

RUNDSKRIV Q-06/2020 18. DESEMBER 2020

**FORVALTNING AV KIRKE, GRAVPLASS OG
KIRKENS OMGIVELSER SOM KULTURMINNE
OG KULTURMILJØ**

Utgitt av
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
18. desember 2020

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1. Bakgrunn	4
1.2 Rundskrivets innhold.....	5
1.3. Lovverk og forvaltning	6
1.3.1 Lovverket.....	6
1.3.2 Forvaltningsansvaret	6
2. Kirker.....	9
2.1 Ulike typer vernekategorier av kirker.....	9
2.1.1 Automatisk fredete kirker	9
2.1.2 Vedtaksfredete kirker.....	10
2.1.3 Kirker som inngår i kulturmiljøfredninger.....	10
2.1.4 Kirker som er forskriftsfredet etter kulturminneloven § 22 a	10
2.1.5 Listeførte kirker.....	10
2.1.6 Øvrige kirker	11
2.2 Nærmere om fredete kirker	11
2.2.1 Forvaltningsmyndighet.....	11
2.2.2 Omfang av automatisk fredning i kirker fra før 1650	12
2.2.3 Søknadspliktige tiltak	12
2.2.4 Innvendig og utvendig overflatebehandling.....	13
2.2.5 Tekniske installasjoner	13
2.2.6 Klage	14
2.2.7 Vanlig vedlikehold.....	14
2.3 Nærmere om listeførte kirker.....	14
2.3.1 Forvaltningsmyndighet.....	14
2.3.2 Omfang av listeføring	15
2.3.3 Søknadspliktige tiltak	15
2.3.4 Innvendig og utvendig overflatebehandling.....	16
2.3.5 Tekniske installasjoner	16
2.3.6 Ny vurdering og avgjørelse ved uenighet.....	16
2.3.7 Vanlig vedlikehold.....	16
2.4 Nærmere om kirker som verken er fredet eller listeført.....	17
2.5 Nærmere om anskaffelse, konservering og restaurering av kirkeinventar og kirkekunst	17
2.5.1 Generelt om anskaffelse og avhending av inventar og utstyr	18

2.5.2 Særlig om inventar og kirkekunst fra tiden før 1537	19
2.5.3 Særlig om inventar og kirkekunst fra 1537 eller yngre i fredete og listeførte kirker	19
3. Gravplasser og gravminner	20
3.1 Gravplasser – fredning og vern gjennom ulikt lovverk	21
3.1.1 Automatisk fredning etter kulturminneloven	21
3.1.2 Vedtaksfredning etter kulturminneloven	21
3.1.3 Vern gjennom plan- og bygningsloven	21
3.1.4 Bevarings-/verneplan etter gravplassforskriften	21
3.2 Nærmere om fredete gravplasser	22
3.2.1 Automatisk fredete graver og gravminner fra middelalderen	22
3.2.2 Automatisk fredete samiske gravplasser	22
3.2.3 Automatisk fredete gravplasser på Svalbard	23
3.2.4 Beskyttelse av krigsgravplasser og krigsgraver	23
3.3 Tiltak på automatisk fredete gravplasser	23
3.3.1 Undersøkelsesplikt og tillatelse etter flere lovverk	23
3.3.2 Middelaldergravplasser i kontinuerlig bruk	24
3.4 Sikringssone	24
3.5 Bevaring av kulturmiljøverdier ved utvidelse og vesentlig endring av en gravplass	25
3.6 Gravminner	25
3.6.1 Nærmere om fredete gravminner	26
4. Kirkens og kirkestedets omgivelser	27
4.1 Kirkesteder	27
4.2 Middelalderske kirkesteder	27
4.2.1 Søknadspliktige tiltak	28
4.3 Kirkens og kirkestedets omgivelser og plan- og bygningsloven	28
4.3.1 Kulturmiljøforvaltningens rolle i arealplansaker	28
4.3.2 Biskopens og statsforvalterens rolle i arealplansaker	29
4.3.3 Frister	29
4.3.4 Arkeologiske registreringer	29
4.3.5 Kommuneplan/kommunedelplan: Plan- og bygningsloven kapittel 10 og 11	29
4.3.6 Reguleringsplan: Plan- og bygningsloven kapittel 12	31
4.3.7 Innsigelse	32
4.4 Bygge- og endringstiltak i kirkens omgivelser	33
4.4.1 Søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 20	33
4.4.2 Tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven	34

5. Ulovlige tiltak og sanksjoner35

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Kirkebygget og dets utsmykning er av stor betydning som ramme om gudstjenester og kirkelige handlinger. Kirkene er også en viktig møteplass, som forsamlingssted og kulturhus, og som et sted å søke trøst eller felleskap etter store ulykker og andre kriser som berører mange. Samtidig er kirkene, med inventar og omgivelser, kulturminner som synliggjør viktige sider ved norsk historie gjennom flere hundre år.

Kirkebyggene både har og har hatt en sentral plassering i landskapet, og sammen med gravplassene er de en kilde til opplevelser og kunnskap som vi ikke finner andre steder. Kirkene og gravplassene viser forestillinger og ritualer, vesentlige sider ved kulturhistorien, stillhistorien, materialbruk og håndverkstradisjoner fra middelalderen og frem til vår egen tid. Fra gammelt av lå gjerne gravplassene rundt eller i umiddelbar nærhet til kirken, men også andre steder er det etablert gravplasser som har stor kulturminneverdi.

I kulturminneloven brukes begrepet "kirkegård" om gravplasser som er eldre enn år 1537. Disse er etter loven automatisk fredet. Gravplassloven med tilhørende forskrift bruker imidlertid begrepet "gravplass", også om gravplasser som er fredet i medhold av kulturminneloven. I rundskrivet her følges gjennomgående gravplasslovens ordlyd, selv om "middelalderkirkegård" er den historisk korrekte betegnelsen i kulturmiljøssammenheng.

I Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken innføres begrepet "kulturmiljø" som samlebetegnelse for "kulturminner, kulturmiljøer og landskap". "Kulturmiljø" erstatter ikke begrepene kulturminne, kulturmiljø eller landskap når det referes til enkeltobjekter, områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng eller landskap. Som en følge av dette brukes begrepene kulturmiljøforvaltning, kulturmiljøverdier, kulturmiljøssammenheng mv.

Det er et overordnet mål at både kirkene og gravplassene brukes. Forvaltningen skal være brukervennlig og fremtidsrettet, samtidig som kulturmiljøverdiene ivaretas. Alle samfunnssektorer har et ansvar for å ivareta sine egne kulturmiljøer.

Ny [trossamfunnslov](#) trådte i kraft 1. januar 2021 (lov 24. april 2020 nr. 31). Loven erstatter [kirkeloven](#) og tidligere lovverk om tros- og livssynssamfunn. Kirkeloven hadde bl.a. bestemmelser om forvaltning av kirkene, forbud mot å bygge nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område uten tillatelse, og om ombygging og utvidelse med mer av kirker. Bestemmelsene om Den norske kirke i den nye trossamfunnsloven er begrenset til å gi nødvendige rammer slik at Den norske kirke som trossamfunn kan beslutte egen forvaltning og organisering. Som følge av dette er det i § 15 gitt bestemmelser som slår fast at kirkebygget er i soknets eie og at Kirkemøtet kan gi regler om bl.a. forvaltningen av kirkebygg og om inventar og utstyr. Kongen er gitt myndighet til å gi særskilte regler om forvaltningen av kulturhistorisk verdifulle kirker, også slike som ikke er fredet etter [kulturminneloven](#), såkalte listeførte kirker. Slike regler er gitt i forskrift om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker (kirkebyggforskriften), fastsatt av Barne- og familiedepartementet 18. desember 2020. Kirkemøtets egne regler i medhold av

trossamfunnsloven § 15 er gitt i [kirkeordningen](#). Fredete kirker forvaltes gjennom kulturminnelovens bestemmelser og forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften).

Dette rundskrivet, holdt sammen med ny forskrift, erstatter og opphever tidligere [rundskriv T-3/2000](#) «Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø», utgitt av tidligere Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Med bakgrunn i trossamfunnsloven, [gravplassloven](#) og kulturminneloven gir Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet med dette rundskrivet oversikt over gjeldende regler og utfyllende veiledning og anbefalinger for hvordan kirkene, kirkestedene, gravplassene og gravminnene som kulturminne og kulturmiljø skal forvaltes.

1.2 Rundskrivets innhold

Rundskrivet omfatter kirkene, kirkestedene, gravplassene og gravminnene slik de er definert i trossamfunnsloven kap. 3 (Den norske kirke) og/eller [gravplassloven](#). For kirker som faller utenfor trossamfunnslovens bestemmelser, anbefales det at dokumentet følges som en veiledning. Det samme gjelder for gravplasser i privat eie eller for trossamfunnsgravplasser etter trossamfunnsloven § 21.

Forvaltning av kirkene, kirkestedene, gravplassene og gravminnene omfattes av flere lovverk, og flere instanser skal som regel uttale seg om en sak før vedtak fattes og tiltaket kan settes i gang. Dette rundskrivet gir en gjennomgang av hvordan kirkesteder, kirker, gravplasser og gravminner skal forvaltes etter kulturminneloven, trossamfunnsloven og gravplassloven. I tillegg gis veiledning om relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven.

I innledningskapitlet 1.3 gis en kort gjennomgang av hvilke lovverk som gjelder for forvaltning av kirkesteder, kirker, gravplasser og gravminner, samt kirkens omgivelser.

Kapittel 2 gjennomgår ulike kategorier kirker etter alder og grad av vern som kulturminne. Det gis også saksbehandlingsregler for endringer/tiltak ut over vanlig vedlikehold av kirkebygget og om håndtering, konservering og restaurering av kirkens inventar og kirkekunst.

Kapittel 3 gir en oversikt over gravplasser og gravminner som kulturminner og kulturmiljøer, og gir saksbehandlingsregler for fredete gravplasser og gravminner.

Kapittel 4 beskriver nærmere hvordan plan- og bygningsloven setter rammer for bygge- og anleggstiltak i omgivelsene til kirker, kirkesteder og gravplasser mv.

Kapittel 5 omtaler sanksjonsmuligheter ved ulovlige tiltak.

1.3. Lovverk og forvaltning

1.3.1 Lovverket

Forvaltningen av kirker, kirkegårder og gravplasser mv. omfattes av følgende lovverk:

- [Trossamfunnsloven](#) – Lov av 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn, samt forskrift 18. desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg (kirkebyggforskriften).
- [Gravplassloven](#) – Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd samt forskrift 10. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravplassforskriften).
- [Kulturminneloven](#) – Lov av 9. Juni 1978 nr. 50 om kulturminner, med forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv etter kulturminneloven (ansvarsforskriften).
- [Svalbardmiljøloven](#) – Lov av 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard.
- [Plan- og bygningsloven](#) – Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, med forskrifter.

