



NOTAT

December 2009

Kommenteret høringsnotat om udkast til forslag om ændring af bygningsfredningsloven

Kulturministeriet sendte den 9. oktober 2009 et udkast til lov om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer i høring med frist den 28. oktober 2009.

Den 2. november 2009 havde 33 myndigheder, foreninger, organisationer mv. afgivet høringssvar. Heraf havde 24 bemærkninger til lovforslagets bestemmelser, jf. bilag 1.

Lovforslaget bygger på anbefalinger i rapport om bygningsbevaring fra august 2009. Blandt de hørte parter er også udvalgets medlemmer og de organisationer, de har repræsenteret, jf. bilag 1.

Efter høringsrunden er der sket justeringer i lovforslaget, således at det nu også omfatter forslag til ændringer i ligningsloven samt skattekontrolloven. Formålet hermed er at gennemføre en udvidelse samt lovfæstelse af en eksisterende fradragsordning, der gælder for ejere af fredede bygninger m.v. (den såkaldte forfald pr. år ordning). Denne del af lovforslaget har ikke været sendt i høring.

I det følgende redegøres for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar.

1. Lovens formål (§ 1)

I § 1 fastsættes lovens formål og anvendelsesområde. Det er med lovforslaget præciseret, at kulturministeren til fremme af lovens formål også skal formidle kulturarven. Et flertal i udvalget om bygningsbevaring har anbefalet en styrkelse af formidlingen af bygningskulturens betydning i kultur- og oplevelsesøkonomien og i forhold til at øge forståelsen i samfundet for bygningskulturen.

BYFO, Bygningskultur Danmark, Dansk Skovforening og Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring finder, ud fra en ressourcemæssig betragtning, at formidling af bygningskulturarven skal fokusere på formidling af de enkelte fredede bygninger, hvorimod den mere brede og generelle formidling af bygningskulturen kan varetages af en række andre interessenter på området. Landsforeningen for Bygnings- og landskabskultur og Det Særlige Bygningssyn finder, at de oplevelsesmæssige aspekter ved bygningskulturen skal gives en underordnet prioritering i forhold til de lovbefalede administrative opgaver. Landbrug & Fødevarer og Danske Godser og Herregårde finder, at hvis der er behov for at øge formidlingsindsatsen, bør der tilføres ekstra midler til formålet. Nationalmuseet, Organisationen Danske Museer og Rådet for Nyere Tids Kulturhistorie efterlyser en større inddragelse af museernes viden og ekspertise i formidlingsarbejdet. Dansk Byggeri, Akademisk Arkitektforening og Arkitektskolen Aarhus bifalder, at der gøres en større indsats for at formidle bygningskulturen. ICOMOS finder, at betegnelsen 'bygningskulturarven' bør udskiftes med betegnelsen 'bygnings-

kulturen', idet denne betegnelse er mindre værdiladet og dermed mere almengyldig. Endvidere ønsker ICOMOS landskabskulturen integreret i formuleringen af bestemmelsen. Endelig bemærkes det, at lovens formål også bør være at forsvare og forstærke bygningskulturen.

Kulturministeriets kommentar:

Formidling af bygningskulturarven indgår allerede i dag som en integreret del af alle aspekter af Kulturarvsstyrelsens arbejde med bygningsbevaring. Lovbestemmelsen er således en præcisering af en opgave, som styrelsen allerede i dag varetager. Bestemmelsen skal ses som en understregning af, at formidling er en opgave på lige fod med styrelsens andre opgaver. Formidlingen vil som hidtil foregå i et samarbejde mellem interessenterne på området: Kommunerne, museerne, ejerne, foreninger og private fonde. Det forventes ikke, at bestemmelsen vil kræve øget statslig ressourcetilførsel til området.

For så vidt angår betegnelsen 'bygningkulturarven' finder Kulturministeriet, at denne bør fastholdes i forbindelse med fredninger. Kulturministeriet finder tillige, at den gældende formålsformulering er dækkende i forhold til at sikre bevarelsen af bygningskulturarven. Formidlingen vil omfatte alle fredninger efter loven.

