

Anbefalinger til forenkling af
**BYGNINGSFREDNINGS-
OMRÅDET**

EKSPERTGRUPPEN OM
FORENKLING AF
BYGNINGSFREDNINGSOMRÅDET

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	4
2. Sammenfatning af anbefalinger	6
3. Nedslag i bygningsfredningens historie	7
4. Ekspertgruppens anbefalinger	8
5. Implementering.....	33
 Bilag 1 Kortlægning af bygningsfredningsområdet i dag.....	35
Bilag 2 Kommissorium.....	50
Bilag 3 Ordforklaring	52
Bilag 4 Oversigt over arbejder	(særskilt dokument)

1. INDLEDNING

Fredede bygninger og landskabsarkitektoniske værker¹ er noget særligt, noget umisteligt, der giver identitet til ikke blot ejere og brugere, men til hele samfundet. Siden den første bygningsfredningslov blev vedtaget i 1918, har det været vigtigt, at særligt ikoniske bygninger med stor arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi blev bevaret. I dag står omkring 7.100 fredede bygninger og landskabsarkitektoniske værker som en markant og synlig del af dansk kulturarv. Bygningerne og værkerne har ofte en stor værdi for de lokale bymiljøer landet over, fordi de er stemningsfulde samlingspunkter og en del af vores fælles referenceramme. Samtidig er det vigtigt, at bygningerne kan bruges til nutidige formål, så kulturarven indgår som en levende del af det moderne samfund og ikke bliver museumsgenstande.

Ekspertgruppen er nedsat for at belyse mulighederne for at forenkle og lempe bygningsfredningsområdet, således at der er en fornuftig balance mellem benyttelse af bygningerne og bevaring af fredningsværdier² for eftertiden. Derfor anbefaler ekspertgruppen en model, hvor fredningen af bygninger gradueres med tilhørende differentierede forvaltningsværktøjer. Samtidig peger ekspertgruppen på, hvordan bedre digital understøttelse kan bane vej for dette mål.

Udfordringsbillede

Afsættet for ekspertgruppens drøftelser har været en række centrale udfordringer på bygningsfredningsområdet. Det er ekspertgruppens opfattelse, at området i dag i betydelig grad er præget af et paradigme om, at fredningsværdier bedst sikres gennem forvaltningens kontrol. Området er præget af overforvaltning for at sikre, at fredningsværdier ikke går tabt.

Det skaber en anden væsentlig udfordring, nemlig at ejere giver udtryk for, at forvaltningen af området er blevet strammere og mere bureaukratisk gennem det sidste årti. Mange af ejerne oplever ikke, at reglerne eller administrationen tager tilstrækkelig hensyn til, hvad der er vigtigt, og hvad der ikke er vigtigt at bevare. Alt på en fredet bygning forvaltes med samme opmærksomhed, og der er blandt ejere en oplevelse af, at det er svært at få lov til at gøre meget andet end at male en væg, skifte tekniske installationer ud eller foretage ganske få mindre arbejder uden at søge om tilladelse først. Desuden har mange ejere en oplevelse af, at selve ansøgningsprocessen er ufleksibel, og at vurderingen af ansøgningerne kan være unuanceret. Ekspertgruppen finder, at reglerne på området er blevet så restriktive og komplekse, at nogle ejere helt undgår kontakt med forvaltningen, hvilket kan indebære at fredningsværdier ødelægges. Samtidig er ekspertgruppen opmærksom på, at det i dag er ressourcekrævende for ejere af fredede bygninger at søge om tilladelse til bygningsarbejder. Krav til dokumentation og lange sagsgange vil også ofte være fordyrende for ejernes projekter sammenlignet med tilsvarende arbejder på ikke-fredede bygninger.

¹ Se bilag 3 for ordforklaring.

² Se bilag 3 for ordforklaring.

Ekspertgruppens grundlæggende overvejelser

Ekspertgruppen har på baggrund af ovenstående udfordringsbillede arbejdet med en ny tilgang til området, der er baseret på en grundlæggende tillid til bygningsejerne. Tillid til at ejerne kan og vil det bedste for deres bygninger og ønsker at fremtidssikre den kulturarv, de bor i.

Ekspertgruppen har arbejdet ud fra fire grundprincipper, som har dannet grundlag for gruppens overvejelser:

- Ejerne er stolte af deres fredede bygninger. De fleste ejere har truffet et aktivt valg om at købe en fredet bygning, og de kan og vil passe på dem, hvis bare de får den rigtige vejledning. Der er behov for et paradigmeskifte i retning af tillid til og understøttelse af ejerne.
- Regler og vejledninger skal være tydelige, så de bliver nemme at følge. Det er godt for bevaring og udvikling af de fredede bygninger.
- Forvaltningen skal i høj grad fokuseres på de vigtigste fredningsværdier – en graduering af fredninger kan være en vej hertil.
- Ny teknologi giver en lang række muligheder for bedre sagsgange, gennemsigtighed og kortere ventetider for borgerne. Samtidig er systematisk indsamling af data en investering i nye muligheder for it-understøttelse i de kommende år.

På baggrund af disse principper har ekspertgruppen opstillet en række anbefalinger til en fremtidig indretning af bygningsfredningen. Ekspertgruppen håber, at de vil danne grundlag for en god politisk debat.

Ekspertgruppen må dog pege på, at en forudsætning for de anbefalede lempelser er, at der sker investeringer i særligt udviklingen af understøttende IT-systemer, og at der findes et godt vejledningsmateriale for ejere, håndværkere og rådgivere.

Ekspertgruppens anbefalinger er – i overensstemmelse med kommissoriet – udgiftsneutrale. Samtidig bidrager de til, at der på sigt skal bruges færre statslige ressourcer til administration, og til at ejere af fredede bygninger vil opleve, at det bliver mindre ressource- og udgiftskrævende at få tilladelse til at udføre bygningsarbejder af alle typer.

Det bemærkes, at de økonomiske kompensationsmekanismer til ejere af fredede bygninger ikke er en del af ekspertgruppens kommissorium, hvorfor rapporten ikke beskæftiger sig hermed.

2. SAMMENFATNING AF ANBEFALINGER

Ekspertgruppen har udarbejdet anbefalinger til en forenkling af bygningsfredningsområdet, der skal tjene som inspiration til at sikre en fornuftig balance mellem bevaring og benyttelse.

Flere af anbefalingerne vil forudsætte en revision af bygningsfredningsloven og det øvrige regelkompleks vedrørende fredede bygninger, herunder underrettingsbekendtgørelsen og bekendtgørelsen om Det Særlige Bygningssyn.

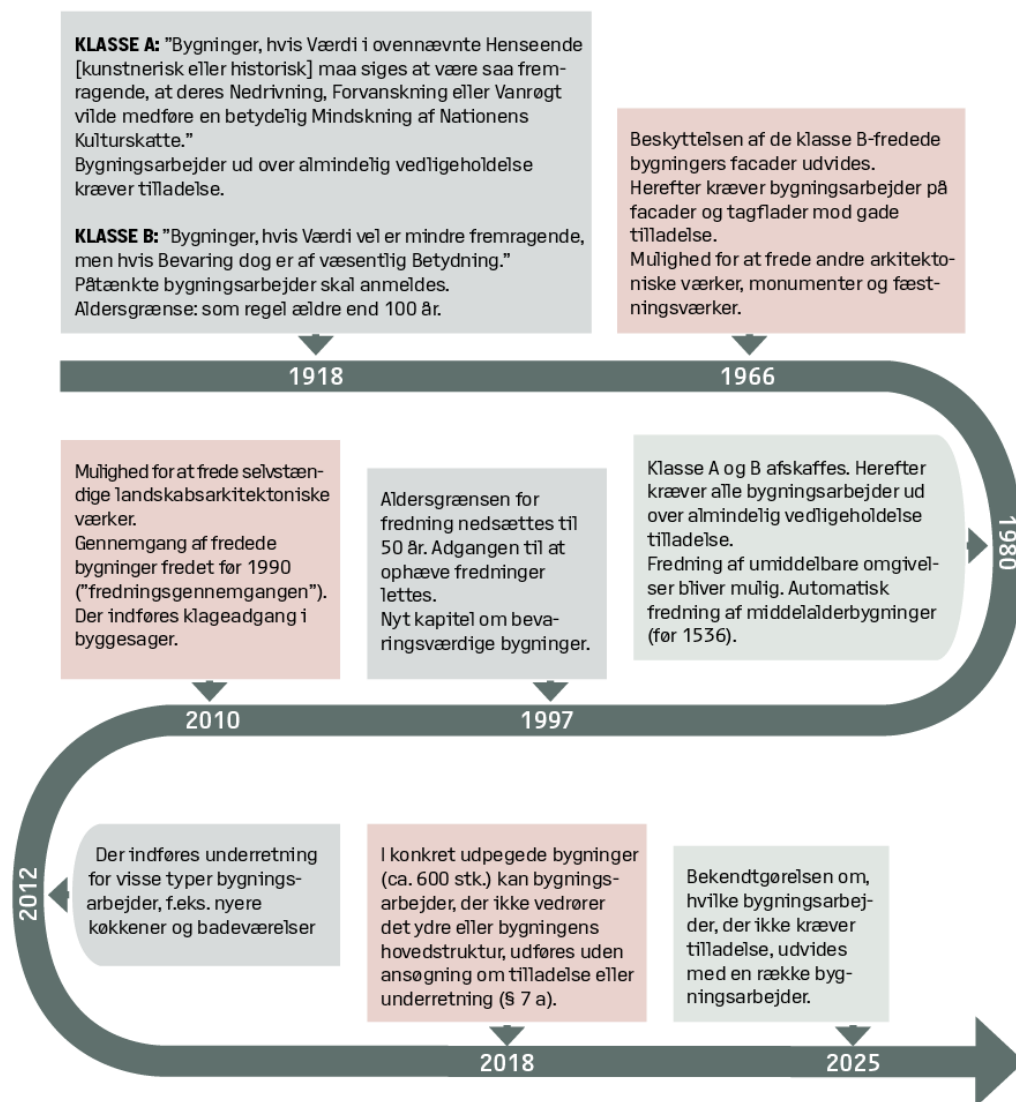
De enkelte anbefalinger er uddybet i afsnit 4.

Anbefaling 1	Færre sager skal kræve sagsbehandling
Anbefaling 2	Fredede bygninger skal inddeles i kategorier, som forvaltes forskelligt
Anbefaling 3	De mest signifikante fredede bygninger placeres i en særklasse
Anbefaling 4	Administrationen skal lempes ud fra en model, der kombinerer anbefaling 1-3
Anbefaling 5	Balancen mellem benyttelse og bevaring skal fremtidssikres
Anbefaling 6	Data om fredede bygninger skal forbedres og sættes fri, og sagsbehandlingen skal automatiseres
Anbefaling 7	Fordelingen af midler fra bygningsfredningspuljen skal understøtte den anbefalede model
Anbefaling 8	Det Særlige Bygningssyns rolle og sammensætning skal revideres og understøtte et paradigmeskifte i administrationen
Anbefaling 9	Der skal føres et risikobaseret tilsyn på området

3. NEDSLAG I BYGNINGSFREDNINGENS HISTORIE

Nedenstående er en oversigt over de vigtigste punktnedslag i bygningsfredningens historie.

Figur 1: Bygningsfredningens historie



4. EKSPERTGRUPPENS ANBEFALINGER

Tillid som udgangspunkt for ekspertgruppens anbefalinger

På bygningsfredningsområdet er udgangspunktet i dag, at man for alle former for bygningsarbejder, der går ud over almindeligt vedligehold³, skal have en tilladelse fra den til enhver tid gældende fredningsmyndighed (herefter Slots- og Kulturstyrelsen), før man kan iværksætte arbejderne på sin fredede bygning.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at bygningsejere generelt set er stolte af deres fredede bygninger og vil det bedste for deres bygninger. Den altovervejende hovedpart af bygningsejerne forstår og ønsker at fremtidssikre den kulturarv, de bor i. Der er efter ekspertgruppens vurdering derfor grundlæggende behov for mere tillid til bygningsejerne. Ejerne skal opleve, at Slots- og Kulturstyrelsen aktivt arbejder for både at minimere bureaukratiet ved at bo i eller bruge en fredet bygning og begrænse de omkostninger, der kan være forbundet hermed.

Ekspertgruppen ser et behov for et paradigmeskifte på bygningsfredningsområdet, så man fra forvaltningens side bevæger sig væk fra det nuværende fokus på kontrol og tilladelser. Slots- og Kulturstyrelsen skal fremadrettet have hjemler og redskaber til at forvalte ud fra en tillid til, at langt hovedparten af ejere af fredede bygninger ønsker at fremtidssikre det stykke kulturarv, som de ejer og bor i.

Ekspertgruppen mener samtidig, at det vigtigste for en fredet bygnings langsigtet bevaring er, at den bliver brugt og vedligeholdt. En fredning må ikke få den konsekvens, at bygningen ikke bliver anvendt og forfalder. Derfor er der behov for en mere fleksibel tilgang til området, som understøtter moderne forventninger til, hvad en bygning skal kunne. Vejledning og information til ejerne er her afgørende for, at ejerne oplever, at forvaltningen støtter op om en nutidig brug og vedligeholdelse af bygningerne.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at de anbefalinger, som præsenteres i dette afsnit, samlet set understøtter ejerne i deres ejerskab og indebærer en klar lempelse i byrder for ejere i forbindelse med tilladelse til gennemførelse af bygningsarbejder på fredede bygninger. Det gælder særligt i forhold til styrelsens sagsbehandling, som i mange tilfælde vil blive væsentlig lettere og hurtigere. Lempelsen indføres ved, at forvaltningen fokuseres på de bygningsarbejder, hvor der er størst risiko for at påvirke fredningsværdierne.

Ekspertgruppen noterer sig også, at der naturligvis fortsat vil være bygningsarbejder, som vil påvirke fredningsværdier, særligt ombygninger⁴. Ombygningssager vil stadig kræve tilladelse efter faglig sagsbehandling. Ekspertgruppen noterer sig dog samtidig, at det er vigtigt, at der i sagsbehandlingen tages højde for, at bygninger kan få en tidsvarende anvendelse, da de ellers er i stor risiko for at forfalde. Ekspertgruppen understreger derfor, at der bør være fokus på, at fredede bygninger skal kunne bruges i en moderne kontekst. I den forbindelse er det vigtigt, at der udarbejdes anvisninger og vejledninger, og at der er et ledel-

³ Se bilag 3 for ordforklaring.

⁴ Se bilag 3 for ordforklaring.

sesmæssigt fokus i Slots- og Kulturstyrelsen på, at vejledninger ikke bliver ufravigelige facitlister i sagsbehandlingen. Det er også vigtigt, at der generelt er fokus på, at reglerne ikke forvaltes så restriktivt, at praktisk anvendelse af en bygning bliver vanskelig eller uforholdsmæssig tidskrævende og dyr.

Der vil naturligvis altid være en vis risiko ved et tillidsbaseret system. Risikoen er særligt, at ejer udskifter eller ændrer forhold ved en fredet bygning i den tro, at de forbedrer bygningen, eller at der ikke er tale om væsentlige ændringer, hvilket kan indebære, at der er fredningsværdier, der går tabt. På den anden side har ekspertgruppen en formodning om, at der er ejere, der i dag foretager ændringer på deres fredede bygning uden at gå i dialog med Slots- og Kulturstyrelsen, fordi sagsbehandlingen opleves som restriktiv og bureaukratisk. Det er derfor ekspertgruppens vurdering, at det samlet set giver en højere grad af understøttelse og sikring af fredningsværdierne, hvis reglerne er forståelige og klare, og hvis systemet grundlæggende er bygget op omkring tillid til, at ejer vil det bedste for bygningens bevaring.

En separat udfordring, som rapporten efter sit kommissorium ikke beskæftiger sig med men som alligevel bør nævnes, er de økonomiske udfordringer, som gør det mere byrdefuldt og dermed mindre attraktivt at eje og vedligeholde fredede bygninger, ikke mindst uden for hovedstadsområdet og de største byer. Ekspertgruppen bemærker, at der på sigt bør tages livtag med disse udfordringer.

Anbefaling 1: Færre sager skal kræve sagsbehandling

Ekspertgruppens overordnede tilgang til bygningsfredningsområdet er tillidsbaseret. Der er behov for at forenkle og frisætte, så det bliver nemmere at være ejer af en fredet bygning, og så administrationen lettes. Det skal være udgangspunktet, at det er smidigt at opnå en tilladelse til bygningsarbejder fra Slots- og Kulturstyrelsen, og at en større andel af bygningsarbejder kan gennemføres efter straksafgørelse frem for en ansøgning og sagsbehandling i traditionel forstand. Det skal også være udgangspunktet, at vedligeholdelsesarbejder skal defineres mindre snævert, så reelle vedligeholdelsesarbejder ikke behandles som bygningsarbejder. Samtidig skal vi naturligvis fortsat passe særligt godt på de fredede bygninger, som er helt unikke i et kulturhistorisk og arkitekturhistorisk perspektiv.

