

Høyring –

Ny lov om Opplysningsvesenets fond

INNHALD

1	Hovudinnhaldet i høyringsnotatet.....	4
1.1	Innleiing.....	4
1.2	Samandrag.....	4
2	Bakgrunnen for ny lovgiving	6
2.1	Meld. St. 29 (2018–2019) Opplysningsvesenets fond.....	6
2.2	Innst. 209 S (2019–2020).....	8
2.3	Oppfølgingspunkt.....	11
3	Om Opplysningsvesenets fond	12
3.1	Innleiing.....	12
3.2	Historisk riss.....	12
3.3	Ulike syn på eigedomsretten	14
3.4	Eigedelane til Opplysningsvesenets fond	15
3.4.1	Oversikt.....	15
3.4.2	Skog og utmark	16
3.4.3	Jordbrukseigedommane.....	16
3.4.4	Festetomtene	17
3.4.5	Pretebustadene	17
3.4.6	Dei kulturhistoriske eigedommane	18
3.4.7	Fondets verdipapir	19
3.4.8	Clemens Eiendom AS og Clemens Kraft Holding AS	19
3.4.9	Verdien av fondet.....	20
3.5	Tilskottet frå fondet til Den norske kyrkja	20
3.6	Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.....	20

3.7	Forvaltingsorganet for fondet	23
4	Grunnlovsspørsmåla.....	25
4.1	Grunnlova § 116.....	25
4.2	Grunnlova § 16.....	26
4.3	Lovforslaget.....	27
5	Overføring av egedelar til Den norske kyrkja	29
5.1	Innleiing.....	29
5.2	Lovgrunnlaget for overføring av egedelar til Den norske kyrkja	30
5.3	Kapital- og driftstilskott til Den norske kyrkja	31
5.4	Disponeringa av overførte egedelar	32
5.5	Lovforslaget.....	33
6	Opplysningsvesenets fond som eit statleg fond	34
6.1	Tidspunktet	34
6.2	Statleg råderett over fondet	35
6.3	Lovforslaget.....	35
7	Andre spørsmål	37
7.1	Forvaltinga av fondet.....	37
7.2	Bruken av avkastinga frå fondet	37
7.3	Tilskott til sikring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga	40
7.4	Lovforslaget.....	41
8	Økonomiske og administrative konsekvensar.....	43
9	Merknader til paragrafane i lovutkastet.....	45

1 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet

1.1 Innleiing

Opplysningsvesenets fond er i dag regulert i lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Barne- og familiedepartementet legg i dette høyringsnotatet fram forslag til ny lov om fondet.

Opplysningsvesenets fond blei danna ved lov i 1821. Fondet har ei rettsleg sjølvstendig stilling (eige rettssubjekt) og er eigar av den formuesmassen som Grunnlova § 116 nemner som «det benefiserte godset til presteskapat». Egedomsretten til fondet har vore omdiskutert i mange år. På den eine sida blir det hevda at fondet høyrer til Den norske kyrkja. På den andre sida blir det hevda at staten har egedomsretten. I Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond* la departementet fram eigarspørsmålet for politisk avklaring i Stortinget. I meldinga gjekk departementet inn for ei deling av fondet mellom staten og Den norske kyrkja. I Innst. 209 S (2019–2020) slutta familie- og kulturkomiteen seg til den løysinga som departementet gjekk inn for. Formålet med ei endra lovgiving for fondet er å leggje det rettslege grunnlaget for ei deling av verdiane i fondet mellom staten og Den norske kyrkja.

1.2 Samandrag

Departementet har funne det mest tenleg å leggje fram utkast til ei ny lov om fondet. Ho skal kome i staden for den gjeldande lova. Einskilde paragrafar i den gjeldande lova er førte vidare i utkastet til ny lov.

I *kapittel 2* i høyringsnotatet er det gjort greie for bakgrunnen for lovforslaget, med ei oppsummering av hovudpunkta i Meld. St. 29 (2018–2019). Merknadene frå familie- og kulturkomiteen i Innst. 209 S (2019–2020) og Stortingets vedtak i saka er referert. *Kapittel 3* har ein omtale av Opplysningsvesenets fond, mellom anna med eit riss av historia til fondet og diskusjonen om egedomsretten. Det blir gjort greie for dei einskilde egedelane til fondet og korleis forvaltinga av fondet er organisert. Dei grunnlovsspørsmåla som blir aktualiserte ved lovforslaget, er omtalte i *kapittel 4*, med ein kort omtale av fråsegna 23. mars 2017 frå Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet om Grunnlova §§ 116 og 16.

Etter den gjeldande lova om fondet har Opplysningsvesenets fond ei rettsleg sjølvstendig stilling (eige rettssubjekt), og det er fastsett i lova at Kongen forvalter fondet. I utkastet til ny lov er rettsstillinga til fondet og Kongens mynde til å forvalte fondet ført vidare.

I *kapittel 5* blir det gjort greie for dei vilkåra som gjeld for å dele fondet mellom staten og Den norske kyrkja og korleis departementet meiner delinga bør bli regulert i lov. Identifiseringa av eigedommar som er aktuelle å overføre til Den norske kyrkja, blir no handsama i eit eige prosjekt, der Den norske kyrkja er med.

Det vil ta tid før alle dei aktuelle eigedelane i fondet kan bli overførte til kyrkja, mellom anna fordi det for fleire eigedommar må liggje føre samtykke til fradeling. I utkastet til ny lov gjer departementet framlegg om at fondet blir regulert som eit statleg fond frå 1. januar 2023. Fram til 2023 vil spørsmålet om eigedomsretten til fondet stå i den same stillinga som i dag. Departementet reknar med at vedtak om kva for eigedelar som er aktuelle å overføre til kyrkja, kan liggje føre før 2023, sjølv om den faktiske overføringa for ein del eigedommar skjer seinare. I *kapittel 6* er det gjort greie for denne delen av lovutkastet.

Departementet går inn for at det som hovudregel ikkje blir gitt egne tilskott frå fondet til Den norske kyrkja i framtida. Dei fordelane som Den norske kyrkja i dag har av fondet, bør i all hovudsak falle bort. Reglane om dette er innarbeidd i lovutkastet og omtalte i *kapittel 7*.

Vilkåret for ei deling av fondet mellom staten og Den norske kyrkja er at staten skal auke sin innsats for sikring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga i eit omfang som svarer til verdien av fondet på det tidspunktet fondet blir regulert som eit statleg fond. Det finansielle grunnlaget og dei økonomiske rammene for den statlege kyrkjebyggsatsinga vil etter departementet sitt forslag liggje føre 1. januar 2023. I *kapittel 7* peiker departementet på to hovudmodellar for korleis den statlege innsatsen til fordel for dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga kan bli finansiert.

Dei økonomiske og administrative konsekvensane av lovutkastet er det gjort greie for i *kapittel 8*. Merknader til dei einskilde paragrafane i lovutkastet er innarbeidd i *kapittel 9*.

2 Bakgrunnen for ny lovgiving

2.1 Meld. St. 29 (2018–2019) Opplysningsvesenets fond

Dei verdiane som høyrer til Opplysningsvesenets fond, har eit vern i Grunnlova § 116. Grl. § 116 første punktum har slik ordlyd:

Kjøpesummar og inntekter av det benefiserte godset til presteskapet skal berre nyttast til gagn for presteskapet og til å fremje opplysinga.

Heilt sidan Opplysningsvesenets fond blei danna i 1821 av det godset som er omtalt i Grl. § 116, har forvaltninga av fondet vore eit ansvar for Kongen. Grl. § 116 første punktum har gjennom lang tid vore tolka slik at staten i si forvaltning må halde formuen i fondet rettsleg skild frå annan formue og sikre ei forsvarleg forvaltning av verdiane til beste for dei formåla som paragrafen nemner. At fondet skal nyttast til gagn for presteskapet, har i dag ei utvida tyding, dvs. at fondet skal kome Den norske kyrkja til gode. Det andre formålet – *å fremje opplysinga* – femner om utdanningsformål i brei forstand, men sidan 1963 har det ikkje vore gitt tilskott frå fondet til utdanningsformål. Etter den gjeldande lova om fondet skal fondet kome Den norske kyrkja til gode. Grl. § 116 er ikkje til hinder for at lovgivaren slik kan velje å prioritere det eine grunnlovsfesta formålet framfor det andre.

Eigedomsretten til fondet har vore diskutert i nær 200 år. Seinast 23. mars 2017 uttalte Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet at staten har eigedomsretten. Den norske kyrkja meiner at fondet høyrer til kyrkja. Gjennom åra har det ikkje vore nokon praktisk grunn til å finne ei løysing på eigarspørsmålet, men etter at reglane i Grunnlova om statskyrkjeordninga blei oppheva ved grunnlovsendingane i 2012 og Den norske kyrkja frå 1. januar 2017 blei skild ut frå staten som ei rettsleg sjølvstendig eining, har spørsmålet om eigedomsretten kome i ei anna stilling.

I Meld. St. 29 (2018–2019) la departementet eigarspørsmålet fram for Stortinget. Det er brei semje om at Stortinget kan avgjere spørsmålet. I meldinga peika departementet på to aktuelle løysingar. Den eine løysinga gjekk ut på at heile fondet blir overført til Den norske kyrkja med vid råderett. Den andre løysinga gjekk ut på at verdiane i fondet på visse vilkår blir delte mellom staten og Den norske kyrkja. Begge løysingane blei grundig drøfta i meldinga. Til grunn for drøftingane låg fråsegna 23. mars 2017 frå Lovavdelinga, som konkluderte med at Grl. § 116 ikkje er til hinder for at Den norske kyrkja kan få eigedomsretten til fondet.

I stortingsmeldinga peika departementet på at dersom fondet blei overført til Den norske kyrkja (med vid råderett), ville dette på kort eller lengre sikt kunne føre til ei endring i den mangeårige og stabile finansieringa av Den norske kyrkja over statsbudsjettet og kommunebudsjetta. Departementet meinte konsekvensen kunne bli at den økonomiske vinsten som Den norske kyrkja fekk ved å få tilført fondet, heilt eller delvis blei utlikna ved avkorting av dei offentlege løyvingane til kyrkja. I forslaget til ny lov for trussamfunn, sjå Prop. 130 L (2018–2019), som blei lagd fram for Stortinget same dagen som meldinga om fondet, foreslo departementet at den offentlege finansieringa av Den norske kyrkja heldt fram som før. Stortinget slutta seg til dette, sjå Innst. 208 L (2019–2020) og vedtaket i Stortinget 14. april 2020 om ny trussamfunnslov.

I meldinga om fondet konkluderte departementet med at det burde kome til ei deling av verdiane i fondet mellom staten og Den norske kyrkja. Departementet meinte at eigedommar i fondet som hadde ein særskilt kyrkjeleg verdi, burde skiljast ut og overførast til Den norske kyrkja. Departementet streka under at overføringa av eigedelar frå fondet til Den norske kyrkja ikkje skulle gi kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for si allmenne verksemd. Dei eigedelane i fondet som ikkje blei overførte til Den norske kyrkja – det attverande fondet – skulle staten ha eigedomsretten til.

I praksis vil denne løysinga av eigarspørsmålet føre til at staten får tilført størstedelen av verdiane i fondet. Departementet meinte difor at vilkåret for ei slik deling av verdiane måtte vere at staten auka sin innsats for bevaring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga. Verdien av denne innsatsen skulle svare til verdien av det attverande fondet på det tidspunktet eigedelar var skilde ut og overførte til Den norske kyrkja.

I meldinga peika departementet på at det ville ta tid å identifisere dei eigedommane som det er aktuelt å overføre til Den norske kyrkja. Departementet presiserte også at ved utskiljing av eigedommar frå ein landbrukseigedom må det mellom anna liggje føre samtykke til frådelling. Slike utskiljingsprosessar tek tid. Departementet meinte at arbeidet med å skilje ut eigedommar for overføring til kyrkja burde bli organisert i eit særskilt, femårig prosjekt.

Verdien av Opplysningsvesenets fond er usikker. I meldinga om fondet blei det opplyst at noverdien i 2018 var rekna til å vere i underkant av 6 mrd. kroner, medan salsverdien kunne vere 10–12 mrd. kroner. I meldinga blei det streka under at det er viktig å få ei ekstern og uavhengig verdivurdering av fondet, ikkje minst fordi verdien for staten av det attverande fondet vil vere ein referanse for den statlege innsatsen for sikring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga i åra framover.

2.2 Innst. 209 S (2019–2020)

I Innst. 209 S (2019–2020) slutta familie- og kulturkomiteen seg til den løysinga av eigarspørsmålet som departementet gjekk inn for i stortingsmeldinga. I komitéinnstillinga heiter det:

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Trond Giske, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Kristin Ørmen Johnsen, Anne-Karin Olli og Tage Pettersen, fra Fremskrittspartiet, Anette Carnarius Elseth og Silje Hjemdal, fra Senterpartiet, Åslaug Sem-Jacobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, Jorunn Gleditsch Lossius, ønsker meldingen om Opplysningsvesenets fond velkommen. Eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond har vært omstridt siden fondet ble dannet i 1821. Komiteen er derfor glad for at meldingens mål er å avklare eierrettighetene, og anser det som nødvendig å finne en løsning på dette spørsmålet.

Komiteen viser til at departementet har lagt fram to alternativer som aktuelle, og som det er redegjort for i meldingen: enten at verdiene i fondet overføres til Den norske kirke i sin helhet, eller at verdiene deles mellom staten og kirken. Komiteen registrerer at Lovavdelingen konkluderer med at ingen av disse to modellene vil være i strid med Grunnloven § 116, som sier at fondets inntekter bare skal anvendes til geistlighetens beste og opplysningens fremme. Departementet har også kommet frem til at en overføring av eiendomsrett fra staten til Den norske kirke ikke utløser en plikt til å tildele andre tros- og livssynssamfunn en støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke. Dette vil dermed ikke være i konflikt med Grunnloven § 16 fjerde punktum, som sier at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje med Den norske kirke.