2. Fredningens omfang (§ 3)

§ 3 fastsætter fredningens omfang. Der er med lovforslaget lagt op til en udvidelse af fredningens omfang, således at ikke kun bygninger og disses nærmeste omgivelser, men også selvstændige landskabsarkitektoniske værker fremover kan fredes. Forslaget bygger på en anbefaling fra et flertal i udvalget om bygningsbevaring.

Alle høringsparter, på nær KL, bifalder, at der åbnes mulighed for at frede selvstændige landskabsarkitektoniske værker. Danmarks Naturfredningsforening finder dog, at der er behov for at undersøge anvendelsesområdet for henholdsvis bygningsfredningsloven og naturbeskyttelsesloven, og Kirkeministeriet gør opmærksom på, at selvstændige arkitektoniske værker, der er omfattet af lovgivningen om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, ikke er omfattet af den nye bestemmelse, og ønsker dette præciseret. Rådet for Nyere Tids Kulturhistorie peger på, at de kulturhistoriske værdier også skal tilgodeses ved fredning af selvstændige landskabsarkitektoniske værker. Dansk Skovforening og Danske Godser og Herregårde finder, at der med udvidelsen af bestemmelsen bør tilføres området øgede midler. KL finder, at muligheden for at frede selvstændige landskabsarkitektoniske værker reelt vil fratage kommunerne en del af deres planlægningskompetence, idet det vil begrænse kommunernes by- og lokalplanlægning, hvis f.eks. pladser eller elementer på pladser og torve fredes. KL finder endvidere, at bevaring af helheder på betryggende vis kan ske ved bevarende lokalplaner, hvorved hele bevaringsværdige bymiljøer kan sikres.

BYFO, Akademiraadet, Foreningen Straatag, Nationalmuseet, Kunstakademiets Arkitektskole, Det Særlige Bygningssyn, Bygningskultur Danmark udtrykker beklagelse over, at muligheden for at kunne frede samlinger af bygninger (hele miljøer) samt behovet for at beskytte en frednings omgivelser (beskyttelseszoner) ikke er medtaget i

lovforslaget. Foreningen Straatag finder, at skellet mellem fredede bygninger (statens ansvar) og bevaringsværdige bygninger (kommunernes ansvar) bør fjernes, og Landsforeningen for Bygnings- og landskabskultur og Bygningskultur Danmark finder, at der generelt er for lidt retlig beskyttelse af de bevaringsværdige bygninger. Landsforeningen finder tillige, at der bør indføres et system med differentieret fredning af det enkelte hus, og at der bør indføres afstandszoner rundt om fredede bygninger. BYFO finder, at systemet med graduerede fredninger bør genindføres, idet det åbner mulighed for også at kunne frede de bedste af de bevaringsværdige bygninger, og fordi det på en nem og pædagogisk måde formidler den enkelte fredede bygnings kulturarvsverdi overfor omverdenen. ICOMOS ønsker, at alderskriteriet i loven på 50 år bør udgå, idet en aldersgrænse indskrænker virkefeltet for bygningsfredningsloven.

Kulturministeriets kommentar:

