

UDKAST TIL

Forslag

til

Lov om ændring af lov om begravelse og ligbrænding og lov om folkekirkens økonomi
(Samarbejde om krematoriedrift mv.)

§ 1

I lov om begravelse og ligbrænding, jf. lovbekendtgørelse nr. 586 af 19. juni 2008, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 4 indsættes:

”§ 4 a. Krematoriedrift kan inden for et stift drives i et interessentskab med deltagelse af et eller flere folkekirkelige krematorier eller med deltagelse af et eller flere folkekirkelige og kommunalt drevne krematorier. Menighedsråd uden eget krematorium kan også deltage i et sådant interessentskab.

Stk. 2. De nærmere betingelser for samarbejdet skal fastsættes i en vedtægt, som skal godkendes af Kirkeministeriet.

Stk. 3. Kirkeministeriet kan fastsætte nærmere regler om vedtægten, herunder krav om anvendelse af standardvedtægter udarbejdet af Kirkeministeriet.”

§ 2

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 560 af 17. juni 2009, foretages følgende ændringer:

1. I § 17 g indsættes som stk. 7:

”Stk. 7. Tilskud til krematoriedrift udenfor provstiet kan ydes af provstiudvalgskassen. ”

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2010.

§ 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

1. Indledning

Baggrunden for lovforslaget er, at Miljøstyrelsen i januar 2006 udsendte et udkast til standardvilkår med et nyt krav om, at krematorieanlæg skal forsynes med filtre, som renses for kviksvov mv. De samlede udgifter til filtre kan ifølge Danske Krematoriers Landsforening forventes at beløbe sig til minimum 140 mio. kr. eksklusiv moms, fordelt med ca. 100 mio. kr. til de folkekirkeligt drevne krematorier og 40 mio. kr. til de kommunalt drevne krematorier. Med udsigt til at skulle finansiere betydelige investeringer i miljøfiltre indenfor en kort periode (inden 1. januar 2011) blev det i Kirkeministeriet besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som skulle foretage en grundig analyse af krematorievirksomheden i Danmark.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i december 2006 med offentliggørelse af "Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende krematorievirksomhed i Danmark", der blev sendt i høring den 19. december 2006.

Der redegøres nærmere for arbejdsgruppens forslag og indstillinger, jf. afsnit 3 nedenfor.

Hidtil er krematorievirksomhed blevet tilrettelagt på grundlag af lokale behov. Det ændres der ikke ved. Baggrunden for lovforslaget er et ønske om at etablere nye samarbejdsformer (interessentskaber), der muliggøre at et lokalt krematorium kan forankres i et stiftsbaseret samarbejde. Det er en udvikling, der kan blive aktuel, når der skal anvendes store millionbeløb på indfrielsen af miljøkrav om filtre mv.

Formålet med lovforslaget er på denne baggrund, at skabe hjemmel til at krematorier kan indgå samarbejde om krematoriedrift indenfor det enkelte stift. Samarbejdet kan både indgås mellem folkekirkelige krematorier og mellem folkekirkelige og kommunale krematorier. Endvidere kan menighedsråd uden eget krematorium også indgå i et samarbejde om krematoriedrift. Samarbejdet skal etableres som et interessentskab.

Endvidere giver lovforslaget mulighed for, at provstier uden krematorier fra provstiudvalgskassen kan yde tilskud til krematorier i andre provstier, for derved at understøtte opretholdelsen af krematoriedrift i stiftet.

Lovudkastet er i sin nuværende form ændret i forhold til det forslag, der blev sendt i høring den 20. september 2007. Dette betyder bl.a., at der ikke fastsættes krav i lovforslaget om fuld takstfinansiering af krematorievirksomhed samt at kommunernes takstfastsættelse ikke berøres.

2. Baggrund

Ligbrænding blev indført i slutningen af 1800-tallet og krematorievirksomheden er herefter udøvet som en myndighedsopgave i tilknytning til kirkegårdsdrift.

Der findes i dag 31 krematorier med i alt 43 ovne. Krematorierne er etableret i landets større byer på grundlag af lokale initiativer og behov. Der har således på intet tidspunkt været tale om en samlet organisering af krematorievirksomhed på landsplan. 21 krematorier er bestyrede af folkekirkelige myndigheder, mens 10 krematorier er kommunalt bestyrede. Kirkeministeriet er ved lov om begravelse og ligbrænding tillagt central godkendelseskompetence på krematorieområdet, idet det i lovens § 3, stk. 1, er bestemt, at ligbrænding skal ske i krematorier, der er godkendt af kirkeministeren. Indtil loven trådte i kraft den 1. januar 1976 var godkendelseskompetencen henlagt til justitsministeren.