Dessuten gjelder regler gitt av Kirkemøtet i [kirkeordning](#) for Den norske kirke av 30. mars 2019, gitt i medhold av trossamfunnsloven § 15 første ledd. Reglene viderefører i all hovedsak regler som tidligere fulgte av kirkeloven om forvaltningen av kirkebygg. Det er også gitt utfyllende regler om liturgisk inventar og utstyr.

Også likestillings- og diskrimineringsloven (lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering), brann- og eksplosjonsvernloven (lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver), arbeidsmiljøloven (lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) og naturmangfoldloven (lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold) kan få innvirkning på hvordan kirkesteder, kirker, gravplasser, gravminner, samt kirkestedets omgivelser forvaltes. Disse regelverkene omtales ikke her.

1.3.2 Forvaltningsansvaret

Ansvaret for kirkebygg og gravplasser

Det fremgår av trossamfunnsloven § 15 at kirkebyggene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Slikt særskilt rettsgrunnlag foreligger for kirker som eies av Fortidsminneforeningen, museer, statlige institusjoner og private.

Vedlikeholdet av kirkene er eiers ansvar, men det er kommunene som har det økonomiske ansvaret for vedlikeholdet, jf. trossamfunnsloven § 14 andre ledd.

Kirkeordningen kapittel 4 gir regler om forvaltning av *alle* kirker. Det er i all hovedsak fellesorganet for soknet som har ansvar for denne forvaltningen. Avhending eller nedlegging/riving av kirke krever godkjenning fra kirkelige godkjenningsorganer i medhold av kirkeordningen. Det samme gjelder tiltak ut over vanlig vedlikehold, som ombygging og utvidelse av kirker:

- Avhending og nedlegging/riving skal godkjennes av Kirkerådet (§§ 20 annet ledd og 23 fjerde ledd).
- Ombygging og utvidelse av kirker skal godkjennes av biskopen (§ 23 siste ledd).
- Biskopen godkjenner i tillegg anskaffelse og avhending av kirkens inventar og utstyr (§ 20 siste ledd).

I tillegg gjelder egne godkjenningsregler for de listeførte kirkene i medhold av forskrift fastsatt av Barne- og familiedepartementet 18 desember 2020 med hjemmel i lov av 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 15 andre ledd (kirkebyggforskriften).

I medhold av kirkebyggforskriften fastsetter Kirkemøtet ett eller flere godkjenningsorgan som skal behandle søknader om avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold av de listeførte kirkene. Formålet er å gi Riksantikvaren anledning til å uttale seg om planlagte tiltak på de listeførte kirkene før godkjenningsorganet treffer en beslutning. Tiltak ut over vanlig vedlikehold svarer til det som i kirkeordningen er omtalt som ombygging og utvidelse. Godkjenningsorganet, som i kirkeordningen er fastsatt til å være Kirkerådet og biskopen, jf. over, vil både i rundskrivet her og i kirkebyggforskriften bli referert til som kirkens godkjenningsorgan.¹

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

Forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene ligger til lokal gravplassmyndighet. Dette er som normalordning Den norske kirke ved fellesorganet for soknet, men det kan også være kommunen i de tilfeller der ansvaret er overført med hjemmel i gravplassloven § 23. Det er kommunen som i alle tilfeller har det økonomiske ansvaret for gravplassene, mens soknet eier gravplassene der ikke annet fremgår av særskilt rettsgrunnlag.

Fra 1. januar 2021 er bispedømmerådene ikke lenger regional gravplassmyndighet. Ansvaret overføres til statsforvalteren og samles hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Kulturmiljømyndighet

I forbindelse med regionreformen er oppgaver og myndighet på kulturmiljøområdet overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunen per 1. januar 2020. Sametinget har fått overført tilsvarende myndighet for samiske kulturminner fra 1. januar 2020. Dette innebærer at forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminnene er overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget.

Når det gjelder kirker, beholder Riksantikvaren inntil videre myndigheten for forvaltningen av fredete kirker, jf. ansvarsforskriften § 2 (7). I tillegg er Riksantikvaren gjennom

¹ Der rundskrivet viser til det organ Kirkemøtet har utpekt i kirkeordningen som kirkens godkjenningsorgan, henholdsvis biskopen og Kirkerådet, kan det skje en endring. Bakgrunnen er behovet for å utpeke et klageorgan ved de aktuelle disposisjoner og tiltak, jf. kirkebyggforskriften § 4 siste ledd.

kirkebyggforskriften § 4 gitt en uttalerett og en rådgivende rolle i forvaltningen av listeførte kirker. Kirkens godkjenningsorgan vil ha ansvar for å godkjenne tiltak som gjelder listeførte kirker, jf. kirkebyggforskriften § 4. Når det gjelder ansvaret for listeførte kirkers omgivelser i plan- og byggesaker, overførte Riksantikvaren dette til fylkeskommunene i 2013.

For automatisk fredete kirketufter, gravplasser og gravminner er fylkeskommunen og Sametinget forvaltningsmyndighet. Det er gjort unntak for middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg, hvor Riksantikvaren er myndighet.

Oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene i kulturmiljøforvaltningen følger av ansvarsforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2020. Riksantikvaren har utarbeidet en veileder som utfyller ansvarsforskriften, men som ikke er rettslig bindende. For nærmere beskrivelse av de enkelte unntakene hvor Riksantikvaren fortsatt har myndighet, vises det til disse. Det er også gjengitt under hvert punkt i dette rundskrivet der det er relevant.

Fylkeskommunens eller Sametingets vedtak i medhold av kulturminneloven kan påklages til Riksantikvaren. Riksantikvarens vedtak i medhold av kulturminneloven kan påklages til Klima- og miljødepartementet.

2. Kirker

Med "kirkebygg" menes alle bygg som i dag har status som kirke, dvs. soknekirke eller kapell som tidligere er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av. I tillegg vil det etter hvert omfatte nye kirkebygg som blir godkjent av kompetent kirkelig myndighet. I Norge finnes i dag ca. 1620 kirker/kapeller som faller inn under denne definisjonen.

Dette kapitlet omhandler kirkebyggene; deres eksteriør, interiør og inventar. Alle disse delene av bygget kan ha kulturhistorisk verdi. Kapitlet gir en oversikt over ulike kategorier kirker og verneverdi. I tillegg gis det en oversikt over saksbehandlingsregler for endringer eller tiltak på kirkens eksteriør, interiør eller inventar som går ut over vanlig vedlikehold på de fredete og listeførte kirkene og som dermed er søknadspliktige.

Eksteriør, interiør og inventar – definisjoner

Kirkens eksteriør er definert som alle utvendige overflater med bakenforliggende bærekonstruksjon.

Kirkens interiør er definert som innvendige vegger, tak og gulv, samt innvendige bygningsdeler som dører og galleri.

Kirkens inventar er enten fast eller løst. Eksempler på fast inventar er altertavle, døpefont, kirkebenker, orgel, kirkeklokker og kunstnerisk utsmykning. Eksempler på løst inventar er løse stoler, benkeputer, kirketekstiler, kirkesølv, prosesjonskors mv.

2.1 Ulike typer vernekategorier av kirker

2.1.1 Automatisk fredete kirker

Middelalderkirkene, det vil si stående steinkirker eller trekirker som er bygget før 1537, er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4 første ledd pkt. a. De er de eldste kristne gudshusene vi har i landet, og er derfor av særlig stor kulturhistorisk betydning. I Norge finnes det per oktober 2020 159 middelalderkirker i stein, 28 stavkirker og 6 andre trekirker der store deler av bygningen er fra middelalderen og som derfor er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4 første ledd. Tiltak som kan medføre fare for skade på/inngrep i eller utilbørlig skjemming av automatisk fredete kulturminner er forbudt etter kulturminneloven § 3, med mindre det er gitt dispensasjon etter kulturminneloven § 8.

Det finnes 17 kirker som er erklært som stående byggverk fra 1537 til 1649 av Riksantikvaren, og dermed automatisk fredet etter kulturminneloven § 4 tredje ledd. Disse første etterreformatoriske kirkebyggene viser en overgangstid i arkitekturen samtidig som en

ny liturgi manifesterte seg i kirkerommene. De er dermed spesielt interessante og verdifulle kulturminner. Dispensasjonsreglene er de samme som for vedtaksfredete kirker, se pkt. 2.1.2.

En kirke som defineres som samisk fra år 1917 eller eldre vil også være automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4 andre ledd. Dispensasjonsbehandlingen for disse kirkene følger av kulturminneloven § 8.

Selv om bare deler av en automatisk fredet kirke er bevart, kan den automatiske fredningen omfatte hele kirken, inkludert konstruksjon, interiør og fast inventar. Ved tvil avgjør Riksantikvaren på faglig grunnlag om en kirke er automatisk fredet, jf. kulturminneloven § 4 siste ledd. Riksantikvarens avgjørelse er endelig og kan ikke påklages.

2.1.2 Vedtaksfredete kirker

I tillegg til de automatisk fredete kirkene, har Riksantikvaren ved enkeltvedtak etter kulturminneloven § 15 anledning til å frede kirker. Ved utgangen av 2019 var slike fredningsvedtak fattet for fem kirker fra tiden etter 1649. Det kan i særlige tilfeller gis dispensasjon for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i en vedtaksfredet kirke, jf. kulturminneloven § 15a.

2.1.3 Kirker som inngår i kulturmiljøfredninger

I medhold av kulturminneloven § 20 kan Kongen frede et kulturmiljø for å bevare dets kulturhistoriske verdi. Også kirker kan inngå i en slik kulturmiljøfredning, og per oktober 2020 er tre kirker forskriftsfredet etter denne hjemmelen. Bygninger som inngår i en kulturmiljøfredning, er i utgangspunktet kun eksteriørfredet. Det kan i særlige tilfeller gis dispensasjon etter kulturminneloven § 20 tredje ledd for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturmiljøet.

2.1.4 Kirker som er forskriftsfredet etter kulturminneloven § 22 a

Et fåtall kirker er forskriftsfredet ved at de inngår i statlige anlegg som er forskriftsfredet etter kulturminneloven § 22 a. Eksempler på dette er Bastøy fengselskirke og kirkebygget på Sørlandet sykehus i Kristiansand. Disse kirkene forvaltes av fylkeskommunen som del av det statlige anlegget.

2.1.5 Listeførte kirker

Riksantikvaren har utarbeidet en liste over kirker fra tiden etter 1649 med nasjonal kulturminneinteresse. Disse kirkene er ikke fredet etter kulturminneloven, men har fått et særlig vern gjennom forskrift til trossamfunnsloven § 15. Listen omfatter alle kirker fra perioden 1650 til 1850 (i underkant av 300) samt et utvalg nyere kirker (rundt 450 per oktober 2020). Dersom det skal settes i gang tiltak på disse kirkene som går ut over vanlig vedlikehold, skal saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse før kirkens godkjenningsorgan treffer sin beslutning, jf. kirkebyggforskriften § 4.

