

Dragør Kommune
Kirkevej 7
2791 Dragør
Cvr-nr. 12881517

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

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

Sendt pr. mail til: javierl@dragoer.dk

27. april 2020

Kulturministeriets afgørelse vedrørende klage over Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse om ophævelse af fredningen af "Tolderboligen", Strandlinien 3, Dragør.

Kulturministeriets afgørelse

Kulturministeriet *stadfæster* Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 29. august 2019 om ophævelse af fredningen af "Tolderboligen", Strandlinien 3, 2791 Dragør, matr.nr. 362g, Dragør By, Dragør, Dragør Kommune.

Baggrunden for Kulturministeriets afgørelse følger nedenfor.

Sagsfremstilling

Den 29. august 2019 traf Slots- og Kulturstyrelsen afgørelse om ophævelse af fredningen.

Den 20. september 2019 klagede Dragør Kommune over afgørelsen.

Den 25. september 2019 oversendte Slots- og Kulturstyrelsen Dragør Kommunes klage til Kulturministeriet.

Den 7. november 2019 sendte Slots- og Kulturstyrelsen sin udtalelse i sagen.

Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse

I afgørelse af 29. august 2019 anfører Slots- og Kulturstyrelsen, at:

Ad – Høringssvar, der specifikt forholder sig til ophævelsen af fredningen af hovedhuset, Tolderboligen, på Strandlinien 3, Dragør:

- Dragør Kommunes høringssvar:
 - o *"kommunens ejendom, "Tolderhuset", som desværre er med blandt de huse, der er indstillet til affredning, har i særlig grad sin fredningsværdi i sit meget smukke, velholdte ydre med de oprindelige skodder og opsprossede vinduer med kitfals. "Tolderhuset" ligger som en af de bygninger, der omkranser den gamle havn, og er dermed en del af kernen i vores kulturmiljø. Selvom bygningen indvendigt er ombygget i højere grad, end fredningsgennemgangen vurderede rimeligt, vil det efter Dragør Kommunes vurdering være højest uheldigt at ophæve fredningen set ud fra bygningens samlede fredningsværdi."*
- Museum Amager og Historisk Arkiv for Dragør Kommunes høringssvar:
 - o *"ejendommen på Strandlinien 3, som er indstillet til affredning, er ombygget i det indvendige, er kun en naturlig følge af, at den stadig bruges i forbindelse med havnerelaterede aktiviteter, som medvirker til dens bevaring. Gennem bygningens historie, f.eks. ved omdannelsen fra karantænehus til tolderbolig, er der givetvis også sket grundlæggende ændringer, og det sætter spørgsmålstegn ved, hvilken oprindelig grundplan, der skal udpeges som indehaver af fredningsværdierne. Ydermere er dette hus ikke omfattet af en bevarende lokalplan og kan nedrives, hvilket ville være ulykkeligt for det enestående, maritime miljø på Dragør havn."*
- Slots- og Kulturstyrelsens kommentarer hertil:
 - o styrelsen er fuldstændig enig i, at den tidligere tolderbolig på Strandlinien 3 har stor betydning for det samlede miljø på Dragør Havn.
 - o styrelsen ligeledes er enig i, at bygningens ydre har åbenlyse kvaliteter.
 - o bygningens indre derimod er uden de fredningsværdier, som kan begrunde en fortsat fredning, da der i al væsentlighed er tale om interiører fra 1972 eller senere.
 - o styrelsen ikke deler Museum Amagers og Historisk Arkivs opfattelse af, at ombygningerne – og dermed de tabte fredningsværdier – er en naturlig følge af bygningens fortsatte brug.

- en meget stor del af Slots- og Kulturstyrelsens virksomhed netop drejer sig om at sikre fortsat anvendelse af de fredede bygninger uden tab af bærende fredningsværdier.
- Slots- og Kulturstyrelsen er opmærksom på, at Strandlinien 3, i lighed med andre kommunalt ejede bygninger på havnen, ikke er omfattet af den bevarende lokalplan for Dragørs gamle bydel. Det stiller imidlertid ikke bygningen dårligere, hvad angår bevaring, eftersom Dragør Kommune jo har den fulde råderet over egen bygningsmasse.
- Slots- og Kulturstyrelsen kun kan anbefale, at bygningens ydre fortsat vedligeholdes efter lokal byggeskik og med traditionelle materialer og metoder.
- ved fremtidige større istandsættelsesprojekter kan der med fordel tilknyttes en restaureringskyndig arkitekt, således som styrelsen tilråder i forbindelse med fredede bygninger.

