

[Offentliggjort den 18. september 2020]

Slots- og Kulturstyrelsen

Fejøgade 1, 2. sal
4800 Nykøbing F

Telefon +45 3395 4200
bygogplan@slks.dk
www.slks.dk

CVR 34072191

16. september 2020

Jour.nr.: 18/08445

Ophævelse af fredningen af Rønne Allé 40, Dragør

Afgørelse

Denne afgørelse træder i stedet for afgørelse i brev af 24. september 2019.

Slots- og Kulturstyrelsen har besluttet at ophæve bygningsfredningen af forhuset fra 1700-tallet på Rønne Allé 40, 2791 Dragør, matr. nr. 274 A, Dragør By, Dragør Kommune.

Retsgrundlag

Beslutningen er truffet efter § 8, stk. 2, i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer jf. lovbekendtgørelse nr. 219 af 6. marts 2018. Du kan læse mere om retsgrundlaget på side 11-13.

Spøgsålet om affredning har været forelagt Det Særlige Bygningssyn til udtalelse som krævet efter bygningsfredningslovens § 23, stk. 3.

Begrundelse

Slots- og Kulturstyrelsen finder, at de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier i forhuset fra 1700-tallet, beliggende Rønne Allé 40 i Dragør er gået tabt og ikke meningsfuldt kan genoprettes.

Slots- og Kulturstyrelsen er opmærksom på, at længen udgør en vigtig og karakteristisk del af bebyggelsen og kulturmiljøet i Dragørs gamle bydel.

Imidlertid har ombygninger i 1900-tallet betydet, at store dele af bygningen er fornyet. Disse arbejder har ikke haft karakter af vedligeholdelse eller istandsættelse af de ældre bygningsdele, og bygningen har dermed mistet en betydelig grad af autenticitet.

Mure og tagryg er hårdt oprettet, og mange mur- og tagsten er udskiftet. Der er desuden isat termoruder samt to nye kviste mod syd. Det har formindsket fredningsværdierne afgørende.

I bygningens indre er dele af den oprindelige grundplan antagelig bevaret, men der er foretaget en murgennembrydning til køkkenet samt isat en ny trappe i traditionel udformning. Visse ældre bygningsdele som fyldingsdøre, vinduesposter og muligvis bjælkelag og bræddeloft er bevaret, men alt i alt er store dele af bygningen fornyet efter 1950, således at bygningen i dag mangler autenticitet.

Dette svækker bygningens kulturhistoriske og arkitektoniske værdi væsentligt.

Dog finder Slots- og Kulturstyrelsen, at Rønne Allé 40's traditionelle ydre fortsat bør bevares, idet bygningen indgår som en væsentlig del af det samlede, historiske miljø i Dragørs ældste bydel. Styrelsen har i den sammenhæng noteret sig, at Rønne Allé 40 er omfattet af en bevarende lokalplan og er overbevist om, at bygningen også fremover vil være i gode hænder.

Baggrund

Slots- og Kulturstyrelsen underrettede dig i brev af 5. februar 2020 om, at styrelsen havde besluttet at foretage en fornyet høring om ophævelse af fredningen af Rønne Allé 40.

Baggrunden for dette var, at din advokat, Sven Hougaard, Németh Sigetty, ikke rettidigt havde fået adgang til dokumenter, som han havde begæret aktindsigt i, og som han vurderede, er relevante for sit høringssvar vedrørende fredningsophævelsen.

På den baggrund besluttede styrelsen at tilbagekalde sin afgørelse af 24. september 2019 om at ophæve fredningen af Rønne Allé 40 og gennemføre en fornyet høring om ophævelsen med frist for at komme med bemærkninger den 18. maj 2020.

Efterfølgende har Slots- og Kulturstyrelsen forlænget høringsperioden til den 18. juni 2020 efter anmodning fra advokat Hougaard. Du fik hermed yderligere lejlighed til at komme med bemærkninger til den påtænkte fredningsophævelse. Forslaget om ophævelse af bygningsfredningen har samtidig været i offentlig høring.

Slots- og Kulturstyrelsens høringsbrev af 5. februar 2020 gengav Det Særlige Bygningssyns udtalelse af 6. december 2018 og oplyste om, at alle hørings-svar, der var indsendt inden den oprindelige høringsperiodes afslutning den 25. juni 2019, vil indgå i styrelsens overvejelser.

