdi vil bli mer omfattende når dekningen er uten sumbegrensning, noe som igjen vil kunne føre til behov for høyere premier.

### **Konklusjon om forsikringsmessige anliggender ved lovforslaget**

Vår oppfatning er at lovendringene pålegger forsikringsselskapene å ta større risiko uten å gi rom for å øke forsikringspremiene. Dette vil kunne påvirke forsikringsselskapenes villighet til å forsikre kirkebygg. Endringene vil kunne medføre merarbeid for å fastsette fullverdi, samt kunne gi merarbeid i skadesaker der utbedring må foretas etter antikvariske byggemetoder.

Det er allerede i dag et begrenset antall aktører som tilbyr kirkeforsikring. De foreslåtte endringene kan føre til at enda flere selskaper velger å unnta kirker gjennom strenge tegningsbestemmelser. Forslaget innebærer ikke en generell forsikringsplikt for fredede eiendommer eller eiendeler. Det vil fortsatt være mulig å begrense hvilken risiko man forsikrer ved hjelp av tegningsregler. Selskaper kan utelukke kirkebygg som sådan, det samme gjelder prestegårder og lignende. Hvis man først forsikrer kirker, kan man ikke unnlate å forsikre de fra før år 1850 på grunn av at de er fredet, men selskapene kan fortsatt bestemme at de ikke forsikrer kirker generelt.

De aktørene som fortsatt tilbyr forsikring vil som følge av lovforslagene få lønnsomhetsutfordringer som følge av at risikobegrensningene (maks sum på antikvarisk verdi, mulighet til å benytte førsterisiko osv.) tas bort.

## **Kontakt oss**

Ved ønske om utdypende kommentarer til høringssvaret, ta kontakt:

Øystein Dahle, fagdirektør, tlf 995 04 440, [oystein.dahle@ka.no](mailto:oystein.dahle@ka.no)

Jens A. Bjelland, avdelingsdirektør, tlf 993 65 798, [jens.bjelland@ka.no](mailto:jens.bjelland@ka.no)

Marit Halvorsen Hougsnæs, administrerende direktør, tlf 920 84 789,

[marit.hougsnes@ka.no](mailto:marit.hougsnes@ka.no)