

28. juni 2021

Kommenteret høringsnotat vedrørende udkast til bekendtgørelse om hvilke bygningsarbejder i fredede bygninger, der ikke kræver forudgående tilladelse

Kulturministeriet har sendt udkastet til bekendtgørelse i høring til 18 myndigheder og 57 organisationer m.v. Udkastet er også offentliggjort på Høringsportalen. Høringen forløb fra den 1. februar 2021 med frist for at afgive høringssvar den 1. marts 2021.

Kulturministeriet har modtaget høringssvar fra 23 høringsparter.

Følgende høringsparter har fremsendt bemærkninger til udkastet til bekendtgørelsen: Erhvervsministeriet, Kirkeministeriet (med bidrag fra Københavns og Helsingør Stifter, den kgl. bygningsinspektør og Nationalmuseet), KL's Center for Klima og Erhverv, Dansk Skovforening, Historiske Huse/BYFO og Organisationen Danske Museer.

Indenrigs- og Boligministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Social- og Ældreministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet, Advokatrådet, Grundejernes Investeringsfond, Havehistorisk Selskab, Landbrug og Fiskeri, Landsforeningen af Menighedsråd og, Landsforeningen for Bygnings- og Landsskabskultur har oplyst, at man ikke har bemærkninger til bekendtgørelsesudkastet.

Høringssvarerne berører især følgende emner:

1. Forslag til yderligere typer af bygningsarbejder, der ønskes omfattet af bestemmelserne om underretning
2. Underretningsbestemmelserne vedrørende køkkener og bad
3. Den kommende vejledning vedr. administrationen af bygningsfredningslovens § 7 a
4. Strafbestemmelserne i bekendtgørelsen.

I det følgende sammenfattes de ovennævnte punkter og Kulturministeriets kommentarer hertil, idet høringssvarerne kun gengives i hovedtræk.

Generelle bemærkninger

Erhvervsministeriet har vurderet, at bekendtgørelsesudkastet medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. Da konsekvenserne anslås at blive under 4 mio. kr., har ministeriet ikke kvantificeret det nærmere. Erhvervsministeriet har ingen bemærkninger til Kulturministeriets vurdering af, at principperne for agil erhvervsrettet regulering ikke er relevante for de konkrete ændringer i bekendtgørelsesudkastet.

Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur finder bekendtgørelsesudkastet dækkende.

Den kgl. bygningsinspektør finder, at bekendtgørelsen blot præciserer de eksisterende regler, men ikke indfører yderligere lempelser. Bygningsinspektøren ser ikke grund til, at stifterne gør indsigelse imod forslaget. Kirkeministeriet og stifterne henviser til den kgl. bygningsinspektørs udtalelse.

Nationalmuseet finder, at bekendtgørelsesudkastet understreger udviklingen hen imod en sagsbehandling målrettet bygningernes konkrete fredningsværdier og har ingen indvendinger mod udkastet. Kirkeministeriet og stifterne henviser til Nationalmuseets udtalelse.

KL's Center for Klima og Erhverv finder det overordnet positivt, at bygningsejere med bekendtgørelsen får en bedre mulighed for at sætte det indvendige af en fredet bygning i stand.

Dansk Skovforening finder det positivt, at det gøres lettere og mindre administrativt tungt for nogle ejere af fredede bygninger at gennemføre bygningsarbejder.

Historiske Huse/BYFO finder, at muligheden for at underrette på baggrund af godkendte manualer udgør en lettelse og besparelse i forbindelse med bygningsarbejder. For ejerne af de bygninger, der omfattes af retsvirkningerne i bygningsfredningslovens § 7 a, finder foreningen det positivt, at en række indvendige bygningsarbejder kan gennemføres uden underretning og uden forudgående tilladelse efter bygningsfredningslovens § 10, stk. 1.

Organisationen Danske Museer finder overordnet, at bekendtgørelsen udgør en sammenskrivning af de hidtil gældende regler med de nye vedr. lovændringen § 7 a, hvorfor foreningen ikke finder noget nyt i bestemmelserne.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet noterer sig, at alle høringsparter, der har fremsat bemærkninger til bekendtgørelsesudkastet, overordnet set er positivt indstillet. Flere konstaterer, at dele af udkastet er en videreførelse af allerede gældende regler, der skrives sammen med bestemmelser vedrørende administrationen af bygningsfredningslovens § 7 a, hvilket er korrekt.