Slots- og Kulturstyrelsen modtog syv hørings-svar i den oprindelige høringsperiode, der sluttede den 25. juni 2019. Høringssvaret fra dig som ejer forholder sig specifikt til ophævelsen af fredningen af din ejendom. Seks høringssvar forholder sig generelt kritisk til de påtænkte ophævelser af 14 bygningsfredninger i Dragør.

I den nye høringsperiode frem til den 18. juni 2020 har Slots- og Kulturstyrelsen modtaget to hørings-svar. Det ene er fra advokat Sven Hougaard, Advokatpartnerskab Németh Sigetty. Det andet hørings-svar er fra Beboerforeningen for Dragør Gamle By.

I det følgende refereres og kommenteres hørings-svarene. Først hørings-svarene fra den første høring. Det vil være en gentagelse af store dele af styrelsens brev af 24. september 2019. Derefter refereres og kommenteres de to hørings-svar fra perioden frem til 18. juni 2020 med særlig vægt på, om der er fremkommet nye forhold af betydning for opfattelsen af fredningsværdierne i forhuset fra 1700-tallet, Rønne Allé 40.

Hørings-svar, der specifikt forholder sig til ophævelsen af fredningen af Rønne Allé 40

I mail af 17. juni 2019 skriver du som ejer:

- At du er repræsenteret af advokat Sven Hougaard.
- At der alene er tale om et foreløbigt hørings-svar, og at du forbeholder dig at komme med yderligere bemærkninger.
- At styrelsen ikke har hjemmel til at træffe beslutning om affredning af ejendommen, fordi de oprindelige fredningsværdier fortsat er tilstede.
- At styrelsen har handlet i modstrid med forvaltningsretten.
- At gennemgangen af bygningen var overfladisk og udført af nyansatte medarbejdere med den konsekvens, ”at medarbejderne ikke så på de egentlige fredningsværdier ved mit hus”. Desuden henviser du til Beboerforeningen for Dragør Gamle Bys brev af 20. oktober 2014.
- ”At Slots- og Kulturstyrelsen blot har forelagt sagerne for Det Særlige Bygningssyn helt uden hensyntagen til de indgivne bemærkninger og påviste faktuelle fejl”.
- At styrelsen har forsømt at udvise hensyn og velvilje, og at styrelsen tilsidesætter ejerens berettigede forventninger, idet det oplyses, at ”Jeg og min mand erhvervede ejendommen i almindelig handel i 1998. Prisen er fastsat herefter og vores økonomi tilrettelægges efter de kendte vilkår i relation til relativt store udvendige vedligeholdelsesudgifter, men delvis kompensation herfor (fradrag efter ’forfald-pr-år’), ligesom det er vigtigt i

vurderingen af om vi havde råd til ejendommen, at der ikke skal betales ejendomsskat (grundskyld).”

- At der er tale om vilkårlighed i Slots- og Kulturstyrelsens vurdering af de enkelte fredede ejendomme i Dragør i forhold til hinanden.
- At ejendommen har miljømæssig værdi, og at der i det indre er ”mange velbevarede bygningsdetaljer, bl.a. alle de oprindelige bjælker, alle oprindelige bræddeloft, ligesom alle døre er de oprindelige fyldingsdøre.”
- At styrelsen ikke har dokumenteret tidspunktet for de af styrelsen fremholdte ændringer i 1900-tallet, hvorved bygningen har mistet autenticitet. Det er dog ”korrekt, at der i forbindelse med en større renovering blev isat termovinduer.”
- At du er uforstående over for kritikken af hård opretning af mure og tagryg. ”I 1983 trængte der vand ind gennem taget, hvorfor – igen i tæt dialog med fredningsmyndighederne og med tilskud herfra – alle de oprindelige tegl blev nedtaget, hvorefter undertaget blev udbedret. Dernæst blev alle de oprindelige teglsten igen lagt op.”
- At ”den oprindelige grundplan er – i modsætning til Blegersstræde 5 – fuldstændig intakt. Der er ikke ændret på placeringen af de enkelte rum – og jeg er helt uforstående overfor påstanden om en murgennembrydning til køkkenet.”
- At naboejendommen Byskriverstræde 5 er lige så ombygget som Rønne Alle 40, men her opretholdes fredningen.