Udvalget om Bygningsbevaring har overvejet, om der til en fredet bygning bør fastsættes en beskyttelse af bygningens omgivelser (beskyttelseszone). Udvalgets overordnede synspunkt er, at der ikke skal ske en automatisk fredning af bygningernes omgivelser. Udvalget har herudover overvejet tre forskellige reguleringsmodeller, som udtrykker varierende grader af beskyttelse, men udvalget har ikke afgivet nogen anbefaling herom. Udvalget har tillige overvejet, om der i loven bør skabes mulighed for at frede samlinger af bygninger (helheder), selv om bygningerne ikke hver for sig opfylder de kvalitative krav, der stilles til fredning af enkeltbygninger. Udvalget finder, at der er eksempler på, at der er et samfundsmæssigt velbegrundet behov for at værne sammenhængende bygningsmiljøer i deres helhed. En del af udvalget finder, at der, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, bør kunne ske fredning efter bygningsfredningsloven. En anden del af udvalget finder, at det samfundsmæssige behov bør kunne varetages ved, at der i fredningsbeskrivelserne for de enkelte bygninger redegøres for den fredede bygnings samspil med de omgivende bygninger, og ved at kommunerne m.v. inddrager disse oplysninger i deres overvejelser, samt i fornødent omfang rådfører sig med Kulturarvsstyrelsen. Kulturministeriet er enig i, at der kan være et samfundsmæssigt behov for at beskytte samlinger af bygninger. Arealanvendelsen reguleres imidlertid af planlovgivningen, og en regulering i bygningsfredningsloven ville berøre det kommunale selvstyre. På den baggrund finder Kulturministeriet, at det samfundsmæssige behov for at værne samlinger af bygninger bør kunne varetages ved en omhyggelig affattelse af fredningsbeskrivelser for de enkelte fredede bygninger, herunder om samspil med omgivende bygninger, og ved at kommunerne rådfører sig med Kulturarvsstyrelsen. Der lægges med Bygningsbevaringsrapporten generelt op til et tættere samarbejde mellem kommunerne og Kulturarvsstyrelsen på det samlede bygningsbevaringsområde, således også om bevaring af helheder.

Med hensyn til ønsket om at genindføre graduerede fredninger eller at indføre differentierede fredninger skal Kulturministeriet bemærke, at den systematiske fredningsgennemgang af alle fredede bygninger i Danmark vil kunne tilgodese hensynet til en grundig beskrivelse af de enkelte bygningers bærende fredningsværdier. Kun i tilfælde, hvor disse værdier er gået tabt og ikke kan reetableres, vil der ske affredning af en bygning. Der lægges ikke op til en ændring af den grundlæggende arbejdsdeling mellem staten og kommunerne med hensyn til de fredede og bevaringsværdige bygninger.

For så vidt angår snitfladen mellem bygningsbevaringsloven og tilgrænsende lovgivning i naturfredningsloven og loven om folkekirkens bygninger og kirkegårde bemærkes, at det ikke er hensigten med den nye bestemmelse, at der skal ændres på afgrænsningen mellem bygningsfredningsloven og naturfredningsloven eller mellem bygningsfredningsloven og loven om folkekirkens bygninger og kirkegårde, og dette vil blive præciseret i lovbemærkningerne. Det vil således bl.a. fremgå, at kirkegårde ikke vil kunne fredes efter den nye bestemmelse. Der er tale om en mindre udvidelse af bygningsfredningslovens anvendelsesområde, og udvidelsen tager sigte på arkitektoniske og kulturhistoriske værdier, jf. definitionen i lovbemærkningerne på et landskabsarkitektonisk værk: "(...) En bevidst formet og planlagt konstruktion eller installation, bestående enten af artsbestemt, specifik vegetation og naturmateriale alene, eller af forarbejdede bestandige materialer, som er formet eller installeret i et landskab eller byskab". Formålet med naturfredningsloven er at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag. Formålet med lov om folkekirkens bygninger og kirkegårde er bl.a. at sikre, at der ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er knyttet til kirkebygninger og kirkegårde. Kulturarvsstyrelsen må ved bygningsfredningslovens administration være opmærksom på indholdet af den tilgrænsende lovgivning og indgå i dialog med de pågældende myndigheder, hvis der skulle opstå tilfælde, hvor et landskabsarkitektonisk værk f.eks. også ville kunne fredes efter bestemmelser i tilgrænsende lovgivning.

For så vidt angår alderskriteriet for fredninger finder Kulturministeriet ikke grundlag for at ændre ved 50 års kriteriet. Kriteriet gør, at man får bygningerne på afstand, og kan vurdere dem efter en anden målestok, end når man er tidsmæssigt tæt på. I øvrigt er der allerede i loven mulighed for at fravige alderskriteriet, når det er begrundet i bygningens eller det landskabsarkitektoniske værks fremragende værdi eller i andre særlige omstændigheder.

