



Saksbehandlere: Marit Omland og Ole Inge Bekkelund

Referanser: KR/AU 09/07

Vedlegg:

KM 12.1.1/07	Instruks om tomtefeste - høringsutkast til forslag om endring i § 5 i loven om Opplysningsvesenets fond, brev fra KKD 01.11.2007 - Kongelig resolusjon 14.09.2007; instruks om innløsning og regulering av festeavgift i festeforhold for bustadhus der staten eller statleg styrde verksemdar eig tomte. Høyringsnotat 1. november 2007
KM 12.1.2/07	Uttalelse om forslag til endring i § 5 fra Professor dr. Eivind Smith 12.11.2007

## Forslag om endring i loven om Opplysningsvesenets fond. Uttalelse

### Saksorientering

Kirkerådet har mottatt regjeringens forslag om endring av § 5 i lov om Opplysningsvesenets fond (ovfl).

Kirkerådet mottok høringsbrevet 5. november, og saken har således bare blitt behandlet administrativt før den legges frem for kirkemøtet til uttalelse. Saken legges frem for Kirkemøtet i samsvar med kirkeloven (kl) § 24 som sier at Kirkemøtet gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område.

Lovforslaget er ikke sendt ut på høring til andre instanser, og det er tatt sikte på at lovproposisjonen i saken fremmes for Stortinget kort tid etter at Kirkemøtet har uttalt seg.

Lovforslaget kommer som følge av den såkalte tomtefesteinstruksen som ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 14.09.2007, med ikraftsettelse 01.07.2008. Instruksen gjelder innløsning og regulering av festeavgifter i festeforhold for boligformål. For Opplysningsvesenets fond (fondet) medfører instruksens innløsningsprisen på fondets

aktuelle tomter vil være lavere enn det som følger av den generelle lovgivningen på området i dag, jf. tomtefesteloven.

Kirkerådet engasjerte seg tidlig i saken. På bakgrunn av pressemelding av 23. august 2007 der det fremkommer at regjeringen vil foreta endringer i lov om Opplysningsvesenets fond, sendte Kirkerådet, Bispemøtet, Presteforeningen og KA Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon den 10. september brev til Statsministeren der det anmodes om at forslaget om å endre loven ikke fremmes.

### **Forslag til vedtak**

KM vedtar følgende uttalelse til regjeringens forslag om endring av § 5 i loven om Opplysningsvesenets fond:

## **Forslag om endring i loven om Opplysningsvesenets fond. Uttalelse**

Kirkemøtet (KM) har mottatt forslag om endring av § 5 i lov om Opplysningsvesenets fond (ovfl) og har behandlet dette på sitt møte 12-17. nov. 2007.

Med bakgrunn i et eget punkt i Soria Moria-erklæringen om tomtefeste, har regjeringen ved kgl res 14.09.2007 gitt en instruks som fastsetter særskilte regler om innløsning av festetomter til boligformål som staten eller statlig styrte fond er eiere av. Instruksen gjelder også i forhold til regulering av festeavgift. Det er i instruksens sagt eksplisitt at Opplysningsvesenets fond (fondet) faller innenfor instruksens virkeområde. For å kunne gjennomføre instruksens har regjeringen sett det som nødvendig at § 5 i lov om Opplysningsvesenets fond endres, fordi instruksens medfører at innløsningsprisen for de aktuelle festetomtene vil være lavere enn det som følger av den generelle lovgivningen på området i dag, jf. tomtefesteloven (tomtl). Dagens §5 i ovfl er altså en rettslig skranke for å kunne gjennomføre instruksens.

### **Instruksens**

Instruksens omfatter etter sin ordlyd alle festetomter til boligformål som er eid av staten, statsforetak, Opplysningsvesenets fond og andre fond så langt staten eller statsforetaket kan gi instruks til fondet. Selv om instruksens omfatter både Opplysningsvesenets fond, Statskog og Statsbygg, vil den i realiteten kun ha betydning for fondet. Instruksens omfatter drøyt 8700 kontrakter, hvorav 7500 kontrakter tilhører fondet. De øvrige kontraktene er av såpass begrenset verdi og spesielle betingelser at instruksens vil få minimalt økonomisk betydning både for de berørte festere og de andre statlige virksomhetene. Med tanke på at det finnes ca 300.000 festekontrakter totalt i Norge, da også inkludert feste til fritidsformål, er det også tydelig at instruksens vil ha minimal betydning for festere som gruppe.

For KM er det uklart hvorfor det vedtas en instruks som rammer et fond som kun forvalter 7500 festekontrakter av landets i alt 300 000, og at regningen for dette skal belastes Opplysningsvesenets fond.