Slots- og Kulturstyrelsen har følgende kommentarer hertil:

I forhold til besigtigelsen og processen vil Slots- og Kulturstyrelsen gerne understrege, at forslaget om ophævelsen af fredningen ikke bygger på en individuel medarbejders vurdering. Forslaget og det tilhørende dokumentationsmateriale har således været drøftet på flere teammøder med deltagelse af en fagchef. Desuden mener styrelsen selvsagt, at oplægget til Det Særlige Bygningssyn er dækkende, og at dine - og Dragør Beboerforenings – oplysninger er indarbejdet i oplægget, hvor styrelsen har vurderet det fagligt relevant. Der henvises i øvrigt til de generelle kommentarer om processen på side 15-16 og styrelsens hjemmel på side 11-13 i denne afgørelse.

I forhold til de økonomiske konsekvenser af en fredningsophævelse, må styrelsen understrege, at formålet med en bygningsfredning er at værne bygninger af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi og ikke at sikre ejerne af disse bygninger gunstigere skatteregler end ejere af ikke fredede bygninger. De økonomiske fordele og støttemuligheder, der gælder for fredede bygninger, skal opveje de øgede udgifter til bygningsarbejder og de begrænsninger i råderetten, som en fredning medfører. Ophævelse af en fredning betyder, at ejeren ligestilles med alle andre grundejere i forhold til at kunne råde frit over sin bygning og i forhold til betaling af grundskyld m.v.

I forhold til bygningens miljømæssige værdi sammen med naboejendommene Byskriverstræde 5, Rønne Allé 38 og Fogdens Plads 14 er Slots- og Kulturstyrelsen enig i, at den er høj, men det er ikke en tilstrækkelig begrundelse til, at fredningerne bør opretholdes. Der henvises i øvrigt til de generelle kommentarer om sikring af samlede kulturmiljøer på side 10-11 i denne afgørelse.

Det er korrekt, at Slot- og Kulturstyrelsen ikke har søgt at datere og dokumentere alle bygningsændringer. Slots- og Kulturstyrelsen har imidlertid med fredningsgennemgangen foretaget en konkret beskrivelse af de fredede bygninger og i den forbindelse vurderet, om den enkelte bygning fortsat har de tilstrækkelige arkitektoniske eller kulturhistoriske værdier til, at fredningen kan opretholdes.

I forhold til opretningen af mure og tag mener styrelsen, at istandsættelsen har været for gennemgribende, forstået på den måde, at de forskellige bygningsdele som vinduer, spær og tagsten, er blevet udskiftet frem for vedligeholdt. Selvom hver enkelt udskiftning er velbegrundet, er det samlede resultat, at der ikke er meget originalt tilbage af bygningen fra 1700-tallet.

I forhold til grundplanen er skillevæggen mod vest mellem stuen og køkkenet fjernet, og der er opsat en trappe, hvilket styrelsen finder er forholdsvis omfattende ændringer set i forhold til bygningens størrelse.

Du fremfører, at der er sket tilsvarende ændringer i andre fredede bygninger i Dragør, hvor fredningen er fastholdt, og at der derfor er tale om forskelsbehandling. Heroverfor vil Slots- og Kulturstyrelsen understrege, at fredningsgennemgangen er gennemført som en konkret og individuel beskrivelse og vurdering af de samlede fredningsværdier i hver enkelt bygning og ejendom. Der kan derfor godt findes identiske forandringer af enkelt-elementer som f.eks. termovinduer, der i ét tilfælde fører til forslag om affredning, og i et andet ikke gør det, fordi de er afvejet i forhold til andre fredningsværdier.

Høringssvar, der generelt forholder sig kritisk til de påtænkte ophævelser af 14 bygningsfredninger i Dragør:

1. Mail af 12. marts 2019 fra organisationen Europa Nostra Danmark. Af mailen fremgår det, at organisationen Europa Nostra DK finder:
 - 1.1 At de foreslåede affredninger vil betyde et stort tilbageskridt for det organiserede bevaringsarbejde i Dragør.
 - 1.2 At affredningerne af enkeltbygninger udsætter de sammenhængende kulturmiljøer for en unødigt risiko, som kan få store konsekvenser.

