

Høringsnotat – Udkast til lov om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (Bevaring af særlige kulturarvmæssige samlinger).

Dansk Folkeparti fremsatte den 14. marts 2017 et udkast til lov om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (Bevaring af særlige kulturarvmæssige samlinger). Samtidig blev lovforslaget sendt i høring den 15. marts 2017.

Dansk Folkeparti har udarbejdet lovforslaget, hvormed kulturministeren pålægges at sørge for, at flere fagligheder end kun den arkitektfaglige bliver inddraget i Det Særlige Bygningssyn. Samtidig får kulturministeren mulighed for at gå mod Det Særlige Bygningssyns indstilling og tillade en nedrivning af en fredet bygning, hvis bygningen samtidig fungerer som et statsligt eller statsanerkendt museum, og hensynet til bevaringen af museets samling vurderes at have større kulturarvmæssig værdi end selve bygningen.

Høringsfristen udløb den 19. april 2017.

Ved fristens udløb var der indkommet 17 høringssvar fra hhv. Kommunernes Landsforening, DOCOMOMO Danmark, Kulturministeriet, Arkitektskolen Aarhus, Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK), BYFO og Historiske Huse, privatpersonerne Mads Kampmann, Marcus Fenger Sættem Mandal og Malthe Skytte Nordentoft Nielsen, Det Særlige Bygningssyn, Akademiraadet, *Byggeskadefonden vedr. bygningsfornyelse*, Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur, ICOMOS Danmark, *Dansk Byggeri*, Arkitektforeningen, Europa Nostra Danmark, Organisationen Danske Museer, samt Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring.

I det følgende redegøres for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar. Bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, gengives ikke. De to svar, der alene går på, at der ikke er bemærkninger til lovforslaget, er markeret med kursiv ovenfor.

Justeringer af lovforslaget

Den offentlige høring har ikke givet anledning til justeringer af lovforslaget.

Generelt om ændring af Det Særlige Bygningssyns sammensætning.

DOCOMOMO Danmark bemærker, at den foreslåede ændring af den faglige sammensætning af Det Særlige Bygningssyn er overflødig, idet den gældende lov allerede rummer mulighed for forandring af bygningssynets sammensætning. En nuanceret faglig rådgivning er altid relevant, men da Det Særlige Bygningssyn varetager en rådgivende funktion i forhold til spørgsmål vedrørende bygningsfredning, forekommer det indlysende at den arkitektfaglige ekspertise er centralt repræsenteret i synet.

Kulturministeriet finder det relevant, at der tilgodeses flere fagligheder i Det Særlige Bygningssyn. Det vil dog være hensigtsmæssigt at præcisere i bestemmelsen, at bygningssynet udvides til 13 medlemmer, og at det ekstra medlem udpeges af en museumsfaglig organisation.

Arkitektskolen i Aarhus finder, at det strider mod armslængdeprincippet, hvis de indstillingsberettigede organisationers udpegning af medlemmer til Det Særlige Bygningssyn ikke anerkendes. Det er de indstillingsberettigede organisationers ret at udpege personer, som efter deres vurdering repræsenterer dem bedst. At 8 ud af 12 medlemmer i det nuværende Bygningssyn har en arkitektfaglig baggrund er et tilfælde, der kan ændre sig i den efterfølgende periode.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) vurderer, at det fremsatte lovforslag vil føre til en svækkelse af Bygningssynets faglige kompetence og uvildighed, til skade for den sagkyndige fundering af lovens forvaltning.

Lovforslaget er således ikke alene til skade for etablering af saglighed i forbindelse med forvaltning af Bygningsfredningsloven. Hvis lovforslaget bliver gennemført, vil der efter KADKs opfattelse ligeledes ske en svækkelse af den generelle tillid til den statslige forvaltning af samfundets fælles kulturarvsværdier. KADK fremhæver også armslængdeprincippet i høringssvaret. Den politiske indflydelse på Det Særlige Bygningssyn ligger i udpegning af de medlemmer, der repræsenterer landets kommuner og i det særlige forhold, at det er ministeren, der udpeger Bygningssynets formand.