2.1.6 Øvrige kirker

Kirker som ikke er underlagt særlig vern etter kategoriene over, kan også være viktige kulturminner regionalt og lokalt. Totalt utgjør dette rundt 680 kirker per oktober 2020. Plan- og bygningsloven har bestemmelser som gir kommunene anledning til å bevare/sikre verneverdige kirker i plansammenheng. Blant annet gir § 12-5 nr. 5 mulighet for å regulere til kulturmiljø og kulturminner, og § 12-7 nr. 6 åpner for bestemmelser om vern.

Er kirken fredet eller listeført?

I kulturminnebasen [Askeladden](#) finnes informasjon om automatisk fredete og vedtaksfredete kirker og gravplasser. Her finnes det også informasjon om listeførte kirker. I kirkebyggdatabasen [Kirkesøk](#) finnes informasjon om alle kirker i landet tilknyttet Den norske kirke og hvilken vernestatus de har.

2.2 Nærmere om fredete kirker

Fredete kirker omfatter både automatisk fredete kirker, vedtaksfredete kirker, forskriftsfredete kirker og kirker som inngår i kulturmiljøfredninger. Per oktober 2020 er 220 av de 1620 byggene som går under definisjonen "kirke" i dette rundskrivet, fredet. Disse kirkene er undergitt kulturminnelovens bestemmelser. Samtidig er de fleste fremdeles i bruk som soknekirke, og i soknets eie etter trossamfunnsloven § 15. I dette kapitlet gis det en nærmere gjennomgang av hvordan disse kirkene skal forvaltes for at de kulturhistoriske verdiene skal bevares også for fremtidige generasjoner.

2.2.1 Forvaltningsmyndighet

Riksantikvaren er forvaltningsmyndighet for fredete kirker etter kulturminneloven, jf. ansvarsforskriften § 2 (7). Det innebærer at Riksantikvaren skal godkjenne alle tiltak som er søknadspliktige etter kulturminneloven i en fredet kirke.

I tillegg gjelder også de generelle godkjenningsreglene Kirkemøtet har vedtatt i kirkeordningen i medhold av trossamfunnsloven § 15 første ledd, som innebærer at Den norske kirke også må godkjenne tiltaket etter egne regler:

- I saker som gjelder *ombygging og utvidelse*, er biskopen godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 23 siste ledd.
- I saker som gjelder *avhending* (eierskifte) er Kirkerådet godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 20 annet ledd.
- *Riving* er ikke direkte regulert i kirkeordningen. Men en kirke som rives vil nødvendigvis også bli nedlagt som kirke, slik at det rettslige begrepet nedlegging også dekker riving. Ved nedleggelse er Kirkerådet godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 23 fjerde ledd.

2.2.2 Omfang av automatisk fredning i kirker fra før 1650

Ofte vil bare deler av det opprinnelige kirkebygget være bevart. Dersom disse delene er oppført før 1650, vil det normalt utløse automatisk fredning av hele kirken. Konstruksjonen og alle bygningsdeler som gallerier, korskranker o.l., samt alt fast inventar som benker, prekestol, alterring, alter, orgel, døpefont, kunstnerisk utsmykning mv. vil i slike tilfeller være fredet. Dette gjelder selv om hele eller deler av slikt inventar er av nyere dato.

Ved tvil, avgjør Riksantikvaren etter kulturminneloven § 4 siste ledd omfanget av den automatiske fredningen. Riksantikvarens avgjørelse er bindende og kan ikke påklages.

2.2.3 Søknadspliktige tiltak

Dersom det er planer om å sette i gang *tiltak som går ut over vanlig vedlikehold* på en fredet kirke, er tiltakene søknadspliktige etter både kulturminneloven med tilhørende ansvarsforskrift og Kirkemøtets egne regler gitt i kirkeordningen.

Riksantikvaren må godkjenne tiltaket i form av å gi dispensasjon etter kulturminneloven § 8 eller § 15a, avhengig av hvilken vernekategori kirken tilhører.

Etter saksbehandlingsreglene i kirkeordningen må biskopen eller Kirkerådet også godkjenne tiltaket etter bestemmelsene nevnt under 2.2.1, avhengig av hvilket tiltak som skal iverksettes.

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. Tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner utenfor kirkebygningen må også godkjennes av fylkeskommunen og kan være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, jf. kapittel 4 nedenfor. Fører tiltaket til vesentlig endring av tiliggende gravplass, må også Statsforvalteren i Vestfold og Telemark godkjenne endringene på gravplassen etter gravplassloven § 4.

For erklærte stående kirker som er oppført i perioden 1537-1649 og for vedtaksfredete kirker, gjelder kulturminneloven § 15a som innebærer at Riksantikvaren i særlige tilfeller kan gi tillatelse til tiltak ut over vanlig vedlikehold som ikke vil medføre vesentlige inngrep i den fredete kirken.

En kirke fra år 1917 eller eldre som defineres som samisk vil automatisk blir fredet, og yngre samiske kirker kan fredes ved vedtak. Søknad om dispensasjon etter kulturminneloven for disse kirkene avgjøres på samme grunnlag som for de ikke-samiske kirkene.

Når et tiltak skal settes i gang i en fredet kirke, bør saken fremmes tidligst mulig overfor vedkommende kulturmiljømyndighet og for vedkommende kirkelige godkjenningsorgan. For

å skape en ensartet praksis i saksgangen mellom de fredete og listeførte kirkene, anbefales følgende:

Fellesorganet for soknet er ansvarlig for å sende saken til kirkens godkjenningsorgan. Kirkens godkjenningsorgan forelegger saken for Riksantikvaren. Ved usikkerhet om tiltaket er søknadsppliktig, kan fellesorganet for soknet rådspørre Riksantikvaren direkte. Dersom tiltaket også er søknadsppliktig etter plan- og bygningsloven § 20-2, må fellesorganet for soknet sørge for å sende saken til kommunen. Plan- og bygningsloven er nærmere omtalt under kap. 4 i dette rundskrivet.

For at både kirkelige og antikvariske hensyn skal ivaretas på en best mulig måte, fordres god kommunikasjon mellom kirkens godkjenningsorgan og Riksantikvaren. Det bør etterstrebese enighet før tiltak settes i verk.

Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget er gitt myndighet etter kulturminneloven § 11a til blant annet å registrere, avbilde, holde i stand og restaurere automatisk fredete kulturminner og gjøre de tiltak som trengs for å pleie og anskueliggjøre dem. Grunneier eller bruker skal varsles på forhånd.

2.2.4 Innvendig og utvendig overflatebehandling

Innvendig og utvendig overflatebehandling på fredete kirker er søknadsppliktig etter kulturminneloven. En begynnende skade på en kirke, på inventar eller på kirkekunst bør snarest mulig rapporteres til Riksantikvaren, som tar stilling til hvilke tiltak som bør settes i verk. Når det gjelder håndtering, konservering og restaurering av inventar/ kirkekunst i fredete kirker, vises det til anførselene under pkt. 2.5 som gjelder tilsvarende så langt de passer.

Eksempler på endringer eller tiltak som krever godkjenning

Enhver ombygging eller endring som for eksempel nytt toalettanlegg, installasjon av sprinkleranlegg, lydanlegg, ny belysning, HC-tilpasninger, varmeanlegg eller flytting av benker, krever godkjenning. Det samme gjelder enhver form for utvidelse, i betydningen tilbygg og påbygg. En rullestolrampe vil normalt anses som et tilbygg.

2.2.5 Tekniske installasjoner

Enhver teknisk installasjon som medfører boring/saging i mur eller treverk i fredet kirke krever tillatelse fra Riksantikvaren, jf. kulturminneloven §§ 8 og 15a. Det samme gjelder installering av oppvarmingsanlegg. Dette er dels fordi installasjonen i seg selv medfører fysiske inngrep i kirkebygningen og kan være visuelt forstyrrende, og dels fordi sterkere og mer langvarig oppvarming enn tidligere vil endre inneklimate som igjen kan gi skadelige virkninger på inventar, utstyr og kirkekunst.

2.2.6 Klage

Riksantikvaren er klageinstans for fylkeskommunens og Sametingets vedtak etter kulturminneloven § 8. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for Riksantikvarens vedtak etter kulturminneloven §§ 8 og 15a. Klagefristen er på henholdsvis 6 og 3 uker.

2.2.7 Vanlig vedlikehold

Vanlig vedlikehold på en fredet kirke kan foretas uten søknad. Med vanlig vedlikehold på bygninger mener vi rutinemessig arbeid som bidrar til å opprettholde og forbedre kulturminnets tilstand. Dette kan for eksempel være reparasjon av eksisterende overflater eller bygningselementer. Vedlikeholdet skal gjøres i samsvar med opprinnelig eller eksisterende teknikk, utførelse og materialbruk. Ved tvil bør Riksantikvaren konsulteres.

Tips og råd om vanlig vedlikehold

På Riksantikvarens hjemmesider <https://www.riksantikvaren.no/veileder/bygninger-og-anlegg-samling-av-informasjonsark/> finnes gode råd og veiledning om vanlig vedlikehold av fredete og verneverdige bygninger.

2.3 Nærmere om listeførte kirker

Det finnes ca. 300 kirker som er bygget i perioden 1650–1850 i Norge. Kirkene bygget i denne perioden har et klart annet preg enn tidligere kirker. Deres alder, utforming og tekniske løsninger gjør dem til viktige dokumenter over norsk kirkebygging før de radikale tekniske og formmessige endringene rundt midten av 1800-tallet. Kirker som er bygget i denne perioden har derfor en særlig kulturhistorisk verdi, og samtlige av dem er listeført.

Også kirker som er bygget etter 1850 kan ha en særlig verneverdi på grunn av spesielle arkitektoniske eller kulturhistoriske forhold knyttet til bygningen og omgivelsene, og/eller som følge av at inventaret har en særlig antikvarisk interesse. Perioden fra ca. 1850 og frem mot århundreskiftet var den mest aktive kirkebyggingsperioden etter middelalderen. Det skjedde også en endring i arkitektur og byggetekniske løsninger som i sterk grad påvirket byggingen av nye kirker. Denne utviklingen fortsatte på 1900-tallet. Per oktober 2020 er rundt 450 kirker fra etter 1850 listeført som særlig verdifulle av Riksantikvaren. Disse skal forvaltes på samme måte som de listeførte kirkene som er bygget i perioden 1650–1850.

