



NOTAT

Slots- og Kulturstyrelsen

H.C. Andersens Boulevard 2
1553 København V

Telefon 33 95 42 00

post@slks.dk
www.slks.dk

Maj 2016

Jour.nr.: 15/00282

Notat om Slots- og Kulturstyrelsens behandling af sager om beskyttede fortidsminder og fredede bygninger på ejendomme, som Slots- og Kulturstyrelsen ejer, vedligeholder eller står for driften af

I forbindelse med etableringen af Slots- og Kulturstyrelsen pr. 1.1.2016 har Kulturministeriet besluttet, at spørgsmålet om myndighedsinhabilitet i forbindelse med sager om beskyttede fortidsminder og fredede bygninger på ejendomme, som Slots- og Kulturstyrelsen ejer, vedligeholder eller står for driften af løses ved at fastlægge sagsgange i styrelsen, som opfylder de forvaltningsretlige krav i forhold til myndighedsinhabilitet.

Baggrund

Det grundlæggende hensyn bag reglerne om habilitet er at sikre borgernes tillid til, at forvaltningen træffer lovlige og rigtige afgørelser. Imidlertid kan ikke kun personer, men også myndigheder som sådan rammes af inhabilitet, såkaldt myndighedsinhabilitet. Dette sker f.eks., når myndigheden selv er part i en sag.

Er myndigheden inhabil¹ i forhold til en sag, må myndigheden som udgangspunkt ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. principperne i FVL § 3, stk. 3.

Myndighedsinhabilitet må som udgangspunkt søges løst ved substitution, det vil sige, at en sideordnet eller overordnet myndighed overtager sagen fra den habilitetsramte myndighed. Det er derfor et krav, at myndigheden i tilfælde af myndighedsinhabilitet nøje overvejer, om der foreligger substitutionsmuligheder. Ved myndighedsinhabilitet vil der langt oftere end ved personlig

¹ De habilitetskrav, der gælder for myndigheder, beror derfor på den praksis, der har udviklet sig hos domstolene og hos Folketingets Ombudsmand, og som baserer sig på de samme hensyn, som ligger bag reglerne om personlig inhabilitet.

inhabilitet være væsentlige vanskeligheder eller betænkeligheder forbundet med substitution. Dette skyldes navnlig, at substitution kan medføre tab eller svækkelse af sagkundskab, hvilket kan tale afgørende imod at sætte en anden myndighed i den umiddelbare kompetente myndigheds sted.

Myndigheden bør således overveje følgende:

- For det første bør det organisatorisk tilstræbes, at sagen ikke behandles af den samme del af myndigheden (det samme kontor, afdeling m.v.), som beskæftiger sig med det område, hvor myndigheden har en særlig interesse. Dette svarer til kommunernes håndtering af byggesager, hvor kommunen både er ansøger og myndighed.
- For det andet bør myndigheden udvise ekstraordinær omhu, når sagen skal behandles og afgøres, herunder udarbejde en særligt udførlig begrundelse for derved at påvise, at afgørelsen er i fuld overensstemmelse med reglerne, herunder praksis på området.
- For det tredje bør det i tilfælde af, at myndigheden er underordnet en anden myndighed, overvejes, om sagen bør forelægges den overordnede myndighed til udtalelse.
- Såfremt myndighedens afgørelser kan påklages, er det fast antaget, at klageinstansens prøvelse skal være særligt intensiv, og dette gælder, uanset at klageinstansen normalt kun foretager en begrænset prøve.

I forbindelse med den valgte løsning har det været overvejet at løse problemerne med myndighedsinhabilitet ved substitution. En sådan løsning er dog fravalgt, fordi Kulturministeriets departement, som umiddelbart er den mest oplagte i forhold til at substituere Slots- og Kulturstyrelsen, ikke umiddelbart er i besiddelse af den fornødne sagkundskab i forhold til at varetage sagsbehandlingen i 1. instans. I styrelsen varetages sagsbehandlingen af henholdsvis arkitekter eller arkæologer, og Kulturministeriets departement har ikke nogen medarbejdere ansat med denne faglige baggrund, og derfor vil de ikke kunne varetage denne del af sagsbehandlingen.

Løsning

Slots- og Kulturstyrelsen sagsbehandler selv sager om tilladelse til bygningsarbejder, sager om ophævelse af fredning, sager om arkæologiske undersøgelser og sager om dispensation til ændring af et fredet fortidsminde, som er beliggende på ejendomme, som styrelsen ejer, vedligeholder eller står for driften af. Dog træffes afgørelser om tilladelse til bygningsarbejder og ophævelse af bygningsfredningen for fredede bygninger som styrelsen selv ejer, vedligeholder eller står for driften af, i særlige tilfælde af Kulturministeriets departement. Ligesom afgørelser om arkæologiske undersøgelser efter museumslovens kap. 8 også i særlige tilfælde træffes af Kulturministeriets departement.

