



Høring om endring i reglene for kirkebygg som følge av kirkebyggforskriften og nytt kirkerundskriv

Høringsnotat 26. januar 2021

I Bakgrunnen for høringen

Fra 1. januar 2021 gjelder kirkebyggforskriften vedtatt av Kongen 18. desember 2020 i medhold av trossamfunnsloven § 15 annet ledd. Det nye kirkerundskrivet av samme dato erstatter rundskrivet fra 2000.

I denne høringen fremmes fire regelforslag for å innfri de føringer som følger av henholdsvis kirkebyggforskriften og det nye kirkerundskrivet.

Kirkebyggforskriften gjelder bare for de listeførte kirkene. Kirkeordningens bestemmelser om kirkebygg er i dag felles for *alle* kirker. For to av de tre forslagene som hører inn i selve kirkeordningen, anbefales dette videreført.

II Endringer som følge av kirkebyggforskriften

Kirkebyggforskriften om godkjenning og klage ved avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold:

§ 3. *Kirkelig godkjenningsorgan*

Kirkemøtet fastsetter ett eller flere organ for godkjenning av avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold, jf. § 1 annet ledd.

§ 4. *Saksbehandling*

Søknad om avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold av listeført kirke sendes til godkjenningsorganet kirken fastsetter, jf. § 3. Søknadspliktig er også tiltak som berører fast inventar som inngår i en kulturhistorisk sammenheng med kirkebygget, som altertavle, prekestol, døpefont, kirkebenker, orgel, kirkeklokker, kunstnerisk utsmykning mv.

Dersom organ for soknet er i tvil om tiltaket omfattes av første ledd, skal Riksantikvaren konsulteres.

Før godkjenningsorganet treffer sin beslutning, skal saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse.

Godkjenningsorganets avgjørelse kan legges frem til ny vurdering og avgjørelse av det organ Kirkemøtet utpeker.

Kirkemøtet må som følge av forskriften sørge for at det ved avhending, riving samt tiltak ut over vanlig vedlikehold er en ordning for både *godkjenning* og *klage*.

Gjeldende rett om avhending og nedlegging – egen høring om ombygging og utvidelse

Slik lyder i dag bestemmelsene i kirkeordningen §§ 20 og 23 om henholdsvis avhending og nedlegging:

Kirker kan ikke avhendes (...) Kirkerådet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

...nedlegging av kirke skal godkjennes av Kirkerådet.

Forskriften omtaler *riving*, mens kirkeordningen § 23 fjerde anvender begrepet nedlegging. En kirke som nedlegges, trenger ikke bli revet – men en kirke som rives, vil nødvendigvis også bli nedlagt som kirke. Forskriftens krav til Kirkemøtet om bestemmelser om riving for de listeførte kirkene, vil derfor kunne ivaretas gjennom de alminnelige bestemmelser om nedlegging.

I forbindelse med en høring høsten 2020 om endringer i kirkeordningen og enkelte andre regler foreslo Kirkerådet slik, ny ordlyd i bestemmelsen om ombygging og utvidelse:

Ombygging og utvidelse av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

I lys av høringsuttalelsene ligger det an til at dette også blir Kirkerådets forslag overfor Kirkemøtet.

Forskriftens anvendte uttrykk «tiltak ut over vanlig vedlikehold» var ikke kjent da høringen fant sted. Men det *svarer til* «ombygging og utvidelse». Dette er presisert i rundskrivet side 7. Det taler for at det ikke er *nødvendig* å bytte ut uttrykket i kirkeordningen for å kunne oppfylle forskriftens krav. Kirkerådet mener det heller ikke er *ønskelig* å bytte ut det innarbeidede uttrykket «ombygging og utvidelse».

Kirkerådets vurderinger vedrørende avhending og nedlegging

Klageorgan

En mulig løsning for å innføre et klageorgan for avhending og nedlegging kunne være å beholde Kirkerådet som *godkjenningsorgan* og å utpeke Den norske kirkes klagenemnd til klageorgan.

Kirkerådet anbefaler ikke denne løsningen. Grunnen er at det er ønskelig med en *regional forankring* i disse sakstypene. Det skyldes behovet for en større nærhet mellom godkjenningsorganet og det berørte sokn. Slike saker vil ha sitt tyngdepunkt i avveininger knyttet til blant annet kirkelig nærvær i soknet, soknestructur og økonomiske prioriteringer innenfor soknet, kommunen og bispedømmet. Det taler for at ikke Kirkerådet men *et organ på bispedømmenivå* er godkjenningsorgan.