Man har som ejer af en fredet bygning brug for at vide præcist, hvordan man skal forholde sig, når man eksempelvis ønsker at skifte en knust rude i sit vindue, udskifte sine køkkenmoduler, ommure sin skorsten eller genopføre en skillevæg. I dag er det imidlertid en kombination af flere forskellige forhold, som bestemmer, hvilke bygningsarbejder der kan sættes i gang uden videre, hvilke der kræver en underretning, og hvilke der kræver en tilladelse. Derfor kan det i dag være vanskeligt for ejere at gennemskue, hvilke typer af bygningsarbejder, der kan udføres efter lovens forskellige bestemmelser og dermed, hvordan man som ejer konkret skal forholde sig i den konkrete situation. Denne udfordring kommer blandt andet til udtryk ved, at Slots- og Kulturstyrelsen har oplevet en stigning i antallet af sager, som handler om at lovliggøre ulovlige bygningsarbejder udført i god tro. Samtidig oplever styrelsen, at det er en stadig større opgave

at vejlede og be- eller afkræfte ejere i, hvordan de konkret skal navigere i forhold til lovgivningen.

Begge dele indebærer en risiko for, at ejere kommer til at udføre ulovlige bygningsarbejder i god tro men også, at de ikke oplever den frihed og smidighed, der ligger til grund for de lempelser, der gennem tiden er indskrevet i loven. Reglerne på området er ganske simpelt blevet for komplekse at navigere i.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der indføres en model, hvor typen af bygningsarbejder, en ejer ønsker at få udført, bestemmer Slots- og Kulturstyrelsens behandling af sagen. Mere konkret foreslår ekspertgruppen, at der i fremtiden differentieres mellem følgende tre elementer:

- **Udføres uden videre**

Ejer kan uden videre udføre almindelig vedligeholdelse uden at være i kontakt med Slots- og Kulturstyrelsen. Ekspertgruppen foreslår en udvidelse og præcision af vedligeholdelsesbegrebet. Ekspertgruppen foreslår også, at en række arbejder, som på tværs af alle fredede bygninger ikke berører fredingsværdier⁵, kan udføres uden videre.

- **Straksafgørelser**

Bygningsarbejder, hvor ejer ansøger i en enkel formular og herefter straks modtager en afgørelse digitalt (ingen sagsbehandling).

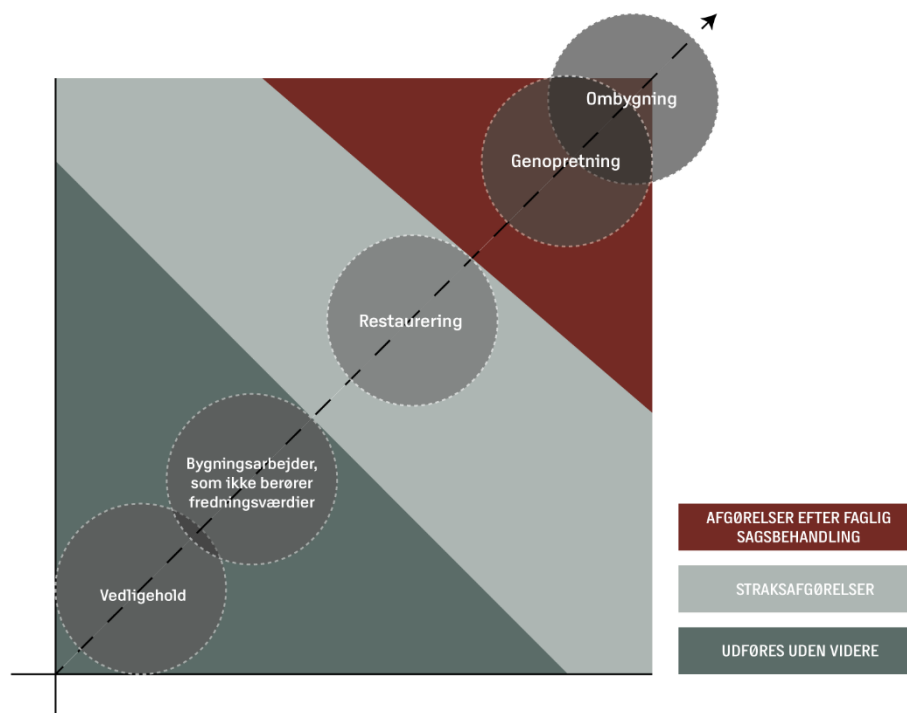
- **Afgørelser efter faglig sagsbehandling**

Bygningsarbejder, som fortsat kræver tilladelse og sagsbehandling. Slots- og Kulturstyrelsen bør herunder indføre, at enkle sager kan behandles hurtigere i et fast track spor.

Modellen forenkler den virkelighed, som møder ejere, når der skal foretages arbejder på en fredet bygning. Modellen gør det kort sagt lettere for ejere at passe på deres bygninger. Samtidig betyder differentieringen, at antallet af sagsbehandlingskrævende byggesager på fredede bygninger reduceres. Dette frigør ressourcer hos både styrelsen og ejere, der vil opleve kortere sagsbehandlingstid, hvilket også nedbringer omkostningerne ved byggesagerne. Samtidig kan Slots- og Kulturstyrelsens medarbejdere koncentrere deres ressourcer på de områder, hvor deres specialviden kommer til sin ret. Det er ekspertgruppens vurdering, at modellen er operationel på tværs af langt de fleste fredede bygninger. Figur 2 illustrerer sammenhængen mellem forskellige typer af bygningsarbejder og den fremtidige behandling af sagen (se definitioner af typer af bygningsarbejder i bilag 3).

⁵ Se bilag 3 for ordforklaring.

Figur 2: Sammenhæng mellem bygningsarbejder og behandling af sagen



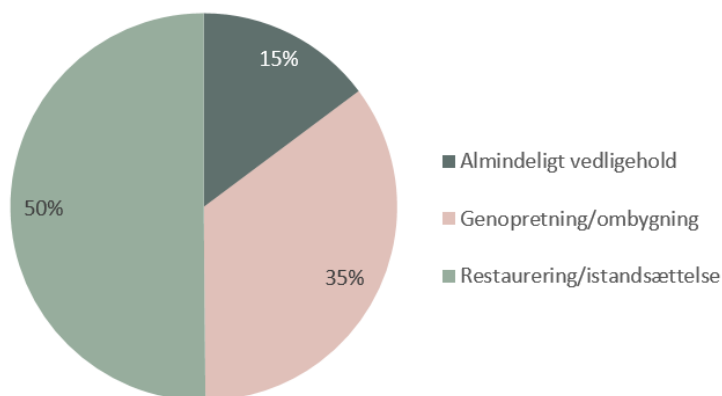
Ekspertgruppen ser det som en forudsætning for denne frisættelse og differentiering, at det klart defineres, hvilke konkrete bygningsarbejder, der falder ind under henholdsvis arbejder, der kan udføres uden videre, efter en straksafgørelse og efter faglig sagsbehandling. Der er derfor udarbejdet en oversigt, som skitserer ekspertgruppens oplæg herom. Den er vedlagt rapporten som bilag 4.

Hvis differentieringen mellem de forskellige typer af bygningsarbejder beskrives enkelt og klart, er det forventningen, at modellen ikke vil medføre flere lovliggørelsessager, som er dyre for ejere og tidskrævende for styrelsen – i bedste fald vil modellen medføre færre af sådanne sager.

Effekt af differentieret sagsbehandling

På baggrund af en stikprøve er det forsøgt at afdække den mulige effekt af at differentiere sagsbehandlingen på baggrund af forskellige typer af bygningsarbejder. Der er derfor lavet en gennemgang af byggesager for at kategorisere, hvor mange af bygningsarbejderne, der falder inden for kategorierne genopretning/ombygning, restaurering/istandsættelse og almindeligt vedligehold. Analysen er udarbejdet på baggrund af data fra 50 byggesager, som indeholder 365 arbejder.

Stikprøven viser, at ud af ansøgningerne er der tale om almindeligt vedligehold i 15 pct. af ansøgningerne, 50 pct. af arbejderne har karakter af restaurering eller arbejder, der er omfattet af underretningsbekendtgørelsen, og at 35 pct. er genopretning/ombygning. Efter ekspertgruppens forslag er det kun disse 35 pct., der fremover ville være omfattet af faglig sagsbehandling.



Nedenfor uddybes de forskellige typer af bygningsarbejder og ekspertgruppens anbefaling til, hvordan de skal behandles fremover.

Flere arbejder udføres uden videre

Vedligeholdelse er defineret ved de foranstaltninger, som forhindrer bygningsdele i at forfalde. I dag kan ejere udføre vedligeholdelsearbejder uden videre.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at vedligeholdelsesbegrebet i dag er for snævert afgrænset. Mange typer af arbejder, som ejere og håndværkere normalt betragter som almindelig vedligeholdelse, er i dag ikke afgrænset således (for eksempel udskiftning af mønning på et stråtag). Det betyder, at ejer skal søge om tilladelse til arbejder, som mange formentlig vil betragte som almindelig vedligeholdelse. Som ejer kan det være svært at forstå afgrænsningen og dermed reglerne for, hvad der skal søges om tilladelse til.

Ekspertgruppens tilgang er, at arbejder ikke skal behandles mere vidtgående, end de er. Der er behov for at udvide og præcisere begrebet 'almindelig vedligeholdelse', så det omfatter væsentligt flere vedligeholdelsearbejder end i dag.

Det er ekspertgruppens vurdering, at en udvidelse og præcisering af, hvad der defineres som vedligeholdelse, vil medføre en betydelig lettelse både for ejere og for Slots- og Kulturstyrelsen. Samtidig vurderer gruppen, at udvidelsen vil

kunne foretages uden, at det skader fredningsværdierne i bygningerne, fordi vedligehold er en forudsætning for, at bygningerne ikke forfalder.

Manglende vedligehold kan føre til, at store dele af materialet på sigt må udskiftes delvist (restauration⁶) eller i omfattende grad (genopretning⁷). Når ejere uden videre vil kunne sætte flere vedligeholdelsesarbejder i gang på deres fredede bygninger, vil det betyde, at Slots- og Kulturstyrelsen skal behandle færre sager. Ekspertgruppen ser det også som sandsynligt, at flere arbejder faktisk vil blive udført, hvis de specificeres som vedligeholdelse, fordi ejerne ikke skal vente på en afgørelse forinden. På den måde bliver bygningerne løbende vedligeholdt og mister ikke fredningsværdier eller bliver så nødlidende, at en genopretning kræver store udgifter.

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefaling 2, der også vil bidrage til, at flere arbejder kan udføres uden sagsbehandling i traditionel forstand på visse fredede bygninger.

Læs eksempler på hvilke arbejder, ekspertgruppen fremover foreslår skal være defineret som vedligeholdelse i vedlagte oversigt, bilag 4.

I dag har ejere mulighed for alene at underrette Slots- og Kulturstyrelsen om nogle særlige, mindre indgribende bygningsarbejder, der generelt ikke berører de bærende fredningsværdier i stedet for at søge om tilladelse til disse. Dette kaldes for underretningsbekendtgørelsen⁸. Det gælder eksempelvis udskiftning af nyere, ikke-originale køkkener, fremføring af rør under terræn, opsætning af skilte reguleret i lokalplan og etablering af varmepumper (samt bagatelagtige arbejder som opsætning af nøglebokse). Også arbejder, der i dag er omfattet af underretningsbekendtgørelsen, bør fremover kunne udføres uden videre.

Den nuværende ordning om underretning er vanskelig at forstå, og ejere søger hyppigt om tilladelse til bygningsarbejder, der egentligt er omfattet af underretningsbekendtgørelsen (se ovenstående faktaboks). Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at indføre en ordning, hvor disse arbejder, der ikke berører fredningsværdier, kan udføres uden videre. Samtidig bedes ejerne om at dokumentere sådanne arbejder i et lettilgængeligt system hos styrelsen, så dokumentation af bygningens historik fastholdes.

Straksafgørelser

Ekspertgruppen ser et stort potentiale i at indføre straksafgørelser som redskab i Slots- og Kulturstyrelsens forvaltning. Med straksafgørelse menes, at en ejer hurtigt og let kan bevæge sig igennem et digitalt modul og udfylde relevante oplysninger og herefter straks modtage en afgørelse digitalt, dvs. uden at der skal ske manuel sagsbehandling. Straksafgørelser er et redskab, der i stigende grad bruges af offentlige myndigheder (for eksempel Energistyrelsen, hvor man omgående kan få en straksafgørelse om tilskud fra varmepumpepuljen).

⁶ Se bilag 3 for ordforklaring.

⁷ Se bilag 3 for ordforklaring.

⁸ Underretningsbekendtgørelsen blev indført i 2013, og er siden ændret to gange, senest d. 1. januar 2025.

Ekspertgruppen anbefaler, at Slots- og Kulturstyrelsen benytter sig af redskabet straksafgørelser. Anbefalingen vil skabe betydelige lettelser for både ejere og styrelsen. Ejere vil i langt flere tilfælde end i dag kunne gå direkte i gang med deres bygningsarbejder efter, at de har fået en straksafgørelse. De vil altså ikke skulle afvente styrelsens sagsbehandling. Samtidig vil anbefalingen lette administrationen i Slots- og Kulturstyrelsen, da færre sager vil kræve faglig sagsbehandling.

For at anbefalingen får den ønskede effekt, er det ekspertgruppens opfattelse, at et betydeligt niveau af sager om bygningsarbejder skal kunne behandles med en straksafgørelse, ligesom der er behov for en meget klar formidling af ordningen med straksafgørelser.

Straksafgørelser om bygningsarbejder bør samtidig bruges som et redskab til at indsamle flest mulige data om fredede bygninger før og efter arbejdet for eksempel ved hjælp af billeder. Dette kan bruges til videreudvikling af blandt andet AI-redskaber. Samtidig vil det skabe en forbedret dokumentation af den faktiske tilstand for den fredede bygningsmasse og af den kulturarv, som de fredede bygninger udgør – både for Slots- og Kulturstyrelsen, i forskningsøjemed og ikke mindst til gavn for nuværende og fremtidige ejeres mulighed for at få indblik i egen sag.

Straksafgørelser vil i praksis ikke indebære en større belastning for ejer end underretning og vil give større juridisk klarhed. Samtidig vil det være muligt kraftigt at udvide antallet af og karakteren af de bygningsarbejder, der kan sættes i gang ved en straksafgørelse. Særligt er det opfattelsen, at restaureringer, der kan udføres i overensstemmelse med standardanvisninger, såsom restaurering af vinduer eller stråtag, bør kunne udføres efter straksafgørelse, såfremt ansøger erklærer på tro og love, at anvisninger bliver fulgt. Standardanvisninger vil vise ejerne, hvordan man restaurerer en bygningsdel på en bestemt type bygning. For så vidt angår de bygningsarbejder, som ikke er ledsaget af en anvisning, skal det være muligt for ansøger at erklære på tro og love, at arbejderne er udført i overensstemmelse med andre relevante restaureringsfaglige anvisninger, såfremt disse findes. Over tid vil standardanvisningerne kunne udvides, så flere arbejder er beskrevet som en anvisning.

Ekspertgruppen forudsætter, at straksafgørelse sker via en digital portal, der sikrer, at ansøgningen kan gøres så enkel som mulig under hensyn til bygningsarbejdets karakter. Ansøgningen behandles automatisk alene ud fra, om den formelt er udført korrekt. Ansøger kan efterfølgende blive bedt om at dokumentere, at bygningsarbejderne er udført i overensstemmelse med anvisninger og fredningsværdier. Allerede i dag er det et krav til en underretning, at den er skriftlig, at den sker før arbejdet udføres, og at der anvendes et skema ledsaget af materiale, der viser nuværende og fremtidige forhold.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at en større mulighed for at få straksafgørelser indebærer en risiko for, at der vil blive udført arbejder, der skulle være søgt om egentlig tilladelse til, for eksempel på grund af fejlfortolkning af reglerne. Som anført tidligere ser ekspertgruppen det som helt centralt, at det klart defineres, hvilke konkrete bygningsarbejder, der falder ind under henholdsvis

arbejder, der kan udføres uden videre, straksafgørelser og afgørelser efter faglig sagsbehandling. Som det fremgår af anbefaling 9 tilråder ekspertgruppen også, at der føres et risikobaseret tilsyn med ansøgninger om straksafgørelse.

Læs eksempler på hvilke bygningsarbejder ekspertgruppen fremover foreslår, kan blive behandlet ved hjælp af straksafgørelser i vedlagte oversigt, bilag 4.

Ekspertgruppen er derudover opmærksom på, at det nuværende sagsbehandlingssystem ikke er indrettet til den type sagsbehandling, og at det fordrer udvikling af et nyt digitalt sagsbehandlingssystem. Dette forhold beskrives nærmere under anbefaling 6.

Afgørelser efter faglig sagsbehandling

Det er ekspertgruppens vurdering, at sager, som har en mindre omfattende karakter, fremover bør kunne behandles i en fast track ordning, således at sagsbehandlingen bliver væsentlig kortere end tre måneder. Det lovbestemte krav om maksimalt tre måneders sagsbehandlingstid er i dag det samme for alle ansøgninger om bygningsarbejder uanset, om der er tale om restaurering af noget eksisterende eller en stor ombygning.

Der vil fortsat være ansøgninger om bygningsarbejder, som vil kræve manuel og grundig sagsbehandling, og hvor det vil være vanskeligt i praksis at opstille en sagsbehandlingsfrist kortere end de gældende tre måneder. Det vil eksempelvis være sager om omfattende genopretning eller decideret ombygning af en fredet bygning, sager hvor der er behov for at foretage en besigtigelse på stedet, sager hvor der skal holdes flere møder med ejer/rådgiver og/eller sager, som kræver konsulentbistand fra ingeniør eller konservator. Set i lyset af at differentiering af bygningsarbejder har den effekt, at der samlet set vil være færre sagsbehandlingskrævende byggesager, vil Slots- og Kulturstyrelsen i højere grad kunne koncentrere og fokusere deres ressourcer på denne type sager.

