

Afgørelse i sag om fredning af Assistens Kirkegård i Københavns Kommune

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. maj 2014

Sag NMK-520-00029

Referencer:

Naturbeskyttelsesloven § 44, stk. 1

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afvisning af 27. august 2012 om at frede Assistens Kirkegård og hjemviser sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet¹. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

¹Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Indledning

Danmarks Naturfredningsforening har i samarbejde med Landsforeningen for Landskabs- og Bygningskultur den 15. december 2010 rejst fredningssag for Assistens Kirkegård.

Formålet med fredningsforslaget er at fastholde Assistens Kirkegårds ca. 20 ha i sin helhed og sikre kirkegården som et grønt åndehul i bydelen.

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, Landsforeningen for Landskabs- og Bygningskultur, Nørrebro Lokaludvalg og af enkelte brugere af kirkegården.

Fredningsforslaget

Det fremgår bl.a. af forslaget, at Assistens Kirkegård blev oprettet i 1760. I 1879 blev rammerne for kirkegårdens fremtidige anvendelse fastlagt ved en kongelig resolution. Herefter skulle kirkegården efter 1980 omlægges til park for Nørrebro's befolkning. I 1989 tiltrådte Københavns borgerrepræsentation et dispositionsforslag 2020, hvorefter en stor del af Assistens Kirkegård i fremtiden skulle anvendes til park, som den gamle resolution foreskriver. Forslagets hovedidé var at knytte Assistens Kirkegård nærmere til Nørrebro kvarteret gennem fortsat anvendelse som kirkegård og ved at skabe bedre rekreative muligheder samtidig med at stedet udvikles som et kulturhistorisk udflugtsmål.

Kirkegården fremstår i dag som en velfungerende blanding af kirkegård og park med gamle træer, nærmest med skovpræg, vekslede med lysåbne arealer. En fredning af området vil sikre arealet i sin fulde udstrækning for eftertiden som rekreativt område.

Kirkegården er stadig i funktion. Store dele af kirkegården fungerer i dag som museumsområde og mindepark. Ca. 1/3 af området skal i 2020 omdannes til park. Lokalkirkegården skal bestå frem til år 2150.

Baggrunden for fredningen er at sikre et af de sidste åndehuller i København, som endnu ikke er fredet og sikre mod yderligere indgreb i området.

Ifølge forslaget har fredningen til formål at sikre Assistens Kirkegård som kirkegård og park, at sikre de kulturelle, historiske, botaniske, landskabelige og biologiske værdier og at sikre områdets rekreative værdier.

Fredningen er ikke til hinder for fortsat kirkegårdsdrift og for færdiggørelse af det planlagte metrobyggeri.

Fredningen indeholder sædvanlige bestemmelser om forbud mod terræændringer, byggeri og anlæg m.v.

Kirkegårdsområderne med indgange skal bevares i den nuværende udstrækning og udformning. Nye indgange kan etableres, hvis de fremgår af pleje- og udviklingsplanen.

Ændringer i beplantningen må ikke finde sted, medmindre det sker som led i en godkendt pleje- og udviklingsplan.

Fredningen er ikke til hinder for, at der kan etableres stier, hegn, mure og rekreative anlæg eller opsættes mindre publikumsorienterede faciliteter.

Bortset fra gravsteder, anlæg og bygninger med tilliggende arealer, som efter deres formål og karakter ikke bør være offentlig tilgængelige, og hvor udearealerne derfor normalt er hegnede, kan almenheden færdes overalt til fods og udnytte området rekreativt med de begrænsninger, der følger af fredningsbestemmelserne og af lovgivningen eller som måtte blive bestemt i en pleje- og udviklingsplan. Den daglige åbningstid fastsættes af kommunen.

Kommunen er plejemyndighed og udarbejder en pleje- og udviklingsplan og gennemfører pleje og udvikling af de fredede arealer i overensstemmelse hermed, dog under hensyntagen til, at de gravsteder, der holdes af de efterladte, fortsat kan plejes efter deres ønsker.

Pleje- og udviklingsplanen kan med fordel tage afsæt i Dispositionsforslag år 2020, som er vedtaget af borgerrepræsentationen.

Lovgivning, planlægning m.v.

Folkekirkens kirkegårde er omfattet af den kirkelige lovgivnings bestemmelser, jf. lovekendtgørelse nr. 77 af 2. februar 2009 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde samt bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (kirkegårdsbekendtgørelsen).

