

Ny kulturmiljølov - innspill til utvalget

Innledning

KA viser til tidligere innspill gitt til utvalget i slutten av september 2022 samt på åpent innspillsmøte 11. januar 2023. Vi vil benytte anledningen til å utdype våre viktigste anliggender.

For KA er det et hovedanliggende at dagens todelte ordning for kulturhistoriske verdifulle kirker bør avvikles (fredning etter kulturminneloven og listeføring etter trossamfunnsloven). Det statlige lov- og regelverk som regulerer kirker mv. som kulturminner bør forankres i en ny kulturmiljølov. Det er samtidig nødvendig at ny lov ivaretar de særlige hensyn som bl.a. er knyttet kirkebyggenes som religiøse bygg i aktiv bruk.

Lovens formål

På bakgrunn av Stortingets tilslutning til nye mål for kulturmiljøfeltet, ser KA det som naturlig at formålsbestemmelsen i ny lov justeres i tråd med disse. Formålsbestemmelsen kan evt. utfylles av nærmere utfoldede alminnelige bestemmelser. Naturmangfoldsloven §§ 4 til 14 er gode eksempler på typen bestemmelser (se pkt under).

Vi mener samtidig at selve kulturminnebegrepet - slik dette allerede er definert i lovens § 2, første ledd: «alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til» også - bør videreføres i ny lov.

KA etterlyser at kulturmiljølovgivningen utvider blikket også mot deler av den immaterielle kulturarven. Som det fremkommer av rapporten [Kirkens særskilte verdier](#), er det avgjørende for kulturmiljøarbeidet at også ulike typer tradisjonshåndverk holdes i hevd. Noe klart skille mellom materiell og immateriell kulturarv er også vanskelig å trekke fullt ut, ettersom tradisjonshåndverk igjen kan være avhengig av visse typer materialer som igjen kan kreve vern etter naturmangfoldsloven (for eksempel visse typer tømmer). Virkemiddelpolitikken bør derfor også gjennomtenkes og utredes inn mot statens ansvar for utdanning og opplæring.

Overordnede prinsipper /alminnelige bestemmelser

Noen alminnelige bestemmelser innen den fremtidige kulturmiljøforvaltning, lar seg naturlig utlede av de nye målene for kulturmiljøpolitikken. I tilknytning til alle disse tre målene, kan det utledes nærmere bestemmelser av mer allmenn karakter. KA vil eksempelvis peke på noen mulige anliggender:

Om kirkebyggene

Kirkebyggene i Den norske kirke har hatt en særlig betydning i norsk kulturminneforvaltning, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at Riksantikvaren i mange år var en del av Kirke departementet. Denne nære tilknytning har, sammen med statskirkeordningen, bidratt til at det har vært egne forvaltningsregler for å ivareta kirkebyggenes kulturminneverdier. Siden 1947 har disse reglene vært fastsatt gjennom statlige rundskriv framfor fredningsvedtak på grunnlag av kulturminnelovgivningen. Med noen få unntak er det derfor bare de kirkebygg som er automatisk fredet pga alder (før 1650) som i dag er fredet.

Siden grunnlovsendringen om Den norske kirke i 2012 er det gjort flere lovendringer som har bidratt til større selvstendighet for Den norske kirke. I 2021 ble det tatt ytterligere skritt for avvikling av statskirkeordningen gjennom Stortingets vedtak om å erstatte en egen lov for Den norske kirke med trossamfunnsloven. Det ble samtidig fastsatt et nytt regelverk for forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne på grunnlag av en forskriftshjemmel i trossamfunnslovens kapittel om Den norske kirke.



Engasjement: Loven foreslås å tydeliggjøre dette anliggendet ved å ta inn i loven et prinsipp om eier- og brukerinvolvering

Bærekraft: KA mener det er viktig at hensyn til klima og bærekraft ivaretas gjennom ny lovgivning. De ofte flere hundre år gamle kirkebyggene er også gode eksempler på varig kvalitetsbygging og bærekraft ved at de brukes over generasjoner og dermed tilføres verdier og minsker klimaavtrykkene. Loven foreslås for eksempel å fastsette et føre – var prinsipp, bruk av miljøforsvarlige teknikker og driftsformer el, jf naturmangfoldsloven § 9 og § 12.