2.3.1 Forvaltningsmyndighet

I saker som berører listeførte kirker, er det kirkens godkjenningsorgan som er forvaltningsmyndighet i medhold av kirkebyggforskriften § 3, jf. § 1. Før godkjenningsorganet treffer sin beslutning, skal imidlertid saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse, jf. forskriften § 4. Saker som gjelder avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold

krever godkjenning, jf. forskriften § 1. Tiltak ut over vanlig vedlikehold svarer til det som i kirkeordningen omtales som ombygging og utvidelse. Hvem som er kirkens godkjenningsorgan ved de ulike tiltakene, fremgår av kirkeordningen:

- I saker som gjelder *ombygging og utvidelse*, er biskopen godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 23 siste ledd.
- I saker som gjelder *avhending* (eierskifte) er Kirkerådet godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 20 annet ledd.
- *Riving* er ikke direkte regulert i kirkeordningen. Men en kirke som rives vil nødvendigvis også bli nedlagt som kirke, slik at det rettslige begrepet nedlegging også dekker riving. Ved nedleggelse er Kirkerådet godkjenningsorgan, jf. kirkeordningen § 23 fjerde ledd.

2.3.2 Omfang av listeføring

Kirkene og deres faste og løse inventar utgjør en enhet, og vil i antikvarisk sammenheng bli vurdert samlet. Fast og/eller løst inventar fra middelalderen eller 1600- og 1700-tallet vil kunne øke den kulturhistoriske verdien av en nyere kirke.

2.3.3 Søknadspliktige tiltak

Dersom det er planer om avhending, riving eller å sette i gang tiltak som går ut over vanlig vedlikehold (ombygging eller utvidelse) i en listeført kirke, gjelder saksbehandlingsreglene i kirkebyggforskriften § 4. Fellesorganet for soknet sender saken til kirkens godkjenningsorgan, som forelegger saken for Riksantikvaren til uttalelse før kirkens godkjenningsorgan avgjør saken.

For at både kirkelige og antikvariske hensyn skal ivaretas på en best mulig måte, fordres god kommunikasjon mellom kirkens godkjenningsorgan og Riksantikvaren. Ved eventuell uenighet kan godkjenningsorganets avgjørelse legges frem til ny vurdering og avgjørelse av det organ Kirkemøtet utpeker, jf. kirkebyggforskriften § 4 siste ledd. Både tiltakshaver (fellesorganet for soknet), Riksantikvaren og annen berørt kulturmiljømyndighet har rett til å be om fornyet vurdering. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at forvaltningslovens regler ikke kommer til anvendelse når kirkens godkjenningsorgan saksbehandler søknader om tiltak etter kirkebyggforskriften.

Dersom tiltaket også er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-2, må fellesorganet for soknet (tiltakshaver) også sørge for å sende saken til kommunen som plan- og bygningsmyndighet.

Fører tiltaket til at det må gjøres vesentlige endringer på tilleggende gravplass, må endringene på gravplassen godkjennes av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark etter gravplassloven § 4.

Dersom beslutningen til kirkens godkjenningsorgan etter kirkebyggforskriften § 4 første ledd, eller den endelige avgjørelsen av det organet Kirkemøtet utpeker etter § 4 siste ledd,

innebærer en trussel mot nasjonale kulturminneinteresser, kan kulturmiljøforvaltningen vedta midlertidig fredning, jf. kulturminneloven § 22 nr. 4.

Mange kirker bygget etter 1536 står på kirkested fra middelalderen, dvs. fra før 1537. Grunnen er da automatisk fredet og fylkeskommunen eller Sametinget er myndighet. Det betyr at dersom den listeførte kirken står på automatisk fredet grunn eller dette er sannsynlig, skal også fylkeskommunen eller Sametinget forelegges saken til uttalelse, jf. ansvarsforskriften §§ 3 (2) og 4 som legger myndigheten for bl.a. kirketufter, gravplasser og gravminner til fylkeskommunen og til Sametinget.

I tillegg gjelder kulturminneloven § 25 andre ledd som pålegger kommunen å sende søknad til fylkeskommunen og Sametinget om riving eller vesentlig endring av bygning/anlegg som er oppført før 1850. Meldeplikten omfatter alle tiltak som krever kommunens tillatelse etter plan- og bygningsloven. Meldingen skal sendes senest 4 uker før søknaden avgjøres.

2.3.4 Innvendig og utvendig overflatebehandling

Mindre utvendige og innvendige arbeider kan utføres uten å konsultere Riksantikvaren, dersom de går ut på å videreføre eksisterende overflatebehandling i form av malingsstyper og farge etc. Større oppussings- og reparasjonsarbeider vil anses som tiltak utover vanlig vedlikehold og er derfor søknadspiktig, jf. kirkebyggforskriften § 4 første ledd. Søknaden skal da forelegges Riksantikvaren, jf. kirkebyggforskriften § 4 tredje ledd.

En begynnende skade på en kirke, på inventar eller på kirkekunst bør snarest mulig rapporteres til Riksantikvaren, som tar stilling til hvilke tiltak som bør settes i verk.

2.3.5 Tekniske installasjoner

Ved ønske om installasjon av større tekniske installasjoner som brannslukningsanlegg, oppvarmingsanlegg, lysanlegg, elektriske ringeanlegg og lukeåpnere skal Riksantikvaren konsulteres på forhånd, jf. forskriften § 4 første og andre ledd. Dette er dels fordi slike installasjoner i seg selv medfører fysiske inngrep og visuelle endringer i kirkebygningen og dels fordi installasjonen kan føre til utilsiktede skadelige virkninger på inventar, utstyr og kirkekunst. Sakstyper som Riksantikvaren har utarbeidet veiledere for, kan ferdigbehandles direkte av kirkens godkjenningsorgan uten råd fra Riksantikvaren såfremt veilederen følges.

2.3.6 Ny vurdering og avgjørelse ved uenighet

Ved uenighet kan godkjenningsorganets beslutning legges frem til ny vurdering og avgjørelse for det organ Kirkemøtet utpeker, jf. kirkebyggforskriften § 4.

2.3.7 Vanlig vedlikehold

Vanlig vedlikehold på en listeført kirke kan foretas uten søknad. Med vanlig vedlikehold mener vi rutinemessig arbeid som bidrar til å opprettholde og forbedre kulturminnets tilstand. Dette fremgår av kirkebyggforskriften § 1 annet ledd. Vedlikeholdet skal gjøres i samsvar

med opprinnelig eller eksisterende teknikk, utførelse og materialbruk. Er man i tvil om tiltaket vil berøre antikvariske interesser, bør Riksantikvaren konsulteres.

2.4 Nærmere om kirker som verken er fredet eller listeført

Kirker som ikke er fredet eller listeført, vil likevel ofte være viktige kulturminner i lokal og regional sammenheng.

For disse kirkene bør fellesorganet for soknet kontakte biskopen om hvordan antikvariske hensyn skal ivaretas. Når det gjelder istandsetting, restaurering og vedlikehold, kan biskopen kontakte fylkeskommunen for råd og veiledning.

Ofte vil kirker som er bygget etter 1850, og som ikke er listeført, inneholde eldre gjenstander eller kirkekunst, typisk fra tidligere kirker på stedet. Tiltak på middelalderske kirkeklokker eller annet inventar eller kirkekunst fra tiden før 1537 skal følge Riksantikvarens anvisninger, jf. pkt. 2.5.2 nedenfor.

Som det fremgår av pkt. 4.3.7 og 4.4 vil biskopens innsigelsesmyndighet i plansaker og forbudet mot å bygge nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område ikke videreføres etter at kirkeloven oppheves og ny trossamfunnslov trer i kraft 1. januar 2021. Selv om kirken verken er fredet eller listeført, vil det kunne være behov for å sikre kirken og dens omgivelser som kulturminne.

Plan- og bygningsloven har bestemmelser som gir kommunene anledning til å bevare/sikre verneverdige kirker i plansammenheng. Blant annet gir § 12-5 nr. 5 mulighet for å regulere til kulturmiljø og kulturminner, og § 12-7 nr. 6 åpner for bestemmelser om vern. Det er viktig at kommunene aktivt tar i bruk disse bestemmelsene der det er behov for å verne kirkene som kulturminner.

Fylkeskommunen vil kunne fremme innsigelse, ikke bare til fredete og listeførte kirker, men også til andre kirker som *kan* ha vesentlig regional eller nasjonal verdi, jf. rundskriv T-2/16. Kirkelige myndigheter eller Riksantikvaren kan også foreslå listeføring, jf. kirkebyggforskriften § 2 andre ledd. Dette vil medføre at kirken klart kommer inn under kulturmiljømyndighetenes innsigelsesrett.

2.5 Nærmere om anskaffelse, konservering og restaurering av kirkeinventar og kirkekunst

Det er ikke bare selve kirkebygget som er omfattet av vernebestemmelser i kulturminneloven eller kirkebyggforskriften. Også kirkeinventar og kirkekunst kan være omfattet av slike bestemmelser. Det gjelder særskilte saksbehandlingsregler ved tiltak som kan virke inn på slikt kulturminne.

I tillegg har også Kirkemøtet fastsatt egne regler for liturgisk inventar og utstyr. Disse reglene gjelder i utgangspunktet for inventar og utstyr i alle kirker, men de vil bli supplert av kirkebyggforskriftens bestemmelser i listeført kirke og kulturminnelovens bestemmelser i fredet kirke eller der inventaret eller kunsten i seg selv er fredet.

Dette avsnittet gir en oversikt over hvilke tiltak som er søknadspliktige etter kulturminneloven, hvilke tiltak som er søknadspliktige etter kirkebyggforskriften og hvilke som er søknadspliktige etter Kirkemøtets særregler om liturgisk inventar og utstyr. I tillegg gis det anbefalinger for hvordan anskaffelse, avhending, konservering og restaurering av kirkekunst og kirkeinventar bør saksbehandles, for å sikre at kirkelige og kulturmiljøfaglige interesser ivaretas på best mulig måte.

2.5.1 Generelt om anskaffelse og avhending av inventar og utstyr

Anskaffelse og avhending av inventar og utstyr i en fredet kirke kan innebære inngrep som er søknadspliktige etter kulturminneloven. I slike tilfeller er det Riksantikvaren som snarest mulig avgjør om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes.

I listeførte kirker er tiltak som berører fast inventar som inngår i en kulturhistorisk sammenheng med kirkebygget, søknadspliktige, jf. kirkebyggforskriften § 4. Dette gjelder bl.a. altertavle, prekestol, døpefont, kirkebenker, orgel, kirkeklokker og kunstnerisk utsmykning. Fellesorganet for soknet sender saken til kirkens godkjenningsorgan, som sørger for foreleggelse for Riksantikvaren. Er fellesorganet for soknet i tvil om tiltaket er søknadspliktig etter kirkebyggforskriften, skal Riksantikvaren konsulteres.

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.

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.

Inventar og utstyr i kirkerommet kan ha høy kulturminneverdi selv om det ikke er fredet etter kulturminneloven, eller står plassert i en fredet eller listeført kirke. Plassering av løst inventar og utstyr som for eksempel alterbord, lysglobe og piano, er av betydning både for kirkerommets uttrykk og for liturgiske funksjoner. I tillegg har inventarets eller utstyrets plassering i kirken, for eksempel i nærheten av ovner, på yttervegg, i direkte sollys osv., stor betydning for objektets bevaringstilstand. Fellesorganet for soknet bør derfor ha lav terskel for å konsultere Riksantikvaren ved tvil om et tiltak er søknadspliktig. Biskopen og Riksantikvaren kan også konsulteres for å få råd om plassering osv.