Loven har bl.a. til formål at sørge for, at der er tilstrækkelig plads til begravelser på folkekirkens kirkegårde, og at disse fungerer som værdige og vel vedligeholdte begravelsespladser og at sikre, at der ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er knyttet til kirkebygninger og kirkegårde.

Kirkegårdsbekendtgørelsen indeholder nærmere regler om bl.a. indretning af kirkegårde og beplantning i §§ 19-22 samt om miljøforhold i §

29. Menighedsrådet skal således søge at forhindre, at kirkens og kirkegårdens nærmeste omgivelser bebygges eller bruges på skæmmende måde. Det bør så vidt muligt undgås, at der foretages sådanne ændringer i bebyggelsen og beplantningen ved kirken og på kirkegården og at skønhedsværdier, der er knyttet til samspillet mellem kirke, kirkegård og omgivelser, forringes.

Assistens Kirkegård er endvidere omfattet af en særlig vedtægt for Københavns begravelsesvæsen udstedt med hjemmel i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Vedtægten er godkendt af Kirkeministeriet den 25. maj 1989. Det fremgår heraf, at der kan erhverves brugsret til gravsteder på afdelingerne J til N på kirkegården indtil år 2150 samt efter Københavns begravelsesvæsenes særlige tilladelse på afdelingerne B til F ligeledes frem til år 2150. På alle øvrige afdelinger kan der ikke erhverves brugsret til gravsteder ud over år 2019.

Kirkegården er i kommuneplanen udpeget som O1 område - område til offentligt formål. I erkendelse af kirkegårdens store værdi som levende kulturarv er den også udpeget som et værdifuldt kulturmiljø og omfattet af de retningslinjer, der sikrer dens beståen og udvikling i overensstemmelse med de væsentlige kulturelle værdier, den rummer.

Borgerrepræsentationen vedtog den 16. maj 1989 dispositionsforslag år 2020 for Assistens Kirkegård. Det fremgår bl.a. heraf, at diskussionen om Assistens Kirkegårds fremtid ikke er af ny dato. Allerede i 1873 udtalte Københavns daværende biskop, at det var hans håb, at kirkegården kunne bevares som "en park med smukke monumenter."

Dispositionsplanen bygger på ønsket om dels at knytte Assistens Kirkegård nærmere til Nørrebrokvarteret gennem fortsat anvendelse som lokalkirkegård, dels at skabe bedre rekreative muligheder for beboerne i området og dels - som noget helt centralt - at bevare kirkegårdens mange historiske gravminder for eftertiden. Kirkegården inddeles i fire mindre delområder. Afdeling A samt kapellet og inspektørboligen er udlagt til "*museale formål*" og afdeling B til og med F som "*mindepark*", hvor hovedformålet er at bevare de historiske gravminder i et autentisk miljø. Der bør åbnes mulighed for en (stærkt begrænset) fortsættelse af begravelsesfunktionen i området. Afdeling J til og med M samt størstedelen af afdeling N er udlagt til "*lokal kirkegård*". De resterende afdelinger foreslås udlagt til "*lokal park*", hvor plæner og blomstrende brydes af mindre trægrupper, der omslutter de historiske gravminder i området.

Det fremgår videre, at en skarp adskillelse mellem de fire områder ikke er ønskelig. Det er ifølge dispositionsplanen målet, at Assistens Kirkegård også efter år 2020 skal fremstå som en organisk helhed. Denne helhed søges bevaret og udbygget gennem detailprojektering af de overordnede beplantninger og stianlæg i området.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 33 kan fredningsnævnet til varetagelse af de formål, der er nævnt i § 1, gennemføre fredninger af landarealer og ferske vande efter reglerne i lovens kapitel 6. Ifølge § 1, stk. 2, tilsigter loven særligt at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier, at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftsliv.

Ifølge § 14 i lov om en Cityring varetages de naturfredningsmæssige hensyn vedrørende anvendelse af arealer i forbindelse med projektering og anlæg af Cityringen alene ved denne lov, herunder den i § 3 beskrevne procedure om VVM-redegørelse m.v. og transport- og energiministeriets regler, der udstedes efter § 3, stk. 1.

