



Kulturministeren

Folketingets Kulturudvalg
Christiansborg
1240 København K

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tlf : 33 92 33 70
E-mail : kum@kum.dk
Web : www.kum.dk

18. december 2024

Folketingets Kulturudvalg har stillet mig følgende spørgsmål nr. 29 ad (L 50), som jeg hermed besvarer.

Spørgsmål:

Vil ministeren venligst kommentere henvendelse fra Kultur & Arv, jf. L 50 - bilag 14?

Svar:

L 50, bilag 14 indeholder tre dokumenter. For det første fremgår en henvendelse fra foreningen Kultur & Arv til Folketingets formand, Søren Gade. Foreningen Kultur & Arv mener bl.a., at lovforslaget L 50 er i strid med grundloven og internationale forpligtelser.

Jeg har bedt Justitsministeriet om bidrag til besvarelse af forholdet til grundlovens § 3. Justitsministeriet oplyser følgende:

”Det kan generelt bemærkes, at anlægslove er almindeligt forekommende, herunder særligt på Transportministeriets område. Sådanne love, der i sagens natur vedrører et bestemt projekt, rejser ikke i sig selv spørgsmål i relation til grundlovens § 3, 3. pkt., hvoraf fremgår, at den dømmende magt er hos domstolene. Det forhold, at en anlægslov måtte medføre en anden retstilstand end den, der måtte være fastslået ved en administrativ afgørelse eller ved dom, rejser heller ikke i sig selv spørgsmål i forhold til grundlovens § 3, 3. pkt. Der kan eksempelvis henvises til lov nr. 617 af 11. juni 2024 om anlæg af ny vejforbindelse mellem Tingbjerg og Husum i Københavns Kommune.

Grundlovens § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan træffe bestemmelse om enkelte personers retsforhold (singular lovgivning). Der kan herom henvises til Højesterets dom af 19. februar 1999 i sag I 295/1998, som optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1999, s. 841 ff. (den såkaldte Tvind-dom), hvor Højesteret fandt,

at en lov, der bl.a. indebar, at der ikke kunne ydes visse statslige og kommunale tilskud til en række nærmere angivne skoler, var ugyldig som stridende mod grundlovens § 3, 3. pkt., da lovindgrebet – der havde som konsekvens, at en række konkret opregnede skoler blev afskåret fra domstolsprøvelse af deres tilskudsberettigelse – reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvist mellem Tvind-skolerne og Undervisningsministeriet.

Om grænserne for lovgivningsmagtens kompetence fremgår bl.a. følgende af Jens Peter Christensen m.fl., *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave (2015), s. 82:

”Grænsen for lovgivningsmagtens kompetence til at fratage visse tilskudsmodtagere retten til fremtidige tilskud synes at gå, hvor fratagelsen reelt er foranlediget af en tvist om, hvorvidt de pågældende hidtil har vist og fremover vil vise vilje til at opfylde tilskudslovgivningens betingelser, og hvor alle andre tilskudsmodtagere samtidig behandles efter de almindelige, generelle regler. Den nævnte tvist behøver ikke at foreligge som en ved domstolene allerede anlagt - end sige afgjort - sag. Det er tilstrækkeligt, hvis det kan dokumenteres, at der har foreligget mistanke hos lovgivningsmagten om regelbrud, og at det er denne mistanke, der reelt har begrundet loven.”

Det fremgår endvidere af Jens Peter Christensen m.fl., *Dansk Statsret*, 4. udgave (2024), s. 179 f., at grundlovens § 3, 3. pkt., sætter grænser for lovgivningsmagtens muligheder for at gribe ind i verserende eller afgjorte retssager gennem singulær lovgivning. Det fremgår endvidere, at det på baggrund af Tvind-sagen, hvor den afgørende præmis for at erklære loven grundlovsstridig var, at loven “[...] reelt [var] en endelig afgørelse af en konkret retstvist [...]”, endvidere må antages, at singulær lovgivning med det formål eller den virkning at afskære en ellers nærliggende domstolsprøvelse af et konkret retsspørgsmål, kan være i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Som det videre refereret af Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 81 f, anførte Højesteret om Tvind-lovens § 7, at det af bemærkningerne til forslaget til Tvind-loven fremgik, at begrundelsen for bestemmelsen var, at undervisningsministeren – på baggrund af visse undersøgelser – ikke havde tillid til at Tvind-skolerne ville anvende offentlige tilskud til formål, som Folketinget og regeringen ønskede at fremme med støtten.