KM mener konsekvensen av instruksens er at en begrenset krets av privatpersoner blir tilgodesett ved kraftig subsidiering ved bruk av fellesskapsmidler. KM går imot at enkelte tomtefestere skal kunne innløse en tomt langt rimeligere enn nabotomter som er regulert av tomtefesteloven, eller få en betydelig lavere festeavgift. KM oppfatter en slik forskjellsbehandling som svært urimelig. Subsidieringen rammer også vilkårlig avhengig hvor i landet tomtene ligger. Det er vanskelig å se at instruksens er ment for å gi festere generelt i Norge bedre vilkår når det relativt sett er så få festere som kan nyte godt av det.

Vedrørende slik prisfastsettelse uttalte Kirkemøtet allerede i 2005 følgende:

”å innløse de som har festetomt i OVF til andre priser enn markedspriser, vil være å gi betydelige beløp til tilfeldige enkeltpersoner. Det vil være et alvorlig brudd på

forståelsen av OVF som fellesskapets midler, og være helt urimelig politikk i forhold til et alminnelig rettferdighetsprinsipp. Dette er etter vår oppfatning klart i strid med hovedlinjene i regjeringens politikk.”

KMs uttalelse er her på linje med andre tidligere uttalelser vedrørende problemstillingen, der det tydelig sies at eventuelle salg må skje til markedspris. I st.mld. nr. 14 (2000-01) står det at:

”Eit viktig prinsipp ved alle sal, ..., er at det er marknadspisen som skal leggjast til grunn. Departementet legg såleis til grunn at sal til lågare pris enn marknadspisen, til dømes ut frå distriktsutbyggingsomsyn eller andre omsyn som ikkje er av kyrkjeleg karakter, ikkje skal skje.... Føresetnaden om at marknadspis... skal leggjast til grunn, er i tråd med St.mld. nr 64 (1984-85) og Inst. S. nr. 222 (1984-85).”

### **Forholdet til Grunnloven § 106**

Opplysningsvesenets fond ble opprettet ved lov i 1821 og består av den delen som er igjen av ”det Geistligheden beneficerede Gods” og senere tilegnede eiendommer og kapital, jf. ovfl § 1. Fondet er et selvstendig rettssubjekt som selv eier de eiendommer og den finanskapital det består av. Fondet skal i henhold til loven og Grunnloven (Grl) forvalte den selvstendig formuesmasse atskilt fra staten.

Grl § 106 første punktum sier følgende:

”Saavel Kjøbesummer som Indtægter at det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Opplysningens Fremme.”

Lovbestemmelsen ble i sin tid vedtatt for å sikre at verken regjering eller Storting kunne benytte inntekten av eiendommene til andre formål enn de som er nevnt i bestemmelsen. Selv om ordlyden i bestemmelsen bare sier noe om bruken av disse verdiene, er det klart at det også må innfortolkes en forpliktelse til å forvalte fondets midler på en forsvarlig måte, slik at de blir bevart og gir avkastning til beste for de formål som skal tilgodeses. Forringes fondets kapitalgrunnlag vil senere også de formål fondets midler skal tilgodeses, bli skadelidende.

KM mener at instruksene medfører at det legges opp til en forvaltning av fondet som systematisk overfører verdier som fondets eiendommer representerer til andre formål enn ”Geistlighedens Bedste og Opplysningens fremme”. KM kan derfor ikke akseptere regjeringens forslag til tomtefesteinstruks som nå foreligger og mener at instruksene er i strid med Grl § 106.

Så lenge fondet er et selvstendig rettssubjekt med et forvaltningsansvar for sine eiendommer og finanskapital, kan ikke regjeringen iverksette en instruks som medfører at den gir bort verdier til formål som strider mot Grl § 106.

## **Fondets oppgaver**

Fondets midler skal i hovedsak benyttes til de formål som fremgår av Gr1 § 106 og ovfl § 2. Opp gjennom årene har fondet blitt brukt til stadig flere kirkelige formål. Fondet dekker i dag utgifter som tidligere ble ansett som et rent statlig ansvar. Eksempler på dette er internasjonale kontingenter for Dnk og oppussing og restaurering av middelalderkirker.

Noe av begrunnelsen for dette finnes i st.mld. nr. 14 (2000-01) der det sies at

”Departementet meiner at den finansielle situasjonen for Opplysningsvesenets fond no er slik at det er grunn til å bruke fondet til å finansiere og løyse fleire kyrkjelege oppgåver, sjå i denne samanheng Budsjett-innst. S. nr. 12 (1999-2000) der fleirtalet i komiteen meinte at ”en større del av avkastningen av Opplysningsvesenets fond må brukes til kirkelige formål. [...] Dei nye utgiftsoppgåvene som departementet har peikt på, er i første rekkje knytt til utgifter som gjeld bygningar og eigedommar som tener kyrkjelege bruksformål”.

