

NATURKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8, 2400 København NV
Tlf.: 7254 1000 Fax: 7254 1001
E-mail: nkn@nkn.dk Web: www.nkn.dk
CVR: 18210932

Helsingør Stiftsøvrighed
Vor Frue Kloster
Hestemøllestræde 3 A Postboks 109
3000 Helsingør

3. april 2009
J.nr. NKN-111-00048
bej

Vedr. Fredning af Storebjerg og omkringliggende område i Furesø Kommune

Naturklagenævnet har i anledning af den verserende fredningssag for Storebjerg, hvor Farum Menighedsråd bl.a. er lodsejer, anmodet Kammeradvokaten om en vurdering af, om ejendomme, der ejes af præsteembeder, skal betragtes som offentligt ejede arealer med den virkning, at der ikke skal tilkendes erstatning, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. punktum.

Kammeradvokaten har den 1. april 2009 afgivet den i kopi vedlagte redegørelse, som hermed fremsendes til orientering og eventuelle bemærkninger.

Med venlig hilsen


Bent Jacobsen
viceformand

Sendt til:
Kirkeministeriet
Helsingør Stiftsøvrighed
Farum Menighedsråd
By – og Landskabsstyrelsen
Furesø Kommune

01 APR 2009
Vester Farimagsgade 2
DK-1606 København V

Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradv.dk
www.kammeradv.dk

Dato: 1. april 2009

J.nr.: 40-2249 HS/SG/MOL/mh

Pr. e-mail: bej@nkn.dk

Naturklagenævnet

Att.: Viceformand Bent Jacobsen

Rentemestervej 8

2400 København NV

NKN-111-00048 - Fredning af Storebjerg

I forbindelse med Naturklagenævnets behandling af en fredningssag har nævnet i brev af 9. februar 2009 bedt mig vurdere, om ejendomme, der ejes af præsteembeder, skal betragtes som offentligt ejede arealer med den virkning, at der ikke skal tilkendes erstatning, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. punktum.

I den anledning bemærker jeg følgende:

1. Sagens omstændigheder

Fredningsnævnet for København har ved kendelse af 25. september 2008 truffet afgørelse om fredning af Storebjerg og omliggende område i Farum i Furesø Kommune. Fredningsnævnet har samme dato truffet afgørelse om erstatning og har i den forbindelse tilkendt Farum Menighedsråd en erstatning på kr. 111.900,-.

Fredningsnævnets tre medlemmer var ikke enige om, hvorvidt menighedsrådet var berettiget til erstatning. Det af Furesø Kommune udpegede medlem fandt, at der ikke skulle ydes erstatning, idet området måtte betragtes som offentligt ejet og ikke erhvervet med henblik på videresalg. Der blev lagt vægt på, at menighedsrådet er skatteudskrivningsmyndighed, at præsterne og visse andre ansatte er tjenestemænd, samt at folkekirken ifølge grundloven skal være understøttet af staten.

Det af miljøministeren udpegede medlem fandt, at menighedsrådet er en selvstændig juridisk person og ikke en offentlig myndighed. Dette ses bl.a. ved, at menighedsrådets

Miljøministeriet
Naturklagenævnet

Bilag

Nr. NKN-

Jorde er vurderet med henblik på ejendomsbeskatning. Fredningsnævnets formand fandt, at bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, er en videreførelse af retstilstanden før lovbestemmelsen, at kommuner ikke fik erstattet tab i anledning af fredning, samt at der er praksis for, at menighedsråd tilkendes erstatning. Han fandt ikke, at § 39, stk. 1, er til hinder for, at der tilkendes menighedsrådet erstatning.

Kendelsen blev påklaget til Naturklagenævnet af Furesø Kommune og af By- og Landskabsstyrelsen. Styrelsen henviste i sin klage til, at folkekirken også i relation til andre regler i naturbeskyttelsesloven, jf. § 17 (skovbyggelinjen) og § 23 (offentlighedens adgang til skoven), behandles på samme måde som andre offentlige institutioner. Der henvises også til skovlovens §§ 2 og 3 (offentlige skove og fredskovspligt) samt til bestemmelsen i landbrugslovens § 22 om, at folkekirkens erhvervelse af landbrugsejendomme kræver tilladelse fra kirkeministeren.