3. Oversigt over fredninger og bevaringsværdier (§ 8 a)

Bestemmelsen medfører, at Kulturarvsstyrelsen skal tilrettelægge og iværksætte en gennemgang af alle fredede bygninger i Danmark for at beskrive de enkelte bygningers bærende fredningsværdier og kortlægge, hvilke bygningsarbejder, der er nødvendige for at fastholde eller reetablere fredningsværdierne. For hver enkelt bygning udarbejdes en vejledende handlingsplan, der fastlægger, hvilke arbejder der i en periode bør udføres på bygningen. Oversigten skal løbende opdateres.

Alle høringssvar bifalder en systematisk gennemgang af de fredede bygninger. BYFO, Dansk Skovforening, Bygningskultur Danmark, Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring og Danske Godser og Herregårde udtrykker dog bekymring for, at den nye bestemmelse vil medføre et stort antal affredninger, og at dette samlet set vil medføre en forringelse af bygningskulturarven. BYFO, Dansk Skovforening, Landbrug & Fødevarer og Danske Godser og Herregårde finder ikke, at det skal være obligatorisk at få udarbejdet en vejledende handlingsplan, men at det bør være et tilbud til ejerne. Undervisningsministeriet gør opmærksom på, at skolerne har problemer med udgifter til

bygningsvedligeholdelse samt med anvendelsen af de fredede skolebygninger, og at udarbejdelse af handlingsplaner vil kunne påføre skolerne yderligere problemer.

KL finder, at de affredninger, som gennemgangen også forventes at medføre, vil betyde øgede udgifter for kommunerne, da de affredede bygninger sandsynligvis vil skulle klassificeres som bevaringsværdige, og dermed blive en del af kommunernes opgaveportefølje. KL anfører dog også, at de nærmere konsekvenser vil afhænge af resultatet af den egentlige fredningsgennemgang. Dansk Byggeri peger på, at den eksisterende lempelse i den kommunale ejendomsbeskatning, som ejere af fredede bygninger har, ikke i fuldt omfang kommer de fredede bygninger til gavn. ICOMOS anbefaler, at det bliver forskningsinstitutioner med høj kompetence inden for bygningskultur og landskabskultur, der varetager grundlaget for udarbejdelsen af lister over fredninger efter loven og disses bevaringsværdier.

Kulturministeriets kommentar:

Kulturministeriet finder – ligesom et flertal i udvalget om bygningsbevaring – at den systematiske fredningsgennemgang og beskrivelsen af de bærende fredningsværdier er et helt nødvendigt skridt for at styrke indsatsen for bevaring af bygningskulturarven. Derudover finder Kulturministeriet - ligesom et flertal af udvalget om bygningsbevaring - at handlingsplaner er et godt instrument både for ejerne og for samfundet til at sikre de fredede bygninger bedst muligt. Derfor afholdes udgifterne til udarbejdelsen af handlingsplanerne af staten. Der er afsat i alt 16,5 mio. kr. på finanslovsforslaget for 2010 over 5 år (2010-2014) til gennemførelsen af den systematiske fredningsgennemgang. Handlingsplanerne, der er et tilbud til ejerne og som udarbejdes i et samarbejde med ejerne, er af vejledende karakter, dvs. ejerne af fredede bygninger er ikke forpligtet til at følge dem, men kan anvende dem som et nyttigt redskab i prioriteringen af bevaringsindsatsen. Det vil komme til at fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at handlingsplanerne er et frivilligt tilbud til ejerne af fredede bygninger m.v. Lovforslaget ændres således i forhold til det udkast, der har været i høring, og hvoraf det fremgår, at det skal være obligatorisk at få udarbejdet en handlingsplan for den enkelte bygning.

