



Fremsat den 27. november 2013 af ministeren for ligestilling og kirke (Manu Sareen)

## Forslag

til

# Lov om ændring af lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. og lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde

(Brug af folkekirkens kirker til ikke kirkelige formål, oprettelse af udvalg om kirkegårde samt registrering og afregistrering af gravminder m.v.)

### § 1

I lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 796 af 24. juni 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 5 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Menighedsrådet kan med biskoppens tilladelse stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål. Det er herved en betingelse for biskoppens tilladelse, at det påtænkte formål ikke strider mod kirkerummets karakter.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

2. I § 19, stk. 3, ændres »§§ 13 og 14« til: »§ 5, stk. 2, og §§ 13 og 14«.

3. I § 24, stk. 2, ændres »§ 5, stk. 2,« til: »§ 5, stk. 3,«.

### § 2

I lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 77 af 2. februar 2009, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 18 indsættes:

»§ 19. Ministeren for ligestilling og kirke opretter et udvalg om kirkegårde. Udvalget består af et medlem udpeget efter indstilling fra Akademiraadet, et medlem udpeget efter indstilling fra Det særlige Bygningssyn og et medlem udpeget efter indstilling fra Nationalmuseet samt et medlem med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg. Udvalget sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Stk. 2. Inden en kirkegård nedlægges, skal stiftsøvrigheden indhente en udtalelse fra udvalget.

Stk. 3. Udvalget afgiver udtalelse på baggrund af udvalgets kategorisering af folkekirkens kirkegårde i:

- 1) Umistelige kirkegårde.
- 2) Bevaringsværdige kirkegårde.
- 3) Andre kirkegårde.

Stk. 4. En kirkegård, som i medfør af stk. 3, nr. 1, er umistelig, må ikke nedlægges.

Stk. 5. Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om udvalgets opgaver og virksomhed.«

2. *Overskriften* til kapitel IV affattes således:

»Kapitel IV

*Registrering og afregistrering af gravminder«*

3. § 21, stk. 1, affattes således:

»Registreringen af gravminder på provstiets kirkegårde foretages af det syn, der er nævnt i § 26.«

4. § 21, stk. 3, 4. pkt. ophæves, og i stedet indsættes:

»Nationalmuseets afgørelse kan påklages til biskoppen. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.«

5. § 22, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Biskoppen kan tillade, at registrerede gravminder anbringes andre steder end på kirkegården. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.«

6. Efter § 22 indsættes i kapitel IV:

»§ 22 a. Afregistrering af gravminder på provstiets kirkegårde foretages af det syn, der er nævnt i § 26.

*Stk. 2.* Til brug ved afregistreringen udarbejder menighedsrådet og en af kulturministeren udpeget sagkyndig et forslag, der fremsendes til provsten.

*Stk. 3.* For kirkegårde, hvor registreringen af gravminder er foretaget af Nationalmuseet, foretages afregistreringen af Nationalmuseet. Kirkegårdsbestyrelsen fremsender forslag til afregistrering til Nationalmuseet. Nationalmuseets afgørelse kan påklages til biskoppen. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

*Stk. 4.* Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om afregistrering.«

### § 3

Loven træder i kraft den 1. april 2014.

### § 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Baggrund
  - 2.1. Brug af folkekirkens kirker til ikke kirkelige formål og oprettelse af udvalg om kirkegårde
  - 2.2. Registrering under hensyntagen til allerede registrerede gravminder i provstiet, afregistrering af registrerede gravminder m.v.
3. Lovforslagets udformning
  - 3.1. Brug af folkekirkens kirker
    - 3.1.1. Gældende ret
    - 3.1.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
  - 3.2. Nedlæggelse af kirkegårde
    - 3.2.1. Gældende ret
    - 3.2.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
  - 3.3. Registrering af bevaringsværdige gravminder
    - 3.3.1. Gældende ret
    - 3.3.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
  - 3.4. Harmonisering af klageadgang
    - 3.4.1. Gældende ret
    - 3.4.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
  - 3.5. Flytning af kompetence
    - 3.5.1. Gældende ret
    - 3.5.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
  - 3.6. Afregistrering af gravminder
    - 3.6.1. Gældende ret
    - 3.6.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

### 1. Indledning

Lovforslaget har til formål at skabe mulighed for, at et menighedsråd med biskoppens tilladelse kan beslutte at stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål.

Lovforslaget har endvidere til formål at sikre, at der ikke sker nedlæggelse af kirkegårde, der anses for at være umistelige.

Med lovforslaget foreslås også en række ændringer af reglerne om gravminderegistrering. Det foreslås således, at der ved registrering af gravminder kan tages hensyn til allerede registrerede gravminder i provstiet. Endvidere harmoniseres klageadgangen over gravminderegistreringer på kirkegårde, der bestyres af menighedsråd, og kirkegårde, der bestyres kommunalt, således at disse klagesager altid behandles af biskoppen, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Det foreslås også, at kompetencen vedr. flytning af registrerede gravminder til andre steder end

på kirkegården flyttes fra ministeren for ligestilling og kirke til biskoppen, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Endelig indføres der hjemmel til at afregistrere gravminder.

### 2. Baggrund

#### 2.1. Brug af folkekirkens kirker til ikke kirkelige formål og oprettelse af udvalg om kirkegårde

I efteråret 2011 nedsatte kirkeministeren en arbejdsgruppe (arbejdsgruppen om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug), som blandt andet fik til opgave at beskrive de forskellige problemstillinger i forbindelse med lukning af kirker og foretage en grundig belysning af de særlige omstændigheder, som knytter sig til folkekirkens kirkebygninger.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse set på, om et alternativ til en kirkelukning kan være, at der åbnes for mulighe-

den for, at kirkerummet kan anvendes til andre aktiviteter end de rent kirkelige samtidig med, at kirken stadig anvendes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Arbejdsgruppen anbefalede en lovændring således, at der åbnes for, at folkekirkens kirker fremover også kan anvendes til ikke kirkelige formål samtidig med, at kirken anvendes til gudstjenester og kirkelige handlinger.

Endvidere har arbejdsgruppen set nærmere på, hvad der skal ske med kirkegården, hvis en kirke nedlægges herunder, hvordan det kan sikres, at de kirkegårdsanlæg, som må anses for at være af uvurderlig kulturhistorisk betydning, kan sikres mod nedlæggelse. Arbejdsgruppen anbefalede, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg bestående af repræsentanter fra Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn og Nationalmuseet samt repræsentanter, der besidder særlig sagskundskab om kirkegårdsanlæg. Arbejdsgruppen anbefalede endvidere, at det sagkyndige udvalg skal høres i forbindelse med en påtænkt nedlæggelse af en kirkegård, og det sagkyndige udvalg skal kunne erklære en kirkegård for umistelig med den konsekvens, at kirkegården ikke kan nedlægges.

Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter fra Landsforeningen af Menighedsråd, biskopperne, Danmarks Provsteforening, stiftskontorcheferne, Kulturstyrelsen, Nationalmuseet, Kirkefondet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Arbejdsgruppens rapport med udkast til lovtæst blev offentliggjort i april 2013.

Et udkast til forslag til lov om ændring af lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. og lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde blev sendt i høring fra den 1. juli 2013 til den 27. september 2013. Høringssvarene viser generel opbakning til forslagene.

Ministeriet for ligestilling og kirke har tilsluttet sig arbejdsgruppens anbefalinger, og lovforslaget fremsættes således på baggrund af de forslag, som arbejdsgruppen er kommet med tillige med de justeringer, som høringssvarene har givet anledning til, jf. nærmere i afsnit 3.1. – 3.2.

## 2.2. Registrering under hensyntagen til allerede registrerede gravminder i provstiet, afregistrering af registrerede gravminder m.v.