Fredningsnævnets behandling af sagen

Købehavns Kommune tilkendegav overfor Danmarks Naturfredningsforening, at kirkebygninger efter § 5 i lov om bygningsfredning ikke fredes, så længe de er omfattet af lovgivningen om folkekirken. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i naturbeskyttelsesloven for så vidt angår folkekirkens kirkegårde. Uanset dette kan der efter kommunens opfattelse ikke efter naturbeskyttelsesloven ske fredning af kirkegårdsarealer. Kommunen henviste i den forbindelse til Overfredningsnævnets kendelse af 14. maj 1958 vedrørende arealer ved Gislev Kirkegård. Kirkeministeriet gik aktivt ind i denne sag, som blev anset for meget principiel. Kendelsen er ifølge kommunen klar og bygger på den præmis, at den kirkelige lovgivning yder tilstrækkelig beskyttelse for kirkegårdens bevaring, hvorfor der ikke fandtes at være tilstrækkelig anledning til at iværksætte fredning efter naturfredningsloven.

Danmarks Naturfredningsforening bør derfor trække fredningsforslaget tilbage.

Kirkeministeriet henviste også til den kirkelige lovgivning og anførte, at folkekirkens kirkegårde ikke kan fredes efter naturbeskyttelsesloven.

Kirkeministeriet henviste endvidere til pkt. 1.2 i ministeriets Vejledning af 2001 om kirker og kirkegårde, hvoraf det fremgår, at kirker og kirkegårde ikke er omfattet af den almindelige fredningslovgivning og de krav, som fredningslovgivningen stiller i forbindelse med brug, vedligeholdelse og ændring af fredede bygninger og arealer. Beskyttelse og bevaring af kulturværdierne i kirke og på kirkegårde er i stedet sikret gennem den kirkelige lovgivnings bestemmelser.

Danmarks Naturfredningsforening fastholdt dog fredningsforslaget med henvisning til dels at kirkegården i henhold til dispositionsplanen over en længere årrække skal nedlægges som begravelsesplads og overgå til offentlig park, dels at området uden en fredning vil kunne disponeres til forskellige byudviklingsformål både som konsekvens af metrobyggeriet og i forbindelse med andre fremtidige planlægningsinitiativer.

Fredningsnævnet holdt offentligt møde den 9. september 2011 og foretog besigtigelse den 14. oktober 2011.

Den 19. oktober 2011 fremsendte Danmarks Naturfredningsforening det endelige fredningsforslag for Assistens Kirkegård til fredningsnævnet, som er resultatet af en gennemgang af forslaget i lyset af de bemærkninger, der fremkom under det offentlige møde.

Københavns Kommune uddybede i et efterfølgende brev af 22. november 2011 til fredningsnævnet sine synspunkter.

Kommunen påpegede, at kirkegårde er beskyttet gennem kirkegårdslovgivningen. En fredning efter naturbeskyttelsesloven vil stride mod den beskyttelse og de kompetencer, der er reguleret af disse regler.

Kommunen henviste særligt til lovens § 9, stk. 2, hvoraf det fremgår, at regler om anlæggelse, udvidelse, nedlæggelse, indhegning, indretning, beplantning og vedligeholdelse af kirkegårde samt om opførelse, ombygning, nedrivning og istandsættelse af bygninger til brug for kirken eller kirkegårde fastsættes af kirkeministeren. Efter kommunens opfattelse kan kompetencen til at træffe afgørelse om disse forhold ikke tillægges en anden myndighed med hjemmel i naturbeskyttelsesloven, uden at der opstår konflikt med § 9, stk. 2.

Kommunen henviste endvidere til den ovennævnte vedtægt for Købehavns begravelsesvæsen, hvori der er fastsat regler, der supplerer de regler, der følger af kirkegårdslovgivningen.

Dertil kommer, at kirkegårde drives med et formål, der ligger uden for naturbeskyttelseslovens formål. Den konklusion kom Overfredningsnævnet også til i den ovenfor nævnte afgørelse.

Kommunen har tidligere taget stilling til, om Assistens Kirkegård og de øvrige kirkegårde i kommunen kunne og skulle fredes som led i den fredning af kommunens parker, der blev påbegyndt i 1958. Kommunen gav i 1963 det daværende Naturfredningsnævn tilsagn om, at man i tilfælde af at Assistens Kirkegård ophørte med at være kirkegård ville drøfte en eventuel fredning med nævnet. Der herskede således ikke tvivl om, at en fredning først evt. kunne komme på tale, når anvendelsen som kirkegård var afsluttet, hvilket på ingen måde er tilfældet i dag.

