



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Advokatfirmaet Responsa AS
v/Adv. Sturla Vik Vestly
Kvaløygata 3
5537 HAUGESUND

Deres ref

Vår ref
19/4328-5

Dato
8. april 2020

Vedtak i klagesak om dispensasjon fra 60-meters grensen, jf. kirkeloven § 21 femte ledd

Barne- og familiedepartementet viser til klage fra Skude Bygg Eiendom AS over Stavanger biskops vedtak om avslag på dispensasjon fra byggeforbudet i kirkeloven § 21 femte ledd.

Klagers anførsler

Klager anfører primært at biskopens vedtak er uhjemlet fordi vilkåret om "spredtbygd område" i kirkeloven § 21 femte ledd ikke er oppfylt og fordi det faller utenfor bestemmelsens saklige virkeområde å utelukkende mene noe om kirkebyggets estetiske omgivelser. Subsidiært, dersom departementet kommer til at vedtaket er lovlig hjemlet, påklages skjønnsutøvelsen. Klager mener tillatelse til tiltaket bør innvilges uten forutsetning om lavere bygghøyde.

Saksgang

Høsten 2018 innhentet Karmøy kommune uttalelser fra Stavanger biskop og fra Riksantikvaren. Stavanger biskop uttalte at de ville avvente et vedtak til kulturmyndighetene hadde uttalt seg i saken, jf. brev 14. desember 2018. Riksantikvaren frarådet Karmøy kommune å gi dispensasjon fra regulert bygghøyde, jf. uttalelse av 20. desember 2018. Begrunnelsen var at utbyggingen ville være "utilbørlig skjjemmende", jf. kulturminneloven § 3 første ledd. Riksantikvaren anbefalte derfor at bygget ble prosjektert om til tre etasjer i tråd med forslaget til ny kommunedelplan.

Karmøy kommune ga rammetillatelse til bygging 11. mars 2019. Tillatelsen forutsatte dispensasjon både i medhold av kulturminneloven og i medhold av kirkeloven fra hhv. Riksantikvaren og Stavanger biskop, både på grunn av overskridelse av makshøyde i reguleringsplan, og på grunn av nærhet til kirkestedet Åkra gamle kirke.

Postadresse
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo
postmottak@bfd.dep.no

Kontoradresse
Akersgt. 59
www.bfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 793

Avdeling
Forbruker-, tros- og
livssynsavdelingen

Saksbehandler
Iselin Huuse
22 24 78 28

I brev av 18. august 2019 ga Riksantikvaren likevel "tillatelse til utilbørlig skjemming av automatisk fredet kulturminne" (Åkra kirkested) under særlig vilkår om detaljutforming, materialbruk, farger og fasadeuttrykk.

I vedtak av 1. oktober 2019 godkjente Stavanger biskop bygging innenfor 60-meters grensen med hjemmel i kirkeloven § 21 femte ledd, under forutsetning av at utbygger nedprosjekterer bygget til tre etasjer. Stavanger biskop viste blant annet til innhentet uttalelse og anbefaling fra Kirkerådet, jf. brev 27. september 2019.

Fristavbrytende klage datert 18. oktober 2019 ble sendt til Stavanger bispedømme, og departementet mottok klagen 28. oktober 2019. Utfyllende klage ble oversendt til departementet fra Stavanger biskop og fra klager, henholdsvis 6. og 9. desember 2019.

Departementets vurdering

Karmøys kommunedelplan for området åpner for tiltak i 60-meters sonen rundt kirken. Stavanger biskop har gitt sin tilslutning til reguleringsplanen, slik at tiltak i samsvar med reguleringsplanen anses for å ha dispensasjon fra byggeforbudet i 60-meters sonen. Tiltaket det søkes om avviker fra bestemmelsene i reguleringsplanen.

Departementet skal først ta stilling til om lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) § 21 femte ledd og biskopens dispensasjonskompetanse kommer til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

I spredtbygd område er bebyggelse ikke tillatt nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse av departementet.

I delegeringsvedtak av 15. april 2000 har departementet overført myndighet til biskopene for godkjenning av bygging nærmere enn 60 meter fra kirker.

Nybygg på gnr./bnr.15/465 ligger 47 meter fra Åkra kirkested, gnr./bnr.15/2262 i Karmøy kommune, Rogaland. Avstanden mellom Åkra gamle kirke og nybygget som er planlagt oppført, er således innenfor 60-meters grensen i loven.

Dersom området ikke er "spredtbygd", får bestemmelsen likevel ikke anvendelse. Biskopen hadde i så fall heller ikke myndighet til å vurdere dispensasjon i saken. Spørsmålet er altså om Gamle Åkra kirke ligger i et "spredtbygd" område.