Samtidig kan det reises innvendinger mot å gi Den norske kirkes klagenemnd oppgaven som *klageinstans*. Mye av intensjonen med å opprette klagenemnda var at

den kun skal ha oppgaver der det er *påkrevd*, altså der det fra før ikke er et annet nasjonalkirkelig organ som eger seg.

I lys av dette og at heller ikke Bispemøtet ikke er et egnet organ, foreslås at *Kirkerådet* blir klageorgan ved avgjørelser om avhending og nedlegging.

Godkjenningsorgan

Kirkerådet foreslår at det er *biskopen* og ikke bispedømmerådet som blir godkjenningsorgan.

Riktig nok har Kirkemøtet av prinsipielle grunner tidligere lagt vekt på å unngå å sette biskopene i et underordningsforhold til Kirkerådet, som her er foreslått som klageorgan. Hvis Kirkerådet er klageorgan, vil et underordningsforhold bli etablert i disse sakstypene. Isolert sett vil dette derfor tale for å legge oppgaven til bispedømmerådet og ikke biskopen.

Men på samme måte som i saker om ombygging og utvidelse, bør dette prinsipielle hensynet etter Kirkerådets mening vike for andre, mer tungtveiende hensyn.

Avgjørende for Kirkerådets forslag om at biskopen gis denne myndighet, er at det er biskopen som vigsler kirke, forordner gudstjenester og dessuten har annen beslektet myndighet vedrørende kirken, herunder knyttet til bruk av bygget og om fjerning av inventar og utstyr. Det er en nær sammenheng mellom avhending eller nedlegging av en kirke og biskopens myndighet til å godkjenne avhendelse og annen fjerning av kirkens inventar og utstyr.

I lys av høringssvarene i saken om *langtidsutleie* som var på høring i fjor høst, vil biskopen trolig også bli godkjenningsmyndighet i saker om påhefte av bruksretter. Med forslaget her i denne høringen, vil biskopen få *et bredt og helhetlig faglig ansvar på kirkebyggfeltet*.

Også *bispedømmerådet* har i dag myndighet på kirkebyggfeltet gjennom en godkjenningsrolle etter kirkeordningen §§ 20 tredje ledd og § 21. Dette vedrører spørsmål av fortrinnsvis økonomisk karakter. Men biskopens myndighet i dag har langt større nærhet til eventuelle fremtidige saker om avhending og nedlegging.

Kirkerådets forslag til bestemmelser om avhending og nedlegging

I lys av ovennevnte foreslås slik ordlyd om *avhending* i § 20 annet ledd:

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. *Biskopen* kan likevel samtykke i *avhending* når særlige grunner tilsier det. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.*

I § 23 foreslås slik ordlyd om *nedlegging*:

Nedlegging av kirke skal godkjennes av *biskopen*. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.*

III Endringer som følge av det nye kirkebyggrundskrivet

I kirkerundskrivet heter det om tiltak på tomt ved listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass:

4.4.2 Tiltak som ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven §§ 20-5 og 20-6 omtaler tiltak som ikke krever søknad og tillatelse etter loven. Dette kan for eksempel være en mindre frittliggende bygning, et mindre tiltak i en eksisterende bygning, et mindre tiltak utendørs, en fasadeendring som ikke endrer bygningens karakter samt en tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse. Tiltakene er unntatt kommunal behandling etter plan- og bygningsloven, dersom de ellers er i overensstemmelse med bestemmelser og gjeldende arealplaner, og ikke er i strid med særlover som kulturminneloven, trossamfunnsloven mv. Unntatt er også tiltak som behandles etter konsesjonslov eller annen særlov, jf. byggesaksforskriftene kapittel 4.

Slike tiltak i en kirkes uteområder kan for eksempel omfatte oppsetting av lyktestolper, varmpumpehus eller mindre servicebygg, samt endringer av anlagte strukturer i grøntanlegg, gravplassporter eller gravplassinngjerding. Slike og liknende tiltak vil kunne ha innvirkning på kulturhistoriske verdier.

(...)

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, bør tiltak som nevnt ovenfor i andre avsnitt, der disse vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten godkjenning av det kirkelige godkjenningsorgan som Kirkemøtet utpeker og etter de retningslinjer Kirkemøtet fastsetter. Der kirkens godkjenningsorgan er forelagt en slik sak fra tiltakshaver, skal godkjenningsorganet innhente uttalelse fra rette kulturmiljømyndighet. **5**

Note 5: Ordningen her forutsetter Kirkemøtets tilslutning. Slik tilslutning vil i så fall vil kunne gis i april 2021.