Ad – Høringssvar, der generelt forholder sig kritisk til de påtænkte ophævelser af bygningsfredninger i Dragør:

- Europa Nostra Danmarks høringssvar:
 - *de foreslåede affredninger vil betyde et stort tilbageskridt for det organiserede bevaringsarbejde i Dragør.*
 - *affredningerne af enkeltbygninger udsætter de sammenhængende kulturmiljøer for en unødigt risiko, som kan få store konsekvenser.*
 - *affredningerne derfor bør stilles i bero, indtil der er fundet en varig og holdbar løsning til sikring af kulturmiljøerne, sådan som flere bevaringsorganisationer arbejder for.*
- Dragør Kommune, Plan og Tekniks høringssvar:
 - *mange af byens gamle huse, der nu står til affredning, er kommet i klemme ved lovændringen fra opdeling i A- og B-fredninger til kun en fredningstype.*
 - *der i forbindelse med Slots- og Kulturstyrelsens gennemgang af Dragørs fredede bygninger er lagt alt for megen vægt på, om husene – udover at være fuldt bevaringsværdige udvendigt (iht. en tidligere A-fredning) – også i større omfang er bevaret indvendigt. Endda selvom de eventuelle indvendige ændringer er sket efter råd, vejledning og godkendelse fra fredningsmyndigheden.*

- *der bør tages hensyn til den samlede fredningsværdi for det enkelte hus i den by, der nu er kommet med på tentativlisten for UNESCOs verdenskulturarv. Selvom der måske er sket væsentlige ombygninger indvendigt, kan det enkelte hus samlede fredningsværdi udmærket tilgodeses fuldt ud af bygningens ydre. Ved en senere indvendig ombygning vil et eventuelt krav om delvis tilbageføring kunne gennemføres, hvis fredningsmyndighederne finder det ønskeligt.*
- *kommunen med baggrund i den bevarende lokalplanlægning og den brede vifte af bevaringsinitiativer fortsat vil have fokus på byens og husenes bevaring og sikring af det enestående kulturmiljø, men at bekymringen for kontinuiteten i og forståelsen for den samlede bevaringsindsats efter fredningsophævelserne synes reel.*
- *da den nuværende bygningsfredningslov alene har til hensigt at frede bygninger og ikke kulturmiljøer, skal der opfordres til, at der tages initiativ til at udvide og ændre lovgivningen, så også helheder og et samlet bymiljø som Dragør gamle bydel kan sikres optimalt.*
- *Museum Amager og Historisk Arkiv for Dragør Kommunes høringssvar:*
 - *de finder det betænkelig at ophæve fredningerne i Dragør.*
 - *det folkelige engagement var udgangspunkt for bevaringsbestrebelse og de første fredningsforslag i 1940'erne, og at intentionen var at bevare et samlet bymiljø, selv om man kun havde fredning af enkeltbygninger som instrument. Derfor er der flere fredninger i udvalgte gader, og derfor strider ophævelsen af fredninger i disse gadeforløb mod dette princip.*
 - *der kan rejses tvivl om, hvorvidt Slots- og Kulturstyrelsen med rimelighed kan tale om en oprindelig tilstand og måle forandring i forhold til den, idet den "oprindelige tilstand" ikke er kendt med sikkerhed. I en række tilfælde er der tale om forholdsvis små og reversible bygningsmæssige ændringer, der motiverer indstillingen om affredning.*
 - *optagelsen af Dragør gamle by og havn på Kulturministeriets tentativliste for mulige indstillinger til udpegning som verdenskulturarv gør det særligt vigtigt at være påpasselig med at benytte de samme kriterier for affredning, som bruges andre steder i landet.*
 - *lokalplanlægning ikke i alle tilfælde er et tilstrækkeligt instrument til at opnå en så høj grad af bevaring, som der er i Dragør. Der henvises til, at der jævnligt gives dispensationer og lempes på kravene i forhold til*

lokalplanens bestemmelser. Derfor vil bygningsfredning stadig være det mest virkningsfulde middel til at sikre byens umistelige kulturmiljøer.

- Beboerforeningen for Dragør Gamle By:
 - *beslutningsgrundlaget er mangelfuldt, at Slots- og Kulturstyrelsens oplæg til Det Særlige Bygningssyn indeholder faktuelle fejl, og at der derfor bør gennemføres en fornyet besigtigelse. Beboerforeningen er blevet lovet at kunne følge processen, hvilket ikke er sket. Foreningen finder det beklageligt, at gamle aftaler ikke er blevet overholdt.*
 - *affredningerne vil skade det samlede kulturmiljø, som er på tentativlisten for UNESCO-verdensarv, fordi Dragørs bevarende lokalplan ikke kan erstatte en fredning. Foreningen beklager, at bygningsfredning ikke kan omfatte samlede kulturmiljøer, og mener, at man ligefrem kan tale om et hul i bygningsfredningsloven.*
 - *fredningsgennemgangen er forløbet gennem mange år med skiftende personer som kontaktperson i styrelsen. Resultatet med styrelsens forslag til affredning finder Beboerforeningen ikke acceptabelt.*
 - *størstedelen af de ændringer, som styrelsen henviser til, var sket inden fredningstidspunktet, og at det er skræmmende, at styrelsen efter 40 år affreder ejendomme, som ikke er ændret, siden de blev fredet.*
 - *de ændringer, der er gennemført efter fredningstidspunktet, er sket med styrelsens godkendelse. Flere af disse ændringer har været drøftet indgående mellem ejerne og Slots- og Kulturstyrelsen, ligesom styrelsen i flere situationer har givet tilskud til disse ændringer.*
 - *det er uhørt, at en lovgivning først udmøntes 40 år efter vedtagelsen, og at ejerne ikke er blevet orienteret om, at de pågældende ejendomme ikke overholder lovgivningen.*
 - *Slots- og Kulturstyrelsen i dialog med ejerne bør vælge at udarbejde handlingsplaner i stedet for at ophæve fredningerne.*