Veiledere på Riksantikvarens nettsider

På Riksantikvarens nettsider www.riksantikvaren.no finnes det en rekke veiledere som omhandler både kirkens eksteriør, interiør og dens omgivelser. Veilederene er utarbeidet av Riksantikvaren i samarbeid med Kirkerådet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, og vil være til god hjelp for saksbehandlingen av tiltak som er omtalt i kapittel 2 og 4 i dette rundskrivet.

2.5.2 Særlig om inventar og kirkekunst fra tiden før 1537

Konservering og restaurering av kirkens inventar, herunder kirkekunst, er i utgangspunktet soknets (ved fellesorganet for soknet) eller annen eiers ansvar. Alle gjenstander fra tiden før 1537 er vernet som løse kulturminner, jf. kulturminneloven § 13. Det er etter kulturminneloven § 13 første ledd forbudt å skade disse. Konservering og restaurering av slike gjenstander skal følge Riksantikvarens anvisning. Riksantikvaren kan stille krav til materialvalg og fremgangsmåte samt valg av fagpersonell som kan utføre arbeidene. Riksantikvaren kan også kreve at det i forbindelse med konservering/restaurering skal foretas en vitenskapelig dokumentasjon av objektet som konserveres/restaureres, selv om andre enn Riksantikvaren finansierer arbeidene.

2.5.3 Særlig om inventar og kirkekunst fra 1537 eller yngre i fredete og listeførte kirker

Når det gjelder konservering og restaurering av inventar/kirkekunst som er fra 1537 eller yngre, som utgjør en viktig del av luthersk kirkehistorie, bør det tas kontakt med Riksantikvaren for råd og veiledning som sikrer at inventar/kirkekunst ikke forringes. Ved flytting av kulturhistorisk verdifull bemalt kirkekunst som krusifiks, altertavler, epitafier mv., må det utvises meget stor forsiktighet. Flytting bør normalt ikke skje uten særlige anvisninger fra Riksantikvaren. Riksantikvaren tilbyr nærmere veiledning på sine nettsider.

3. Gravplasser og gravminner

Fra gammelt av lå gjerne gravplassene rundt eller i umiddelbar nærhet til kirken. Nærmere halvparten av landets 2200 gravplasser ligger i umiddelbar nærhet til en kirke, og bortimot 700 av disse ligger i umiddelbar nærhet til en fredet eller listeført kirke. Selv om de fleste fredete gravplasser tilhører denne kategorien, er det også mange andre steder etablert gravplasser som har stor kulturmiljøverdi.

Gravplassene kan inneholde både synlige og ikke-synlige kulturminner. Gravplassens karakter og betydning har endret seg gjennom århundrene. Det bør være et mål å bevare utvalgte strukturer fra alle tidsperioder for å synliggjøre utviklingstrekk og ulike tiders praksis. Gravplassene fra middelalderen har særskilt høy kulturmiljøverdi.

Middelaldergravplasser (inntil år 1537) og samiske gravplasser fra år 1917 eller eldre er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4. Dette gjelder også gravplassens middelalderske innhegninger, gravminner og andre synlige anlegg. Fredningen gjelder selv om jorden er omrotet ved nye gravlegginger etter middelalderen eller er blitt oppfylt, oppdyrket, gjenbygget mv. Forvaltningen av fredete gravplasser er behandlet under pkt 3.2.

I kulturhistorisk sammenheng kan gravplasser være verdifulle selv om de ikke er fredet. Eksempler på slike kan være intakte 1600-, 1700- eller 1800-tallsgravplasser, koleragravplasser, spesialgravplasser, gravplasser for fremmede sjøfolk, gravplasser for nasjonale minoriteter eller etniske grupper eller deler av slike gravplasser. På mindre steder kan i tillegg gravplassen være stedets eneste offentlige parkanlegg. Viktige kulturhistoriske verdier kan knytte seg til gravplassens arkitektoniske utforming, gravminnene, grøntstrukturer, plantematerialet og andre elementer. Bevaring av dette kan enten skje gjennom regulering etter plan- og bygningsloven eller gjennom særskilt fredning som kulturminne etter kulturminneloven. Lokal gravplassmyndighet kan også vedta bevaringsplan for gravplassen etter § 27 i gravplassforskriften. De ulike kategoriene av vern er nærmere omtalt under pkt 3.1.

Gravlegginger under kirkegulvet, i kirkeveggen eller i et gravkapell er en svært viktig kildeverdi; dette gjelder både gravminnene og skjelettrestene. Fjerning av skjelettrest/kister/gravminner fra slike gravlegginger under kirkegulvet i fredete kirker krever tillatelse fra fylkeskommunen/Sametinget og fra Riksantikvaren der graven er integrert i kirkebygget som sådan, jf. ansvarsforskriften og kulturminneloven §§ 8 og 15a.

Ansvarsforskriften plasserer ansvaret som kulturmiljømyndighet i saker som omhandler gravplasser og gravminner hos fylkeskommunen/Sametinget. Unntak gjelder for de fire middelalderbyene Bergen, Oslo, Trondheim og Tønsberg, og i de særlige tilfeller der graven er en integrert del av kirkebygget. I disse tilfeller er det Riksantikvaren som er kulturmiljømyndighet.

Fylkeskommunene/Sametinget har et ansvar for kunnskapsformidling, veiledning og samarbeid med kommuner og lokal gravplassmyndighet om skjøtsel, tilrettelegging og bruk av gravplassen som kulturminne. Riksantikvaren har et overordnet faglig ansvar for kulturmiljøforvaltningen.

3.1 Gravplasser – fredning og vern gjennom ulikt lovverk

3.1.1 Automatisk fredning etter kulturminneloven

Alle middelaldergravplasser (inntil år 1537) er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4 første ledd bokstav j. Det samme er alle samiske gravplasser fra år 1917 eller eldre, jf. kulturminneloven § 4 andre ledd. Forvaltningen av de automatisk fredete gravplassene er nærmere omtalt under pkt 3.2 og 3.3.

3.1.2 Vedtaksfredning etter kulturminneloven

Gravplasser kan fredes i medhold av kulturminneloven § 15. Dersom det vedtas en fredning etter § 15, vil det bli gitt egne bestemmelser i fredningsvedtaket. Slik fredning kan omfatte hele eller deler av grøntanlegget.

Området rundt en kulturhistorisk viktig gravplass kan dessuten fredes etter kulturminneloven § 19 for å bevare virkningen av kulturminnet i landskapet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.

3.1.3 Vern gjennom plan- og bygningsloven

Kommunen kan regulere hele eller deler av kulturhistorisk verdifulle gravplasser som ikke er fredet, til hensynssone kulturmiljø etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c, i kombinasjon med formål bebyggelse og anlegg/grav- og urnelund. Både gravplassmyndighetene og kulturmiljømyndighetene kan ta initiativ til at slike gravplasser får et vern gjennom plan- og bygningsloven. De nærmeste områdene og landskapet omkring bør vurderes avsatt til hensynssone.

Under pkt 4 Kirkestedets omgivelser er det gitt en nærmere redegjørelse av saksgangen og plan- og bygningslovens kapittel 10-12.

3.1.4 Bevarings-/verneplan etter gravplassforskriften

Lokal gravplassmyndighet kan vedta at områder av gravplassen eller enkeltgraver med gravminner og annet utstyr skal bevares, jf. gravplassforskriften § 27. Slikt vedtak skal nedfelles som egne bestemmelser i de lokale vedtektene og det bør utarbeides en verneplan for gravplassen. En verneplan etter gravplassforskriften vil være utfyllende og mer detaljert enn eventuelle bestemmelser i en kommuneplan eller en reguleringsplan. Det er utarbeidet en egen veileder for [verneplan for gravplasser](#).

3.2 Nærmere om fredete gravplasser

3.2.1 Automatisk fredete graver og gravminner fra middelalderen

Alle graver og gravminner fra middelalderen (inntil år 1537), enkeltvis eller samlet på gravplassen, er automatisk fredet, jf. kulturminneloven § 4 første ledd bokstav j. Dette gjelder også gravplassens innhegninger og andre anlegg fra middelalderen.

Fylkeskommunen/Sametinget er kulturmiljømyndighet for automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 4 første ledd bokstav j. Det innebærer at det er disse myndighetene som på faglig grunnlag bestemmer hvilke gravplasser eller annen grunn som er en middelaldergravplass. Ofte vil en middelaldergravplass utgjøre en del av en nyere gravplass. Når en gravplass er definert som middelaldergravplass, er den automatisk fredet. Dette gjelder uansett om den fortsatt er i bruk som gravplass eller ikke. Deler av gravplass som er fredet i medhold av kulturminneloven, skal avmerkes på gravkartet, jf. gravplassforskriften § 4 tredje ledd.

Dersom det er tvil om en gravplass, en enkeltgrav eller et gravminne er automatisk fredet eller ikke, avgjør Riksantikvaren spørsmålet med bindende virkning, jf. kulturminneloven § 4 siste ledd.

Inneholder gravplassen en middelaldergravplass?

Informasjon om hvorvidt hele eller deler av en gravplass er definert som middelaldergravplass, finnes i Riksantikvarens kulturminnedatabase [Askeladden](#). Også KAs kirkebyggdatabase vil i løpet av 2021 inneholde informasjon om gravplassene, inkludert gravplasser og deler av gravplasser som er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4 første ledd bokstav j.

3.2.2 Automatisk fredete samiske gravplasser

Samiske gravplasser, enkeltgraver og gravminner på gravplassen fra år 1917 eller eldre, er automatisk fredet, jf. kulturminneloven § 4 annet ledd. Sametinget bestemmer på faglig grunnlag hvilke graver og gravminner som er fredet på dette grunnlaget. Som hovedregel skal en samisk gravplass forstås som en gravplass hvor flertallet av de gravlagte er samiske og gravlagt før 1918. Selv om ikke gravplassen i sin helhet defineres som automatisk fredet, kan den enkelte grav eller det enkelte gravminne være det.

Dersom det er tvil om en gravplass, en enkeltgrav eller et gravminne er automatisk fredet eller ikke, avgjør Riksantikvaren spørsmålet med bindende virkning, jf. kulturminneloven § 4 siste ledd.

3.2.3 Automatisk fredete gravplasser på Svalbard

På Svalbard er spor av menneskegraver av alle slag, herunder kors og andre gravmarkeringer, samt bein og beinrester i og på markoverflaten, automatisk fredet uavhengig av alder, jf. svalbardmiljøloven § 39 annet ledd. Etter svalbardmiljøloven § 44 første ledd andre punktum kan Riksantikvaren dispensere fra automatisk fredning.