Komiteen merker seg at departementet konkluderer med at verdiene i fondet bør deles mellom staten og Den norske kirke ved at eiendommer av særlig kirkelig verdi overføres til Den norske kirke som eier, mens staten blir eier av øvrige eiendeler, dvs. det gjenværende Opplysningsvesenets fond. Komiteen mener det er viktig at de gjenværende midlene i fondet, som staten får eierrettighetene til, forvaltes på en forsvarlig måte og i tråd med de begrensningene som ligger i Grunnloven § 116.

Komiteen er videre positiv til at det kommer tydelige signaler i meldingen om en forsterket og forpliktende innsats for istandsetting og sikring av verneverdige kirkebygg. Komiteen viser i den forbindelse til Dokument 8:110 S (2014–2015), jf. Innst. 72 S (2015–2016). Et enstemmig Storting vedtok å be regjeringen i henhold til sektorprinsippet, utarbeide en forsterket strategi for hvordan steinkirker fra middelalderen, fredede etterreformatoriske kirker og særlig viktige kirker fra etter 1650 kan sikres et forsvarlig vedlikeholds nivå. Det ble i tillegg vedtatt å be regjeringen i strategiarbeidet vurdere om det bør opprettes bevaringsprogrammer etter inspirasjon fra Riksantikvarens

«stavkirkeprogram», innenfor rammen av dagens sektoransvar.

Komiteen avholdt åpen høring i denne saken den 12. desember 2019.

Komiteen er positiv til forslaget om deling av fondet. Komiteen vil peke på at fra fondets eiendeler er endelig fordelt mellom staten og Den norske kirke, kan det gå mange år før staten har økt sin innsats overfor kirkebyggene i det omfanget som regjeringen stiller som betingelse. Forutsigbarhet er av den grunn sentralt i denne prosessen. Komiteen mener det er nødvendig av Stortinget å legge noen føringer for det videre arbeidet, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i arbeidet med oppdelingen av Opplysningsvesenets fond ivareta følgende:

1. Staten og kirken skal være likeverdige parter i prosessen som skal avklare hvilke bygninger kirken skal overta, og det legges til grunn at staten kommer til enighet med Den norske kirke om dette.
2. Kirkens verdier skilles ut først, deretter bør staten gjøre egne vurderinger av forvaltning av de verdier som ligger igjen i fondet.
3. Betingelsen for delingen av fondet er at staten øker sin innsats for bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene i et omfang som svarer til de verdiene som staten blir eier av på et bestemt tidspunkt. Når eiendelene i Opplysningsvesenets fond er endelig fordelt mellom staten og kirken, må det gjøres beregning av den reelle verdien. Den reelle verdien skal komme de kulturhistorisk viktige kirkebyggene til gode ved istandsetting og sikring av kirkene. Statens økte innsats for bevaring av kirkene må over tid minst svare til denne verdien (inflasjonsjustert).
4. Statens økte innsats overfor kirkebyggene skal ikke avløse kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene eller komme til erstatning for andre tiltak eller ordninger som finnes på området.
5. I samråd med kirkelige instanser, antikvariske myndigheter mfl. igangsettes arbeidet med bevaringsprogrammer for ulike kategorier av kulturhistorisk viktige kirkebygg, for eksempel ved å kategorisere kirkebyggene etter alder, verneverdi eller vedlikeholdstilstand.»

Komiteen registrerer at meldingen ikke tar opp spørsmålet om hvordan fondseiendommene som staten overtar, bør forvaltes. Komiteen anser denne problemstillingen som svært viktig og mener det er helt nødvendig at prosessen forankres i Stortinget. Stortinget skal gi klare føringer for forvaltningen av de eiendommene staten overtar. Spørsmål som fondets formål, fondets samfunnsansvar, eiendeler, vilkår for salg av eiendommer og eventuell forkjøpsrett, nasjonal sikkerhet og konsekvenser ved eventuelle salg til utenlandske eiendomsinvestorer, samt tilgangen til eiendommene for frivillige

lag og organisasjoner, er forhold som må avklares av Stortinget.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med sak om fondseiendommene staten overtar etter at Opplysningsvesenets fond er oppdelt. Det bes om at regjeringen belyser spørsmål som angår det statlige fondets formål, dets samfunnsansvar, organisering, vilkår for salg av eiendommer, sikkerhetsspørsmål ved eventuelle salg til utenlandske aktører samt andre forhold som er av betydning for forvaltningen av det gjenværende fondet staten overtar.»

(...)

Komiteen vil for øvrig særskilt vise til behovet for opprustning av verneverdige kirkebygg og en plan for dette.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan for utbedring av verneverdige kirkebygg.»

Forslaga blei einstemmig vedtekne av Stortinget 14. april 2020, sjå boks 2.1.

Boks 2.1 Stortingets vedtak ved behandlinga av Innst. 209 S (2019–2020)

Stortingets vedtak 500 av 14. april 2020

«Stortinget ber regjeringen i arbeidet med oppdelingen av Opplysningsvesenets fond ivareta følgende:

1. Staten og kirken skal være likeverdige parter i prosessen som skal avklare hvilke bygninger kirken skal overta, og det legges til grunn at staten kommer til enighet med Den norske kirke om dette.
2. Kirkens verdier skilles ut først, deretter bør staten gjøre egne vurderinger av forvaltning av de verdier som ligger igjen i fondet.
3. Betingelsen for delingen av fondet er at staten øker sin innsats for bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene i et omfang som svarer til de verdiene som staten blir eier av på et bestemt tidspunkt. Når eiendelene i Opplysningsvesenets fond er endelig fordelt mellom staten og kirken, må det gjøres beregning av den reelle verdien. Den reelle verdien skal komme de kulturhistorisk viktige kirkebyggene til gode ved istandsetting og sikring av kirkene. Statens økte innsats for bevaring av kirkene må over tid minst svare til denne verdien (inflasjonsjustert).
4. Statens økte innsats overfor kirkebyggene skal ikke avløse kommunenes økonomiske ansvar for kirkebyggene eller komme til erstatning for andre tiltak eller ordninger som finnes på området.

5. I samråd med kirkelige instanser, antikvariske myndigheter mfl. igangsettes arbeidet med bevaringsprogrammer for ulike kategorier av kulturhistorisk viktige kirkebygg, for eksempel ved å kategorisere kirkebyggene etter alder, verneverdi eller vedlikeholdstilstand.»

Stortingets vedtak 501 av 14. april 2020

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med sak om fondseiendommene staten overtar etter at Opplysningsvesenets fond er oppdelt. Det bes om at regjeringen belyser spørsmål som angår det statlige fondets formål, dets samfunnsansvar, organisering, vilkår for salg av eiendommer, sikkerhetsspørsmål ved eventuelle salg til utenlandske aktører samt andre forhold som er av betydning for forvaltningen av det gjenværende fondet staten overtar.»

Stortingets vedtak 502 av 14. april 2020

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan for utbedring av verneverdige kirkebygg.»

2.3 Oppfølgingspunkt

For å få gjennomført ei deling av verdiane i Opplysningsvesenets fond mellom staten og Den norske kyrkja i tråd med Meld. St. 29 (2018–2019), Innst. 209 S (2019–2020) og Stortinget sine vedtak i saka, må det gjerast endringar i lovgivinga om fondet. Dette er det sentrale formålet med utkastet til ny lov om fondet.

Eit anna viktig oppfølgingspunkt er å identifisere og skilje ut dei eigedommane som er aktuelle å føre over frå fondet til Den norske kyrkja. Departementet har i juni i år etablert eit prosjekt med dette som oppgåve. Innan 1. juli 2021 skal prosjektet leggje fram for departementet ei oversikt over eigedommar som det er aktuelt å skilje frå fondet og overføre til Den norske kyrkja. Frådelingsprosjektet er presentert i kapittel 5 nedanfor.

Eit tredje oppfølgingspunkt er å utarbeide ein plan for å sikre dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga. Dette vil skje i samarbeid med Den norske kyrkja, Riksantikvaren mfl. Departementet tek sikte på at planen skal femne om eitt eller fleire verneprogram for kyrkjene. Som følge av Stortingets vedtak 708 under behandlinga av Innst. 379 S (2019–2020), sjå Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*, vil steinkyrkjene frå mellomalderen ha høg prioritet. Vedtaket lyder:

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at en av de nye bevaringsstrategiene skal handle om kirker, og at det i den forbindelse legges til grunn en målsetting om at alle steinkirker fra middelalderen skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 1 000-årsjubileet for slaget på Stiklestad i 2030.

3 Om Opplysningsvesenets fond

3.1 Innleiing

I Meld. St. 29 (2018–2019) blei det gitt ei oversikt over hendingar og historiske utviklingslinjer som har ført fram til det som karakteriserer Opplysningsvesenets fond i dag. Dei ulike syna på eigedomsretten blei også presenterte. Stortingsmeldinga hadde ein grundig gjennomgang av egedelane til fondet. Dei er av mange slag, men alle har opphav i dei mange prestegardane under fondet som i eldre tid skulle tene til underhald av prestane. Fondet er såleis eigar av fleire hundre prestebustader og store skog- og utmarksareal. Jordvegane er sette bort til forpakting eller leigde ut til nabobruk. På prestegardane er det om lag 1 400 bygningar i alt, og mange har kulturhistorisk verdi. I tillegg kjem fleire tusen festetomter og ein finanskapital på nær 3 mrd. kroner. Fondet har dessutan eigarinteresser i underliggjande dotterselskap, særleg innanfor eigedoms- og småkraftsektoren.

Departementet vil i dette kapitlet gi ei oversikt over viktige utviklingslinjer i historia til fondet og av diskusjonen om eigedomsretten. Kapitlet har også med eit oversyn over egedelane til fondet. Dessutan er det teke med ein gjennomgang av den gjeldande lova om fondet og av forvaltingsordninga for fondet. Sidan 2001 har eit eige forvaltningsorgan hatt ansvaret for den daglege drifta av fondet.

3.2 Historisk riss

Ved kristninga av Noreg på 1000-talet og utover på 1100- og 1200-talet blei det bygd mange kyrkjer i Noreg. Kyrkjene blei eigar av jordeigedommar og økonomiske rettar slik at kyrkjene kunne haldast ved like. Det blei også gitt jordeigedommar og økonomiske rettar til prestane, slik at dei kunne brødfø seg. Kyrkjebygga og presteembeta var lenge rekna som ei form for sjølvstendige einingar med kvart sitt økonomiske system. Under mellomalderen blei eigedommar lagde til kyrkja, mellom anna ved testamentariske gåver. Det var tale om klostergoods og bispegods, ved sidan av det godset som hørde til kyrkjebygga og presteembeta. Mot slutten av mellomalderen er det rekna at kyrkja i Noreg var eigar av rundt halvdelen av all fast eigedom i landet. Ved reformasjonen i Noreg 1536–1537 tok kongen over bispegodset og klostergodset, og under einevaldstida frå 1660 blei mange av kyrkjene selde til fordel for kongemakta. Eigedommane som skulle tene til underhald av prestane, var for det meste intakte fram til 1800-talet. Det var under einevaldstida at dette godset blei omtala som «det geistlighetens benefiserte gods», dvs. at eigedommane skulle kome prestane til gode.

Store delar av jorda som høyrde til eit presteembete, blei leigd ut – til leiglendingar (byggselsbruk), presteenkjær og husmenn. Leigeinntektene var ein viktig del av lønnsordninga for prestane. Tidleg på 1800-talet svara det benefiserte godset til 10–15 prosent av all fast eigedom i Noreg. Eigedommane var sentralt plasserte i bygdene og representerte store verdjar. Bruken av det benefiserte godset blei drøfta under Riksforsamlinga på Eidsvoll i 1814. Resultatet var at det i Grunnlova § 106 kom inn eit særskilt vern av dette godset. Etter den redaksjonelle og språklege fornyinga av Grunnlova i 2014 er Grl. § 106 no innarbeidd i Grl. § 116.

Boks 3.1 Grl. § 116 første punktum

Kjøpesummar og inntekter av det benefiserte godset til presteskapet skal berre nyttast til gagn for presteskapet og til å fremje opplysinga.

Det sentrale i grunnlovsparagrafen er at verken regjeringa eller Stortinget kan nytte inntekter frå eigedommane til andre formål enn dei paragrafen nemner.

Ved lova om det benefiserte godset i 1821 blei Opplysningsvesenets fond danna. Bakgrunnen var at leiglendingsbruka (byggselsgardane) skulle seljast når den avtalte bygsels- eller leigetida var omme. Dei kjøpesummane som kom inn, skulle leggjast til det nye fondet. Frå avkastinga av fondet skulle det nye universitetet i Christiania ha ein del, medan andre delar skulle nyttast til beste for prestane og skulevesenet. Gjennom 1800-talet blei stadig meir av det benefiserte godset selt. Salsinntektene gjekk inn i fondet eller andre sentralkyrkjelege særfond som skulle tene særskilte formål, til dømes nybyggingsarbeid på prestegardane. Frå Opplysningsvesenets fond blei det gitt gunstige lån til kommunar og gardbrukarar. På 1800-talet var fondet ei viktig finansieringskjelde for utbygginga av folkeskulevesenet.

Tidleg på 1900-talet var mange av embetsgardane til prestane sette bort til forpakting. Prestane hadde elles lønna si frå kommunale tilskott, tilskott frå Opplysningsvesenets fond og frå andre kyrkjelege særfond. Opplysningsvesenets fond hadde på denne tida mista mykje av den tidlegare verdien på grunn av fallet i pengeverdien, og lønnstilskotta til prestane blei supplerte med tilskott frå staten. I 1950-åra blei det slutt på at prestane skulle ha inntekter frå prestegarden. Dei skulle no ha kontantlønn etter lønnsregulativet i staten, men framleis ha rett til tenestebustad med buplikt. På denne tida var det om lag 480 prestegardar. Dei fleste var under forpakting eller bortleigde som jordleigebruk. Mange av tomtene var bortfesta til private for oppføring av bustadhus, og elles til

kommunar, næringsverksemd m.m. Skogen blei forvalta separat av Direktoratet for statens skogar. Overskottet av skogen gjekk inn i Opplysningsvesenets fond.