- Slots- og Kulturstyrelsens kommentarer hertil:
 - Generelle betragtninger:
 - Slots- og Kulturstyrelsen er meget positiv over for det store engagement i bevaringen af Dragørs historiske bymiljø, som kommer til udtryk i høringssvarene, og som styrelsen også har

erfaret gennem møder og offentlig debat i forbindelse med fredningsgennemgangen 2010-2016.

- formålet med fredningsgennemgangen har været at beskrive fredningsværdierne i bygningerne, og i den forbindelse vurdere, om fredningsværdierne stadig er til stede.
 - i tilfældet med de 14 ejendomme i Dragør har Slots- og Kulturstyrelsen vurderet, at der ikke er tilstrækkelige fredningsværdier i bygningerne, og spørgsmålet om fortsat fredning har været forelagt Det Særlige Bygningssyn, som på baggrund af de manglende fredningsværdier udtalte, at fredningerne kunne ophæves. Slots- og Kulturstyrelsen tilslutter sig Bygningssynets indstilling.
 - størsteparten af de fredede bygninger i Dragør blev fredet i 1944-50 uden forudgående besigtigelser af det indre og med det formål *"at bidrage til bevaringen af Dragørs meget værdifulde bybillede"* (fredningsbeslutning af 30. marts 1944). Efter den gældende fredningslovgivning er dette ikke forhold, som fredningsinstrumentet skal løfte.
- Kommentarer til høringssvarene om sikring af samlede kulturmiljøer:
- Slots- og Kulturstyrelsen er fuldstændig enig i, at Dragørs historiske skippermiljø udgør en særegen og særdeles velbevaret helhed.
 - dette naturligvis også er baggrunden for, at byen i 2018 fik tildelt den danske Europa Nostra-pris og samme år blev optaget på UNESCO-tentativlisten.
 - styrelsen dog samtidig må gøre opmærksom på, at bygningsfredningsloven ikke giver mulighed for at frede eller forvalte bymæssige helheder.
 - dette fremgår af lovbemærkningerne, da bygningsfredningsloven blev revurderet i henholdsvis 1979 og 1997:
 - *"fredning efter bygningsfredningsloven tager ikke sigte på bevaring af sammenhængende bygningsmiljøer. Derimod er der i planlægningslovgivningen, især i kommuneplanloven og i naturfredningsloven, bestemmelser om bevaring af arkitektonisk og*

kulturhistorisk værdifulde miljøer, hvis enkelte elementer ikke hver for sig opfylder bygningsfredningslovens krav.” (Spalte 1648 til 1979-loven).

- *”... sammenhængende bygningsmiljøer af arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi, hvis enkelte elementer ikke opfylder bygningsfredningslovens kvalitetskrav for fredning, må sikres gennem anden lovgivning: kommuneplanloven, saneringsloven, bygge-loven og naturfredningsloven.” (Spalte 1687 til 1979-loven).*
- *”beføjelserne til at værne sammenhængende bygningsmiljøer ligger hos kommunalbestyrelserne”.* (Spalte 1705 til 1979-loven).
- *”fredning efter bygningsfredningsloven tager ikke sigte på bevaring af sammenhængende bygningsmiljøer. Derimod er der i planlovens bestemmelser om kommune- og lokalplanlægning muligheder for bevaring af arkitektonisk og kulturhistorisk værdifulde miljøer, hvis enkelte elementer ikke hver for sig opfylder bygningsfredningslovens krav.” (Lobemærkninger til 1997-loven, 4.2.1 Styrkelse af kommunernes bevarende planlægning).*
 - det heraf fremgår, at Folketinget har ønsket, at bevaringen af historiske bymiljøer er en kommunal opgave.
 - Slots- og Kulturstyrelsen finder, at ophævelsen af fredningerne er i overensstemmelse med den ansvarsfordeling, som er fastlagt i lovgivningen.
 - styrelsen samtidig noterer sig, at den gennemgående kritiske holdning til denne ansvarsfordeling, som kommer til udtryk i høringssvarene, men at tale om ”et hul i lovgivningen” er efter styrelsens opfattelse ikke korrekt, idet området er klart reguleret af hhv. planloven og bygningsfredningsloven.
 - Slots- og Kulturstyrelsen i øvrigt ikke er bekendt med, at der skulle være en lovændring på området undervejs.
- Kommentarer til høringssvarene om bygningernes fredningsværdier og hjemlen til fredningsophævelse:

- Slots- og Kulturstyrelsen er opmærksom på, at de fredede bygninger i Dragør – med undtagelse af et mindre antal senere fredninger – alle blev fredet i en daværende klasse B.
- B-fredede bygninger ifølge bygningsfredningsloven af 1918 var *”bygninger, hvis værdi vel er mindre fremragende (end de A-fredede bygninger), men hvis bevaring dog er af væsentlig betydning”*.
- der var lempelige regler for såvel udvendige som indvendige bygningsarbejder på de B-fredede bygninger, men det ikke er helt korrekt, at kun bygningernes ydre var fredet, såvel som det ofte fremføres.
- ved en revision af bygningsfredningsloven i 1966 blev reglerne strammet, således at byggearbejder på de B-fredede bygningers facader herefter krævede tilladelse fra fredningsmyndigheden.
- med en ny bygningsfredningslov i 1979 blev fredningsklasserne A og B afskaffet, og reglerne ensartet, således at fredningsmyndigheden skulle give tilladelse til alle bygningsarbejder ud over almindelig vedligeholdelse på alle fredede bygninger.
- hvad angår de 14 ejendomme i Dragør, hvis fredning påtænkes ophævet, er Slots- og Kulturstyrelsen ikke enig i, at bygningsændringerne generelt skulle være sket før fredningen eller med fredningsmyndighedens godkendelse.
- styrelsen heller ikke kan genkende, at der i en række tilfælde skulle være tale om forholdsvis små og reversible ændringer.
- når det gælder fredningsværdier i ”anonym” arkitektur, som bygningerne i Dragør må henregnes til, lægger Slots- og Kulturstyrelsen særlig vægt på oprindelighed og på, at evt. udskiftninger er udført på traditionel vis.
- i alle de bygninger, hvis fredning påtænkes ophævet, og fra den af oprindelighed lav, og boligerne domineres af moderne konstruktioner og indretninger såsom køkken-alrum, kogeøer, kvartsvingstrapper og tagetager med åbent til kip, og dertil kommer udvendige ændringer som bl.a. udskiftende vinduer,

herunder termovinduer, ovenlys, store tagkviste og manglende skorstene.

- styrelsen i de her enkelte afgørelser har taget stilling til eventuelle fejl i beskrivelsen og vurderingen af bygningernes (manglende) fredningsværdier.
- Slots- og Kulturstyrelsen i den forbindelse må understrege, at en af de afgørende forskelle på en fredet og en bevaringsværdig bygning er, at en fredet bygning også har fredningsværdier i det indre, men at der dog kan være helt særlige tilfælde, hvor en bygningsfacade har så stor national betydning, at fredningen opretholdes på trods af manglende værdier i det indre.
- Det Særlige Bygningssyn i de 14 ophævelsessager individuelt har vurderet, at bygningernes facader ikke i sig selv har tilstrækkelige værdier til en opretholdelse af fredningen.
- adgangen til at ophæve fredninger blev lettet i 1997.
- bestemmelsen om fredningsophævelse hidtil havde sigte på *"ekstraordinære forhold, hvor anvendelsen af proceduren i §§ 11-13 [om tilladelse til nedrivning og om statslig overtagelse] er åbenbart uhensigtsmæssig, umulig eller urimelig"*. (Spalte 1693-1694 til 1979-loven)
- det af lovbemærkningerne til revisionen af bygningsfredningsloven i 1997 fremgår, at: *"Mange af de tidligere B-fredede bygningers indre er uden væsentlige fredningsværdier. Som hovedregel kan disse bygningers bevaringsværdier i dag begrundes i de værdier, der knytter sig til gedefacadens kvalitet og betydning for gadebilledet, og mange af disse bygninger ville antageligvis ikke være blevet fredet i dag. En del af disse bygninger er efterhånden også blevet omfattet af bevarende lokalplaner, byplanvedtægter og tinglyste bevaringsbestemmelser, der sikrer bygningernes ydre fremtræden. Der er derfor behov for løbende at vurdere, om de fredede bygninger fortsat repræsenterer de væsentlige arkitektoniske og kulturhistoriske værdier, der kan begrunde deres status som fredede bygninger. Der har hidtil ikke været gennemført en systematisk gennemgang af de tidligere B-*

fredninger, men det bør efter regeringens opfattelse være muligt at ophæve fredningen af en bygning, hvor fredningsværdierne er gået tabt. Med forslaget lettes adgangen til at ophæve fredninger, der har mistet deres fredningsværdi, og mere generelt at revidere fredningslisten.” (Lovbemærkninger til 1997-loven, 4.3.4.

Ophævelse af fredninger).