Privatpersonerne Mads Kampmann, Marcus Fenger Sættem Mandal og Malthe Skytte Nordentoft Nielsen finder det problematisk, at ministeren kan bestemme de indstillede berettigede organisationer uden at henvise til kulturministerens nærmere regler om Det Særlige Bygningssyns sammensætning. I stedet lægger lovforslaget op til, at ministeren bliver enerådig på området, ved at ministeren direkte kan ændre de indstillede berettigede organisationer.

Det Særlige Bygningssyn fremhæver, at det allerede er sammensat af forskellige faglige kompetencer for på bedste måde at kunne rådgive kulturministeren. Det er også kulturministeren, der beskikker paletten af interessenter, der udgør Det Særlige Bygningssyn, og ministeren kan ændre på denne sammensætning uden lovindgreb. Der er kompetencer i dansk kulturhistorie fra både det Kulturhistoriske museumsudvalg og Nationalmuseet, og der er kompetencer inden for bygnings- og landskabskunst på de specifikke specialer, som er nødvendige for at kunne foretage faglige vurderinger: restaurering, byplanlægning og landskab både på teoretiske og historiske niveauer foruden der er praktiske udøvere af arkitekturfaget siddende i udvalget. Der er ligeledes repræsentanter fra ministerier dvs. med forvaltningserfaring, fra Kommunernes Landsforening og Bygningsfredningsforeninger. Det er rigtigt, at der pt. i Synet sidder 8 arkitekter, men idet det er organisationerne selv, der har foretaget personvalget, at finde den bedst egnede repræsentant, er det til dels en tilfældighed, at det er arkitekter. Formanden har tidligere været en billedkunstner, og at en repræsentant fra f.eks. miljøministeriet er en arkitekt må selvfølgelig bunde i, at ministeriet har vurderet at denne person besidder de rette faglige kompetencer. Denne blanding af fagfolk giver et bredt favnende viden grundlag for at løse Synets hovedopgaver - at vurdere byggeprojekters kvalitet i forhold til de bærende fredningsværdier i en given byggesag samt vurdere ny- og affredninger. Det er bydende nødvendigt at ministeren har adgang til de højeste faglige kompetencer, når Danmarks bygningsarv skal beskyttes også arven efter første verdenskrig. En politisk motiveret indsnævring af bygningshistorien og revision af Synets sammensætning vil være både udemokratisk og i modstrid med folketingets håndhævede armslængdeprincip. Et demokratisk styre forudsætter endvidere at de folkevalgte kan træffe beslutninger på solide og valide fakta, der ikke påvirkes af tidens meget skiftende opinion.

Akademiraadet skriver, at man kan få det indtryk, at Dansk Folkeparti opfatter sammensætningen af Det Særlige Bygningssyn, der er statens højeste rådgiver i fredningssager, som en hindring for at kunne nedrive Vikingskibsmuseet og at det er på denne baggrund, forslaget om at kulturministeren skal kunne fastsætte nærmere regler om sammensætningen af Det Særlige Bygningssyn mm.

Ifølge Akademiraadet er der i dag — og har altid været — en overvægt af arkitektfaglig kompetence til stede i Det Særlige Bygningssyn. Vel at mærke hovedsageligt arkitekter med særlige evner til at aflæse, forstå og vurdere historisk arkitektur. Alt andet ville være uansvarligt, når synet netop skal tage stilling til historisk arkitektur. Akademiraadet kan ikke forestille sig, at en kulturminister vil sammensætte Det Særlige Bygningssyn med enkeltpersoner, der ikke har den fornødne ekspertviden til at vurdere bygningers bærende fredningsværdier og slet ikke, at en kulturminister vil kunne finde på at sammensætte et syn alene med det formål at kunne nedrive en enkelt, fredet bygning — uden hensyn til Det Særlige Bygningssyns øvrige opgaver.

Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur skriver i deres høringssvar, at medlemmerne af Det særlige Bygningssyn repræsenterer et bredt udsnit af interesser og fagligheder, og at ministeren fastsætter rammerne for Styrelsens administration og udpeger medlemmerne af Det Særlige Bygningssyn. Landsforeningen bemærker i den sammenhæng også, at loven tager udgangspunkt i de arkitektoniske og kulturhistoriske forhold, hvilket arkitekter er uddannet til at tage vare på. Hvilket er endnu en grund til, at det ikke er nødvendigt at foretage ændring af loven

ICOMOS Danmark beklager, at man med lovforslaget har set sig sur på arkitektstanden og de faglige kompetencer, som Det særlige Bygningssyn besidder. ICOMOS Danmark finder, at den nuværende sammensætning af Bygningssynet, hvor både arkitektfaglige, restaureringsfaglige og museumsfaglige kompetencer er til stede fuldt ud repræsenterer en bredde inden for det felt som Bygningssynets rådgivning skal dække med dets nuværende beføjelser. Historisk set har det altid været fagpersoner med bygningshistorisk indsigt, herunder både arkitekter, historikere og museumsansatte, som skiftende kulturministre har udpeget til at rådgive sig — hvilket til fulde lader sig gøre inden for lovens nuværende rammer.

Europa Nostra Danmark peger i deres høringssvar på, at den foreslåede ændring af sammensætningen af Det Særlige Bygningssyn med det ene formål at begrænse arkitekters adgang hertil vil være stærkt uhensigtsmæssig. I en tid, hvor landets bygningsfredningsmyndighed nødvendigvis må behandle nyere bygningsværker, der er opført i såkaldt utraditionelle eller ligefrem eksperimenterende konstruktioner, vil kendskab til og erfaring med netop byggetekniske og konstruktive problemstillinger udgøre en vigtig del af Det Særlige Bygningssyns grundlag for at træffe fagligt forsvarlige beslutninger.

Organisationen Danske Museer er enig i, at der er grund til at se på bygningssynets sammensætning og de kompetencer, der er til stede i synet, og finder overordnet set, at der længe har været, og fortsat er, en ubalance mellem arkitektonisk kompetence og kompetence i kulturhistorie og bygningshistorie. Der er i synet en forholdsvis stærk vægtning af arkitektur trods det forhold, at loven ligeligt arbejder med kulturhistoriske og arkitektoniske værdier som grundlag for fredning. Ubalancen i bygningssynets sammensætning har ikke særlig sammenhæng med den konkrete sag, men drejer sig om en mere generel problemstilling, som længe har været kendt, nemlig at der mangler kompetencer i kulturhistorie og bygningshistorie både ved nyfredninger, ved behandling af byggesager for fredede ejendomme og ved affredninger.

Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring foreslår, at spørgsmålet om Det Særlige Bygningssyns sammensætning kan bringes på bane i forbindelse med det forestående "gennemsyn" af bygningsfredningsloven, som kulturminister Mette Bock har annonceret i 2017.

Generelt om indførelse af hjemmel til ministeren til nedrivning af fredede bygninger

Kommunernes Landsforening (KL) bemærker indledende, at KL principielt kun afgiver høringssvar til lovforslag fremsat af regeringen, og at svaret fra KL derfor skal ses som et input til udvalgets videre drøftelse af emnet. KL er af den opfattelse, at der i forbindelse med de truede kulturmiljøer ikke kun bør indgå vurderinger af æstetiske og kulturhistoriske aspekter, men også bygningers potentiale i forhold til fremadrettede formål og dermed anvendelse af bygningerne. Dette kunne tale for, at ministeren får hjemmel til at af-frede museumsbygninger, hvis væsentlige samfundsmæssige hensyn i øvrigt taler herfor.