- 1.3 At 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.
2. Mail af 11. april 2019 fra Dragør Kommune, Plan og Teknik. I mailen giver Dragør Kommune udtryk for:
 - 2.1 At 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.
 - 2.2 At der i forbindelse med Slots- og Kulturstyrelsens gennemgang af Dragørs fredede bygninger er lagt alt for megen vægt på, om vores huse – 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.
 - 2.3 At 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 er sket måske 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.
 - 2.4 At 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.
 - 2.5 At 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.
 3. Mail af 29. maj 2019 fra Museum Amager og Historisk Arkiv for Dragør Kommune. I mailen skriver de to institutioner:
 - 3.1 At de finder det betænkelig at ophæve så mange af fredningerne i Dragør.
 - 3.2 At det folkelige engagement var udgangspunkt for bevaringsbestrebelsene og de første fredningsforslag i 1940erne, 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.

- 3.3 At 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.
 - 3.4 At 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.
 - 3.5 At 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.
4. Mail af 2. juni 2019 fra Beboerforeningen for Dragør Gamle By. I mailen påpeger beboerforeningen:
- 4.1 At 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.
 - 4.2 At 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.
 - 4.3 At fredningsgennemgangen er forløbet gennem mange år med skiftende personer som kontaktperson i styrelsen. Resultatet med styrelsens forslag til affredning finder Beboerforeningen ikke acceptabelt.
 - 4.4 At 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.
 - 4.5 At 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.

- 4.6 At 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.
 - 4.7 At Slots- og Kulturstyrelsen i dialog med ejerne bør vælge at udarbejde handlingsplaner i stedet for at ophæve fredningerne.
5. Mail af 25. juni 2019 fra Foreningen til Gamle Bygningers Bevaring. I mailen ønsker foreningen at fremsætte nogle betragtninger vedr. de sager, som har fået forlænget indsigelsesfristen til den 25. juni 2019:
- 5.1 At det bl.a. er takket være de mange B-fredninger, som gennem 1900-tallet er lagt ned over området, at Dragør har bevaret sit særpræg og sine særlige bygningstraditioner intakt.
 - 5.2 At Dragør i dag udgør et sjældent velbevaret bymiljø, hvis enestående kvaliteter ikke alene ligger i de enkelte huses fredningsværdier, men i lige så høj grad i den samlede helhed.
 - 5.3 At det skyldes bygningsfredningen, at bl.a. den ubrudte husrække Bjergerlav 3-11 kan opleves som en intakt bebyggelse i dag. Foreningen finder, at en fortsat fredning af bygningerne på Jens Eyberts Plads 3, Bjergerlav 5 og von Ostensgade 9 er særlig vigtig af hensyn til bymiljøet.
 - 5.4 At selv om Dragørs styrke ligger i bebyggelsens særlige struktur, kan de indstillede affredninger på sigt svække byens særpræg.
 - 5.5 At Dragør er en by, hvor helheden eller miljøet som hovedprincip tæller mere end det enkelte – oftest ganske anonyme – hus.
 - 5.6 At en [fremtidig] kulturmiljøfredning kan sikre facaderne og sammenhængen i de fine gamle strøg, som mange større og mindre byer byder på i deres centrum, og derudover tænke flere træk i omgivelserne ind i fredningen.
 - 5.7 At Dragørs optagelse på UNESCO-tentativlisten ikke harmonerer med affredninger i større antal.
 - 5.8 At de eksisterende fredninger så vidt muligt bør opretholdes eller konverteres til § 7a-fredninger, som derudover kan suppleres med andre tiltag.
6. Mail af 15. maj 2019 fra advokat Sven Hougaard, Advokatpartnerselskabet Németh Sigetty. Advokat Hougaard, der repræsenterer ejerne af Badstuevælen 3, Bjergerlav 5, Blegerstræde 16A/Rønne Allé 28A, Chr. Mølstedsgade 3, Fogdens Plads 14, Jens Eyberts Plads 3, Rønne Allé 40, von Ostensgade 9, von Ostensgade 10 og von Ostensgade 27, anfører bl.a.:
- 6.1 At de påtænkte fredningsophævelser bygger på en række forkerte oplysninger og misforståelser.
 - 6.2 At det ud fra ordlyden af bestemmelsen i bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, tyder på, at fredningsværdierne fysisk skal være ændret,