I forbindelse med Naturklagenævnets behandling af sagen om fredning af Hornbæk Indlandsklit, der var ejet af Hornbæk Menighedsråd, afgav Kirkeministeriet en udtalelse af 30. marts 2007. Ministeriet var af den opfattelse, at et præsteembede er berettiget til fredningserstatning på samme måde som private jordbesiddere. Der henvises til, at forpagtningsindtægter fra landbrugsjorde i mange mindre sogne udgør et vigtigt supplement til kirkernes økonomi, idet indtægterne indgår i sognets kirke- og præstegårdskasse og således er medvirkende til at holde kirkeskatten nede i ligningsområdet. Der henvises endvidere til, at præsteembedernes landbrugsejendomme er omfattet af landbrugsloven, og at ejendomme ikke er undtaget fra offentlig vurdering, og der betales derfor grundskyld af ejendommene. Det er Kirkeministeriets opfattelse, at præsteembederne er selvstændige folkekirkelige institutioner, som i denne sammenhæng er økonomisk og retligt adskilt fra den statslige forvaltning.

Naturklagenævnet besluttede i afgørelsen af 14. juni 2007 om Hornbæk Indlandsklit, at der ikke var tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at gennemføre fredningen af området, og henviste i den forbindelse til, at der var rejst krav om en meget stor erstatning. Nævnet tog ikke stilling til, hvorvidt Hornbæk Indlandsklit skulle betragtes som et offentligt ejet areal, for hvilket der efter naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, ikke tilkendes erstatning ved fredning, jf. MAD 2007, side 1602.

2. Det retlige grundlag

2.1. Naturbeskyttelsesloven

Efter naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, skal der betales fredningserstatning til ejere af ejendomme for det tab, som fredningen påfører dem. Men der tilkendes ikke erstatning for fredning af offentligt ejede arealer, med mindre den fredede ejendom er erhvervet med henblik på midlertidig besiddelse.

Bestemmelsen om, at der ikke betales erstatning for fredning af offentligt ejede arealer, blev indsat i naturbeskyttelsesloven ved lov nr. 454 af 9. juni 2004. Af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L146 af 28. januar 2004, fremgår følgende:

"Ifølge forarbejderne til ændringen af naturfredningsloven i 1978, jf. lov nr. 219 af 24. maj 1978, var det forudsat, at der som hidtil normalt ikke skulle tillægges offentlige myndigheder erstatning i forbindelse med fredninger. Ved naturbeskyttelseslovens gennemførelse i 1992 var det efter forarbejderne hensigten at opretholde den hidtidige retstilstand med hensyn til udløsning af erstatning ved gennemførelse af fredninger.

Fredningsmyndighederne har i overensstemmelse hermed normalt ikke tillagt offentlige myndigheder erstatning i forbindelse med fredninger. Naturklagenævnet (Overfredningsnævnet) har dog i nogle tilfælde tilkendt Statens Jordlovsudvalg og Jordbrugsdirektoratet erstatning for arealer, som nævnet anså for alene at være erhvervet med henblik på midlertidig besiddelse. Endvidere kan Trafikministeriets opkøb til vejudlæg i visse tilfælde anses for erhvervelser til midlertidigt eje. Der er endvidere tilkendt erstatning, når det ved fredning pålægges ejendommens ejer at gennemføre udgiftskrævende foranstaltninger samt i et vist omfang, når fredningen hindrer en aktuel eller konkret planlagt anvendelse af arealet.

Denne administrative praksis er ikke lovfæstet, bortset fra bestemmelsen i den gældende lovs § 39, stk. 1, hvorefter Fredningsnævnet kan bestemme, om og med hvilket beløb, der skal ydes erstatning i tilfælde, hvor fredningsbestemmelserne indeholder et påbud til en offentlig myndighed.