I foråret 2012 besluttede ministeren for ligestilling og kirke at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle foretage et serviceeftersyn af den eksisterende ordning vedrørende registrering af gravminder på folkekirkens kirkegårde. Arbejdsgruppen blev blandt andet bedt om at overveje, om registreringen af gravminder med fordel kan ske indenfor større enheder fx indenfor provstiet. Endvidere skulle arbejdsgruppen overveje behovet for bestemmelser, der giver mulighed for afregistrering af allerede registrerede gravminder. Arbejdsgruppen havde endvidere mulighed for at drøfte spørgsmål, som arbejdsgruppen i øvrigt fandt relevant for serviceeftersynet.

Arbejdsgruppen afleverede sin rapport med en række anbefalinger i juni 2013. I rapporten anbefales det blandt andet, at udvælgelseskriterierne anvendes under hensyntagen

til øvrige gravminder i provstiet, at der skabes en klar hjemmel til, at der kan foretages afregistrering af registrerede gravminder, at biskoppen træffer afgørelse i alle sager om anbringelse af registrerede gravminder udenfor kirkegården, og at Nationalmuseets afgørelse om registrering af gravminder kan påklages til biskoppen.

Arbejdsgruppens rapport med udkast til lovtæst har været sendt i høring fra den 2. juli 2013 til den 16. september 2013. Høringssvarene viser en generel opbakning til lovforslagene. Ministeriet for Ligestilling og Kirke har tilsluttet sig arbejdsgruppens anbefalinger, og lovforslaget fremsættes således på baggrund af de forslag, som arbejdsgruppen er kommet med, jf. nærmere i afsnit 3.3. – 3.6.

## 3. Lovforslagets udformning

### 3.1 Brug af folkekirkens kirker

#### 3.1.1. Gældende ret

Af § 5, stk. 1, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. fremgår det, at kirken af menighedsrådet eller med dets samtykke kan anvendes til andre kirkelige formål end gudstjenester og kirkelige handlinger. Til afholdelse af kirkekoncerter, opførelse af kirkespil og lignende kræves dog tillige tilladelse fra biskoppen, såfremt et mindretal i menighedsrådet forlanger dette.

Kirkerummet må således kun anvendes til kirkelige formål. Andre af kirkens lokaler kan anvendes til arrangementer af såvel kirkelig som ikke kirkelig karakter under forudsætning af, at der tages tilbørligt hensyn til, at det drejer sig om lokaler i en kirkebygning.

I kirkerummet kan der afholdes gudstjenester, herunder ekstraordinære gudstjenester som fx særlige altergangsgudstjenester, dåbsgudstjenester, liturgiske gudstjenester og lignende.

Endvidere danner kirkerummet rammen om de kirkelige handlinger, det vil sige dåb, konfirmation, vielse, kirkelig velsignelse af borgerligt indgået ægteskab og begravelse/bisættelse.

Ifølge § 16, stk. 2, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. bestemmer menighedsrådet, i hvilket omfang der er adgang til kirken uden for de tider, hvor kirken er i brug, og hvorvidt der skal betales for adgangen. Menighedsrådet kan således beslutte at holde åbent for fx andagtsøgende eller turister.

Betaling for brug af kirken ved særskilte kirkelige handlinger, kirkelige møder m.v. fastsættes i en vedtægt, der udfærdiges af menighedsrådet og godkendes af provstiudvalget, jf. § 19, stk. 1, 1. pkt. i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

Herudover indeholder lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. forskellige bestemmelser om brug af folkekirkens kirker, herunder om valgmenigheders adgang til at benytte kirken, om medlemmer af kristne trossamfunds adgang til brug af kirkerne samt om evangelisk-lutherske frimenigheders og andre kristne trossamfunds faste brug af

kirkerne. Adgangen omfatter alene afholdelse af gudstjenester og kirkelige handlinger.

Valgmenigheder betaler for brug af kirken et beløb svarende til den merudgift til kirkens opvarmning, belysning, rengøring m.m., som valgmenighedens brug af kirken medfører. Betalingen fastsættes af provstiuvalget efter forhandling med menighedsrådet og valgmenighedens bestyrelse, jf. § 19, stk. 2, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

Medlemmer af kristne trossamfund, evangelisk-lutherske frimenigheder og andre kristne trossamfund betaler for brug af kirken. Betalingen fastsættes af provstiuvalget efter forhandling med menighedsrådet, jf. § 19, stk. 3, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

Da folkekirkens kirker ifølge lovgivningen kun må anvendes til kirkelige formål, er det således udelukket at anvende en kirke til andre formål, herunder rent kulturelle formål. Kirken må heller ikke anvendes til ikke kirkelige handlinger som fx borgerlige begravelser eller borgerlige vielse.

Herudover indeholder lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. særlige bestemmelser vedrørende brug af kirkerne. Det fremgår således af § 17, at kirkesproget er dansk. Biskoppen kan tillade anvendelse af fremmede sprog ved gudstjenester og kirkelige handlinger.

Af § 18, stk. 1, fremgår, at i kirken skal almindelig sømmelighed iagttages, og der må intet foretages, som strider mod rummets særlige karakter. Af § 18, stk. 2, fremgår, at ved gudstjenester og kirkelige handlinger skal de anvisninger, som gives af præsten, efterkommes.

### 3.1.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

På baggrund af rapporten om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug, hvori det blev konstateret, at de gældende bestemmelser i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. om kirkerummets anvendelse ikke giver menighedsrådet mulighed for at anvende en kirke til andet end kirkelige formål, finder ministeriet, at lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. bør ændres således, at menighedsrådet med biskoppens tilladelse kan stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål.

Kompetencen til at foretage en vurdering af, hvilke aktiviteter der – ud over gudstjenester og kirkelige handlinger – falder ind under begrebet kirkelige formål, er som udgangspunkt menighedsrådets, medmindre et mindretal i menighedsrådet forlanger biskoppens tilladelse indhentet.

Da vurderingen af, hvorvidt der er tale om et kirkeligt formål, således sker på lokalt niveau, må det antages, at der er en betydelig variation i karakteren af og indholdet i de kirkelige arrangementer, som afholdes, og det må formodes, at der i et vist omfang afholdes arrangementer, som ud fra en nærmere undersøgelse vil vise sig at mangle elementet af kirkeligt formål.

Et alternativ til en kirkelukning kan være, at der åbnes op for muligheden for, at kirkerummet kan anvendes til andre formål end alene de rent kirkelige. Det må herved forudsæt-

tes, at kirken i et eller andet omfang fortsat anvendes til kirkelige formål og dermed vedbliver at være omfattet af den kirkelige lovgivning. Er der tale om en kirkebygning, hvor det konstateres, at det kirkelige aktivitetsniveau er for nedadgående, kan udleje til andre formål eventuelt være med til at bære en del af de faste driftsomkostninger ved bygningsdriften. Det kan heller ikke udelukkes, at en ændret anvendelse af kirkebygningen omvendt kan medvirke til at øge interessen for de kirkelige aktiviteter.

På den baggrund foreslås med lovforslagets § 1, nr. 1, at biskoppen kan tillade, at menighedsrådet stiller kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål.

I tilslutning til den foreslåede ændring af lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. præciseres følgende:

For det første er der forholdet til lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer. Mellem Kulturministeriet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke er der enighed om, at så længe en kirke er i anvendelse som kirke, det vil sige bruges til gudstjenester og kirkelige handlinger, vil kirken være omfattet af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og dermed undtaget fra bygningsfredning. Der er således ikke fastsat en nedre grænse for den folkekirkelige brug. Kun hvis kirkebygningen alene anvendes til andre kirkelige formål end gudstjenester og kirkelige handlinger, kan den eventuelt blive omfattet af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, såfremt bygningen har fredningsværdi.