I henhold til loven skal ligbrænding således finde sted i krematorier, "der er godkendt af kirkeministeren". I ministeriets administrative praksis er denne bestemmelse fortolket, så kompetencen til at godkende krematorier både omfatter opførelse, udvidelse og ombygning af krematoriebygningen samt udskiftning af krematorieovne ligesom Kirkeministeriet skal godkende, hvis krematorier ønskes nedlagt. I forbindelse med godkendelsen af krematoriebyggeri vurderer

Kirkeministeriet, om der er behov (befolkningsgrundlag) for projektet, og om finansieringen er til stede. Ministeriet sikrer sig desuden, at de nødvendige bygnings- og miljømæssige godkendelser er tilvejebragt.

Idet krematoriedrift ikke har været organiseret på landsplan, har det heller ikke været lovreguleret hvor der skal være krematorier og hvorledes krematoriernes takster skal beregnes. Det er således i dag en lokal afgørelse om man søger om at etablere et krematorium samt hvilke omkostninger man vil medregne ved fastsættelse af takster. Taksten fastsættes på de folkekirkeligt bestyrede krematorier af krematoriets bestyrelse, det vil sige et menighedsråd eller en kirkegårdsbestyrelse, med provstiudvalgets godkendelse, jf. § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Provstiudvalget kan efterfølgende efter forhandling med menighedsrådet tage initiativ til at ændre tidligere godkendte vedtægters takstbestemmelser. På de kommunalt bestyrede krematorier fastsættes taksterne af kommunalbestyrelsen eller en anden kommunal myndighed på grundlag af bestemmelse i den for kirkegården/krematoriet gældende vedtægt, der er godkendt af kirkeministeren, jf. § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m.

3. Arbejdsgruppens forslag og henstillinger

Arbejdsgruppen fremkom i "Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende krematorievirksomhed i Danmark" med en række forslag og anbefalinger i relation til krematorievirksomhed.

For så vidt angår krematoriernes takster bemærkede arbejdsgruppen, at der ikke findes selvstændigt regnskabsmateriale, der viser omkostningerne for de enkelte krematorier. Krematoriernes regnskaber indgår således som en integreret del af regnskaberne for de kirkegårde, hvor de er beliggende.

Arbejdsgruppen indhentede derfor en række relevante omkostningsoplysninger hos de enkelte krematorier og foretog på det grundlag en beregning af den reelle pris for en kremering på det enkelte krematorium (kostprisen). Arbejdsgruppen konstaterede ved at sammenholde resultatet af disse beregninger med de gældende takster, at intet krematorium i dag opkræver en betaling, der dækker samtlige omkostninger for kremeringen. Ved samtlige omkostninger forstås, at der udover de direkte udgifter til energiforbrug ved en brænding samt løn til personalet indregnes en række generelle omkostninger ved driften af et krematorium - f.eks. driftsomkostninger til el, varme, administration samt diverse anlægsudgifter. På denne baggrund konstaterede arbejdsgruppen, at den lokalt besluttede takstpolitik for krematorierne betyder, at der sker en høj grad af skattefinansiering af drifts- og eller anlægsudgifter for det enkelte krematorium, da de gældende priser for en kremering ikke indeholder samtlige af disse udgifter.

Arbejdsgruppen fandt det uheldigt, at den nuværende krematorievirksomhed i økonomisk henseende ikke er gennemskuelig. Arbejdsgruppen foreslog derfor, at det skal synliggøres, hvad virksomheden koster. I forlængelse heraf foreslog arbejdsgruppen, at krematorievirksomhed skal overgå til fuld takstfinansiering. Det skal således ikke længere være muligt at give direkte skattemæssigt tilskud til krematorievirksomhed, hverken til drift eller anlæg. Arbejdsgruppen foreslog i stedet, at det enkelte krematorium skal beregne og fastsætte taksten for en kremering således, at den dækker samtlige af de omkostninger, der er forbundet med kremeringen. I omkostningsberegningen skal herefter indgå: 1) kapitalomkostninger i form af afskrivning og forrentning af bygninger og teknisk udstyr, 2) driftsomkostninger og 3) lønomkostninger. Vedrørende de kapitalomkostninger, der skal indgå i omkostningsberegningen, foreslog arbejdsgruppen, at afskrivning og forrentning af bygninger og teknisk udstyr skal ske på grundlag af disses nyværdi. Derved vil en kostprisberegning komme til at omfatte samtlige omkostninger, herunder fremtidige investeringsbehov. Samtidig sikrer man, at omkostningsberegningerne gøres ensartede og sammenlignelige.