Det er en forudsætning for anbefalingens effekt, at ejer sender det rette materiale til Slots- og Kulturstyrelsen. Derfor er det vigtigt med en indledende dialog mellem bygningsejer og Slots- og Kulturstyrelsen, hvor ejer kan få vejledning om den overordnede retning for arbejdet. Det er ekspertgruppens opfattelse, at det bør være muligt at organisere sagsbehandlingen sådan, at anmodninger om supplerende materiale som absolut hovedregel sendes til ansøger inden for fire uger fra modtagelse af ansøgning, således at der ikke sker unødige forsinkelser, som kan være kostbare i forhold til bygningsarbejder. Etablering af en samlet brugerrejse, jf. afsnit 5 om implementering, vil også gøre det lettere hurtigt at identificere ansøgninger med mangelfulde oplysninger.

Læs eksempler på hvilke bygningsarbejder ekspertgruppen fortsat mener kræver faglig sagsbehandling i vedlagte oversigt, bilag 4.

Ekspertgruppen finder, at brug af en rådgiver vil være medvirkende til, at der sikres et resultat, hvor der er taget hensyn til en fredet bygning fredningsværdier, og at det derfor i mange situationer vil være formålstjenstligt at have tilknyttet en fagrådgiver. Men der kan også være situationer, hvor ejer vil være i stand til at gennemføre arbejdet uden rådgiver, hvilket også skal afspejle sig i

myndighedernes praksis, fordi det jo altid i sidste ende er ejers ansvar at stå inde for, at arbejdet lever op til gældende krav og standarder. Ekspertgruppen har den grundlæggende tilgang, at det private marked skal rådgive, mens Slots- og Kulturstyrelsen alene har en forpligtigelse til at vejlede.

Det er samtidig ekspertgruppens vurdering, at de i rapporten foreslåede initiativer til en ændret balance mellem beskyttelse og benyttelse i lovgivningen og til ændrede sagsbehandlingsværktøjer ikke ændrer på, at der også fremadrettet er behov for høj faglighed, viden og erfaring hos myndigheden som en forudsætning for effektiv og fleksibel sagsbehandling. Ekspertgruppen har i den forbindelse drøftet oplevede udfordringer med, at myndigheden ikke er placeret, hvor der er flest fredede bygninger, som sagsbehandles.

Anbefaling 2: Fredede bygninger skal inddeles i kategorier, som forvaltes forskelligt

Ekspertgruppen har undersøgt, hvordan en inddeling af de fredede bygninger i kategorier kan bruges som et instrument til at reducere den samlede mængde af sagsbehandling for både styrelsen og ejere. Ekspertgruppen anbefaler en differentiering, der skal sikre, at den største forvaltningsmæssige indsats fokuseres på de bygninger, der har størst betydning. Differentieringen skal samtidig skabe større klarhed over i hvilke dele af en fredet bygning, fredningsværdierne primært befinder sig.

Det har i ekspertgruppens overvejelser været vigtigt, at bygningsfredning skal videreføre mangfoldigheden i vores bygningsarv til kommende generationer. Bygningsfredning omfatter både det storslåede og det ydmyge, det rige og det fattige, middelalderen og den nære fortid, bygninger, broer, monumenter, statuer, haver, pladser og selvstændige landskabsarkitektoniske værker. En ny ordning skal kunne rumme denne bredde og samtidig sikre, at de fredede bygninger formidler Danmarks historie og identitet i alle sine facetter.

Ekspertgruppen anbefaler derfor en inddeling af de fredede bygninger ud fra to dimensioner: Placering af fredningsværdier og signifikans (se anbefaling 3).

Ekspertgruppen ønsker at understrege, at der ikke ønskes færre fredede bygninger, og at en ny kategorisering ikke på nogen måde skal ses som et oplæg til senere affredninger, da der henvises til, at man fra 2016-2021 grundigt gennemgik de fleste fredede bygninger som opfølgning på fredningsgennemgangen hvilket førte til affredninger.

Placering af fredningsværdier

Fredningsværdier er en paraplybetegnelse for de arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdier, der ligger til grund for en fredning. Fredningsværdierne for den konkrete bygning vil altid være bundet op på noget fysisk, for eksempel en særlig konstruktion, et vindue eller et gulv. Det kan derfor ikke være en fredningsværdi, at en berømt person har været på besøg i en bygning, hvis ikke bygningen vidner fysisk om det. En sådan symbolværdi er en del af vurderingen af signifikans, som beskrives under anbefaling 3.

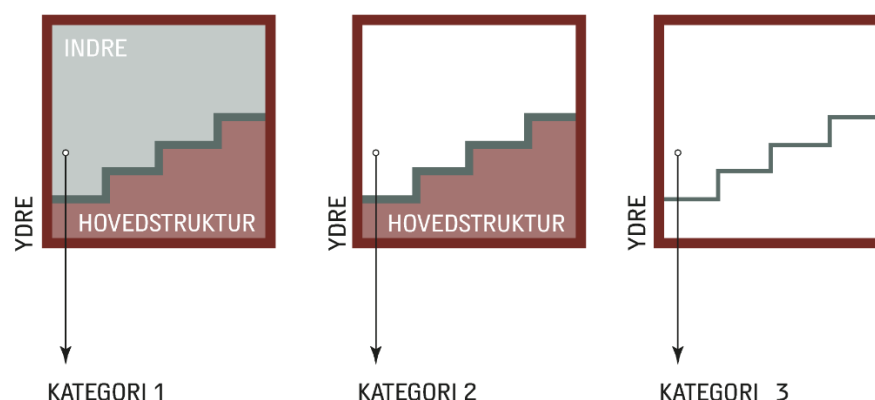
Fredningsværdierne fremgår af de beskrivelser, der allerede er udarbejdet for 80 pct. af de fredede bygninger ved fredningsgennemgangen i 2010-2016. Her gennemgik Slots- og Kulturstyrelsen de fredede bygninger med henblik på at vurdere og beskrive bygningernes arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdier. Målet var at gøre det tydeligt og forståeligt, hvorfor den enkelte bygning er fredet (nogle ejere oplever dog fortsat, at fredningsbeskrivelserne kan mangle differentiering).

Disse oplysninger kan suppleres med en gennemgang og beskrivelse af de resterende 20 pct. af bygningerne for eksempel i takt med, at der udføres bygningsarbejder på bygningen, og bygningen dermed kommer i myndighedens sagsbehandling. Ekspertgruppens anbefalinger forudsætter ikke en gennemgang af de resterende bygninger.

Grundlæggende anbefaler ekspertgruppen, at de fredede bygninger kan opdeles i tre kategorier ud fra, hvor fredningsværdierne er placeret:

- **Det ydre**, som er klimaskærmen, og som adskiller inde fra ude. Det er bygningsdele som eksempelvis tagbeklædning, facader, fundamenter, døre og vinduer.
- **Hovedstrukturen**, som i det indre holder bygningen konstruktivt sammen. Det er bygningsdele som eksempelvis hovedskillevægge, etageadskillelser, trapper, skorstenskerne og deres fundamenter samt tagværk.
- **De indre overflader**, man som bruger eller beboer typisk er mest i kontakt med. Det er bygningsdele som eksempelvis paneler, gulvoverflader, vægoverflader som flisebeklædninger og ruminventar som køkkenmoduler.

Figur 3: Kategorier af fredede bygninger



Den typiske fredede bygning med fredningsværdier i både det ydre, det indre og hovedstruktur vil være i kategori 1. Bygninger med fredningsværdier i det ydre og hovedstrukturen – som de nuværende bygninger forvaltet efter § 7 a – vil være i kategori 2. Selvstændige landskabsarkitektoniske værker, broer, statuer, voldanlæg, mindesmærker, pladser, haver m.v. kategoriseres som udgangspunkt i kategori 3, da de ikke har noget "indre". I kategori 3 vil også kunne findes bygninger, der tilsammen giver historisk identitet i et gadeforløb gennem de ydre

værdier, men hvor bygningerne ikke nødvendigvis rummer indre fredningsværdier.

Som eksempel på en bygning i kategori 1 kan nævnes en etageejendom i København. Her ser man, at der er bærende fredningsværdier i det ydre i form af facaderne i røde håndbearbejdede mursten med sålbænke i sandsten og dekorative sandstensudsmykninger omkring hoveddøren samt de klassicistiske snedkerfremstillede vinduer med korspost. Fredningsværdierne i hovedstrukturen ses ved trapperummets udformning og farveholdning, den traditionelle planløsning, hvor de sekundære rum som køkken og kamre ligger i sidehuset. Fredningsværdierne i det indre ses i form af smalle bræddegulve i de sekundære rum, brede bræddegulve i de repræsentative rum, snedkerinventar som fyldingsdøre og de traditionelle væg- og loftsoverflader af kalkpuds.

Som eksempel på en bygning i kategori 2 kan nævnes en tidligere brænderigård i Jylland. Her er der bærende fredningsværdier i det firefløjede anlæg med grundmurede og kalkede facader, tagflader med røde vingetegl og taktfast placerede ældre vinduer og døre. I det indre er der en delvist bevaret ældre planløsning med gennemgående skillerum, mens stort set alle overflader er nyere. Der er derudover indsat nyere trapper, elevatorer og branddøre. De nuværende bygninger forvaltet efter § 7 a vil som udgangspunkt være i kategori 2.

Som eksempel på kategori 3 kan nævnes en jernbetonbro i København, der ikke har et "indre" og derfor automatisk henhører i kategorien.

Kategori 2 og 3 vil have den fordel, at de kan anvendes ved transformation af funktionstømte bygninger, så fredningen tilpasses de reelt tilbageværende fredningsværdier med henblik på en smidigere administration. Kategori 2 og 3 vil også kunne anvendes til nyfredninger, hvor man vurderer, at fredningsværdierne i det ydre og hovedstrukturen er af så afgørende betydning, at bygningen vil kunne fredes, men hvor det indre reelt er af mindre betydning.

Opdelingen efter placering af fredningsværdier kan danne udgangspunkt for en større klarhed over, hvor i en bygning et bygningsarbejde kan risikere at berøre fredningsværdier. Klarhed herom er en understøttelse af ejers mulighed for selv at tage hensyn til fredningsværdier og et udgangspunkt for anvendelse af forskellige forvaltningsskridt i forhold til bygningsarbejder, jf. figur 2. Formålet med at placere de fredede bygninger i kategorier er således at gøre det lettere at være ejer af en fredet bygning ved klart at specificere, hvor i bygningen der ikke overvejende er fredningsværdier af betydning. Således vil man på bygninger placeret i kategori 2 frit kunne foretage arbejder, der ikke berører det ydre eller hovedstrukturen. Enkelte bygninger vil også antageligt kunne placeres i kategori 3, hvor man frit vil kunne foretage alle arbejder, der ikke berører det ydre.

Anbefalingen skal ses som et supplement til anbefaling 1, og kan understøtte en endnu højere grad af fleksibilitet i forvaltningen og klarhed for ejere. I forbindelse med en eventuel udmøntning af anbefalingen vil der skulle ses på en indfasning eller overgangsordning i forhold til at kategorisere bygningerne. Eksempelvis kan man kategorisere en konkret bygning, hvis ejer anmoder om det, eller

når der kommer en byggesag på bygningen. Det er vigtigt, at en eventuel inddeling af bygningerne i kategorier kommunikeres klart til ejerne.

Indplacering af bygninger i praksis

Sekretariatet for ekspertgruppen har vurderet indplacering af fredede bygninger og objekter på baggrund af en stikprøve af 50 tilfældigt udvalgte fredede bygninger med tilhørende omgivelser.

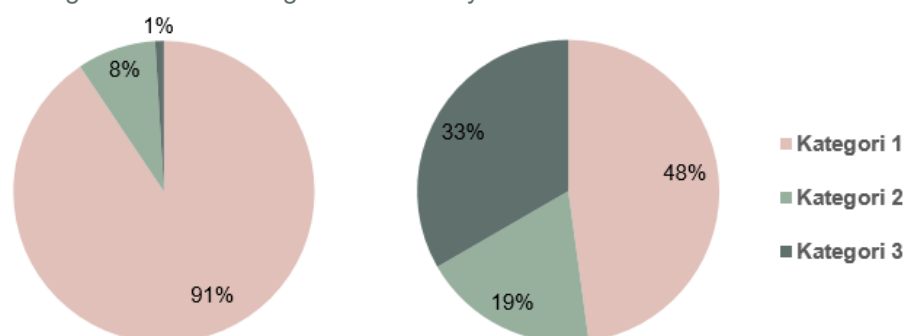
Diagrammet til højre viser, hvordan fordelingen mellem de tre kategorier ser ud, hvis de fredede bygninger og objekter i stikprøven omkategoriseres i tre kategorier. Bemærk, at populationen i kategori 3 i diagrammet til højre primært udgøres af objekter i bygningernes omgivelser, der ikke i øjeblikket optræder selvstændigt på fredningslisten, da fredningen også omfatter bygninger. Det store antal fredninger i kategori 3 repræsenterer dermed ikke, at der i stikprøven findes et større antal selvstændigt fredede bygninger, der kun har ydre fredningsværdier.

Diagrammet til venstre viser fordelingen mellem de tre kategorier på den samlede fredningsliste i dag, således forstået at almindelige fredninger vises som "kategori 1", bygninger forvaltet efter § 7 a vises som "kategori 2" og objekter uden et "indre", som allerede i dag er selvstændigt fredede, vises som kategori 3.

Kategori 1: Fredningsværdier i både ydre og indre.

Kategori 2: Fredningsværdier i både ydre og hovedstruktur.

Kategori 3: Kun fredningsværdier i det ydre.



Anbefaling 3: De mest signifikante fredede bygninger placeres i en særklasse

Ekspertgruppen anbefaler, at der fremover arbejdes med både almindeligt fredede bygninger og bygninger, der administreres i særklasse.

Bygninger administreret i særklasse kommer til at omfatte bygninger, der er særligt signifikante. Nogle af de lempelser, som kan gennemføres i forhold til andre fredede bygninger, vil ikke kunne gennemføres for bygninger i særklasse eller vil kun kunne gennemføres i mindre grad.

Signifikans som begreb er udarbejdet af UNESCO i forbindelse med udpegning og forvaltning af verdensarv. Signifikans er en foranderlig størrelse. Den kan svækkes af manglende vedligehold og forfald, ødelæggende ombygninger, ændringer i omgivelser og katastrofer.

Signifikans anvendes til at vurdere en bygnings samlede betydning set i forhold til andre bygninger af samme type – altså hvor vigtig bygningen er. Signifikans vurderes primært på baggrund af to parametre:

- Autenticitet⁹ (ægthed og sjældenhed)
- Integritet¹⁰ (helhed og helstøbthed)

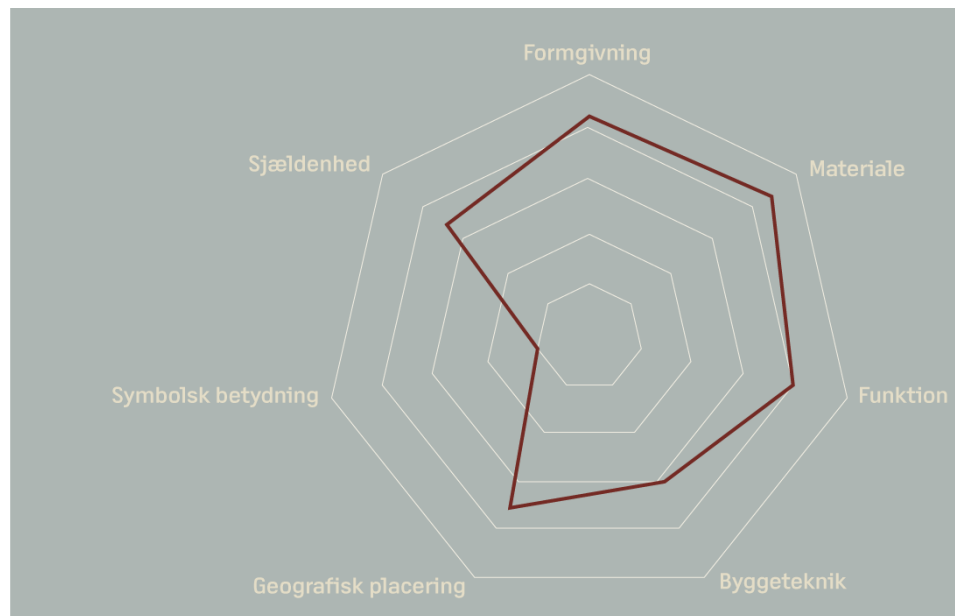
Autenticitet

Autenticitet er et udtryk for bygningens ægthed og troværdighed i forhold til oprindelse og brugshistorie. Det vedrører både den oprindelige og nuværende tilstand. Autenticitet knytter sig altså ikke alene til bygningens originale form eller struktur, men omfatter alle senere tilføjelser og ændringer. Alle de transformationer, bygningen har gennemlevet, kan altså bidrage til autenticiteten, men de kan også svække den. Figur 4 viser hvilke parametre, der indgår i vurderingen af autenticitet.

⁹ Se bilag 3 for ordforklaring.

¹⁰ Se bilag 3 for ordforklaring.