I forarbeidene til kirkeloven, Ot.prp.nr.64 (1994-1995), sies det følgende om bestemmelsen:

Femte ledd avløser § 24 tredje ledd i kirkeloven av 1897, men slik at begrepet «paa Landet» erstattes med «spredtbygd område». Bestemmelsen har vært tolket slik at den gjelder for «landkommuner». Om et område kan defineres som «spredtbygd» vil etter den foreslåtte bestemmelsen i tvilstilfelle være avhengig av departementets skjønn.

Forarbeidene gir ikke mer veiledning enn å vise til at bestemmelsen har vært tolket slik at den gjelder for "landkommuner". De siterte forarbeidene peker imidlertid på at departementet ved tvilstilfeller skal utvise skjønn for å ramme inn hva som er "spredtbygd".

I rundskriv T-3/00 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* sier Miljødepartementet følgende om bestemmelsen:

Etter kirkeloven § 21 femte ledd, er det forbudt, uten tillatelse fra biskopen, å oppføre bebyggelse nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område. Dette omfatter også kirkelige bygg og annen bygning på kirkens egen grunn. Enhver planlagt bygning faller innunder bestemmelsen, også bygg under 15 m² som ikke er melde- eller søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Forbudet gjelder uansett kirkens alder. Biskopen skal forelegge saken for riksantikvaren hvis kirken er bygget i eller før 1850 eller er listeført. Saken kan klages inn for kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av riksantikvaren, fellesrådet eller andre med rettslig klageinteresse.

Det er ikke avgjørende om kirken ligger i en landkommune eller bykommune. Med "spredtbygd område" menes område som ikke er bymessig (dvs ikke urbant område).

Klager mener det ikke er grunnlag for departementets tolkning i rundskriv T-3/00. Departementet er uenig i dette. Når forarbeidene gir lite veiledning, er det departementets oppgave å klargjøre tolkningen. Vurderingen av at det med spredtbygd område menes område som ikke er bymessig eller urbant, må ses som en presisering av ordlyden, og er lagt til grunn i flere saker.

Åkra gamle kirke ligger i Åkrehamn i Karmøy kommune. Åkrehamn fikk bystatus i 2002 og har ca. 8000 innbyggere. Selv om det er bebyggelse i området rundt kirken, og det er planlagt for en fortetting av byområdet, finner departementet at Åkra ikke kan anses bymessig eller urbant, og at det dermed er "spredtbygd" i kirkelovens forstand.

Klager har i tillegg anført at bestemmelsens virkeområde ikke omfatter vurderinger basert på utelukkende estetiske hensyn. I forarbeidene er det ikke sagt eksplisitt hvilke hensyn § 21 femte ledd skal ivareta. Som klager også fremhever, er det nærliggende å se hen til formålet med kirkeloven, jf. kirkeloven § 1:

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

Formålsbestemmelsen lar seg vanskelig operasjonalisere direkte i denne saken. Departementet mener, som klager, at det i saker etter § 21 femte ledd, må foretas en bred vurdering av hensynet til kirken og kirkens omgivelser. Vi er imidlertid ikke enige i at det kun er vektlagt estetiske hensyn i denne saken.

Åkra gamle kirke er fra 1821 og listeført. Rogaland fylkeskommune, seksjon for kulturarv, har fått delegert myndighet fra Riksantikvaren for forholdet til den listeførte kirkens omgivelser. I tillegg er gravplassen rundt kirken fra middelalderen og automatisk fredet etter kulturminneloven. Arkeologer hos Riksantikvaren har gjort eget vedtak i forhold til middelalderkirkestedet.

Stavanger biskop har foretatt en bred vurdering av hvordan det omsøkte bygget står i forhold til kirkebygget. I svarbrev til Karmøy kommune 12. februar 2019 ber biskopen om at det blir tatt hensyn til at bebyggelsen rundt kirken ikke blir for dominerende i forhold til kirkebygget og området rundt, og støttet med dette vurderingene til Rogaland fylkeskommune (som har delegert ansvar for listeførte kirkers omgivelser) som også frarådet kommunen å gi dispensasjon i forhold til byggehøyden.

Konklusjonen så langt er at fordi Åkra gamle kirke ligger 47 meter fra det omsøkte bygget, er det omfattet av byggeforbudet i kirkeloven § 21 femte ledd og biskopen kan gi dispensasjon, jf. delegeringsvedtak av 15. april 2000.

Det neste spørsmålet departementet skal vurdere, er om det bør dispenseres fra byggeforbudet i dette konkrete tilfellet, jf. kirkeloven § 21 femte ledd.

