



VESTRE LANDSRET DOM

afsagt den 8. oktober 2024

Sag BS-30385/2023-VLR

(3. afdeling)

B

(advokat Daniella Gabris)

mod

F

(advokat Christina Nissen)

Retten i Viborg har den 7. juni 2023 afsagt dom i 1. instans (sag BS-30376/2019-VIB).

Landsdommerne Helle Krogager Rasmussen, Anne Hedegaard Toft og Lars Viereck (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, B, har gentaget sin påstand for byretten om frifindelse. Styrelsen har subsidiært nedlagt påstand om hjemvisning.

Indstævnte, F, har nedlagt påstand om, at de af B påståede ulovlige tilstandsændringer i form af den på fortidsmindet 1809:74 etablerede terrasse er lovlig, subsidiært stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Ved landsrettens beslutning af 22. august 2023 er A, der var sagsøger under byrettens behandling af sagen og indstævnte i nærværende ankesag, ændret til F, således at sidstnævnte selskab er succederet i A's processuelle stilling.

Der er for landsretten fremlagt yderligere bilag, herunder ansøgning af 13. november 2001 og revideret ansøgning af 28. februar 2002 om forslag til bro over voldgraven og sikring af voldgravskanter.

Retsgrundlag

Af museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt. og stk. 6, og § 29 j, stk. 1 og 3, fremgår følgende:

”§ 29 e. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder, medmindre ændringen er af underordnet betydning efter regler fastsat i medfør af stk. 6...

Stk. 6. Kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om ændring i tilstanden af fortidsminder, der er af underordnet betydning efter stk. 1.

...

§ 29 j. Kulturministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelser fra bestemmelserne i § 29 e, stk. 1,...

Stk. 3. Ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, kan følgende bl.a. tillægges positiv vægt:

...

2) Forholdet muliggør nutidig, etableret anvendelse.

3) Forholdet sikrer og styrker fortidsmindets bevaring.”

”

Formuleringen ”...medmindre ændringen er af underordnet betydning efter regler fastsat i medfør af stk. 6...” i museumslovens § 29 e, stk. 1, og bestemmelserne i museumsloven § 29, stk. 6 samt § 29 j, stk. 3, blev indsat ved lov nr. 900 af 21. juni 2022, der trådte i kraft den 1. juli 2022.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. lovforslag nr. 135/2022, hedder det bl.a.:

”1. Indledning

Gennem en årrække har der været en udvikling henimod og en forventning om, at vores fælles kulturarv ikke alene skal bevares til fremtidens generationer, men at kulturarven også skal være tilgængelig og kunne formidles til samtiden. Det er således ønsket, at flest muligt skal opleve, forstå og have glæde af vores fælles kulturarv, og det er forventningen, at en styrkelse af formidling og tilgængelighed til fortidsminderne kan være med til at skabe større opbakning til selve bevaringsindsatsen.

Det overordnede princip i museumsloven om, at der ikke må foretages ændringer i fortidsminder fastholdes i lovforslaget, men det foreslås at øge muligheden for, at der i ekstraordinære tilfælde kan gennemføres fysiske formid-

lings- og tilgængelighedstiltag på beskyttede fortidsminder til gavn for offentligheden.

Lovforslaget har også til hensigt at skabe gennemsigtighed om, hvilke forhold der kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der kan gives dispensation til ændringer af et fortidsminde. Formålet er at gøre ansøgningsprocessen mere gennemsænkkelig for borgere, der skal ansøge om dispensation.

Med lovforslaget indføres også mulighed for at foretage ændringer i et fortidsminde uden dispensation, hvis ændringerne er af underordnet betydning. Denne ændring har til formål at skabe større fleksibilitet i forhold til at imødekomme blandt andet private beboeres behov. Ændringer af underordnet betydning kan generelt kendetegnes ved beskedne, midlertidige og reversible ændringer.

...

2. Lovforslagets baggrund

2.1. Museumsloven

Museumslovens kapitel 8 a om bevaring af sten- og jorddiger og fortidsminder indeholder blandt andet regler om beskyttelse af fortidsminder.

Museumsloven indeholder et forbud mod at foretage ændringer i tilstanden af fortidsminder. Beskyttelse af landets fortidsminder er restriktiv, og det grundlæggende princip er, at der ikke må foretages ændringer i de beskyttede fortidsminder. Loven skal dermed sikre, at fortidsminderne i videst mulige omfang kan opleves, som de oprindeligt fremstod.

Det restriktive princip for varetagelsen af de beskyttede fortidsminder har været håndhævet, siden fortidsminder første gang blev sikret med naturfredningsloven fra 1937. Siden da har en lang række definerede typer af fortidsminder således været automatisk beskyttede ved deres synlige tilstedeværelse og uden yderligere vurdering. En lovændring i 1969 tilføjede en mulighed for at beskytte en række yderligt definerede typer af fortidsminder, som kunne beskyttes ved meddelelse. I 2004 overførtes bestemmelserne om fortidsminder til museumsloven, og disse grundlæggende principper er fortsat gældende i den nuværende museumslov.

Efter museumsloven kan kulturministeren i særlige tilfælde meddele dispensation til tilstandsændringer på beskyttede fortidsminder.