- siden fredningen fandt sted, for at fredningen kan ophæves, og at dette ikke er tilfældet for de pågældende ejere.
- 6.3 At de pågældende ejendomme i sin tid blev fredet som B-fredninger, det vil sige udvendige fredninger, og at ophævelsen i 1980 af A- og B-fredningerne ikke medførte en udvidet adgang til ophævelse af B-fredninger.
 - 6.4 At Slots- og Kulturstyrelsens fortolkning af retten til at ophæve fredninger er tvivlsom med henvisning til forarbejderne fra 1997 til bygningsfredningslovens § 8, stk. 2.
 - 6.5 At Kulturministeriets afgørelse af 30. august 2018 om fredningsophævelse af Vikingskibshallen bekræfter, at en fredning alene kan ophæves, når der foreligger en helt særlig og usædvanlig situation.
 - 6.6 At der, i det omfang fredningsværdierne ikke er endeligt gået tabt, skal laves en handlingsplan frem for en affredning.
 - 6.7 At fredningsværdierne på de pågældende ejendomme knytter sig til bygningens ydre og således ikke er gået tabt.
 - 6.8 At der ligeledes er grundlag for at drøfte, om de pågældende ejendomme skal omfattes af bygningsfredningslovens § 7a.
 - 6.9 At de pågældende ejere er indstillet på at rette op på forhold, der i henhold til en udarbejdet handlingsplan ikke harmonerer med bygningens alder og ydre arkitektoniske udtryk, inden for en tidsfrist på eksempelvis 10 år eller i forbindelse med ejerskifte.
 - 6.10 At Slots- og Kulturstyrelsen har udvist en betydelig grad af passivitet ved ikke blot at have haft kendskab til bygningsændringer, men i mange tilfælde rent faktisk at have godkendt de bygningsændringer, som nu angives som begrundelse for affredningen.
 - 6.11 At Dragørs bevarende lokalplan ikke kan bruges som løftestang til at foretage en affredning, og at Dragør Kommune selv har meddelt, at lokalplanen ikke i tilstrækkeligt omfang kan sikre ejendommenes bevaringsværdige ydre.
 - 6.12 At Slots- og Kulturstyrelsen ganske oplagt har overtrådt en række forvaltningsretlige principper, idet klienternes bemærkninger og kommentarer til fredningsgennemgangen i 2013 ikke blev videregivet til Det Særlige Bygningssyn, der således vurderede sagen på et grundlag, der på en række væsentlige punkter var forkert.

Slots- og Kulturstyrelsen har følgende 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 hørings-svarene, 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 at 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. Spørgsmålet om en 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.

Kommentar 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 er naturligvis også baggrunden for, at byen i 2018 fik tildelt den danske Europa Nostra-pris og samme år blev optaget på UNESCO-tentativlisten. Styrelsen må dog samtidig gøre opmærksom på, at bygningsfredningsloven ikke giver mulighed for at frede eller forvalte bymæssige helheder.

Dette fremgår af lovbemærkningerne, da bygningsfredningsloven blev revideret 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.” (Lobemærkning til 1997-loven, 4.2.1 Styrkelse af kommunernes bevarende planlægning).

Det fremgår heraf, 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 noterer sig samtidig 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 er i øvrigt ikke bekendt med, at der skulle være en lovændring på området undervejs.

(Ad 1.2, 1.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 3.5, 4.2, 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 6.11)

Kommentar 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 den daværende klasse B. De B-fredede bygninger var ifølge bygningsfredningsloven af 1918 ”bygninger, hvis værdi vel er mindre fremragende [end de A-fredede bygningers], 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 er ikke korrekt, at kun bygningernes ydre var fredet, sådan som det ofte fremføres. Ved en revision af bygningsfredningsloven i 1966 blev reglerne strammet, således at bygningsarbejder på de B-fredede bygningers facader herefter krævede tilladelse fra fredningsmyndigheden.

Med den 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 kan heller ikke 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, er graden af oprindelighed lav, og boligerne domineres af moderne konstruktioner og indretninger såsom køkken-alrum, kogeøer, kvartsvings-trapper og tagetager med åbent til kip. Dertil kommer udvendige ændringer som bl.a. udskiftede vinduer, herunder termovinduer, ovenlys, store tagkviste og manglende skorstene. Styrelsen har i de enkelte afgørelser taget konkret

stilling til eventuelle fejl i beskrivelsen og vurderingen af bygningernes (manglende) fredningsværdier.