Der har i de seneste år været rejst krav om fredningserstatning fra flere statslige myndigheder, også for arealer, der har været i myndighedens eje over en lang år-række.

Taksationskommissionen traf i 2001 afgørelse i sagen om fredning af Store Vildmose, Nordjyllands Amt, hvorefter der ikke tilkendtes Direktoratet for FødevarerErhverv fredningserstatning som påstået af direktoratet. Taksationskommissionen henviste i sin afgørelse til de ovenfor nævnte forarbejder i lovgivningen og den hidtidige administrative praksis.

Taksationskommissionen fandt, at arealerne ikke kunne antages at have været erhvervet med henblik på midlertidig besiddelse, da de havde været i offentlig eje siden 1920-erne.

Med ændringsforslaget lovfæstes den hidtidige administrative praksis for ydelse af erstatning for fredning af offentligt ejede arealer."

Naturklagenævnet har oplyst, at der i Overfredningsnævnet og også i Naturklagenævnet har været praksis for at tilkende erstatning til menighedsråd/præsteembeder for fredning af jord, der står opført som tilhørende vedkommende præsteembede. Inden for perioden 1985-2002 er det sket i 15 tilfælde. Afgørelserne indeholder ikke særlige begrundelser for, at der skulle ydes erstatning. Der har været tale om forholdsvis små beløb.

2.2 Folkekirkens retlige grundlag

Grundlovens § 4 bestemmer, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten. Det antages, at denne understøttelse er af såvel økonomisk som anden art, og at det nærmere omfang af den økonomiske støtte er overladt til lovgivningsmagten, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2006, bind 1, side 137.

Grundlovens § 66 bestemmer, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov. Det antages i grundlovscommentaren, side 412, at den aktuelle virkning af bestemmelsen alene er kravet om, at reguleringen af folkekirkens styrelsesforhold skal ske ved lovgivning, altså et delegationsforbud.

Der findes ikke en hovedlov om folkekirkens retlige stilling og virksomhed. Men præsteembedernes ejendomme er reguleret i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 609 af 6. juni 2006, og i lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 79 af 2. februar 2009.

Af § 1 i lov om folkekirkens økonomi fremgår det, at der ved hvert menighedsråd oprettes en kirkekasse, der bestyres af menighedsrådet, og af § 3, stk. 2, fremgår det, at renter, udbytte mv. af kirkens kapitaler samt leje- og driftsindtægter fra præsteembedets faste ejendomme indgår i kirkekassen. Den del af kirke- og præstegårdskassens udgifter, der ikke kan afholdes af disse indtægter, dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer i kommunen.

Menighedsrådet er imidlertid ikke selvfinansieret. Af lovens kapitel 2 fremgår det, at fællesfonden er folkekirkens fælleskasse, og at der af denne fond afholdes en række udgifter, herunder også udgifter, som henhører under de enkelte menighedsråd.

Staten yder tilskud til folkekirkens udgifter. Af lovens kapitel 4 fremgår det, at staten afholder udgifter til pensioner vedrørende præster, og at staten yder tilskud til fællesfonden svarende til 40 % af fællesfondens udgifter til lønninger til præster. Endvidere betales tilskud til restaurering af kirker mv.

Af § 21 fremgår det, at menighedsrådet bestyrer præsteembedernes faste ejendomme efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. Forbrug af præsteembeders formue samt køb og salg af fast ejendom kan kun ske efter beslutning af menighedsrådet og med godkendelse af kirkeministeren eller efter dennes bemyndigelse af stiftsøvrigheden eller provstuludvalget, jf. stk. 3. Af landbrugslovens § 22, jf. lovbekendtgørelse nr. 1202 af 9. oktober 2007, fremgår det tilsvarende, at for så vidt angår folkekirkens erhvervelse af adkomst på landbrugsejendomme kræves tilladelse fra kirkeministeren.

Af § 22 i lov om folkekirkens økonomi fremgår det, at egner et præsteembedes jorder sig til landbrugsmæssig drift som selvstændigt brug, finder landbrugsloven anvendelse.