I relation til lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer er det uden betydning, hvem der ejer bygningen. Derfor kan en kirkebygning, som bliver bygningsfredet, fortsat være under bestyrelse af et menighedsråd. Omvendt er der ikke noget til hinder for, at en bygningsfredet kirke, hvis den igen ønskes taget i brug som kirke, overgår til at blive omfattet af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

For det andet kan det ikke udelukkes, at et menighedsråd, som benytter sig af muligheden for at udleje eller udlåne kirkebygningen til ikke kirkelige formål, efterhånden må konstatere, at kirkebygningen i overvejende grad anvendes til ikke kirkelige formål og kun sjældent anvendes til gudstjenester og kirkelige handlinger. I den situation bør menighedsrådet overveje situationen, jf. § 1, stk. 1 og 2, i lov om menighedsråd:

»§ 1. Sognets kirkelige og administrative anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.

Stk. 2. Det påhviler menighedsrådet at virke for gode vilkår for evangeliets forkyndelse.«

Brugen af en kirke til ikke kirkelige formål må ikke blive af et sådant omfang, at hovedformålet – at danne rammen om menighedens gudstjenester, de kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter - med kirkebygningen forsvinder.

For det tredje skal de indtægter, som kirkekassen får ved udleje af kirkebygningen, afspejle de omkostninger, som menighedsrådet har ved udlejningen. Endelig må det være en betingelse for biskoppens tilladelse, at en ændret anvendelse

delse må ske med respekt for kirkerummets karakter og inventar, ligesom en ændret anvendelse må respektere, at kirken aktiviteter, som de fastlægges af menighedsrådet, må have første prioritet. Den endelige afgørelse af eventuelle tvivsspørgsmål skal henhøre under biskoppen.

Lovforslagets § 1, nr. 1, er udformet i overensstemmelse hermed.

### 3.2. Nedlæggelse af kirkegårde

#### 3.2.1. Gældende ret

Ifølge § 9, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde sørger menighedsrådet for, at kirkegården vedligeholdes, og at der er tilstrækkelig begravelsesplads for sognets beboere.

Ifølge § 9, stk. 4, skal en kirkegård indvies, før den tages i brug.

Ifølge § 9, stk. 2, fastsætter ministeren for ligestilling og kirke nærmere regler om anlæggelse, udvidelse, nedlæggelse, indhegning, indretning, beplantning og vedligeholdelse af kirkegårde samt om opførelse, ombygning, nedrivning og istandsættelse af bygninger til brug for kirken eller kirkegården.

Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, og det fremgår af bekendtgørelsens § 14, at anlæggelse, udvidelse og nedlæggelse af kirkegårde og parkeringspladser til brug for kirken eller kirkegården skal godkendes af stiftsøvrigheden.

Sognets beboere har ret til at blive begravet på kirkegården i det sogn, hvor de bor, jf. § 14, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Denne ret omfatter erhvervelse af brugsret for en fredningsperiode til et gravsted med en gravplads, hvis der er en efterlevende ægtefælle dog med to gravpladser, jf. § 15, stk. 1, 1. pkt. Af § 13 fremgår det, at fredningsperioden er den periode, i hvilken et gravsted ikke kan nedlægges, jf. § 17, stk. 1, hvoraf fremgår, at et gravsted ikke kan nedlægges, forinden fredningsperioden efter den seneste begravelse i gravstedet er udløbet.

Når brugsretten til et gravsted udløber, kan den kræves fornyet mod et i vedtægten herfor fastsat vederlag, jf. § 17, stk. 3, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Til gennemførelse af en af provstiudvalget godkendt reguleringsplan kan et gravsted dog inddrages helt eller delvis, når fredningstiden efter den seneste begravelse er udløbet, jf. § 18, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Retten til at foretage yderligere begravelse i et gravsted, der er omfattet af en godkendt reguleringsplan, ophører, når der er forløbet en fredningsperiode efter den senest forud for planens godkendelse foretagne begravelse, uanset om brugsretten til gravstedet måtte være erhvervet for et længere tidsrum, jf. § 18, stk. 2.

Kapitel IV i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde indeholder bestemmelser om registrering af gravminer. Når et gravminde er registreret, må det ikke af menighedsrådet eller kirkegårdsbestyrelsen fjernes fra kirkegår-

den, jf. § 22, stk. 1. Ministeren for ligestilling og kirke kan tillade, at registrerede gravminer anbringes andre steder end på kirkegården, jf. § 22, stk. 2.

Der er andre gravsteder, som nyder særlig beskyttelse. Det gælder de danske frihedskæmpergrave, som ikke må nedlægges uden samtykke fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Endvidere er der mellem den danske stat og det britiske statssamfund indgået en overenskomst om fredning af og tilsyn med krigsgrave. Endelig er der mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland indgået en overenskomst om tyske krigsgrave i Danmark fra anden verdenskrig.

Når en kirkegård nedlægges, sker der ingen særlig markering heraf. En nedlagt kirkegård er ikke længere omfattet af den kirkelige lovgivning, og arealet kan overgå til anden anvendelse.

Hvis en kirke nedlægges, vil bygningen, hvis den er opført før 1536, være automatisk fredet efter § 4 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer. Nedlægges en kirke, som er opført efter 1536, kan kirkebygningen fredes ved beslutning, jf. § 3 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, hvorefter bygninger af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi, som er over 50 år gamle, kan fredes. Uanset deres alder kan bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker dog fredes, når det er begrundet i deres fremragende værdi eller i andre særlige omstændigheder.

En bygningsfredning kan omfatte bygningens umiddelbare omgivelser i form af blandt andet pladser, haver, parkanlæg og lignende i det omfang, det er en del af den beskyttelsesværdige helhed, jf. § 3, stk. 2, i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer.

En kirkegård, som ligger i umiddelbar tilknytning til en kirke, kan, hvis den nedlagte kirkebygning bygningsfredes, blive omfattet af bygningsfredningen, såfremt kirkegården udgør en del af den beskyttelsesværdige helhed.

Hvis kirkebygningen bygningsfredes – uanset om dette sker automatisk, fordi bygningen er fra før 1536 eller ved beslutning – fredes kirkegården ikke automatisk. Det kræver en særlig beslutning.

Kirkegården kan enten fredes i tilknytning til fredning af kirkebygningen eller som et solitært landskabsarkitektonisk værk, såfremt der ikke længere gennemføres begravelse på stedet eller påhviler øvrige forpligtelser i relation til gravsteder. Krigergrave mv. kan beskyttes efter bestemmelserne i museumsloven.

Herudover indeholder lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer og museumsloven forskellige beskyttelsesbestemmelser, som kan være relevante i forbindelse med nedlæggelse af en kirkegård. Det kan være i relation til eventuelle sten- og jorddiger, konkrete gravminer og eventuelle fortidsminder, som befinder sig på kirkegården.

### 3.2.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

Indledningsvis bemærkes, at der på grund af fredningstider og erhvervede gravstedsrettigheder samt andre omstændigheder som fx registrerede gravminder er et langt tidsperspektiv, hvis en kirkegård skal nedlægges helt.

Hertil kommer, at nedlæggelse af kirkegårde er et følsomt emne. Der er derfor god grund til at udvise de nødvendige hensyn, når en kirkegård skal nedlægges.

De senere års fokus på folkekirkens lokale økonomi har blandt andet indebåret, at alle kirkegårdstakster er blevet genberegnet således, at taksterne nu afspejler de faktiske omkostninger, som kirkegårdene har ved at producere ydelserne. Den øgede opmærksomhed på kirkegårdsøkonomien sammenholdt med, at danskerne foretrækker kremation fremfor begravelse i kiste, indebærer, at mange kirkegårde har for meget plads.