Gennemgangen af alle de fredede bygninger forventes ifølge udvalget om bygningsbevaring at medføre et antal affredninger, idet fredningsværdierne kan være gået tabt, og der ikke er mulighed for at reetablere dem. I de tilfælde vil bygningerne i stedet kunne få status som bevaringsværdige. Der forudsættes et tæt samarbejde mellem Kulturarvsstyrelsen og kommunerne om behandlingen af de bygninger, som måtte blive affredet. Ved affredning af en bygning bortfalder også ejerens skattebegunstigelse, hvilket vil betyde et øget skatteprovenu for kommunerne. Kommunernes udsigt til at få ansvaret for et større antal bevaringsværdige bygninger skal ses i dette lys. Endelig bemærkes, at der allerede i dag i et vist omfang finder affredninger sted.

Kulturarvsstyrelsen vil få ansvaret for at udarbejde og ajourføre oversigter over fredninger efter loven og disse fredningers bærende fredningsværdier.

4. Fastsættelse af erstatning ved statslig overtagelse (§ 12, stk 2 og § 16, stk. 2)
Den tidligere bestemmelse om, at økonomisk tilskud er betinget af, at der tinglyses en bevaringsdeklaration på ejendommen, ophæves og erstattes af en ny bestemmelse om,

at såfremt der påhviler staten overtagelsespligt, skal der ved erstatningens fastsættelse fradrages tilskud i form af støtte modtaget i henhold til lovens § 16, stk. 1

Dansk Byggeri, Dansk Skovforening, BYFO samt Danske Godser og Herregårde bifalder forslaget, BYFO, Dansk Skovforening og Danske Godser og Herregårde dog med en tilføjelse af, at den støtte, der fradrages, skal være fratrukket afskrivninger.

Kulturministeriets kommentar:

Det fremgår af rapporten fra Udvalget om bygningsbevaring, at den støtte, der fradrages, skal være fratrukket afskrivninger. Kulturministeriet er enig heri, og det fremgår også af bemærkningerne, at fradraget skal være fratrukket afskrivninger.

5. Kulturministeren skal føre en offentlig tilgængelig liste over fredede bygninger (§ 20, stk 4)

Der er tale om en mindre omformulering af den eksisterende bestemmelse om, at der hvert 4. år skal udarbejdes en fortegnelse over de fredede bygninger.

BYFO og Dansk Skovforening bifalder forslaget, og udtrykker generelt den holdning, at det er væsentligt, at lister over og oplysninger om de fredede bygninger er let tilgængelige. Dansk Skovforening tilføjer dog, at formidlingsindsatsen bør sigte mod almindelig folkeoplysning, og ikke mod at støtte andres brug af de fredede bygninger som attraktioner - og formidling som markedsføring heraf - uden ejernes inddragelse. Danmarks Naturfredningsforening finder, at listen bør udvides til også at omfatte fredede landskabsarkitektoniske værker i landskabet, og at der tillige bør oprettes en offentlig tilgængelig liste over hvilke værker, der påtænkes fredet.

Kulturministeriets kommentar:

Den nye formulering af bestemmelsen er bedre dækkende for styrelsens database over fredede og bevaringsværdige bygninger, der blev offentliggjort i 2006 (FBB), og som sikrer et altid ajourført register over de fredede bygninger. Der sigtes med forslaget ikke mod markedsføring af fredede bygninger som attraktioner. Listen vil også komme til at indeholde de selvstændige landskabsarkitektoniske værker, der måtte blive fredet. Kulturministeriet finder derfor, at navnet på listen bør ændres til "...en offentlig tilgængelig liste over fredninger efter loven", hvorved den også omfatter selvstændige landskabsarkitektoniske værker. Hvilke emner, der påtænkes fredet/er i høring, fremgår af Kulturarvsstyrelsens hjemmeside. Der er derfor ikke behov for at oprette en særskilt liste over dette, som foreslået af Naturfredningsforeningen.