Etter at prestegardane ikkje lenger var ein del av lønnsordninga for prestane, blei det reist spørsmål om prestegardane burde seljast, men den restriktive salspraksisen som var etablert tidlegare, heldt fram til midten av 1980-åra. Det blei då opna for at paktarane skulle kunne kjøpe bruket. Dessutan blei det opna for at festarar av bustadtomter kunne få kjøpe tomta. Kjøpesummane skulle gå inn i eit nytt særfond (Særfond II). Avkastinga frå særfondet skulle gå til kyrkjelege formål utan avkorting i dei statlege løyvingane til kyrkja. Dei kyrkjelege særfonda som var danna på 1800-talet, blei innlemma i Opplysningsvesenets fond tidleg i 1960-åra. Det lovfesta tilskottet frå fondet til Universitetet i Oslo blei oppheva omtrent samtidig. 1963 var siste året det blei gitt tilskott frå fondet til universitetet.

Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond oppheva tidlegare lovgiving om fondet og prestegardane. Målet med lova var å avvikle rettslege bindingar som hindra ei rasjonell og forretningsmessig drift av fondet. Dei einskilte paragrafane i lova er det gjort greie for under punkt 3.6 nedanfor.

Departementet for kyrkjesaker har sidan 1814 forvalta det benefiserte godset. I 2001 blei den daglege forvaltninga av dette godset, dvs. Opplysningsvesenets fond, skild ut frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og lagd til eit forvaltingsorgan under departementet med eige styre.

3.3 Ulike syn på eigedomsretten

Gjennom åra har eigedomsretten til det benefiserte godset, i dag Opplysningsvesenets fond, vore diskutert blant rettslærde, historikarar og andre. På den eine sida blei det hevda at det historiske opphavet og bruken av eigedommane – til beste for prestane og kyrkja i Noreg – må føre til at eigedomsretten anten ligg til presteembeta i kyrkja eller til dei einskilte kyrkjelydane. På den andre sida har det vore hevda, mellom anna med bakgrunn i korleis det benefiserte godset har vore disponert av Kongen, at staten har eigedomsretten. Det har også vore stilt spørsmål om ein i saka om eigedomsretten må gjere eit skilje mellom eigedomsretten til fondet og eigedomsretten til dei einskilte prestegardane.

Det har lenge vore brei semje om at fondet er eigar av prestegardane og at kyrkjelydane (sokna) i Den norske kyrkja ikkje har nokon eigedomsrett. Så lenge Den norske kyrkja nasjonalt var ein del av statsforvaltninga og staten i forvaltninga av fondet er bunde av Grl.

§ 116, har spørsmålet om den underliggjande eigedomsretten hatt lita praktisk interesse.

I ei utgreiing frå Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet i 2000 konkluderte Lovavdelinga med at staten har eigedomsretten til fondet. Lovavdelinga meinte mellom anna at Kongen i alle åra sidan reformasjonen hadde forvalta det benefiserte godset, seinare Opplysningsvesenets fond, i eigenskap av å vere eigar. Lovavdelinga peika også på at sidan Den norske kyrkja i vår statskyrkjeordning ikkje har noka rettsleg sjølvstendig stilling, kan ho ikkje vere eigar.

Som følgje av at den grunnlovsfesta statskyrkjeordninga blei avvikla ved endringane i Grunnlova i 2012, bad Kulturdepartementet i 2016 om at Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet vurderte eigarspørsmålet på nytt. I 2016 var det også aktuelt å skilje ut Den norske kyrkja frå staten og gi den nasjonale kyrkja status som eit sjølvstendig rettssubjekt. Lovavdelinga kom i 2017 til den same konklusjonen som Lovavdelinga kom til i 2000, dvs. at det er staten som har eigedomsretten til fondet.

Konklusjonane frå Lovavdelinga i 2000 og 2017 blei avviste av Kyrkjerådet og Kyrkjemøtet, som meinte at fråsegnene frå Lovavdelinga ikkje kunne leggjast til grunn for ei avgjerd om eigedomsretten. Kyrkjemøtet i 2018 streka under at eigarspørsmålet måtte få ei avgjerd etter politiske drøftingar. Den politiske avklaringa av eigarspørsmålet kom ved Meld. St. 29 (2018–2019) og stortingsbehandlinga av meldinga, sjå kapittel 2 ovanfor.

3.4 Egedelane til Opplysningsvesenets fond

3.4.1 Oversikt

Sjølv om det meste av eigedommane som i si tid høyrde til fondet, er selde, er Opplysningsvesenets fond framleis blant dei største grunneigarane i landet. Fondet har eigedommar i dei fleste av kommunane i landet. Eigedommane femner om nær 1 400 bygningar (preste- og paktarbustader, driftsbygningar, stølar, naust, stabbur m.m.) med eit samla bruksareal på 230 000 m². Mange av bygningane er frå 1800-talet eller tidlegare. Skog- og utmarksareala er på om lag 900 000 dekar. Jordbruksareala er på 25 000 dekar og er fordelte på 21 forpaktingsbruk og 132 jordleigebruk. Fondet har 6 300 kontraktar om tomtefeste.

Til fondet høyrer ein finanskapital på om lag 2,8 mrd. kroner som for det meste er investert i verdipapir. Gjennom dotterselskap er fondet engasjert i utviklinga av fondets eigedommar til bustad- og næringsformål og i utbygginga av småkraftverk.

3.4.2 Skog og utmark

515 000 dekar av det samla skog- og utmarksarealet på 920 000 dekar er produktiv skog, for det meste på Austlandet. Det resterande arealet er fjellområde og skog som ikkje gir grunnlag for drift. Om lag 100 bygningar er knytte til skogsdrift (hytter, naust, stølar). Nokre blir leigde ut, andre står tomme. Om lag 10 prosent av skogen og utmarka er verna eller er med i verneplanar. Ved vern av skog får fondet vederlag på linje med private skogeigarar.

Skogane er fordelte på mange teigar og ligg spreidde over heile landet. Dei er som regel ikkje skilde ut frå den prestegarden dei høyrer til.

Det meste av inntektene frå skogane kjem ved sal av tømmer, men fondet har også inntekter ved uttak av grus og mineral, og frå sal av jakt- og fiskekort. Dei siste fem åra (2015–2019) var dei årlege driftsinntektene frå skog- og utmarksforvaltinga i snitt på 41 mill. kroner. Driftsoverskottet i 2019 var på 12 mill. kroner.

3.4.3 Jordbrukseigedommane

Dei fleste *forpaktingsbruka* under fondet blei selde til forpaktarane i 1980- og 1990-åra. Fondet har 21 forpaktingsbruk att. Heller ikkje desse er skilde ut frå resten av prestegarden. Forpaktingsbruket er ei sjølvstendig driftseining og har ofte blitt drifta av same familie i fleire generasjonar. Grunnen til at fondet framleis har nokre forpaktingsbruk att, er at dei har ein særleg kulturhistorisk verdi eller har eit potensial for utvikling og framtidig verdiskaping til beste for fondet. Til forpaktingsbruka høyrer eit jordbruksareal på 6 000 dekar og 150 bygningar. På kvart bruk er det ein prestebustad, men ikkje alle er i bruk som bustad for prest i dag. I 2019 var fondets inntekter av forpaktingsbruka på 3,5 mill. kroner. Driftsunderskottet var på 5 mill. kroner.

Jordleigebruka er ikkje sjølvstendige driftseiningar. Jorda er leigd ut til nabobruk, medan bygningane er leigde ut til andre. På same måten som skogane og forpaktingsbruka er ikkje jordleigebruka skilde frå den prestegarden dei høyrer til, og gardstunet eller bygningane på bruket kan ofte ha den same kyrkje- eller kulturhistoriske verdien som eit forpaktingsbruk. Til jordleigebruka høyrer eit jordbruksareal på om lag 19 000 dekar og noko over 700 bygningar, medrekna om lag 100 prestebustader som i ulik grad blir nytta som bustad for prest i dag. I 2019 var dei samla inntektene for fondet av jordleigebruka på 6 mill. kroner. Driftsoverskottet var på 4 mill. kroner.

Kvart år blir det på gardsbruka investert midlar for å oppfylle miljøkrav og modernisere bygningar, utstyr og maskinar. Behovet for å setje i stand dei mange og ofte eldre bygningane er stort.

3.4.4 Festetomtene

Fondet har om lag 6 300 festekontraktar. De fleste kontraktane, rundt 3 600, gjeld tomt til bustadhus, medan om lag 200 gjeld tomt til fritidshus. 120 kontraktar er med kommunar (tomtefeltkontraktar) som har bortfesta parsellar til bustadhus og bustadblokker m.m. Festarar av bustadtomter har rett til å løyse inn tomte etter reglane i tomtefestelova. Også festeavgifta er i desse tilfella regulert i tomtefestelova.

Om lag 1 400 kontraktar gjeld feste av tomt til offentlege formål, næringsverksemd, gravplassar m.v. Desse kontraktane kjem ikkje under reglane i tomtefestelova om bortfeste av tomt til bustad- og fritidshus. For desse kontraktane gjeld vanlege avtalerettslege reglar. Det same gjeld tomtefeltkontraktane med kommunar, men festaren av dei einskilde tomtene har i desse tilfella rett til å kjøpe tomte av fondet i tråd med reglane i tomtefestelova.

Inntektene frå tomtefeste er blant dei viktigaste inntektskjeldene for fondet. I 2019 blei det innløyst 196 tomter. Den samla innløyisingssummen var på 73 mill. kroner (etter frådrag av forvaltingsutgiftene ved innløyisingane), som er å rekna som ein del av den urørlege grunnkapitalen i fondet. Denne kapitalen er verna etter Grl. § 116. Nettoinntektene frå festeavgiftene i 2019 var på 112 mill. kroner, som er å rekne som avkasting.

3.4.5 Prestebustadene

For fem år sidan hadde fondet rundt 420 bustader som blei stilte til rådvelde for prestane i Den norske kyrkja som tenestebustad. Om lag like mange prestebustader blei stilte til rådvelde av kommunane, mot at fondet refunderte utgiftene for kommunane etter ein normal kostnad. Bakgrunnen var ordninga med tenestebustad for prestane, som ga presten rett til tenestebustad med buplikt. Dette systemet hadde vore gjeldande for prestane sidan 1600-talet. Ordninga blei avvikla 1. september 2015, men dei som på dette tidspunktet budde i tenestebustad, kunne halde fram med å bu der til same leige som før, fram til dei skifta stilling eller gjekk av med pensjon. Dei kommunalt eigde prestebustadene blir av denne grunnen avvikla som bustad for prestar og i mange tilfelle selde. I 2019 var det rundt 100 kommunale bustader som framleis blei nytta av prestane. Også mange av dei bustadene som fondet eig og ikkje lenger skal tene sitt opphavlege formål, vil av same grunnen bli selde.

I ein del stork av landet vil det vere vanskeleg å få tilsett prest om ikkje presten får tilbod om tenestebustad. Dette er område der marknaden for bustader er svak og det difor vil vere ein økonomisk risiko for presten å kjøpe eller byggje eigen bustad der. For å

rekruttere prest til slike område, har fondet i oppgåve å skaffe tenestebustad som presten kan leige på vanlege vilkår. Om fondet frå tidlegare eig ein bustad på slike stader, vil ikkje bustaden bli selt. Heller ikkje prestebustader som representerer ein særskild kyrkje- eller kulturhistorisk verdi, er det aktuelt at fondet avhendar. Sjølv om ein slik bustad ikkje tener eit rekrutteringsformål, er det ut frå kulturminneomsyn eit gode om bustaden framleis kan vere bustad for presten. Målet med å halde på eit utval viktige kulturhistoriske prestebustader er å ta vare på og kunne formidle den viktige kyrkje- og kulturhistoria som er knytt til prestegardane i Noreg.

Sidan 2015 har fondet selt rundt 100 prestebustader. Av dei rundt 310 bustadene som fondet har per 1. august 2020, blir om lag 150 bustader (48 prosent) nytta som tenestebustad for prest. Dei andre bustadene er enten leigde ut til andre, står tomme eller er under vurdering for sal.

3.4.6 Dei kulturhistoriske eigedommane

Av dei om lag 1 400 bygningane som fondet er eigar av, er 300 freda. Om lag 100 av desse er prestebustader. Dei andre bygningane som er freda, er mest eldre uthus (stabbur, løer, vognskjul m.m). Ei rekkje andre bygningar, også mange prestebustader, har stor kulturhistorisk verdi, sjølv om dei ikkje er freda. Desse bygningane er viktige vitnesbyrd om skiftande stilepokar, lokale handverkstradisjonar og byggjeskikkar. Dei kulturhistoriske eigedommane som høyrer til fondet, er ein viktig del av historia om kyrkja i Noreg. I seinare år har oppgåva med å ta vare på og formidle historia om prestegardane vore eit satsingsområde.

Det har ikkje vore eit mål at fondet ut frå kulturminneomsyn skal halde på dei fleste kulturhistoriske eigedommane. Gjennom åra har ikkje fondet hatt økonomisk evne til å halde ved like og setje i stand alle, og mange eigedommar har blitt selde. Ofte viser det seg at andre eigarar har gode føresetnader for å ta vare på og utvikle dei kulturminneverdiane som eigedommane har i seg.

For dei rundt 500 bygningane under fondet som i dag er vurderte å ha ein særleg kulturhistorisk verdi, er det rekna med at kapitalbehovet for å setje bygningane i stand, gjere visse standardforbetringar og å få dei opp på eit ordinært vedlikehaldsnivå vil vere på om lag 500 mill. kroner dei neste ti åra. Ein stor del av dette kapitalbehovet gjeld dei 240 prestebustadene som er freda eller har ein særleg kulturhistorisk verdi.

3.4.7 Fondets verdipapir

Det meste av finanskapitalen i fondet er investert i børsnoterte verdipapir, som for det meste er fordelt på ulike aksje- og obligasjonsfond. Per 31. desember 2019 var marknadsværdien av finanskapitalen på 2,8 mrd. kroner. Ein liten del av porteføljen er investert i selskap der formålet like mykje er ideelt som å få ei god avkastning. Til dømes har fondet aksjar i Kirkelig Kulturverksted AS. Denne formålsporføljen hadde ein marknadsværdi på 40 mill. kroner per 31. desember 2019. I tillegg til verdipapira har fondet ein finanskapital plassert som likvide midlar i bank (46 mill. kroner per 31. desember 2019). 93 mill. kroner var ved siste årsskiftet lånt ut til kyrkjelege formål.