- det med andre ord ikke er nogen forudsætning for fredningsophævelse, at bygningens fredningsværdier er gået tabt under særlige omstændigheder, f.eks. som følge af ulovlige bygningsarbejder.
- lovændringen i 1997 åbner op for, at fredningsmyndigheden kan foretage en samlet vurdering og udskillelse af de fredede bygninger, som savner værdier i det indre, og som derfor rettelig hører hjemme i kategorien af bevaringsværdige bygninger, dvs. en revision af fredningslisten.
- en systematisk gennemgang af alle fredede bygninger – dvs. ikke kun de tidligere B-fredede – blev iværksat i 2010 med en ændring af bygningsfredningsloven.
- med Folketingets vedtagelse af fredningsgennemgangen var der taget højde for, at gennemgangen formegentlig ville afdække bygninger med utilstrækkelige fredningsværdier, og at det følgerigt ville føre til fredningsophævelser: *”Målet med fredningsgennemgangen er at sikre de bærende fredningsværdier for eftertiden. Men en konsekvens af gennemgangen forventes at blive, at der blandt de eksisterende fredede bygninger også findes bygninger, som ikke længere har tilstrækkelige fredningsværdier, eller hvor det ikke vil være muligt at reetablere disse, og at der som en følge heraf vil ske en affredning af bygninger.”*
(Bemærkninger til 2010-lovændringen)
- Slots- og Kulturstyrelsen således med fredningsgennemgangen har udført en opgave, som Folketinget har besluttet.
- styrelsen har besigtiget langt de fleste af landets fredede bygninger, og har beskrevet deres fredningsværdier.

- styrelsen i den forbindelse har vurderet, om den enkelte bygning fortsat har de tilstrækkelige arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier til, at fredningen bør opretholdes.
- efter afslutningen på fredningsgennemgangen er bygningsfredningsloven blevet ændret ved tilføjelsen af en ny § 7a.
- lovændringen trådte i kraft den 1. januar 2018, og formålet var at give ejere af fredede bygninger, hvis fredningsværdier alene eller i overvejende grad findes i bygningens ydre og i bygningens hovedstruktur, et større råderum for bygningsarbejder i det indre.
- bygninger, hvis fredningsværdier er gået tabt, imidlertid fortsat vil kunne indstilles til fredningsophævelse efter bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, ligesom den nuværende sondring mellem fredede og bevaringsværdige bygninger opretholdes.
- Slots- og Kulturstyrelsen på baggrund af lovændringen, har foretaget en fornyet vurdering af de bygninger i bl.a. Dragør, hvis ejere tidligere har fået meddelelse om påtænkt fredningsophævelse.
- styrelsen har fundet, at i Dragør vil alene én af disse bygninger, kunne komme i betragtning til at blive omfattet af de ændrede regler, og at den pågældende ejer af bygningen er blevet orienteret.
- der i flere høringssvar efterspørges handlingsplaner til genopretning af bygningernes fredningsværdier.
- i forbindelse med fredningsgennemgangen har ejerne af de mange fredede bygninger, som forbliver fredede, fået tilbudt en gratis handlingsplan.
- det primære formål med handlingsplanerne er at sikre de bærende fredningsværdier ved at skabe overblik over fremtidige vedligeholdelsesarbejder og ikke at genskabe allerede tabte fredningsværdier.

- handlingsplanen således ikke er et tilbud til ejere af bygninger, hvis fredningsværdier er gået tabt og ikke meningsfyldt kan genoprettes.
- Kommentarer til høringssvarene om lokalberedskabet:
 - Slots- og Kulturstyrelsen noterer sig, at det allerede i forbindelse med de første 39 fredninger i Dragør i 1944 var en forudsætning for Det Særlige Bygningssyn, at Dragør Kommune aktivt medvirkede til bevaringen af byens særlige kvaliteter.
 - bygningssynets formand museumsinspektør Poul Nørhund i et brev af 30. marts 1944 skrev således: *"Hertil vil jeg gerne føje en henstilling om, at kommunalbestyrelsen, der vel i denne forbindelse må siges at være den mægtigste og mest indflydelsesrige faktor, vil yde sin støtte til arbejdet for bevaringen af Dragørs overordentlig karakteristiske ældre bebyggelse, således at skæmmende nybygninger kan undgås indenfor den gamle del af byen. Efter byplanloven kan jo kommunalbestyrelsen skaffe sig en væsentlig indflydelse herpå, såfremt den lader udarbejde en byplan, og jeg skal henlede opmærksomheden på betydningen af, at den opgave at tilrettelægge en plan for byens fremtidige bebyggelse betros til en arkitekt, som er fortrolig med opgaver af denne art."*
 - opfordringen blev fuldt op med den første bevarende byplanvedtægt fra 1964.
 - Dragør Kommune i databasen "Fredede og Bevaringsværdige Bygninger" har registreret, at den nugældende lokalplan 25 for Dragørs gamle bydel samt Lokalplan 3 for Kongevejen i alt omfatter 747 bygninger.
 - til sammenligning har antallet af fredede bygninger inden for samme område hidtil været 90 (fordelt på 77 fredningssager).
 - andelen af fredede bygninger i Dragør hører til blandt landets højeste og fortsat vil gøre det, selv om et antal fredninger nu ophæves.
 - tallene med al ønskelig tydelighed samtidig illustrerer, at bevaringsindsatsen i Dragør går på to ben – og har gjort det igennem mange år.