3.2.4 Beskyttelse av krigsgravplasser og krigsgraver

Alle krigsgravplasser og krigsgraver skal uansett alder beskyttes i samsvar med internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg, jf. gravplassloven § 23 a. Det innebærer bl.a. at de er fredet uten tidsbegrensning.

Krigsgraver

På regjeringen.no finnes det mer informasjon om krigsgravene.

3.3 Tiltak på automatisk fredete gravplasser

3.3.1 Undersøkelsesplikt og tillatelse etter flere lovverk

Det er viktig å være oppmerksom på at alle tiltak på en gravplass som berører et automatisk fredet kulturminne i utgangspunktet vil kreve særskilt tillatelse etter kulturminneloven, selv om det foreligger tillatelse etter gravplassloven. Realisering av en gravplassplan (jf. gravplassforskriften § 2 andre ledd) som innebærer bruk av middelalderdelen av en gravplass eller andre byggetiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, krever dermed tillatelse etter kulturminneloven § 8. Dette gjelder ikke der det er gitt tillatelse gjennom vedtak av reguleringsplan, eventuelt kommuneplan. Er det usikkerhet knyttet til om hele eller deler av gravplassen som en ønsker å ta i bruk på nytt er automatisk fredet etter kulturminneloven, bør utkast til plan for gravplassen sendes fylkeskommunen/Sametinget for å avklare dette. Kjente automatisk fredete middelaldergravplasser og samiske gravplasser er registrert og avgrenset. Informasjon om disse ligger i kulturminnedatabasen Askeladden.

Alle tiltak på automatisk fredete gravplasser, som gravlegginger, oppfyllinger, utvidelser, graving av grøfter, planting av trær, oppføring/endring av bygg mv., krever tillatelse fra rette kulturmiljømyndighet etter kulturminneloven § 8 og må i tillegg vurderes med hensyn til gravplassloven og gjeldende arealplan etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også tiltak utenfor den automatisk fredete gravplassen som kan medføre utilbørlig skjemming av eller fare for skade på kulturminnet, jf. kulturminneloven § 3. Tillatelse etter kulturminneloven § 8 kreves ikke for gravlegginger i de deler av en automatisk fredet gravplass som fortsatt anses å være i kontinuerlig bruk, se nedenfor under pkt 3.3.2.

Ulovlige tiltak eller påført skade på en automatisk fredet gravplass medfører straffeansvar etter kulturminneloven, se nærmere omtale under pkt 5.

3.3.2 Middelaldergravplasser i kontinuerlig bruk

På middelaldergravplasser som har vært i kontinuerlig bruk siden middelalderen, kan nye gravlegginger i eksisterende graver foretas uten tillatelse etter kulturminneloven § 8. Med kontinuerlig bruk menes at det har vært foretatt gravlegging etter 1945. Ny gravlegging i eksisterende grav uten tillatelse etter kulturminneloven § 8 forutsetter dermed at den enkelte graven som skal benyttes, har vært i bruk etter 1945. Middelaldergravplasser eller enkeltgraver der det ikke er foretatt gravlegging etter 1945, skal i utgangspunktet bevares urørt.³ Er gravplassen regulert etter plan- og bygningsloven, gjelder bestemmelsene i denne planen foran gravplassplanen, jf. pkt. 4.3.5 og 4.3.6.

Dersom det kan dokumenteres at det tidligere er satt ned kiste i en grav som ikke har vært i bruk etter 1945, kan urnenedsettelse tillates i graven. Dette forutsetter at det er kjent hvor i graven kisten står, slik at borehullet for urnen ikke vil skade intakte kulturminner. Urnen skal settes over den eldre kisten.

Gravplasser fra middelalderen ligger ofte i direkte eller i svært nær kontakt med andre automatisk fredete kulturminner, som for eksempel gravfelt og gårdsanlegg fra jernalderen. Slike kulturminner kan være utpløyd og ikke synlige på markoverflaten. Tiltak i slike områder skal derfor alltid meldes til rette kulturmiljømyndighet i god tid før planlagt igangsetting.

Dersom graving på gravplassen avdekker materiale som kan være fra middelalderen eller tidligere, skal rette kulturmiljømyndighet varsles. Kulturmiljømyndigheten vil innen tre uker avgjøre om arbeidet kan fortsette, og eventuelt fastsette vilkår for videre arbeid, jf. kulturminneloven § 8 andre ledd. I særlige tilfeller kan fristen forlenges. Ved graving i forbindelse med gravlegging treffes avgjørelsen straks.

Søknad om tillatelse etter kulturminneloven § 8 sendes rette kulturmiljømyndighet, som kan sette vilkår for tillatelsen. Avskraping av jordlag/utplanering av terreng og oppfylling gis det normalt ikke tillatelse til. I tillegg til kulturmiljømyndighetens behandling, skal det innhentes tillatelse for anlegg mv. av gravplass fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark etter gravplassloven § 4 første ledd. Det vises for øvrig til gravplassforskriften §§ 2 og 5.

3.4 Sikringszone

Med til et automatisk fredet kulturminne hører en fem meter bred sikringszone, så lenge en særskilt avgrensning av sikringssonen ikke er fastsatt, jf. kulturminneloven § 6.

En middelalderkirke er normalt omgitt av en middelaldergravplass. Sikringssonen på fem meter regnes da fra middelaldergravplassens ytterpunkt, fra eiendomsgrensen, eventuelt fra yttersiden av den middelalderske innhegningen.

³ Barne- og familiedepartementet tar sikte på å regulere dette i gravplassforskriften.

3.5 Bevaring av kulturmiljøverdier ved utvidelse og vesentlig endring av en gravplass

Utvidelse og vesentlig endring av en gravplass skal skje i henhold til planen for gravplassen, se gravplassforskriften §§ 2, 3, 4 og 5 jf. gravplassloven § 4. Utvidelse av en gravplass skal foretas gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen/Sametinget skal involveres i en tidlig fase av planleggingen. Lokal gravplassmyndighet skal sammen med statsforvalteren se til at kulturmiljøverdiene på en eksisterende gravplass blir premissgivende for en eventuell utvidelse. Det bør normalt stilles krav om at gravplassens murer og andre gamle strukturer, som terrasser og grusganger, bevares. Så langt det er mulig bør opplevelsen av de kulturhistoriske verdiene som den gamle gravplassen representerer, søkes opprettholdt uavhengig av utvidelsen. Kulturhistoriske hensyn skal også ivaretas ved tilrettelegging etter gjeldende regler for universell utforming, jf. gravplassforskriften § 7 annet ledd.

Planlegges gjennomgravning av en nedlagt gravplass som ikke er fredet eller regulert/avsatt til spesialområde bevaring /hensynssone vern, skal fylkeskommunen/Sametinget varsles og gis anledning til å uttale seg, jf. gravplassforskriften § 11 siste ledd. Det samme gjelder for samiske gravplasser som ikke er fredet.

3.6 Gravminner

Gravminnene forteller om estetikk, kirkelig historie og stilhistorie, om samfunnsstruktur og folks tanker om liv og død. Gravskikker forteller om et samfunns prioriteringer og verdisyn. Dette gjør gravminnene til viktige kulturminner.

Den som er fester av en grav eller ansvarlig for en fri grav, er eieren av vedkommende gravminne, jf. gravplassforskriften § 20 tredje ledd. Gravminnet tilfaller gravplassen dersom det ikke er fjernet fra gravplassen innen seks måneder etter festets opphør, jf. gravplassloven § 18 andre ledd. Gravminner av kunstnerisk eller kulturhistorisk verdi skal om mulig bli stående på gravplassen, jf. gravplassloven § 18 tredje ledd.

Lokal gravplassmyndighet kan etter § 27 i gravplassforskriften vedta at enkeltgraver med gravminner og annet utstyr skal bevares. Dette gjelder gravminner og annet utstyr som er i gravplassens eie, eller i privat eie når det gjøres en avtale om bevaring.

Lokal gravplassmyndighet bør se til at det iverksettes sikringstiltak for at særlig verneverdige gravminner og annet utstyr ikke forfaller eller forringes. Riksantikvaren kan bistå med rådgivning vedrørende konserverings- og sikringstiltak.

Gravminner i gravplassens eie som er eldre enn år 1900, og samiske gravminner fra år 1917 eller eldre, skal ikke flyttes eller fjernes før fylkeskommunen eller Sametinget har hatt anledning til å uttale seg, jf. pkt 3.6.1 om fredete gravminner. Når det gjelder flytting eller fjerning av kulturhistorisk verdifulle gravminner som eventuelt fortsatt er i privat eie, bør fylkeskommunen/Sametinget varsles på forhånd. Saken forelegges skriftlig, med foto av de

aktuelle gravminnene. Dersom lokal gravplassmyndighet ikke ønsker å følge kulturmiljømyndighetenes råd, kan saken klages inn for statsforvalteren.⁴

Når det gjelder regulering til hensynssone vern i henhold til plan- og bygningsloven, vises det til omtalen av plan- og bygningsloven under pkt 4.3. Ved slik regulering vil også gravminnene kunne vernes.

Vedtaksfredning etter kulturminneloven kan være aktuelt i særskilte tilfeller der gravminnet representerer særlige kulturhistoriske verdier.

3.6.1 Nærmere om fredete gravminner

Gravminner fra middelalderen (eldre enn 1537) og samiske gravminner fra 1917 eller eldre er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven § 4. Alle tiltak som kan medføre fare for skade på, inngrep i eller utilbørlig skjemming av et automatisk fredet kulturminne, jf. kulturminneloven § 3, krever dispensasjon etter kulturminneloven § 8. Søknad sendes fylkeskommunen, eller Sametinget for samiske kulturminner. For fredete gravminner innenfor de fire middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg er det Riksantikvaren som er myndighet. Vedtak fra fylkeskommunen eller Sametinget etter kulturminneloven § 8 kan påklages til Riksantikvaren. Riksantikvarens vedtak kan påklages til Klima- og miljødepartementet. Klagefristen er seks uker.

Andre gravminner kan fredes i medhold av kulturminneloven § 15, eller omfattes av en områdefredning etter kulturminneloven § 19 eller en kulturmiljøfredning etter kulturminneloven § 20. I særlige tilfeller kan fylkeskommunen eller Sametinget gi tillatelse til tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet, jf. kulturminneloven § 15a første ledd, § 19 tredje ledd og § 20 tredje ledd.

⁴ Barne- og familiedepartementet tar sikte på å regulere dette i gravplassforskriften.