Museumsloven, forarbejderne til denne eller tidligere lovgivning angiver imidlertid ikke, hvilke kriterier der kan indgå ved den konkrete vurdering i forbindelse med en ansøgning om dispensation. Vurderingen af, om der er grundlag for at meddele dispensation, beror derfor på administrativ praksis. Praksis har været restriktiv.

Gennem en årrække har der både fra politisk side og i befolkningen generelt været et ønske om, at vores fælles kulturarv ikke bare skal bevares til fremtidens generationer, men at den også er tilgængelig og formidles til samtiden. Kulturarven skal ikke kun være for få indforståede. Tværtimod er ønsket, at

flest muligt skal kunne opleve, forstå og have glæde af vores fælles kulturarv. På den måde skabes også større opbakning til selve bevaringsindsatsen.

Denne tilgang til vurdering af fortidsminderne er anledningen til, at Kulturministeriet i juni 2021 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle belyse, om der er den rette balance mellem hensynet til beskyttelse af fortidsminderne og formidlingen af dem.

Arbejdsgruppen fik til opgave at komme med forslag til konkrete ændringer i museumslovens bestemmelser om beskyttede fortidsminder. Ændringerne skulle dels muliggøre gennemførelse af fysiske formidlingstiltag på beskyttede fortidsminder, dels løse en række andre udfordringer med den eksisterende museumslovs bestemmelser om beskyttede fortidsminder.

Arbejdsgruppen skulle undersøge og komme med konkrete forslag til lovændringer med henblik på at håndtere:

- 1) En styrkelse af hensynet til formidling og tilgængelighed i forbindelse med dispensation til ændringer i beskyttede fortidsminder i henhold til § 29 e og § 29 j i museumsloven
- 2) Større handlerum i relation til bebyggede fortidsminder og fortidsminder i anvendelse
- 3) Det store omfang af automatisk beskyttede fortidsminder fra det 20. århundrede
- 4) Etablering af et særskilt klagenævn på kulturarvsområdet.

2.2. Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen har ved Rapport med anbefalinger fra arbejdsgruppen om ændring af museumslovens bestemmelser på fortidsmindeområdet af 19. oktober 2021 fremlagt og begrundet en række anbefalinger, der forholder sig til konkrete forslag til lovændringer.

Det fremgår af rapporten, at arbejdsgruppen er enig om, at det grundlæggende princip i museumsloven fortsat bør være at beskytte fortidsminderne og bevare dem for eftertiden og dermed sikre, at fremtidige generationer også har mulighed for at se og opleve vores fælles kulturarv. Derfor bør det overordnede princip om, at der ikke må foretages ændringer i fortidsminder, fastholdes.

Det eksisterende lovgrundlag er i store træk uændret siden 1937 og giver kun meget begrænset vejledning til hvilke kriterier, der skal lægges til grund for vurdering af, om der kan gives dispensation. Arbejdsgruppen har drøftet lovgrundlaget og B eksisterende praksis vedrørende dispensation til ændringer i fortidsminder. Arbejdsgruppen fandt, at der er blevet fastlagt en praksis, som på mange måder er velfungerende, og hvor man bl.a. forsøger at komme borgere/ejere/brugere i møde på trods af et restriktivt udgangspunkt.

Ifølge rapporten vurderer arbejdsgruppen, at det vil være nyttigt at tydeliggøre en del af de kriterier og forhold, som indgår i den fastlagte praksis, i lovgivningen, så retsgrundlag og praksis fremstår mere gennemsigtigt og tydeligt for borgerne.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at der i forbindelse med ændringer, der tilgodeser formidling af og tilgængelighed til fortidsminder, undtagelsesvist bør kunne ske en mere lempelig administration af lovens restriktive udgangspunkt. Administrationen skal dog stadig ske under hensyntagen til fortidsmindets fysiske struktur og samlede visuelle fremtræden. Arbejdsgruppen tillægger det desuden vægt, at ændringer på fortidsmindet i udgangspunktet skal være reversible.

...

3. Lovforslagets hovedpunkter

3.1. Formidling af og tilgængelighed til beskyttede fortidsminder

3.1.1. Gældende ret

Museumslovens kapitel 8 a skal beskytte fortidsminderne, både som historiske monumenter og landskabelige elementer. Beskyttelsen omfatter således både fortidsmindets fysiske dele, herunder fortidsmindet som arkæologisk og historisk kildemateriale og dets visuelle fremtoning.

Efter museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., må der ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Dette gælder alle fysiske indgreb i selve fortidsmindet. Det vil sige, at ingen foranstaltninger, der indebærer en påvirkning af fortidsmindets indhold og overflade er tilladt. Herved sikres fortidsmindets arkæologiske og historiske kildemateriale. Baggrunden for bestemmelsen er dels at beskytte fortidsmindet mod ødelæggelse og dels at sørge for, at fortidsminderne fremstår på en sådan måde, at man kan forstå deres historiske funktion.

Efter museumslovens § 29 e, stk. 2, er det de typer af fortidsminder, der er optaget i bilaget til loven, som er omfattet af beskyttelsen efter § 29 e, stk. 1.