- det i høj grad er kommunernes og lokalsamfundet fortjeneste, at Dragør i dag fremstår så enestående velbevaret, at det har ført til både Europa Nostra-pris og en plads på UNESCO-tentativlisten.
 - efter Slots- og Kulturstyrelsens vurdering er der ingen grund til at frygte, at en reduktion i antallet af fredninger vil ændre situationen. Fredningsophævelserne får da heller ingen konsekvens for Dragørs plads på tentativlisten.
 - Slots- og Kulturstyrelsen endelig kan henvise til Erhvervsstyrelsens vejledning ”Lokalplanlægning for bevaringsværdige miljøer i byer og på landet” (2018). Heri beskrives, det bl.a., hvordan lokalplaner og bygningsfredning kan supplere hinanden: ”Lokalplaner er et godt redskab til at håndtere og sikre bevaringsværdierne for bygninger, der tidligere har været fredet, men hvor fredningen er ophævet”.
- Kommentarer til høringssvarene om processen i forbindelse med de 14 påtænkte ophævelsessager:
- Slots- og Kulturstyrelsen i forbindelse med fredningsgennemgangen 2010-2016 har besøgt langt de fleste af landets fredede bygninger, og har beskrevet deres fredningsværdier.
 - styrelsen i den forbindelse tillige har vurderet, om den enkelte bygning fortsat har de tilstrækkelige arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier til, at fredningen bør opretholdes.
 - bygningerne i Dragør har været besøgt og behandlet på samme måde som alle andre bygninger, styrelsen har besøgt i forbindelse med fredningsgennemgangen.
 - de medarbejdere, der har foretaget besigtigelserne, har gjort notater og taget fotografier med henblik på, at materialet kan indgå i styrelsens fremtidige sagsbehandling.
 - i en bygning med meget få indvendige fredningsværdier vil besigtigelsen i sagens natur tage kortere tid end i en bygning, hvor der er behov for at registrere og dokumentere mange bevarede originale detaljer.

- ophævelsessagerne i Dragør er forløbet som tilsvarende ophævelsessager i andre dele af landet.
- de pågældende bygninger har været drøftet på teammøder med deltagelse af kontorchef og vurderet ud fra de samme faglige kriterier som alle andre fredede bygninger.
- sagerne er blevet forelagt for Det særlige Bygningssyn, der i alle 14 sager har udtalt sig for en ophævelse af fredningen.
- forløbet er beskrevet i bygningsfredningsloven og på Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside.
- styrelsen i 2014 skriftligt orienterede de respektive ejere om, at den pågældende bygning vil blive forelagt Det Særlige Bygningssyn som en ophævelsessag.
- efter Det Særlige Bygningssyn har udtalt sig. Har ejerne fået besked om udtalelsens indhold samt tilsendt det oplæg, som Det Særlige Bygningssyn vurderede sagen ud fra.
- den konkrete begrundelse for de enkelte ophævelser fremgår af oplægget til Det Særlige Bygningssyn og af den efterfølgende udtalelse fra bygningssynet.
- Slots- og Kulturstyrelsen inden forelæggelsen af sagerne for Det Særlige Bygningssyn, har gennemgået beboerforeningens kritiske kommentarer fra 2014, og indarbejdet dem i sit materiale, hvor det fandt fagligt relevant.
- styrelsen bestemt ikke er enig i, at materialet skulle have været fyldt med fejltagelser, hvilket kommenteres i nærværende og øvrige afgørelser.
- ejerne har haft en frist på mere end fire måneder til at komme med bemærkninger til fredningsophævelsen, og at ophævelserne, som loven foreskriver, har været offentligt bekendtgjort.
- for mere end 10 af bygningerne, er høringsfristen på anmodning blevet forlænget.
- Slots- og Kulturstyrelsen har tilstræbt størst mulig åbenhed omkring fredningsgennemgangen, for en åben proces er forudsætningen for det lokale engagement, der skal sikre de bevaringsværdige kulturmiljøer.

- samtidig skal styrelsen som myndighed naturligvis følge den gældende lovgivning med de begrænsninger i åbenheden, der følger deraf.
- styrelsen derfor ikke kan genkende, at de skulle have brudt indgåede aftaler i den forbindelse.
- styrelsen er opmærksom på, at forløbet fra besigtigelserne i Dragør fandt sted, og til fredningsophævelserne blev forelagt Det Særlige Bygningssyn har været langvarigt.
- alle ejere, i orienteringsbreve af 21. marts 2014, dog blev oplyst om at de respektive sager muligvis først ville blive forelagt Det Særlige Bygningssyn når fredningsgennemgangen var afsluttet på landsplan.
- Slots- og Kulturstyrelsen afslutningsvist kan oplyse, at der indtil nu (pr. 15. august 2019) er truffet beslutning om fredningsophævelse i 220 sager som et resultat af fredningsgennemgangen.
- i 38 sager er beslutningen blevet påklaget til Kulturministeren, som i 24 sager har stadfæstet styrelsens beslutning.
- de resterende sager fortsat er under behandling i Kulturministeriet.