3.4.8 Clemens Eiendom AS og Clemens Kraft Holding AS

For å byggje opp stabile inntekter ved sidan av finansinntektene, som er usikre og svingar mykje, har fondet dei siste 10–15 åra sikta mot å utvikle eigedommane under fondet slik at dei kan auke i verdi og gi ei meir stabil avkastning. Til dette formålet er det danna selskap under fondet. Dei viktigaste dotterselskapa er Clemens Eiendom AS og Clemens Kraft Holding AS.

Clemens Eiendom AS, som er eit holdingselskap som fondet har fullt eigarskap til, er eigar av fleire underliggjande selskap, mellom anna kontorbygg som Den norske kyrkja er leietakar i, til dømes Rådhusgata 1–3 (Kirkens Hus) i Oslo og dei tidlegare bispebustadene i Hamar, Fredrikstad og Tromsø som er leigde ut som kontor til bispedømmen. Også *Granavolden Gjæstgiveri AS* på Hadeland er eit selskap som høyrer inn under Clemens Eiendom AS. I samarbeid med andre investorar driv Clemens Eiendom AS med utvikling av tomter for bustadbygging og næringsutvikling, mellom anna i Bodø, Harstad og Alta. Verdien av alle selskapa under Clemens Eiendom AS var rekna til 1 179 mill. kroner ved årsskiftet 2019/2020. Eigardelen til Clemens Eiendom AS var 1 020 mill. kroner. Den samla gjelda i konsernet var på 689 mill. kroner per 31. desember 2019.

Clemens Kraft Holding AS med underliggjande selskap, ofte selskap med berre eitt formål (single-purpose) er blant dei største utbyggjarane av småkraft i Noreg. Bakgrunnen for satsinga på småkraftverk, er dei fallrettane fondet har i mange elvar. Fondet er eigar av 51 prosent av aksjane i Clemens Kraft Holding AS, etter at eit sveitsisk pensjonsfond gjekk inn som medeigar i 2017. Gjennomsnittet frå to eksterne verdivurderingar våren 2020 viser at Clemens Kraft Holding AS har ein samla verdi på om lag 3,1 mrd. kroner. Gjelda er på om lag 1,6 mrd. kroner.

Begge selskapa er under oppbygging og har akkumulerte underskott. Frå selskapa har det til no ikkje vore gitt noko vesentleg utbytte til Opplysningsvesenets fond.

3.4.9 Verdien av fondet

Den estimerte *noverdien* av alle egedelane i fondet var ifølgje årsrapporten for fondet i 2019 rekna til om lag 7 mrd. kroner per 31. desember 2019. Noverdien er den verdien som kjem fram når ein reknar på dei inntektene som egedelane vil gi i åra framover, etter frådrag for dei utgiftene og investeringane som går med til å skape inntektene. Det er i noverdien ikkje rekna med noko større sal av egedelane.

Salsverdien av fondet er vanskeleg å rekne ut, sidan dei einskilde egedommane i regelen ikkje er takserte, og mange av egedommane, til dømes landbruksegedommane, ikkje utan vidare kan kome for sal. Eit stort nedsal vil dessutan måtte gå over fleire år, og prisar og marknadstilhøva kan endre seg mykje over tid.

Etter oppdrag frå departementet har revisjons- og konsulentselskapet BDO gjort ei uavhengig verdivurdering av dei einskilde egedelane i fondet. Rapporten frå BDO låg føre i august 2020. BDO har estimert at verdien av fondet per 1. januar 2020 er mellom 8 og 13 mrd. kroner. Den presise verdien i dette intervallet vil mellom anna vere knytt til spørsmålet om egedelane blir selde eller om fondet blir forvalta om lag som no.

3.5 Tilskottet frå fondet til Den norske kyrkja

I 2019 blei det frå fondet ført over 42 mill. kroner som finansielt tilskott til Den norske kyrkja. Låna frå fondet til kyrkjelege formål hadde for kyrkja ein verdi i 2019 på 1,4 mill. kroner, som er effekten av at låntakarane har ei noko lågare rente enn vanleg marknadsrente. Verdien for Den norske kyrkja av at fondet held tenestebustader for prestar i Den norske kyrkja og framleis gir tilskott til nokre kommunar for kommunale prestebustader, er rekna til rundt 32 mill. kroner for 2019. Bidraget frå fondet til Den norske kyrkja i 2019 er dermed rekna til å vere på om lag 75 mill. kroner i alt.

3.6 Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond blei danna i 1821, sju år etter at Grl. § 106 (no § 116), blei vedteken. I lang tid har det vore lagt til grunn at fondet er eigar av dei egedommane som Grl. § 116 nemner. Dei krava til forsvarleg forvaltning som staten er forplikta på etter Grl. § 116, gjeld dermed for forvaltninga av fondet. Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond byggjer på denne forståinga.

Ved lova om fondet i 1996 blei den tidlegare lovgivinga om fondet oppheva. Tidlegare lovgiving blei for ein god del rekna som forelda, og dei rettslege bindingane i eldre lovgiving blei vurderte som eit hinder for ei målretta og forretningsmessig forvaltning av fondet. I lovframlegget, sjå Ot.prp. nr. 68 (1994–95), meinte departementet at den nye lova ville gi «den fleksibilitet og omstillingsevne for forvaltninga av pengekapital og eigedommar som forholda når som helst måtte krevje».

Boks 3.1 Lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond

§ 1. Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er skipa ved lov 20. august 1821 og består av den delen som er att av «det Geistligheden beneficerede Gods» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

§ 2. Formålet med lova

Lova skal sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode og at verdiane blir bevarte og gir avkastning i samsvar med Grunnlova § 106.

§ 3. Partsstilling

Fondet har sjølv rettar og plikter, er part i avtalar med private og offentlege styresmakter og har partsstilling overfor domstol og andre styresmakter.

§ 4. Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar.

§ 5. Fondets eigedelar

Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp. Ved avhending av eigedommar som fondet eig, skal vederlaget leggjast til kapitalen. Vinstar ved sal av verdipapir som fondet eig, er å rekne som avkastning.

§ 6. Bruk av avkastinga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal først dekkje fondet sine utgifter. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

§ 7. Særlege heimelsforhold

Ein prestegard eller ein prestebustad som hører til eller ligg til vedkommande presteembete etter særleg rettsgrunnlag eller heimelsbrev, skal forvaltast på same måten som eigedommane til fondet.

Driftsinntekter og vederlag ved avhending av eigedom som nemnt i første ledd går inn i fondet, men kan berre disponerast til fordel for vedkommande embete.

Reglane i første og andre ledd gjeld ikkje så framnt anna følger av vedkommande eigedom sitt heimelsdokument.

§ 8. Avgrensing av verkeområdet for lova

Lova gjeld ikkje for Svalbard.

§ 9. Iverksetjing og oppheving av andre lover m.v.

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset.

Lova om fondet er ei kortfatta rammelov, sjå boks 3.1. I lova § 1 blir det stadfesta at fondet femner om det som er att av dei eigedommane som Grl. § 106 (no § 116) nemner, med tillegg av dei eigedommane og den kapitalen som seinare er tilført fondet. Av lova § 7 går det fram at ein prestegard eller ein prestebustad kan høyre til eit bestemt presteembete dersom det ligg føre særskilde heimelsdokument. I slike tilfelle skal eigdommen forvaltast på same måten som eigedommane til fondet, men driftsinntekter og vederlag ved avhending skal i desse tilfella berre nyttast til fordel for vedkomande embete. Slike særlege heimelsdokument har ein for Gjerpen prestegard i Skien og Fosnes prestegard i Namsos.

Med direkte tilvising til Grl. § 106 (no § 116) går det fram av § 2 at formålet med lova er å sikre at verdiane i fondet blir tekne vare på, gir avkasting og kjem Den norske kyrkja til gode. § 2 stadfester den praksisen som var gjeldande etter at utdanningsformål sidan 1963 ikkje har fått tilskott frå fondet.

§ 3 i lova stadfester den mangeårige forståinga av fondet som eit sjølvstendig rettssubjekt med eigne partsrettar.

I § 4 heiter det at fondet blir forvalta av Kongen, som fastset korleis fondet skal organiserast og som tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar. Heilt sidan fondet blei oppretta i 1821 har Kongen hatt ansvaret for forvaltninga av fondet. At forvaltninga av fondet må liggje til Kongen eller eit organ som er underordna Kongen, er ikkje rekna å følgje av Grl. § 116 eller av andre konstitusjonelle krav.

§ 5 i lova seier at eigedommane og kapitalen i fondet ikkje kan gjevast bort eller brukast opp. Dette er i samsvar med forståinga av Grl. § 116. Eigedommane og kapitalen som § 5 nemner, utgjer den bundne eigenkapitalen (grunnkapitalen) i fondet, som ikkje kan avhendast til lågare pris enn marknadsprisen eller konsesjonsprisen.

Av Ot.prp. nr. 68 (1994–95) går det fram at det med «kapitalen» i § 5 er sikta til kapitalfondet. Kapitalfondet er den delen av grunnkapitalen i fondet som er bokført i balanserekneskapen for fondet. Eigedommane er ein del av grunnkapitalen, men dei fleste av eigedommane er ikkje takserte og på langt nær bokførte med rett verdi. I tråd med dette går det fram av § 5 at dersom ein eigedom blir selt, skal vederlaget leggjast til

kapitalen (kapitalfondet). I § 5 er det presisert at vinstar ved sal av verdipapir er å rekna som avkastning.

I § 6 er det gitt reglar om bruken av avkastinga frå fondet. I § 6 heiter det:

Avkastinga frå fondet skal først dekkje fondet sine utgifter. Ut over dette kan avkastinga leggjast til kapitalen eller til disposisjonsfond og givast til kyrkjelege formål etter nærare avgjerd av Kongen.

Gjennom åra har det vore eit mål å finne ein god balanse i fordelinga av avkastinga mellom dei formåla som § 6 nemner. For det meste har avkastinga vore nytta til å dekkje utgiftene som fondet har til sine eigedommar og til forvaltninga av eigedelane elles, men det har i lang tid også vore tildelt årlege midlar til kyrkjelege formål. Det har også regelmessig vore avsett midlar til disposisjonsfond, og år om anna har det frå avkastinga vore avsett midlar til kapitalfondet.

Av § 8 går det fram at lova ikkje gjeld på Svalbard. Sidan fondet ikkje har eigedommar eller verdiar plasserte på Svalbard, er paragrafen unødvendig i dag.

3.7 Forvaltingsorganet for fondet

Fondets skogar blei i mange år forvalta separat av statens skogvesen, seinare Direktoratet for statens skogar og Statskog SF. Elles var det ikkje etablert nokon ytre forvaltingsorganisasjon, med unntak av lokale prestegardstilsyn. Frå 1821 og fram til 2001 var det departementet for kyrkjesaker som hadde ansvaret for den daglege forvaltninga av fondet og prestegardane. Frå 2001 blei det under Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet oppretta eit eige forvaltingsorgan for fondet. Av vedtektene som blei fastsette ved kgl.res. 13. desember 2000, går det blant anna fram at det skal vere eit styre for forvaltingsorganet på fem medlemmer som departementet peikar ut. Eitt medlem skal veljast etter forslag frå Kyrkjerådet og eit anna etter forslag frå Den norske kirkes presteforening.

Etter endringane i oppgåvefordelinga mellom departementa våren 2019 høyrer Opplysningsvesenets fond i dag inn under Barne- og familiedepartementet.

Forvaltingsorganet for Opplysningsvesenets fond, som i det store og heile er regulert på same måten som andre statlege forvaltningsorgan, har ansvaret for den daglege forvaltninga av fondet innafor ramma av eit instruksverk som er fastsett av departementet: *Hovedinstruksen for forvaltningen av Opplysningsvesenets fond*. Styret har gitt utfyllande retningslinjer for forvaltninga, blant anna om eigedoms- og finansforvaltninga. Det er styret som gjer vedtak om det årlege budsjettet for fondet og

som godkjenner rekneskapen for fondet, medan departementet fastset den årlege budsjetttramma for forvaltingsorganet.

Opplysningsvesenets fond er ein rein formuesmasse, utan eigen organisasjon eller egne tilsette, medan forvaltingsorganet er ein del av statsforvaltinga. Dei som har sitt arbeid i forvaltingsorganet, er tilsette i staten. Forvaltingsorganet har i 2020 om lag 60 tilsette og eit budsjett på rundt 80 mill. kroner. Utgiftene til forvaltingsorganet blir heilt ut finansierte av fondet, og sidan det er ei nettobudsjettert verksemd, blir det ikkje løyvd midlar til forvaltingsorganet over statsbudsjettet. Fondet er ikkje ein del av statsbudsjettet eller statsrekneskapen og heller ikkje rekna med i statens kapitalrekneskap.

Rekneskapen til forvaltingsorganet og Opplysningsvesenets fond blir revidert av Riksrevisjonen.

4 Grunnlovsspørsmåla

4.1 Grunnlova § 116

Om heile eller delar av fondet kan overførast til Den norske kyrkja utan hinder av Grl. § 116, var blant spørsmåla som blei drøfta i stortingsmeldinga om fondet. I meldinga viste departementet til fråsegna 23. mars 2017 frå Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet. I fråsegna går Lovavdelinga inn på korleis Grl. § 116 er å forstå, og særskilt om Grl. § 116 står i vegen for at Den norske kyrkja kan bli eigar av fondet med vid råderett. Heile fråsegna frå Lovavdelinga var med som trykt vedlegg til stortingsmeldinga.

Lovavdelinga kom fram til at Grl. § 116 ikkje står som eit hinder mot at Den norske kyrkja får eigedomsretten til fondet. I fråsegna heiter det mellom anna:

Etter vårt syn er det i utgangspunktet rettslig adgang til å overføre eiendomsretten til Den norske kirke. Det gjelder selv om denne etter 1. januar 2017 ikke er en del av staten eller står i noe alminnelig underordningsforhold til staten, verken etter privatrettslige eller offentligrettslige regler (ut over det som følger av at ethvert rettssubjekt er underlagt statens lovgivning). Vi kan ikke se at et slikt eierskap i seg selv på avgjørende måte er til hinder for å etterleve de skrankene og kravene som finnes i Grunnloven § 116 første punktum, og som vi har redegjort for foran. Noen annen konklusjon er det etter vårt syn vanskelig å forestille seg, siden en i meget lang tid ved drøftelsen av konstitusjonelle spørsmål knyttet til Opplysningsvesenets fond nettopp har tatt høyde for at kirken kunne være eier. En slik konklusjon gjelder selv om det i den senere tid har skjedd fundamentale endringer i Den norske kirkes formelle status og dermed dens forhold til staten, som den juridisk sett tidligere var en del av.