Efter museumslovens § 29 j, stk. 1, kan kulturministeren i særlige tilfælde gøre undtagelse fra § 29 e, stk. 1. Praksis for at meddele dispensation til ændringer i beskyttede fortidsminder er restriktiv. Dispensation gives sjældent, og kun når der foreligger særlige tilfælde, der kan begrunde det.

3.1.2. Kulturministeriets overvejelser

Det grundlæggende princip i museumsloven skal fortsat være at beskytte fortidsminder og bevare dem for eftertiden. Dette indebærer, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Dermed sikres det, at fremtidige generationer også har mulighed for at se og opleve vores fælles kulturarv.

Formidling af og tilgængeligheden til fortidsminderne og deres fortælling er væsentlig både for at skabe forståelse for beskyttelsen hos den enkelte samfundsborger, men i et videre perspektiv også for fortidsmindernes bevaring.

Det eksisterende lovgrundlag giver meget begrænset vejledning til, hvilke forhold der kan lægges vægt på ved vurderingen af, om der kan gives dispensation til ændring af beskyttede fortidsminder, men der er i dag en velfungerende praksis, som søger at komme brugere og ejere i møde, trods lovens restriktive udgangspunkt.

Kulturministeriet ønsker imidlertid at skabe et mere gennemsigtigt administrationsgrundlag i loven i forhold til gældende praksis, og angive mere eksplicite rammer for, hvilke forhold, der kan tillægges positiv vægt, i forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændringer i tilstanden på beskyttede fortidsminder.

Endvidere er der et politisk ønske om at åbne op for en mere nutidig brug af et begrænset antal fortidsminder på baggrund af en række nærmere angivne forhold. Forudsætningen er, at de ønskede ændringer i udgangspunktet er reversible, fagligt begrundede og fremmer en bedre forståelse og oplevelse af fortidsmindet.

3.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at lovens § 29 j ændres, således at det fremgår, hvilke forhold der blandt andet kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1.

Den foreslåede ændring af museumslovens § 29 j vil medføre, at der efter en konkret vurdering vil kunne gives dispensation til mere omfattende visuelle og fysiske ændringer end efter hidtidig praksis, hvis sådanne ændringer vurderes ekstraordinært at understøtte fortidsmindets formidling og tilgængelighed til gavn for almenvellet.

Ændringsforslaget lægger op til, at der vil kunne gives dispensation til ændringer i ekstraordinære tilfælde, hvor det vurderes at ændringerne understøtter fortidsmindets formidling og tilgængelighed og samlet set styrker forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet til gavn for almenvellet.

For nærmere om den foreslåede ændring henvises der til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 3.

3.2. Nutidig, etableret anvendelse af beskyttede fortidsminder

...

3.2.2. Kulturministeriets overvejelser

Det grundlæggende princip i museumsloven skal fortsat være at beskytte fortidsminder og bevare dem for eftertiden. Dette indebærer, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Dermed sikres det, at fremtidige generationer også har mulighed for at se og opleve vores fælles kulturarv.

Det eksisterende lovgrundlag giver meget begrænset vejledning til, hvilke forhold der kan tillægges positiv vægt i forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændring i tilstanden på beskyt-

tede fortidsminder, men der er i dag en praksis, som søger at komme brugere og ejere i møde, trods lovens restriktive udgangspunkt.

Kulturministeriet ønsker imidlertid at skabe et mere gennemsigtigt administrationsgrundlag i loven i forhold til gældende praksis og mere tydeligere rammer for, hvilke forhold, der skal tages hensyn til i forbindelse med dispensationer til at foretage ændringer på fortidsminder.

Desuden finder Kulturministeriet, at der i visse tilfælde er behov for en lempeligere praksis. En række fortidsminder er i dag i anvendelse og omfattet af bebyggelse, der ikke har relation til det historiske anlæg. Den gældende praksis kan her være til unødigt ulempe for beboerne på fortidsmindet i forhold til nutidige behov og hensyn. Kulturministeriet finder derfor, at der er grundlag for en lempeligere administration på sådanne lokaliteter, når faglige forhold ikke taler imod det.

Endvidere er der et politisk ønske om, at der på et mindre antal fortidsminder skabes lidt videre rammer for dispensation til forhold, der understøtter nutidig og etableret anvendelse. Som arbejdsgruppen peger på, vil lovændringen medføre, at det i enkelte tilfælde bliver muligt at etablere adgangsforskel til dele af fortidsminder, der har en etableret tradition for at tjene som udsigtspunkt eller tilsvarende.

3.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at lovens § 29 j ændres, således at det fremgår, hvilke forhold der blandt andet kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1. Det vil f.eks. være, at forholdet muliggør nutidig og etableret anvendelse i form af privat beboelse samt almene, offentlige behov.

Den foreslåede ændring af museumslovens § 29 j vil medføre, at det blandt andet kan tillægges positiv vægt, at forholdet muliggør nutidig og etableret anvendelse, hvilket efter en konkret vurdering kan betyde, at der vil kunne gives dispensation til ændringer i tilstanden af beskyttede fortidsminder, der i dag har en anvendelse, der ikke er en del af fortidsmindets oprindelige funktioner, for at imødekomme privat beboelse samt almene, offentlige behov. De ændringer, der vil kunne dispenseres til, vil være begrænset i både omfang og udtryk og skal i udgangspunktet være reversible, det vil sige, at ændringerne skal kunne tilbageføres.