6. Fastsættelse af nærmere regler om Kulturarvsstyrelsens virksomhed (§ 24)

Der indføres en ny bestemmelse om, at kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om Kulturarvsstyrelsens udøvelse af beføjelser, som den er blevet bemyndiget til at udøve, herunder klageadgang, fastsættelse af størrelsen på grundfonde mv.

Flere af høringsparterne tilkendegiver opbakning til forslaget om, at der indføres en klageadgang vedr. styrelsens afgørelser om bygningsmæssige ændringer.

BYFO finder, at det er en forbedring, når det i bemærkningerne fremgår, at grundfondes størrelse i ejendomme med fredede ejerlejligheder fremover fastsættes med udgangspunkt i ejendommens vejledende handlingsplan i stedet for at udgøre fast 4 % af ejendomsværdien.

Kulturministeriets kommentar:

Med bestemmelsen indføres mulighed for, at Kulturministeriet kan fastsætte nærmere regler for styrelsens virksomhed. De nuværende regler om klageadgang og klagebehandling findes i dag i den såkaldte delegationsbekendtgørelse (Bek. nr. 1513 af 14/12/2006). Kulturministeriet finder, at der på en række områder kan være behov for i bekendtgørelsesform at fastsætte nærmere regler om styrelsens behandling af sager samt øvrige opgaver, da det vil bidrage til ejernes retssikkerhed at det tydeliggøres, hvilken kompetenceafgrænsning og proces, styrelsen skal iagttage.

7. Adgang til fredede bygninger og værker (§ 32)

Kulturarvsstyrelsens adgang til fredede bygninger udvides til at gælde ikke kun i tilfælde, hvor der skal træffes konkret afgørelse i en sag, men i alle tilfælde, der vedrører udøvelsen af de beføjelser, styrelsen har fået tillagt i medfør af loven.

Landbrug & Fødevarer udtrykker forståelse for, at der er behov for en hjemmel for myndighederne til at have adgang til bygninger i forbindelse med udøvelse af myndighedsfunktioner. Det understreges dog, at besigtigelser og undersøgelser kun bør ske i samråd med og efter aftale med ejeren uanset formålet. Der ønskes en ændring af teksten i lovbemærkninger fra, at besigtigelse "så vidt muligt" skal ske i samråd med ejer, til at det "skal ske" i samråd med ejer.

Kulturministeriets kommentar:

Bestemmelsen er blevet udvidet, idet styrelsen har brug for at kunne opnå adgang til alle fredede ejendomme i forbindelse med gennemførelsen af den systematiske fredningsgennemgang og udarbejdelsen af handlingsplaner. Det vil fortsat være et krav for styrelsens adgang, at dette sker efter forudgående aftale med angivelse af formålet med besigtigelsen og mod forevisning af legitimation.

Sædvanligvis har Kulturarvsstyrelsen ingen problemer med at opnå adgang til de fredede bygninger. Men undertiden, og særlig hvis besigtigelsen ønskes gennemført med henblik på at undersøge, om der er gennemført ulovlige byggearbejder eller lign., lykkes det ikke styrelsen at opnå ejers samtykke. I disse tilfælde må i stedet indhentes en retskendelse, og politiet bistå for at opnå adgang. Da besigtigelser således ikke altid kan ske i samråd med ejerne, har Kulturministeriet valgt formuleringen, at det "så vidt muligt" skal ske i samråd med ejeren.

Kulturministeriet har i bestemmelsen i § 32 præciseret, at kun i de tilfælde, hvor det efter adskillige forsøg ikke er lykkedes at indgå en aftale med ejer om adgang, vil styrelsen kunne søge at tiltvinge sig adgang. I lovbemærkningerne vil proceduren for styrelsens opnåelse af adgang til de fredede bygninger mv. blive beskrevet indgående. Det skønnes, at det meget sjældent vil være nødvendigt for styrelsen at tiltvinge sig

adgang til en fredet bygning. Det er alene forekommet en enkelt gang i de seneste 3-4 år.