Figur 4: Parametre for autenticitet



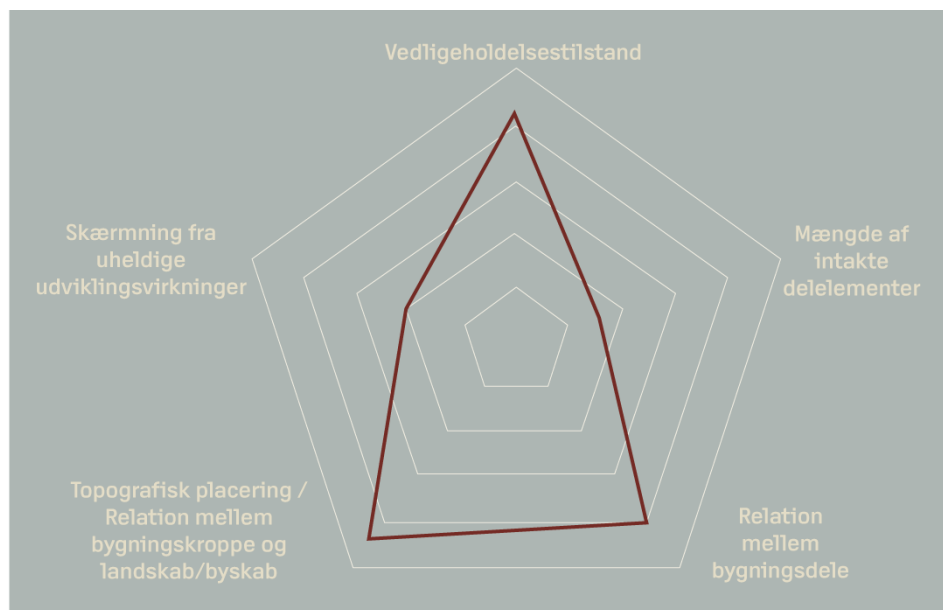
Integritet

Integritet er et udtryk for, hvor helstøbt bygningen er. Hvor velbevarede er de fysiske dele, helheder og sammenhænge? En høj grad af integritet er et udtryk for:

- at en betydelig mængde af bygningens dele er intakte
- at en så betydelig mængde af bygningens dele er til stede, at relationerne mellem dem er bevaret
- at sammenhængen mellem bygningen og de omgivelser, der har været en forudsætning for dens eksistens og funktion, er intakt og forståelig.

Figur 5 viser hvilke parametre, der indgår i vurderingen af integritet.

Figur 5: Parametre for integritet

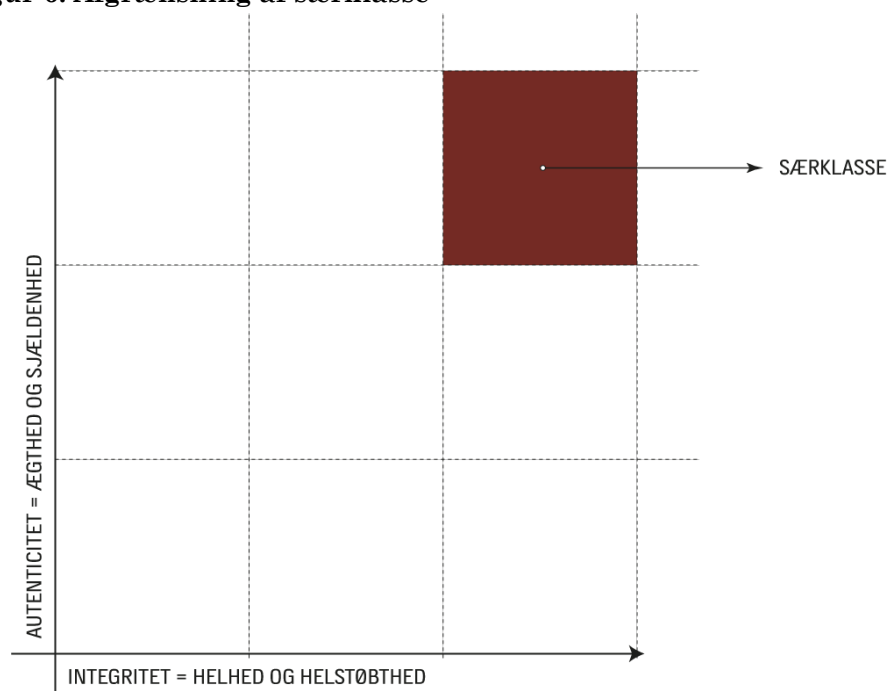


Ved at lave en vurdering af en bygnings signifikans, baseret på bygningens autenticitet og integritet, får man en relativ vurdering af bygningens betydning i forhold til den samlede pulje af fredede bygninger.

Det er her vigtigt at bemærke, at et kriterium for fredning af en bygning er, at der er værdier af national betydning. Hvis der alene er tale om lokal betydning, er der i stedet tale om en bevaringsværdig bygning.

Nedenstående figur illustrerer det overordnede princip for, hvordan autenticitet og integritet kan bruges til at definere en særklasse.

Figur 6: Afgrænsning af særklasse



Slots- og Kulturstyrelsen benytter allerede i et vist omfang i dag signifikansvurderinger i sagsbehandlingen af de fredede bygninger og i frednings- og affredningsarbejdet. Hvis man har et ønske om at etablere et ventilationsanlæg, har det for eksempel betydning, om man ansøger om at føre store kanaler i de udsmykkede stuer eller i mere sekundære rum og hulrum som skorstene, kældre og loftrum. Hvis der for eksempel er en gårdsmedje, der er blevet meget stormskadet, er det væsentligt for vurderingen af spørgsmålet om affredning, om denne gårdsmedje er den eneste tilbageværende, eller om der er fire andre, som har en tilstrækkelig signifikans.

Det er væsentligt at understrege, at selvom signifikansbegrebet stammer fra UNESCO's verdensarvsarbejde, så må særklassen ikke opfattes som en national pendant til verdensarvslisten. Der er ikke hensigten, at der skal være tale om en formel udpegning eller om en særlig type fredning, som tinglyses særskilt. Der vil tværtimod være tale om et administrativt redskab, som styrelsen kan anvende til at identificere bygninger, hvor der er behov for særlig opmærksomhed i sagsbehandlingen.

En bygning kan godt have en høj signifikans og færre fredningsværdier, da signifikansvurderingen er relativ.

Administration som særklasse har ikke selvstændige retsvirkninger i forhold til, hvilke bygningsarbejder ejer kan eller ikke kan få tilladelse til. Virkningen for ejer vil alene være, at der i forbindelse med straksafgørelser vil være indbygget et dialogelement, som ikke nødvendigvis vil optræde for andre fredede bygninger. Administrationen af særklasse vil derfor heller ikke have karakter af en afgørelse men vil kunne ændres løbende, hvis det for eksempel konstateres gennem erfaring med ordningen, at behovet for indplacering i særklasse for at sikre særlige fredningsværdier er et andet end forudset.

Baseret på stikprøven af tilfældigt valgte fredede bygninger (jf. faktaboks på side 19) vurderer ekspertgruppen, at der vil være behov for at administrere cirka 10-15 pct. af de fredede bygninger som særklasse. Da placering af en bygning i særklasse som nævnt ikke er tænkt som en afgørelse med formelle juridiske virkninger, vil der være tale om en forenklet screeningsprocedure, hvor man mere skønsmæssigt udvælger mulige bygninger til administration i særklasse, som derefter kan sorteres ud fra en egentlig vurdering af signifikans. Det er vurderingen, at der kan forekomme særklassebygninger i alle tre kategorier, men at de fleste vil være fra kategori 1.

Anbefaling 4: Administrationen skal lempes ud fra en model, der kombinerer anbefaling 1-3

Det er ekspertgruppens opfattelse, at den største lettelse for både ejere og forvaltning opnås, hvis man kombinerer anbefaling 1-3 i en samlet administrationsmodel, der fokuserer styrelsens faglige ressourcer på de bygningsarbejder, der har størst risiko for at lede til tab af fredningsværdier.

Samlet model for inddeling i fredningskategorier

Ekspertgruppen anbefaler, at Slots- og Kulturstyrelsen i deres løbende arbejde bruger en samlet model i vurderingen af, om der skal gives tilladelse til bygningsarbejder. Modellen vil først kategorisere, hvor i bygningen de bærende fredningsværdier befinder sig; i det ydre, hovedstrukturen og/eller det indre. Dernæst bliver bygningens signifikans vurderet på bygningsniveau. De bygninger, der har en høj signifikans på bygningsniveau, træder ind i en særklasse, som forvaltes under hensyn til denne kategoris særlige karakteristika. En mulighed kan være, at både kategorisering og vurdering af særklassestatus igangsættes, når der første gang kommer en byggesag på en bygning (hvilket også vil indebære, at ejer første gang vil skulle kontakte styrelsen, inden der kan ansøges om en straksafgørelse).

Figur 7: Fredningskategorier og særklasse



Når bygningen er placeret i kategori 1, 2 eller 3 og en eventuel særklassestatus er vurderet, kan Slots- og Kulturstyrelsens behandling af forskellige typer af bygningsarbejder kobles sammen med kategorierne, jf. figur 8 nedenfor. Som det søges fremhævet i figuren er særklassen en overligger på sagsbehandlingen. Det karakteristiske for særklassen er alene, at ejer skal tage kontakt til en sagsbehandler hos Slots- og Kulturstyrelsen forud for en straksafgørelse, for at afgøre om dette forvaltningsredskab kan anvendes, eller der skal ske faglig sagsbehandling. Hvis der er tale om arbejder, der som udgangspunkt kræver faglig sagsbehandling, eller arbejder, der ikke kræver ansøgning overhovedet, administreres særklasse derimod som andre fredede bygninger.

Figur 8: Illustration af samlet model, som kombinerer fredningskategorier, særklasse og mere lempelig sagsbehandling

		SÆRKLASSE		
		KATEGORI 1	KATEGORI 2	KATEGORI 3
UDFØRES UDEN VIDERE				
STRAKS AFGØRELSE				
AFGØRELSE EFTER FAGLIG SAGSBEHANDLING				

Anbefaling 5: Balancen mellem benyttelse og bevaring skal fremtidssikres

Det er ekspertgruppens vurdering, at de skitserede anbefalinger udgør en væsentlig lempelse, som vil gøre det lettere at eje eller bruge en fredet bygning og dermed i mange tilfælde medføre besparelser for ejerne i den samlede drifts- og vedligeholdelsesudgift. Ekspertgruppen bemærker, at det i anbefalingerne fastholdes, at alle ombygningsarbejder, der berører væsentlige fredningsværdier, fortsat skal godkendes på baggrund af egentlig faglig sagsbehandling. Det er et afgørende element i at sikre fredningsværdierne for eftertiden i overensstemmelse med lovens formål.

Samtidig bemærker ekspertgruppen, at det er væsentligt for bevaringen af vores fredede bygninger, at de fortsat kan bruges i en nutidig kontekst. Bygninger eller dele af bygninger, der ikke er i brug, og som der ikke drages omsorg for, kan hurtigt miste deres fredningsværdier. Det skal derfor sikres, at fredningen forvaltes på en måde, så fredningen kan forenes med nutidig brug.

Det fremgår af bygningsfredningslovens formålsparagraf, at *"der 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"*. Ekspertgruppen finder, at denne bestemmelse også konsekvent skal afspejles i forvaltningen af loven. Ekspertgruppen finder det også naturligt, at der i forlængelse af ekspertgruppens generelle anbefaling om større vægt på tillid til ejerne, sker et gennemsyn af, at loven og særligt formålsparagraffen også afspej-

ler dette. Det kan for eksempel ske ved, at paragraffen – ved en ændring af bygningsfredningsloven – nyaffattes med henblik på en gennemskrivning af bemærkningerne, således at den afgørende balance mellem bevaring og benyttelse fremstår klar og fremtidssikret.

Anbefaling 6: Data om fredede bygninger skal forbedres og sættes fri, og sagsbehandlingen skal automatiseres

Efter ekspertgruppens opfattelse er Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling systemmæssigt præget af manuelle arbejdsgange, begrænset systemunderstøttelse og mindre automatik. For eksempel behandles alle ansøgninger af en medarbejder uanset sagens karakter og omfang, styrelsen modtager i enkelte tilfælde fortsat fysiske ansøgninger¹¹, og fotos, tegninger m.v. tilsendt fra ejere skal manuelt overføres til styrelsens arkiver, som af den grund kun i begrænset omfang indeholder systematiserede og opdaterede data. Samtidig bliver den data, som styrelsen modtager i deres digitale ansøgningssystem, hverken modtaget eller lagret på en måde, som gør det muligt at bruge robotter eller kunstig intelligens (herefter AI) i sagsbehandlingen.

Ekspertgruppen ser det derudover som en stor udfordring, at sager om fredede bygninger i dag ligger i forskellige lukkede databaser, som kun Slots- og Kulturstyrelsen har adgang til. Det drejer sig om et fotoarkiv med billeder fra fredningsgennemgangen og bygninger fredet efter 2010, et arkiv med indscannede papirsager fra 1918-2008, et digitalt arkiv fra 2008-2015 og det nuværende digitale sagsbehandlingsarkiv fra 2015 til i dag. Det er ikke muligt for hverken ejere eller offentligheden generelt at kigge i arkiverne, som det eksempelvis er i muligt i nogle kommuners byggesagsarkiver. Hvis man som ejer, borger eller virksomhed ønsker adgang til sager eller sagshistorik på en konkret fredet bygning, kan man udelukkende få adgang ved at anmode om aktindsigt.

FAKTA

Slots- og Kulturstyrelsen modtog i 2024 i alt 457 anmodninger om aktindsigt i styrelsens sagsarkiv.

Det tog styrelsen estimeret 2.558 timer at behandle disse anmodninger om aktindsigt, svarende til godt to effektive årsværk. Hertil kommer overhead i form af juridisk bistand og ledelsesgodkendelse. Da sagsarkivets omfang vokser år for år, og da flere bliver opmærksomme på muligheden for indsigt i arkiverne gennem aktindsigt, må det forventes, at ressourcetrækket vil være stigende over tid.

På baggrund af ovenstående ser ekspertgruppen et stort potentiale i på kort sigt at få en langt højere grad af systemunderstøttelse i sagsbehandlingen, så styrelsens ressourcer kan målrettes de komplekse sager, som kræver specialviden og faglige vurderinger. På langt sigt mener ekspertgruppen, at der bør stiles efter en automatisering af sagsbehandlingen, hvor både robotter og AI spiller en aktiv rolle gennem hele processen. Ekspertgruppen er samtidig af den overbevisning,

¹¹ Der er i dag ikke hjemmel i loven til, at ansøgninger skal sendes digitalt.

at der ligger et stort uudnyttet potentiale i al det data, som Slots- og Kulturstyrelsen modtager fra ejere af de fredede bygninger. Store datamængder kan, hvis det er systematiseret, skabe store muligheder, som ekspertgruppen mener, man bør gribe.

Derfor anbefaler ekspertgruppen samlet set, at data sættes fri, og at styrelsens sagsbehandling i højere grad automatiseres. Mere konkret anbefaler ekspertgruppen følgende initiativer:

- Ejere skal have fuld adgang til egne data
- Offentligheden skal have øget adgang til data om fredede bygninger
- Ejere skal bidrage til øget dataindsamling
- Det skal være muligt for Slots- og Kulturstyrelsen at kommunikere direkte med ejere af fredede bygninger samlet
- Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling skal understøttes digitalt
- Langsigtet ambition: En intelligent, selvlærende forvaltningsmotor.

Nedenfor uddybes de enkelte initiativer.

Ejere skal have fuld adgang til egne data

Ekspertgruppen anbefaler, at ejere af fredede bygninger skal have adgang til data om egne bygninger. Det kan for eksempel være data i form af fotos, plantegninger, snittegninger, gamle afgørelser om fredning, fredningsudvidelse eller -præcisering, gamle afgørelser om bygningsarbejder, igangværende sager osv.

Efter ekspertgruppens opfattelse vil det lette administrative byrder for ejerne. For det første er det lettere at ansøge om tilladelse til bygningsarbejder, når man som ejer kan se bygningens historik. Hvis ejerne kan se, hvad der tidligere er givet tilladelse til og med hvilken begrundelse, vil man bedre kunne forstå, hvad der er værd at bevare i bygningen, og hvad der ikke er. Ejerne vil altså få en endnu bedre forståelse for fredningsværdierne i netop deres bygning. En sidegevinst er, at det vil blive lettere for ejere at se, hvilke oplysninger en ansøgning skal indeholde. For det andet vil adgang til egne data gøre det lettere for nye ejere at lære deres bygning at kende og undersøge tidligere ejeres ombygninger og tilladelser fra Slots- og Kulturstyrelsen.

Ekspertgruppen er derudover af den opfattelse, at forslaget vil reducere Slots- og Kulturstyrelsens ressourceforbrug på behandling af anmodninger om aktindsigt i sager om egen bygning.

Offentligheden skal have øget adgang til data om fredede bygninger

Ekspertgruppen anbefaler, at offentligheden skal have øget adgang til data om fredede bygninger. Data er eksempelvis fotos, tegninger, beskrivelser og afgørelser af enhver karakter. Kort sagt bygningens historik siden den blev fredet. Som udgangspunkt mener ekspertgruppen, at offentligheden skal have adgang til alt, som ikke kompromitterer hensynet til privatlivets fred.