For nærmere om den foreslåede ændring henvises til lovforslagets § 1, nr. 3 og bemærkningerne hertil.

3.3. Ændring i fortidsmindet af underordnet betydning

...

3.3.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at ændringer af tilstanden af beskyttede fortidsminder, hvor ændringerne er af underordnet betydning, fremover vil være tilladt.

Med lovforslaget foreslås indsat en hjemmel for kulturministeren til at fastsætte nærmere regler om, hvilke ændringer i tilstanden af fortidsminder, der anses for at være af underordnet betydning.

Den foreslåede ændring af museumslovens § 29 e vil medføre, at det ikke kræver dispensation efter museumslovens § 29 j, stk. 1, at foretage tilstandsændringer på beskyttede fortidsminder, når tilstandsændringen er af underordnet betydning.

Den foreslåede ændring har til formål at udvise større fleksibilitet i forhold til at imødekomme private beboeres behov og almene offentlige behov. Endvidere vil ændringen medføre administrative lettelser for ejere og myndigheder.

Forhold af underordnet betydning kan generelt kendetegnes ved at være beskeden, midlertidige og reversible forhold. Der vil således være tale om ændringer, der kun medfører ubetydelige fysiske indgreb på fortidsmindet, og som kun i ringe grad påvirker den visuelle oplevelse.

Som eksempler på forhold af underordnet betydning kan bl.a. angives sæsonvis opstilling af havemøbler og trampoliner på terræn eller udskiftning af eksisterende beplantning, der ikke vurderes at skade fortidsmindets konstruktion, kulturlag og beskyttende vækstlag. På beboede fortidsminder kan der endvidere f.eks. være tale om reovering af bygningsdele over jorden, hvis den pågældende bygning ikke har historisk sammenhæng med fortidsmindet. På vejbroer og -dæmninger kan eksisterende asfaltbelægning og anden belægning, der ikke har historisk sammenhæng med fortidsmindet, vedligeholdes og udskiftes.

For nærmere om den foreslåede ændring henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 og 2, og bemærkningerne hertil.

...”

I de specielle bemærkninger til lovforslaget, jf. lovforslag nr. 135/2022, hedder det bl.a.:

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

...

Det foreslås at, der i museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., indsættes medmindre ændringen er af underordnet betydning efter regler fastsat i medfør af § 29 e, stk. 6.

Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at der ikke vil skulle søges om dispensation efter museumslovens § 29 j, stk. 1, når der er tale om ændringer af

underordnet betydning, jf. regler fastsat i medfør af den foreslåede § 29 e, stk. 6.

Det betyder, at der fortsat ikke må foretages ændringer i tilstanden af fortidsminder, medmindre ændringerne er af underordnet betydning.

Bestemmelsen er ny og har til formål at udvise større fleksibilitet i forhold til at imødekomme private beboeres behov og almene offentlige behov. Endvidere vil ændringen medføre administrative lettelser for ejere og myndigheder.

Ændringer af underordnet betydning er generelt kendetegnet ved beskedne, midlertidige og reversible forhold. Der er således tale om ændringer, der kun medfører ubetydelige fysiske indgreb på fortidsmindet, og som kun i ringe grad påvirker den visuelle oplevelse.

Vurdering af ændringer af underordnet betydning vil variere alt efter fortidsmindets type, jf. lovens bilag 1, og vil blive vurderet lempeligere på f.eks. nye voldsteder med beboelse og forsvarsanlæg, som er i privat eller offentlig anvendelse samt broer i fortsat funktion.

Eksempler på ændringer af underordnet betydning kan bl.a. være sæsonvis at opstille et mindre antal havemøbler, trampoliner og tilsvarende genstande på terræn, hvis disse ikke vurderes at skade fortidsmindets konstruktion, kulturlag eller bevarende vækstlag. Det kan også f.eks. være udskiftning af eksisterende beplantning på terræn, hvis disse ændringer ikke vurderes at skade fortidsmindets konstruktion eller kulturlag. Tilsvarende kan bygningsdele over terræn renoveres, hvis bygningen ikke har historisk sammenhæng med fortidsmindet. På vejbroer og dæmninger kan eksisterende asfaltbelægning og anden belægning, der ikke har historisk sammenhæng med fortidsmindet, vedligeholdes og udskiftes.

Ændringer, som kræver jordarbejder og dermed et fysisk indgreb i fortidsmindet, vil ikke kunne betragtes som ændringer af underordnet betydning. Det gælder f.eks. nedgravede trampoliner, stolper, hegnspæle, terrasser, svømmebassiner, nedgravede legeredskaber som gyngestativer og sandkasser mv.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

...

Det følger af den foreslåede § 29 e, *stk. 6*, at kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om ændringer i tilstanden af fortidsminder, der er af underordnet betydning efter stk. 1, herunder hvilke ændringer i tilstanden af et fortidsminde der anses for at være af underordnet betydning.