Den omsøkte bygningen bryter reguleringsplanens høydebestemmelser. Det ble derfor sendt søknad til kommunen om tillatelse til å bygge maks høyde på +20,8 moh. og heis-tårn +21,5 moh., altså 1,3 m og 2,0 m (heistårnet) høyere enn maks høydebegrensning.

Biskopens begrunnelse for å stadfeste sitt eget vedtak av 1. oktober 2019, jf. brev av 6. desember 2019, var slik:

Stavanger biskop er positiv til tiltakshavers revisjoner av prosjektet der fasadene er gjort roligere og gis et midlere uttrykk. Biskopen støtter seg allikevel til Fylkesrådmannen og til Kirkerådet ved at bygget er for høyt i forhold til kirkebygget.

Biskopen viste videre til innhentet uttalelse og anbefaling fra Kirkerådet, jf. brev 27. september 2019:

Kirkene og kirkestedene i Norge er av særlig stor betydning for tettsteder og bygder. Kirkeloven og kulturminneloven gir derfor begrensninger i hva som kan gjøres i kirkens nære omgivelser. Hver situasjon må derfor vurderes nøye.

I dette tilfellet finner vi ikke at argumentasjon for å gi dispensasjon veier opp ulempene kirkestedet blir påført. Vår anbefaling er derfor at det ikke gis dispensasjon fra bestemmelser knyttet til høydebegrensning satt i reguleringsplan.

Departementet er enig med klager i at det er en mindre høydeoverskridelse i saken, og at dette har betydning for avveiningen av om det bør gis dispensasjon, altså om hensynene som taler for å gi dispensasjon veier opp ulempene kirkestedet blir påført.

Fordelene ved å gi dispensasjon i saken, herunder behovet for økt byggehøyde, er begrunnet med at det stilles høyere tekniske krav til isolasjonstykkelse i dag enn da reguleringsbestemmelsene ble laget, og at bestemmelsene er spesifikt tilpasset et tidligere prosjekt på tomten. Det argumenteres også med at høyden vil bli tilnærmet lik et naboprojekt sør for omsøkt bygning (som en antar ligger utenfor 60-meters sonen).

Klager viser videre til at Riksantikvarens vurdering og konklusjon må tillegges vekt i denne sammenheng. Her fant Riksantikvaren at de tiltak klager har gjort for å imøtekomme og tilpasse bygget til omgivelsene, var tilstrekkelige, på tross av høydeoverskridelsen. Klager viser videre til at Åkra sentrum er i utvikling og skal videreutvikles med boliger. Det å bidra til sentrumsnære boenheter, er en viktig del av dette.

Klager viser videre til at ulempene kirkestedet påføres, må anses som små, jf. gjengivelsen av høydeoverskridelsen. Departementet viser til uttalelsen fra Stavanger biskop 12. februar 2019:

Stavanger biskop ber om at det tas hensyn til at bebyggelsen rundt kirken ikke blir for dominerende i forhold til kirkebygget og området rundt. Ved å godkjenne bygg som er høyere enn gjeldende reguleringsplaner for området, kan en risikere at kirken forsvinner litt i landskapet.

Biskopen støtter vurderingene fra kulturminnemyndighetene om at det frarådes en byggehøyde på nytt bygg på 4 etasjer, som er ca. 1,2 meter over gjeldende reguleringsbestemmelser (heistårnet blir enda høyere). Riksantikvaren anbefaler at bygget prosjekteres om slik at hjørnegården trappes ned til 3 etasjer i tråd med forslaget til ny kommunedelplan for Åkrehamn, slik at det skapes en mer helhetlig og harmonisk fasade mot Slettebøveien og middelalderkirkestedet.

Selv om departementet er enig i at det ville være en fordel om bygget var lavere, slik at kirkestedet kom mer til sin rett i landskapet, anses høydeoverskridelsen og dermed ulempen for kirkestedet, mindre enn ulempen for utbygger. Det vises særlig til at behovet for økt bygghøyde kommer av endrede tekniske krav. Etter dette har departementet kommet til at fordelene i saken oppveier ulempene, slik at det er grunnlag for å gi dispensasjon.

Departementet godkjenner omsøkt bygging på gnr./bnr.15/465 som ligger 47 meter fra Åkra kirkested, gnr./bnr.15/2262 i Karmøy kommune, jf. kirkeloven § 21 femte ledd.

Dette vedtaket er endelig, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Ellen Ur (e.f.)
avdelingsdirektør

Iselin Huuse
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Stavanger biskop
Karmøy kommune

KOPPI