Ekspertgruppen er af den overbevisning, at offentlighedens adgang til data vil komme det samlede overblik over kulturarven og dokumentationen af kulturarv-

ven til gode. Det gælder for eksempel tegninger og dokumentation af bygningshistorie, som vil gavne forskningen men også understøtte den stigende interesse for restaurering og cirkulært byggeri hos studerende og i byggebranchen.

Indblik i data vil skabe et bedre fundament for at restaurere og genopbygge fredede bygninger og kendskab til oprindelige byggemetoder m.v. Samtidig vil en øget adgang skabe bedre betingelser for forskning i dansk bygningskultur- og historie. Grundlæggende skal det være sådan, at en arkitektstuderende eksempelvis i fremtiden skal kunne bruge data i en opgave, eller at en interesseret mulig køber af en fredet bygning skal kunne tilgå historiske tegninger.

Ekspertgruppen peger derudover på, at frigivelse af data kan have andre positive effekter som blot ikke kendes endnu. Der er andre myndigheder, der har arbejdet med at sætte deres data fri med den effekt, at der er bygget nye forretningsmodeller, opstået communities eller sket forbedringer af andre myndigheders sagsbehandling.

Som eksempel kan nævnes Geodatastyrelsen, der har frigivet data om gamle søkort med den effekt, at udviklere af GPS-udstyr kan gøre deres produkter bedre. Det kan nævnes, at Det Kgl. Bibliotek har skabt portalen ”Danmark set fra luften”, hvor gamle luftfotos af bygninger lægges ud online, hvilket har skabt en stor interesse fra borgere, der søger og undersøger bygningers historie. Sluttelig kan nævnes kommunernes byggesagsarkiver. Her har man som borger adgang til byggesager, miljøsager og andre ejendomssager tilknyttet en specifik adresse i 41 kommuner i Danmark. Der er altså tale om én fælles indgang til arkiverne.

Ekspertgruppen understreger, at offentlighedens øgede adgang til data ikke må gå ud over ejernes privatlivsinteresser.

Ejere skal bidrage til øget dataindsamling

Ekspertgruppen anbefaler, at der skabes incitament til øget dataindsamling ved at gøre det lettere for ejere selv at uploade fotos, tegninger m.v. (eksempelvis fra deres smartphone) direkte til styrelsens arkiver. Ekspertgruppen tror på, at ejerne gerne vil være med til at bakke op om fredningen ved at dokumentere bygningens detaljer og udvikling.

Baggrunden for anbefalingen er blandt andet, at ekspertgruppen tror på, at en systematisk indsamling af data er en investering i nye muligheder for it-understøttelse i styrelsens øvrige arbejde med de fredede bygninger i fremtiden. Samtidig vil en øget dataindsamling selvsagt forbedre de data, som ekspertgruppen anbefaler stilles til rådighed for ejere, fremtidige ejere, ejendomsmæglere, rådgivere og offentligheden generelt. Et forbedret datagrundlag vil give både styrelsen og offentligheden mulighed for i højere grad at arbejde kvalificeret med bygningernes udvikling og bidrage til et mere sammenhængende fundament for beskyttelsen af dansk kulturarv. Det vil også kunne bidrage til at højne den generelle interesse omkring den kulturarv, de fredede bygninger repræsenterer, både blandt ejere, beboere, brugere og generelt i samfundet.

Direkte kommunikation med ejere af fredede bygninger

Ekspertgruppen anbefaler, at det bliver muligt for Slots- og Kulturstyrelsen at kommunikere direkte med den samlede gruppe af ejere af fredede bygninger. Anbefalingen vil for eksempel gøre det lettere at ”byde nye ejere velkommen”, når de køber en fredet bygning. Det giver også mulighed for at gøre ejere opmærksomme på ny lovgivning, nyt vejledningsmateriale, nye sagsgange eller ny praksis på området. Anbefalingen har potentiale til at højne viden og opmærksomhed omkring fredede bygninger i samfundet.

På den måde kan styrelsen i højere grad hjælpe ejerne i deres kontakt til myndighederne og til at passe på deres fredede bygning. Det er Slots- og Kulturstyrelsens oplevelse, at mange ejere af fredede bygninger efterspørger både information og vejledning.

Slots- og Kulturstyrelsen har i dag ikke mulighed for at kommunikere direkte med den samlede gruppe af ejere af fredede bygninger eller for automatisk at fremsende informationsmateriale til for eksempel nye ejere af fredede bygninger. Styrelsen har i dag tre muligheder for direkte kontakt med ejere af fredede bygninger: 1) at sende en e-mail som svar på en ansøgning eller henvendelse, 2) at foretage et enkeltopslag på tinglysning.dk og derefter på virk.dk for efterfølgende at sende digital post til en ejer, som ikke er en privatperson, eller 3) at foretage et enkeltopslag på tinglysning.dk og derefter foretage en anmodning om et cpr-opslag for efterfølgende at sende digital post til en ejer, som er privatperson. Direkte kommunikation med ejere er altså i dag så ressourcekrævende, at det i praksis ikke bliver gjort.

Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling skal understøttes digitalt

Ekspertgruppen anbefaler, at Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling i langt højere grad end i dag understøttes digitalt. Ny teknologi giver en lang række muligheder for smartere sagsgange og kortere sagsbehandlingstid.

Den digitale understøttelse kan blandt andet gennemføres ved at bruge AI til at rense og strukturere styrelsens eksisterende data fra sager. Ekspertgruppen foreslår også, at AI kan understøtte styrelsens medarbejdere, når de skal behandle en sag ved automatisk at fremsøge relevante oplysninger om bygningens sagshistorik, identificere tidligere afgørelser i lignende sager og generere et kort sagsresumé. AI kan derudover fungere som en slags beslutningsstøtte for styrelsens medarbejdere ved blandt andet at foreslå næste skridt i sagsbehandlingen, pege på manglende dokumentation og generere kladder til afgørelser baseret på tidligere praksis. Endelig vurderer ekspertgruppen, at det vil være nærliggende at anvende digitale hjælpeværktøjer såsom generativ AI til at generere kvitteringer til ejere, påminde ejere om frister og besvare simple henvendelser.

Ovenstående skridt vil tilsammen skabe en samlet digital brugerrejse.

Langsigtet ambition: En intelligent, selvlærende forvaltningshjælpemotor

Ekspertgruppen anbefaler, at Slots- og Kulturstyrelsen på sigt bygger en digital infrastruktur, hvor AI spiller en aktiv rolle i hele sagsbehandlingsprocessen – fra datarens og sagsforberedelse til afgørelse og kommunikation. Målet er, at

styrelsens sagsbehandling automatiseres ved at etablere en selvforbedrende beslutningsoplægsmotor, der bidrager til en reduktion i sagsbehandlingstiden, sikrer konsistens i afgørelserne og frigør tid fra manuelle rutineopgaver.

AI er i denne model ikke kun en teknisk hjælper men et aktivt sagsbehandlingsværktøj, der integrerer viden om byggesager, lovgivning og praksis. Samtidig vil der være tale om en forvaltningsmotor, som kontinuerligt forbedres på baggrund af ny data.

Ekspertgruppen ser det som en forudsætning for dette initiativ, at der er et stærkt ledelsesmæssigt ophæng og en vedvarende vilje til at modernisere eksisterende sagsgange og træne forvaltningsmotoren til at træffe afgørelser. Det er ekspertgruppens anbefaling, at der kan anvendes off-the-shelf AI-værktøjer, så Slots- og Kulturstyrelsen ikke skal bruge ressourcer på at bygge egne systemer op men kan anvende de værktøjer, der er tilgængelige i markedet. Derunder anbefales det at undersøge, hvilke andre forvaltningssystemer og datakilder, der kan bidrage til øget synergi og optimering af sagsbehandlingen. Herunder for eksempel byggesagsbehandling efter bygningsreglementet og data for bevaringsværdige ejendomme.

Ekspertgruppen vurderer, at denne forvaltningsmotor, som er drevet af AI og tager udgangspunkt i styrelsens eksisterende data, på sigt vil kunne medføre betydelige gevinster i form af kortere sagsbehandlingstid og højere kvalitet og konsistens i de afgørelser, som træffes. Slots- og Kulturstyrelsens ressourcer vil derved kunne målrettes sager, hvor der er brug for langt større medarbejderinvolvering, besigtigelse og faglige vurderinger.

For at komme i gang kan et første skridt være at igangsætte pilotprojekter, hvor der eksempelvis arbejdes med 3D-scanninger af udvalgte fredede bygninger. Dette ville kunne medføre, at der kan udvikles ”digitale tvillinger” af afgørende dansk kulturarv, som på den måde – i sammenhæng med ekspertgruppens øvrige anbefaling om at stille data til rådighed for offentligheden – bliver tilgængelig for en langt større kreds af borgere.

Anbefaling 7: Fordelingen af midler fra bygningsfredningspuljen skal understøtte den anbefalede model

I dag kan kulturministeren efter lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøers § 16 yde støtte til bygningsarbejder på fredede bygninger, der kræver tilladelse. Kompetencen er delegeret til Slots- og Kulturstyrelsen. Støtte kan gives som tilskud eller som lån.

Som ejer af en fredet bygning kan man derfor få tilskud til bygningsarbejder fra bygningsfredningspuljen, hvis arbejderne understøtter, opretholder, udbygger eller retablerer bygningens fredningsværdier, jf. bilag 1. Det er således ikke muligt for Slots- og Kulturstyrelsen i dag at give støtte til almindelig vedligeholdelse og arbejder, der kan underrettes om. Når ejere i dag ikke kan få tilskud til almindelig vedligeholdelse, kan det skabe et u hensigtsmæssigt negativt incita-

ment til at udskyde vedligeholdelsen, indtil forholdene bliver til bygningsarbejder, der gives tilskud og lån til. Denne incitamentstruktur bør ændres, så ejerne i højere grad bliver understøttet i at passe på deres fredede bygninger løbende.

Ekspertgruppen finder, at det følger som en naturlig konsekvens, at kriterierne for at få tilskud bør ændres, så der skabes incitament til løbende vedligeholdelse af de fredede bygninger. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at kriterierne for tildelingen af midler fra bygningsfredningspuljen ændres, så der kan tildeles støtte til alle typer af arbejder, der opretholder, understøtter, udbygger og retablerer fredningsværdierne og ikke kun til bygningsarbejder, som man skal søge om tilladelse til.

Anbefalingen vil i praksis betyde, at ejere fremover vil kunne få tilsagn om tilskud og lån til både vedligeholdelse, restaurering og ombygninger. Anbefalingen indebærer også, at vurderingen af, om man kan få støtte, ikke længere er knyttet op på, om man får en tilladelse. Som eksempel kan nævnes restaurering af et vindue ved udlusning af bundkarmen. Dette er et bygningsarbejde, der opretholder fredningsværdierne, og som ekspertgruppen anbefaler, at man som ejer kan igangsætte med en straksafgørelse. Det bør også kunne understøttes af et tilskud.

Anbefaling 8: Det Særlige Bygningssyns rolle og sammensætning skal revurderes og understøtte et paradigmeskifte i administrationen

Det Særlige Bygningssyn er kulturministerens rådgivende udvalg. I kraft af delegation af kompetencer på bygningsfredningsområdet til Slots- og Kulturstyrelsen rådgiver Det Særlige Bygningssyn Slots- og Kulturstyrelsen.

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse af de øvrige anbefalinger, at opgaverne i Det Særlige Bygningssyn skal understøtte en ny administration af området. I den forbindelse bør både synets kommissorium og sammensætning tages op til revision. Det kan eksempelvis overvejes, om Det Særlige Bygningssyns rolle skal fokusere på rådgivning i tilfælde af nyfredninger, rådgivning i forhold til kategorisering af bygninger, herunder placering af bygninger i særklasse samt rådgivning om principielle forhold i sagsbehandlingen.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Det Særlige Bygningssyn bistår Kulturministeriet med præcisering af synets fremtidige rolle og sammensætning, når bygningsfredningsloven revideres

Anbefaling 9: Der skal føres et risikobaseret tilsyn på området

Efter lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer fører kulturministeren tilsyn med overholdelsen af bygningsfredningsloven. Kompetencen er delegeret til Slots- og Kulturstyrelsen.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at et paradigmeskifte fra kontrol og tilladelser til mere tillid til ejerne også skal være styrende for tilsynet med overholdelsen af bygningsfredningsloven. Hovedparten af bygningsejerne forstår og ønsker at fremtidssikre de fredede bygninger.

Principperne bag en risikobaseret forvaltningstilgang er at analysere, hvor risici er mest sandsynlige og samtidig kan få størst konsekvens og dernæst allokere ressourcerne derhen, hvor risikoen er størst. Den risikobaserede tilgang kendes fra andre forvaltningsmæssige områder som for eksempel GDPR-forhold, sikkerhed og arbejdsmiljø, miljøforhold m.v., hvor der foretages vurderinger af risici ved manglende overholdelse af lovgivning og sandsynlighed for, at det sker. Herefter koncentrerer indsats og ressourcer til disse områder. Dette kræver blandt andet god vejledning på området, så det er lettere at forstå, hvad der skal til for at overholde reglerne på et givent lovgivningsområde.

Ekspertgruppen anbefaler, at Slots- og Kulturstyrelsen fører et risikobaseret tilsyn. Tilsynet skal fokusere Slots- og Kulturstyrelsens ressourcer på de begivenheder, bygningstyper og sagstyper, hvor risikoen for tab af fredningsværdier er størst. Samtidig er det væsentligt, at tilsynet er begrænset, så det ikke undergraver den tillidsbaserede tilgang til området. Tilsynet skal primært være reaktivt, det vil sige, at Slots- og Kulturstyrelsen reagerer på anmeldelser. Derudover kan Slots- og Kulturstyrelsen efter nærmere udvælgelse basere yderligere tilsynstiltag på risikoafvejning baseret på data, navnlig i forbindelse med straks-afgørelser.

Med ekspertgruppens øvrige anbefalinger vil Slots- og Kulturstyrelsen løbende modtage mere og bedre data om de fredede bygninger. På baggrund af denne data kan bygninger med særlig risiko for tab af fredningsværdier udvælges til en nærmere gennemgang hos Slots- og Kulturstyrelsen. På sigt vil udvælgelsen kunne ske automatisk via en robot. Kriterier for udvælgelse kan være typen af bygninger, typen af bygningsarbejder og seneste kontakt med styrelsen. Inspiration til en nærmere beskrivelse af risikoelementer kan indhentes fra andre lignende forvaltningsområder.

5. IMPLEMENTERING

Som det fremgår af ekspertgruppens anbefalinger, vurderer ekspertgruppen, at der er mulighed for betydelige lempelser af den nuværende forvaltningspraksis, uden at det medfører en væsentlig forringelse af fredningsværdierne.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at lempelser i forvaltningspraksis i sig selv kan udgøre en beskyttelse af fredningsværdierne, fordi lempelser gør det billigere, mindre besværligt og dermed mere attraktivt at eje og bruge en fredet bygning. Den bedste beskyttelse af en fredet bygning er på sigt, at den til stadighed er i brug. En lempelig og gennemsigtig forvaltningspraksis er samtidig den bedste måde at sikre, at ejerne faktisk er i kontakt med Slots- og Kulturstyrelsen i forbindelse med de vigtigste bygningsarbejder, således at reglerne faktisk overholdes. Det er ekspertgruppens formodning, at klare, entydige regler og lettere administration øger lovmedholdenheden hos ejere.

Det er ekspertgruppens vurdering, at anbefalingerne vil indebære væsentlige administrative lettelser for fredningsmyndigheden, men også for ejerne. Et præcist og bredt vedligeholdelsesbegreb vil undgå mange unødvendige ansøgninger, som kræver tids- og ressourceforbrug hos ejerne og sagsbehandlingsressourcer hos Slots- og Kulturstyrelsen. En endnu større lettelse kan opnås med et nyt straksafgørelsesbegreb, som vil spare megen tid for både ejere og styrelsen i forhold til standardrestaurationer, som udgør en stor del af byggearbejderne på de fredede bygninger. Mulighed for indsigt i egen sag på nettet vil fjerne frustrerende ventetid for ejerne og lette ressourcetrækket i Slots- og Kulturstyrelsen. En samlet brugerrejse, der også indebærer en digitalisering af sagsgange hos styrelsen, vil spare tid hos alle parter og skabe større klarhed om krav for ejerne.

Efter sit kommissorium skal ekspertgruppens anbefalinger kunne gennemføres inden for de nuværende økonomiske rammer. Ekspertgruppen har ikke inden for rammerne af sit arbejde haft mulighed for at gennemføre en nærmere analyse af transaktionsomkostningerne i forbindelse med gennemførelse af anbefalingerne, som i høj grad afhænger af de konkrete valg, der tages i forbindelse med implementering.

Det er dog ekspertgruppens vurdering, at anbefalingerne vil kunne indføres over tid, således at besparelser på de anbefalinger, der har de laveste umiddelbare transaktionsomkostninger, kan frigøre ressourcer til gennemførelse af de øvrige anbefalinger over en lidt længere tidshorisont.

De forskellige elementer i anbefalingerne kan derfor falde i forskellige kategorier, hvis man ser alene på omkostningerne til at implementere dem:

Ingen eller beskedne implementeringsomkostninger

- Udvidelse af vedligeholdelsesbegrebet
- Indplacering af fredede bygninger i tre kategorier ud fra eksisterende data

Mindre implementeringsomkostninger

- Adgang til egne sager
- Indføre brug af straksafgørelser

Større implementeringsomkostninger

- Skabe en samlet digital brugerrejse
- Samlet kategorisering af alle fredninger

Ekspertgruppen har overvejet i hvilken rækkefølge, det ville være naturligt at implementere anbefalingerne særligt i lyset af deres indbyrdes afhængigheder. Nedenstående er ikke udtryk for en færdig plan men er indledende overvejelser om, hvad der kan indføres umiddelbart, og hvad der indeholder behov for investeringer og har transaktionsomkostninger. Der vil også være behov for en nærmere analyse af, hvilke ændringer af bygningsfredningsloven, implementeringen vil indebære.