Ad - Begrundelse

- Slots- og Kulturstyrelsen finder, at den tidligere Tolderbolig på Strandlinien 3, Dragør Kommune, samlet set har mistet sine fredningsværdier.
- bygningen i det ydre i hovedtrækkende fremstår velbevaret, og den med sin markante beliggenhed på Dragør Havn har stor miljømæssig betydning.
- for så vidt angår bygningen i det indre har en ombygning i 1970'erne til omklædning og klublokaler for sejlkлуб, røklub m.fl. imidlertid ført til et afgørende tab af fredningsværdi.
- det således kun er reminiscenser af 1800-tallets grundplan, ligesom andelen af ældre bygningsdele er stærkt begrænset og primært koncentreret omkring trappen.
- bygningen i al væsentlighed fremstår med nyere, ordinære interiører, herunder gips- og listeloft, gulve med linoleumsbelægning, nye døre og køkkeninstallationer på utraditionelle steder.

- hverken bygningens opfattelse som karantænehus fra 1831 i forbindelse med en truende koleraepidemi eller dens senere anvendelse som toldkontor og tolderbolig kan i dag aflæses i det indre.
- det er Slots- og Kulturstyrelsens opfattelse, at bygningen i det ydre har stor bevaringsværdi, og at styrelsen noterer sig i den forbindelse, at bygningen er kommunalt ejet, og at Dragørs gamle bydel og havn er udpeget som kulturmiljø i kommuneplanen.

Klagen

I klage af 20. september 2019 anfører Dragør Kommune, at:

- som tidligere beskrevet i et høringssvar indtager Tolderboligen en markant plads i det kulturhistoriske miljø i Dragør gamle havn.
- bygningens særlige fredningsværdi ligger i den ydre autenticitet, bevarede oprindelige udvendige bygningsdetaljer og gode vedligeholdelsesstand.
- huset tilmed udgør kernen i det historiske havnemiljø.
- bygningen ganske vist gennem tiden er ændret i sit indre for at opfylde forskellige tidsaldres funktionskrav, men at Tolderboligen efter jeres opfattelse har en samlet fredningsværdi, som ikke bør antastes ved en ophævelse af fredningen.
- Museum Amager og Historisk Arkiv for Dragør har tilsluttet sig dette synspunkt i et høringssvar, og fremhævet, at den aktive, daglige benyttelse, som afspejles i bygningens indre, i praksis er med til at bevare Tolderboligen som en del af det enestående maritime miljø på Dragør havn.
- Bevaringsnævnet for Dragør har på sit møde d. 18. september 2019 givet støtte til denne henvendelse til Kulturministeriet.

Slots- og Kulturstyrelsens udtalelse

I udtalelse af 7. november 2019 anfører Slots- og Kulturstyrelsen, at:

- Slots- og Kulturstyrelsen henholder sig til sin afgørelse af 29. august 2019, navnlig de specifikke bemærkninger om Tolderboligen på side 2 i afgørelsen samt afsnittet ”Kommentar til høringssvarene om bygningernes fredningsværdier og hjemlen til fredningsophævelse” på side 6-9.

- Slots- og Kulturstyrelsen stiller sig uforstående over for, at bygningens indiskutable plads i det kulturhistoriske miljø i Dragør gamle havn skulle være truet af fredningsophævelsen.
- Dragør Kommune ligeledes vil kunne fastholde bygningens bevaringsværdi ved blot at fortsætte den udvendige vedligeholdelse som hidtil.

Retsgrundlaget

Grundlaget for Kulturministeriets afgørelse udgøres af lovgivningen, Slots- og Kulturstyrelsens sagsbehandling og af de indkomne bemærkninger.

Det følger af lovbekendtgørelse nr. 219 af 6. marts 2018 om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (bygningsfredningsloven) § 1, stk. 1, at loven har til formål at værne om landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, som er over 50 år gamle. Uanset deres alder kan bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker dog fredes, når det er begrundet i deres fremragende værdi eller i andre særlige omstændigheder.

I medfør af bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, kan kulturministeren ophæve en fredning, når fredningsværdierne er gået tabt eller ikke længere kan opretholdes.

Kompetencen til at træffe afgørelse om ophævelse af fredning efter bygningsfredningsloven er delegeret til Slots- og Kulturstyrelsen i medfør af bekendtgørelse nr. 1442 af 12. december 2010 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Kulturarvsstyrelsen – nu Slots- og Kulturstyrelsen § 9, nr. 7.