Ad 1. Forslag om yderligere typer bygningsarbejder, der ønskes omfattet af bestemmelserne om underretning

Helsingør Stift har på vegne af de øvrige stifter (Aarhus, Aalborg, Viborg, Roskilde, Ribe, Lolland-Falsters, Haderslev, og Fyns Stifter) foreslået, at muligheden for etablering af udluftningsskakte eller -riste i fredede boligers sokkel indarbejdes i bekendtgørelsen. Ønsket begrundes med, at øget udluftning kan imødegå udvikling af høje radonværdier samt forebygge skimmelsvamp. Helsingør Stift har over for Kirkeministeriet uddybet, at stifterne er i tvivl om, hvorvidt en sådan etable-

ring er omfattet af bekendtgørelsesudkastet, og vil sikre sig, at muligheden herfor tilvejebringes. Der vil efter det oplyste være tale om et rør på ca. 10 cm i soklen, som vil kræve en gennembrydning af muren, hvor udluftningsskakten/-røret skal sidde.

KL's Center for Klima og Erhverv understreger, at kommunalt ejede fredede bygninger ofte er i brug til en række forskellige og ofte skiftende aktiviteter, der understøtter lokalsamfundet, og at der især ved energioptimeringer og ved forbedring af tilgængeligheden kan være brug for bygningsændringer. KL ser derfor gerne, at disse hensyn indarbejdes i bekendtgørelsen.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan hertil oplyse, at gældende underretningsbekendtgørelse er udstedt med hjemmel i bygningsfredningslovens § 10, stk. 5, der blev indført ved lov nr. 1247 af 18. december 2012 om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer og forarbejderne hertil lov. Det fremgår af forarbejderne til loven, at: "Forslaget vil give mulighed for en forenkling i forhold til ejerne af de fredede bygninger for gennemførelse af visse bygningsarbejder m.v. på fredede bygninger, som ikke påvirker bygningens bærende fredningsværdier."

De bærende fredningsværdier er individuelle og konkrete for den enkelte fredede bygning. Der vil dog altid være bærende fredningsværdier knyttet til en fredet bygningens ydre, herunder ikke mindst til ubrudte mur- og tagflader. For bestemmelserne i både § 10, stk. 5 og stk. 6 i bygningsfredningsloven gælder det, at de tager sigte på at beskytte og fastholde bygningernes bærende fredningsværdier. Kulturministeriet finder det ikke foreneligt hermed, hvis gennembrydninger af fredede bygningers ydermure skulle kunne udføres uden forudgående tilladelse.

For bygninger, der omfattes af bygningsfredningslovens § 7 a, vil det være muligt at gennemføre visse former for energioptimering og forbedring af tilgængeligheden uden forudgående tilladelse og uden forudgående underretning, hvis de pågældende bygningsarbejder ikke vedrører bygningens ydre eller dens hovedstruktur.

Kulturministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at ændre bekendtgørelsesudkastet.

Ad 2. Underretningsbestemmelserne vedrørende køkkener og bad

Dansk Skovforening, der blandt sine medlemmer tæller ejere af fredede herregårde og huse på landet, finder, at der med forslagets § 2, stk. 1, sker en urimelig skærpelse. Ejere af hovedbygninger, som har køkkener og badeværelser, der ikke har været udskiftet de sidste 50 år, men som ikke er originale, vil således skulle søge om tilladelse til udskiftning heraf. Foreningen foreslår, at det bliver muligt også at udskifte fast inventar i køkkener og bad, som ikke stammer fra husets opførelsestidspunkt, alene efter underretning – også når køkken og bad er ældre end 50 år.

Historiske Huse/BYFO finder, at der er tale om en egentlig skærpelse af reglerne for køkkener og bad i bygninger, der er ældre end 50 år, og som ikke stammer fra husets opførelsestidspunkt. Foreningen finder det hensigtsmæssigt, at fast

inventar i køkkener og bad, som ikke stammer fra husets opførelsestidspunkt, fortsat kan udskiftes alene ved underretning – også når køkken og bad er ældre end 50 år. Dette gælder også i funktionstømte fredede bygninger med nyindrettede ændrede funktioner. BYFO er indforstået med, at ændringer af gulve, vægge og lofter fortsat kræver tilladelse.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det fremgår af lovforarbejderne, at kun bygningsarbejder, der ikke griber ind i bærende fredningsværdier, kan ske efter forudgående underretning og uden tilladelse. Se afsnittet ovenfor.

Den gældende underretningsbekendtgørelse indeholder hjemmel til, at der i fredede bygninger kan underrettes om bygningsarbejder vedrørende nyere køkken og bad, som sker inden for de eksisterende rums afgrænsning. Ved nyere køkken og bad forstås et køkken eller bad, som er under 50 år gammelt, og som ikke stammer fra bygningens opførelsestidspunkt. Efter de gældende regler er det ikke tilladt at lave ændringerne, såfremt disse gennembryder et rums vægge, loft, gulv eller vinduer, medmindre det drejer sig om fremføring af rør under terræn til kældere. Der må heller ikke nedrives vægge eller etableres nye vægge helt eller delvist, eller flyttes, blændes, udvides eller udskiftes døre eller vinduer.

Med bekendtgørelsesudkastet er der således ikke tale om en skærpelse af reglerne, hvad angår aldersgrænsen på 50 år.

Ved indførslen af bestemmelserne i 2013 forventede man, at køkkener, der var under 50 år, og som ikke stammede fra bygningens opførelsestidspunkt, ikke kunne have betydning for de bærende fredningsværdier i de enkelte bygninger. Denne forventning har vist sig ikke at holde stik, og de hidtidige regler har haft utilsigtede konsekvenser. Derfor præciseres det nu, at muligheden for underretning for nyere køkkener og bad kun gælder for de bygninger, der oprindeligt er opført til beboelse. Ændringen begrundes nærmere nedenfor.

Det fremgår af bygningsfredningslovens formålsparagraf, at der ved lovens administration skal lægges vægt på, at de bygninger, der værnes, får en hensigtsmæssig funktion, der under hensyntagen til bygningernes særlige karakter tjener til deres opretholdelse på længere sigt. En ændret funktion kan med andre ord sikre den fredede bygning et indhold og dermed et overlevelsese- og vedligeholdelsesgrundlag.

Der er i dag mange eksempler på, at fredede bygninger skifter funktion fra erhverv eller offentlige funktioner til beboelse. En sådan funktionsændring kræver i reglen, at der tilføjes køkkener og bad i rum, der ikke oprindeligt var indrettet dertil. Det kan for eksempel være i fabriksbygninger, pakhuse, kaserner eller skoler. For at sikre, at fortællingen om den oprindelige funktion – og dermed grundlaget for fredningen – opretholdes, lægges der stor energi i at formgive rummene, så de passer ind i sammenhængen og underbygger fredningsværdierne. Bestemmelserne i den gældende underretningsbekendtgørelse betyder desværre, at de nye køkkener og bad,

som er etableret på baggrund af en tilladelse efter bygningsfredningslovens § 10, stk. 1, i princippet kan udskiftes dagen efter, de er opsat.

Det kan eksempelvis resultere i, at der for en hel pakhusetage med åbent køkken ville kunne ske yderst omfattende ændringer – uden ansøgning om tilladelse. Ændringerne vil potentielt kunne berøre alle overflader (gulve, vægge, lofter) og alt inventar. I sådanne situationer udhules fredningsværdierne hurtigt, og bærende fredningsværdier vil gå tabt.

For så vidt angår køkkener og bad, der er over 50 år gamle, er det Kulturministeriets vurdering, at disse fortsat må tilskrives en værdi i forhold til de bærende fredningsværdier i de enkelte bygninger, og at gældende retstilstand derfor fortsat bør opretholdes.

Kulturministeriet finder på baggrund af ovenstående ikke anledning til at ændre bekendtgørelsesudkastet, da bygningsfredningslovens raison d'être er at værne om bygningernes bærende fredningsværdier.

Ad 3. Vejledningen til bekendtgørelsen og administrationen af bygningsfredningslovens § 7 a

Nationalmuseet understreger, at vejledningen vedrørende, hvilke typer bygningsarbejder der uden videre kan gennemføres i § 7 a-fredede huse, bør foreligge samtidig med bekendtgørelsen. Endvidere må den meget gerne tage hensyn til, at mange ejere af disse huse er uden umiddelbare forudsætninger for at vide, hvor langt de kan gå, uden at det medfører problematiske ændringer af bygningens ydre og hovedstruktur.

Historiske Huse/BYFO finder det ikke muligt at fremsende yderligere bemærkninger til den del af bekendtgørelsesudkastet, som vedrører bygningsarbejder i bygninger omfattet af bygningsfredningslovens § 7 a, da vejledningen hertil endnu ikke er udsendt. Historiske Huse/BYFO anmoder desuden om, at vejledningen sendes i høring hos foreningen.

Organisationen Danske Museer finder det af pædagogiske grunde vigtigt, at den påtænkte vejledning udsendes samtidig med bekendtgørelsen. Vejledningen bør være let læst, da det kan være svært for ikke-bygningskyndige ejere af fredede bygninger at forstå, hvad der menes med "bygningens ydre og hovedstruktur". Når der udstedes en bekendtgørelse, som kan opfattes som en lempelse af reglerne, bør det understreges i en let læst vejledning, hvad der stadig skal passes på og hvorfor.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det er forudsat i forarbejderne lov nr. 1551 af 19. december 2017 vedrørende bygningsfredningslovens § 7 a, at der udarbejdes en vejledning, der skal supplere bekendtgørelsen. Slots- og Kulturstyrelsen, vil efter anbefalingen fra Organisationerne Danske Museer, uddybe og eksemplificere, hvilke typer bygningsarbejder der ikke ændrer ved bygningens ydre og hovedstruktur og som man derfor fortsat skal ansøge

om tilladelse til. Herved støttes ejeren bedst i at undgå at udføre ulovlige bygningsarbejder.

Vejledningen har til hensigt at informere ejere af de fredede bygninger, der er udpeget efter lovens § 7 a, så det er lettere at forstå, hvad begreberne bygningens ydre og hovedstruktur indbefatter. Vejledningen vil desuden indeholde information om, hvilke typer bygningsarbejder der fortsat skal søges om tilladelse til efter bygningsfredningslovens § 10, stk. 1, så det bliver nemmere at identificere, hvor grænserne går mellem de typer bygningsarbejder, der kan udføres uden tilladelse, og hvilke der kræver tilladelse.

Vejledningen skrives i et sprog, som er rettet mod almindelige mennesker uden særlige forudsætninger inden for byggeri eller arkitektur. Vejledning vil blive udsendt til de berørte ejere og styrelsen vil løbende orientere nye ejere ved ejerskifte om rammerne for § 7 a. Slots- og Kulturstyrelsen planlægger, at en del af vejledningen er en FAQ, som ligger på styrelsens hjemmeside slks.dk, idet en sådan FAQ løbende kan opdateres og derfor smidigt kan tilføjes spørgsmål og svar, der måtte blive behov for.

Inden udgivelsen vil Det Særlige Bygningssyn gennemgå vejledningen, og den vil desuden blive sendt til Historiske Huse/BYFO for bemærkninger.

Kulturministeriet deler ODM's opfattelse af, at bekendtgørelsen bør træde i kraft samtidig med vejledningen. Derfor vil ministeriet udsætte bekendtgørelsens ikrafttrædelsesdato, indtil vejledningen foreligger, forventeligt den 1. august 2021.

Ad 4. Strafbestemmelsen

Historiske Huse/BYFO bemærker, at overtrædelsen af underretningsforpligtelsen kan straffes med bøde, og mener, at § 8 i bekendtgørelsesudkastet bør udgå. Foreningen finder, at det er ude af proportioner at give bygningsejere bøder for at udskifte uoriginale køkkener alene af den årsag, at der ikke er sket korrekt underretning til Slots- og Kulturstyrelsen.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan oplyse, at der med hjemmel i bygningsfredningslovens § 34, stk. 3, kan fastsættes straf i form af bøde for overtrædelse af bestemmelser i de regelsæt, der udstedtes i medfør af bygningsfredningsloven.

Forarbejderne til lov nr. 1247 af 18. december 2012 henviser til denne hjemmel og fastslår, at det er hensigten, at overtrædelse af bestemmelserne om underretning bør straffes med bøde: "Der kan således f.eks. fastsættes bødestraf, hvis bygningsarbejder iværksættes uden forudgående underretning"

På den baggrund er der fastsat strafbestedelse i den gældende underretningsbekendtgørelses § 7.

Bekendtgørelsesudkastets § 8 er derfor en videreførelse af allerede gældende ret og i overensstemmelse med lovforarbejderne til bygningsfredningslovens § 10, stk. 5.

Kulturministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at ændre bekendtgørelsesudkastets § 8.

Andre emner

Historiske Huse/BYFO sammenligner bygninger, der omfattes af retsvirkningerne i bygningsfredningslovens § 7 a, med tidligere B-fredninger.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet finder ikke denne sammenligning helt retvisende. Frem til ændringen af bygningsfredningsloven i 1979 var de fredede bygninger opdelt i to klasser: Klasse A bestod af bygninger, hvis arkitektoniske eller kulturhistoriske værdi var særlig stor, mens klasse B omfattede de resterende fredede bygninger, dvs. ca. to tredjedele af det samlede antal. Retsvirkningerne vedrørende bygningsarbejder var mere lempelige for bygninger fredet i klasse B.

Der er med indførelsen af § 7 a i bygningsfredningsloven ikke tale om en generel opdeling af de fredede bygninger i mere eller mindre værdifulde bygninger, men om at fredningens retsvirkninger lempes for en mindre gruppe af fredede bygninger, således at de står i rimeligt forhold til bygningens konkrete fredningsværdier.

Historiske Huse/BYFO påpeger, at det er oplyst, at det ikke bliver muligt at tilføje yderligere bygninger til kategorien – eller for den sags skyld "genoprette sig tilbage" til almindelig fredningsstatus.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det fremgår af forarbejderne til bygningsfredningslovens § 7 a, at udpegningerne sker på baggrund af det overblik, som fredningsgennemgangen 2010-2016 gav over landets fredede bygninger.

Slots- og Kulturstyrelsen har, umiddelbart efter lovens ikrafttræden, af egen drift gennemgået bygningerne og vurderet, hvorvidt de enkelte bygninger bør omfattes af § 7 a. Som forudsat i lovforarbejderne forventes gennemgangen afsluttet inden for fire år fra lovens ikrafttræden. Forarbejderne udelukker ikke, at der også på et senere tidspunkt kan træffes beslutning om, at en konkret bygning omfattes af lovens § 7 a. Det er derimod ikke hensigten, at bygninger, der i fremtiden fredes, skal omfattes af retsvirkningerne i lovens § 7 a. Der stilles således de samme kvalitative krav til en bygning som hidtil for, at den kan blive fredet.

Endelig fremgår det af forarbejderne, at "der i en konkret sag, hvor fx. ejer vælger at istandsætte bygningen, så bærende fredningsværdier opstår, kan søges om, at en fredet bygning ikke længere skal være omfattet af den foreslåede § 7 a."

Historiske Huse/BYFO opfordrer til, at der generelt i Kulturministeriet arbejdes for at udarbejde og godkende flere manualer, både for fredede enkeltbygninger og for bygningskomplekser. Herved sikres, at ejerne forud for køb eller igangsætning

af restaurerings- eller ombygningsarbejder kan danne sig et overblik over, hvilke muligheder og hindringer han/hun vil støde ind i undervejs.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet har noteret sig foreningens synspunkt og kan oplyse, at Slots- og Kulturstyrelsen gennem en del år har haft positive erfaringer med brugen af manualer. Udarbejdelse af manualer har i høj grad medført en smidigere og forenklet administrativ proces til gavn både for ejerne af de fredede bygninger og for styrelsens administration.

Styrelsen har i 2019 udarbejdet en ny standard for manualer, således at det klart vil fremgå, hvilke bygningsarbejder, der kan udføres efter underretning, hvorledes vedligeholdelsesarbejder kan udføres, samt hvilke bygningsarbejder, der fortsat typisk vil kræve en tilladelse efter bygningsfredningslovens § 10, stk. 1.

Nye og opdaterede manualer vil være meget udførlige og bl.a. indeholde anvisninger på materialevalg og på, hvilke ændringer i køkkener og bad, der kan udføres efter underretning. Det må dog forventes, at der kun kan udarbejdes manualer for egentlige bygningskomplekser og større enkeltbygninger.

Styrelsen har endvidere udarbejdet faglige retningslinjer vedrørende mange forskellige typer bygningsarbejder. Styrelsen forventer, at de faglige retningslinjer vil være en stor hjælp for de ejere, der ikke har en manual for deres fredede bygning, og vil medføre en mere smidig, enkel og hurtig proces for ansøgning om tilladelse. Det er planen, at der vil blive udarbejdet yderligere faglige retningslinjer end dem, der allerede er offentliggjort på styrelsens hjemmeside. Man har som ejer af en fredet bygning desuden mulighed for at få udarbejdet en handlingsplan for sin bygning med støtte fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Historiske Huse/BYFO påpeger, at oprettelse af en særlig § 7 a kategori fremover vil være ressourcebesparende for staten.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det fremgår af forarbejderne til bygningsfredningslovens § 7 a, at formålet med lovændringen er, at give ejere af fredede bygninger, hvis fredningsværdier alene eller i overvejende grad findes i bygningens ydre og i bygningens hovedstruktur, et større råderum for bygningsarbejder i det indre. Samtidig er det formålet at fokusere på de vigtigste fredede bygninger og deres fredningsværdier og dermed sikre proportionaliteten i forvaltningen.

Emner der ikke har direkte relation til bekendtgørelsesudkastet

KL's Center for Klima og Erhverv gør opmærksom på, at de tager forbehold for en eventuel politisk behandling af sagen.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet har noteret sig foreningens oplysning.

Landsforeningen af Menighedsråd anmoder om at blive optaget på høringslisten ved fremtidige høringer vedrørende fredede bygninger.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet har noteret sig foreningens ønske og vil tilføje den til listen over foreninger, der vil blive hørt over fremtidige retsfor skrifter, der udarbejdes vedrørende fredede bygninger.