Det påtænkes, at kulturministeren i bekendtgørelsesform blandt andet fastsætter regler om, hvilke ændringer i tilstanden af et fortidsminde der anses for at være af underordnet betydning henset til de forskellige fortidsmindetypers karakter, robusthed og integritet.

Det vil betyde, at ændringer, som fremgår af bekendtgørelsen, ikke vil kræve dispensation efter museumslovens § 29 j, stk. 1.

Det forventes desuden, at der udstedes en vejledning om ændringer af underordnet betydning.

...

Til nr. 3

...

Efter lovens § 29 j, stk. 1, kan kulturministeren i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelsen. Praksis for at meddele dispensation til ændringer i tilstanden af beskyttede fortidsminder er restriktiv. Dispensation gives sjældent, og kun når der foreligger særlige tilfælde, der kan begrunde det. Det kan f.eks. være i forbindelse med kloakering, varme- eller vandforsyning eller særlige sikrings- eller adgangsforhold til bygninger på et beskyttet fortidsminde ligesom ændringer, der har til formål at sikre og beskytte selve fortidsmindet.

Ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation, skal det altid indgå i afvejningen, hvorvidt ændringen er reversibel. Ligeledes skal det indgå i, hvilket omfang ændringen negativt påvirker fortidsmindets fysiske dele eller forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets visuelle fremtoning. Et indgreb bør altid minimeres og udføres så skånsomt som muligt og afhænge af fortidsmindets type, robusthed, sårbarhed og integritet. Der skal søges løsninger der i videst mulige omfang stadig tilgodeser hensynet til fortidsmindets bevaringsværdier.

Det foreslås, at der i museumslovens § 29 j indsættes et nyt *stk. 3*, hvorefter det ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, bl.a. kan tillægges positiv vægt på seks angivne forhold.

De seks forhold er ikke kumulative og er i udgangspunktet ligestillede. De op-listede forhold er ikke udtømmende, idet der kan være andre forhold, der efter konkret vurdering kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde i medfør af § 29 j, stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1.

...

Efter gældende praksis administreres der, som beskrevet ovenfor vedrørende forhold foranlediget af anden lovgivning. Lovændringen har ikke til hensigt at ændre gældende praksis. Ændringen har til formål at skabe et mere gennem-sigtigt administrationsgrundlag i loven og angive nogle af de forhold, der kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændring i tilstanden af et fortidsminde.

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i § 29 j, stk. 3, *nr. 2*, kan det ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan

gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, tillægges positiv vægt, at forholdet muliggør nutidig og etableret anvendelse.

En række beskyttede fortidsminder har i dag en anvendelse, der ikke er en del af fortidsmindets oprindelige funktioner. Denne anvendelse vil ofte være etableret allerede forud for fredningens ikrafttræden typisk i form af privat beboelse eller offentlig anvendelse og/eller som udflugtssted. Der vil ofte være tale om ønsker om ændringer, som er foranlediget af private behov, der ikke nødvendigvis er lovkrav om.

Ønsker om ændringer foranlediget af nutidig og etableret anvendelse vil således især være gældende i forbindelse med behov affødt af fortidsmindernes aktuelle og lovlige brug. Forholdet er i særdeleshed gældende for kategorierne bebyggede (middelalderlige) voldsteder og nyere tids forsvarsanlæg. Tilsvarende kan være gældende for andre typer af fortidsminder, der er i fortsat aktiv anvendelse med deres oprindelige funktioner (typisk broer og (vej-)dæmninger).

Formålet med ændringen er at kunne udvise større fleksibilitet i forhold til at imødekomme privat beboelse samt almene, offentlige behov. Ændringernes omfang vil skulle være begrænset i både omfang og udtryk og vil i udgangspunktet skulle være reversible.

Det skal dog fortsat tillægges stor vægt, at den aktuelle ændring i videst mulige omfang tilgodeser hensynet til fortidsmindets bevaringsværdier. Det er derfor blandt andet vigtigt, at de fysiske indgreb i fortidsmindet minimeres og planlægges uden for fortidsmindets særligt sårbare dele.

Henvisning til etableret anvendelse vil ikke kunne vægte højere end sikring af fortidsmindets bevaringsværdier. Hvis det vurderes, at der er risiko for, at f.eks. ruinrester, væsentlige kulturlag eller tilsvarende kan blive ødelagt ved ændringen, vil der kunne gives afslag på ansøgning om dispensation.

Som eksempler på ændringer foranlediget af forhold om nutidig og etableret anvendelse kan angives ledningsføring (f.eks. supplerende vandføring, elføring og fibernetkabler), faskiner, omfangsdræn, trafikregulerende skilte samt opsætning af solceller, varmepumper o. lign. på eksisterende kulturhistorisk uvæsentlige bygninger. Ved udskiftning af lovligt etablerede, ikke kulturhistoriske belægninger, som f.eks. terrasser, kan der gives dispensation til udskiftning, så længe der ikke sker skade på fortidsmindet. Endvidere kan der også være tale om faciliteter, der muliggør adgang for personer med funktionsnedsættelse samt om mindre udvidelser og tilbygninger på allerede eksisterende bygninger. Ved vurderingen af, om der kan gives dispensation til faciliteter, der muliggør adgang for personer med fysisk funktionsnedsættelse, vil der bl.a. blive lagt positiv vægt på, om fortidsmindet anvendes til privat beboelse, graden af et evt. besøgstryk og hvilken type anvendelse adgangsfaciliteterne skal tjene. På anlæg, der stadig anvendes til det oprindelige formål, kan der f.eks. være tale om vejudvidelser, belysning, skiltning og andre elementer, der er funktionelle, men ikke er fastlagt af direkte lovkrav.