De første skridt kan være, at der sker en udvidelse af det nuværende vedligeholdelsesbegreb, og at der samtidig sker indførelse af brug af kategoriseringen 1, 2 og 3 baseret på eksisterende data i Slots- og Kulturstyrelsens databaser. Dette kan implementeres med ganske få transaktionsomkostninger. Dette indebærer, at langt de fleste bygninger umiddelbart placeres i kategori 1. Herefter kan man eventuelt i forlængelse af indkomne byggesager tage stilling til, om bygninger placeret i kategori 1 skal placeres i en af de andre kategorier.

Næste skridt kan være etablering af et system, som giver ejerne direkte adgang til egne sager. Alene det at give ejerne direkte adgang til egne sager vil medføre en betydelig besparelse på behandling af aktindsigter men kræver også et nyt IT-system. Et andet skridt vil være indførelse af straksafgørelser. Dette vil også kræve en lidt større implementeringsproces. Straksafgørelser kræver også indførelse af administration efter særklasse. Desuden kræver straksafgørelser udarbejdelse af anvisninger, som kan følges i forbindelse med restaureringsarbejder.

I den mest ambitiøse ende ligger indførelse af en samlet digital brugerrejse, en samlet kategorisering af alle fredede bygninger i kategorierne 1, 2 og 3 samt indførelse af automatisk sagsbehandling af alle afgørelser, der ikke kræver et mere indgående fagligt skøn.

Ekspertgruppen bemærker dog, at det ville være naturligt at overveje, om man i en overgangsperiode skal afsætte midler til en hurtig implementering af en række af tiltagene navnlig straksafgørelser, adgang til indsigt i egen sag og om muligt en sammenhængende digital brugerrejse – ikke mindst med tanke på de lettelser, anbefalingerne vil indebære for ejere. Ekspertgruppen vil dog lade et nærmere skøn over udgifter og en afvejning af, hvorvidt man vil gennemføre en sådan investering være op til videre politiske drøftelser.

BILAG 1 KORTLÆGNING AF BYGNINGSFREDNINGSOMRÅDET I DAG

Udgangspunktet i den nuværende lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (bygningsfredningsloven) er, at en fredet bygning er fredet i sin helhed. Det vil sige, at fredningen som hovedregel også omfatter de dele af bygningen, hvor man ikke kan se eksempelvis etagekonstruktioner, vægkonstruktioner og fundamenter.

Siden den nuværende hovedlovs ikrafttræden i 1980 er der indført visse undtagelser og lempelser, som har medført en form for kategorisering. Første undtagelse indtraf ved lovændringen i 2013. Siden er der i 2018 og 2025 indført yderligere lempelser. Nogle lempelser er indført for specifikt udpegede bygninger, mens andre lempelser er indført på tværs af alle de fredede bygninger.

Når bygninger, broer, alléer, monumenter, haver og pladser i dag fredes, skal de fortsat leve op til de krav, som gælder for de fredede bygninger generelt, der ikke konkret er udpeget til at være underlagt en lempeligere beskyttelse, jf. bygningsfredningslovens § 7 a.

KATEGORIER AF FREDEDE BYGNINGER

Når en bygning fredes, sker det med hjemmel i bygningsfredningslovens §§ 3 og 4:

- § 3 – Bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker af væsentlig arkitektonisk og kulturhistorisk værdi, herunder eventuelt umiddelbare omgivelser, som er en del af den beskyttelsesværdige helhed.
- § 4 – Bygninger opført før år 1536.

Undtaget er kirkebygninger, så længe de er omfattet af lov om folkekirken.

De fredede bygninger er i praksis opdelt i følgende kategorier, som medfører forskellige retsvirkninger på bygnings- og bygningsdelsniveau:

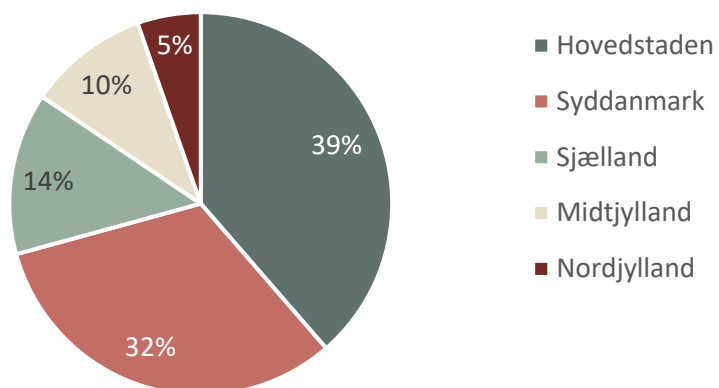
- Bygninger og bygningsdele opført før 1536
- Bygninger opført efter 1536, herunder eventuelt umiddelbare omgivelser
- Selvstændige landskabsarkitektoniske værker, herunder eventuelt umiddelbare omgivelser
- Bygninger udpeget til at være omfattet af § 7 a

FAKTA

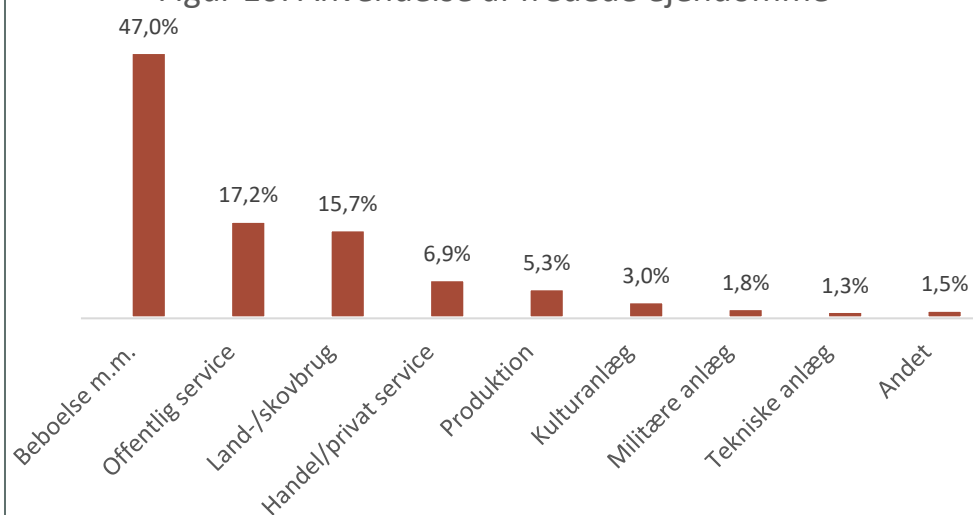
Der er i alt 7081 fredede bygninger fordelt på 3868 ejendomme.

En ejendom kan for eksempel være en bondegård, som består af tre bygninger: et stuehus, en ladebygning og en staldbygning. Det kan også være en beboelsesbygning, som består af et forhus og et sidehus.

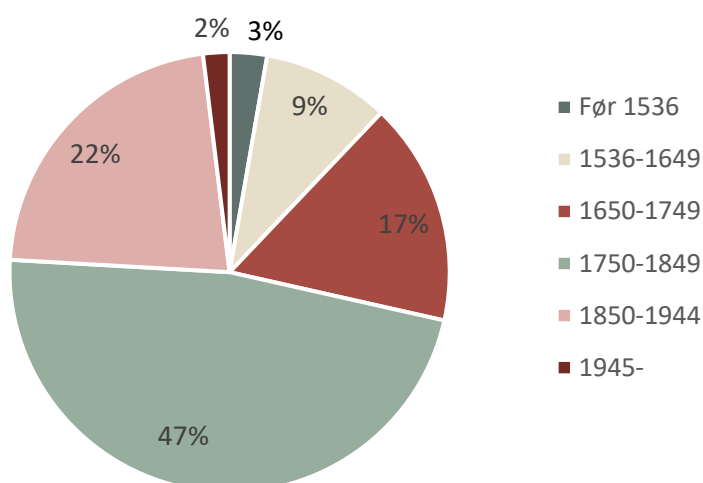
Figur 9: Geografisk placering af fredede ejendomme



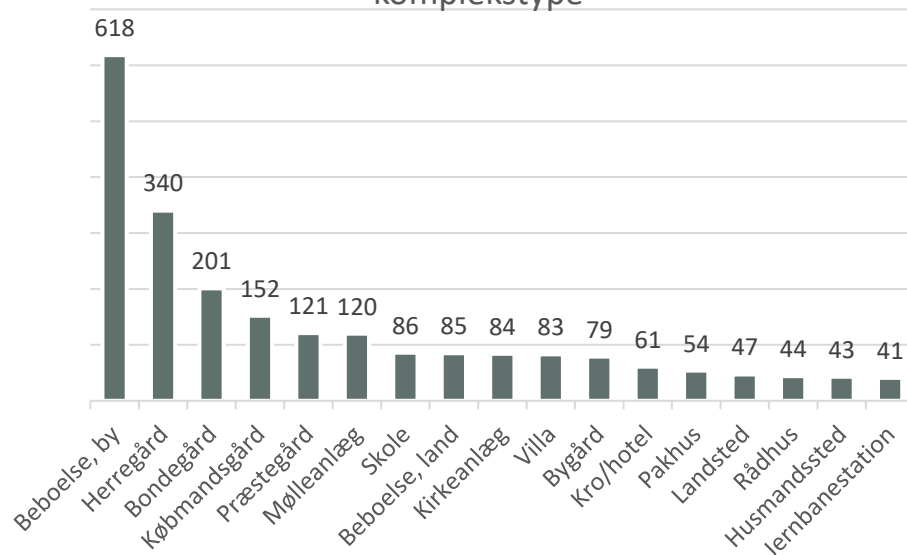
Figur 10: Anvendelse af fredede ejendomme



Figur 11: Fredede ejendomme fordelt på alder

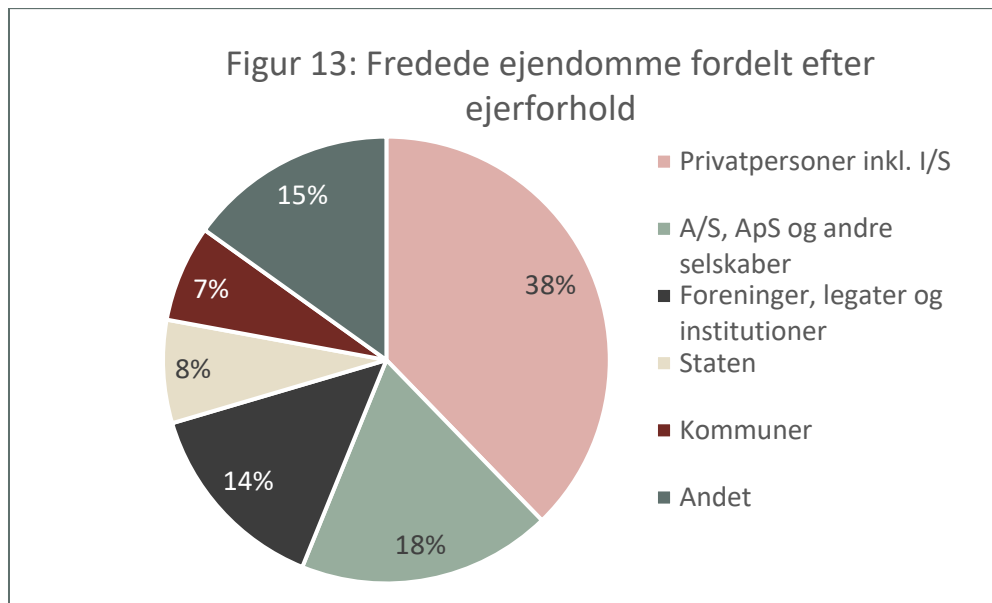


Figur 12: Fredede ejendomme fordelt på komplekstype



Bygninger og bygningsdele opført før 1536

Bygninger og bygningsdele opført før år 1536 er automatisk fredede efter bygningsfredningsloven. Det særlige ved denne kategori er, at fredningen udelukkende kan omfatte de bygningsdele, der er opført før reformationen. Eksempelvis findes der bygninger, hvor kun fundamenter og kældre er fredet. Ejers pligter omfatter her udelukkende disse dele af bygningen.



Bygninger opført efter 1536, herunder eventuelt umiddelbare omgivelser

Denne kategori er den største kategori, da langt de fleste bygninger i Danmark er opført efter 1536. Kategorien indeholder foruden bygninger eksempelvis statuer, monumenter, voldanlæg og broer.

Selvstændige landskabsarkitektoniske værker

Muligheden for at frede selvstændige landskabsarkitektoniske værker blev indskrevet i loven i 2010. Selvstændige landskabsarkitektoniske værker er i deres væsen grundlæggende anderledes end bygninger, idet de overvejende består af levende materialer, som gror. Modsat bygninger, der holdes i forsvarlig stand ved vedligeholdelse af bygningsdele, så de ikke forgår, holdes selvstændige landskabsarkitektoniske værker i forsvarlig stand ved pleje, så planter og træer holdes i live uden at gro til.

Bygninger udpeget til at være omfattet af § 7 a

En fredet bygning kan være udpeget til at være omfattet af lovens § 7 a. Denne udpegning er foretaget på baggrund af fredningsgennemgangen af 80 pct. af landets fredede bygninger (fredet før 1990). Udpegningen til § 7 a blev udført fra 2018 til 2021. Det er ikke muligt at nyfrede bygninger med denne begrænsede beskyttelse. Bygninger udpeget til at være omfattet af § 7 a har en lavere grad af beskyttelse.

Denne kategori af fredede bygninger læner sig tæt op ad de bevaringsværdige bygninger. Det eneste, der adskiller dem, er, at bygninger omfattet af § 7 a har kulturhistorisk og arkitektonisk værdi i det ydre og hovedstrukturen, hvor bevaringsværdige bygninger overvejende har kulturhistorisk og arkitektonisk værdi i det ydre. Derudover har fredede bygninger national betydning, mens bevaringsværdige bygninger har regional eller lokal betydning. I forhold til forvaltningen er forskellen dog stor, og de bevaringsværdige bygninger forvaltes af kommunerne, der har hjemmel til regulering i planloven.

KATEGORIER AF BYGNINGSARBEJDER

Bygningsarbejder er defineret som fjernelse, udskiftning eller tilføjelse af bygningsdele i en bygning for eksempel nedtagning af en skillevæg, udskiftning af en dør (eller dele heraf) eller tilføjelse af et ventilationsanlæg. Det vil sige, at når en ejer ønsker at foretage en ændring på sin fredede bygning, der går ud over almindeligt vedligehold, kræver det i dag som hovedregel en tilladelse fra Slots- og Kulturstyrelsen, jf. bygningsfredningslovens § 10.

Ændringer på fredede bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker opdeles i loven overordnet i følgende kategorier:

- Arbejder, der kan udføres uden videre
- Arbejder, der kan udføres på baggrund af en underretning
- Arbejder, der kan udføres på baggrund af en tilladelse

Alle ejere af fredede bygninger kan udføre almindelig vedligeholdelse uden videre. Afgrænsningen er ikke videre uddybet i selve loven men er beskrevet i forarbejderne.

Det fremgår af bygningsfredningsloven og underretningsbekendtgørelsen, at kombinationen af nedenstående forhold bestemmer, hvorvidt bygningsarbejder kan udføres henholdsvis uden videre, på baggrund af en underretning eller på baggrund af en tilladelse:

- Om der er tale om en bygning, umiddelbare omgivelser eller et selvstændigt landskabsarkitektonisk værk
- Om bygningen er omfattet af § 7 a eller ej
- Om der foreligger en godkendt manual for bygningen eller ej
- Om brugeren af bygningen har en af andre myndigheder godkendt funktionsnedsættelse
- Om der er fastsat regler om det konkrete bygningsarbejde i en lokalplan, byplanvedtægt eller tilsvarende
- Om bygningsarbejdet vedrører oprindelige eller nyere bygningsdele.

Det kan derfor være vanskeligt for ejere og brugere at gennemskue, hvilken type af bygningsarbejder, der kan udføres efter lovens forskellige bestemmelser. Det medfører både risiko for, at ejere udfører ulovlige bygningsarbejder i god tro, og at ejere ikke oplever den frihed og smidighed, der ligger til grund for de lempelser, der gennem tiden er indskrevet i loven.

Fra et administrativt perspektiv har den gradvise stigning i kompleksitet medført en øget administration i at lovliggøre ulovlige bygningsarbejder udført i god tro men også særligt i at vejlede og be- eller afkræfte ejere i, hvorvidt deres fredede bygning er omfattet af kombinationen af undtagelsesbestemmelser.

FAKTA

Slots- og Kulturstyrelsen modtager hvert år cirka 2000 skriftlige henvendelser og 10.000 telefonopkald med spørgsmål om de fredede bygninger fra ejere, brugere og kommende købere.