Placeringen af de nævnte opgaver i Slots- og Kulturstyrelsens organisation tager højde for, at det ikke er den samme enhed, som ansøger om tilladelse, som også giver tilladelse. De enheder, som ejer, administrerer og vedligeholder ejendomme, som omfatter fredede bygninger eller fortidsminder, er således

placeret i én søjle af organisationen under vicedirektør Nikolaj Nielsen, medens enhederne, som giver tilladelse til bygningsarbejder, ændring af fortidsminder, sagsbehandlingen i forbindelse med arkæologiske sager og ophævelse af bygningsfredninger, er placeret i en anden søjle i organisationen under vicedirektør Morten Lautrup-Larsen.

For alle sagerne gælder videre, at de ledsages af en særligt udførlig begrundelse uanset, om styrelsen(/ansøger) får fuldt ud medhold eller et afslag.

- a) Vedrørende sagsbehandling af ansøgninger om tilladelse til bygningsarbejder efter bygningsfredningslovens § 10, som vedrører de fredede bygninger som Slots- og Kulturstyrelsen ejer, vedligeholder eller selv står for driften af

Ansøgninger om bygningsarbejder på fredede bygninger forelægges i dag for Det Særlige Bygningssyn på to måder – via byggesagslisten² og til egentlig drøftelse med en efterfølgende udtalelse fra synet. Til drøftelse forelægges sager af mere principiel karakter.

Ved sager af mere principiel karakter forstås typisk sager, som ikke vedrører de helt ordinære tilladelser, som fx at udskifte et vindue med et identisk vindue, reparere bestemte bygningsdele i overensstemmelse med de gængse retningslinjer, gennemføre en tagreovering uden at der foretages ændringer af de bærende fredningsværdier o.lign. Af mere principiel karakter kan man forestille sig sager, som fx vedrører etablering af elevator, etablering af vindfang, isætte ovenlys o.lign. Hvorvidt der er tale om en principiel sag, beror altid på en konkret vurdering.

I forhold til ansøgninger om tilladelse til bygningsarbejder på fredede bygninger vil sager af mere principiel karakter, hvor Slots- og Kulturstyrelsen er ansøger, altså altid blive forelagt for Det Særlige Bygningssyn.

For alle andre sager som vedrører bygningsarbejder på fredede bygninger, hvor styrelsen er ansøger, vil der blive oprettet en ny kategori på byggesagslisten, hvor der gives en uddybende beskrivelse af hver sag i forhold til andre sager på byggesagslisten, og Det Særlige Bygningssyn anmodes om at give disse sager særlig bevågenhed med henblik på at sikre, at sagerne afgøres i overensstemmelse med generel praksis ved behandling af sager om bygningsarbejder på de fredede bygninger. I den forbindelse gives en kort mundtlig orientering om disse sager på møderne.

Det vil blive indskrevet i vejledningen for Det Særlige Bygningssyn, at synet har en særlig rolle i forhold til at overvåge, at sagsbehandlingen af byggesager vedrørende bygningsarbejder på fredede bygninger, hvor styrelsen selv er an-

² Alle byggesager skal forelægges for Det Særlige Bygningssyn, på grund af antallet sker dette dog på nuværende tidspunkt via "Byggesagslisten", som sendes til synet inden møderne og som er en liste over igangværende sager. Det Særlige Bygningssyn kan stille spørgsmål til listen og bede om at bestemte sager forelægges for synet.

søger, er i overensstemmelse med styrelsens almindelige praksis for behandlingen af denne type sager. Der vil blive fastlagt en særlig procedure i tilfælde af hastesager, hvor formanden kan beslutte, at skriftlig forelæggelse kan finde sted i sager, som ikke kan afvente behandling på et møde i Det Særlige Bygningssyn.

Hvis synet på baggrund af forelæggelsen er enig i styrelsens konkrete vurdering i sagen, kan sagen afgøres af styrelsen uden yderligere sagsbehandling.

Hvis synet derimod ikke er enig i styrelsens indstilling, og styrelsen agter at give tilladelse til ændringer af bygningen på trods af synets indstilling, vil styrelsen oversende sagen til Kulturministeriets departement til endelig afgørelse. Dette gør selvsagt kulturministeriets departement inhabil som klageinstans, og det betyder så, at der ikke for disse sager er en klageinstans, men det må anses for en relativt mindre ulempe, end at der træffes en afgørelse i første instans af en inhabil myndighed³.