Sagen er påklaget til Kulturministeriet i medfør af bygningsfredningslovens § 24, stk. 3, og delegationsbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

Kulturministeriets begrundelse

Kulturministeriet skal indledningsvist oplyse, at de andre omtalte bygningsfredningssager i Dragør Kommune er i en ny høringsproces indtil 18. maj 2020, hvorefter Slots- og Kulturstyrelsen inden 3 måneder på ny vil træffe afgørelse, jf. Bygningsfredningsloven § 8, stk. 3. Dette er ikke af betydning i forhold til nærværende sag.

Det følger af bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, at kulturministeren kan ophæve en fredning, enten når fredningsværdierne er gået tabt, eller når fredningsværdierne ikke længere kan opretholdes.

Kulturministeriet stadfæster Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 29. august 2019, og har i den forbindelse lagt vægt på Slots- og Kulturstyrelsens vurdering af, at hovedhuset, "Tolderboligen", Strandlinien 3, ikke har de arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier, der kan begrunde en opretholdelse af fredningen. Denne vurdering er begrundet med, at Tolderboligen er væsentligt ombygget i det indre, hvilket har ført til et afgørende tab af fredningsværdi. Bygningen fremstår med nyere interiører, herunder gips- og listeloft, gulve med linoleumsbelægning, nye døre og køkkeninstallationer på utraditionelle steder som fremstår fremmede for bygningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at hovedhuset, Tolderboligen blev fredet i 1945 som en klasse B-fredet ejendom. Forskellen mellem en A-fredet ejendom og en klasse B-fredet ejendom betød, at der var lempede krav til bygningsarbejder i det indre.

Fredningsklasserne blev ophævet i 1979. På baggrund af de forskellige regler for gennemførelse af bygningsarbejder i de to fredningsklasser er der mange af de tidligere B-fredede bygninger uden væsentlige fredningsværdier i det indre. Dette blev også fastlagt i lovbemærkningerne til ændringen af bygningsfredningsloven i 1997.

Kulturministeriet bemærker, at Slots- og Kulturstyrelsen tydeligt har redegjort for dette i afgørelsen af 29. august 2019.

Med ændringen af loven var det derfor hensigten, at der skulle laves en gennemgang af landets fredede bygninger med henblik på at revurdere, hvorvidt bygningerne fortsat har de væsentlige arkitektoniske og kulturhistoriske værdier, som kan begrunde en fortsat fredning. Såfremt bygningen ikke havde disse væsentlige værdier, er det hensigten, at fredningen skal ophæves. På den baggrund indledte Slots- og

Kulturstyrelsen en national fredningsgennemgang, som blev afsluttet i 2016.

Kulturministeriet har lagt til grund, at før en bygning kan bibeholde sin fredning, skal der være fredningsværdier i det indre og i det ydre. Dog kan der være tilfælde, hvor en bygningsfacade har så stor national betydning i kraft af sin arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier, at fredningen opretholdes, på trods af manglende værdier i det indre. Kulturministeriet har lagt vægt på det uafhængige, rådgivende organ, Det Særlige Bygningssyns vurdering af, at ovennævnte ejendom ikke har de arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier, der kan begrunde en opretholdelse af fredningen. Hertil lægger Kulturministeriet vægt på, Slots- og Kulturstyrelsens vurdering af, at en eventuel genopretning af indre fredningsværdier holdt op imod omfanget af manglende ældre bygningsdetaljer og originalsubstans., ikke vil være tilstrækkelig til at kunne begrunde en opretholdelse af fredningen.

Kulturministeriet skal i forlængelse heraf understrege, at bygningsfredningsloven ikke giver mulighed for at frede eller forvalte bymæssige helheder, herunder kultur, - og maritime miljøer. Dette fremgår af lovbemærkningerne, da bygningsfredningsloven blev revideret i henholdsvis 1979 og 1997, som Slots- og Kulturstyrelsen også angiver i sin afgørelse af 29. august 2019. Af bemærkningerne til 1997-loven fremgår det at ”fredning efter bygningsfredningsloven ikke tager sigte på bevaring af sammenhængende bymiljøer. Derimod er der i planloven bestemmelser om kommune- og lokalplanlægningen muligheder for bevaring af arkitektoniske eller kulturhistorisk værdifulde miljøer, hvis enkelte elementer ikke hver for sig opfylder bygningsfredningslovens krav”. Kulturministeriet tilslutter sig derfor Slots- og Kulturstyrelsens udtalelse om, at Folketinget har ønsket, at bevaringen af historiske bymiljøer er en kommunal opgave, og at beføjelserne til at værne sammenhængende bygningsmiljøer ligger hos kommunalbestyrelserne.

På baggrund af en samlet vurdering, parternes synspunkter og af ovenstående finder Kulturministeriet ikke grund til at tilsidesætte Slots- og Kulturstyrelsens skøn i den konkrete sag og derfor stadfæster Kulturministeriet Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 29. august 2019.

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alia Koleilat'. The signature is written in a cursive style with some loops and flourishes.

Alia Koleilat

Fuldmægtig

Kopi sendt til Slots- og Kulturstyrelsen.