DET SÆRLIGE BYGNINGSSYN

Det Særlige Bygningssyn er kulturministerens – i praksis Slots- og Kulturstyrelsens – rådgivende udvalg i spørgsmål om bygningsfredning. Det består af 13 medlemmer, der er udpeget af kulturministeren efter indstilling fra institutioner og organisationer inden for det bygningskulturelle område. I Det Særlige Bygningssyn skal der være repræsenteret faglige kompetencer inden for arkitektur og kulturhistorie. Herudover kan der blandt medlemmerne være andre faglige kompetencer repræsenteret. Det Særlige Bygningssyns medlemmer sidder for fire år ad gangen. Der holdes otte møder om året. Alene Bygningssynets forperson modtager et honorar.

Når Slots- og Kulturstyrelsen skal tage stilling til, om en bygning kan fredes, forelægges sagen Det Særlige Bygningssyn. Styrelsen kan ikke frede en bygning eller et selvstændigt landskabsarkitektonisk værk uden Det Særlige Bygningssyns positive indstilling. Omvendt kan Slots- og Kulturstyrelsen godt træffe afgørelse om ikke at frede, også selv om Det Særlige Bygningssyn har indstillet til fredning.

Herudover skal Det Særlige Bygningssyn godkende alle byggesager. I praksis forholder Det Særlige Bygningssyn sig substansmæssigt udelukkende til større restaureringsarbejder og byggeprojekter af mere principiel karakter på fredede bygninger.

SLOTS- OG KULTURSTYRELSENS SAGSBEHANDLING

FAKTA

Slots- og Kulturstyrelsen meddelte i 2024 tilladelse til bygningsarbejder i 95 pct. af byggesagerne. Tilladelser er dog ikke altid sammenfaldende med det oprindeligt ansøgte.

I 85 pct. af byggesagerne var der indledende og løbende dialog med ejer og/eller rådgiver.

Slots- og Kulturstyrelsen behandler følgende typer af sager på de fredede bygninger:

- Nyfredninger og fredningsudvidelser § 3 og 4
- Affredninger § 8
- Forhåndsdialoger/konkret vejledning
- Byggesager § 10
- Lovliggørelsessager § 9 (mislighold)

- Lovliggørelsessager § 10 (ulovlige bygningsarbejder)
- Opdeling i ejerlejligheder § 27 (undtagelse fra ejerlejlighedsloven)
- Tilskuds- og lånesager § 16
- Handlingsplaner, manualer og plejeplaner
- Konsulentsager.

I den følgende gennemgang af styrelsens sagsgange ved sagsbehandlingen er fokus på behandling af byggesager eventuelt tilknyttet tilskud og lån samt styrelsens forhåndsdialoger med ansøgere. Mængden af sager i denne kategori betyder, at der er den største berøringsflade mellem Slots- og Kulturstyrelsen og ejere, herunder ejeres rådgivere. Sagsmængden viser dog ikke den tid, styrelsen bruger på denne kategori af sager. Det tager eksempelvis som hovedregel styrelsen væsentligt længere tid at behandle en sag om fysisk lovliggørelse, end det gennemsnitligt tager styrelsen at behandle en byggesag.

FAKTA (2024)

Sagsmængde

Forhåndsdialoger: 554

Byggesager og tilskud: 954 (11 klager)

Underretninger: 93

Lovliggørelsessager: 96 (2 klager)

Fredning, udvidelser, præciseringer, affredning: 127 (3 klager)

Årsværk til forvaltning

Bygningsarbejder og tilskud: cirka 8

Fredning: cirka 3

Presse og formidling: cirka 1

Forhåndsdialog

Forhåndsdialog omfatter dialog med en rådgiver eller ejer forud for en ansøgning om tilladelse til bygningsarbejder. Formålet er på et tidligt stadie i projektet at definere eventuelle udviklingsmuligheder med afsæt i den konkrete bygnings fredningsværdier. Styrelsen vejleder rådgiver eller ejer i udarbejdelsen af en ansøgning med afsæt i den konkrete bygning. Forhåndsdialog er således et værktøj, som styrelsen har taget i brug som led i sagsforberedelsen.

Ejer eller rådgiver indsender en anmodning om forhåndsdialog gennem styrelsens hjemmeside. Her vedhæfter ejer eller rådgiver materiale om bygningen, som dialogen kan tage udgangspunkt i. Forud for indsendelse af en anmodning om forhåndsdialog har ejer eller rådgiver typisk anmodet om og fået aktindsigt i de sager, styrelsen har i sit arkiv på bygningen, så ejer eller dennes rådgiver har mulighed for at sætte sig ind i sagshistorikken og finde tegninger af bygningen. Når forhåndsdialogen er oprettet i sagssystemet, fortsætter den med eksempelvis mails, møder og besigtigelser. Tegningsmateriale, fotos, mails, mødenotater og besigtigelsesnotater journaliseres på sagen.

Varigheden af en forhåndsdialog afhænger af projektets størrelse og kompleksitet.

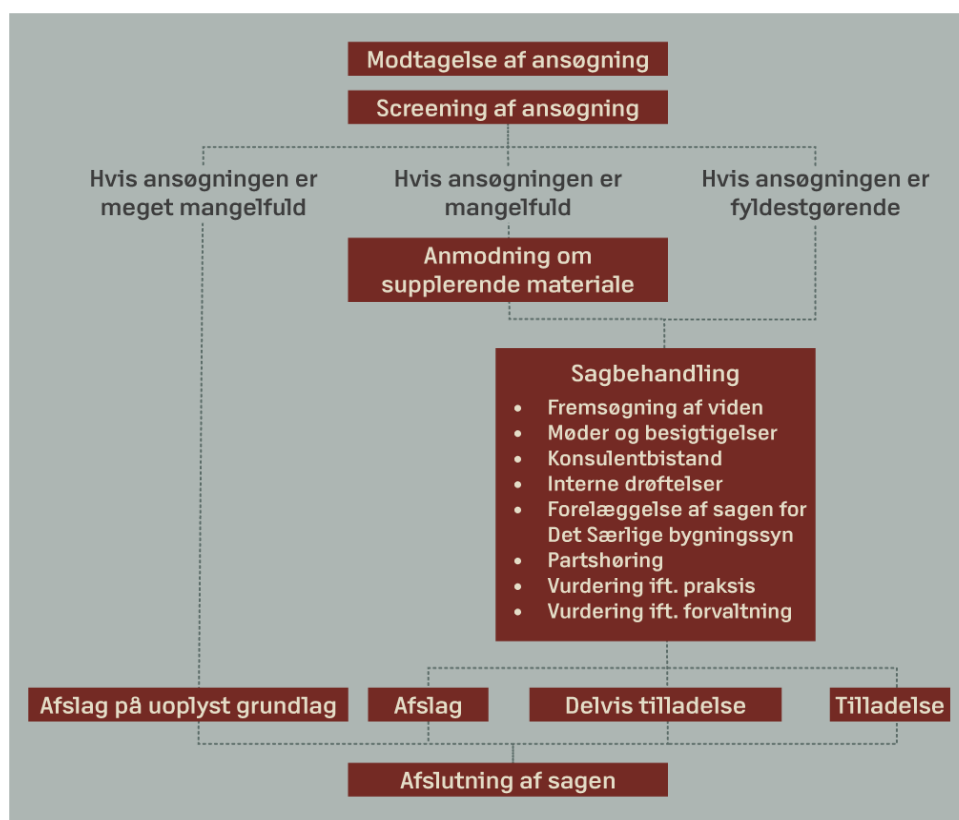
Ansøgning om bygningsarbejder

Ejer eller rådgiver indsender ansøgning om bygningsarbejder til Slots- og Kulturstyrelsen. Ansøgninger om bygningsarbejder behandles inden for tre måneder. Fristen sættes på pause, når styrelsen beder om supplerende oplysninger og indtil ejer eller rådgiver sender disse, hvorfor den samlede behandlingstid kan strække sig ud over tre måneder.

Lovgrundlag

Ansøgninger om bygningsarbejder på fredede bygninger og deres nære omgivelser behandles i medfør af bygningsfredningslovens § 10, stk. 1 og 2.

Figur 14: Oversigt over sagstrin



Modtagelse af ansøgning

Ansøgninger kommer ind via ansøgningsskemaet på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside. Ansøgere, der indsender materiale på andre måder, henvises til så vidt muligt at bruge ansøgningsskemaet på hjemmesiden.

En robot opretter automatisk en sag i sagssystemet, når ansøgningen kommer ind gennem styrelsens hjemmeside.

Screening af ansøgningsmateriale

Slots- og Kulturstyrelsen screener det indkomne ansøgningsmateriale indenfor 14 dage efter modtagelse og fordeler sagen til behandling.

Formålet med screeningen er at nedbringe sagsbehandlingstiden ved hurtigt at identificere de sager, hvor der kan træffes afgørelse på det foreliggende grundlag eller anmode ansøger om supplerende materiale.

Slots- og Kulturstyrelsen vurderer herefter, om sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at styrelsen kan træffe afgørelse i sagen. De faglige retningslinjer¹² beskriver, hvilket ansøgningsmateriale der typisk vil være nødvendigt for, at styrelsen kan behandle sagen. Retningslinjerne ligger på styrelsens hjemmeside.

Hvis materialet ikke er fyldestgørende, kan Slots- og Kulturstyrelsen enten:

- Anmode om supplerende materiale, hvis ansøgningen mangler få oplysninger.
- Meddele afslag på uoplyst grundlag, hvis ansøgningen er mangelfuld, og oplyse ansøger om, hvilket ansøgningsmateriale, der skal til for at styrelsen vil kunne behandle sagen.

Anmodning om supplerende oplysninger

Slots- og Kulturstyrelsen anmoder om supplerende oplysninger, hvis de ansøgte arbejder ikke er tilstrækkeligt belyst. Slots- og Kulturstyrelsen kan anmode om supplerende oplysninger mere end én gang, hvis det i løbet af behandlingen af sagen viser sig nødvendigt for at kunne træffe afgørelse for eksempel, hvor ansøger som led i sagsbehandlingen udtrykker ønske om at udføre yderligere bygningsarbejder, som ikke indgår i ansøgningen. Hvis Slots- og Kulturstyrelsen ikke modtager det anmodede supplerende materiale inden for den angivne frist, træffes der afgørelse på det foreliggende grundlag. Ofte vil det betyde afslag på uoplyst grundlag.

Afslag på uoplyst grundlag

Slots- og Kulturstyrelsen meddeler afslag på uoplyst grundlag, hvis ansøgningsmaterialet er særdeles mangelfuldt. Afslag på uoplyst grundlag indeholder beskrivelser af hvilket ansøgningsmateriale, der er nødvendigt, for at styrelsen kan behandle sagen. Dette vil typisk være en udspecificeret liste over materiale sammen med en orientering om, hvad styrelsen forventer at kunne meddele tilladelse til, hvis der indsendes en tilstrækkeligt oplyst ansøgning.

Behandling af sagen

En sagsbehandling vil variere i tidsforbrug afhængigt af omfanget af de ansøgte arbejder og sagens kompleksitet.

Fremsøgning af viden om bygningen

Slots- og Kulturstyrelsen fremsøger nødvendig viden om bygningen, sagshistorik m.v. i eksempelvis disse interne arkiver og offentlige databaser:

- FBB/fredningsbeskrivelse (offentligt)
- Public 360° (internt sagsbehandlingssystem)
- eArkiv (intern)
- Filarkiv (intern)
- Fylr (intern)

¹² Se bilag 3 for ordforklaring.

Adgangen til billedokumentation af de fredede ejendomme er sporadisk og der anvendes derfor også alternative kilder for at belyse de fysiske rammer.

Andre nyttige kilder omfatter offentligt tilgængelige sites:

- Google Maps
- Skråfoto
- Danmark set fra luften
- SDFE Kortviser
- Historiske kort på nettet
- kbhbilleder.dk
- aarhusbilleder.dk
- Kommunernes byggesagsarkiver

Hvis styrelsen vurderer, at det er nødvendigt for sagsbehandlingen, kan der foretages en besigtigelse på stedet eller afholdes møder om sagen med ansøger.

Vurdering af sagen

I behandlingen af byggesager foretager Slots- og Kulturstyrelsen først en vurdering af bygningens bærende fredningsværdier med udgangspunkt i bygningens fredningsbeskrivelse og en vurdering af bygningens signifikans. Styrelsen vurderer, om de ansøgte arbejder skæmmer, tager hensyn til, understøtter, oprettholder, udbygger og/eller retablerer bygningens bærende fredningsværdier.

Fredningsbeskrivelserne blev udarbejdet som led i en fredningsgennemgang i 2010-2016, hvor de enkelte fredede bygningers fredningsværdier, herunder bærende fredningsværdier, blev gennemgået og beskrevet. Fredningsgennemgangen blev iværksat efter politisk beslutning på baggrund af en rapport fra udvalget om bygningsbevaring fra 2009. Arbejdet blev ikke færdiggjort, og der udestår således fredningsbeskrivelser for cirka 700 ejendomme.

Herudover vurderer Slots- og Kulturstyrelsen bygningens arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdi.

I nogle sager kan det for styrelsen være nødvendigt med konsulentbistand fra for eksempel ingeniør eller konservator for at kunne træffe afgørelse.

Særligt vanskelige eller principielle sager forelægges Det Særlige Bygningssyn til substansbehandling.

Afgørelse

Når Slots- og Kulturstyrelsen vurderer, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, træffer styrelsen afgørelse i sagen.

En tilladelse kan, jf. bygningsfredningslovens § 10, stk. 2, gøres betinget af foranstaltninger, som ikke er omfattet af ansøgningen. Det kan være krav til udførelse og materialer, for eksempel at der skal anvendes linoliemaling til overfladebehandling af snedkerfremstillede vinduer.

En tilladelse indeholder altid en begrundelse for, hvorfor Slots- og Kulturstyrelsen meddeler tilladelse til de ansøgte arbejder. Begrundelsen er konkret og redegør for, hvorfor styrelsen har vurderet, at de ansøgte arbejder er forenelige med/understøtter bygningens fredningsværdier.

PLANLOVENS SNITFLADER TIL BYGNINGSFREDNINGSLOVEN

Bygningsfredningsloven regulerer de fredede bygninger. Der er dog også i loven visse regler vedrørende de bevaringsværdige bygninger. Det er lov om planlægning (planloven), der primært regulerer de bevaringsværdige bygninger. Bevaringsværdige bygninger er bygninger med særlige arkitektoniske eller kulturhistoriske kvaliteter af regional eller lokal betydning.

Bygningsfredningslovens kapitel 5 fastsætter regler om, at en bygning er bevaringsværdig, når den er optaget i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller byplanvedtægt. Derudover kan kulturministeren træffe beslutning om, at en bygning er bevaringsværdig.

Efter planlovens § 11 a, nr. 15, skal en kommuneplan indeholde retningslinjer for sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier. Bevaringsværdier kan være bygninger.

Kommunerne kan i en lokalplan mere præcist fastsætte retningslinjer for bevaring eller for hvilke ændringer, der kan tillades på bevaringsværdige bygninger. Bygningsfredningsloven fastsætter således ikke, hvordan de bevaringsværdige bygninger skal administreres. Bygningsfredningsloven stiller alene et processuelt krav i § 18 om, at en bevaringsværdig bygning ikke må nedrives, før nedrivningsanmeldelsen har været offentligt bekendtgjort, og kommunalbestyrelsen har meddelt ejeren om den efter planlovens § 14 vil nedlægge et forbud mod nedrivning.

ØKONOMISKE KOMPENSATIONSORDNINGER

Der findes flere økonomiske kompensationsordninger, der relaterer sig til bygningsfredningsområdet. Der er både ordninger inden for bygningsfredningsloven og ordninger inden for skattelovgivningen, som hører under Skatteministeriets ressort. Ekspertgruppen er ikke bedt om en gennemgang af de økonomiske kompensationsordninger. Disse ordninger beskrives derfor kun og er ikke blevet behandlet af ekspertgruppen med henblik på, at gruppen kommer med anbefalinger til disse.¹³

Der findes følgende kompensationsordninger til ejere af fredede bygninger:

1. Direkte støtte fra Slots- og Kulturstyrelsen¹⁴
2. Fritagelse for betaling af grundskyld¹⁵

¹³ Der er således heller ikke foretaget nogen gennemgang af værdien af kompensationsordningerne. I rapporten "En styrket indsats for de fredede bygninger", udarbejdet af Incentive for Slots- og Kulturstyrelsen og udgivet november 2020, beregnes det på baggrund af tal fra 2014-18 at værdien af de forskellige ordninger for fredede bygninger tilsammen udgør ca. 390 mio. kr. om året. Grundskyldsfritagelse alene udgør heraf ca. 290 mio. kr. pr. år. Beregnet alene på baggrund af 2016 viser Incentives tal, at værdien af grundskyldsfritagelsen i hovedstadsområdet udgør ca. 90 pct. af den samlede grundskyldsfritagelse (rapportens side 50).

¹⁴ Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (LBK nr 219 af 06/03/2018)

¹⁵ Ejendomsskatteloven (LOV nr 678 af 03/06/2023)

3. Fritagelse for betaling af dækningsafgift (kun aktuelt i visse kommuner)¹⁶
4. Fradrag fra faktisk afholdte driftsudgifter efter ligningslovens § 15 K¹⁷
5. Fradrag for udgifter til istandsættelse efter forfald pr. år-ordningen efter ligningslovens § 15 K¹⁸

4 og 5 er forskellige måder at fradrage samme udgifter. Tilskud fra styrelsen reducerer tilsvarende muligheden for fradrag.