Disse udfordringer betyder, at der allerede i dag sker en vis tilpasning af kirkegårdsanlæggene. Selvom reguleringer på kirkegårdene sker over længere tid, er der tale om dynamiske anlæg. Derfor kan det overvejes, om der fortsat er grund til at opretholde en kirkegård, hvis der ikke længere - eller kun med mange års mellemrum - bliver foretaget begravelser eller urnenedsættelser på kirkegården. En kirkegård, hvor ingen længere bliver begravet, risikerer at have mere karakter af en kulisser end et anlæg i brug. Dette vil i særlig grad gøre sig gældende, hvis kirken også er taget helt ud af brug. Hertil kommer, at sognets beboere altid har ret til at blive begravet på kirkegården i det sogn, hvor de bor. Det kan nogle gange føre til det paradoks, at en kirkegård i et provsti med mange små sogne må ansøge om en kirkegårdsudvidelse, uanset at der er rigeligt med begravelsesplads på de øvrige kirkegårde i provstiet.

Ministeriet finder, at det er vigtigt, at der fortsat værnes om de kulturhistoriske værdier, som er knyttet til folkekirkens kirkegårde. Samtidig er det et faktum, at kirkegårdsanlæggene til stadighed er under forandring, og at det derfor som hidtil kan være nødvendigt at nedlægge kirkegårde.

Med henblik på at det fremadrettet kan sikres, at de kirkegårdsanlæg, som må anses for at være af uvurderlig kulturhistorisk betydning og dermed kan karakteriseres som umistelige, kan sikres mod nedlæggelse, har ministeriet vurderet, at dette kan ske ved, at der oprettes et sagkyndigt udvalg om kirkegårde, som skal inddrages i beslutninger om nedlæggelse af kirkegårde. Udvalgets opgave bliver at formulere nogle kriterier, der skal danne grundlag for udvalgets kategorisering af kirkegårdene.

Det foreslås, at det sagkyndige udvalg består af et medlem udpeget efter indstilling fra Akademiraadet, et medlem udpeget efter indstilling fra Det særlige Bygningssyn og et medlem udpeget efter indstilling fra Nationalmuseet samt et medlem med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg. Der henvises til bestemmelsen i § 19, stk. 1, som indsættes ved lovforslagets § 2, nr. 1.

Ifølge det lovudkast, som har været til høring, skulle det sagkyndige udvalg formulere nogle kriterier, der skal danne

grundlag for udvalgets kategorisering af kirkegårdene i fire grupper:

1. Umistelige kirkegårde.
2. Bevaringsværdige kirkegårde.
3. Mindre bevaringsværdige kirkegårde.
4. Andre kirkegårde.

I nogle af høringssvarene peges der på, at det kan virke stødende med betegnelsen "mindre bevaringsværdige kirkegårde". Ministeriet kan tilslutte sig dette og finder, at intentionen med lovforslaget kan gennemføres ved, at der i stedet sker en inddeling af kirkegårdene i tre kategorier:

1. Umistelige kirkegårde.
2. Bevaringsværdige kirkegårde.
3. Andre kirkegårde.

Lovforslagets § 2, nr. 1, (§19, stk. 3) er udformet i overensstemmelse hermed.

Ønsker om at nedlægge en folkekirkeligt bestyret kirkegård skal af stiftsøvrigheden forelægges det sagkyndige udvalg, som skal udtale sig i den enkelte sag herunder foretage en vurdering af, i hvilken kategori den konkrete kirkegård skal placeres.

Det foreslås endvidere, at det sagkyndige udvalgs sekretariatsfunktion skal varetages af Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Der henvises til bestemmelsen i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, § 19, stk. 2, som indsættes ved lovforslagets § 2, nr. 1.

Betydningen af, at en kirkegård vurderes at være umistelig, skal være, at kirkegården ikke kan nedlægges, selv om kirken nedlægges, jf. bestemmelsen i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, § 19, stk. 4, som indsættes ved lovforslagets § 2, nr. 1.

Konsekvensen heraf bliver, at kirkegården fremdeles skal vedligeholdes af folkekirken. Det forudsættes, at det alene vil være et relativt beskedent antal kirkegårde fx 10-15, der vil blive vurderet som umistelige, da bevaringskriterierne forudsættes at ligge på et højt niveau. Bevaringskriterierne kan tage udgangspunkt i de kriterier, som er formuleret i Verdensarvkonventionen.

Det forudsættes endvidere, at det sagkyndige udvalg også er opmærksom på eventuelle bygninger på kirkegården, fx ligkapeller, gravkapeller, kirkelader m.v., der indgår som en del af kirkegårdsanlægget.

Bestemmelsens anvendelsesområde er ikke afgrænset til alene at gælde for kirkegårde, der ligger ved kirker, som planlægges nedlagt. Bestemmelsen finder således anvendelse i alle sager om nedlæggelse af folkekirkeligt bestyrede kirkegårde.

Det sagkyndige udvalg afholder møder efter behov, når der skal afgives udtalelser i sager om nedlæggelse af kirkegårde. Udgifterne til udvalgets virksomhed, som skønnes at udgøre maksimalt 50.000 kr. årligt, afholdes af fællesfonden.

Ministeriet har overvejet, om eventuelle merudgifter som følge af, at en kirkegård udpeges som umistelig, kan indgå i udligningsordningen under folkekirkens fællesfond. Det vil være indebærende, at umistelige kirkegårde skulle indgå som et kriterium ved fastlæggelsen af udligningstilskuddets størrelse.

I følge § 13, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi kan der efter ministerens bestemmelse af fællesfonden ydes et udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Det samlede beløb, der anvendes på denne måde, må ikke overstige 120 mio. kr. Beløbet reguleres en gang årligt fra og med 2007 efter pris- og lønudviklingen. Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter bestemmelser om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne.

Formålet med udligningsordningen er at yde tilskud til økonomisk svage ligningsområder. Aktuelt udgør udligningstilskuddet 105 mio. kr. Udligningstilskuddet beregnes ud fra følgende kriterier: Såfremt udskrivningsgrundlaget pr. kirke opgjort på kommunerne udgør mindre end 60 pct. af landsgennemsnittet, udbetales et tilskud svarende til 35 pct. af differencen mellem på den ene side kommunens udskrivningsgrundlag i procent af landsgennemsnittet for udskrivningsgrundlag pr. kirke og på den anden side grænsen på de 60 pct. af landsgennemsnittet. Der er fastsat en bagatelgrænse, således at der ikke udbetales tilskud under 100.000 kr. Siden 2012 er antallet af kirker låst med tallet i 2011.

Hvis umistelige kirkegårde skal indgå som et kriterium i fordelingen af udligningstilskuddet, indebærer det, at tilskuddet forlods skal reduceres med merudgiften hertil. Konsekvensen heraf vil være, at der, da det ikke vides i hvilke ligningsområder, de umistelige kirkegårde er beliggende, kan ydes tilskud til ligningsområder, som ikke vil være omfattet af udligningsordningens kriterier, jf. ovenfor. Under hensyntagen til formålet med udligningsordningen kan ministeriet derfor ikke gå ind for arbejdsgruppens forslag om finansiering af merudgifterne.

I 2011 udgjorde folkekirkens udgifter til kirkegårdsdrift ca. 1,7 mia. kr. ekskl. andele af fællesudgifter og indtægterne ca. 0,7 mia. kr. Hvis underskuddet på ca. 1 mia. kr. fordeles på landets ca. 2000 kirkegårde, kan det ud fra et konservativt skøn lægges til grund, at en gennemsnitspris for at drive en kirkegård er ca. 0,5-1 mio. kr.

Det forudsættes, at antallet af umistelige kirkegårde bliver relativt beskedent 10-15 stk. Da de umistelige kirkegårde ikke kan nedlægges, vil disse kirkegårde fortsat være i drift og således kunne oppebære indtægter ved driften. Størrelsen af driftsunderskuddet for den enkelte kirkegård vil bero på konkrete regnskabsoplysninger for den pågældende kirkegård. Ud fra den ovenfor skønnede beregning vil det samlede beløb for 15 kirkegårde udgøre ca. 7,5-15 mio. kr.