På samme sted kommer det også frem at departementet mener fondet må ta ansvaret for oppgaver som tilligger staten. Begrunnelsen for å overføre utgifter fra staten til fondet var imidlertid å gi rom i statsbudsjettet til å løse andre kirkelige oppgaver. Det sies at formålet med en utvidet bruk av fondet var å øke den samlede offentlige ressursinnsatsen til fordel for kirken.

KM ser med stor uro på at fondet brukes til stadig nye formål og til å dekke utgifter som tidligere ble dekket av staten.

KM ser det som problematisk at regjeringen slik ser ut til å tøyne grensene for Gr1 § 106 videre enn hva som har vært vanlig. Den uthuling av § 106 som tomtefesteinstruksen representerer, skaper ytterligere uro om hvilke oppgaver som kan pålegges fondet, og frykter at det kan medføre en helt annen bruk av fondets midler enn hva det frem til i dag har vært bred enighet om.

Inntekts- og formuestapet vil få store konsekvenser på kort og lang sikt. KM ser med dyp uro på at fondets formue reduseres samtidig som stadig flere oppgaver skal dekkes av denne formuen.

## **Økonomiske konsekvenser**

Det er hevet over enhver tvil at instruksen vil medføre bortfall av inntekter, både for fondet og i neste omgang kirken. Forsiktige beregninger fra fondet, viser at den samlede inntektssvikt fra festeavgiftene vil bli 35-45 mill. kroner i året, samt at innløsningsverdiene vil være 1-1,25 mrd kroner lavere enn om tomtene ble innløst etter gjeldende regler i tomtl og i samsvar med de seneste avgjørelser i Høyesterett.

KM ser svært bekymringsfullt på at instruksen vil føre til at fondets formue forringes. Konsekvensene av instruksen vil både innebære et innløsningstap og et festetap. Bare for

tap av framtidige innløsningsverdier, vil konsekvensene være en reduksjon av fondets verdier opp mot 20 %.

Det nevnes i høringsnotatet at kirkens økonomi ikke skal svekkes som følge av instruksen. Det sies imidlertid intet konkret om hvordan en svekkelse skal unngås. Det sies heller ikke noe om at kirkens økonomi ville blitt bedret uten instruksen. Statsråden har i forhold til dette spørsmålet uttalt at det på det nåværende tidspunkt er umulig å vite nøyaktig hvor stort inntektstap de nye reglene vil innebære, og at det derfor er for tidlig å utarbeide konkrete kompensasjonstiltak. KM ser det som svært uheldig at fondet tappes for verdier uten å vite hvilke økonomiske konsekvenser dette rent faktisk medfører, og uten at en fullt ut har laget gode kompensasjonsordninger, både for bortfall av festeavgifter og de kraftige reduksjoner ved lavere innløsningsverdier. Alvorlig er også bortfall av mulig fremtidig vekst for fondet. KM mener derfor at dersom det skal utvikles en kompensasjonsordning må denne innebære at også fondets totale formuessituasjon ikke forringes.

### **Konsekvenser for fondets oppgaver**

Konsekvensene av at fondets formue forringes er at det vil ha færre midler til å dekke sine oppgaver. Dette vil spesielt kunne medføre konsekvenser for fondets evne til å drifte og vedlikeholde presteboligene. For 2006 ble 85,6 mill av de totalt 158,1 mill som ble gitt til kirkelige formål, brukt til drift og vedlikehold av fondets presteboliger. Når KM vet at det også i de neste årene vil gå med store summer til vedlikehold, er KM bekymret for hva en forringelse av fondet vil bety for presteboligene.

### **Betydningen for tildelinger til Dnk**

Selv om det er fondet som vil få det faktiske tapet, vil et tap for fondet også ha direkte betydning for tilskudd til felleskirkelige tiltak som Den norske kirke disponerer. Disse tilskuddene, som de siste årene har utgjort ca 25 mill årlig, kan sies å utgjøre kirkens frie utviklingsmidler. Det er på grunnlag av disse midlene at kirken blant annet har mulighet til å satse på utviklingstiltak i samarbeid med søsterkirker, styrke samarbeid med kirkelige organisasjoner, gi støtte til samisk kirkeliv og kirkelige utviklingstiltak som gudstjenestereform osv. I tillegg dekker disse midlene kirkens medlemskontingenter til økumeniske organisasjoner. Bevilgningene som kommer over statsbudsjettet er bundet opp til andre og helt faste formål og strekker ikke til når spørsmålene om nye tiltak og forsøk bringes opp. KM ser på dette som en alvorlig effekt ved instruksen, også fordi denne situasjonen vil være uavhengig av forholdet mellom kirke og stat. Det å svekke fondets kapitalgrunnlag vil på sikt kunne svekke de mulighetene Dnk kirke har til å drive utviklingsarbeid, nasjonalt som internasjonalt.

