

17. december 2020
Sagsnr. 19/05998, 19/05999,
19/06000 og 19/08387
Klagenummer: 1004342,
1004521, 1004522 og 1005175
ATH-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING af dispensation i sag om bygge- og formidlingsprojekt på fortidsminde i Nyborg Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., jf. § 29 j, stk. 1, jf. § 29 t, stk. 2.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 18. juni 2019 om dispensation til bygge- og formidlingsprojekt på Nyborg Slotsholm, der indgår i Nyborg Bybefæstning (fredningsnummer 3718:35) på matr. nr. 227a, 235, 236, 237, 238, 239, 240a, 240b, 418a, 7000bs, Nyborg Bygrunde, Nyborg Kommune til et afslag.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. museumslovens § 29 x.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med museumslovens § 29 t, stk. 2, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014 af museumsloven med senere ændringer.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

³ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er henholdsvis den 24. juni 2019 og den 16. og 17. juli 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Europa Nostra Danmark (klager 1), Kultur & Arv (klager 2), Foreningen for Nyborgs Forskønnelse (klager 3) og Foreningen for Gamle Bygningers Bevaring (klager 4).

Klagerne har navnlig anført, at:

- det ansøgte projekt vil påføre fortidsmindet uoprettelige skader,
- det ansøgte projekt vil indebære en markant visuel påvirkning af oplevelsen af fortidsmindet,
- det ansøgte projekt har et omfang, der ikke harmonerer med de eksisterende historiske bygninger,
- afgørelsen strider imod hidtidig praksis inden for området,
- afgørelsen lider af myndighedsinhabilitet,
- afgørelsen er truffet på et utilstrækkeligt grundlag og er behæftet med alvorlige fejl, og
- afgørelsen kan medføre en uønsket præcedens i fremtidige sager.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Det fredede fortidsminde Nyborg Bybefæstning, der blandt andet består af Nyborg Slot og Nyborg Slotsholm (fredningsnummer 3718:35), ligger centralt i Nyborg og er omgivet af et ældre bymiljø. Nyborg Slot blev grundlagt omkring år 1170, og der var tidligere etableret en stor ringmur omkring Slotsholmen. Der er historisk foretaget flere ændringer af bygningsmassen på Slotsholmen frem til ophøret af den militære brug af arealerne i 1913.⁴

Slotsholmen er omgivet af et større voldanlæg. Slotsholmens bygningsmasse består i dag af den tilbageværende vestfløj ”Kongefløjen” og i øst af ”Vagttårnet”.

Nyborg Slot og Nyborg Volde er desuden fredet efter bygningsfredningsloven.

Området er omfattet af en lokalplan, der giver mulighed for at gennemføre det ansøgte projekt.⁵

2.2 Den påklagede afgørelse

Slots- og Kulturstyrelsen har den 18. juni 2019 i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 1, meddelt dispensation til det ansøgte bygge- og formidlingsprojekt på Nyborg Slotsholm.

⁴ Se <http://www.nyborgslot.dk/udforsk/nyborg-slots-historie/>.

⁵ Lokalplan nr. 281 – Slotsholmen – Nyborg Slot.

Det fremgår af afgørelsen, at ansøger er lodsejeren, Slots- og Kulturstyrelsens restaureringsenhed, Center for Restaurering og Projekter. Det fremgår endvidere, at ansøgningen indgår som en central del af projektet ”Nyborg Slot – levende kulturarv”.

Der er i forbindelse med projekteringen tidligere meddelt tilladelse til en omfattende arkæologisk undersøgelse af Slotsholmen samt til nedrivning af nyere bygninger på slotsbanken og istandsættelse af Kongefløjen og Vagttårnet. Projektets vision er at genskabe forståelsen af Nyborg Slot og Nyborg by som en sammenhængende historisk helhed på en måde, der formidler den meget store fortælling, som Nyborg udgør i Danmarkshistorien. Projektet vil ifølge Slots- og Kulturstyrelsen bringe slottets historie og mange fortællinger til live i rammer, som kan tiltrække et bredt nationalt og internationalt publikum.