Lovavdelinga uttalte også:

Vi kan heller ikke se at noen konstitusjonelt beskyttet interesse på avgjørende måte blir krenket dersom statens adgang til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» blir avskåret gjennom at Den norske kirke med endelig virkning gis full rådighet over formuesmassen. Riktignok må en trolig bygge på at statens frihet etter Grunnloven § 116 første punktum til å prioritere til fordel for «opplysningens fremme» ved forvaltning av formuesmassen, hittil ikke er falt bort, jf. punkt 4.3. Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten kan avklare eierspørsmålet og overlate rådigheten til fordel for Den norske kirke, med den konsekvensen at den myndigheten staten har hatt til å forvalte formuesmassen med utgangspunkt i Grunnloven § 116 første punktum, i praksis blir gjenstandsløs.

I spørsmålet om Grl. § 116 ville innebære at Den norske kyrkja, som eigar av fondet, i tilfelle ville få ein avgrensa råderett, uttalte Lovavdelinga:

Hvis eierspørsmålet avklares i favør av Den norske kirke, kan gode grunner etter vårt syn tale for at det blir opp til kirken selv å avgjøre hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for forvaltningen av formuesmassen.

I forlengelsen av dette vil det også gi liten mening å opprettholde et krav om at formuesmassen må holdes rettslig atskilt fra annen formue tilhørende Den norske kirke, sml. punkt 4.5.

I meldinga slutta departementet seg til Lovavdelinga si forståing av Grl. § 116.

Departementet la til grunn at dersom Den norske kyrkja kan få eigedomsretten til fondet med vid råderett utan hinder av Grl. § 116, kan Grl. § 116 heller ikkje vere til hinder for at Den norske kyrkja får eigedomsretten til ein del av fondet og med vid råderett. I Innst. 209 S (2019–2020) hadde ikkje familie- og kulturkomiteen innvendingar til dei vurderingane som Lovavdelinga og departementet hadde om desse spørsmåla.

4.2 Grunnlova § 16

Grunnlova § 16 har slik ordlyd:

Alle innbyggjarane i riket har fri religionsutøving. Den norske kyrkja, ei evangelisk-luthersk kyrkje, står ved lag som den norske folkekyrkja og blir stødd som det av staten. Nærare føresegner om kyrkjekipnaden blir fastsette i lov. Alle trus- og livssynssamfunn skal bli stødde på lik line.

Etter Grl. § 16 siste punktum har staten ei plikt til å gi støtte til alle trus- og livssynssamfunn på lik linje. Dersom Den norske kyrkja får eigedomsretten til heile eller delar av fondet, oppstår spørsmålet om andre trus- eller livssynssamfunn vil ha krav på økonomisk kompensasjon frå staten i eit omfang som svarer til dei verdiane i fondet som Den norske kyrkja får tilført. I fråsegna 23. mars 2017 frå Lovavdelinga blei også dette spørsmålet vurdert og referert i Meld. St. 29 (2018–2019). Lovavdelinga kom til at trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja ikkje vil ha krav på slik kompensasjon i medhald av Grl. § 16. I fråsegna heiter det:

Vår konklusjon er at det ikke følger av Grunnloven § 16 fjerde punktum at staten vil være forpliktet til å tildele andre tros- og livssynssamfunn økonomisk støtte tilsvarende verdiene som overføres til Den norske kirke ved en eventuell overføring av eiendomsretten.

I stortingsmeldinga slutta departementet seg til dette synet og la til grunn at det same vil gjelde om Den norske kyrkja får overført delar av fondet. Heller ikkje i dette

grunnlovsspørsmålet hadde stortingskomiteen i Innst. 209 S (2019–2020) innvendingar til dei vurderingane som Lovavdelinga og departementet hadde.

4.3 Lovforslaget

Høyringsutkastet til ny lov om Opplysningsvesenets fond byggjer på at Grl. § 116 ikkje er til hinder for at delar av fondet kan overførast til Den norske kyrkja, og at det ikkje følgjer av Grl. § 16 at andre trus- og livssynssamfunn vil ha krav på nokon kompensasjon for dei verdiane som Den norske kyrkja får tilført.

I den gjeldande lova om fondet § 1 er det vist til at fondet blei skipa ved lov 20. august 1821 og kva fondet består av. Departementet meiner at det av § 1 i den nye lova framleis bør gå fram kva fondet består av, men at det ikkje lenger er grunn til å vise til lova frå 1821.

Etter den gjeldande lova om fondet § 5 heiter det: «Eigedommane og kapitalen kan ikkje gjevast bort eller brukast opp». Med *kapitalen* er meint kapitalfondet, som er den delen av grunnkapitalen som er bokført, sjå ovanfor under punkt 3.6. Definisjonen av kva grunnkapitalen i fondet består av, og at kapitalfondet er den bokførte delen av grunnkapitalen, bør etter departementet sitt syn gå fram av § 1 i den nye lova om fondet.

Å halde det benefiserte godset rettsleg skilt frå anna formue er rekna å følgje av Grl. § 116, og frå langt tilbake har fondet vore rekna som eit eige rettssubjekt. Den sjølvstendige rettsstillinga til fondet er nedfelt i § 3 i den gjeldande lova, med slik ordlyd:

§ 3. Partsstilling

Fondet har sjølv rettar og plikter, er part i avtalar med private og offentlege styresmakter og har partsstilling overfor domstol og andre styresmakter.

Lovreguleringa av fondets rettsstilling er ikkje ei direkte følge av Grl. § 116, men departementet meiner det er viktig å halde fast på fondets stilling som eit eige rettssubjekt. Så lenge det er eit krav etter Grl. § 116 at det benefiserte godset (i dag Opplysningsvesenets fond) må haldast rettsleg skilt frå annan formue som staten forvaltar, bør den nye lova føre vidare den mangeårige rettsstillinga til fondet. Departementet meiner dette bør kome til uttrykk i den nye lova § 1, som dermed i det vesentlege vil ha si forankring i Grl. § 116.

Med bakgrunn i dette foreslår departementet at den nye lova om fondet § 1 får slik ordlyd:

§ 1. Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er sett saman av den delen som er att av «det benefiserte godset til presteskapet» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

Grunnkapitalen i fondet er eigedommane og kapitalfondet. Kapitalfondet er den bokførte delen av grunnkapitalen.

Opplysningsvesenets fond er eit eige rettssubjekt.

5 Overføring av eigedelar til Den norske kyrkja

5.1 Innleiing

I stortingsmeldinga om fondet gjekk departementet inn for at eigedommar i fondet som hadde ein særleg kyrkjeleg verdi, skulle overførast til Den norske kyrkja. I meldinga blei dette presisert til å vere eigedommar som hadde ein kyrkjeleg verdi ut frå bruken eller historia deira eller fordi dei til dømes ligg så tett til ei mellomalderkyrkje at det er tale om eit verneverdig og kyrkjeleg kulturmiljø. I meldinga blei det understreka at dei verdiane som blei overførte, ikkje skulle gi Den norske kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for den vanlege verksemda. I meldinga la elles departementet til grunn at rettssubjektet for Den norske kyrkja, etablert 1. januar 2017 og representert ved Kyrkjemøtet og Kyrkjerådet, skulle ha eigedomsretten til dei overførte eigedommane.

I Innst. 209 S (2019–2020) blei det ikkje reist spørsmål til desse vilkåra for overføring av eigedelar frå fondet til Den norske kyrkja. Av innstillinga går det fram at komiteen går ut frå at staten og Den norske kyrkja blir einige om kva som skal overførast til kyrkja, og at staten og Den norske kyrkja i arbeidet med slike spørsmål skal vere likestilte partar.

I stortingsmeldinga drøfta departementet kva for eigedommar som departementet meinte hadde ein slik kyrkjeleg verdi at dei kunne vere aktuelle å overføre til Den norske kyrkja. Departementet viste til at dette særleg vil gjelde mange av prestebustadene, men peika også på at nokre av forpaktingsbruka og nokre av bygningane eller gardstuna på jordleigebruka kan vere av verdi for kyrkja. Berre i få tilfelle meinte departementet at det kan vere aktuelt at festetomter blir overførte.

Kontorbygg og andre næringsseigedommar som fondet er eigar av, er organiserte som aksjeselskap. Den norske kyrkja er leigetakar i fleire av kontorbygga. I meldinga blei det streka under at spørsmålet om overføring av kontorbygg til Den norske kyrkja ikkje kan skje utan ei konkret vurdering av konsekvensane for dei aktuelle selskapa.

Fordi mange av bygningane under fondet, ikkje minst mange av prestebustadene, har eit stort behov for vedlikehald og istandsetjing, blei det i meldinga peika på at Den norske kyrkja måtte få tilført dei midlane som trengst for å setje i stand og drifte dei overførte eigedommane. Om desse midlane skulle kome frå fondet eller på annan måte, blei det ikkje konkludert med i meldinga.

I meldinga blei det vist til at skog- og utmarksareal under fondet ikkje har nokon særskilt kyrkjeleg verdi, og at heller ikkje eigardelen i Clemens Kraft AS ville vere aktuell å overføre til Den norske kyrkja.

Meldinga tok til orde for at dei verdipapira som er rekna inn i den såkalla formålsporteføljen, sjå punkt 3.4.7 ovanfor, burde bli overførte til Den norske kyrkja. Det meste av finanskapitalen ville dermed bli igjen i fondet.

I meldinga uttalte departementet at arbeidet med å identifisere og frådele dei aktuelle eigedommane burde gå føre seg i eit særskilt prosjekt. Dette frådelingsprosjektet blei etablert ved brev 4. juni 2020 frå departementet til forvaltingsorganet for Opplysningsvesenets fond. Den norske kyrkja er representert i prosjektet. I det første året av prosjektperioden skal prosjektet utarbeide ei oversikt over dei eigedommane som det er aktuelt å overføre til Den norske kyrkja. Oversikten skal vere ferdig omkring 1. juli 2021, men det er opna for at det kan gjerast justeringar seinare. Frådelingsprosjektet skal etter planen vere slutført i 2025, sjølv om ikkje alle aktuelle eigedommar er overførte til Den norske kyrkja i 2025, sjå elles punkt 6.1 nedanfor. Departementet sitt brev 4. juni 2020 er å finne på nettsidene til Barne-og familiedepartementet.

5.2 Lovgrunnlaget for overføring av eigedelar til Den norske kyrkja

I den gjeldande lova om fondet § 5 heiter det at eigedommane og kapitalen til fondet ikkje kan gjevast bort eller brukast opp. Dette forbodet er til hinder for å overføre eigedommar til Den norske kyrkja utan at det blir betalt eit vederlag til fondet som svarer til marknadsverdien eller den høgaste lovlege prisen (konsesjonsprisen). Ei lovending må difor til for at ei deling av fondet mellom staten og Den norske kyrkja kan bli realisert. At Grl. § 116 ikkje er til hinder, er omtalt ovanfor i kapittel 4.

Om overføringa av eigedommar til Den norske kyrkja bør skje ein etter ein eller til dømes i puljar, har departementet ikke teke stilling til. Praktiske og administrative omsyn vil spele ei rolle i slike vurderingar, forutan dei spørsmåla som heng saman med verksemdsoverdraging til Den norske kyrkja, sjå kapittel 8. Det vil også vere viktig å høyre kva syn Den norske kyrkja har i dette spørsmålet.

Den gjeldande lova om fondet § 4 har denne ordlyden:

§ 4. Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar.

Som det går fram av punkt 3.6 ovanfor, har Kongen i alle åra forvalta fondet. § 4 i den gjeldande lova er ført vidare i lovutkastet § 3 utan endringar. Kongen vil etter dette

mellom anna ha mynde til å gjere vedtak om overføring av eigedelar i fondet til Den norske kyrkja, avgrensa av dei vilkåra som er sette for slik overføring. Vilråra bør gå fram av lova: Dei skal ha ein særskild verdi for Den norske kyrkja, og kyrkja skal ikkje ha nokon økonomisk vinst av overføringane til fordel for si vanlege verksemd.

Eigedommar som høyrer til ein landbrukseigedom og som er aktuelle for kyrkja å få tilført, må i tilfelle frådelast dersom kyrkja skal bli eigar. Dersom delinga av eigedommen krev samtykke etter jordlova § 12, kan eigedommen berre overførast til Den norske kyrkja om det ligg føre eit slikt samtykke. Gjeld overføringa eigedom som etter konsesjonslova § 2 krev konsesjon, kan eigedommen berre overførast når konsesjon er gitt. Også desse vilkåra for overføring av eigedommer til kyrkja bør gå fram av lova. Ved overføring av eigedom som høyrer til ein landbrukseigedom, må det elles takast omsyn til dei som i dag er leigetakar av eigedommen eller delar av den.

I ein del tilfelle vil det truleg bli reist spørsmål om grunnlaget for å overføre ein eigedom til Den norske kyrkja vil liggje føre. Til dømes vil det ikkje alltid vere tvillaust at ein eigedom representerer ein slik særleg kulturverdi for Den norske kyrkja at kyrkja bør få den overført til seg. Departementet reknar likevel med at staten og Den norske kyrkja, utfrå heilskaplene vurderingar, blir samde i det einskilde tilfelle.

5.3 Kapital- og driftstilskott til Den norske kyrkja

Fleire av dei eigedommane som det vil vere aktuelt å overføre til Den norske kyrkja, har eit etterslep i vedlikehaldet, og fleirtalet av eigedommane vil ikkje ha inntekter (husleige m.m.) som er store nok til å dekkje dei årlege driftsutgiftene. Ikkje minst vil dette gjelde mange av prestebustadene.