Mangfold: Loven foreslås å fastsette at tiltak også etter denne loven skal avveies mot andre viktige samfunnshensyn så som den kollektive religionsfriheten, samiske interesser mv.

En helhetlig statlig kulturmiljøpolitikk og statens aktivt støttende politikk overfor tros- og livssynssamfunn tilsier at staten også anerkjenner den kulturarv som finnes i mange bygg og anlegg tilhørende tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. En slik anerkjennelse må samtidig ta hensyn til at de fleste bygg tilhørende tros- og livssynssamfunn er i aktivt bruk som religiøse bygg. Statlig lovverk og annen regulering av religiøse bygg må derfor vektlegge behovet for å sikre de allmenne og mangfoldige kulturmiljøverdier som mange av disse byggene representerer, samtidig som hensynet til prinsippet om religionsfrihet må anerkjennes.

Det er avgjørende at kulturmiljølovgivningen ikke medfører vesentlige begrensninger i trossamfunnenes mulighet til å bruke byggene i tråd med byggets formål og identitet. Vi har merket oss at naturmangfoldsloven § 14 som omtaler «vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser».

Kulturmiljøloven bør tilsvarende innta en bestemmelse om at vedtak i medhold av loven skal avveies mot hensynet til den kollektive religionsfriheten og de ulike forsamlingenes bruk av egne kirkebygg/gudshus. Også hensynet til samiske interesser, inkludert samisk kirkeliv, bør omtales.

Vi vil anbefale at utvalget foretar en særskilt drøfting av de avveiningene som bør gjøres både for lovverk og antikvariske myndigheter når det gjelder statlig regulering av religiøse bygg.

Behovet for særlige regler for Den norske kirke

Den nye trossamfunnsloven er både et uttrykk for økt vektlegging på prinsippet om økt likebehandling mellom Den norske kirke og andre trossamfunn, samtidig som det erkjennes at det fortsatt er hensyn som tilsier at staten har en særlig regulering av Den norske kirke. KA mener at trossamfunnslovens premiss om likebehandling tilsier færre særregler for Den norske kirke. Det er samtidig behov for noen særlige ordninger for regulering av Den norske kirkes kulturmiljøverdier. Både antall kirkebygg mv med unike kulturminneverdier og at trossamfunnsloven har videreført en særlig finansieringsordning og rettslig regulering av Den norske kirke tilsier at det bør være noen særlige ordninger og tilpasninger av lovverket for Den norske kirke. Egne ordninger kan også legge grunnlaget for forenkling, effektivisering og sikring av faglige standarder for de antikvariske myndigheters arbeid med saker som angår kulturmiljø i Den norske kirke. Lovutvalget utfordres til å tilpasse ny lov både til det kirkelige eierskapet og kirkesamfunnets bruksbehov.



Lovens virkemidler

Automatisk fredning (Kap II i nåværende lov)

KA støtter at ordningen med automatisk fredning av kulturminner fra førreformatorisk tid videreføres, og at det samme gjelder stående byggverk fra perioden 1537-1649.

De listeførte kirkene

Dagens todelte ordning for kulturhistoriske verdifulle kirker med fredning dels etter kulturminneloven og dels etter trossamfunnsloven (listeførte kirker) bør avvikles. Alle kirker som av staten vurderes å være kulturhistorisk verneverdige, bør vernes etter samme lov (ny kulturmiljølov).

Ettersom de fleste verneverdige kirker i dag er definert som «listeførte» og ikke som automatisk fredede etter kulturminneloven § 4, vil det måtte gjøres en ny vurdering av de mange listeførte kirkene.