I bekendtgørelse nr. 12 af 4. januar 2007 om bestyrelse af kirkerne og præsteembedernes kapitaler er det fastsat, at præsteembedernes kapitaler, herunder salgssummer ved afståelse af præsteembeders faste ejendomme, bestyres af stiftsudvalget vedrørende

økonomi, jf. § 2, nr. 2, og § 4. Præsteembeders kapitaler kan udlånes til præsteembeder i eller uden for stiftet. Folkekirkens administrative fællesskab kan tilsvarende optage lån i præsteembeders kapitaler til styrkelse af fællesfondens kassebeholdning. Regnskab aflægges og indsendes til Kirkeministeriet og revideres af Rigsrevisionen, jf. §§ 14-16.

Af § 1 i lov om menighedsråd fremgår det, at sognets administrative anliggender styres af menighedsrådet, der er bemyndiget til at underskrive dokumenter vedrørende køb og salg af fast ejendom, jf. § 10, stk. 9, og § 31. Menighedsrådet administrerer præsteembedets indtægter og bestyrer embedets faste ejendom efter de regler, der er fastsat herom.

Preben Espersen anfører i Kirkeret, Almindelig del, 2. udgave, 1999, side 25, at der i den juridiske teori er enighed om, at statsmagten har rådighed over kirkens midler uden at være hindret i at inddrage dem under statens almindelige midler, når staten på anden måde opfylder den grundlovmæssige understøttelsespligt.

Ross anfører i Dansk Statsforfatningsret, bind 2, 3. udgave, side 763, at *"folkekirken i stats- og forvaltningsretlig henseende fortsat er en simpel forgrening af den offentlige forvaltning, udsondret gennem sin genstand, hvad man kalder et forvaltningsvæsen, sideordnet med fx postvæsenet, skolevæsenet o.l. Alle kirkelige anliggender, såvel indre som ydre, underligger lovgiverens almindelige kompetence."* Dette tilslutter Preben Espersen sig i Kirkerets Antologi 1994, side 88 og side 98, hvor det anføres, at folkekirken er et forvaltningsvæsen henhørende under staten.

I UfR 2008, side 342 H, der vedrørte spørgsmålet, om det var i strid med EMRK, at fødsel af barn af forældre med tilknytning til det romersk-katolske kirkesamfund skulle anmeldes til ministerialbogen i folkekirken, udtalte Højesteret, at personregisterføreren udfører opgaven med fødselsregistrering som en del af den statslige forvaltning. Registreringen er en forvaltningsopgave, som udføres på almindeligt offentligretligt grundlag.

2.3 Grundlovens § 73

I Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2006, anføres det af Orja Friis-Jensen side 468, at beskyttelsen af ejendomsretten også gælder for staten, kommuner og andre selvstændige forvaltningssubjekter. Men lovgrundlaget for det pågældende forvaltningssub-

jekt, og oplysninger om hvor dets formue stammer fra mv., kan føre til, at grundlovens § 73 ikke udgør en skranke for lovgivningsmagten.

Højesterets dom i UFR 1994, side 29 H, vedrørte spørgsmålet, om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring var i strid med grundlovens § 73. Statsanstalten var oprettet ved lov i 1870, og det var i loven bestemt, at formuen ikke måtte sammenblandes med statens formue, men det var samtidig forudsat, at der var tale om en statslig virksomhed, og at staten havde ejendomsretten til formuen. Dette var ikke ændret i den efterfølgende lovgivning. Af en lov om Statsanstalten fra 1983 fremgik det, at Statsanstalten udøvede sin virksomhed under den danske stats garanti, at Statsanstalten havde sin egen formue, der ikke måtte sammenblandes med statens, og at Statsanstalten selv afholdt sine driftsudgifter. I den betænkning, der gik forud for loven om privatiseringen, var det anført, at Statsanstalten var et særligt forvaltningssubjekt, der var omfattet af forvaltningsloven. Både landsret og Højesteret fandt, at Statsanstalten var en statslig institution, og at institutionens karakter ikke kunne medføre, at privatiseringen indebar ekspropriation i forhold til institutionen.