Frådelingsprosjektet skal gjere greie for om Den norske kyrkja treng tilskott for å setje eigedommane i stand, for at det samla driftsresultatet for dei overførte eigedommane skal gå i balanse og for storleiken på eit eventuelt tilskott. Departementet har ikkje konkludert om eit slikt tilskott bør kome som eit kapitaltilskott ein gong for alle eller fordelt over tid, eller om kapitaltilskottet i tilfelle bør kome i kombinasjon med eit årleg driftstilskott. Dette vil departementet vurdere etter at det er klart kva for eigedommar som blir overførte til kyrkja, og etter at dei økonomiske utgreiingane frå frådelingsprosjektet om behovet for tilskott er klare. Det vil også vere viktig å høyre kva Den norske kyrkja meiner. Eit eventuelt tilskott til Den norske kyrkja som følgje av delinga av fondet mellom staten og kyrkja, må i alle høve kome til frådrag i den verdien som blir fastsett for det attverande statlege fondet (referansen for statens innsats til beste for kyrkjebygga). Eit *driftstilskott* er det naturleg å sjå som ei budsjettsak som

departementet i tilfelle må kome tilbake til i samband med dei årlege statsbudsjetta. Om eit avgrensa *kapitaltilskott* bør finansierast av fondet eller over statsbudsjettet, har ikkje departementet teke stilling til, sjå mellom anna merknaden til § 6 i kapittel 9 nedanfor.

Verdipapira som fondet eig, hadde ved siste årsskifte ein marknadsværdi på 2,8 mrd. kroner, sjå omtalen under punkt 3.4.7 ovanfor. Det er berre ein liten del som er aktuell å overføre til Den norske kyrkja. Dette gjeld den såkalla formålsporføljen, der investeringa har bakgrunn i omsyn av ideell karakter ved sidan av avkastningsomsyn. Verdien av formålsporføljen skal i tilfelle reknast med som ein del av kapitaltilskottet til Den norske kyrkja som er omtalt ovanfor.

5.4 Disponeringa av overførte eigedelar

Grunnlaget for å overføre eigedommar frå fondet til Den norske kyrkja er at eigedommane i dag har ein bruksverdi for kyrkja, eller at dei på annan måte har ein særleg kyrkjeleg verdi. Det er den særeigne eigenskapen ved desse eigedommane som er grunnen til at dei i framtida bør høyre til Den norske kyrkja. I regelen vil det difor ikkje vere aktuelt for kyrkja å skilje seg av med dei.

Over tid kan det likevel kunne kome situasjonar der Den norske kyrkja kjem fram til at ein tilført eigedom eller bygning ikkje lenger tener formålet sitt eller av andre grunner er aktuell å avhende. Til dømes vil endringar i busetjingsmønster og korleis kyrkja organiserer prestetenesta i åra framover, kunne verke inn på behovet for og lokaliseringa av tenestebustader for prestane.

Departementet meiner at Den norske kyrkja bør ha retten til å disponere dei overførte eigedommane slik kyrkja ser det som mest tenleg. Dersom kyrkja etter ei tid ser grunn til å selje eller disponere ein eigedom på ein annan måte enn den som låg til grunn då eigdommen blei overført, bør det etter departementet sitt syn ikkje vere restriksjonar på slik disponering. Et forbod mot sal, eller eit krav om at fondet (staten) til dømes skal ha rett til å få bygningen eller eigdommen tilbakeført dersom kyrkja ser grunn til å skilje seg av med han, vil vere eit hinder for at kyrkja kan få til ei rasjonell eigedomsforvaltning. Dessutan kan ingen i dag vite om dei overførte eigedommane på sikt vil kunne gi kyrkja økonomiske tap, slik at sal av ein eller fleire eigedommar tvingar seg fram. Dette er ein risiko kyrkja må bere.

Departementet viser elles til at spørsmålet om staten burde stille vilkår som avgrensar kyrkja sin eigedomsrett over tilførte eigedommar frå fondet, blei drøfta i stortingsmeldinga om fondet. Departementet konkluderte med at staten ikkje burde

stille særskilde vilkår – ut over den allmenne lovgivinga – som innskrenka kyrkja sin råderett over eigedommane.

5.5 Lovforslaget

Departementet viser til omtalen under punkt 5.2 om trongen for ein lovheimel for å overføre eigedelar til Den norske kyrkja utan vederlag. Departementet foreslår at § 4 i den nye lova får slik ordlyd:

*§ 4. Overføring av eigedelar til Den norske kyrkja
Eigedommar og andre eigedelar i fondet som har ein særskild verdi for Den norske kyrkja, kan overførast til Den norske kyrkja utan vederlag. Eigelane skal ikkje gi Den norske kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for si allmenne verksemd.*

Dersom overføringa av ein eigedom til Den norske kyrkja krev samtykke etter jordlova § 12, kan eigdommen berre overførast om det ligg føre eit slikt samtykke. Gjeld overføringa eigedom som etter konsesjonsloven § 2 krev konsesjon, kan eigdommen berre overførast når konsesjon er gitt.

6 Opplysningsvesenets fond som eit statleg fond

6.1 Tidspunktet

I Stortingets vedtak 500 (2019–2020) frå 14. april 2020 (punkt 3) heiter det mellom anna:

3. Betingelsen for delingen av fondet er at staten øker sin innsats for bevaring av de kulturhistorisk viktige kirkebyggene i et omfang som svarer til de verdiene som staten blir eier av på et bestemt tidspunkt.

Departementet meiner at det i lova bør fastsetjast ein dato for kva tid staten blir eigar av dei verdiane i fondet som vedtaket viser til. Frå dette tidspunktet bør lova regulere Opplysningsvesenets fond som eit statleg fond.

Det vil ta nokre år før utskiljinga av alle dei aktuelle eigedommane til Den norske kyrkja er ferdig. Som følge av tidkrevjande prosessar i samband med delingssaker, sjå punkt 5.2 ovanfor, kan det i praksis gå mange år før den siste eigdommen er overført, også etter at det omtalte frådelingsprosjektet er avslutta. Dersom det skulle leggjast til grunn at *alle* dei aktuelle eigedommane skal vere overførte til kyrkja før fondet får rettsleg status som eit statleg fond, vil det kunne gå mange år. Departementet kan ikkje sjå at dette er tenleg, og foreslår at Opplysningsvesenets fond blir regulert som eit statleg fond frå 1. januar 2023. Sjølv om frådelingsprosjektet har ei tidsramme på fem år, meiner departementet at det bør vere mogleg å identifisere og gjere vedtak om kva for eigdommar som er aktuelle å overføre til Den norske kyrkja innan 2023. Ved slike vedtak må det takast atterhald om at den einskilde eigdommen faktisk kan bli overført. Til dømes vil kravet om samtykke til frådeling kunne vere eit hinder.

Av omsyn til arbeidet med planar og bevaringsprogram for kyrkjebygga, ser departementet det som viktig at det ikkje går for lang tid før fondet er regulert som eit statleg fond. Frå dette tidspunktet vil det finansielle grunnlaget for den statlege kyrkjebyggsatsinga liggje føre, og verdien av fondet per 1. januar 2023 vil vere referansen for den statlege innsatsen for sikringa av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga i åra framover.

Departementet kan ikkje sjå at det er noko til hinder for at dei eigedommane som ikkje er overførte til Den norske kyrkja innan 2023, kan bli overførte på same vilkår også etter at fondet er regulert som eit statleg fond. Verdien av eigdommar som blir overførte etter 2023, må i alle høve gå til frådrag i verdien av det statlege fondet som blir fastsett per 1. januar 2023.

Departementet vil elles streke under at verdien av dei eigedommane som blir overførte til Den norske kyrkja, skal reknast etter markedsverdien/salsverdien av eigdommen, eventuelt den konsesjonsprisen som er godkjend. Det skal til dømes ikkje takast omsyn til om presten har burett i bustaden med avtalefesta leige etter avtalen som gjeld om opphevinga av buplikten for prestane, sjå punkt 7.2 nedanfor.

6.2 Statleg råderett over fondet

Etter Grl. § 116 skal staten i si forvaltning av fondet sjå til at fondet blir forvalta forsvarleg, at verdiane blir tekne vare på og at avkastinga ikkje blir nytta til andre formål enn dei Grl. § 116 nemner. Så lenge Grl. § 116 første punktum ikkje blir endra, vil desse vilkåra gjelde også etter at eigedelar er overførte til Den norske kyrkja og fondet er regulert som eit statleg fond. Den grunnlovsfesta avgrensinga i statleg råderett over fondet er nedfelt i den gjeldande lova om fondet § 5, der det heiter:

§ 5. Fondets eigedelar

Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje gjevast bort eller brukast opp.

Ved avhending av eigedommar som fondet eig, skal vederlaget leggjast til kapitalen. Vinstar ved sal av verdipapir som fondet eig, er å rekne som avkastning.

Etter § 5 (og Grl. § 116) kan ikkje staten gi bort eller bruke opp «eigedommane og kapitalen» i fondet, sjå punkt 3.6 ovanfor. At fondet blir regulert som eit statleg fond, vil ikkje endre denne avgrensinga av råderetten. I stortingsmeldinga om fondet peika departementet på denne problemstillinga og uttalte mellom anna (side 84):

Dersom Stortinget bestemmer at eiendelene i fondet med endelig virkning deles mellom staten og Den norske kirke som skissert, kan ikke departementet se at Grl. § 116 første punktum lenger tjener noen hensikt. Så lenge Grl. § 116 består, vil grunnkapitalen i det gjenværende fondet være beskyttet av Grl. § 116, som begrenser statens disponering av verdiene. En slik grunnlovsbestemt begrensning i statens råderett kan ikke departementet se har noen hensikt etter at eierspørsmålet er avklart og verdiene er fordelt mellom staten og Den norske kirke på det grunnlaget som er skissert over.

Så lenge Grl. § 116 første punktum ikkje er endra eller oppheva, legg departementet til grunn at det materielle innhaldet i § 5 i den gjeldande lova om fondet må førast vidare i den nye lova, sjå elles punkt 7.1 nedanfor.

6.3 Lovforslaget

Departementet viser til drøftingane ovanfor og foreslår at lovreglane om statleg eigedomsrett blir innarbeidd i lovutkastet § 5 med slik ordlyd:

§ 5. Statens eigedomsrett

Opplysningsvesenets fond er eit statleg fond frå 1. januar 2023. Egedelar i fondet kan overførast til Den norske kyrkja i samsvar med § 4 også etter 1. januar 2023.

Med unntak av dei egedelane som blir overførte til Den norske kyrkja i samsvar med § 4, kan grunnkapitalen i fondet ikkje bli gitt bort eller brukt opp. Ved sal av eigedommar som fondet eig, skal vinsten leggjast til kapitalfondet. Vinst ved sal av verdipapir er å rekne som avkasting.

7 Andre spørsmål

7.1 Forvaltinga av fondet

I Stortingets vedtak 500 frå 14. april 2020 (punkt 2) heiter det:

2. Kirkens verdier skilles ut først, deretter bør staten gjøre egne vurderinger av forvaltning av de verdier som ligger igjen i fondet.

I Stortingets vedtak 501 frå same dagen heiter det:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med sak om fondseiendommene staten overtar etter at Opplysningsvesenets fond er oppdelt. Det bes om at regjeringen belyser spørsmål som angår det statlige fondets formål, dets samfunnsansvar, organisering, vilkår for salg av eiendommer, sikkerhetsspørsmål ved eventuelle salg til utenlandske aktører samt andre forhold som er av betydning for forvaltningen av det gjenværende fondet staten overtar.

Departementet vil kome tilbake til oppfølginga av vedtaka som er nemnde ovanfor.

Inntil Grl. § 116 første punktum eventuelt er endra eller oppheva, vil formålet med fondet og dei andre rammene for forvaltinga som følger av paragrafen, i alle tilfelle vere dei same. Mellom anna er det rekna å vere eit krav etter Grl. § 116 at formuen i fondet må haldast rettsleg skilt frå annan formue som staten forvaltar. Dersom Grl. § 116 første punktum blir oppheva, vil situasjonen vere ein annan. Departementet viser til Grunnlovsforslag 29 (2019–2020) om oppheving av Grl. § 116 første punktum som blei fremma for Stortinget 30. september 2020, sjå Dokument 12:29 (2019–2020).

Av utkastet til ny lov § 3 går det fram at Kongen forvalter fondet, sjå punkt 5,2 ovanfor. I stortingsmeldinga om fondet meinte departementet at det kunne vere grunn til å vurdere om forvaltinga av fondet burde bli organisert i eit særlovsselskap.

Departementet vil vurdere dette spørsmålet i samanheng med andre spørsmål som vedkjem den framtidige forvaltinga. Departementet legg elles til grunn at Den norske kyrkja fram til fondet er regulert som eit statleg fond, skal vere representert i styringa av fondet slik som i dag. Departementet kan ikkje sjå at det er grunn til at Den norske kyrkja skal vere med i styringa av fondet etter den tid.

7.2 Bruken av avkastinga frå fondet

Av den gjeldande lova om fondet § 6 går det fram at avkastinga skal dekkje «fondets utgifter», dvs. dei utgiftene som trengst for å forvalte fondet, drifte og halde

eigedommane ved like m.m. Avkastinga kan etter § 6 også leggjast til kapitalen (kapitalfondet), til disposisjonsfond eller gjevast til kyrkjelege formål.

Med grunnlag i § 6 har Den norske kyrkja dei siste 30 åra fått finansielle bidrag frå fondet til verksemda si. Som det går fram av punkt 3.5 ovanfor, er den økonomiske støtta sett saman av tre delar, der det finansielle tilskottet som Den norske kyrkja får kvart år (42 mill. kroner i 2020), er den viktigaste delen. Ein annan fordel for kyrkja er verdien av at fondet held tenestebustader for prestar (og biskopar) i Den norske kyrkja. Den tredje økonomiske fordel for kyrkja er låna til kyrkjelege formål.

Departementet meiner at det i framtida ikkje bør løyvast eit driftstilskott frå fondet til Den norske kyrkja. Departementet tok opp dette spørsmålet i stortingsmeldinga om fondet, der det heiter (side 72):

Fondets tilskudd til Den norske kirke har på bakgrunn av St.meld. nr. 64 (1984–85) vært sett som en inntekt for kirken som statens bevilgninger til kirken ikke skal påvirkes av. Etter at Den norske kirke nå mottar et rammetilskudd fra staten, er det etter departementets syn naturlig å se statens og fondets tilskudd til Den norske kirke i sammenheng. Statens tilskudd kan neppe lenger ses uavhengig av fondets tilskudd.