Det ansøgte projekt omfatter en generel ændring af fortidsmindet med terrænændringer, nybygget udstillingsfløj, nybygget ringmur, forhøjet vagttårn, anlægsarbejder på terræn, volde, gårdsplads, en ny bro, adgangsveje samt forhold vedrørende restaurering og ombygning af Nyborg Slot.

Slots- og Kulturstyrelsen har meddelt dispensationen på en række generelle vilkår, der gør sig gældende for alle ændringer på fortidsmindet, herunder bl.a. krav til selve anlægsarbejdet og dets udførelse, samt at det skal ske under arkæologisk overvågning af Østfyns Museer.

De generelle vilkår bliver i afgørelsen suppleret af en række specifikke vilkår for de enkelte projektdele ud fra, hvilke særlige hensyn der konkret er nødvendige for i videst mulig omfang at beskytte fortidsmindet.

Det fremgår af afgørelsen, at det ansøgte projekt vil ændre den nuværende visuelle oplevelse af Nyborg Slotsholm. Projektet har til formål at omdanne slottet til et firfløjet borganlæg, således som det var i middelalderen og renæssancen, men med et restaureringsarkitektonisk udtryk der understøtter fortællingen om, hvad borgen var engang, uden at der er tale om en rekonstruktion eller et forsøg på at genskabe den oprindelige arkitektur.

Projektet tager ifølge Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse udgangspunkt i moderne bevaringsprincipper, hvor tilføjelser og ombygninger er markeret tydeligt som et nyt lag i slottets historie, samtidig med at der fastholdes en vis autenticitet ved blandt andet materialevalget. Det bagvedliggende formål er at undgå historieforfalskning. Formgivningen og bearbejdningen af nye elementer og materialer er i projektet givet en nutidig karakter som følge af projektets restaureringsholdning, men vil samtidig skabe en arkitektonisk helhedsoplevelse med reference til det oprindelige byggeri, dog med en tydelig adskillelse imellem det oprindelige og det nye byggeri.

For så vidt angår ringmuren vil denne ifølge afgørelsen blive opført i teglsten, men med et moderne arkitektonisk udtryk. Enkelte steder vil ringmuren være perforeret af vindues-, dør- og portåbninger. Det fremgår videre, at udstillingsfløjen bliver opført i træ på en base af teglsten på gårdspladsen op ad den nordlige ringmur. Fløjen vil i stueplan være domineret af et glasparti med skodder og med brædebeklædning på 1. sal. Ud mod voldgraven opføres udstillingsfløjen i teglsten. Ved vagttårnet i øst forbindes udstillingsfløjen til tårnet med to stålbroer.

Det fremgår af afgørelsen, at vagttårnet forhøjes med ca. 9 meter, hvorefter det vil have en samlet højde på 17,1 meter set fra gårdspladsen og 18,5 meter set fra Biblioteksholmen. Det oplyses, at vagttårnets nuværende højde og tag er en følge af den militære brug af Slotsholmens bygninger. Facaderne opføres ifølge afgørelsen som teglmure med stentyper og forbandt som ringmuren og udstillingsfløjen, og muren vil i stigende omfang blive perforeret mod toppen, således at dagslys kan trænge ind og aftenbelysning kan skinne ud. Der bliver endvidere opført en ny bro mod øst mellem Slotsholmen og Biblioteksholmen.

Det fremgår af afgørelsen, at det ansøgte projekt desuden vil indebære en række indgreb i fortidsmindet primært på selve Slotsholmen, men også på de eksisterende bygninger og de ved udgravningen konstaterede ruiner.

I forbindelse med etableringen af en ny rampeadgang, opsætning af en ny bro samt ledningsføring og kloakering i gårdspladsen vil der ske en række terrænændringer af Slotsholmen. Gårdspladsen vil endvidere blive udjævnet i mindre omfang, og der vil blive etableret en ny belægning.