Højesterets dom i UFR 2004, side 2661 H, vedrørte spørgsmålet, om omdannelse af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab var i strid med grundlovens § 73. Københavns Havn var tilbage fra 1815 anerkendt som et selvstændigt retssubjekt med rets- og handlevne og egen formue. En lov fra 1913 om bestyrelse af Københavns Havnevæsen fastslog, at havnen var en selvejende institution. Højesteret fandt ikke, at dette gav grundlag for at fastslå, at det havde været hensigten at anerkende Københavns Havn som en privat ("ægte") selvejende institution, og lagde til grund, at havnen var en selvejende institution inden for den statslige forvaltning, og selv om havnen var et selvstændigt retssubjekt med egen formue - men indgik i den statslige forvaltning, nød havnen ikke samme beskyttelse som en privat ("ægte") selvejende institution over for indgreb fra statsmagtens side i form af nedlæggelse eller omorganisering. Det var ikke i strid med grundlovens § 73 at vedtage en omorganisering, der indebar, at institutionens aktiver og passiver blev overtaget af et statsligt aktieselskab, selv om et af formålene var at overføre en del af institutionens kapital til statskassen.

Michael Hansen Jensen anfører i sin doktordisputats fra 2006, Beskyttelse af juridiske personer efter Grundlovens § 73, side 262 ff. og side 302, at beskyttelse af ikke-kommunale offentlige juridiske personer falder uden for det principielle formål med

grundlovens § 73, idet en sådan beskyttelse ikke er udtryk for en beskyttelse af privates stifter- eller ejerinteresser, men alene for en beskyttelse af de statslige interesser, der knytter sig til de pågældende juridiske personer, og ikke hindrer statsmagtens beslutning om oprettelse eller overtagelse af disse. Det gør efter forfatterens opfattelse ikke nogen forskel, om den pågældende juridiske persons ejendom er tilvejebragt direkte af den oprettende myndighed eller umiddelbart hviler på den juridiske persons egne privatretlige dispositioner.

3. Min vurdering

Efter min vurdering skal ejendomme, der ejes af præsteembeder, betragtes som offentligt ejede arealer, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. punktum, med den virkning, at der ikke skal betales fredningserstatning ved fredning af disse arealer.

I lov nr. 454 af 9. juni 2004 blev det præciseret, at der ikke tilkendes erstatning for fredning af offentligt ejede arealer, og det fremgår af forarbejderne, jf. bemærkningerne til § 39 i lovforslag nr. L146 af 28. januar 2004, at dette skete på baggrund af, at der i nogle sager var rejst krav om fredningserstatning fra statslige myndigheder. Ændringsforslaget skulle således lovfæste den hidtidige praksis, hvorefter der ikke tilkendes erstatning.

Forarbejderne tog ikke udtrykkeligt stilling til fredningserstatning til præsteembeder, men præciseringen af, at der ikke tilkendes erstatning for fredning af offentligt ejede arealer, må også gælde arealer tilhørende præsteembeder, såfremt disse skal betragtes som offentligt ejede.

Det må antages, at Naturklagenævnet kan ændre sin administrative praksis for fremtiden, såfremt denne praksisændring er inden for lovgivningens rammer, medmindre indrettelseshensyn taler afgørende imod en ændring. Når der er tale om gennemførelse af fredninger, er det ikke relevant at vurdere indrettelseshensyn eller varsel for praksisændring.

Jeg lægger til grund, at præsteembeders ejendomme er offentligt ejede, idet præster i folkekirken nu alene aflønnes efter tjenestemandslovens regler, hvor man i tidligere lovgivning anvendte udtrykket "tjenestejord", og hvor præsters indtægt kunne være afhængig heraf, jf. Personalestyrelsens Personale Administrative Vejledning, kap. 22, og den tidligere tjenestemandsløvs. Når præstegårdsjordens indtægter indgår i kirkekassen på

Ilge fod med andre indtægter, må jorden behandles som anden fast ejendom under folkekirken.