I meldinga heiter det vidare (side 84):

I de siste 30 årene har Den norske kirke mottatt et årlig tilskudd fra fondets avkastning til kirkens IKT-løsninger og andre felleskirkelige tiltak. Tilskuddet har vært medregnet i grunnlaget for statens tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Med den løsningen av eierspørsmålet som det er redegjort for ovenfor, vil denne typen tilskudd fra fondet til kirkelig virksomhet falle bort. Om det statlige rammetilskuddet til Den norske kirke bør ta hensyn til dette, vil departementet vurdere som en budsjettsak i sammenheng med de årlige statsbudsjettene.

Departementet viser til dette og meiner at det omtalte finansielle tilskottet til Den norske kyrkja bør falle bort frå same tid som den nye lova om fondet blir sett i verk. Om det statlege rammetilskottet til Den norske kyrkja skal kompensere for dette, vil bli vurdert som ei budsjettsak.

Mange av prestebustadene under fondet er i dag i bruk som tenestebustad for prest i Den norske kyrkja. Ikkje alle er aktuelle å overføre til Den norske kyrkja, til dømes fordi dei ikkje kan reknast som ein såkalla rekrutteringsbustad, sjå punkt 3.4.5 ovanfor. Ein del av prestebustadene høyrer dessutan til ein landbrukseigedom, og manglande samtykke til frådeling av bustaden kan vere til hinder for at han blir overført til kyrkja. Også eventuelle krav om konsesjon kan vere eit hinder.

Dersom ein prestebustad under fondet av ulike grunnar ikkje blir overført til Den norske kyrkja, kan det hende at presten som bur i denne bustaden i dag, har rett til å bu der med same husleige som no, fram til presten skifter stilling eller går av med pensjon. I august 2020 var det om lag 85 prestar som hadde slik burett i prestebustad under fondet. Burettten følgjer av avtalen frå 2015 om opphevinga av buplikta for prestar. Den inneber mellom anna at husleiga som presten skal betale, skal vere på same nivå som under bupliktordninga. I slike tilfelle vil fondet ha plikt til å leige ut bustaden til presten på desse vilkåra, også etter at fondet er regulert som eit statleg fond frå 2023. Burettten nemnt ovanfor gjeld også for prest som bur i tenestebustad som ein kommune har stilt til rådvelde, sjå lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn § 23 fjerde ledd. I august 2020 var det om lag 65 prestar som hadde slik rett til å bu i bustaden som kommunen hadde stilt til rådvelde. Kommunen får i desse tilfella tilskott frå fondet etter ein normalkostnad. Sidan den burettten som følgjer av avtalen frå 2015 kan reknast som ein økonomisk fordel som prestar i Den norske kyrkja har av fondet, bør det gå fram av lova at fordelten kan halde fram.

Dersom ein prestebustad under fondet er rekna som ein såkalla rekrutteringsbustad, vil den vere av særleg verdi for Den norske kyrkja og dermed også aktuell å overføre til kyrkja. Dersom bustaden ikkje kan overførast fordi det ikkje blir gitt samtykke til frådelling frå eigedommen elles, eller fordi konsesjon ikkje blir gitt, meiner departementet at Den norske kyrkja bør få tilskott frå fondet slik at kyrkja kan skaffe ein annan rekrutteringsbustad. Også dette bør gå fram av lova. Av dei prestebustadene som er rekna som rekrutteringsbustad, vil frådelling kunne vere nødvendig for om lag 70 bustader for at dei kan bli overførte til kyrkja.

Dersom Den norske kyrkja får tilskott til ein rekrutteringsbustad, skal tilskottet kome til frådrag i verdien av fondet per 1. januar 2023.

I stortingsmeldinga om fondet drøfta departementet den fordelten som Den norske kyrkja har av lån frå fondet til kyrkjelege formål. I meldinga heiter det (side 84):

Fondet har i dag utestående rundt 90 mill. kroner som lån til kirkelige formål med subsidiert rente. Disse lånene bør løpe som før, mens eventuelle nye lån fra fondet – det gjenværende Opplysningsvesenets fond – bør gis på vanlige markedsvilkår.

Departementet har på ny vurdert spørsmålet om dei låna som er gitt til kyrkjelege formål, bør halde fram med subsidiert rente. Fordelen for Den norske kyrkja av dei nemnde låna er 1,4 mill. kroner for 2019, sjå punkt 3.5 ovanfor. Av administrative omsyn og fordi fordelten for kyrkja er låg, er departementet kome til at lånefordelen bør falle

bort frå same tid som den nye lova om fondet blir sett i verk, slik departementet går inn for med omsyn til det omtalte finansielle tilskottet frå fondet til Den norske kyrkja.

I den gjeldande lova om fondet § 6 er ordet *avkasting* nytta konsekvent. Departementet meiner det vil vere meir presist om den nye lova nyttar ordet *overskott* om det som blir tilbake etter at fondets eigne utgifter er dekte inn av avkastinga frå fondet. Overskottet er med andre ord den delen av avkastinga som etter den gjeldande lova § 6 til dømes kan setjast av til disposisjonsfond eller gjevast til kyrkjelege formål.

7.3 Tilskott til sikring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga

I meldinga om fondet tok ikkje departementet stilling til spørsmålet om korleis staten skal finansiere sin auka innsats til beste for dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga. I meldinga heiter det om dette (side 83):

Departementet legger til grunn at statens økte innsats overfor de kulturhistorisk viktige kirkebyggene på det grunnlaget som er skissert over, ikke skal avløse kommunenes økonomiske ansvar på området eller komme til erstatning for eksisterende tiltak eller ordninger overfor kirkebyggene. På hvilken måte statens bidrag bør finansieres, vil departementet i tilfelle komme tilbake til, da det her kan tenkes flere mulige løsninger, for eksempel ved at det gis tilskudd fra det statlige fondet og/eller ved ordinære statlige tilskudd uavhengig av fondets avkastning.

Departementet har ikkje konkludert i spørsmålet om korleis staten bør finansiere sin innsats til fordel for dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga, og har til vurdering to hovudmodellar. Ein modell er at innsatsen blir finansiert ved løyvingar over statsbudsjettet. Ein annan modell er å bruke fondet som finansieringskjelde ved å ha ein regel om uttak frå fondet til fordel for kyrkjebygga, til dømes ved at ein fast prosentdel av verdien av fondet årleg skal gå til verneprogram for kyrkjene. Det er naturleg å vurdere begge modellane i lys av forslaget om å endre GrL §116.

Under behandlinga av komiteinnstillinga til stortingsmeldinga om Opplysningsvesenets fond, gjorde Stortinget dette vedtaket (vedtak 502):

Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan for utbedring av verneverdige kirkebygg.

Departementet vil kome tilbake til ein slik plan som del av dei andre oppfølgingspunkta som ei deling av fondet mellom staten og Den norske kyrkja stiller krav om, sjå punkt 2.3 ovanfor. Som sagt under punkt 2.3 tek departementet sikte på at ein slik plan skal

femne om eit eller fleire verneprogram. Dessutan må det vere med ein finansieringsplan. Departementet legg til grunn at innsatsen for kyrkjebygga må skje systematisk over tid, med bakgrunn i detaljerte planar for dei einskilde istandsettingsprosjekta.

Stortinget har stilt som vilkår for delinga av fondet at staten auker sin innsats for bevaring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjebygga i eit omfang som svarer til dei verdiane staten blir eigar av på eit bestemd tidspunkt. Etter departementet sitt forslag vil dette tidspunktet vere 1. januar 2023. Frå 2023 vil dermed det finansielle grunnlaget for ei vesentleg styrking av den statlege innsatsen til fordel for kyrkjebygga vere på plass. Departementet ser det som viktig at arbeidet med å sikre kyrkjebygga startar opp så snart det finansielle grunnlaget og dei økonomiske rammene for den statlege kyrkjebyggingsatsinga ligg føre i 2023. Departementet viser elles til dei vedtaka som eit einstemmig Storting har gjort i denne saka, og dessutan til vedtak 708 (2019–2020) om tidsplanen for å setje i stand dei 158 steinkyrkjene frå mellomalderen, sjå omtalen av vedtaket under punkt 2.3 ovanfor. Fram til 2023 tek departementet mellom anna sikte på å utvikle bevaringsprogram og gjere systematiske undersøkingar av eit utval kyrkjer.

7.4 Lovforslaget

I lovutkastet som departementet legg fram i dette høyringsnotatet, er det ikkje innarbeidd nokon regel som seier at fondet skal vere finansieringskjelde til sikring av kulturhistorisk viktige kyrkjebygg. Behovet for ein slik regel i lova om fondet vil departementet i tilfelle vurdere i lys av høyringa, sjå punkt 7.2 ovanfor.

Avkastinga frå fondet må som i dag gå til å dekkje fondets eigne utgifter, medrekna utgiftene til den instansen som har til oppgåve å forvalte fondet. Overskottet skal som no kunne setjast av til kapitalfondet og til disposisjonsfond, men elles bli rekna som inntekt for statskassa til å dekkje dei formåla som Grl. § 116 nemner. Statens utgifter til utdanningssektoren og til Den norske kyrkja vil både kvar for seg og samla vere langt større enn kva fondet nokon gong vil gi av overskott. At overføringane frå fondet til staten blir ført som ei ordinær inntekt for statskassa, kjem dermed ikkje i strid med Grl. § 116.

Den frie eigenkapitalen i fondet var bokført med 190 mill. kroner ved årsskiftet 2019/2020 (disposisjonsfondet). For å trygge den finansielle situasjonen for fondet, er det eit mål å byggje opp disposisjonsfondet som buffer for å møte år med sviktande inntekter, mellom anna frå finansforvaltninga. Overskott i fondet har difor i mange år vore lagt til disposisjonsfondet.

Etter lovutkastet § 3 har Kongen mynde til å forvalte fondet. Det følger av dette at Kongen avgjer disponeringa av overskottet.

Departementet foreslår at reglane om bruken av avkastinga frå fondet blir innarbeidde i den nye lova om fondet § 6 med slik ordlyd:

§ 6. Bruken av avkastinga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal dekkje utgiftene til fondet. Overskott skal leggjast til kapitalfondet, disposisjonsfond eller overførast som alminneleg inntekt for staten til å dekkje dei statlege utgiftene til dei formåla som er nemnde i Grunnlova § 116 første punktum.

Prestebustad som er eigd av fondet, kan leigast ut som tenestebustad for prest i Den norske kyrkja til lågare husleige enn marknadsleige. Dei utgiftene som staten skal refundere kommunane i medhald av trussamfunnslova § 23 fjerde ledd, blir dekte av fondet.

Dersom ein prestebustad er rekna som rekrutteringsbustad for prest i Den norske kyrkja, men ikkje blir overført til kyrkja i samsvar med § 4, skal fondet gi tilskott til Den norske kyrkja til ein annan bustad på staden.

Første ledd er ikkje til hinder for at utgifter som Den norske kyrkja får i samband med overtakinga av eigedommar som er nemnde i § 4, blir dekkja av fondet.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det fremste formålet med den nye lova er å leggje det rettslege grunnlaget for å skilje ut og overføre eigedelar i Opplysningsvesenets fond til Den norske kyrkja utan at kyrkja skal betale vederlag til fondet, og å regulere staten sin eigarrett over fondet. Siktemålet er at den nye lova tek til å gjelde frå 1. januar 2022.

Saka har økonomiske konsekvensar for fondet, for Den norske kyrkja og for staten.

For *Opplysningsvesenets fond* vil dei økonomiske konsekvensane mellom anna vere knytt til kva for eigedelar som blir overførte til Den norske kyrkja og verdien av desse. Verdien av fondet vil etter delinga med Den norske kyrkja bli ein annan. Fondet skal dekkje utgiftene til frådelingsprosjektet som er omtalt i kapittel 5 ovanfor. Dei faktiske økonomiske konsekvensane for Opplysningsvesenets fond vil elles ikkje liggje føre før det er klart kva for eigedommar som blir overførte til Den norske kyrkja og om fondet skal yte finansielle tilskott til Den norske kyrkja i samband med overføringa av eigedommar til ho.

Den norske kyrkja vil bli tilført verdier i form av eigedommar og dei midlane som skal til for at kyrkja kan forvalte eigedommane, setje dei i stand og halde dei ved like. Dei transaksjonskostnadene som Den norske kyrkja må betale ved å bli eigar av eigedommane, skal kyrkja bli kompensert for. Dersom Den norske kyrkja får nye skatteplikter, vil det bli vurdert konkret om det er grunn for å kompensere for desse. Behovet for å tilføre midlar til Den norske kyrkja for istandsetting og vedlikehald av overførte eigedommar, for oppbygginga av eit forvaltingsapparat og for å dekkje transaksjonskostnader eller skatteplikter, vil departementet kome tilbake til etter at det er klart kva for eigedommar som blir overførte til Den norske kyrkja. Først då vil det vere eit faktisk grunnlag for å rekne på kyrkja sitt behov for finansiell støtte.

På den administrative sida er det i dag usikkert kva som må til for at Den norske kyrkja kan byggje opp eit fagleg miljø for forvaltninga av fondseigedommar som er overførte, og om kompetansemiljøet bør bli organisert som ei nasjonal eining eller til dømes som desentraliserte einingar i bispedømme. Truleg kan det også bli aktuelt for kyrkja å sjå organiseringa av eit slikt kompetansemiljø i samband med behovet for forvaltingskompetanse innanfor andre delar av eigedomsmassen til kyrkja, til dømes kyrkjebygga. Den intensiverte innsatsen for sikring av dei kulturhistorisk viktige kyrkjene vil gå føre seg i mange år framover, og som kyrkjeieigar må truleg Den norske kyrkja også på dette forvaltingsområdet styrke sin kapasitet og kompetanse. Dette gjeld ikkje minst kapasitet og kompetanse for vern av bygningar med kulturhistorisk verdi. Som

nemnt har mange av prestebustadene under fondet stor kulturhistorisk verdi, slik som fleirtalet av dei norske kyrkjene.