Direkte støtte fra Slots- og Kulturstyrelsen

Ejere af fredede bygninger kan ansøge Slots- og Kulturstyrelsen om støtte til udførelse af konkrete bygningsarbejder, sagkyndig bistand og projektudarbejdelse.

Støtten meddeles som tilsagn, og støtten kan tildeles i form af direkte tilskud, lån, byggematerialer¹⁹ og konsulentbistand.

Slots- og Kulturstyrelsen meddeler tilsagn om støtte med hjemmel i bygningsfredningslovens § 16. Hovedparten af midlerne tildeles med hjemmel i § 16, nr. 1 og 2:

”Kulturministeren kan yde støtte til:

1) Bygningsarbejder på fredede bygninger, hvor der kræves tilladelse efter § 10, stk. 1.

2) Sagkyndig bistand og projektudarbejdelse samt udarbejdelse af planer for istandsættelse og fremtidig brug af bygninger, der er indstillet til fredning af Det Særlige Bygningssyn, jf. § 23, stk. 1.”

Fritagelse for betaling af grundskyld

Man kan som ejer af en fredet bygning blive fritaget for grundskyld, hvis man har underskrevet en særlig bevaringsdeklaration, hvor man som ejer på egne og alle fremtidige ejeres vegne fraskriver sig retten til at kræve statslig overtagelse, hvis man får afslag til nedrivning.

Ejere af fredede bygninger kan på baggrund af lov om kommunal ejendomsskat fritages for grundskyld:

”§ 7. Fritaget for grundskyld er:

d) Fredede ejendomme, hvorpå der er tinglyst en særlig bevaringsdeklaration i henhold til lovgivningen om bygningsfredning. Fritagelsen omfatter alene den bebyggede grund, gårdsplads og have.”

Lov om kommunal ejendomsskat henviser til bygningsfredningslovens bestemmelser om tinglysning af en særlig bevaringsdeklaration:

¹⁶ Ibid

¹⁷ Lov om påligningen af indkomstskat til staten (LBK nr 42 af 13/01/2023)

¹⁸ Ibid

¹⁹ Denne støttetype er under udfasning, da driftsomkostningerne til opretholdelse af et materialedepot er høje set i forhold til den reelle brug.

”§ 15. Kulturministeren kan efter aftale med vedkommende ejer fastsætte særlige bevaringsbestemmelser for en fredet bygning, herunder om at bygningen ikke skal være omfattet af reglen i § 12, stk. 1.

Stk. 2. Bestemmelser efter stk. 1 skal tinglyses og skal herefter respekteres af alle indehavere af rettigheder over ejendommen, uanset hvornår rettigheden er stiftet.”

Effekten af kompensationsordningen for den enkelte ejer er direkte afhængig af den ejendomsvurdering, der foretages af skattemyndighederne, og af den kommunalt fastlagte grundskyldspromille.

Fritagelse for betaling af dækningsafgift

Ejendomme, der er fritaget for betaling af grundskyld, fordi ejendommen er fredet, kan ikke pålægges dækningsafgift. Dækningsafgiften er en ekstra afgift, der opkræves af nogle kommuner og kun til ejendomme med erhvervsanvendelse.

Af ejendomme, der er fritaget for betaling af grundskyld, jf. § 7 i lov om kommunal ejendomsskat, kan ikke opkræves dækningsafgift jf. samme lovs § 23 A, stk. 3:

”Dækningsafgift i henhold til denne paragraf kan ikke opkræves af ejendomme, der er fritaget for grundskyld i henhold til § 7.”

Fradrag for faktisk afholdte driftsudgifter

Ejere af fredede bygninger (ejerlejligheder, der bebos af ejer, er undtaget) kan fratrække de faktisk afholdte driftsudgifter i deres skattepligtige indkomst. Driftsudgifter omfatter udgifter til bygningsforsikringspræmie, eventuel vejafgift, tilslutningsafgift til vand og kloak, renovation og skorstensfejning.

Dertil kan ejere af fredede bygninger (gælder ikke ejerlejligheder, der bebos af ejer) fradrage de faktisk afholdte udgifter til vedligeholdelse. Fradraget er et ligningsmæssigt fradrag. Der skelnes ifølge SKATs regler mellem vedligeholdelsesudgifter og forbedringsudgifter.

Skatteværdien er for øjeblikket 25%.

For at få adgang til fradragsordningen skal man som ejer have en skattepligtig indkomst, og ordningens virkning er derfor individuel og direkte afhængig af ejers øvrige indkomst.

Ejere af fredede bygninger (gælder ikke ejerlejligheder) kan fratrække faktisk afholdte driftsudgifter jf. ligningslovens § 15 K, stk. 1, 1. pkt.:

”Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan ejere af bygninger, der er fredet efter lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, fradrage de faktisk afholdte driftsudgifter vedrørende disse bygninger.”

I stedet for at fradrage de faktisk afholdte udgifter til vedligeholdelse, kan ejere af fredede bygninger alternativt vælge at anvende en af BYFO administreret ordning²⁰.

Fradrag for udgifter til istandsættelse efter forfald pr. år-ordningen

Ejere af fredede bygninger (gælder ikke ejerlejligheder, der bebos af ejer) kan fradrage de faktisk afholdte udgifter til istandsættelse. Istandsættelse dækker både over vedligehold, istandsættelse og ombygning. Fradraget er et ligningsmæssigt fradrag (skatteværdi 25 %).

Forfald pr. år-ordningen består efter ligningsloven i, at der for den enkelte bygning fastsættes et tidsrum for holdbarheden af de enkelte bygningsdele, og at der beregnes en udgift til istandsættelse pr. år. pr. bygningsdel. Forfald pr. år-opmålingen og beregningen samt den årlige indberetning til SKAT foretages af den private interesseorganisation, Bygnings Frednings Foreningen (BYFO/Historiske Huse), på baggrund af en opmåling, som foreningen foretager ved tilmelding til ordningen. Det er den enkelte bygningsejer, der betaler udgiften til opmålingen, som beregningen baserer sig på. På basis af ejernes årlige indberetning beregner BYFO ny forfald pr. år saldo og indberetter til SKAT. Alle ejere – også ikke medlemmer af BYFO/Historiske Huse – kan anvende fradraget. Er man medlem, betaler man for ydelsen over sit kontingent. Er man ikke medlem, betaler man særskilt samme beløb efter faktura.

Faktisk afholdte udgifter til istandsættelse, som dækkes af skattefri tilskud, kan ikke fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst.

Et uudnyttet forfald pr. år.-beløb kan fremføres til kommende skatteår, ligesom en fradragsberettiget udgift, der overstiger forfald pr. år-beløbet for et år, kan fradrages i følgende år. Et akkumuleret forfald pr. år-fradrag bortfalder ved ejerskifter.

Ejere af fredede bygninger (gælder ikke ejerlejligheder, der tjener til bolig for ejeren) kan fratrække faktisk afholdte udgifter til istandsættelse, jf. ligningslovens § 15 K, stk. 2-5:

”Stk. 2. Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan ejere af bygninger, der er fredet efter lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, vælge at fradrage de faktisk afholdte udgifter til istandsættelse af disse bygninger efter reglerne i stk. 3. Udgifter til istandsættelse omfatter både vedligeholdelsesudgifter og forbedringsudgifter. [...]”

Jf.

”Stk. 3. Der fastsættes for den enkelte fredede bygning et tidsrum for holdbarheden af de enkelte bygningsdele. I forhold til det efter 1. pkt. fastsatte tidsrum fastsættes tillige en beregnet udgift til istandsættelse pr. år pr. bygningsdel, der benævnes forfald pr. år. Udgiften til istandsættelse, der

²⁰ <https://historiskehuse.dk/dit-hus/oekonomi/>

beregnes efter 2. pkt., reguleres årligt efter Danmarks Statistiks byggeomkostningsindeks for boliger. Faktisk afholdte udgifter til istandsættelse, som ikke overstiger beløbet, der er beregnet efter 2. og 3. pkt., kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Beregnede udgifter, der ikke er anvendt i et indkomstår, fremføres til efterfølgende indkomstår og reguleres efter 3. pkt. Hvis de faktisk afholdte udgifter i et indkomstår overstiger summen af indkomstårets beregnede udgifter og de fremførte beregnede udgifter for tidligere indkomstår, kan et beløb svarende til de overskydende faktisk afholdte udgifter overføres til fradrag i efterfølgende indkomstår i overensstemmelse med reglerne i 2-5. pkt., idet beløbet reguleres efter 3. pkt.”

BILAG 2 KOMMISSORIUM

FORMÅL

Som led i implementeringen af regeringens beslutning om opgavebortfald ned-sættes en ekspertgruppe, som skal komme med anbefalinger til, hvordan byg-ningsfredningsområdet bedst kan forenkles. Ekspertgruppens formål er at be-lyse mulighederne for en forenkling og en lempelse af bygningsfredningen, såle-des at der er en fornuftig balance mellem bevaring og benyttelse. En forenkling af området skal lette administrationen og samtidig gøre det mere fleksibelt at være ejer af en fredet bygning – samtidig med at de vigtigste bærende frednings-værdier for fredede bygninger bevares for eftertiden. Ekspertgruppen skal komme med konkrete anbefalinger til en forenkling af bygningsfredningsområ-det.

OM BYGNINGSFREDNING

Fredede bygninger er noget særligt, noget umisteligt, der giver identitet til ikke blot ejere og brugere af bygningerne, men til hele samfundet. De er en markant og synlig del af dansk kulturarv, og bevaringen af disse bygninger berører en bred kreds af befolkningen. Samtidig skal bygningerne kunne bruges til nutidige formål, så kulturarven indgår som en levende del af det moderne samfund og ikke bliver museumsgenstande.

Som loven er i dag, er der kun én type af fredning, uanset at Danmarks i alt cirka 7.000 fredede bygninger udgør et bredt spektrum af forskellige bygninger i forhold til størrelse, historisk periode, anvendelse, og hvilke fredningsværdier der lægges vægt på.

Ekspertgruppen skal undersøge, hvordan der hensigtsmæssigt kan indføres en differentiering af de eksisterende fredede bygninger ved forskellige graduerede typer af fredning, der kan give en fortsat stærk beskyttelse af særlige ikoniske bygninger, men hvor der indføres mere lempelige regler for mindre signifikante bygninger.

RAMMER FOR EKSPERTGRUPPENS ARBEJDE

Undersøgelser og beskrivelser

Ekspertgruppen skal undersøge og beskrive, hvordan fredningen af bygninger kan gradueres. Undersøgelsen skal både omfatte en mulig graduering af fredningen i kategorier, hvor der f.eks. skelnes mellem udvendige og indvendige byg-ningsarbejder, samt fredning af en mere begrænset del af en bygning eller et bygningskompleks, om der kan være tale om fredning af planløsningen i stedet for hele bygninger eller fredning af en enkelt velbevaret opgang/lejlighed i et byggeri i stedet for hele bygningen. Ekspertgruppen kan i sin vurdering inddrage snitfladen til de bevaringsværdige bygninger, som er kommunernes ansvarsom-råde, og som primært er reguleret gennem planloven.

Undersøgelsen skal føre til en beskrivelse af mulige ændringer i bygningsfred-ningens beskyttelsesniveau samt fordele og ulemper herved, herunder konkrete eksempler på konsekvenserne af en graduering, og om det vil være relevant at

kunne frede mere begrænset. Ekspertgruppen skal redegøre for, hvordan der i en gradueret fredning fortsat kan tages hensyn til de vigtigste bærende fredningsværdier.

Ekspertgruppen skal i den sammenhæng overveje, hvordan administration og regler kan bedst muligt digitalt understøttes, herunder hvilke forudsætninger der er nødvendige for at digitale løsninger og digital sagsbehandling kan implementeres.

Anbefalinger

Ekspertgruppens anbefalinger skal have som formål at understøtte en lettere administration med smidigere sagsgange, og hvor der tages højde for digital administration samt implementering af anbefalingerne.

På baggrund af ekspertgruppens undersøgelser skal gruppen komme med anbefalinger til en forenkling og opdatering af bygningsfredningsområdet. Dette omfatter både, hvordan fredningen kan gradueres, og hvilke eksempler på bygninger/bygningsdele der skal beskyttes inden for de forskellige kategorier. Ekspertgruppen skal redegøre for, hvordan anbefalingerne understøtter forenklet administration og smidigere sagsgange.

Økonomi

Ekspertgruppens forslag skal være udgiftsneutrale og bidrage til færre statslige udgifter til administration. Udgifter til sekretariatsbetjening afholdes inden for Kulturministeriets ramme.

ORGANISERING

Kulturministeren nedsætter ekspertgruppen og udpeger syv medlemmer. Der lægges vægt på, at der i ekspertgruppen er medlemmer, som har arkitektfaglig, byggefaglig og kulturhistorisk viden samt viden om forenkling i statslig administration.

Ekspertgruppen sekretariatsbetjenes af Kulturministeriet og af Slots- og Kulturstyrelsen.

TIDSPLAN

Ekspertgruppen nedsættes i oktober 2024 og afleverer sin afrapportering til kulturministeren inden udgangen af 1. halvår 2025.

EKSPERTGRUPPENS ARBEJDE

Ekspertgruppen blev nedsat 24. oktober 2024 og har holdt i alt 8 møder. Ekspertgruppen afholdt d. 14. marts 2025 en workshop for interessenter på bygningsfredningsområdet, og har desuden afholdt særskilte møder med en række centrale aktører.

Ekspertgruppen havde følgende sammensætning:

- Paul Møllerup (forperson)
- Troels Blicher Danielsen
- Birthe Iuel
- Mette Viuf Larsen

- Hanne Ullum
- Stig Andersen

- Kent Martinussen

BILAG 3 ORDFORKLARING

I dette bilag forklares faglige udtryk, som bruges igennem rapporten.

Selvstændigt landskabsarkitektonisk værk	Et selvstændigt landskabsarkitektonisk værk er en bevidst formet og planlagt konstruktion eller installation, som ikke er en bygning. Der kan være tale om en enkeltstående skulpturel genstand eller andre kunstneriske installationer, som er projekteret og udført som et selvstændigt virkemiddel eller med henblik på at give landskabet eller byskabet et kunstnerisk udtryk.
Fredningsværdier	Fredningsværdier er en paraplybetegnelse for de arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdier, der ligger til grund for en bygnings fredning. De bærende fredningsværdier er summen af en bygnings arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdier. De bærende fredningsværdier udgør bygningens særlige og umistelige værdier, og de skal være synlige og håndgribelige bygningslementer.
Autenticitet	Autenticitet er et udtryk for bygningens ægt-hed og troværdighed i forhold til oprindelse og brugshistorie. Det vedrører både den oprindelige og nuværende tilstand. Autenticitet knytter sig altså ikke alene til bygningens originale form eller struktur, men omfatter alle senere tilføjelser og ændringer. Alle de transformationer, bygningen har gennemlevet, kan altså bidrage til autenticiteten, men de kan også svække den.
Integritet	Integritet er et udtryk for, hvor helstøbt bygningen er. Hvor velbevarede er de fysiske dele, helheder og sammenhænge. En høj grad af integritet er et udtryk for: • at en betydelig mængde af bygningens dele er intakte • at en så betydelig mængde af bygningens dele er til stede, at relationerne mellem dem er bevaret • at sammenhængen mellem bygningen og de omgivelser, der har været en forudsætning for dens eksistens og funktion, er intakt og forståelig.

De faglige retningslinjer	Slots- og Kulturstyrelsens bygningsfredningsmyndighed har udarbejdet en række faglige retningslinjer for behandling af byggesager på de fredede bygninger i Danmark. I retningslinjerne har Slots- og Kulturstyrelsen nedskrevet sin praksis for at sikre en ensartet og gennemsigtig forvaltning.
Vedligehold	Arbejder, som alene tjener til at bevare bygningen i god stand, og som ikke indebærer ændringer eller udskiftninger af materialer.
Arbejder, der ikke berører fredningsværdier	Bygningsarbejder, der er mere omfattende end vedligehold, men som ikke berører bygningens fredningsværdier. Det kan være vanskeligt at vurdere, præcis hvilke dele af bygningen, der indeholder fredningsværdier. I dag definerer underretningsbekendtgørelsen en række arbejder, særligt mere tekniske installationer, som generelt, dvs. på tværs af alle fredede bygninger, ikke berører fredningsværdier. Arbejder, der i daglig tale normalt kan opfattes som "ombygning" vil falde ind under denne kategori, hvis de generelt ikke berører fredningsværdier. Det kan f.eks. være udskiftning af ikke-originale køkkener. Hvis en bygning kun er fredet i det ydre og hovedstrukturen, falder alle bygningsarbejder, der ikke berører disse dele af bygningen, ind under denne kategori.
Restaurering	Bygningsarbejder, hvor man udskifter materialer i bygningsdele med fredningsværdier, med henblik på bedst muligt at genoprette deres tilstand. I denne rapport omfatter restaureringsbegrebet alene arbejder af denne type, der lader sig standardisere i et vist omfang, og som der kan udarbejdes anvisninger for.
Genopretning	Bygningsarbejder, hvor man genopretter en fredet bygning, efter at en større mængde bygningsdele er gået til.
Ombygning	Bygningsarbejder, der ændrer, retablerer eller fjerner fredningsværdier. Denne type arbejder er alene tilladt efter ansøgning og egentlig sagsbehandling, da ombygning kan foretages, så det enten understøtter eller skæmmes fredningsværdierne. Her er det væsentligt, hvordan ombygningen foretages, eksempelvis med hvilke materialer, proportioner og detaljer.