Kommunen henviste endvidere til, at kirkegårdens betydning som kulturarv er anerkendt, hvilket har betydet, at de mure der omgiver, henholdsvis opdeler kirkegården er fredet efter bygningsfredningsloven.

Kommunen henviste også til kommuneplan 2011, der i lighed med de øvrige kirkegårde i kommunen udpeger Assistens Kirkegård som område til offentlige og almene formål. Kirkegården er også udpeget som særligt kulturmiljø og omfattet af retningslinjer, der sikrer dens beståen og udvikling i overensstemmelse med de væsentlige kulturelle værdier, den rummer.

De kulturhistoriske værdier er således omfattet af en udstrakt beskyttelse, og en fredning med det formål at bevare dem er derfor efter kommunens opfattelse unødvendig og stridende mod princippet om, at en fredning kun kan komme på tale, hvor der ikke findes en sikring ad anden vej.

Også hensynet til en række naturmæssige, landskabelige og rekreative værdier knyttet til kirkegården er beskyttet gennem den kirkelige lovgivning. Kirkegårdens indhegning og indretning er detaljeret reguleret og en række potentielt skæmmende indgreb som ledningsføringer eller udlæg af offentlig vej er ikke tilladt.

Kommunen har prioriteret offentlighedens adgang bl.a. gennem beslutninger om at udvide åbningstiderne så meget som hensynet til sikringen mod hærværk m.v. tillader, og gennem en klar satsning på formidling til de besøgende.

Kommunen finder således, at hensynet til de ovennævnte værdier er sikret så godt, som det nu er foreneligt med kirkegårdens primære formål som begravelsesplads.

Kommunen har bemærket, at en anlægslov som lov om en Cityring vil tilsidesætte en fredning.

Det er kommunens opfattelse, at en fredning - uanset dens indhold - vil være uhensigtsmæssig for driften af kirkegården som begravelsessted, idet fredningens formål vil være et andet end formålet med den kirkelige lovgivning. En fredning tager ikke tilstrækkelig højde for de pligter, der påhviler et begravelsesvæsen, og heller ikke for de rettigheder og muligheder, der tilkommer brugerne.

Indretningen og vedligeholdelsen af gravstederne er underlagt visse reguleringer i lovgivningen og kirkegårdsvedtægt, men det er stadig i vidt omfang overladt til gravstedsindehaverne at vælge udformning, beplantning m.v. og at forestå vedligeholdelse, ligesom gravstedsindehaverne ved udløb af deres brugsret kan fjerne monumenter og beplantning. En fredning er svært foreneligt med denne frihed og kan således stride mod gældende regler, men vil også være et urimelig indgreb i de efterladtes muligheder for at mindes deres døde på den måde, de finder rigtig.

Disponeringen af arealerne skal imødekomme efterspørgslen og skal løbende kunne ændres. Begrænsninger begrundet i en fredning kan medføre uoverensstemmelse med den kirkelige lovgivning. Og ændringer kan ikke gøres betinget af en plejeplan, men skal kunne foretages straks når behovet opstår. I modsat fald kan borgernes lovsikrede ret til en begravelsesplads blive krænket.

Kommunen havde endvidere nogle konkrete bemærkninger til selve fredningsbestemmelserne.

Fredningsnævnets afgørelse

Fredningsnævnet har i afgørelsen foretaget en gennemgang af de relevante bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, i kirkegårdslovgivningen, herunder den særlige vedtægt for Københavns Begravelsesvæsen og i lov om en Cityring.

Fredningsnævnet har også omtalt Overfredningsnævnets kendelse af 14. maj 1958, hvor Overfredningsnævnet ophævede fredningsnævnets kendelse om fredning af et areal af Gislev Kirkegård på Fyn. Som begrundelse anførte Overfredningsnævnet, at "da de på det her omhandlede areal værende træer, grave og stendige findes tilstrækkeligt beskyttede ved de kirkelige myndigheders tillagte beføjelser, finder Overfredningsnævnet ikke tilstrækkelig anledning til at iværksætte fredning i henhold til naturfredningsloven ..."

På baggrund af denne gennemgang har fredningsnævnet ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage fredning af Assistens Kirkegård.