Som følge av at ein del av oppgåvene til forvaltingsorganet vil falle bort i samband med at Den norske kyrkja tek over forvaltinga av mange av prestebustadene i fondet, kan det bli tale om ei avgrensa verksemdsoverdraging frå staten (forvaltingsorganet) til Den norske kyrkja. I stortingsmeldinga om fondet heiter det om dette (side 80):

Ved overføring av en del av eiendelene i Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke, vil noen av oppgavene i forvaltningsorganet måtte overtas av Den norske kirke. Departementet antar at det også i dette tilfellet vil kunne foreligge en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 og at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kan komme til anvendelse, men en virksomhetsoverdragelse – med tilhørende pensjonsforpliktelser – vil i tilfelle berøre et fåtall av de ansatte.

Spørsmålet om verksemdsoverdraging må truleg også bli vurdert i lys av korleis Den norske kyrkja vil organisere si forvalting av tilførte eigedommar.

For *staten* er den viktigaste konsekvensen at Opplysningsvesenets fond blir regulert som eit statleg fond frå 1. januar 2023. Ifølgje rapporten frå konsulent- og revisjonsselskapet BDO frå august i år hadde fondet ved siste årskiftet ein verdi på mellom 8 og 13 mrd. kroner, sjå punkt 3.4.9. Sjølv om det ikkje i dag er mogleg å seie presist kor stor del av desse verdiane som vil bli overførte til Den norske kyrkja, følgjer det av dei prinsippa og vilkåra som gjeld for slik overføring, at det statlege fondet vil bestå av det meste av dei verdiane som ligg i fondet i dag.

9 Merknader til paragrafane i lovutkastet

§ 1. Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er er sett saman av den delen som er att av «det benefiserte godset til presteskapet» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

Grunnkapitalen i fondet er eigedommane og kapitalfondet. Kapitalfondet er den bokførte delen av grunnkapitalen.

Opplysningsvesenets fond er eit eige rettssubjekt.

Merknad til § 1

Første ledd svarer til § 1 i den gjeldande lova om fondet, men unntak av tilvisinga til lova frå 1821, sjå kapittel 4 ovanfor.

Andre ledd er ein presisering av det som er rettsforståinga i dag. Kapitalfondet har i alle år vore bokført som ein del av den urørlege eigenkapitalen (grunnkapitalen) til fondet, sjå elles § 5.

Tredje ledd stadfester rettsstillinga til fondet. Fondet har vore rekna som eit eige rettssubjekt frå fondet blei danna ved lov i 1821.

§ 2. Formålet med lova

Lova skal sikre at verdiane i Opplysningsvesenets fond blir forvalta i samsvar med Grunnlova § 116. Lova skal også regulere staten sin eigarrett over fondet.

Merknad til § 2

Første punktum i paragrafen svarer langt på veg til § 2 i den gjeldande lova om fondet, men Den norske kyrkja som benefisient er ikkje lenger særskilt omtalt i lova. Ordlyden elles er noko endra. Formålet med lova er elles å regulere staten sin eigarrett over fondet, sjå § 5.

§ 3. Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar.

Merknad til § 3

Paragrafen er den same som § 4 i den gjeldande lova.

§ 4. Overføring av egedelar til Den norske kyrkja

Eigedommar og andre egedelar i fondet som har ein særskild verdi for Den norske kyrkja, kan overførast til Den norske kyrkja utan vederlag. Egedelane skal ikkje gi Den norske kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for si allmenne verksemd.

Dersom overføringa av ein egedom til Den norske kyrkja krev samtykke etter jordlova § 12, kan egedommen berre overførast om det ligg føre eit slikt samtykke. Gjeld overføringa egedom som etter konsesjonsloven § 2 krev konsesjon, kan egedommen berre overførast når konsesjon er gitt.

Merknad til § 4

*Første ledd presiserer dei vilkåra som gjeld for overføring av egedelar til Den norske kyrkja. Slike egedelar kan vere bygningar, tomter eller andre egedelar som etter Grl. § 116 ikkje kan avhendast utan vederlag til fondet. Med *Den norske kyrkja* er meint det rettssubjektet for Den norske kyrka som blei etablert i 2017, representert ved Kyrkjemøtet og Kyrkjerådet.*

I stortingsmeldinga om fondet meinte departementet at ein del av finanskapitalen, den såkalla formålsporføljen, med ein marknadsverdi på 40 mill. per 31. desember 2019, burde bli overført til Den norske kyrkja. Grunnen er at formålet med investeringa i desse verdipapira like mykje er ideelt som å få ei god avkastning. Formålsporføljen skal etter dette reknast som ein del av dei egedelane som kan overførast til Den norske kyrkja i medhald av § 4 første punktum. Verdien av porteføljen skal elles gå til frådrag i det kapitaltilskottet som det er aktuelt at kyrkja får i samband med overføringa av eigedommar.

I *andre ledd* er det stilt opp vilkår for at del av ein landbrukseigedom kan overførast til Den norske kyrkja. Jordlova § 12 har reglar om dei vilkåra som gjeld for slik deling. Dersom ein egedom er konsesjonspliktig etter konsesjonlova § 2, må Den norske kyrkja ha konsesjon for å kunne ta over egedommen.

§ 5. Statens eigedomsrett

Opplysningsvesenets fond er eit statleg fond frå 1. januar 2023. Egedelar i fondet kan overførast til Den norske kyrkja i samsvar med § 4 også etter 1. januar 2023.

Med unntak av dei egedelane som blir overførte til Den norske kyrkja i samsvar med § 4, kan grunnkapitalen i fondet ikkje bli gitt bort eller brukt opp. Ved sal av eigedommar som fondet eig, skal vinsten leggjast til kapitalfondet. Vinst ved sal av verdipapir er å rekne som avkastning.

Merknad til § 5

Etter *første ledd første punktum* er fondet regulert som eit statleg fond frå 1. januar 2023. Dersom enkelte eigedelar ikkje er overførte til Den norske kyrkja før 1. januar 2023, gir *andre punktum* heimel for at dette kan skje også seinare og på dei same vilkåra som før 1. januar 2023.

Andre ledd fører vidare reglane i § 5 i den gjeldande lova om fondet, med eit eksplisitt unntak for dei eigedelane som blir overførte til Den norske kyrkja, sjå kapittel 6.

§ 6. Bruken av avkastinga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal dekkje utgiftene til fondet. Overskott skal leggjast til kapitalfondet, disposisjonsfond eller overførast som alminneleg inntekt for staten til å dekkje dei statlege utgiftene til dei formåla som er nemnde i Grunnlova § 116 første punktum.

Prestebustad som er eigd av fondet, kan leigast ut som tenestebustad for prest i Den norske kyrkja til lågare husleige enn marknadsleige. Dei utgiftene som staten skal refundere kommunane i medhald av trussamfunnslova § 23 fjerde ledd, blir dekte av fondet.

Dersom ein prestebustad er rekna som rekrutteringsbustad for prest i Den norske kyrkja, men ikkje blir overført til kyrkja i samsvar med § 4, skal fondet gi tilskott til Den norske kyrkja til ein annan bustad på staden.

Første ledd er ikkje til hinder for at utgifter som Den norske kyrkja får i samband med overtakinga av eigedelar som er nemnde i § 4, blir dekkja av fondet.

Merknad til § 6

I *første ledd første punktum* er det med «utgiftene til fondet» meint alle utgifter som går med til å forvalte fondet, medrekna utgiftene til forvaltingsorganet for fondet.

Første ledd andre punktum er ei avgrensing av kva overskottet i fondet kan nyttast til. Innanfor denne avgrensinga er det Kongen som i medhald av § 3 avgjer disponeringa av overskottet.

Andre ledd opnar for unntak frå regelen i første ledd, sjå punkt 7.2 ovanfor.

Med rekrutteringsbustad i *tredje ledd* er meint bustader under fondet som er i område der tilbod om tenestebustad er rekna som viktig for å rekruttere prest til staden. Slike bustader har ein særskild verdi for Den norske kyrkja og er aktuelle å overføre til kyrkja. Dersom ein slik prestebustad ikkje kan overførast, til dømes fordi det ikkje blir gitt samtykke til frådelling, jf. § 4 andre ledd, skal fondet i medhald av § 6 tredje ledd gi

tilskott til Den norske kyrkja, slik at kyrkja på eiga hand kan skaffe tenestebustad i området.

Fjerde ledd opnar for at dei utgiftene som Den norske kyrkja får i samband med overtakinga av eigedelar i fondet, kan bli dekte av fondet. Dette kan mellom anna vere avgifter, så som dokumentavgift til staten, utgifter til å setje i stand overførte eigedommar, samt eingongsutgifter til å byggje opp kapasitet og kompetanse for å forvalte dei overførte eigedommane. Om denne økonomiske støtta skal løyvast over statsbudsjettet eller frå fondet, er det ikkje teke standpunkt til. Lova må difor opne for at støtta kan kome frå fondet, dersom dette blir konklusjonen. Dersom Den norske kyrkja treng årlege tilskott for å kunne forvalte og drifte eigedommane, meiner departementet at slike driftstilskott bør bli vurderte som ei budsjettsak og i samanheng med det statlege rammetilskottet til kyrkja.

Alle tilskott eller fordelar som Den norske kyrka får med heimel i det andre, tredje eller fjerde leddet, skal kome til frådrag i verdien av det statlege fondet per 1. januar 2023 (referansen for statens innsats til beste for kyrkjebygga).

§ 7. Særlege heimelsforhold

Ein eigedom som frå eldre tid var lagd til eit bestemt presteembete etter særleg rettsgrunnlag eller heimelsbrev, skal forvaltast på same måten som eigedommane til fondet.

Driftsinntekter og vederlag ved avhending av eigedom som er nemnd i første ledd, går inn i fondet, men kan berre disponerast til fordel for den aktuelle eigdommen.

Reglane i første og andre ledd gjeld ikkje så framt anna går fram av heimelsdokumentet for eigdommen.

Merknad til § 7

Det materielle innhaldet i paragrafen er det same som i § 7 i den gjeldande lova om fondet, men ordlyden er endra noko, sidan det ikkje lenger gir meining å seie at eit presteembete kan vere eigar.

§ 8. Ikraftsetjing og oppheving av andre lover

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Frå same tid blir denne lova oppheva:

- lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.

Merknad til § 8

Departementet har som mål at den nye lova skal gjelde frå 1. januar 2022. Gjeldande lov om Opplysningsvesenets fond må i tilfelle bli oppheva frå same tid.

Utkast til lov om Opplysningsvesenets fond

§ 1. Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er sett saman av den delen som er att av «det benefiserte godset til presteskapet» og seinare tileigna eller tillagde eigedommar og kapital.

Grunnkapitalen i fondet er fondets eigedommar og kapitalfondet. Kapitalfondet er den bokførte delen av grunnkapitalen.

Opplysningsvesenets fond er eit eige rettssubjekt.

§ 2. Formålet med lova

Lova skal sikre at verdiane i Opplysningsvesenets fond blir forvalta i samsvar med Grunnlova § 116. Lova skal også regulere staten sin eigarrett over fondet.

§ 3. Forvaltning

Fondet blir forvalta av Kongen, som mellom anna fastset korleis fondet skal organiserast og tek avgjerder om rettslege disposisjonar av fondets eigedelar.

§ 4. Overføring av eigedelar til Den norske kyrkja

Eigedommar og andre eigedelar i fondet som har ein særskild verdi for Den norske kyrkja, kan overførast til Den norske kyrkja utan vederlag. Eigedlane skal ikkje gi Den norske kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for si allmenne verksemd.

Dersom overføringa av ein eigedom til Den norske kyrkja krev samtykke etter jordlova § 12, kan eigedommen berre overførast om det ligg føre eit slikt samtykke. Gjeld overføringa eigedom som etter konsesjonsloven § 2 krev konsesjon, kan eigedommen berre overførast når konsesjon er gitt.

§ 5. Statens eigedomsrett

Opplysningsvesenets fond er eit statleg fond frå 1. januar 2023. Eigedelar i fondet kan overførast til Den norske kyrkja i samsvar med § 4 også etter 1. januar 2023.

Med unntak av dei eigedlane som blir overførte til Den norske kyrkja i samsvar med § 4, kan grunnkapitalen i fondet ikkje bli gitt bort eller brukt opp. Ved sal av eigedommar som fondet eig, skal vinsten leggjast til kapitalfondet. Vinst ved sal av verdipapir er å rekne som avkastning.

§ 6. Bruken av avkastninga frå fondet

Avkastinga frå fondet skal dekkje utgiftene til fondet. Kongen avgjer om overskott skal leggjast til kapitalfondet, disposisjonsfond eller overførast som alminneleg inntekt for staten til å dekkje dei statlege utgiftene til dei formåla som er nemnde i Grunnlova § 116 første punktum.

Prestebustad som er eigd av fondet, kan leigast ut som tenestebustad for prest i Den norske kyrkja til lågare husleige enn marknadsleige. Dei utgiftene som staten skal refundere kommunane i medhald av trussamfunnslova § 23 fjerde ledd, blir dekte av fondet.

Dersom ein prestebustad er rekna som rekrutteringsbustad for prest i Den norske kyrkja, men ikkje blir overført til kyrkja i samsvar med § 4, skal fondet gi tilskott til Den norske kyrkja til ein annan bustad på staden.

Første ledd er ikkje til hinder for at utgifter som Den norske kyrkja får i samband med overtakinga av eigedommar som er nemnde i § 4, blir dekte av fondet.

§ 7. Særlege heimelsforhold

Ein eigedom som frå eldre tid var lagd til eit bestemt presteembete etter særleg rettsgrunnlag eller heimelsbrev, skal forvaltaast på same måten som eigedommane til fondet.

Driftsinntekter og vederlag ved avhending av eigendom som er nemnd i første ledd, går inn i fondet, men kan berre disponerast til fordel for den aktuelle eigdommen.

Reglane i første og andre leddet gjeld ikkje så framt anna går fram av heimelsdokumentet for eigdommen.

§ 8. Ikraftsetjing og oppheving av andre lover

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Frå same tid blir denne lova oppheva:

- lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond.