

Notat

25. august 2017

Høringsnotat – høring over udkast til lovforslag om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (Ændrede retsvirkninger for visse fredede bygninger)

Kulturministeriet sendte den 3. juli 2017 et udkast til lovforslag om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (Ændrede retsvirkninger for visse fredede bygninger) i høring.

Med lovforslaget foreslås det at indføre:

- ændrede vilkår for de fredede bygninger, hvis fredningsværdier alene eller i overvejende grad knytter sig til bygningens ydre og hovedstruktur.
For de omfattede bygninger foreslås det i lovforslaget at fjerne kravet om tilladelse til visse bygningsændringer i det indre.

Høringsfristen var den 21. august 2017.

Ved fristens udløb var der indkommet 11 høringssvar. Efter fristen er der indkommet høringssvar fra KL.

Følgende høringsparter har ingen bemærkninger til lovforslaget:
KL, Dansk Byggeri, og Rigsrevisionen.

Landsforeningen af Menighedsråd støtter intentionen i forslaget og har herudover ingen bemærkninger.

Følgende høringsparter har sendt høringssvar med bemærkninger:
Arkitektforeningen, Arkitektskolen Århus, Beboerforeningen for Dragør Gamle By, Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK), Foreningen til gamle bygningers bevaring, Historiske Huse (BYFO), Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur, Lars Juel Thiis (formand for Det Særlige Bygningssyn)

Generelt om indførelse af en differentiering af de fredede bygninger

Arkitektforeningen er positiv over for en mere differentieret tilgang til den eksisterende bygningsfredningsmasse. Det giver ifølge Arkitektforeningen god mening at give ejere af fredede bygninger et større råderum for ændringer i bygningens indre. Det bemærkes dog, at det er afgørende, at der ikke slækkes på sikringen af den arkitektoniske kulturarv.

Arkitektskolen Århus mener, at lovforslaget skaber et markant brud på den arkitektoniske praksis, hvor man betragter den samlede bygning som en helhed, hvor interiør og eksteriør understøtter hinanden.

Beboerforeningen for Dragør Gamle By har forståelse for nødvendigheden af at se mere differentieret på bygningsfredningslovens fredningsredskab.

Bygnings Frednings Foreningen BYFO og Foreningen Bevaringsværdige Bygninger (Historiske Huse) takker indledningsvis kulturministeren for at tage dette initiativ. Historiske Huse oplever, at en del ejere har svært ved at forstå styrelsens krav ved indvendige ombygninger, i tilfælde hvor fredningsværdierne primært knytter sig til det ydre. Historiske Huse anfører, at forslaget formentlig vil tilgodese en del ejeres ønsker.

Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur er som udgangspunkt positiv overfor differentieret fredning, men princippet bør være, at det kommer til at gælde for fremtidige fredninger og altså ikke får retroaktiv virkning.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at differentieringen af den eksisterende fredningsmasse ikke tager sigte på at indføre nye (lempeligere) krav til nyfredninger. Differentieringen tager udelukkende sigte på de tilfælde, hvor en allerede fredet bygning udelukkende har fredningsværdier i bygningens ydre og i dens indre hovedstruktur, og hvor der på den baggrund er behov for, at der skabes hjemmel til at fravige kravet om, at alle bygningsarbejder kræver tilladelse. Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Om at fjerne kravet om tilladelse til visse bygningsarbejder for bygninger, hvis væsentlige fredningsværdier alene eller i overvejende grad knytter sig til bygningens ydre eller hovedstruktur

Arkitektskolen Århus bemærker, at det vil føre til en forringelse af bygningernes arkitektoniske kvalitet, idet de helt lovligt vil kunne ombygges uden rådgivning med underlødige produkter fra hvilket som helst byggemarked, og at en sådan kvalitetsforringelse på landets bedste bygninger strider imod lovens formål.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) har forståelse for, at fredede bygninger, hvis fredningsværdier i det væsentlige ligger i bygningens ydre og i bygningens hovedstruktur, kan have behov for at foretage ændringer i bygningens indre. Men finder det vigtigt, at man betragter en fredet bygning som en helhed, og at tilføjelser og ændringer udføres i en kvalitet, der modsvarer den fredede bygnings kvaliteter. KADK advarer mod konsekvenserne af det fremsatte lovforslag, fordi det efter KADKs opfattelse indfører et markant brud på princippet om at betragte den samlede bygning som en helhed, hvor eksteriør og interiør understøtter hinanden. KADK anfører, at lovforslaget risikerer at give ejere af den nye gruppe af fredede bygninger grundlag for at foretage en hvilken som helst ombygning af de berørte bygningers indre.

Bygnings Frednings Foreningen BYFO og Foreningen Bevaringsværdige Bygninger (Historiske Huse) er bekymret for, at en § 7a-udpegning på sigt medfører en yderligere svækkelse af de indvendige fredningsværdier og derved vil fremme risikoen for affredning ved en fremtidig fredningsgennemgang. Historiske

Huse finder endvidere, at udpegningen af en ”§7a-bygning” fremover bør være et brugbart alternativ til en egentlig affredning.

Foreningen for gamle bygningers bevaring glæder sig over, at lovforslaget tager fat om den manglende differentiering i fredningsgraden, men er dog stærkt bekymrede ved både form og indhold. Foreningen finder, at §7a-reglen vil betyde, at de nye bygninger, der fredes i denne kategori, helt lovligt vil kunne ombygges uden faglig rådgivning og med materialer fra det nærmeste byggemarked, hvilket vil medføre en kvalitetsforringelse for den bygningsmasse, som burde høre til landets bedste.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at de bygninger, der omfattes af den foreslåede bestemmelse vil være vurderet til ikke at have de væsentlige fredningsværdier i bygningens indre, der kan begrunde, at kravet om tilladelse til bygningsarbejder uanset omfang opretholdes. §7a-udpegning indføres ikke som et alternativ til affredning, men har til formål at beskytte de fredede bygningers fredningsværdier, hvor de eksisterer. Hvor de ikke eksisterer, gives der med lovforslaget mulighed for bygningsarbejder i bygningens indre uden forudgående tilladelse. Det er Kulturministeriets klare opfattelse, at lovforslaget på den baggrund styrker bygningsfredningslovens legitimitet, idet beskyttelsen af de fredede bygninger koncentrerer omkring de væsentlige fredningsværdier, og ikke opretholder en høj beskyttelsesintensitet i dele af bygninger, hvor der ikke er fredningsværdier. Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Om administrative konsekvenser som følge af, at visse bygninger kan omfattes af § 7a

Arkitektskolen Århus mener, at lovforslaget vil medføre betydelig ressourcekrav inden for et område, som i forvejen er presset ressourcemæssigt. Arkitektskolen mener også, at det vil betyde, at der skal igangsættes en ny fredningsgennemgang, da der skal udpeges anslået 500 bygninger til den nye kategori.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) er enig i lovforslagets vurdering af, at ændringen vil medføre administrative opgaver.

Foreningen for gamle bygningers bevaring anfører, at §7a vil medføre et urimeligt pres på fredningsmyndighederne, som de næppe vil kunne honorere under de nuværende bevillingsmæssige forhold.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker, at der på baggrund af den afsluttede fredningsgennemgang, vurderes at være ca. 500 bygninger, som kan omfattes af den foreslåede § 7a. Det er således på baggrund af blandt andet fredningsgennemgangen, at ministeren har fundet behov for at indføre et værktøj til at differentiere behandlingen af de fredede bygninger. Lovforslaget gør det muligt fortsat at beskytte bygningerne uden dog i fremtiden at skulle sagsbehandle

i samme omfang, som det er tilfældet i dag, hvor alle fredede bygninger er beskyttet i samme omfang.

Kulturministeriet vurderer, at forslaget til lovændringen kan skabe et ressourcekrævende ansøgningspres fra ejere om at blive omfattet af den nye ordning. Kulturministeriet vurderer, at der på kort sigt vil være et øget administrativt pres som følge heraf. Kulturministeriet vurderer dog også, at der på længere sigt vil blive frigivet administrative ressourcer, idet lovforslaget skaber grundlag for, at en betydelig del af det nuværende ansøgningspres fjernes. En del af formålet med lovforslaget er netop, at de administrative ressourcer kan koncentreres om de eksisterende fredningsværdier. Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Om konsekvenser for borgerne som følge af, at visse bygninger kan omfattes af § 7a

Arkitektskolen Århus mener, at lovforslaget vil skabe uklarhed over for borgerne i forhold til ansvaret mellem staten og kommunerne. Det har hidtil været forståeligt for borgerne, at kommunernes sagsbehandling kun angik bygningernes udvendige forhold, mens de bygninger staten sagsbehandlede tog sig af hele bygningen – såvel udvendige som indvendige forhold. Det fremsendte lovforslag, der indfører en helt ny fredningskategori vil mudre dette billede. Arkitektskolen Århus bemærker også, at loven bliver unødigt bureaukratisk med en underopdeling i flere kategorier, som ikke nødvendigvis er forståelig for borgerne. Arkitektskolen Århus mener også, at det vil få de mange ejere af de netop affrede bygninger til helt legitimt at anmode om en fornyet vurdering, da mange af disse netop er blevet affredet, fordi der ikke var indvendige værdier tilbage i dem. Ligesådan vil ejere af andre fredede bygninger kunne ansøge om at få flyttet ”kategori”.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) anfører, at ændringen medfører en yderligere opdeling i flere fredningskategorier, som i praksis ikke nødvendigvis bliver klar for borgerne. Ejere af netop affredede bygninger vil kunne bede om endnu en vurdering, da mange af disse netop er blevet affredet, fordi de ikke var indvendige værdier tilbage i dem. KADK anfører, at den foreslåede ændring også vil kunne medføre, at ejere af fredede bygninger ansøger om at få ændret fredningsstatus på deres ejendom.

Bygnings Frednings Foreningen BYFO og Foreningen Bevaringsværdige Bygninger (Historiske Huse) finder det vigtigt, at ejerne i processen seriøst bliver inddraget i overvejelserne og bevæggrundene for, at netop deres bygning overvejes udpeget. Historiske Huse ser helst, at initiativet til ændret status primært kommer fra ejerne selv, dette kunne fx sikres ved, at udpegningen sker i forbindelse med ejerens ansøgning om bygningsarbejder og/eller i forbindelse med andre forhold, hvor der er dialog med ejerne. Historiske Huse foreslår, at ejerne får mulighed for at udføre tiltag så fredningsværdierne ”genopstår”, såfremt intentionerne om styrelsesudpegning fastholdes.

Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur mener, at såfremt udpegning af §7a bygninger fastholdes, bør styrelsen i samarbejde med ejerne forsøge at genoprette de tabte fredningsværdier med henblik på at undgå en §7a udpegning.

Foreningen for gamle bygningers bevaring er bekymrede for, at mange af de ejere, som ved den seneste gennemgang har fået affredet deres bygninger, fordi de ikke har tilstrækkelig værdifuldt interiører, nu næsten alle som en vil kræve en revurdering med henblik på genfredning. Foreningen for gamle bygningers bevaring er herudover bekymret for, at det nye forslag skaber forvirring omkring fredede bygninger og bevaringsværdige bygninger og gennemskueligheden for borgerne om de to tilsynsmyndigheder.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at der grundlæggende ikke er tale om at indføre en ny fredningskategori. Hele bygningen vil fortsat være fredet, men der vil gælde ændrede vilkår for de fredede bygninger, hvis fredningsværdier alene eller overvejende knytter sig til bygningens hovedstruktur og ydre. For disse bygninger skal der alene søges tilladelse til bygningsarbejder vedrørende disse bygningsdele.

Kulturministeriet bemærker yderligere, at opgavefordelingen for så vidt angår bevaringsværdige huse og fredede bygninger opretholdes uændret, og at kravene for at en bygning kategoriseres som henholdsvis bevaringsværdig eller fredet ligeledes opretholdes uændret. Kulturministeriet bemærker hertil, at den foreslåede § 7a efter Kulturministeriets opfattelse bidrager positivt til, at der skabes den nødvendige overensstemmelse mellem lovgivning og den praktiske virkelighed, hvor der for en del af de fredede bygninger udelukkende findes væsentlige fredningsværdier i det ydre og i den indre hovedstruktur, men hvor påbudsbestemmelserne i bygningsfredningsloven ikke vil finde anvendelse. Således skaber lovforslaget efter Kulturministeriets opfattelse øget legitimitet for administrationen af de fredede bygninger, da lovforslaget skaber mulighed for, at opretholde en fuldstændig beskyttelse af den fredede bygning, hvor det er nødvendigt.

Den foreslåede bestemmelse § 7a tager sigte på fredede bygninger inden for den til enhver tid værende fredningsmasse fra lovens ikrafttrædelsestidspunkt. De eksisterende krav for nyfredninger af bygninger gælder fortsat uændret, hvilket vil sige, at en bygning skal have væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi som foreskrevet i bygningsfredningslovens § 3. Der vil således ikke være grundlag for ejere af affredede bygninger søger om at blive omfattet af bestemmelsen. Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Om fredningsgennemgangen og fredningsbeskrivelserne

Arkitektskolen Århus mener, at lovforslaget underminerer det omfattende arbejde, der har fundet sted i perioden fra 2010 indtil januar 2017, hvor der er udarbejdet individuelle fredningsbeskrivelser og handleplaner for Danmarks fredede bygninger. Fredningsbeskrivelserne er netop udtryk for en differentiering af

bygningerne sådan forstået, at hver bygning nu har en individuel vurdering som den arkitektoniske praksis og efterfølgende sagsbehandling kan basere sig på. Lovforslaget erstatter dette med en uflexibel regel. Arkitektskolen Århus har vanskeligt ved at se begrundelsen for lovforslaget, idet den differentierede sagsbehandling kan gennemføres indenfor den nuværende bygningsfredningslov i kraft af den praksisændring, der netop nu er blevet mulig med fredningsgennemgangens differentierede fredningsbeskrivelser.

Kunstakademiets Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK) har vanskeligt ved at se begrundelsen for ændringsforslaget. Efter KADKs opfattelse, kan den differentierede sagsbehandling, som er forslagets formål, gennemføres inden for den nuværende bygningsfredningslov i kraft af den praksisændring, der netop nu er blevet mulig med fredningsgennemgangens differentierede fredningsbeskrivelser. KADK bemærker, at fredningsbeskrivelserne giver mulighed for en differentieret sagsbehandling i forvaltningen af loven. KADK anbefaler derfor, at den nuværende lovgivning og fredningsbeskrivelserne fortsat er grundlag for at behandle byggesager på de fredede bygninger.

Lars Juel Thiis anfører, at Slots- og kulturstyrelsen har gennemført et omfattende arbejde med fredningsgennemgangen og dette værdifulde arbejde bør udnyttes og integreres som fundament for en helhedsorienteret og fremadrettet fredningsstrategi. En mere fokuseret fredningsstrategi kan indeholde den ønskede differentierede tilgang til fredningen inde for den eksisterende bygningsmasse, men den kan også tilgodese behovet og ønskerne om at tilgodese mere helhedsorienterede strategier.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at fredningsgennemgangen har ført til, at der er skabt et overblik over de fredede bygninger og deres tilstand. Den har vist, at der eksisterer et antal bygninger, hvor fredningsværdierne i det indre ikke længere eksisterer, men hvor fredningsværdierne i det ydre og hovedstrukturen fortsat er så værdifulde, at der ikke kan blive tale om affredning. Fredningsbeskrivelserne er et anvendeligt værktøj i forhold til sagsbehandlingen på de fredede bygninger, men fjerner ikke kravet om, at der skal ske en ansøgning og en sagsbehandling uanset hvilken fredet bygning og hvilket byggearbejde, der ønskes udført. Det er muligheden for at fjerne dette krav, som lovforslaget søger at etablere. Lovforslaget vil på længere sigt skabe mindre bureaukrati, idet ejeren af de omfattede bygninger ikke skal søge om tilladelse til visse byggearbejder og staten ikke skal bruge ressourcer på administration.

Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Generelt om lovændringens omfang

Arkitektforeningen mener, at der er behov for en gennemgribende revision af bygningsfredningsloven, hvor de faglige aktører på området får mulighed for at komme med forbedringsforslag til den eksisterende lov. Arkitektforeningen finder det yderst beklageligt, at den igangværende ændring af fredningsloven sker

stykvist. Det gør det vanskeligt at gennemskue konsekvenserne af de enkelte justeringer.