Arbejdsgruppen anbefalede, at krematoriebestyrelsen hvert år skal foretage en omkostningsberegning på grundlag af den seneste resultatopgørelse og på basis heraf udregne og fremlægge forslag til det kommende års takst samtidig med vedtagelsen af det kommende års budget. For folkekirkeligt bestyrede krematorier skal provstiudvalget godkende taksten, og for de kommunalt bestyrede krematorier skal taksten godkendes af kommunalbestyrelsen. Arbejdsgruppen fastslog dog, at det fortsat skal være muligt at yde tilskud til den enkelte borgers kremering.

For så vidt angår krematoriekapaciteten, konstaterede arbejdsgruppen, at der er en uudnyttet ovenkapacitet. Arbejdsgruppen foreslog denne overkapacitet fjernet eller minimeret gennem nedlæggelse af krematorier. Arbejdsgruppen foreslog, at dette kunne ske ved, at Kirkeministeriet afviste at godkende de lovpligtige miljøinvesteringer i kviksølvfiltre, hvilket ville tvinge det pågældende krematorium til at ophøre med sin virksomhed.

Endelig foreslog arbejdsgruppen, at krematorierne tilskyndes til at indgå samarbejder. Arbejdsgruppen bemærkede i denne forbindelse, at det må overvejes, om der for at sikre en mere hensigtsmæssig regulering af krematoriedriften på længere sigt skal etableres et system, der giver mulighed for, at krematorierne på frivilligt grundlag kan samarbejde i selskabsform om krematoriedriften.

4. Kirkeministeriets overvejelser

Kirkeministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at det er uheldigt, at den nuværende krematorievirksomhed ikke er økonomisk gennemskuelig.

Efter arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde er der med vedtagelsen af lov nr. 47 af 28. januar 2009 foretaget en ændring af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, således at kirkeministeren kan fastsætte regler om beregning af kirkegårds- og krematorietakster. Ministeriet vil derfor, i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger, med hjemmel i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fastsætte administrative regler ved udstedelse af et cirkulære om kostprisberegning for folkekirkens krematorievirksomhed, således at det enkelte folkekirkelige krematorium skal beregne den reelle udgift for en kremering, så den dækker samtlige omkostninger, der er forbundet hermed - både for så vidt angår de direkte udgifter til den enkelte brænding, som udgifterne til den generelle drift af krematoriet. Kravet om fuld kostprisberegning vil betyde, at det enkelte provsti får overblik over de samlede omkostninger til krematoriedriften. En sådan gennemsigtighed vil efter ministeriets opfattelse være gavnlig for det lokale ligningsområde, da det vil synliggøre, hvad krematorievirksomhed reelt koster og herunder belyse, om krematoriet drives på et økonomisk forsvarligt grundlag.

Ministeriet finder dog ikke, at krematorievirksomheden, som foreslået af arbejdsgruppen, nødvendigvis skal overgå til fuld takstfinansiering. Ministeriet finder således, at provstierne fortsat skal kunne give direkte tilskud fra de kirkelige ligningsmidler til krematorievirksomheders drift. Baggrunden herfor er bl.a. at det må være en lokal beslutning, om man vil støtte krematoriedrift samt det forhold, at krematoriedrift må anses for en myndighedsopgave som det er naturligt, at folkekirken kan understøtte.

Ministeriet finder det endvidere hensigtsmæssigt, at provstier uden krematorier får hjemmel til at yde tilskud til driften af krematorier i stiftet for derigennem at fastholde grundlaget for den eksisterende krematoriedrift i stiftet. Da kremering af borgere som nævnt må opfattes som en myndighedsopgave, er det ministeriets opfattelse, at de enkelte provstier kan have en interesse i, at provstiets borgere kan blive kremeret i lokalområdet.

Kirkeministeriet kan ikke tilslutte sig arbejdsgruppens anbefaling, hvorefter Kirkeministeriet skal foretage regulering af krematoriekapaciteten. Ministeriet finder således ikke, at det er

hensigtsmæssigt, hvis ministeriet dikterer hvordan folkekirken løser opgaven med at tilvejebringe den nødvendige kapacitet. Ministeriet lægger i denne forbindelse afgørende vægt på, at krematorierne alle er etableret på grundlag af lokale initiativer og behov. På denne baggrund vil det ikke være hensigtsmæssigt, hvis ministeriet tilsidesætter lokale vurderinger.