KA er kjent med at både RA tidligere og KR foreslår at listeførte kirker fra perioden 1650-1850 flyttes over til kategorien automatisk fredede kulturminner. KA deler i hovedsak denne vurderingen, men vil be utvalget om å vurdere et noe tidligere tidspunkt enn 1850, for eksempel 1814, da status som automatisk fredede bygg medfører betydelige begrensninger for kirkeier i deres ivaretagelse av byggene.

Kirkelig inventar og løse gjenstander

Enkeltgjenstander fra de ulike tidsepoker bør anses som automatisk fredet etter samme regler som kirkebygget.

Gravplasser

I dag er gravplasser inntil år 1537 og samiske gravplasser fra 1917 eller eldre automatisk fredet etter kulturminneloven. KA foreslår at dette selvstendige vernet videreføres i ny lov. Ordningen med gruppefredning i henhold til gjeldende bestemmelser og lokale verneplaner for den enkelte gravplass fungerer godt for å oppnå formålet med vern.

Fredning ved enkeltvedtak (Kap V) i nåværende lov)

KA foreslår at loven i tillegg til ordningen med automatisk fredning etter Kap II, viderefører ordningen med vedtaksfredning.

Ny lov bør her imidlertid både av kulturhistoriske og pedagogiske årsaker, angi tydeligere kriterier for hva som ligger til grunn for vedtaket.

For kirkebygg som ikke omfattes av ordningen for automatisk fredning, må det forutsettes gjennomført en konkret verdivurdering av det enkelte bygg. Begrunnelsen for fredning vil kunne få sentral betydning ved vurdering av søknadspliktige tiltak på bygg og inventar, noe som er et viktig anliggende for kirkeiere i deres ivaretagelse av kulturminnet.

Kirkelig inventar og løse gjenstander bør kunne fredes enkeltvis etter konkret begrunnelse opp mot kriterier fastsatt i loven.



De *kirkelige kulturmiljøer* består ikke bare av kirkebygg med inventar fra så tidlig som 1000 tallet og opp til dags dato, men også gravplasser, prestegårder, helligsteder, eiendommer og ferdselsårer. Kirke-stedene er naturlige steder for formidling av kulturhistorie og utgangspunkt for kulturdialog og integrering. Kirkestedene, med sine ulike historier og omfang, noen helt tilbake til førkristen tid, er visuelle fastpunkter i landskapene og gir identitet til alle steder der folk bor. Dette gjelder også flere av kirkene som er bygget etter årtusenskiftet. De kirkelige kulturminner og kulturlandskap er følgelig selvsagte grunnelementer i norsk kulturmiljøpolitikk.

Det finnes flere kirkesteder som vil kunne vernes som helhetlige kulturmiljø. Enkeltvedtak om vern av slike større kulturmiljø/ kirkesteder bør også gis tydelig begrunnelse ut fra kjente kriterier fastsatt i lov. Dette er viktig for ivaretagelsen av stedets egenart særlig i samspill med plan- og bygningsloven og dens hensynssoner og øvrige bestemmelser.

Mer differensierte former for fredning

Det er etter vår oppfatning også behov for noe mer differensierte former for fredning som kan gi rom for mer fleksibilitet for eier av noen typer verneverdige kulturminner. En ordning for eksempel med inntil 3 fredningsklasser, og ulike varianter av dette med tilhørende differensierte godkjenning – og søknadsprosedyrer for godkjenning av tiltak, foreslås derfor vurdert.

Den strengeste fredningsklassen kan forbeholdes en mindre gruppe særlig verdifulle kirker (se også innspill fra Kirkerådet). Dersom den strengeste gruppen skal tidfestes, foreslår vi denne satt for eksempel til 1814 slik at alle bygg oppført før 1815 omfattes av det strengeste vernet.

Det bør også vurderes muligheten for å frede deler av et bygg.