4. Kirkens og kirkestedets omgivelser

4.1 Kirkesteder

Kirkene er ofte plassert på sentrale og fremtredende steder i landskapet og bevisst formet som landemerker. De første kirkene ble ofte reist i tilknytning til storgårdene, som gjerne lå sentralt i bygda. I tettbygde miljøer er kirkene gjerne gitt en dominerende plassering på et torg eller i en akse i bystrukturen. En del kirker inngår i by- og tettstedsområder det knytter seg nasjonale og regionale kulturmiljøinteresser til. Plasseringen, størrelsen, formen, material- og fargevirkningen fremhever monumentaliteten og understreker kirkens betydning som identitetssymbol i lokalsamfunnet. Den arkitektoniske virkningen i omgivelsene bør ivaretas på en estetisk god måte i planleggingen og forvaltningen uansett kirkens alder. Eksisterende verdifulle visuelle trekk og kulturminner bør inngå som premisser for planlegging og forvaltning.

I kulturhistorisk sammenheng vil både selve kirkebygningen og de elementer og strukturer i omgivelsene som logisk hører kirken til og er en del av kirkens eiendom, vanligvis også gravplassen og det som ligger innenfor gravplassmuren eller -gjerdet, inngå i det som kalles "kirkestedet". Også bebyggelse og landskapsstrukturer utenfor kirkens eget område kan ha en nær tilknytning til kirken og oppleves som tilhørende kirkestedet. I søknadssammenheng vil det imidlertid være et skille mellom tiltak på selve kirkebygget, hvor Riksantikvaren er kulturmiljømyndighet, og tiltak i kirkens omgivelser, hvor fylkeskommunen eller Sametinget er kulturmiljømyndighet.

I omgivelsene til kirken og gravplassen er det vanlig å finne mange forskjellige typer kulturminner fra ulike tidsperioder. Fra førkristen tid finnes gjerne gravhauger, hov, bosettingspor, dyrkingsspor, hulveier mv. Fra middelalderen finnes ofte rester etter gårdsanlegg, gårdshauger, markeds plasser, tidligere kirker mv. Ellers finnes gjerne kirkebakke, prestegård, tilkomstveier med vegkryss, opptrekksplass for båter, bygninger for overnatting og samvær, handel og skatteinnkreving, lagring av mat og utstyr i tilfelle krig eller uår mv. Sammen avspeiler disse kulturminnene en mer enn tusenårig tradisjon og utvikling av tro og samfunn. Kirken og enkeltelementene i dens nærmeste omgivelser har stor verdi hver for seg som kulturminner, og samlet som kulturmiljø. Flere slike kulturmiljøer er særlig verdifulle og skal forvaltes som områder av regional og nasjonal interesse.

4.2 Middelalderske kirkesteder

Et middelaldersk kirkested defineres som et sted der det er, eller har vært, en kirke eller gravplass med opprinnelse i middelalderen (inntil 1537). Middelalderske kirkesteder er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4 første ledd bokstav a og j.

Kirkestedene var sosiale samlingssteder i middelalderen og kan derfor inneholde spor etter mange typer menneskelig aktivitet i tillegg til religiøs praksis. Middelalderske kirkesteder har ofte vært intensivt brukt gjennom lang tid. De kan inneholde omfattende og sammensatte arkeologiske kulturminner som forteller historier om tidligere tiders samfunn som vi har få

andre kilder til. Det er derfor svært viktig å bevare dem, både som vitenskapelig kildemateriale og som kilde til opplevelser og kunnskap.

Middelalderens kirkested omfatter hele området som har vært i bruk til kirkelige formål. Et middelalderisk kirkested kan eksempelvis omfatte kirke, eller kirkeruin/tuft, kirkegrunn (grunnen under stående kirkebygning), gravplass, kirkebakke (samlingsplass ved kirken), kirkeallmenning med båtstøer o.l.

Med kirketuft menes et sted hvor det tidligere har stått en kirke, og hvor det kan finnes rester etter selve bygningen, enten over eller under bakken, synlig eller ikke synlig. Kirketufter fra middelalderen er særlig viktige som arkeologiske kilder som blant annet kan belyse bygningshistoriske trekk samt religiøs og sosial praksis.

4.2.1 Søknadspliktige tiltak

Tiltak som kan medføre fare for skade på, inngrep i eller utilbørlig skjemming av automatisk fredete kirkesteder, herunder av kirketufter, kirkeruiner eller gravplasser, jf. kulturminneloven § 3, er søknadspliktige etter kulturminneloven § 8. Dette gjelder også midlertidige tiltak, for eksempel bygging av scene og publikumsamfi for å muliggjøre bruk av kirkeruiner fra middelalderen til spesielle arrangementer (konserter, spel og lignende). Søknaden sendes vedkommende kulturmiljømyndighet, dvs. Riksantikvaren i de fire middelalderbyene Bergen, Oslo, Trondheim og Tønsberg, og ellers fylkeskommunen. Gjelder tiltaket samiske kirkesteder, sendes søknaden til Sametinget.

Riksantikvaren kan etter kulturminneloven § 19 frede et område rundt et fredet kulturminne så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det. Fredningsvedtaket kan ha bestemmelser som regulerer tiltak som er egnet til å motvirke formålet med fredningen.

4.3 Kirkens og kirkestedets omgivelser og plan- og bygningsloven

Kirken og dens omgivelser vil ofte bli berørt i forbindelse med arealplanlegging, enten det utarbeides kommune(del)planer som omfatter hele eller deler av kommunen, eller reguleringsplaner for eller i det aktuelle området. I planprosessen skal spørsmål om arealbruk og ulike interesser avklares, herunder kirkens interesser og interesser knyttet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Bruk og vern av større områder ved en kirke og en gravplass kan styres gjennom bevisst utforming av arealplaner etter plan- og bygningsloven og slik sikre at de kulturhistoriske interessene blir godt ivaretatt. I slike områder kan også prestegård, prestegårdshager, kirkebakke, kirkenaust, landskap med mer, inngå.

4.3.1 Kulturmiljøforvaltningens rolle i arealplansaker

Ved oppstart av planarbeid skal kommunen varsle de myndigheter, organisasjoner og øvrige parter som har interesser i planarbeidet. Det samme ansvaret har forslagsstillere til private

reguleringsplaner. Kulturmiljøinteressene ivaretas av fylkeskommunen og Sametinget som er regional kulturmiljømyndighet og høringsinstans med innsigelsesmyndighet i arealplansaker.

Fylkeskommunen/Sametinget skal komme med innspill til varsel om oppstart og uttale seg i forbindelse med høringen av planforsalget. Dersom fylkeskommunen/Sametinget ikke får anledning til å reise innsigelse, og nasjonale eller vesentlige regionale interesser er truet, kan Riksantikvaren beslutte å overta saken, jf. rundskriv T-4/92 og forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 7 (3).

Innsigelsesmyndigheten er nærmere omtalt under pkt. 4.3.7.

4.3.2 Biskopens og statsforvalterens rolle i arealplansaker

Biskopen er høringsinstans i arealplansaker som gjelder kirken og dens omgivelser. Statsforvalteren er høringsinstans og innsigelsesmyndighet i arealplansaker som gjelder gravplasser.

Veileder om kulturmiljøer og plan- og bygningsloven

På Riksantikvarens nettsider finnes det en egen veileder om [Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven](#).

4.3.3 Frister

En uttalelse til planforslaget må sendes innen høringsfristen som er satt av kommunen. Dette gjelder også ved en eventuell innsigelse, jf. nærmere omtale av innsigelse nedenfor under pkt. 4.3.7. Er det behov for utsatt frist, skal den nye fristen avtales spesifikt med kommunen. Det er den myndighet som vil avgi uttalelse eller fremme innsigelse som har ansvaret for å avtale ny frist. Denne må bekreftes skriftlig, gjerne på e-post. Det er ikke i samsvar med god forvaltningsskikk å sette for kort frist.

4.3.4 Arkeologiske registreringer

I saker som berører automatisk fredete kulturminner, kan det være behov for en lengre frist enn minimumsfristen på seks uker dersom det skal gjennomføres arkeologiske registreringer etter kulturminneloven § 9. I slike tilfeller gjelder reglene i kulturminneloven § 9 om tre måneder, eventuelt med en måned ekstra. Ved behov kan Riksantikvaren etter søknad beslutte ytterligere forlengelse av fristen.

4.3.5 Kommuneplan/kommunedelplan: Plan- og bygningsloven kapittel 10 og 11

Alle kommuner skal ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel og en arealdel. En gang i hver valgperiode skal kommunestyret vedta en kommunal planstrategi. Ved

behandlingen av denne strategien skal de også ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av den skal revideres.

Fylkeskommunen/Sametinget og statsforvalteren (gravplassaker) skal etter pbl. § 11-12 varsles om oppstart av kommuneplanarbeidet. Det samme skal Den norske kirke ved det berørte sokn og biskopen. De vil da ha anledning til å komme med innspill til tema som bør tas opp og områder det må tas spesielt hensyn til i planleggingen av arealbruken. Dette kan være utvidelse av gravplasser, behov for nye gravplasser eller annen arealbruk knyttet til kirkenes funksjon i lokalsamfunnet eller tiltak i nærområdet til kirken. I denne fasen av planprosessen er det viktig å melde fra om planen er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser for det aktuelle fagområdet. For kulturmiljøforvaltningen er disse definert i rundskriv T-2/16 "Om nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis". Innsigelsesmyndigheten er nærmere omtalt i pkt. 4.3.7.

Fredete kirker og kirkesteder skal som hovedregel avsettes til hensynssone d) i kommuneplanen, med bestemmelser som klargjør hva som gjelder etter plan og bygningsloven eller etter annet lovverk, for eksempel kulturminneloven, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d).

For automatisk fredete gravplasser som er avsatt til arealformål bebyggelse og anlegg kan kulturmiljøforvaltningen gjennom kommuneplanen gis dispensasjon fra den automatiske fredningen for ulike tiltak som er vist i planen, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 annet ledd nr. 1 og kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Listeførte kirker og andre verneverdige kulturminner og landskap skal som hovedregel avsettes til hensynssone c) med retningslinjer, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c). Retningslinjene kan begrense virksomhet og fastsette vilkår for tiltak samt saksbehandlingsprosedyrer for søknader om tiltak. Det kan gis generelle bestemmelser for slike, jf. plan- og bygningsloven § 11-9.

Areal til nye gravplasser eller utvidelse av eksisterende gravplasser bør så langt det er mulig avsettes i kommuneplanen.

I kommuneplanen kan det også stilles krav til utarbeidelse av reguleringsplan før bygge- eller anleggstiltak kan godkjennes, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr.1. Det vises også til § 12-1 tredje ledd.

I kommuneplanen kan Kongen bestemme at deler av planen ikke kan endres i en bestemt periode, jf. plan- og bygningsloven § 11-18. Dette kan være aktuelt for kirker/gravplasser der man i særlige tilfeller ønsker å opprettholde dagens landskap eller arealbruk i et langsiktig perspektiv.