Ud fra ønsket om at menighedsråd med umistelige kirkegårde holdes skadesløse og ud fra en betragtning om, at dette er en fælles folkekirkelig opgave, finder ministeriet, at udgiften hertil kan afholdes af folkekirkens fællesfond, jf. § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi.

### 3.3. Registrering af bevaringsværdige gravminder

#### 3.3.1. Gældende ret

Reglerne om registrering af gravminder fremgår af kapitel IV, §§ 20-22, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Kapitel IV i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde blev indsat i forbindelse med den oprindelige lov nr. 268 af 22. maj 1986 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Af § 20 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår det, at gravminder, der bevarer mindet om fortjenstfulde mænd og kvinder, eller som i øvrigt af kunstneriske, kulturhistoriske eller andre grunde må anses for særlig bevaringsværdige, skal registreres.

Af § 21, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår det, at registreringen foretages særskilt for hver kirkegård af det i lovens § 26 nævnte syn. Det i § 26 nævnte syn over kirken og kirkegården (provstesyndet) afholdes mindst hvert 4. år. I synet deltager en bygningskyndig person, der er valgt af provstiuvalget. Provsten kan vælge at deltage i synet. Synsforretningen ledes af den af provstiuvalget valgte bygningskyndige eller af provsten, hvis denne deltager, jf. § 26, 5. pkt., i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Til brug ved registreringen udarbejder menighedsrådet og en af kulturministeren udpeget sagkyndig et forslag, der fremsendes til provsten, jf. § 21, stk. 2, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

For kirkegårde, der ikke er undergivet provstesyn (kommunalt bestyrede kirkegårde), foretages registreringen af Nationalmuseet, jf. § 21, stk. 3, 1. pkt., i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Af bestemmelsens 3. og 4. pkt. fremgår, at registreringen foretages i samarbejde med kirkegårdsbestyrelsen, og at Nationalmuseets afgørelse kan påklages til ministeren for ligestilling og kirke.

I § 21, stk. 4, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde er det bestemt, at ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om registreringen. De nærmere regler om registrering af gravminder fremgår af kapitel 3 i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Ifølge § 21, stk. 3, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde må menighedsrådet eller kirkegårdsbestyrelsen ikke fjerne registrerede gravminder fra kirkegården, jf. § 22, stk. 1. Registreringen af et gravminde kan ikke gribe ind i den ret, som indehaveren af gravstedetsretten som udgangspunkt har til ved brugstidens udløb at fjerne gravminder og planter m.m. fra gravstedet. Gøres der ikke brug af denne ret, hjemfalder gravmindet til kirkegården. Drejer det sig om et registreret gravminde, må kirkegårdsbestyrelsen herefter ikke fjerne det fra kirkegården. Når et registreret gravminde ikke af kirkegårdsbestyrelsen må fjernes fra kirkegården, vil gravmindet i uændret form fremdeles være en del af kirkegårdsanlægget. Den forpligtelse, som ifølge loven påhviler kirkegårdsbestyrelsen til at vedligeholde kirkegården, omfatter også de registrerede gravminder, der er hjemfaldet til kirkegården.



### 3.3.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

I rapporten vedrørende serviceeftersyn af gravminderegistreringen foreslås det, at registreringen af gravminder kan tage udgangspunkt i provstiet. Det bør således være muligt at undlade registrering, hvis et tilsvarende eksemplar af et registreret gravminde allerede findes et andet sted i provstiet. Arbejdsgruppen anfører endvidere, at der på den anden side også skal tages hensyn til kirkegården som lokalt kulturhistorisk miljø, og at dette hensyn skal inddrages i vurderingen.

Ministeriet kan tilslutte sig dette forslag med den bemærkning, at registrering af bevaringsværdige gravminder fortsat vil ske for hver kirkegård. Lovforslaget indebærer, at provsten eller den af provstiudvalget valgte bygningskyndige kan inddrage sin viden om registrerede gravminder på andre kirkegårde i provstiet. Ifølge lovforslaget vil det således være muligt at undlade registrering, hvis et tilsvarende eksemplar af et registreret gravminde allerede findes et andet sted i provstiet. Ministeriet finder, at der i den forbindelse må lægges vægt på, at registreringen af gravminder på provstiets kirkegårde sker under hensyntagen til den enkelte kirkegårds kulturhistoriske miljø, og at dette hensyn inddrages i vurderingen af, om et gravminde skal registreres.

Lovforslagets § 2, nr. 3, er udformet i overensstemmelse hermed.

### 3.4. Harmonisering af klageadgang

#### 3.4.1. Gældende ret

Af § 21, stk. 4, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår det, at ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om registreringen. De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Af bekendtgørelsens § 32 fremgår det, at den sagkyndige over for provstesynet kan gøre indsigelse mod den afgørelse, der er truffet i forbindelse med synet. Finder provstesynet ikke at kunne tage indsigelsen til følge, skal lederen af det pågældende provstesyn i henhold til § 26 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde forelægge spørgsmålet om registrering for biskoppen til afgørelse.

For kirkegårde, der ikke er undergivet provstesyn, foretages registreringen af bevaringsværdige gravminder af Nationalmuseet, jf. § 21, stk. 3, 1. pkt., i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Bestemmelsen omfatter kirkegårde, som bestyres af en kommune. Af § 21, stk. 3, 4. pkt., fremgår, at Nationalmuseets afgørelse kan påklages til ministeren for ligestilling og kirke.

#### 3.4.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

I rapporten om et serviceeftersyn af gravminderegistreringsordningen anføres det, at muligheden for, at Nationalmuseets afgørelse kan påklages, skal bevares, idet der – uanset, at registreringsmyndigheden er forskellig – grundlæggende er tale om samme type af sager.

På den baggrund finder ministeriet, at dette taler for en harmonisering af bestemmelserne således, at det er den samme myndighed, som behandler indsigelser mod afgørelsen, uanset om afgørelsen er truffet af provstesynet eller af Nationalmuseet.

Det foreslås derfor, at reglerne ændres således, at Nationalmuseets afgørelse om registrering af gravminder kan påklages til biskoppen. Det foreslås endvidere, at biskoppens afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Lovforslaget indebærer, at klageadgangen harmoniseres således, at den samme myndighed – biskoppen – træffer afgørelse, både når det er den sagkyndige, som gør indsigelse overfor provstesynets afgørelse om registrering, og når det er Nationalmuseet, som træffer afgørelse om registrering.

Lovforslagets § 2, nr. 4, er udformet i overensstemmelse med ovenstående.

### 3.5. Flytning af kompetence

#### 3.5.1. Gældende ret

Ifølge § 22, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde må menighedsrådet eller kirkegårdsbestyrelsen ikke fjerne registrerede gravminder fra kirkegården. Hvis et registreret gravminde ønskes fjernet fra kirkegården, kræver det tilladelse fra ministeren for ligestilling og kirke, jf. § 21, stk. 2.

Det vil være en forudsætning for en tilladelse, at der er sikkerhed for, at gravmindet også fremover er undergivet betryggende tilsyn f.eks. ved at gravmindet anbringes på et statsanerkendt museum, såfremt menighedsrådet (kirkegårdsbestyrelsen) er enige herom.

#### 3.5.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

I rapporten om et serviceeftersyn af gravminderegistreringsordningen foreslås det, at vurderingen af, hvorvidt gravmindet efter en flytning også fremtidigt er ”undergivet betryggende tilsyn”, foretages af den stedlige biskop.

Ministeriet kan gå ind for forslaget og skal i den forbindelse bemærke, at den stedlige biskop må antages at have et større lokalkendskab end ministeriet.