Forenklet oppgavefordeling og mer effektiv forvaltning

Ansvars- og oppgavefordelingen når det gjelder kirkelige kulturminner/miljø er svært komplekst og dermed også unødig arbeids – og ressurskrevende for kirkeeierne som har det daglige forvaltningsansvaret for disse. Kompleksiteten skyldes en kombinasjon av en rekke forhold bl.a interne forvaltningsmessige forhold innen den statlige kulturmiljøforvaltningen, herunder en kompleks forskriftsregulering av oppgavefordelingen etter kulturminneloven, at kirkelige kulturminner er regulert i ulike lovverk (trossamfunnslov og gravplasslov) og at finansieringsansvaret for kirkene eid av soknene i Den norske kirke tilligger kommunene.

KA vil foreslå følgende tre grep for å sikre en fremtidig enklere forvaltningsordning for kirkelige kulturminner:

1. **Alle kirkesakene reguleres i samme lov** (se tidligere punkt) og medfølgende oppheving av dobbelt sett med forskrifter osv. Det utvikles et nytt samhandlingsmønster mellom statlig kulturmiljøforvaltning og kirkeeier som også inkluderer biskopenes vurderinger.
2. **Kirkebyggsaker forblir et ansvar for RA.** Det knytter seg sterke nasjonale kulturmiljøinteresser til kirkebygg og andre deler av den kirkelige kulturarv. Dette er uttrykk for en naturlig anerkjennelse av kirkens tusenårige historie i Norge. For å sikre helhet, forutsigbarhet og likebehandling i forvaltningen av disse kulturminnene, anbefaler KA at den statlige kulturmiljøforvaltning for kirkebygg forblir hos Riksantikvaren.
3. **Økt digital samhandling.** Digitalisering og deling av dokumentasjon/kunnskap om de aktuelle kulturminner også inn mot søknadsgodkjenning- og vedtaksprosesser for tiltak, vil kunne gi



betydelig forenkende effekt. I tillegg vil digitalisering bidra til lagring av kunnskap og dermed lettere tilgang på denne type informasjon. Hvorvidt denne type forvaltningsmessig samarbeid mellom den statlige og den kirkelige kulturmiljøforvaltning, herunder evt spørsmål om hvorvidt rutiner for registrering og datalagring av kulturminner kan og evt bør reguleres/understøttes i lov, bør drøftes av utvalget.

Økonomi/sanksjoner

Mange kirkeiere (v/kirkelig fellesråd) sliter i dag med tilstrekkelig kommunal finansiering for å ivareta egne kirkebygg. KA mener derfor det gjennom lov eller forskrift bør tas inn en tydeliggjøring av det finansielle ansvaret for kirkevedlikehold for å unngå forfall.

Kommunenes ansvar er i dag regulert i trossamfunnslovens § 14 hvor det sies at «Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger». Det bør vurderes om lovgivningen tydeligere understreker ansvaret for å sikre og bevare kirkebyggenes kulturminneverdier. Det bør også vurderes om loven bør omtale særskilte sanksjonsregler for kirkelige kulturminner grunnet det særlige offentlige finansieringsansvaret som knytter seg til disse kulturminnene.

Databasen vil ved sin nye FDV-funksjon som etableres i 2023/24 gi enda mer kunnskap om byggenes tilstand og utvikling. Dette vil være et bidrag inn i oppfyllelsen av den nye lovens bestemmelser.

Videre ressurstilgang for lovutvalget

Til informasjon for utvalget vil vi opplyse om KAs kirkebyggdatabasen som er en eiendoms- og informasjonsdatabase. Den inneholder en fullstendig oversikt over alle kirker og en del kapeller tilhørende Den norske kirke. Databasen inneholder også informasjon om tilstand og fortegnelse over en god del inventar og er et nyttig redskap både ved vurdering av den enkelte kirke, men også til overordnet strategisk bruk på nasjonalt nivå. Databasen inneholder også fortegnelse over 2200 gravplasser og har API-funksjonalitet. Dersom det er av interesse for utvalget å innhente informasjon om kirkebyggene mv, ta gjerne kontakt med oss.