Kulturministeriet finder det relevant at justere proceduren for tilladelse til nedrivning af fredede bygninger, så bygningssynet får indstillingsret og ikke vetoret. Således skabes der en parallelitet med proceduren for ansøgning om affredning af fredede bygninger, hvor bygningssynet ikke kan afvise en ansøgning.

Arkitektskolen i Aarhus vurderer overordnet, at lovforslaget strider markant imod ånden i den nuværende lov, hvor armslængdeprincippet er et centralt element, som skal sikre, at det politiske system på den ene side træffer beslutninger om overordnede formål. På den anden side træffes de konkrete beslutninger af sagkyndige råd og nævn. Derved sikres det, at beslutningerne træffes på et fagligt grundlag, og man undgår mistanke om partipolitisk styring.

Armslængdeprincippet bliver omgået, hvis kulturministeren får mulighed for at gå imod en indstilling fra Det Særlige Bygningssyn, som består af landets faglige eksperter på området. Heri ligger en betydelig fare for, at mere eller mindre tilfældige politiske særhensyn vil komme til at vægte højere end faglig viden.

BYFO/Historiske Huse tilkendegiver i deres høringssvar, at det allerede i dag indirekte er muligt, at kulturministeren, imod Det Særlige Bygningssyns indstilling, kan tillade nedrivning af en bygningsfredet bygning. Her tænkes på den situation, at ejeren af en fredet bygning ansøger kulturministeren/Slots- og Kulturstyrelsen om ophævelse af fredningen. Efter den eksisterende bygningsfredningslovs § 23, stk. 3, skal ansøgningen forelægges Det Særlige Bygningssyn til udtalelse. Slots- og Kulturstyrelsen, og ved en efterfølgende klagesag kulturministeren, kan ophæve en fredning, når fredningsværdierne er gået tabt eller ikke længere kan opretholdes, jf. lovens § 8, stk. 2. Beslutningen om fredningsophævelse kan ske imod Det Særlige Bygningssyns udtalelse, da synets udtalelse alene er rådgivende. Dette er også tilfældet i den situation, hvor ejerens ønske om ophævelse af bygningsfredningen entydigt er med henblik på en efterfølgende nedrivning af bygningen.

BYFO/Historiske Huse finder imidlertid behov for, at rollefordelingen mellem Det Særlige Bygningssyn og Kulturministeriet præciseres. Synet skal ikke kun i teorien, men også i praksis, udelukkende tage stilling til bygningernes arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdier. Alle andre interesser, herunder funktion, økonomi, ejerforhold etc., der også har betydning ved lovens administration, bør alene varetages af Kulturministeriet.

Privatpersonerne Mads Kampmann, Marcus Fenger Sættem Mandal og Malthe Skytte Nordentoft Nielsen finder, at lovforslaget giver for meget magt til kulturministeren til at være smagsdommer over hvad ministeren finder æstetisk og relevant passende. Desuden fremhæves det, at det burde være muligt at klimasikre Vikingskibsmuseet i Roskilde uden implementering af lovforslaget, idet ministeren mod bygningssynets indstilling kan tillade en delvis nedrivning af en fredet bygning, f.eks. i forbindelse med bygningsarbejdet.

Det Særlige Bygningssyn skriver i deres høringssvar, at et bygningsværk fremhæves i en periode og forkætres i en anden. Sådan har det altid været og sådan vil det sikkert forblive. Derfor stilles der ekstra strenge kvalitetskrav til yngre byggerier der påtænkes fredet. Det nuværende Særlige Bygningssyn har dette i mente, når der skal tages vare på beslutninger om fredninger som tidligere Syn har foretaget, og ikke falde for fristelsen til at lade en umiddelbar opstand mod betonbyggeri, afspejle sig i affredninger af 60'ernes byggerier. Synet skal sætte sig ud over populistiske strømninger og nøje vurdere det faglige fredningsgrundlag.

