

UDKAST

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 og nedsættelse af udvalg om kirkegårde 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.* Med biskoppens tilladelse kan menighedsrådet stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål. Det er en forudsætning for biskoppens tilladelse, at den påtænkte aktivitet 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 ændring:

1. Efter § 18 indsættes:

”§ 18 a. Ministeren for ligestilling og kirke nedsætter et udvalg bestående af repræsentanter fra Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn og Nationalmuseet samt en person med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg.

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

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

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

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

Stk. 5. Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om udvalgets opgaver og virksomhed. Udvalget sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og kirke.”

§ 3

Loven træder i kraft den 1. april 2014.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

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.

Det er endvidere et formål med lovforslaget, at der ikke sker nedlæggelse af kirkegårde, der anses for at være umistelige.

2. Baggrund

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 muligheden 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.

Endvidere har arbejdsgruppen set nærmere på, hvad der skal ske med kirkegården, hvis en kirke nedlægges. Arbejdsgruppen har overvejet, 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 sagkundskab om kirkegårdsanlæg. Endvidere anbefalede arbejdsgruppen, 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.

Arbejdsgruppens rapport blev offentliggjort i april 2013 og offentliggørelsen blev markeret ved en konference på Nationalmuseet den 22. april 2013.

Lovforslaget er en udmøntning af de ovenfor omtalte anbefalinger i arbejdsgruppens rapport.

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 lovens § 16, stk. 2, 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 andagtssøgende 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. lovens § 19, stk. 1, 1. pkt.

Herudover indeholder bestyrelses- og brugsloven forskellige bestemmelser om brug af folkekirkens kirker, herunder om valgmenighedens adgang til at benytte kirken, om medlemmer af kristne trossamfunds adgang til brug af kirkerne samt om evangelisk-lutherske frimenighedens 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 provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet og valgmenighedens bestyrelse, jf. lovens § 19, stk. 2.

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

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 vielser.

Herudover indeholder bestyrelses- og brugsloven 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 lovens § 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

I rapporten om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug, konstaterer arbejdsgruppen, at bestyrelses- og brugslovens bestemmelser om kirkerummets anvendelse ikke giver menighedsrådet mulighed for at anvende en kirke til andet end kirkelige formål.

Arbejdsgruppen anfører, at kompetencen til at foretage en vurdering af, hvilke aktiviteter der – ud over gudstjenester og kirkelige handlinger – falder ind under begrebet kirkelige formål, som udgangs-

punkt er 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, antager arbejdsgruppen, at der er en betydelig variation i karakteren af og indholdet i de kirkelige arrangementer, som afholdes, og arbejdsgruppen formoder, at der i et vist omfang afholdes arrangementer, som ud fra en nærmere undersøgelse vil vise sig at mangle elementet af kirkeligt formål.

I rapporten drøfter arbejdsgruppen, om et alternativ til en kirkelukning kan være, at der åbnes op for muligheden for, at kirkerummet kan anvendes til andre aktiviteter end alene de rent kirkelige. I disse drøftelser har arbejdsgruppen forudsat, 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 har arbejdsgruppen anbefalet en lovændring således, at biskoppen kan tillade, at menighedsrådet stiller kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål.

I tilslutning til anbefalingen har arbejdsgruppen præciseret følgende:

For det første er der forholdet til bygningsfredningsloven. 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 bygningsfredningsloven, såfremt bygningen har fredningsværdis.

I relation til bygningsfredningsloven 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. menighedsrådslovens § 1, stk. 1 og 2:

”§ 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.”

Arbejdsgruppen finder, at brugen af en kirke til ikke kirkelige aktiviteter ikke må 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 forudsætning for biskoppens tilladelse, at en ændret anvendelse må ske med respekt for kirkerummets karakter og inventar, ligesom en ændret anvendelse må respektere, at kirkenes aktiviteter, som de fastlægges af menighedsrådet, må have første prioritet. Den endelige afgørelse af eventuelle tvivlsspørgsmål skal henhøre under biskoppen.

Ministeriet for Ligestilling og Kirke kan tilslutte sig arbejdsgruppens forslag med arbejdsgruppens præciseringer. Lovforslagets § 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.

En kirkegård indvies, før den tages i brug, jf. lovens § 9, stk. 4.

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. Af bekendtgørelsens § 14 fremgår det, 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. lovens § 14, stk. 1. 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. lovens § 15, stk. 1, 1. pkt. Af lovens § 13 fremgår det, at fredningsperioden er den periode, i hvilken et gravsted ikke kan nedlægges, jf. lovens § 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. lovens § 17, stk. 3.

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. 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.

Lovens kapitel IV indeholder bestemmelser om registrering af gravminder. Når et gravminde er registreret må det ikke af menighedsrådet eller kirkegårdsbestyrelsen fjernes fra kirkegården, jf. § 22, stk. 1. Ministeren for ligestilling og kirke kan tillade, at registrerede gravminder 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 bygningsfredningslovens § 4. Nedlægges en kirke, som er opført efter 1536, kan kirkebygningen fredes ved beslutning, jf. bygningsfredningslovens § 3, 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. bygningsfredningslovens § 3, stk. 2.

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 begravelser på stedet eller påhviler øvrige forpligtelser i relation til gravsteder. Krigergrave mv. kan beskyttes efter bestemmelserne i museumsloven.

Herudover indeholder bygningsfredningsloven 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 gravminder og eventuelle fortidsminder, som befinder sig på kirkegården.