Der vil ikke kunne forventes dispenseret til f.eks. jordvarmeanlæg, solcelleanlæg på terræn, dybdepløjning, stenstrengslægning, trætilplantning (som f.eks. læhegn) og tilsvarende omfangsrige ændringer under henvisning til etableret

brug, da det generelt vurderes, at sådanne ændringer i for høj grad går imod hensynet til opretholdelse af bevaringsværdierne.

...

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i § 29 j, stk. 3, nr. 3, kan det ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, tillægges positiv vægt, at forholdet sikrer og styrker fortidsmindets bevaring.

Ved forhold, der sikrer og styrker fortidsmindets bevaring, forstås blandt andet forhold, der forhindrer slid og uhensigtsmæssig anvendelse.

Formålet er, at der kan gives dispensation til ændringer, der sikrer og beskytter fortidsmindet – herunder ændringer, der imødegår skader. Ændringer af denne karakter vil i udgangspunktet udelukkende være til fordel for fortidsmindet og dets bevaring.

Det er hensigten, at der kan meddeles dispensation til indgreb i fortidsmindet på baggrund af argumentation om sikring og bevaring – det vil sige også ændringer, der ikke normalt vil kunne accepteres på de beskyttede anlæg. Det er vigtigt, at alle restaurerings- og istandsættelsesprojekter sker på et oplyst grundlag, og at de er arkæologisk og historisk fagligt funderede.

Som eksempler på ændringer, som sikrer og styrker fortidsmindets bevaring, er diverse typer af restaurering, istandsættelse og sikring af monumentet (inkl. ændringer, der tilføjer fortidsmindet elementer), som eksempelvis udbedring af erosions- og slidskader, omsætning af murværk og opstilling af klimasikrende installationer. Endvidere kan nævnes særlige pleje- og vedligeholdelsesforanstaltninger.

Ændringer, der kan afværge slid og uhensigtsmæssig anvendelse, kan bl.a. udgøres af udlægning af træstammer, grene og lignende på fortidsmindet for at afværge færdsel, etablering af trapper og opstilling af adfærdsregulerende skilte.

Efter gældende praksis administreres der, som beskrevet ovenfor vedrørende forhold der sikrer og styrker fortidsmindets bevaring. Lovændringen har ikke til hensigt at ændre gældende praksis. Ændringen har til formål at skabe et mere gennemsigtigt administrationsgrundlag i loven, og angive nogle af de forhold, der kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændring i tilstanden af et fortidsminde.

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i § 29 j, stk. 3, nr. 4, kan det ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, tillægges positiv vægt, at forholdet sikrer og styrker formidling og tilgængelighed af fortidsmindet.

Ændringer betinget af formidling og tilgængelighed må kun i begrænset omfang negativt påvirke fortidsmindets fysiske dele eller forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets visuelle fremtoning. Ændringerne skal i udgangspunktet være reversible samt være arkæologisk og/eller historisk fagligt begrundede og fremme en bedre forståelse og oplevelse af fortidsmindet.

...

Efter gældende praksis administreres der, som beskrevet ovenfor vedrørende forhold der sikrer og styrker formidling og tilgængelighed af fortidsmindet. Lovændringen har ikke til hensigt at ændre gældende praksis, med undtagelse af de tilsigtede ændringer som nedenfor beskrevet, men har til formål at skabe et mere gennemsigtigt administrationsgrundlag i loven og angive nogle af de forhold, der kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændring i tilstanden af fortidsminder.

Dog har ændringen til hensigt at ændre gældende praksis ved, at der på et begrænset antal fortidsminder vil kunne gives dispensation til mere omfattende visuelle og fysiske ændringer, hvis sådanne ændringer vurderes ekstraordinært at understøtte fortidsmindets formidling og tilgængelighed til gavn for almenvellet..."

Af bekendtgørelsen nr. 1321 af 26. september 2022 om ændringer af underordnet betydning på beskyttede fortidsminder, der er udstedt i medført af museumslovens § 29 e, stk. 6, fremgår bl.a. følgende:

"Anvendelsesområdet

§ 1. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på beskyttede fortidsminder, der er beskyttet efter museumslovens § 29 e.

Stk. 2. Efter museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., må der ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder, medmindre ændringen er af underordnet betydning efter regler fastsat i medfør af lovens § 29 e, stk. 6.

Stk. 3. Ændringer af underordnet betydning er kendetegnet ved at være beskedne, midlertidige og reversible. Ændringerne må kun medføre ubetydelige fysiske indgreb på fortidsmindet og må kun i ringe grad påvirke den visuelle oplevelse af fortidsmindet. Ændringerne må desuden ikke skade fortidsmindets konstruktion, kulturlag eller bevarende vækstlag.