Kirkerådets vurderinger og forslag til bestemmelse

Kirkerådet foreslår at det tas inn i kirkeordningen en bestemmelse om godkjenningsorgan for tiltak på tomt ved listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass.

Grunnet det nære slektskapet med saker om ombygging og utvidelse av selve kirkebygget, foreslår Kirkerådet at biskopen utpekes som kirkelig godkjenningsorgan i slike saker.

Kirkerådet foreslår å *avgrense* ordningen til bare å gjelde for de listeførte kirkene, altså for tiltak på *uteområdet* (tomten) til slike kirker.

Istedenfor at Kirkemøtet fastsetter retningslinjer, er det mer hensiktsmessig at dette overlates til Kirkerådet, for eksempel i et rundskriv. Det vil i alle fall være lite hensiktsmessig at Kirkemøtet gir slike retningslinjer i *selve kirkeordningen*.

Retningslinjene kan blant annet omhandle saksbehandlingen og hvilke tiltak som er omfattet, sml. første og andre avsnitt i sitatet fra kirkerundskrivet.

En ny bestemmelse kan gis i et nytt ledd i kirkeordningen § 23. Det foreslås slik ordlyd:

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, skal tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven og som vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten biskopens godkjenning. Før biskopen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges rette kulturmiljømyndighet for uttalelse.

IV Regler om liturgisk inventar og utstyr § 26 – tillegg om forelegging for Riksantikvaren

I kirkerundskrivet side 18 heter det (tekst kursivert her):

2.5.1 Generelt om anskaffelse og avhending av inventar og utstyr

(...)

Etter Kirkemøtets egne regler skal biskopen konsultere Riksantikvaren ved anskaffelse av «alt nytt inventar og utstyr» i fredet eller listeført kirke, jf. regler om liturgisk inventar og utstyr § 24. *Ved fjerning eller avhending av inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke er det ikke gitt en tilsvarende konsultasjonsplikt, jf. særreglene om liturgisk inventar og utstyr § 26. 2*

Riksantikvaren skal godkjenne alle tiltak som er søknadspliktige etter kulturminneloven uavhengig av om de kirkelige reglene gjenspeiler slik saksgang. Det samme gjelder for tiltak som er søknadspliktige etter kirkebyggforskriften. *Selv om særreglene om liturgisk inventar og utstyr § 26 ikke pålegger biskopen en konsultasjonsplikt ved fjerning og avhending av inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke, bør biskopen likevel konsultere Riksantikvaren dersom det rår tvil om inventaret eller utstyret er fredet eller verneverdig etter kulturminneloven eller kirkebyggforskriften.*

Note 2: Også her vil det kunne komme en endring i de kirkelige reglene slik at de gjenspeiler kulturminneloven og kirkebyggforskriftens regler, jf. også påfølgende avsnitt.

Gjeldende rett

I dagens kirkeordning skal biskopen godkjenne anskaffelse og avhendelse av kirkelig inventar og utstyr, jf kirkeordningen § 20 fjerde ledd:

Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

Kirkeordningens bestemmelse gjentas og utdypes i regler om liturgisk inventar og utstyr §§ 24 og 26:

§ 24. Nytt inventar og utstyr

Alt nytt inventar og utstyr skal på forhånd være godkjent av biskopen, for fredede og listeførte kirker skjer det etter uttalelse fra Riksantikvaren. Dette gjelder også for gaver, prøveinstallasjoner og midlertidige installasjoner i kirkerommet, dersom slike ikke inngår i et arrangement. I så fall kommer regler for bruk av kirkene til anvendelse.

§ 26. Biskopens myndighet

Inventar og utstyr må ikke fjernes eller avhendes uten samtykke fra biskopen, jf. kirkeordningen § 20 fjerde ledd. Dette gjelder også midlertidig fjerning av inventar og utstyr.

Kirkerådets vurderinger og forslag til bestemmelse

Det er vel så gode grunner til at biskopen skal konsultere Riksantikvaren ved fjerning og avhending av inventar og utstyr som ved anskaffelse. Da reglene ble vedtatt i 2015, var det antakelig en glipp at ikke *også* § 26 inneholdt en foreleggings- eller konsultasjonsplikt for biskopen.

I lys av dette og rundskrivets omtale ovenfor foreslår Kirkerådet følgende tillegg i regler om liturgisk inventar og utstyr § 26 – som et *nytt siste punktum*:

For fredede og listeførte kirker skal biskopen på forhånd innhente uttalelse fra Riksantikvaren.