### **Eierskapet til Opplysningsvesenets fond**

I statsbudsjettet for 2008 sies det at fondet er statlig eiendom. KM vil i den forbindelse peke på at eierskapet til fondet er et spørsmål som har vært diskutert siden 1814 uten at det er tatt noen endelig stilling til det. Dette kommer klart frem i forarbeidene til ovfl hvor det i Ot.prp. nr. 68 (1994-95) s. 12 sies følgende:

”Ei ny fondslovgivning fører ikkje til at noka ny drøfting av dei generelle rettsspørsmåla som knyter seg til fondet. Den underliggjande eigedomsretten har vore uavklara sidan 1814, og opp gjennom åra har det i forarbeidet til nye lover vorte presisert at det ikkje var nødvendig å klargjere eigedomsretten, eller at framlegget ikkje førte til endringar i han.”

KM uttrykte i 1994 følgende i sak 10/94: Lov om opplysningsvesenets fond:

”Etter KMs mening ville det være helt naturlig at loven, om den skulle presisere eierforholdet til fondet, sa at ”fondet tilhører Den norske kirke”. Da flere av paragrafene i forslaget til ny lovtekst på en utvetydig måte sikrer at fondets midler skal komme Den norske kirke til gode og nyttes til kirkelige formål, finner Kirkemøtet likevel å kunne slutte seg til at det på det nåværende tidspunkt ikke er nødvendig at eierforholdet eksplisitt nedfelles i loven.”

I stortingsmelding nr 41 (2004-2005) Om økonomien i Den norske kirke er eierskapsproblemet på ny reist, i kapittel 4.5:

”Regjeringen mener videre at spørsmålet om eiendoms- eller disposisjonsretten over Opplysningsvesenets fond ved et eventuelt skille mellom staten og Den norske kirke ikke kan avgjøres gjennom rettslige vurderinger alene, men gjennom politiske vedtak.”

KM vil som tidligere legge til grunn at fondets verdier skal forvaltes og disponeres i samsvar med Grl § 106 og nyttes til kirkelige formål. Inntil en eventuell endring av relasjon mellom stat og kirke foreligger må en forholde seg til at det ikke er avgjort om fondet er statlig eller kirkelig eiendom. KM vil fremdeles hevde at fondet ikke er å anse som ordinær statseiendom og at dersom eierforholdet skal beskrives nærmere, så vil det naturlige være å presisere at ”fondet tilhører Den norske kirke”.

### **Saksbehandling**

KM stiller seg kritisk til hvordan saken er blitt behandlet. Det ene er at det ikke gis noen begrunnelse for hvorfor instruksjonen er gitt, og hva hensikten bak den er. Det andre er behandlingen av saken i forhold til KR/KM. Kirkelovens § 24 beskriver en av Kirkemøtets oppgaver som å gi ”uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område.” Høringsutkastet ble bebudet å komme i begynnelsen av oktober, men KR mottok høringsnotatet først 5. november, dvs én uke før Kirkemøtets åpning. Kirkemøtet finner dette sterkt beklagelig. Etter Kirkerådets oppfatning har en forsvarlig saksbehandling frem mot Kirkemøtet i denne saken vært umulig. For det tredje anser KM det som uheldig at instruksjonen og lovendringen kommer så kort tid før stortingsmeldingen om fremtidig relasjon mellom stat og kirke skal legges frem.

Til slutt ser KM det som uheldig at en instruks som får så stor betydning for fondet iverksettes nå, siden regjeringen i Soria Moria – erklæringen samtidig gir uttrykk for at de ønsker å utrede fremtiden for Opplysningsvesenets fond. Det naturlige vil være å utrede fondets fremtid først, for deretter å fremme eventuelle forslag om endringer.

## **Konklusjon**

På bakgrunn av de momenter som er nevnt ovenfor mener Kirkemøtet at et eventuelt lovforslag ikke kan fremmes før man har:

- foretatt en ny vurdering av forholdet til Grl § 106 og om grunnlovsendring er påkrevet.
- Utreddet konsekvensene av instruksene ytterligere, da bl.a. i forhold til hvilke kompensasjonsordninger som sikrer at økonomien til Den norske kirke ikke svekkes.

Kirkemøtet mener videre at regjeringen ikke bør fremme et eventuelt lovforslag før stortingsmeldingen vedrørende stat-kirke er behandlet.