Bygnings Frednings Foreningen BYFO og Foreningen Bevaringsværdige Bygninger (Historiske Huse) og Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur har efterlyst en mere differentieret fredning. Historiske Huse havde hellere set, at kulturministeren tog bygningsfredningsloven op til genovervejelse med en samlet udredning af: ejernes rettigheder og pligter, behovet for differentierede fredninger og beskyttelse af kulturmiljøer af national betydning. Lovforslaget er efter Historiske Huses opfattelse en begrædelig kulmination på de seneste 25 års vigende politiske fokus på de fredede bygninger.

Lars Juel Thiis anfører, at der er behov for en helhedsorienteret fredningslovgivning, gerne defineret i et bredt samarbejde med landets kommuner.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at dette lovforslag efter ministeriets opfattelse koncentrerer sig om en central problematik i bygningsfredningsloven; at alle fredede bygninger er lige beskyttede. Hvis lovforslaget vedtages, vil det fremadrettet være muligt helt at undlade at sagsbehandle på visse bygningsarbejder for fredede bygninger, der omfattes af den foreslåede § 7a. Kulturministeriet noterer sig, at der i høringssvarene udtrykkes et ønske om en større lovrevision, men finder ikke at dette taler imod det aktuelle lovforslags vedtagelse.

Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

Fredning af kulturmiljøer

Arkitektforeningen, Foreningen for gamle bygningers bevaring, Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur og Lars Juel Thiis mener, at der mangler mulighed for at frede helheder og kulturmiljøer.

Beboerforeningen for Dragør Gamle By bemærker, at det ikke helt er til at se af lovforslaget, om Dragørs problem med sikring af de fredede bygningers ydre tilgodeses. Beboerforeningen for DGB mener, at det eksplicit i den nye bygningsfredningslov bør fremgå, at et hus kan være fredet alene på baggrund af bygningens ydre. Beboerforeningen for DGB mener, at der er et hul i den eksisterende lovgivning, og at der ikke findes andre muligheder end fredning, der effektivt kan styre disse bygningers ydre og dermed Dragør som samlet kulturmiljø. Beboerforeningen for DGB henviser i høringssvaret til brev af 27. marts 2017 sendt til kulturministeren, hvor disse bemærkninger uddybes.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at der med det aktuelle lovforslag ændres ved et centralt element i bygningsfredningsloven. Det ønskes med lovforslaget at skabe en bedre balance i administrationen og beskyttelsen af de fredede bygninger. Kulturministeriet noterer sig den tilslutning, der er til spørgsmålet om en større lovrevision, herunder fredning af kulturmiljøer/helheder.

Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer af lovforslaget.

***Generelt om økonomiske konsekvenser
(tinglysning)***

Arkitektskolen Århus bemærker, at der vil være tinglysningsudgifter forbundet med lovforslagets foreslåede § 7a. Hertil bemærker Arkitektskolen Århus, at medmindre der tilføres nye ressourcer specifikt til at arbejde med den nye kategori, vil det betyde en ikke ønskværdig faldende kvalitet i sagsbehandlingen og i arbejdet med nye fredninger.

Landsforeningen for bygnings- og landskabskultur har bemærket, at lovforslaget ikke tager stilling til de økonomiske forhold, men mener det er væsentligt at en evt. effektiviseringsgevinst kommer de fredede bygninger til gode.

Bygnings Frednings Foreningen BYFO og Foreningen Bevaringsværdige Bygninger (Historiske Huse) har med tilfredshed noteret sig, at udkastet udover, at der ikke fremover ydes støtte til indvendige bygningsarbejder på §7a-bygninger, ikke indeholder forslag af økonomisk karakter, der stiller ejerne ringere end i dag.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet bemærker hertil, at udgifter til tinglysning afholdes af ministeriet. Det er Kulturministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke medfører behov for tilførsel af økonomiske ressourcer.

Andre bemærkninger

Flere af høringssvarene indeholder bemærkninger, som ikke omhandler de foreslåede ændringer i loven. Disse gengives ikke.