3.2.2. Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser og forslag

I rapporten om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug, konstaterer arbejdsgruppen, 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.

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

Det anføres, at de senere års fokus på folkekirkens lokale økonomi blandt andet har 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 kremering 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 man overveje, 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 kulisse 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. Problemstillingen knytter sig til den folkekirkelige struktur og er ikke drøftet nærmere i arbejdsgruppen, da overvejelser om strukturforhold ikke indgår i arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppen 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.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, hvordan 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.

Arbejdsgruppen finder, at det kan ske ved, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som skal inddrages i beslutninger om nedlæggelse af kirkegårde, og anbefaler, at der nedsættes et sådant udvalg, hvis opgave det bliver at 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.

Det sagkyndige udvalg skal bestå af repræsentanter fra Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn og Nationalmuseet samt en person, der besidder særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg.

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.

Betydningen af, at en kirkegård vurderes at være umistelig, skal være, at kirkegården ikke kan nedlægges, selv om kirken nedlægges.

Konsekvensen heraf bliver, at kirkegården fremdeles skal vedligeholdes af folkekirken. Arbejdsgruppen har vurderet, 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.

Arbejdsgruppen forudsætter, 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.

Arbejdsgruppen forudsætter, at eventuelle merudgifter som følge af at en kirkegård udpeges som umistelig, kan indgå i udligningsordningen under folkekirkens fællesfond. Det indebærer, at umistelige kirkegårde indgår som et kriterium ved fastlæggelsen af udligningstilskuddets størrelse.

Ministeriet for Ligestilling og Kirke kan tilslutte sig arbejdsgruppens forslag med følgende bemærkninger:

Bestemmelsens anvendelsesområde bør ikke alene gælde for kirkegårde, der ligger ved kirker, som planlægges nedlagt. Ministeriet finder således, at bestemmelsens anvendelsesområde skal gælde alle sager om nedlæggelse af folkekirkeligt bestyrede kirkegårde.

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

Lovforslagets § 2 er udformet i overensstemmelse hermed.

Udvalget skal formulere nogle kriterier, der skal danne grundlag for udvalgets kategorisering af kirkegårde i fire grupper. Herefter vil udvalget afholde 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.

Arbejdsgruppen har foreslået, at eventuelle merudgifter, som følge af at en kirkegård udpeges som umistelig, kan indgå i udligningsordningen således, at umistelige kirkegårde indgår som et kriterium ved fastlæggelse 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 udligningsordninger 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. kirker 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.

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.

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, region eller kommuner. For folkekirken indebærer lovforslaget, at udgifter til det sagkyndige udvalgs virksomhed samt udgifter vedrørende umistelige kirkegårde afholdes af fællesfonden.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

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 har været sendt i høring hos følgende organisationer og myndigheder m.v.:

[xx]

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ mer-udgifter
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 en forudsætning for biskoppens tilladelse, at den påtænkte aktivitet 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 aktiviteter end de rent kirkelige samtidig med, at kirken stadig anvendes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Det forudsættes, at brugen af kirken til ikke kirkelige aktiviteter 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 forudsætning 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. Den endelige afgørelse af eventuelle tvivlsspørgsmål henhører under biskoppen.

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 bestyrelses- og brugsloven 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 provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet og valgmenighedens bestyrelse, jf. lovens § 19, stk. 2.

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

Den foreslåede ændring indebærer, at der skabes hjemmel til, at der for brug af kirken til ikke kirkelige formål ydes en betaling, som fastsættes af provstiudvalget efter forhandling med menighedsrådet.

Til nr. 3.

Forslaget er en konsekvensændring som følge af indsættelsen af et nyt *stk. 2* i bestyrelses- og brugslovens § 5.

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 bygningsfredningslovens § 4. Nedlægges en kirke, som er opført efter 1536, kan kirkebygningen fredes ved beslutning, jf. bygningsfredningslovens § 3, 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. bygningsfredningslovens § 3, stk. 2.

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 det, at der indsættes en ny § 18 a i loven. Forslaget til § 18 a, stk. 1 indebærer, at ministeren for ligestilling og kirke skal nedsætte et sagkyndigt udvalg bestående af repræsentanter fra Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn og Nationalmuseet samt en person med særlig sagkundskab om kirkegårdsanlæg.

I bestemmelsens *stk. 2* foreslås det, at forinden 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 en kategorisering af folkekirkens kirkegårde i fire grupper:

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

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. 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, da bevaringskriterierne vil tage udgangspunkt i de kriterier, som er formuleret i Verdensarvkonventionen, og dermed forudsættes at ligge på et højt niveau.

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.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 3.2.2.

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.* Med biskoppens tilladelse kan menighedsrådet stille kirken til rådighed til brug for ikke kirkelige formål. Det er en forudsætning for biskoppens tilladelse, at den påtænkte aktivitet 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”.

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

§ 2

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

1. Efter § 18 indsættes:

”§ 18 a. Ministeren for ligestilling og kirke nedsætter et udvalg bestående af repræsentanter fra Akademiraadet, Det særlige Bygningssyn og Nationalmuseet samt en person med særlig sagskundskab om kirkegårdsanlæg.

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

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

1. Umistelige kirkegårde

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

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

Stk. 5. Ministeren for ligestilling og kirke fastsætter nærmere regler om udvalgets opgaver og virksomhed. Udvalget sekretariatsbetjenes af Ministeriet for Ligestilling og Kirke.”

§ 3

Loven træder i kraft den 1. april 2014.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.