"Fredningsnævnet har ved vurderingen af sagen navnlig lagt vægt på, at kirkegårde i forvejen er underkastet omfattende regulering og beskyttelse i kirkegårdslovgivningen med behørig hensyntagen til kirkegårdsformålet. Kirkegårdslovgivningen varetager imidlertid i et vist omfang også hensyn, der ligeledes kan være omfattet af naturbeskyttelsesloven, herunder f.eks. landskabelige, kulturhistoriske og rekreative hensyn. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til kirkegårdslovens § 1, nr. 3, og kirkegårdsbekendtgørelsens §§ 18-22 og 29. Der er derfor efter fredningsnævnets opfattelse ikke behov for på nuværende tidspunkt at iværksætte en hel eller delvis fredning af Assistens Kirkegård.

Den omstændighed, at Assistens Kirkegård i dag både fungerer som parkområde og som kirkegård, og at det følger af den dispositionsplan, der er vedtaget for kirkegården, og af § 7 i vedtægten for Københavns Begravelsesvæsen, at kirkegården på længere sigt helt skal nedlægges som begravelsesplads og overgå til offentlig park, bør efter fredningsnævnets opfattelse ikke føre til, at området helt eller delvist underkastes naturfredning allerede nu.

Navnlig finder fredningsnævnet, at en fremgangsmåde, hvorved lokalkirkegården, der skal fungere som gravplads frem til 2150, undtages fra fredning, mens den øvrige del af Assistens Kirkegård underkastes fredning, ikke vil være hensigtsmæssig, herunder i administrationsmæssig henseende. Fredningsnævnet har herved lagt vægt på, at der efter det oplyste også efter 2020 vil kunne finde begravelser og gravstedsfornyelser sted uden for lokalkirkegårdens område, ligesom gravminder m.v. uden for lokalkirkegården vil vedblive med at bestå. Når dette er tilfældet, bør området fortsat alene være beskyttet efter den kirkelige lovgivning som kirkegård.

Derfor afviser fredningsnævnet at gennemføre fredning af Assistens Kirkegård i henhold til reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 6."

Klager

Fredningsnævnets afgørelse er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur, Nørrebro Lokaludvalg samt enkelte brugere af området.

Danmarks Naturfredningsforening har i klagen bemærket, at Assistens Kirkegård er et af de sidste grønne åndehuller i København, som endnu ikke er fredet. Ca. 5 % af kirkegården er i dag inddraget til byggeplads i forbindelse med byggeriet af Metro Cityringen. Byggeriet er et eksempel på den fragmentering af Assistens Kirkegård, der i dag er mulig fordi kirkegården kun er omfattet af den generelle lovgivning.

Fredningssagen er rejst for at sikre Assistens Kirkegård mod andre former for fragmentering, f.eks. til cykelstier, caféer eller børneinstitutioner og for at fastholde parken som det rekreative område, den oprindeligt var tiltænkt.

Foreningen er opmærksom på risikoen for konflikt mellem kirkegårds- og fredningsinteresserne. Foreningen foreslår på den baggrund, at lokalkirkegården udtages af fredningen.

Kirkegården fremstår som en naturnær park med skovpræg og lysåbne arealer og er samtidig fyldt med kulturhistorie og -minder. En fredning vil sikre, at området fastholdes for eftertiden som et meget spændende og særpræget grønt åndehul.

Fredningsnævnet har afvist at frede Assistens Kirkegård med henvisning til, at den eksisterende kirkegårdslovgivning er en tilstrækkelig sikring. En gennemgang af formålsbestemmelserne til henholdsvis kirkegårdsloven og naturbeskyttelsesloven indikerer ifølge foreningen, at der er ringe overlap mellem fredninger og kirkegårdslovgivningen.

Foreningen er endvidere ikke enig med fredningsnævnet i, at det vil uhensigtsmæssigt at udtage lokalkirkegården af fredningen. I det omfang, der fortsat måtte foregå begravelser inden for det fredede område, skal fredningen ikke være til hinder for fortsat kirkegårdsdrift. Der er derfor ikke risiko for konflikt mellem de to love.

Efter foreningens opfattelse har fredningsnævnet i afgørelsen set bort fra, at hovedparten af kirkegården i dag har karakter af park med høj rekreativ værdi, og derfor ikke kan karakteriseres som kirkegård.

Foreningen har endvidere som begrundelse for en fredning anført, at det er tanken at Assistens Kirkegård skal overgå til park og i visse

sammenhænge allerede er blevet behandlet som sådan af kommunen, at fredningens formål er at sikre kirkegården i sin fulde udstrækning som park (lokalkirkegården fraregnet), og som rekreativt åndehul, før der foretages yderligere byplanlægning på området.