Om rækkevidden af Tvind-dommen kan henvises Jens Peter Christensen og Michael Hansen-Jensen, *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1999B.227, s. 234, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Sammenfattende synes Højesterets dom at have en temmelig begrænset rækkevidde. Som noget principielt væsentligt – og afklarende i forhold til den tvivl, der hidtil har været i den forfatningsretlige litteratur – lægges det til grund, at grundlovens § 3 sætter en grænse for singulære lovindgreb. I dommen trækkes denne grænse imidlertid - naturligt nok - i tæt tilknytning til den konkrete sag: Grænsen for lovgivningsmagtens kompetence til at fratage visse tilskudsmodtagere retten til fremtidige tilskud synes at gå, hvor fratagelsen reelt er foranlediget af en tvist om, hvorvidt de pågældende hidtil har vist og frem-

over vil vise vilje til at opfylde tilskudslovgivningens betingelser, og hvor alle andre tilskudsmodtagere samtidig behandles efter de almindelige, generelle regler. Den nævnte tvist behøver ikke at foreligge som en ved domstolene allerede anlagt – end sige afgjort – sag. Det er tilstrækkeligt, hvis det kan dokumenteres, at der har foreligget mistanke hos lovgivningsmagten om regelbrud, og at det er denne mistanke, der reelt har begrundet loven.

Man kan afslutningsvis spørge, hvilke konsekvenser Højesterets dom – der vedrørte spørgsmålet om de grundlovmæssige grænser for lovregulering af statstilskud – har for lovregulering i almindelighed. Et kort svar herpå må være, at det på tilsvarende måde må antages at være i strid med grundlovens § 3, hvis lovgivningsmagten vedtager bebyrdende lovregulering af enkeltpersoners forhold begrundet i en opfattelse af, at de pågældende ikke hidtil har og fremover ikke vil overholde den lovgivning, der gælder og fremover skal gælde for alle andre. I øvrigt vil der i denne situation kunne foreligge ekspropriation efter grundlovens § 73 – forudsat der gøres indgreb i et ejendomsgode, der nyder beskyttelse efter denne bestemmelse.”

Justitsministeriet kan i øvrigt henvise til den daværende justitsministers besvarelse af 24. februar 1999 af samrådspørgsmål AC fra Folketingets Uddannelsesudvalg. Af samrådstalen, der blev oversendt til Uddannelsesudvalget som svar på spørgsmål nr. 94 fra udvalget (Alm. del – bilag 351), fremgår bl.a. følgende:

”Når Højesteret kom til et andet resultat [i Tvind-sagen, tilføjet her] end Justitsministeriet og landsretten, kan det således skyldes, at lovindgrebet for Højesteret i højere grad har fremstået som en bebyrdende reaktion på påståede overtrædelser af tilskudsreglerne end som en udøvelse af bevillingsmyndighed.”

Det kan således ikke udledes af Tvind-dommen, at en efterfølgende lovændring, der medfører en ændring af en retstilstand, der er fastslået ved en administrativ afgørelse eller en dom, i sig selv rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3, 3. pkt., uanset at den efterfølgende lovgivning måtte indeholde bestemmelser om enkelte personers retsforhold (singulær lovgivning), herunder efter omstændighederne en anlægslov.

Det vurderes på denne baggrund ikke, at L 50 rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3, 3. pkt.”

Jeg kan henholde mig til Justitsministeriets udtalelse.

Det fremgår endvidere af L 50, § 6, at søgsmål til prøvelse af tilladelser og afgørelser efter denne lov skal være anlagt inden seks måneder efter, afgørelsen er meddelt til adressaten, eller at afgørelsen er offentligt tilgængelig. Der er således adgang til prøvelse i henhold til grundlovens § 63.

Lovforslaget er således i overensstemmelse med Aarhuskonventionen, da det lever op til kravene i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøve på miljøområdet.

Det andet dokument i bilag 14 vedrører miljøkonsekvensrapporten.

Jeg har bedt Slots- og Kulturstyrelsen om en udtalelse. Slots- og Kulturstyrelsen oplyser følgende:

”Kultur & Arv påpeger i deres notat, at der foreligger to forskellige miljøkonsekvensrapporter. Der er dog ikke tale om indholdsmæssig forskel, men alene en forskel i formatering og sideantal. Dette skyldes, at der er opstået en formateringsfejl i den version der ligger på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside, hvilket er årsagen til afvigelsen i sideantallet. Den version, der er sendt i offentlig høring via Høringsportalen, og som er sendt til Folketinget, har den korrekte formatering.

Kultur & Arv har anført en række tekstnære bemærkninger omhandlende side 8, 17, 18, 19, 20 og 22 i miljøkonsekvensrapporten, som omhandler rapportens beskrivelse af bl.a. de historiske forhold omkring Nyborg Slot. Slots- og Kulturstyrelsen har ikke fundet anledning til at besvare hvert enkelt forhold særskilt, da Kultur & Arvs bemærkninger vurderes primært at berøre to overordnede emner – dels en påpegning af sproglige upræcisheder, og dels en fremhævelse af visse historiske og arkæologiske faglige uenigheder.