Det er efter Akademiraadets mening ikke logisk at sammenkæde "statslige eller statsanerkendte museer" med en særlig bestemmelse om, at kulturministeren kan tillade affredning og nedrivning af en fredet bygning, hvis ikke museumsbygningen kan beskytte sine samlinger forsvarligt. En bygning kan være fredet med fast inventar, men ikke pga. sit løse inventar, som museumsgenstande må karakteriseres som. Er der et æstetisk samspil mellem en bygningsform og dens indhold, så er det naturligvis en smuk balance, det er godt at holde sig for øje. Akademiraadet opfatter det derfor som en fordel, at ethvert statsligt eller statsanerkendt museum i dag frit kan flytte sin samling fra en fredet bygning uden at være tvunget til at affrede og nedrive efter sig.

Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur skriver i deres høringssvar, at ministeren, i det væsentlige, allerede med den gældende lov, har de videre beføjelser man med lovforslaget ønsker at give ministeren, hvis ministeren ønsker at bruge dem.

ICOMOS Danmark skriver i deres høringssvar, at hvis lovforslaget gennemføres, vil det kunne få konsekvens for en lang række andre fredede museumsbygninger opført efter 1918, der alt efter den siddende ministers smag på det givne tidspunkt, vil have en tvivlsom skæbne. Dette er et yderst kritisk forhold for Danmarks byggede kulturarv.

ICOMOS Danmark påpeger desuden, at inden for den nuværende lovgivning kan Slots- og Kulturstyrelsen ophæve en fredning, selv om Bygningssynet er imod det. Den konkrete sag, hvorom dette lovforslag er stillet, ville således kunne håndteres inden for den nuværende lovgivning, hvis der vel at mærke var en saglig begrundelse herfor. Lovforslaget findes derfor unødvendigt.

Organisationen Danske Museer (ODM) er grundlæggende af den holdning, at der bør fastholdes armslængde-princip i forhold til bygningssynet, og at et syn, der er nedsat i henhold til gældende lov, skal kunne træffe beslutninger, som også er ubejlejlige. Såfremt der brydes med armslængdeprincippet bør ministeren i stedet udstyres med mulighed for at affrede fredede bygninger, der huser statsanerkendte eller statslige museer af hensyn til bevaringen og udstillingen af museets samlinger. Herefter er der større råderum for graden af ombygning, at anvende bygningen til andre formål end museumsdrift eller at nedrive bygningen.

Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring henviser til Bygningsfredningsloven kap. 7, hvorefter den siddende minister kan affrede en bygning, også selvom Det Særlige Bygningssyn udtaler sig imod det. Den affredede bygning kan efterfølgende nedrives, som det på beklagelig vis var tilfældet for f.eks. KB Hallen. Foreningen finder derfor lovforslaget unødvendigt.

Generelt om første verdenskrig som tidsgrænse

DOCOMOMO Danmark konstaterer, at ”Dette kan på ingen måde komme vor eftertid til gode”.

Kulturministeriet mener, at en ændring af proceduren bør gælde for alle fredede bygninger og ikke kun for bygninger opført efter første verdenskrig, som samtidig fungerer som et statsligt eller statsanerkendt museum.

Arkitektskolen i Aarhus finder, at det ikke er relevant at skelne mellem bygninger før og efter første verdenskrig. Det er en vurdering af selve bygningens kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitet, som bør være afgørende for, om en bygning er fredningsværdig og ikke byggetidspunktet.

Kunsthøgskolens Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) finder det uforsvarligt og i modstrid med bygningsfredningslovens formål, hvis bygningsfredningsloven - begrundet i en konkret problemstilling - giver en særlig periodes bygninger (bygninger opført efter første verdenskrig) en særstatus fagligt. Bygningsfredningsloven har netop til formål at ”at værne landets ældre bygninger at arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der belyser bolig-, arbejds-, og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling”.