Landsforeningen for Landskabs- og Bygningskultur har anført, at baggrunden for ønsket om fredning af Assistens Kirkegård er, at kirkegården ud over sin funktion som kirkegård også er et parkområde for det tæt bebyggede Nørrebro samtidig med at området rummer enestående kulturværdier af national og international betydning.

Efter foreningens opfattelse yder de gældende regler ikke kirkegården tilstrækkelig beskyttelse imod ude fra kommende tiltag, hvilket metrobyggeriet er et eklatant eksempel på.

Nørrebro Lokaludvalg bakker op om Danmarks Naturfredningsforenings klage.

Flere beboere i området har understreget, at kirkegården bliver meget benyttet som rekreativt område for både unge og ældre beboere i området. Kirkegården er også det eneste sted på Nørrebro, hvor der er mulighed for at se egern, skovskade, duehøg og masser af andre fugle. Også beplantningen er i en klasse for sig med amur-kork, kejsertre og silkefyr. Dertil kommer alle gravstederne.

Bemærkninger til klagen

Ifølge *kommunen* er det ikke normen, at bymæssige grønne områder fredes efter naturbeskyttelsesloven. At dette i så udstrakt grad er sket i København skyldes først og fremmest, at alle byens parker blev foreslået fredet i 1958 i et samlet forslag. På det tidspunkt fandtes der stort set ikke andre reguleringsmidler, som kunne benyttes med henblik på beskyttelse af byens grønne områder.

Selv om der senere blev indført instrumenter i bl.a. planloven til varetage af de rekreative interesser valgte kommunen at medvirke til, at de i 1958 foreslåede fredninger også blev gennemført. Kommunen finder herefter, at der henset til de rekreative interesser, ikke er grundlag for at frede yderligere områder i København.

Kommunen har påpeget, at fredning efter naturbeskyttelsesloven kun bør ske, såfremt andre muligheder for regulering og beskyttelse er udtømt.

Det er kommunens vurdering, at kommuneplanen, lovgivningen om kirker og kirkegårde samt de gennemførte fredninger efter bygningsfredningsloven allerede på betryggende måde sikrer kirkegårdens særlige værdier som fungerende kirkegård, som kulturhistorisk klenodie og som grønt område.

Kommunen har understreget, at Assistens Kirkegård ikke er en park. Den er i fuldt omfang frem til år 2020 stadig i brug som kirkegård, dvs. at gravsteder fordelt over hele kirkegården kan være udlejet frem til dette tidspunkt. Herefter vil der også andre steder end i lokalkirkegården kunne ske begravelser frem til år 2150.

Netop fordi Assistens Kirkegård i så betydelig grad også efter 2020 vil være en kirkegård med delvis parkkarakter, er bestemmelserne i den kirkelige lovgivning om et værdigt og vel vedligeholdt anlæg samt om sikring af kulturværdierne særdeles egnede som ramme for sikring af området.

Kommunen deler fuldt ud Danmarks Naturfrednings opfattelse, at kirkegården er et enestående og bevaringsværdigt anlæg, men kommunen deler fredningsnævnets vurdering af, at en fredning efter naturbeskyttelsesloven er unødvendig i betragtning af den gældende beskyttelse og arealregulering.

Foreningens forslag om at udtage lokalkirkegården af fredningen ændrer ikke kommunens vurdering af sagen, og forslaget findes at bero på en misforståelse af udstrækningen af de fremtidige arealer til begravelsesplads og til bibeholdelse af gravminder.

Ministeriet for Ligestilling og kirke har henvist til de tidligere fremsatte bemærkninger, som fastholdes med en bemærkning om, at kirkegårde er underlagt den kirkelige lovgivning og ikke kan fredes efter bestemmelser i naturbeskyttelsesloven.

Kirkeministeriet kan fuldt ud tilslutte sig fredningsnævnets afgørelse.

Naturstyrelsen har anført, at en fredning af Assistens Kirkegård primært har lokal interesse.

Det er imidlertid også styrelsens opfattelse, at det er vigtigt at bevare byens grønne åndehuller. En fredning af den del af Assistens Kirkegård, der består af park og mindepark, kan have betydning for den fremtidige sikring af kirkegården som park og som sikring af de kulturhistoriske og rekreative værdier.