Til arealformålet kan det utarbeides bestemmelser som regulerer bruk og vern av området mer i detalj. Generelle bestemmelser kan brukes for gravplassene i hele kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 11-9. Til arealformålet Bebyggelse og anlegg kan det i nødvendig

utstrekning gis bestemmelser om aktuelle tiltak ved en kirke/gravplass, for eksempel at utbyggingstiltak kan gjøres uten ytterligere plan, og om fysisk utforming av anlegg.

Det er på kommuneplannivå mulig å avklare eventuell dispensasjon fra automatisk fredning, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd. Dispensasjon med vilkår innarbeides i bestemmelsene.

4.3.6 Reguleringsplan: Plan- og bygningsloven kapittel 12

Som for en kommuneplan, skal innspill gis ved varsel om oppstart av et reguleringsplanarbeid og høringsuttalelse skal gis ved offentlig ettersyn, jf. pbl. §§ 12-8 og 12-10. Se pkt. 4.3.5 for hvilke instanser som skal varsles.

Fylkeskommunen/Sametinget kan etter pbl. § 5-4 fremme innsigelse til forslag til reguleringsplaner dersom planen er i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale kulturminneinteresser. Riksantikvaren kan overta saken og fremme innsigelse dersom fylkeskommunen/Sametinget ikke får anledning til å fremme innsigelse og nasjonale eller vesentlige regionale kulturmiljøinteresser er truet. Statsforvalteren kan fremme innsigelse til spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning for gravplassen som sted. Innsigelsesmyndigheten er nærmere omtalt under pkt. 4.3.7.

Reguleringsplaner kan være områderegulering eller detaljregulering. Områderegulering favner normalt flere eiendommer eller større områder, mens en detaljregulering normalt favner mindre områder.

I reguleringsplaner vil arealformålet for en kirke/gravplass normalt være bebyggelse og anlegg, med underformål som viser hvilken funksjon bestemte deler av området skal ha. Dette kan være parkeringsplasser, stier, veier, driftsbygninger, urnelund, minnelund mv.

I tillegg til arealformål skal det være bestemmelser som i detalj omtaler hva som kan eller ikke kan gjøres i området. Hensynssoner brukes der dette er relevant for å tydeliggjøre hvilke hensyn som skal tas i et bestemt område.

Hensynssoner i plan- og bygningsloven

Hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav d) brukes i områder med fredete kulturminner, mens hensynssone etter bokstav c) brukes i områder med listeførte kirker eller andre verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

Til grunn for en reguleringsplan der en middelaldergravplass inngår, skal det ligge et gravkart som viser hvilke deler av gravplassen som er fredet i medhold av kulturminneloven, jf. gravplassforskriften § 4 andre ledd. Gravkartet bør avmerke hvilke graver på gravplassen som gikk ut av bruk før 1945, slik at det fremgår klart hvilke graver det er knyttet søknadsplikt til. Se også omtale under pkt 3.3.

Der en oppdatert bevaringsplan eller forvaltningsplan for gravplassen foreligger, kan denne ligge til grunn for reguleringsplanen. Det kan lages reguleringsbestemmelser om retningslinjer for utarbeidelse av en bevaringsplan eller forvaltningsplan dersom en slik ikke foreligger, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 9.

For automatisk fredete kulturminner avklares eventuell dispensasjon fra fredningen gjennom reguleringsplanen. Dispensasjon med vilkår innarbeides i reguleringsbestemmelsene for det bestemte arealformålet eller bestemmelsesområdet, eventuelt i fellesbestemmelsene, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

4.3.7 Innsigelse

En innsigelse til planforslaget innebærer at kommunen ikke kan vedta den del av kommune(del)planen eller reguleringsplanen som innsigelsen gjelder. Dersom man i dialog ikke kommer fram til en løsning, vil planen gå til mekling og eventuelt videre til en avgjørelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Ordningen med innsigelse skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer. Adgangen til å fremme innsigelse omfatter dermed bare viktige konfliktsaker som ledd i planprosessen, etter at ordinær medvirkning er gjennomført. Innsigelsessaker skal så langt det er mulig løses lokalt, og det skal ikke være overlappende kompetanse til å fremme innsigelse, jf. rundskriv H-2/14.

Fylkeskommunen/Sametinget har innsigelsesrett i saker som gjelder kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Dette gjelder også for kirkene, gravplassene og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø. Der regional kulturmiljømyndighet ikke vil bruke sin innsigelsesrett og nasjonale kulturminneinteresser er truet, kan Riksantikvaren fremme innsigelse, jf. rundskriv T-4/92 Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven og ansvarsforskriften § 7 (3).

Statsforvalteren har innsigelsesrett i saker som gjelder regulering av nytt areal eller utvidelse av gravplass, med Statsforvalteren i Vestfold og Telemark som fagmyndighet, jf. gravplassforskriften § 2 første ledd. Innsigelsesadgangen er knyttet til plansaker som kan komme i konflikt med gravplassen som *sted*, ikke kulturmiljøverdier knyttet til gravplassen.

Biskop og bispedømmeråd hadde tidligere innsigelsesmyndighet i saker som gjelder kirkene og deres omgivelser. Innsigelsesretten var begrunnet i biskopens myndighet etter kirkeloven § 21. Ved kirkelovens opphevelse 1. januar 2021 ser departementet ikke grunnlag for å videreføre denne innsigelsesretten. Biskopen, og soknet som berørt eier, skal på vanlig måte høres i areal- og reguleringsplansaker som berører kirken og dens omgivelser, jf. pkt. 4.3.2. Fremmes forslag om kommunale planer som vil kunne ha innvirkning på eller true kirken eller dens omgivelser som kulturminne eller kulturmiljø, kan biskopen be kulturmiljømyndighetene vurdere å fremme innsigelse. Kulturmiljømyndighetene avgjør imidlertid dette på selvstendig grunnlag, men et godt samarbeid mellom biskopen og fylkeskommunen/Sametinget vil kunne

bidra til en bedre forvaltning av de fredete og listeførte kirkene og deres omgivelser som kulturminne og kulturmiljø.

Rundskriv H-2/14 om en god planprosess

I rundskriv H-2/14 fremhever Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgende punkter som særlig viktige for å få til en god plan- og innsigelsespraksis:

- Nasjonale, vesentlige regionale og andre interesser av vesentlig betydning som kan gi grunnlag for innsigelse skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen.
- Det skal legges vekt på tidlig medvirkning og god dialog i oppstarts- og planleggingsfasen, med vekt på å avklare konflikter og planfaglige eller juridiske feil før høring og offentlig ettersyn av planen.
- Eventuell innsigelse til planforslaget skal fremmes innen høringsfristen, bare når det er nødvendig og skal alltid begrunnes.
- Statsforvalteren skal bidra til at statlige innsigelser samordnes.

4.4 Bygge- og endringstiltak i kirkens omgivelser

Etter den tidligere kirkeloven § 21 femte ledd, var det ikke tillatt å oppføre bebyggelse nærmere en kirke enn 60 meter i spredtbygd område så sant det ikke forelå særskilt dispensasjon fra biskopen. Dette omfattet også kirkelige bygg og andre bygninger på kirkens egen grunn. Enhver planlagt bygning falt inn under bestemmelsen, også bygg under 15 kvadratmeter som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Forbudet gjaldt uansett kirkens alder.

Bestemmelsen i den tidligere kirkeloven om at det i utgangspunktet ikke skal bygges nærmere en kirke enn 60 meter i spredtbygd område, videreføres ikke i lov om tros- og livssynssamfunn. Hensyn til kirkestedene må vurderes gjennom de ordinære arealplanprosessene, jf. pkt. 2.4, 4.3.5, 4.3.6 og 4.4.1. For mindre tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, vises det til pkt. 4.4.2.

4.4.1 Søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 20

Ved bygge- og anleggstiltak som kan virke inn på fredete kulturminner, herunder fredete kirker og gravplasser, plikter kommunen etter plan- og bygningsloven § 21-5 å innhente uttalelse fra kulturmiljømyndighetene før det gis tillatelse. Ved automatisk fredete kirker skal Riksantikvaren vurdere tiltaket ut fra potensial for utilbørlig skjemming av kirken. Ved automatisk fredete gravplasser skal fylkeskommunen/Sametinget gjøre tilsvarende

vurdering, bortsett fra i de fire middelalderbyene (Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg) hvor Riksantikvaren er myndighet.

4.4.2 Tiltak som ikke er søknadspliktige 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 gravplassinngjerdning. Slike og liknende tiltak vil kunne ha innvirkning på kulturhistoriske verdier.

Der uteområdet inkluderer gravplass, skal tiltaket behandles i henhold til gravplassloven. Etter gravplassloven § 4 første ledd skal anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av gravplass og bygninger på gravplass forelegges Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for godkjenning. Gravplassen er et spesielt sted som skal forvaltes med orden og verdighet, jf. gravplassloven § 3. Terskelen for hva som anses som vesentlig endring etter gravplassloven vil kunne være annerledes enn hva som anses som vesentlig endring eller plan- og bygningsloven og hva som utløser krav om byggetillatelse. Tiltak i kirkens uteområde som er egnet til å virke negativt inn på kulturhistoriske verdier, vil normalt regnes som vesentlige endringer av gravplassen. Der slike tiltak gjelder uteområder ved listeførte kirker, skal Statsforvalteren i Vestfold og Telemark før eventuell tillatelse gis, innhente uttalelse fra rette kulturmiljømyndighet. Tiltakshaver (normalt lokal gravplassmyndighet) har ansvar for å avklare om tillatelse etter gravplassloven § 4 første ledd er nødvendig, herunder om tiltaket vil kunne ha negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier. Der tiltaket omfattes av gravplassloven § 4, må også kommunen gi sin tilslutning.

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

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

5. Ulovlige tiltak og sanksjoner

Fredete kulturminner er beskyttet gjennom kulturminneloven og straffeloven. Tiltak som er utført eller påbegynt i strid med kulturminnelovens bestemmelser, kan fylkeskommunen/Sametinget eller Riksantikvaren kreve endret eller rettet i medhold av kulturminneloven § 8 tredje ledd eller § 16, avhengig av hvor myndigheten for den berørte kulturminnekategorien ligger.

Eier eller bruker av en fredet kirke kan bli pålagt å utbedre skader som er påført kulturminnet. Eksempelvis vil eier kunne bli pålagt retting dersom en steinkirke fra middelalderen er malt med plastmaling. Slik maling kan medføre skader i form av fuktdannelse og sprekker i murverket.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av kulturminnelovens bestemmelser er straffbart etter kulturminneloven § 27. Gjennomføring av søknadspliktige tiltak på fredete kirkesteder, kirker, gravplasser, gravminner mv. uten tillatelse fra kulturmiljømyndighetene, kan medføre straffeansvar.

Fredete kirker er kulturminner av særlig nasjonal eller internasjonal betydning. Som sådan er de beskyttet av den strengere straffebestemmelsen i straffeloven § 242 første ledd. Straffeansvar krever her grov uaktsomhet eller forsett, og at kirken er påført betydelig skade.