Slots- og Kulturstyrelsen må i den forbindelse 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. Dog kan der 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 Bygnings-syn har i de 14 ophævelsessager individuelt 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. Hidtil havde bestemmelsen om fredningsophævelse, jf. bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, haft karakter af en undtagelsesbestemmelse, som tog 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)

Af lovbemærkningerne til revisionen af bygningsfredningsloven i 1997 fremgår det således:

”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.” (Lobemærkninger til 1997-loven, 4.3.4. Ophævelse af fredninger).

Det er med andre ord ikke nogen forudsætning for fredningsophævelse, at bygningens fredningsværdier er gået tabt under særlige omstændigheder, f.eks. som følge af ulovlige bygningsarbejder. Tværtimod åbner lovændringen i 1997 for, at fredningsmyndigheden kan foretage en samlet vurdering og udskillelse af de fredede bygninger, som savner værdier i det indre, og som

derfor retteligt 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 formentlig ville afdække bygninger med utilstrækkelige fredningsværdier, og at det følgelig 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 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=128136>)

Slots- og Kulturstyrelsen har således med fredningsgennemgangen udført en opgave, som Folketinget har besluttet. Styrelsen har besigtiget langt de fleste af landets fredede bygninger og har beskrevet deres fredningsværdier. I den forbindelse har styrelsen tillige 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. Formålet er 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, vil imidlertid fortsat kunne indstilles til fredningsophævelse efter bygningsfredningslovens § 8, stk. 2, ligesom den nuværende sondring mellem fredede og bevaringsværdige bygninger opretholdes, jf. Forslag til Lov om ændring af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer fremsat den 4. oktober 2017 af kulturministeren, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=193875>

Slots- og Kulturstyrelsen har på baggrund af lovændringen 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 én blandt disse bygninger kunne komme i betragtning til at blive omfattet af de ændrede regler. Ejeren af den pågældende bygning er orienteret.

I flere høringsvar 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 er således ikke et tilbud til ejere af bygninger, hvis fredningsværdier er gået tabt og ikke meningsfuldt kan genoprettes.

(Ad 2.1, 2.2, 2.3, 3.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 5.8, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9)

Kommentar til høringssvarene om lokalplanredskabet

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. I et brev af 30. marts 1944 skrev Bygningssynets formand, museumsdirektør Poul Nørlund, således til Dragørs Kommunalbestyrelse: ”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 nu 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 fulgt op med den første bevarende byplanvedtægt fra 1964.

Dragør Kommune har i databasen Fredede og Bevaringsværdige Bygninger, www.kulturarv.dk/fbb, registreret, at den nugældende Lokalplan 25 for Dragørs gamle bydel samt Lokalplan 3 for området 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 vil fortsat gøre det, selv om et antal fredninger nu ophæves.

Samtidig illustrerer tallene med al ønskelig tydelighed, at bevaringsindsatsen i Dragør går på to ben – og har gjort det igennem mange år. Det er i høj grad kommunens og lokalsamfundets 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.

Endelig kan Slots- og Kulturstyrelsen 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 blevet ophævet.”,

https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/lokalplanlaegning_for_bevaringsvaerdige_miljoeer_i_byer_og_paa_landet.pdf, s.

17.

(Ad 1.1, 1.2, 2.3, 2.4, 3.4, 3.5, 4.2, 5.1, 5.3, 5.4, 5.7, 6.11)

Kommentar til høringsvarene om processen i forbindelse med de 14 påtænkte ophævelsessager

Slots- og Kulturstyrelsen har i forbindelse med fredningsgennemgangen 2010-16 besøgt langt de fleste af landets fredede bygninger og har beskrevet deres fredningsværdier. I den forbindelse har styrelsen tillige 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 de 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 en fagchef og vurderet ud fra de samme faglige kriterier som alle andre fredede bygninger. Sagerne er blevet forelagt 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, www.slks.dk. Styrelsen har i 2014 skriftligt orienteret 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 således af oplægget til Det Særlige Bygningssyn og af den efterfølgende udtalelse fra Bygningssynet.

Inden forelæggelsen af sagerne for Det Særlige Bygningssyn har Slots- og Kulturstyrelsen gennemgået Beboerforeningens kritiske kommentarer fra 2014 og indarbejdet dem i sit materiale, hvor det fandtes fagligt relevant. Styrelsen er bestemt ikke 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. Desuden har ophævelserne, som loven foreskriver, været offentligt bekendtgjort. For 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 deraf følger. Styrelsen kan derfor ikke genkende, at vi skulle have brudt indgåede aftaler i den forbindelse.

Slots- og Kulturstyrelsen er opmærksom på, at forløbet, fra besigtigelserne i Dragør fandt sted, til fredningsophævelserne blev forelagt Det Særlige Bygningssyn, har været langvarigt. Alle ejere blev dog i orienteringsbrevene af 21. marts 2014 oplyst om, at de respektive sager muligvis først ville blive lagt for Det Særlige Bygningssyn, når fredningsgennemgangen var afsluttet på landsplan.

Slots- og Kulturstyrelsen kan afslutningsvis oplyse, der pr. 12. august 2020 er truffet beslutning om fredningsophævelse i 234 sager som et resultat af fredningsgennemgangen. I 40 sager er beslutningen blevet påklaget til kulturministeren, som i 33 sager har stadfæstet styrelsens beslutning. De resterende sager er fortsat under behandling i Kulturministeriet. Sagen om fredningsophævelse af Vikingskibshallen i Roskilde er på ingen måde sammenlignelig med de 14 ophævelsessager i Dragør.

(Ad 3.4, 4.1, 4.3, 6.1, 6.10, 6.12)

De to ny høringssvar og Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger hertil:

I mail af 25. juni 2020 skriver advokat Hougaard:

- At du som ejer blot ønsker at henholde dig til de tidligere indlæg.
- At han gør sine opsummerende bemærkninger til hjemmelsgrundlaget i bygningsfredningsloven § 8, stk.2 herunder den oprindelige fredningsværdi gældende.
- At Rønne Allé 40 bør være omfattet af bygningsfredningslovens § 7a.

Slots- og Kulturstyrelsen har følgende kommentarer hertil:

De to sidste af ovennævnte punkter er en gentagelse af synspunkter i advokat Hougaards tidligere høringssvar af 15. maj 2019. Styrelsen har allerede forholdt sig til hjemmelsgrundlaget på side 11-13, og til ønsket om at overføre fredningen til § 7a på side 13.

I mail af 13. maj 2020 skriver Beboerforeningen for Dragør Gamle By

- At Slots- og Kulturstyrelsen ikke respekterer de byggetilladelser styrelsen har givet.
- At de foreslåede affredninger er en forringelse af det samlede kulturmiljø i Dragør.
- At foreningen opfordrer til at de berørte ejendomme i stedet for affredning overføres til bygningsfredningslovens § 7a.

Slots- og Kulturstyrelsen har følgende kommentarer hertil:

Ovennævnte punkter er en gentagelse af synspunkterne i foreningens tidligere høringssvar af 2. juni 2019. Styrelsen har således allerede forholdt sig til spørgsmålet om byggetilladelser på side 5, til spørgsmålet om det samlede kulturmiljø på side 5 og 10-11 og til spørgsmålet om § 7a på side 13.

Sammenfattende er der således ikke kommet nye oplysninger frem, der ændrer Slots- og Kulturstyrelsen opfattelse af fredningsværdierne i Rønne Allé 40.

Klagevejledning

Du kan klage til kulturministeren over Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse. Klagefristen er 4 uger fra den dag, hvor beslutningen er offentligt bekendtgjort på styrelsens hjemmeside, <https://slks.dk/omraader/kulturarv/bygningsfredning/fredning-saadan-foregaar-det/nye-fredninger-ophaevselser-mv/>. Offentliggørelserne på hjemmesiden er sorteret alfabetisk efter, hvilken kommune ejendommen ligger i.

Hvis du ønsker at klage, skal du indgive klagen skriftligt til Slots- og Kulturstyrelsen. Du kan indsende klagen pr. mail til bygogplan@slks.dk. Styrelsen sender klagen videre til Kulturministeriet sammen med den påklagede afgørelse og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse.

Hvad du skal være opmærksom på

Når Slots- og Kulturstyrelsen har offentliggjort beslutningen om ophævelse af fredningen, må der ikke inden for 4 uger foretages byggearbejde e.l. ud over almindelig vedligeholdelse uden tilladelse fra styrelsen.

Offentlig bekendtgørelse og tinglysning

Slots- og Kulturstyrelsen vil foretage offentlig bekendtgørelse af beslutningen på sin hjemmeside, <https://slks.dk/omraader/kulturarv/bygningsfredning/fredning-saadan-foregaar-det/nye-fredninger-ophaevselser-mv/>, og aflyse fredningen. Du vil modtage en kopi af aflysningen, når den foreligger.