Derimod finder ministeriet, som foreslået af arbejdsgruppen, at det vil være hensigtsmæssigt om de enkelte krematorier får mulighed for at indgå samarbejde om krematoriedrift, således at krematorier på frivillig basis kan indgå samarbejder for på den måde at få mulighed for at effektivisere krematoriedriften. Dette kan særligt være relevant i forbindelse med udsigten til at skulle finansiere betydelige investeringer i miljøfiltre – som alt andet lige vil betyde øgede omkostninger for krematorierne og dermed også forventeligt højere takster for borgerne. Ministeriet lægger desuden vægt på henvendelser fra flere menighedsråd, som ønsker at indgå sådanne samarbejder og f.eks. erstatte deres krematorier med et nyt fælles krematorium med den nødvendige ovnkapacitet, mens de eksisterende faciliteter som kølerum og kapel kan bibeholdes på eksisterende lokaliteter.

På det kommunale område er der praksis for indgåelse af samarbejder om diverse driftsopgaver. Samarbejderne er ofte organiseret som interessentskaber. På baggrund heraf er det ministeriets opfattelse, at interessentskabsformen er en hensigtsmæssig model for samarbejder også på krematorieområdet. Ministeriet finder derfor, at det er ønskeligt, at krematorier inden for et stift kan drives i et interessentskab med deltagelse af et eller flere folkekirkelige og/eller kommunale krematorier og med mulighed for, at også menighedsråd uden et krematorium kan deltage i samarbejdet.

Et menighedsråd der har et krematorium, som fortsat ønskes opretholdt, vil herefter have følgende 5 muligheder, når der skal træffes beslutning om den fremtidige drift:

1. Fortsætte driften som hidtil.
2. Udvide ejerkredsen via et samarbejde (i et interessentskab) med andre menighedsråd.
3. Samarbejde (i et interessentskab) med menighedsråd med eget krematorium.
4. Samarbejde (i et interessentskab) med et kommunalt krematorium.
5. Kombination af nr. 2-4.

De nærmere betingelser for et eventuelt samarbejde i interessentskabsform skal fastsættes i en vedtægt, som skal godkendes af ministeriet. Kirkeministeriet finder det hensigtsmæssigt, om interessentskabet ledes af en bestyrelse, som består af et ligeligt antal medlemmer udpeget af de deltagende parter, som skal træffe beslutning i alle spørgsmål af væsentlig betydning for krematoriesamarbejdet samt fastsætte regler om indtræden og udtræden af samarbejdet mv. Disse og andre regler for samarbejdet skal fremgå af vedtægten for interessentskabet.

Ministeriet kan bestemme at der skal benyttes en standardvedtægt. Vedtægten skal fastlægge nærmere om ejerforhold, indtræde/udtræden, drift, kapitalforhold mv.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. Dog forventes samarbejdsmulighederne at betyde en effektivisering af driften af folkekirkens krematorier.

6. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. De administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

8. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser

Dog må øgede samarbejde om drift af krematorier forventes at medfører et reduceret udslip af f.eks. CO2 mv.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder mv.

Et lovudkast har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

X

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen. Dog kan samarbejdsmulighederne betyde en effektivisering af driften af folkekirkens krematorier.	Ingen
Administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen. Dog må øgede samarbejde om drift af krematorier forventes at medfører et reduceret udslip af f.eks. CO2 mv.	Ingen

Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Bestemmelsen giver folkekirkelige og kommunale krematorier mulighed for at indgå samarbejde om krematoriedriften inden for det enkelte stift. Krematoriedrift kan inden for et stift således drives i et interessentskab med deltagelse af et eller flere folkekirkelige krematorier eller med deltagelse af et eller flere folkekirkelige og kommunalt drevne krematorier. Endvidere kan menighedsråd uden eget krematorium også deltage i sådanne interessentskaber.

Det foreslås, at de nærmere betingelser for samarbejdet skal fastsættes i en vedtægt, som skal godkendes af Kirkeministeriet.

Endelig gives hjemmel til, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om vedtægtens udformning, herunder om krav til benyttelse af en standardvedtægt.

Til § 2

Bestemmelsen giver hjemmel til, at provstier fra provstiudvalgskassen kan yde tilskud til krematorier i stiftet. Hensigten hermed er at give provstier uden krematorier mulighed for at understøtte opretholdelsen af krematoriedrift i stiftet.

Til § 3

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2010.

Til § 4

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde.

Bestemmelsen indebærer at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.