Privatpersonerne Mads Kampmann, Marcus Fenger Sættem Mandal og Malthe Skytte Nordentoft Nielsen nævner i deres høringssvar, at der savnes en begrundelse for, hvorfor skellet skal sættes for bygningsværker opført efter afslutningen på første verdenskrig (1918), da der ingen arkitektonisk begrundelse er for at sætte skellet ved netop denne begivenhed.

Akademiraadet opfatter denne tidsskillelinje som en tyndbenet præmis for at ændre lovgivningen. Alle fredede ejendommers største farer er naturkatastrofer, krige og tidernes skiftende smag. Bygningsfredningsloven kan alene sikre det fredede mod tidernes skiftende smag, og med lovens nuværende formuleringer er dette forhold sikret bedst muligt efter Akademiraadets opfattelse.

ICOMOS Danmark finder, at lovforslaget vil kunne danne præcedens for andre sager og mener, at det er bekymrende, at den danske bygningsarv opført efter 1918 i den grad degraderes.

Europa Nostra Danmark mener, at lovforslaget - i stedet for at fremme en løsning, der tilgodeser hensynet til begge kulturarvsager, bygger på en prioritering af kulturarven, hvor bygningsarven tilsidesættes til fordel for museumssamlingen, ikke blot i tilfældet Vikingskibsmuseet, men generelt for dansk bygningsarv efter 1918.

Organisationen Danske Museer er betænkelig ved kriteriet omkring bygningens alder (alt efter 1. verdenskrig), idet der synes at være indbygget en ikke hensigtsmæssig prioritering af den ældre bygningsmasse frem for den yngre bygningsmasse.

Øvrige synspunkter i høringssvarene i relation til lovforslaget

Lovgivning på baggrund af enkeltsag

Nogle høringssvar fremhæver, at lovforslaget udspringer af en aktuel sag om Vikingskibshallen i Roskilde, og at en enkeltsag ikke bør danne grundlag for lovændringer. Det drejer sig om høringssvarene fra DOCOMOMO Danmark, Arkitektskolen i Aarhus, privatpersonerne Mads Kampmann, Marcus Fenger Sættem Mandal og Malthe Skytte Nordentoft Nielsen, Det Særlige Bygningssyn, ICOMOS Danmark; Arkitektforeningen, Europa Nostra Danmark

Forslag om ændring af bygningsfredningsloven

I enkelte høringssvar henvises til kulturministerens varslede forslag til en ændring af bygningsfredningsloven i 2017. Det drejer sig om Arkitektforeningen som tilkendegiver, at de afventer forslaget fra ministeren og Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring.

Forskel på statslige og private bygninger

Arkitektskolen i Aarhus finder, at det er yderst u hensigtsmæssigt med en lov, som udelukkende har fokus på, om bygningen fungerer som et statsligt eller statsanerkendt museum. Der bør efter Arkitektskolens overbevisning være de samme regler for såvel statslige som private bygninger.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) finder det betænkeligt, at en særlig gruppe bygninger, som f.eks. de bygninger, der huser de statsanerkendte museer, bliver behandlet anderledes end øvrige bygninger. Det gælder for en lang række at de fredede bygninger, at man skal opnå den rette balance mellem bygningens fredningsværdier og bygningens funktion, hvilket også er en del af lovens formål.

Bygningsfredningslovens formål

Akademiraadet skriver i deres høringssvar, at det stillede lovforslag går stik imod formålet med bygningsfredningsloven ved at udpege "statslige eller statsanerkendte museer" som en særlig bygningsgruppe, der fremover skal kunne affredes og nedrives, hvis museet ikke kan beskytte sine samlinger forsvarligt. Formålet med at frede en bygning er netop, at den uanset om den kan varetage sin oprindelige funktion eller ej — bevares og beskyttes mod eftertidens forskellige påfund/indfald.