Til det første emne hører bl.a., at der to steder i rapporten står 'Ringborg' i stedet for 'Ringmursborg'. Sidstnævnte må siges at være den historisk korrekte betegnelse, som også anvendes de fleste andre steder i rapporten. Til det andet emne hører bl.a. diskussionen om, hvorvidt en håndfæstning er at betragte som en slags forløber for grundloven. Slots- og Kulturstyrelsen anerkender, at beskrivelsen af slottets historiske kontekst skal være korrekt og så præcis som muligt, og at der fagligt er forskellige udlægninger af slottets historie. Slots- og Kulturstyrelsen skal dog samtidig understrege, at ingen af de to nævnte forhold har haft indflydelse på rapportens konklusioner. Slots- og Kulturstyrelsen skal hertil bemærke, at miljøkonsekvensvurderingen ikke omhandler selve den historiske formidling af Nyborg Slot, men alene bygge- og anlægsprojektet.

Kultur & Arv har ligeledes en bemærkning til miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.5. Demonteringsfase, hvor følgende fremgår: ”En evt. demontering er ikke behandlet yderligere i rapporten, idet det vurderes, at demonteringen generelt vil indebære de samme miljøpåvirkninger som i anlægsfasen, og at den genopførte kongeborg skal blive på stedet i al overskuelig fremtid. Tilbygningerne er designet på en sådan måde, at disse tydeligt kan adskilles fra fortidsminderne.”

Kultur & Arv anfægter, at afsnittet ikke indeholder en udførlig teknisk dokumentation af hvordan projektet kan demonteres.

Slots- og Kulturstyrelsen skal dog understrege, at afsnit 4.5 Demonteringsfase ikke har til formål at anwise en fuld teknisk beskrivelse af, hvordan projektet kan demonteres, men alene at vurdere miljøpåvirkninger i forbindelse med en eventuel demontering. Der henvises til afsnit 8.2.10 Konklusion, i forhold til, hvorvidt projektet vurderes at være reversibelt. Forholdet er efter gældende ret og praksis blevet faglig vurderet på et veloplyst grundlag af Slots- og Kulturstyrelsens eksterne rådgivere, og Miljøstyrelsen har som myndighed ikke betvivlet hverken den faglige vurdering eller vidensgrundlaget.

Kultur & Arv har ligeledes fremsendt en række kommentarer til "8.2.6 Konsekvenser/virkninger i anlægsfasen" side 75, 77, 78, 79, 81, 82 og 88. Slots- og Kulturstyrelsen har ikke fundet anledning til at kommentere forholdene enkeltvis, da Kultur & Arvs bemærkninger vurderes primært at omhandle principper for fundering og mødet mellem nyt og gammelt. Hertil skal det bemærkes, at der i projektet skelnes mellem fundering af nyt byggeri og opførelsen af nye bygningsdele på eksisterende bygninger og fundamenter, da begge dele forekommer i projektet. Hvor der er tale om nyt byggeri på nye fundamenter (som f.eks. den nye udstillingsfløj), udføres disse uden at komme i kontakt med fortidsmindet, og hvor der er tale om nye bygningsdele på eksisterende bygninger og fundamenter (som f.eks. forhøjelsen af vagttårnet), udføres disse med mellemliggende lag (et såkaldt 'offerlag'), der både sikrer at fortidsmindet beskyttes, og at de nye tilførte lag kan fjernes igen, uden at fortidsmindet beskadiges.

Vedrørende de eksisterende konstruktioners bæreevne er der i forhold til det aktuelle stade af projektet udført grundige forundersøgelser og fastlagt konstruktionsprincipper og forudsætninger. Alle forudsætninger og beregninger for konstruktionsprojektet skal godkendes af en certificeret statiker, som ethvert andet projekt både for nybyggeri og restaurering. Dette forhold ændres ikke med anlægsloven, og dermed vil projektet skulle overholde de samme krav til eksisterende konstruktioners bæreevne som ethvert andet projekt."

Jeg henholder mig til Slots- og Kulturstyrelsens udtalelse.

Det tredje dokument i bilag 14 indeholder en udtalelse fra Europa Nostra, som også indgik i spørgsmål 14 ad (L 50). I svaret herpå indgik en henvisning til en udtalelse fra Slots- og Kulturstyrelsen, hvor der bl.a. var henvist til miljøkonsekvensrapportens afsnit om, at "Alle tilføjelser og nybyggeri opført på fortidsminder udføres derfor, så de i princippet er fuldt reversible – og dermed kan fjernes uden at volde skade på fortidsminder og de fredede bygninger." Jeg kan derfor henvise til besvarelsen af spørgsmål 14 ad (L 50), hvori der henvises til besvarelsen af spørgsmål 1 ad (L 50).

Det er Kultur & Arv, der har nomineret Nyborg Slot til optagelsen på listen "7 Most Endangered Programme". Jeg anerkender, at der er mange forskellige holdninger til projektet, som afspejler forskellige tilgange til kulturarv, samt mange holdninger til brug af en anlægslov. Jeg vil dog tilføje, at Europa Nostra Danmark ikke mener, at anlæg af

en formidlingsbygning på Nyborg Slot hører til på en liste over de mest truede kultur-
arvssteder i Europa, hvilket de skriftligt har gjort Slots- og Kulturstyrelsen opmærksom
på.

Med venlig hilsen

Jakob Engel-Schmidt