En fredning skal efter Naturstyrelsens opfattelse ikke forhindre, at Assistens Kirkegård fortsat udnyttes som kirkegård, men styrelsen ser ikke nødvendigvis modstrid mellem fredning og kirkegårdsdrift. En fredning kan f.eks. træde i kraft efterhånden som kirkegårdsdriften ophører. Styrelsen har i den forbindelse henvist til Fredningsnævnets afgørelse af 17. november 2000 om fredning af Høvelte-Sandholm-Sjælsmark, hvor fredningsnævnet afgjorde, at fredningen ikke hindrer, at den militære anvendelse kan fortsætte som hidtil. Nævnet afgjorde endvidere, at en række fredningsbestemmelser først træder i kraft den dag forsvaret hverken ejer eller anvender hele eller dele af arealet.

Ministeriet for Ligestilling og kirke deler ikke Naturstyrelsens opfattelse. Ministeriet har herved præciseret, at det følger af ressortfordelingen, at en fortolkning af den kirkelige lovgivning henhører under Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget 9 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Pernille Christensen (formand), Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Marion Pedersen, Poul Søgaard, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Natur- og Miljøklagenævnet besigtigede den 22. april 2014 Assistens Kirkegård og holdt offentligt møde.

Under mødet anførte Danmarks Naturfredningsforening, at man ønsker hele kirkegården fredet.

Natur- og Miljøklagenævnet udtaler enstemmigt:

Assistens Kirkegård benyttes i dag som både kirkegård og park. Ifølge vedtægten for Københavns begravelsesvæsen kan der erhverves brugsret til gravsteder indtil år 2150 dels i afdeling J til N ("lokal kirkegård"), dels - efter Københavns begravelsesvæsens særlige tilladelse - i afdeling J til F ("mindepark"). På alle øvrige afdelinger på kirkegården kan der ikke erhverves brugsret til gravsteder ud over år 2019.

Natur og Miljøklagenævnet skal bemærke, at den omstændighed, at kirkegårde er omfattet af den kirkelige lovgivning ikke i sig selv fører til, at kirkegårde ikke kan fredes.

Hvis en fredning konkret kan begrundes i de hensyn, som fremgår af naturbeskyttelseslovens formålsbestemmelse - og disse hensyn ikke i tilstrækkelig grad ses varetaget gennem den kirkelige lovgivning - vil der således kunne ske fredning efter naturbeskyttelseslovens regler.

Den Overfredningsnævns kendelse fra 1958, som kommunen og Kirkeministeriet har henvist til i deres klage, må netop forstås således, at ovenstående generelle retsopfattelse er lagt til grund for den konkrete vurdering af, hvorvidt fredning var påkrævet.

Kirkegårde med deres grave, beplantninger, stendiger m.v. vil normalt være tilstrækkeligt sikret gennem den kirkelige lovgivning, hvorfor fredning af kirkegårde yderst sjældent kommer på tale.

Det er imidlertid Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at Assistens Kirkegård er af en helt særegen karakter, idet den udover at fungere som kirkegård indeholder en række historiske gravminder af stor kulturhistorisk værdi og i vid udstrækning benyttes som park for de lokale beboere. Dertil kommer områdets naturmæssige værdier.

Nævnet finder på den baggrund, at der er behov for en varig sikring af Assistens Kirkegårds særlige værdier som ikke alene er af lokal, men også af åbenbar national betydning. Disse værdier ses ikke i tilstrækkelig grad beskyttet gennem den kirkelige lovgivning.

På den baggrund ophæves fredningsnævnets afvisning af 27. august 2012 om at gennemføre fredningen og sagen hjemvises til fornyet behandling.

Ved fredningsnævnets fornyede behandling af sagen udtages den del af fredningsområdet, der berøres af den nye metrostation, af fredningen, jf. § 14 i lov om en Cityring, og der bør i fredningen foretages en klar adskillelse mellem det fredede område og metrostationen og de dertil knyttede faciliteter, såsom trappenedgang, elevatorårn og cykelstativer m.v.

For den del af fredningsområdet, som i vedtægten for Københavns begravelsesvæsen er udlagt til "lokal kirkegård", bør fredningsbestemmelserne træde i kraft successivt efterhånden som anvendelsen som begravelsesplads ophører. For den øvrige del af området skal fredningen ikke hindre fortsat kirkegårdsdrift i et omfang som nu.