Stk. 4. Ændringer i tilstanden af fortidsminder, som kræver jordarbejder og dermed et fysisk indgreb i fortidsmindet, betragtes ikke som ændringer af underordnet betydning. Det gælder eksempelvis nedgravede trampoliner, stolper, hegnspæle, terrasser, svømmebassiner, nedgravede legeredskaber som gyngestativer og sandkasser m.v.

Definitioner

§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

- 1) Bygninger, genstande, belægninger og graffiti, der ikke har historisk sammenhæng med fortidsmindet: Bygning, genstande, belægninger og graffiti, der er opført, placeret eller udført på fortidsmindet efter fortidsmindets oprindelige kulturhistoriske funktionsperioder, og som ikke fremgår af beskrivelsen af fortidsmindet i Fund og Fortidsminder, som er det centrale register over arkæologiske lokaliteter og fundsteder i Danmark.
- 2) Ændringer, der er lovligt etableret, opsat eller anlagt:
 - a) Ændringer i tilstanden af de fortidsmindetyper, der fremgår af museumslovens bilag 1, kapitel 1, og som

- er foretaget, før den automatiske beskyttelse trådte i kraft i 1937.
- b) Ændringer i tilstanden af de fortidsmindetyper, der fremgår af museumslovens bilag 1, kapitel 2, som er foretaget, før beskyttelsen er meddelt til ejer.
 - c) Ændringer i tilstanden af de fortidsmindetyper, der er meddelt dispensation til efter museumslovens § 29 j, stk. 1, eller tidligere tilsvarende lovbestemmelser.

Ændringer af underordnet betydning

§ 3. For de fortidsminder, som er nævnt i museumslovens bilag 1, kapitel 1 og 2, er følgende ændringer af underordnet betydning, jf. dog stk. 2-6:

...

- 5) Udbedring af skader på sten-, asfalt- eller grusbelægning på lovligt etablerede veje og stier, der ikke har en historisk sammenhæng med fortidsmindet, hvis der ikke ændres i belægningens omfang og udtryk.

...

Fortidsminder i haver til privat beboelse

§ 4. For fortidsminder, der er beliggende i haver til ejendomme, der anvendes til privat beboelse som helårsboliger, flexboliger eller fritidsboliger, er følgende ændringer desuden af underordnet betydning, jf. dog stk. 2:

- 1) Udskiftning af lovligt opsatte bænke, skraldespande og trapper, der ikke har en historisk sammenhæng med fortidsmindet, hvis der ikke ændres i bænkenes, skraldespandenes eller trappernes fundamenter eller forankringer.
- 2) Sæsonvis opstilling af fritstående havemøbler, legeredskaber eller haveelementer, der ikke er gravet ned eller på anden måde fæstnet i jorden, hvis de fritstående havemøbler, legeredskaber eller haveelementer placeres på vandret terræn og kun i ringe grad påvirker den visuelle oplevelse af fortidsmindet fra et offentligt tilgængeligt areal.
- 3) Udskiftning af lovlig anlagt mindre beplantning som siv, halvgræsser, græsser, urter, dværgbuske og buske med tilsvarende mindre beplantning, hvis der maksimalt graves 20 centimeter ned fra jordoverfladen, og udskiftningen ikke beskadiger fortidsmindets konstruktion eller kulturlag..."

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagen angår B reviderede påbud af 10. januar 2019 om lovliggørelse af bl.a. en anlagt terrasse ved fortidsminde nr. 1809:74 (gård Voldsted) beliggende matr. nr. H

Kommune, og styrelsens afgørelse af 10. december 2022 om afslag på ansøgning om lovliggørende dispensation til bl.a. bibeholdelse af terrassen.

F har for landsretten afgrænset sine påstande til at angå spørgsmålet om den etablerede terrasse. F har således accepteret byrettens afgørelse om, at der ikke er grundlag for i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 1 og 3, at pålægge B at meddele dispensation til de plantede hække, der var omhandlet af påbuddet. Ankesagen drejer sig herefter alene om den terrasse, som A har etableret.

gård Voldsted er beskyttet som fortidsminde i henhold til museumslovens § 29 e, stk. 2. Fredningen blev tinglyst på ejendommen den 8. oktober 1973. Det er anført i den tinglyste deklaration bl.a., at grænsen for det fredede areal går langs gravenes ydre overkanter, og at den eksisterende bebyggelse samt dæmningerne over gravene ikke berøres af fredningen.

Det fremgår af museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., at der ikke må foretages ændring i tilstanden af fortidsminder, medmindre ændringen er af underordnet betydning efter regler fastsat i medfør af museumslovens § 29 e, stk. 6.

Efter bevisførelsen, herunder G forklaring for byretten og skønserklæringen, lægger landsretten til grund, at A omkring år 2000/2001 uden forudgående tilladelse etablerede den omhandlede terrasse. Terrassen er centreret ud for den havedør, der efter forudgående tilladelse i henhold til bygningsfredningsloven blev etableret i forbindelse med renoveringen af gård i samme periode. Det fremgår af skønserklæringen, at terrassen er 50 kvadratmeter, og at den er udført i natursten i størrelsen 60x60 cm med en tykkelse på ca. 3 cm. Terrassen ligger i niveau med overfladen af banken omkring bygningerne, og der må ifølge skønsmændens besvarelse af spørgsmål 5 antages at være et lag sand under fliserne, som ved en eventuel reetablering skal fjernes og erstattes med muld.