Hertil kommer, at flytning af kompetencen til en lokal myndighed indebærer en ’kortere’ vej for det lokale menighedsråd. Derfor foreslås det, at biskoppen træffer afgørelse i alle sager om anbringelse af registrerede gravminder uden for kirkegården. Det foreslås endvidere, at biskoppens afgørelse ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Lovforslagets § 2, nr. 5, er udformet i overensstemmelse hermed.

### 3.6. Afregistrering af gravminder

#### 3.6.1. Gældende ret

Som beskrevet under pkt. 3.3.1. indeholder lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og den tilhørende bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde regler om registrering af gravminder. Lovgivningen indeholder ingen regler om afregistrering af registrerede gravminder.

#### 3.6.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

I rapporten om et serviceeftersyn af gravminderegistreringsordningen anbefales det, at der bør skabes en klar hjemmel til, at der under særlige forudsætninger kan foretages afregistrering af gravminder.

Ministeriet kan tilslutte sig anbefalingen og det foreslås således, at et gravminde kan afregistreres for det første, når det vurderes, at et gravminde bør registreres, og et tilsvarende gravminde er registreret på en anden kirkegård i provstiet, kan det efter en konkret vurdering overvejes, hvorvidt det først registrerede gravminde bør afregistreres. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis det først registrerede gravminde vurderes at være væsentlig mindre bevaringsværdigt end det, der nu ønskes registreret.

For det andet, når et gravminde ikke længere skønnes at udgøre en pryd for den pågældende kirkegård, og det ud fra en samlet vurdering ikke længere repræsenterer en kulturhistorisk værdi.

Og for det tredje, hvis man indenfor provstiet vurderer, at der ved brug af de gældende retningslinjer er foretaget en registrering af flere gravminder indenfor et udvælgelseskriterium, og at man som følge heraf ønsker at nedbringe antallet af registrerede gravminder indenfor dette kriterium.

Det bemærkes, at under hensyntagen til formålet med registrering af gravminder, bør en beslutning om afregistrering træffes efter de samme principper, som loven foreskriver, når et gravminde registreres som bevaringsværdigt.

Lovforslagets § 2, nr. 6, er udformet i overensstemmelse hermed.

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget indebærer en ændring på et mindre sagsområde. Derfor vurderes det, at lovforslaget ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, regioner eller kommuner.

For folkekirken indebærer lovforslagets § 2, nr. 1, at udgifter til det sagkyndige udvalgs virksomhed samt udgifter vedrørende umistelige kirkegårde afholdes af fællesfonden.

#### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### 6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

#### 7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

#### 8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### 9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag om ændring af lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. og lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (Brug af folkekirkens kirker til ikke kirkelige formål og nedsættelse af udvalg om kirkegårde m.v.) har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.: Stiftsøvrighederne, biskopperne, samtlige menighedsråd, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Den danske Præsteforening, Danmarks Kordegneforening, Danmarks Kirketjenerforening, Dansk Kirkemusiker Forening, Dansk Organist og Kantor Samfund, Foreningen af Danske Kirkegårdsledere, Foreningen af Sognemedhjælpere i Danmark, Forbundet af Kirke- og Kirkegårdsansatte, Organistforeningen, 3 F, Foreningen af provstisekretærer i Danmark, Dansk Diakoniråd, Kulturministeriet, Nationalmuseet, Kulturstyrelsen, Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn, Foreningen for Kirkegårdskultur, Selskab for Kirkeret, Døvmenighederne, Foreningen af Grundtvigske Valg- og Frimenigheder, Indre Mission, De evangelisk-lutherske frimenigheder v/ generalsekretær Jens Ole Christensen og Kirkefondet.

Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende serviceeftersyn af gravminderegistreringsordningen (med udkast til forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (Afregistrering af registrerede gravminder, anvendelse af udvælgelseskriterier indenfor større geografiske enheder m.v.)) har været sendt i høring hos følgende organisationer og myndigheder m.v.: Stiftsøvrighederne, biskopperne, samtlige menighedsråd, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Den danske Præsteforening, Danmarks Kordegneforening, Danmarks Kirketjenerforening, Dansk Diakoniråd, Dansk Kirkemusiker Forening, Dansk Organist og Kantor Samfund, Foreningen af Danske Kirkegårdsledere, Foreningen af Sognemedhjælpere i Danmark, Forbundet af Kirke- og Kirkegårdsansatte, Organistforeningen, Foreningen af Provstisekretærer, 3 F, Kulturministeriet, Kulturstyrelsen, Kommunernes Landsforening, Selskab for Kirkeret, Nationalmuseet, Foreningen for Kirkegårdskultur, Foreningen af Grundtvigske Valg- og Frimenigheder, Indre Mission, Evangelisk Luthersk Netværk, Luthersk Mission og Evangelisk Luthersk Missionsforening.

## 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser / mindre udgifter	Negative konsekvenser / merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Til nr. 1.

Ifølge gældende ret kan folkekirkens kirkebygninger alene anvendes til kirkelige formål. Kirken kan af menighedsrådet eller med dets samtykke anvendes til andre kirkelige formål end gudstjenester og kirkelige handlinger. Til afholdelse af kirkekoncerter, opførelse af kirkespil og lignende kræves dog tillige tilladelse fra biskoppen, såfremt et mindretal i menighedsrådet forlanger dette. Ifølge gældende ret er det således udelukket at anvende en kirke til andre formål, herunder rent kulturelle formål.

Det forslås, at der i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. § 5 indsættes et nyt *stk.* 2, således at et menighedsråd med biskoppens tilladelse kan stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål. Det er herved en betingelse for biskoppens tilladelse, at det påtænkte formål ikke strider mod kirkerummets karakter.

Så længe kirken er i anvendelse som kirke, det vil sige bruges til gudstjenester og kirkelige handlinger, vil kirken være omfattet af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og dermed undtaget fra bygningsfredningslovgivningen.

Den foreslåede ændring indebærer, at der åbnes for, at kirkerummet kan anvendes til andre formål end de rent kirkelige samtidig med, at kirken stadig anvendes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Det forudsættes, at brugen af kirken til ikke kirkelige formål ikke bliver af et sådant omfang, at hovedformålet – at danne rammen om menighedens gudstjenester, de kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter – med kirkebygningen forsvinder.

Det vil være en betingelse for biskoppens tilladelse, at en ændret anvendelse af kirken sker med respekt for kirkerummets karakter og inventar, ligesom en ændret anvendelse må respektere, at kirkens aktiviteter, som de fastlægges af menighedsrådet, må have første prioritet.

Bestemmelsen giver således mulighed for, at kirken kan bruges til mødeaktiviteter, koncerter, teater og lignende. Eksemplerne er ikke udtømmende, da det vil bero på en konkret vurdering af, hvad der faktisk kan lade sig gøre, herunder kirkens alder, kirkerummets beskaffenhed og karakteren af inventaret. Den endelige afgørelse af eventuelle tvivlsspørgsmål henhører under biskoppen.

For så vidt angår kirker, der har kalkmalerier og bemaling på mur og træ, kan ændret brug og opvarmningspraksis skade malerierne på længere sigt. Ved eventuelle ændringer af inventar og opvarmning fungerer Nationalmuseet som hidtil som Stiftsøvrighedernes konsulenter.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.1.2.

Til nr. 2.

I følge gældende ret fastsættes betaling for brug af kirken ved særskilte kirkelige handlinger, kirkelige møder m.v. i en vedtægt, der udfærdiges af menighedsrådet og godkendes af provstiudvalget.

Herudover indeholder lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. forskellige bestemmelser om brug af folkekirkens kirker, herunder om valgmenigheders adgang til at benytte kirken, om medlemmer af kristne trossamfunds adgang til brug af kirkerne samt om evangelisk-lutherske frimenigheders og andre kristne trossamfunds faste brug af kirkerne. Adgangen omfatter alene afholdelse af gudstjenester og kirkelige handlinger.

Ifølge § 19, stk. 2, betaler valgmenigheder for brug af kirken et beløb svarende til den merudgift til kirkens opvarmning, belysning, rengøring m.m., som valgmenighedens brug af kirken medfører. Betalingen fastsættes af provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet og valgmenighedens bestyrelse.

Ifølge § 19, stk. 3, betaler medlemmer af kristne trossamfund, evangelisk-lutherske frimenigheder og andre kristne trossamfund for brug af kirken. Betalingen fastsættes af provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet.

Den foreslåede ændring indebærer, at § 19, stk. 3, ændres således, at der for brug af kirken efter § 5, stk. 2, ydes en betaling, som fastsættes af provstiuudvalget efter forhandling med menighedsrådet.

Til nr. 3.

Forslaget er en konsekvensændring som følge af indsættelsen af et nyt stk. 2 i § 5 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

### Til § 2

Til nr. 1.

I følge gældende ret fastsætter ministeren for ligestilling og kirke nærmere regler om anlæggelse, udvidelse, nedlæggelse, indhegning, indretning, beplantning og vedligeholdelse af kirkegårde samt om opførelse, ombygning, nedrivning og istandsættelse af bygninger til brug for kirken eller kirkegården, jf. lovens § 9, stk. 2.

Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Af bekendtgørelsens § 14 fremgår det, at anlæggelse, udvidelse og nedlæggelse af kirkegårde og parkeringspladser til brug for kirken eller kirkegården skal godkendes af stiftsøvrigheden.

Hvis en kirke nedlægges, vil bygningen, hvis den er opført før 1536, være automatisk fredet efter § 4 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer. Nedlægges en kirke, som er opført efter 1536, kan kirkebygningen fredes ved beslutning, jf. § 3 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, hvorefter bygninger af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi, som er over 50 år gamle, kan fredes. Uanset deres alder kan bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker dog fredes, når det er begrundet i deres fremragende værdi eller i andre særlige omstændigheder.

En bygningsfredning kan omfatte bygningens umiddelbare omgivelser i form af blandt andet pladser, haver, parkanlæg og lignende i det omfang, det er en del af en beskyttelsesværdig helhed, jf. § 3, stk. 2, i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer.

En kirkegård, som ligger i umiddelbar tilknytning til en kirke, kan, hvis den nedlagte kirkebygning bygningsfredes, blive omfattet af bygningsfredningen, såfremt kirkegården udgør en del af den beskyttelsesværdige helhed. Hvis kirkebygningen bygningsfredes – uanset om dette sker automatisk, fordi bygningen er fra før 1536 eller ved beslutning – fredes kirkegården ikke automatisk. Det kræver en særlig beslutning.

Med henblik på at sikre at de kirkegårdsanlæg, som må anses for at være af uvurderlig kulturhistorisk betydning, kan sikres mod nedlæggelse, foreslås efter lovens § 18 indsat § 19, som indebærer, at ministeren for ligestilling og kirke skal oprette et sagkyndigt udvalg om kirkegårde.

Der henvises til § 19, stk. 1, i lovforslagets § 2, nr. 1.

Udvalget består af et medlem udpeget efter indstilling fra Akademiraadet, et medlem udpeget efter indstilling fra Det særlige Bygningssyn og et medlem udpeget efter indstilling fra Nationalmuseet samt et medlem med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at udvalget sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

I bestemmelsens *stk. 2* foreslås det, at inden en kirkegård nedlægges, skal stiftsøvrigheden indhente en udtalelse fra udvalget. Bestemmelsen finder anvendelse for alle folkekirkens kirkegårde, der planlægges nedlagt.

I bestemmelsens *stk. 3* foreslås det, at det sagkyndige udvalg afgiver udtalelse på baggrund af udvalgets kategorisering af folkekirkens kirkegårde i tre grupper:

1. Umistelige kirkegårde.
2. Bevaringsværdige kirkegårde.
3. Andre kirkegårde.

Det sagkyndige udvalg afgiver en udtalelse, hvor kirkegårdens bevaringsværdier beskrives.

Betydningen af, at en kirkegård vurderes at være umistelig, er, at kirkegården ikke kan nedlægges, jf. bestemmelsens *stk. 4*. Konsekvensen heraf bliver, at kirkegården fremdeles skal vedligeholdes af kirkegårdsbestyrelsen. Dette vil også gælde, selv om kirken nedlægges. Det forudsættes, at det er et relativt beskedent antal kirkegårde 10-15 stk., der vil blive vurderet som umistelige. Kriterierne for vurderingen af en kirkegård som umistelig forudsættes at ligge på et højt niveau og skal tage udgangspunkt i de kriterier, som er formuleret i Verdensarvkonventionen. Ved vurderingen af kirkegården må der således foretages en vurdering af anlæggets autenticitet, originalitet og integritet.

Herudover kan indgå elementer som kirkegårdens landskabelige placering, egnens karakteristiske forhold, historie og geografi, plantebrug og havekultur, kirkegården som grøn tradition, arkitektur og stiltræk samt samspillet mellem bevaringsværdierne m.v.

Ifølge forslaget kan kirkegårde, som vurderes at være ikke umistelige, kategoriseres som enten bevaringsværdige eller som andre kirkegårde. Såvel bevaringsværdige kirkegårde som andre kirkegårde kan nedlægges.

En kirkegård kan således kategoriseres som bevaringsværdig, hvis det sagkyndige udvalg vurderer, at anlægget er bevaringsværdigt i sin helhed eller hvis det vurderes, at kun enkelte elementer på kirkegården er bevaringsværdige.

Som nævnt kan en bevaringsværdig kirkegård nedlægges. Da afviklingen af kirkegården som oftest vil foregå over mange år, kan det sagkyndige udvalg i sin udtalelse eventuelt henstille, at der udarbejdes en plan for kirkegården, hvor driften søges forenklet, og plejeniveauet tilpasses, indtil kirkegården kan tages helt ud af brug.

Hvis det sagkyndige udvalg vurderer, at der enten ikke er, eller der alene er ubetydelige bevaringsværdier på kirkegården, kategoriseres kirkegården som andre kirkegårde. Det

sagkyndige udvalg kan eventuelt i sin udtalelse anbefale, at der udarbejdes en afviklingsplan for kirkegården.

Endelig foreslås det i bestemmelsens *stk. 5*, at ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om udvalgets opgaver og virksomhed, og at det sagkyndige udvalg skal sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Bestemmelsen påtænkes udnyttet ved at ministeren udfærdiger en bekendtgørelse om udvalgets opgaver og virksomhed.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.2.2.

Til nr. 2.

Den foreslåede ændring af overskriften til kapitel IV indebærer en tydeliggørelse af indholdet i det pågældende kapitel som følge af den ændring, der foretages med lovforslagets § 2, nr. 6.

Til nr. 3.

I den gældende § 21, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår det, at registreringen foretages særskilt for hver kirkegård af det i lovens § 26 nævnte syn. Det i § 26 nævnte syn over kirken og kirkegården (provstesyndet) afholdes mindst hvert 4. år. I synet deltager en bygningskyndig person, der er valgt af provstiuudvalget. Provsten kan vælge at deltage i synet. Synsforretningen ledes af den af provstiuudvalget valgte bygningskyndige eller af provsten, hvis denne deltager, jf. § 26, 5. pkt., i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Den foreslåede ændring af § 21, stk. 1, indebærer, at provsten eller den af provstiuudvalget valgte bygningskyndige kan inddrage sin viden om registrerede gravminder på andre kirkegårde i provstiet. Det vil således være muligt at undlade registrering, hvis et tilsvarende eksemplar af et registreret gravminde allerede findes et andet sted i provstiet. Registrering af bevaringsværdige gravminder skal fortsat ske på hver kirkegård. Som hidtil skal registreringen af gravminder på provstiets kirkegårde ske under hensyntagen til den enkelte kirkegårds kulturhistoriske miljø, og dette hensyn inddrages i vurderingen af, om et gravminde skal registreres.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.3.2.

Til nr. 4.

Af den gældende § 21, stk. 4, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår det, at ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om registreringen. De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Af bekendtgørelsens § 32 fremgår det, at den sagkyndige over for provstesyndet kan gøre indsigelse mod den afgørelse, der er truffet i forbindelse med synet. Finder provstesyndet ikke at kunne tage indsigelsen til følge, skal lederen af det pågældende provstesyn, i henhold til § 26 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, forelægge spørgsmålet om registrering for biskoppen til afgørelse.

For kirkegårde, der ikke er undergivet provstesyn, foretages registreringen af bevaringsværdige gravminder af Nationalmuseet, jf. § 21, stk. 3, 1. pkt., i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Bestemmelsen omfatter kirkegårde, som bestyres af en kommune. Af § 21, stk. 3, 4. pkt., fremgår, at Nationalmuseets afgørelse kan påklages til ministeren for ligestilling og kirke.

Den foreslåede ændring af § 21, stk. 3, 4. pkt., indebærer, at Nationalmuseets afgørelse kan påklages til biskoppen.

Den foreslåede indsættelse af et nyt 5. pkt. i § 24, stk. 3, indebærer endvidere, at biskoppens afgørelse ikke vil kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.4.2.

Til nr. 5.

Ifølge den gældende § 22, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde må menighedsrådet eller kirkegårdsbestyrelsen ikke fjerne registrerede gravminder fra kirkegården. Hvis et registreret gravminde ønskes fjernet fra kirkegården, kræver det tilladelse fra ministeren for ligestilling og kirke, jf. § 21, stk. 2.

Det vil være en forudsætning for en tilladelse, at der er sikkerhed for, at gravmindet også fremover er undergivet betryggende tilsyn f.eks. ved at gravmindet anbringes på et statsanerkendt museum, såfremt menighedsrådet (kirkegårdsbestyrelsen) er enige herom.

Nyaffattelsen af § 21, stk. 2, indebærer, at afgørelseskompetencen flyttes fra ministeren til biskoppen, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.5.2.

Til nr. 6.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 22 a i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde indebærer, at der indføres en klar hjemmel til, at der under særlige forudsætninger kan foretages afregistrering af gravminder. For det første når det vurderes, at et gravminde bør registreres, og et tilsvarende gravminde er registreret på en anden kirkegård i provstiet, kan det efter en konkret vurdering overvejes, hvorvidt det først registrerede gravminde bør afregistreres. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis det først registrerede gravminde vurderes at være væsentlig mindre bevaringsværdigt end det, der nu ønskes registreret. For det andet, når et gravminde ikke længere skønnes at udgøre en pryd for den pågældende kirkegård, og det ud fra en samlet vurdering ikke længere repræsenterer en kulturhistorisk værdi. Og for det tredje, hvis man indenfor provstiet vurderer, at der ved brug af de gældende retningslinjer er foretaget en registrering af flere gravminder indenfor et udvælgelseskriterium, og at man som følge heraf ønsker at nedbringe antallet af registrerede gravminder indenfor dette kriterium. Eksemplerne

er ikke en udtømmende opregning. Der vil således skulle foretages en konkret vurdering

Under hensyntagen til formålet med registrering af gravminder, er bestemmelsen udformet således, at en beslutning om afregistrering af et gravminde skal træffes efter den samme procedure, som loven foreskriver, når et gravminde registreres som bevaringsværdigt.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om afregistrering. Sådanne regler vil blive fastsat i en bekendtgørelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.6.2.

#### *Til § 3*

I bestemmelsen foreslås det, at loven træder i kraft den 1. april 2014.

#### *Til § 4*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

## Gældende formulering

## Lovforslaget

## § 1

I lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 796 af 24. juni 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 5 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Menighedsrådet kan med biskoppens tilladelse stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål. Det er herved en betingelse for biskoppens tilladelse, at det påtænkte formål ikke strider mod kirkerummets karakter.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

*Stk. 3.* For brug af kirken efter §§ 13 og 14 ydes en betaling, som fastsættes af provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet.

2. I § 19, *stk. 3*, ændres »§§ 13 og 14« til »§ 5, stk. 2, og §§ 13 og 14«.

*Stk. 2.* Kapitel 1 og bestemmelserne i § 5, stk. 2, og § 6 finder anvendelse på kirker i hospitaler og lignende stiftelser såvel som kapeller, der udgør en del af en beboelsesbygning i privat eje.

3. I § 24, *stk. 2*, ændres »§ 5, stk. 2,« til: »§ 5, stk. 3,«.

## § 2

I lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 77 af 2. februar 2009, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 18 indsættes:

»§ 19. Ministeren for ligestilling og kirke opretter et udvalg om kirkegårde. Udvalget består af et medlem udpeget efter indstilling fra Akademiraadet, et medlem udpeget efter indstilling fra Det særlige Bygningssyn og et medlem udpeget efter indstilling fra Nationalmuseet samt et medlem med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg. Udvalget sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke

*Stk. 2.* Inden en kirkegård nedlægges, skal stiftsøvrigheden indhente en udtalelse fra udvalget.

§ 19. (Ophævet)

*Stk. 3.* Udvalget afgiver udtalelse på baggrund af udvalgets kategorisering af folkekirkens kirkegårde i:

- 1) Umistelige kirkegårde.
- 2) Bevaringsværdige kirkegårde.
- 3) Andre kirkegårde.

*Stk. 4.* En kirkegård, som i medfør af stk. 3, nr. 1, er umistelig, må ikke nedlægges.

*Stk. 5.* Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om udvalgets opgaver og virksomhed.«

**2.** *Overskriften* til kapitel IV affattes således:

»Kapitel IV

*Registrering af gravminder*

**§ 21.** Registreringen foretages særskilt for hver kirkegård af det i § 26 nævnte syn.

*Stk. 3, 4. pkt.* Nationalmuseets afgørelse kan påklages til ministeren for ligestilling og kirke.

*Stk. 2.* Ministeren for ligestilling og kirke kan tillade, at registrerede gravminder anbringes andre steder end på kirkegården.

*Registrering og afregistrering af gravminder«*

**3.** *§ 21, stk. 1,* affattes således:

»Registreringen af gravminder på provstiets kirkegårde foretages af det syn, der er nævnt i § 26.«

**4.** *§ 21, stk. 3, 4.pkt.* ophæves og i stedet indsættes:

»Nationalmuseets afgørelse kan påklages til biskoppen. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed «

**5.** *§ 22, stk. 2,* affattes således:

»*Stk. 2.* Biskoppen kan tillade, at registrerede gravminder anbringes andre steder end på kirkegården. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.«

**6.** Efter § 22 indsættes i kapitel IV:

»**§ 22 a.** Afregistrering af gravminder på provstiets kirkegårde foretages af det i § 26 nævnte syn.

*Stk. 2.* Til brug ved afregistreringen udarbejder menighedsrådet og en af kulturministeren udpeget sagkyndig et forslag, der fremsendes til provsten.

*Stk. 3.* For kirkegårde, hvor registreringen af gravminder er foretaget af Nationalmuseet, foretages afregistreringen af Nationalmuseet. Kirkegårdsbestyrelsen fremsender forslag til afregistrering til Nationalmuseet. Nationalmuseets afgørelse kan påklages til biskoppen. Biskoppens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

*Stk. 4.* Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om afregistrering.«



**§ 3**

Loven træder i kraft den 1. april 2014.

**§ 4**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.