Den nye procedure vil kræve en ændring af delegationsbekendtgørelsen, fordi departementet i sådanne sager tilbagekalder delegationen og selv træffer afgørelse. Ændringen vil blive indarbejdet i den nye delegationsbekendtgørelse, som kan træde i kraft i løbet af foråret 2016. Indtil ændringen er gennemført træffer Slots- og Kulturstyrelsen afgørelse i sagen på baggrund af en udtalelse fra Kulturministeriets departement.

b) Vedrørende sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgning om dispensation til ændring af et fredet fortidsminde efter museumslovens § 29 e og f, hvor Slots- og Kulturstyrelsen er ansøger

På fortidsmindeområdet er der etableret en arkæologisk arbejdsgruppe. Denne arbejdsgruppe nedsættes af styrelsen for en treårig periode og består af repræsentanter fra arkæologiske museer, ligesom universiteterne kan være repræsenteret. Arbejdsgruppens normale virke er at rådgive styrelsen vedr. prioritering i forbindelse med tilskudssager, valg af metode i forbindelse med arkæologiske undersøgelser samt implementering samt efterlevelse af standarder og strategier for det arkæologiske arbejde efter museumslovens kap. 8 og 8a. Arbejdsgruppen konsulteres og inddrages løbende og mødes ca. 4-6 gange årligt.

Slots- og Kulturstyrelsen agter at forelægge sager af mere principiel karakter, hvor styrelsen selv er ansøger, og hvor styrelsen agter at give tilladelse til ændring af et fredet fortidsminde, for arbejdsgruppen til faglig udtalelse, inden der træffes en endelig afgørelse i sagen.

Uanset, om arbejdsgruppen er enig eller uenig i styrelsens indstilling i sagen, træffer styrelsen den endelige afgørelse. Styrelsen beder ikke Natur- og Miljøklagenævnet om en udtalelse, inden sagen afgøres. Baggrunden for denne

³ Hans Gammeltoft Hansen, Inhabilitet i forvaltningen 2011, side 152.

beslutning er, at Natur- og Miljøklagenævnet har oplyst, at deres faste praksis i denne type sager er ikke at afgive udtalelser i sager, inden der er truffet en afgørelse af 1. instansen. Natur- og Miljøklagenævnet foretager i stedet en særlig intensiv prøvelse, hvis afgørelsen påklages.

Det vurderes på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets oplysninger, at styrelsen må træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Det vurderes, at bekymringen i forhold til styrelsens myndighedsinhabilitet vil være af mere begrænset omfang, da der er en fastsat klageadgang for en lang række interesseorganisationer mv.⁴, som vil kunne påklage afgørelsen, som endvidere vil få en særlig intensiv prøvelse hos Natur- og Miljøklagenævnet.

Den nye procedure vil således ikke kræve en ændring af delegationsbekendtgørelsen, fordi der er klageadgang til Natur- og Miljøklagenævnet.

c) Vedrørende sagsbehandlingen i forbindelse med arkæologiske undersøgelser efter museumslovens kap. 8, hvor Slots- og Kulturstyrelsen er ansøger.

I disse sager udarbejdes der et budgetoverslag af det ansvarlige arkæologiske museum, som sender deres overslag til godkendelse i styrelsen. Styrelsen skal herefter vurdere, om vi er enige i budgettet og evt. forhøje eller nedskrive budgetposterne. Der er tale om forholdsvis få sager årligt, hvor styrelsen både ejer, vedligeholder eller administrerer en ejendom med et fredet fortidsminde, og hvor der er behov for, at spørgsmålet om en arkæologisk undersøgelse behandles.

I de få sager, hvor styrelsen skulle vælge at beskære budgetposterne eller helt fjerne nogle af dem, vil den forberedte sag blive sendt til Kulturministeriets departement med henblik på, at departementet træffer afgørelse i sagen, også selvom Kulturministeriets departement hermed bliver inhabilt i forhold til en klagesagsbehandling.

Den nye procedure indarbejdes med en ændring af delegationsbekendtgørelsen.

d) Vedrørende sagsbehandlingen af ansøgninger om ophævelse af fredningen af en bygning som ejes, vedligeholdes, eller som Slots- og Kulturstyrelsen står for driften af.

Sager om ophævelse af en fredning skal – ligesom byggesagerne - efter bygningsfredningsloven altid forelægges for Det Særlige Bygningssyn til udtalelse. Såfremt styrelsen agter at fastholde fredningen, er der tale om et orienterings-

⁴ Følgende kan klage over afgørelsen: adressaten for afgørelsen, ejeren af den ejendom, som afgørelsen vedrører, offentlige myndigheder, lokale foreninger og organisationer, som har væsentlig interesse i afgørelsen, landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø og landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser)

punkt, men hvis styrelsen agter at ophæve fredningen, sker der en egentlig forelæggelse.

Uanset, om synet er enig i styrelsens umiddelbare vurdering, sendes sagen i en offentlig høring, inden styrelsen træffer afgørelse i sagen.

Når høringen er gennemført, og synet er enig i styrelsens endelige vurdering, kan sagen afgøres af styrelsen uden yderligere sagsbehandling.

Hvis synet derimod ikke er enig i styrelsens indstilling, vil styrelsen sende sagen til Kulturministeriets departement, som træffer afgørelse i sagen.

Den nye procedure indarbejdes med en ændring af delegationsbekendtgørelsen.

Bilag 1

Organisationen i Slots- og Kulturstyrelsen