Folkekirkens økonomiske forhold er som nævnt reguleret ved lov, og staten yder tilskud til folkekirken, herunder også indirekte til det enkelte præsteembede. Det forhold, at indtægter fra bortforpagtning og fra salg af landbrugsejendomme kan udgøre en væsentlig del af de indtægter, som det pågældende menighedsråd administrerer, kan ikke føre til, at præsteembederne skal betragtes som selvstændige (private) juridiske personer med egen formue.

Det forhold, at præsteembedernes ejendomme bestyres af menighedsrådene, kan heller ikke føre til, at præsteembederne skal betragtes som selvstændige juridiske personer. Salg af ejendomme kan kun ske med godkendelse af kirkeministeren eller efter dennes bemyndigelse af stiftsøvrigheden eller provstiudvalget.

Folkekirken og dermed præsteembederne må betragtes som en del af den statslige forvaltning, og derfor må landbrugsejendommene også betragtes som offentligt ejede.

Det må efter Højesterets afgørelse i UFR 1994, side 29 H, og UFR 2004, side 2661 H, antages, at statslige forvaltningssubjekter med selvstændig stilling må acceptere indgreb uden erstatning, som i forhold til private må betragtes som ekspropriative, jf. Orla Friis-Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer 2006, side 470. Tilsvarende må folkekirken acceptere, at præsteembedernes ejendomme fredes uden erstatning.

I naturbeskyttelseslovens øvrige bestemmelser sondres mellem på den ene side privat ejede ejendomme og på den anden side offentligt ejede ejendomme, jf. § 17 og § 23. Denne sondring er også anvendt i § 39, og det giver ikke grundlag for at antage, at der skal tages hensyn til særlige forhold for visse typer af offentligt ejede ejendomme.

Det bemærkes, at der i bygningsfredningsloven, jf. lov nr. 1088 af 29. august 2007 om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, findes en udtrykkelig regulering af bygninger tilhørende præsteembeder. Efter § 12, stk. 1, kan ejeren forlange en bygning overtaget af staten mod erstatning, såfremt kulturministeren nægter at give tilladelse til nedrivning af den fredede bygning.

Denne bestemmelse gælder imidlertid ikke for fredede bygninger, der tilhører staten, kommuner, kirker, præsteembeder eller offentlige stiftelser, jf. § 13, stk. 2. I forarbejderne til bestemmelsen, jf. lov nr. 213 af 23. maj 1979, er det anført, at offentligt ejede bygninger forstås som bygninger, der tilhører staten, kommuner, folkekirken og offentlige stiftelser.

Grundskyld betales efter lovbekendtgørelse nr. 724 af 26. juni 2006 om kommunal ejendomsskat af de ejendomme beliggende i kommunen, for hvilke der er foretaget ansættelse af grundværdi, jf. § 1. Undtaget fra vurdering er efter § 7 i bekendtgørelse nr. 740 af 3. september 2002 om vurdering af landets faste ejendomme, bl.a. kirker og kirkegårde, men ikke landbrugsejendomme ejet af præsteembederne.

Endvidere er undtaget de staten, regionerne og kommunerne tilhørende torve, gader, veje og parkanlæg, bortset fra arealer, der udnyttes erhvervsmæssigt, samt jernbaneanlæg og en række andre infrastrukturanlæg. Det er imidlertid ikke således, at offentligt ejede ejendomme generelt er undtaget fra grundskyld.

Jeg mener ikke, at synspunktet om, at der betales grundskyld af præsteembedernes landbrugsejendomme, kan føre til, at disse ejendomme skal sidestilles med private ejendomme og derfor er berettiget til fredningserstatning.

Sammenfattende er det min vurdering, at der ikke skal ydes erstatning ved fredning af ejendomme, der ejes af præsteembeder.

Henvendelse i sagen bedes rettet til advokat Britta Moll Bown.

Med venlig hilsen



K. Hagel-Sørensen
Kammeradvokat