Efter bevisførelsen, herunder skønsmændens besvarelse af spørgsmål 3, hvori der henvises til skønserklæringens bilag 100, lægger landsretten til grund, at terrassen for så vidt angår placering, størrelse og udformning adskiller sig fra placeringen af den hævdede terrasse, der kan konstateres på fotos forud for 1959, og det større opholdsareal, som første gang kan konstateres på fotos optaget mellem 1982 og 1986.

Den 50 kvadratmeter store terrasse er nedgravet, så den ligger i niveau med terrænet, og etableringen af terrassen har således krævet jordarbejder og et fysisk indgreb i fortidsmindet. Etableringen af terrassen er derfor ikke en midlertidig og reversibel ændring i fortidsmindet, der kun medfører ubetydelige fysiske indgreb på fortidsmindet, og som kun i ringe grad påvirker den visuelle

oplevelse, jf. bekendtgørelse nr. 1321 af 26. september 2022 om ændringer af underordnet betydning på beskyttede fortidsminder § 1 og § 4, stk. 1, nr. 2. Etableringen af terrassen er således ikke en ændring af underordnet betydning, jf. museumslovens § 29 e, stk. 1, og landsretten tiltræder derfor, at etableringen af terrassen er foretaget i strid med museumslovens § 29 e, stk. 1.

Spørgsmålet er herefter, om der er grundlag for at meddele dispensation til den etablerede terrasse i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 1, jf. stk. 3. Det fremgår af museumslovens § 29 j, stk. 1, at der i særlige tilfælde ved dispensation kan gøres undtagelser fra museumslovens § 29 e, stk. 1. Ved vurdering af, om der foreligger et særligt tilfælde, hvor der kan gøres undtagelser fra § 29 e, stk. 1, kan der lægges positiv vægt på de forhold, der er anført i museumsloven § 29 j, stk. 3.

Etableringen af terrassen kan efter terrassens placering, størrelse og udformning ikke anses som en udskiftning af en lovligt etableret terrasse, og der er ikke grundlag for at tilsidesætte B vurdering af, at ændringerne som følge af etableringen af terrassen medfører fysiske såvel som visuelle indgreb i fortidsmindets beskyttelsesværdier, og at ændringerne i høj grad vil medføre en forringelse af den historiske og oplevelsesmæssige værdi af fortidsmindet. Herefter, og da museumslovens § 29 j, stk. 3, og forarbejderne hertil heller ikke i øvrigt giver holdepunkter for at antage, at etableringen af den omhandlede nedgravede terrasse er et "særligt tilfælde" omfattet af museumslovens § 29, j, stk. 1, er betingelserne for, at F kan opnå lovliggørende dispensation til terrassen ikke opfyldt.

Det er ikke godtgjort, at den daværende ejer, A, som følge af korrespondancen og dialogen med C bygningsrestaureringskontor om ombygningen af gård og korrespondancen med Kulturarvsstyrelsen om tilladelse til etableringen af en gangbro over voldgraven, er blevet bibragt en berettiget forventning om, at der er givet dispensation til anlæggelse af terrassen. A og F kan derfor ikke siges med rimelig grund at have indrettet sig i tillid til, at tilsynsmyndighederne ikke ville søge forholdet vedrørende terrassen lovliggjort.

Der er heller ikke grundlag for at statuere, at der fra myndighedernes side er udvist passivitet, der kan begrunde, at myndighederne er afskåret fra at kræve lovliggørelse af forholdet vedrørende terrassen. Den periode, der er forløbet fra terrassens etablering, til forholdet blev påtalt over for A, kan ikke i sig selv føre til en anden vurdering. Landsretten finder endvidere, at det ikke kan bebrejdes myndigheden, at man ikke før 2018 blev bekendt med forholdene. Det forhold, at myndigheden ikke i forbindelse med det periodiske tilsyn, der blev gennemført af museumsinspektør E den 23. september

2010, blev opmærksom på, at deklARATIONEN om voldstedet ikke blev respekteret, kan ikke føre til en anden vurdering.

Herefter, og da der ikke i øvrigt er grundlag for at tilsidesætte B afgørelser i sagen, tager landsretten B påstand om frifindelse til følge.

Efter sagens udfald skal F i sagsomkostninger for begge retter betale 66.000 kr. til B . 65.000 kr. af beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms, og 1.000 kr. er til retsafgift. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb, herunder at der har været afholdt syn og skøn i forbindelse med byrettens behandling af sagen, samt hovedforhandlingernes varighed. Udgifterne til skønsmandens honorar m.v., som er fastsat ved byrettens retsbog af 10. august 2021, afholdes endeligt af F . Udgifterne til vidnet D , som er fastsat ved byrettens retsbog af 10. maj 2023, afholdes ligeledes endeligt af F .

THI KENDES FOR RET:

B frifindes.

I sagsomkostninger for begge retter skal F inden 14 dage betale 66.000 kr. til B . Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.