Desuden vil der ved opførelsen af udstillingsbygningen i den kommende nordfløj blive nedsat funderingspæle nær, og i enkelte tilfælde i kontakt med, de eksisterende ruiner. Der vil endvidere blive udgravet til en kælder under udstillingsbygningens østlige del. Enkelte af ruinerne fundet i Slotsholmen vil blive frilagt i forbindelse med projektet.

Der vil ifølge afgørelsen blive opbygget nyt murværk oven på det eksisterende murværk fra den oprindelige ringmur. Det oprindelige murværk vil ifølge afgørelsen blive beskyttet blandt andet ved brug af murpap, der skal adskille de oprindelige og de nye lag. Der vil desuden ved forhøjelsen af vagttårnet blive fjernet et mindre lag af mursten for at muliggøre forhøjelsen af tårnet. Det fremgår videre, at det ansøgte projekt vil indebære midlertidig etablering af en arbejdsplads på fortidsmindet, blandt andet under hensyn til logistik og arbejdsmiljø.

Det følger af afgørelsen, at Slots- og Kulturstyrelsen i forhold til projektet som en helhed har vurderet, at der i det konkrete tilfælde foreligger helt særlige og ekstraordinære forhold, som kan begrunde en dispensation.

Ved vurderingen har Slots- og Kulturstyrelsen særligt lagt vægt på det ansøgte projekts formidlingsmæssige perspektiver samt Nyborg Slots unikke historie som ramme for afgørende magtpolitiske begivenheder i Danmarks historie. Projektet eksponerer efter styrelsens opfattelse en national fortælling, som styrkes af at blive formidlet på stedet, hvor begivenhederne fandt sted. Det er styrelsens vurdering, at det ansøgte projekt formidler Nyborg Slots historie i respekt for fortidsmindets beskyttelse og bevaring.

Slots- og Kulturstyrelsen har desuden begrundet afgørelsen med, at de eksisterende bygninger fremtræder uden en kontekst, der ville kunne skabe forståelse for bygningens oprindelige funktion og sammenhæng. Styrelsen er af den opfattelse, at projektet kan genskabe forståelsen af bygningerne som et sammenhængende firfløjet borganlæg med en forsvarsfunktion, uden at der er tale om en rekonstruktion. Dette vil ifølge styrelsen sikre, at de nye tilføjede elementer fremstår tydeligt adskilt fra de oprindelige og eksisterende dele, hvormed projektet er i overensstemmelse med styrelsens praksis for restaurering af fortidsminder og internationale konventioner for bevaring af kulturarv.

Slots- og Kulturstyrelsen har endvidere bemærket, at de nye bygnings-elementer med den historisk korrekte placering og materialekarakter kan være med til at styrke fortællingen om det historiske fæstningsanlæg og slot samt samspillet med byen. Styrelsen har anført, at de besøgende vil kunne opleve slottet som fæstningsanlæg ved adgangen fra øst, samtidig med at Kongefløjen fra syd og vest stadig vil fremstå markant og tydelig i sig selv.

For så vidt angår forhøjelsen af Vagttårnet, har Slots- og Kulturstyrelsen begrundet afgørelsen med, at forhøjelsen genskaber fæstningsværkets samlede udtryk, således at det visuelle indtryk fremstår helstøbt og forståeligt for publikum.

Slots- og Kulturstyrelsen har desuden meddelt dispensation til den ansøgte arbejdspladsindretning.

2.3 Klagernes indhold

Klager 1 har anført, at nybyggeriets størrelse ikke harmonerer med de eksisterende bygninger og den gamle borg, både for så vidt angår størrelsen af byggepladsen og i forhold til omgivelserne, og at der vil blive skabt en ubalance som følge af projektets højde og udstrækning.

Klager 1 har endvidere anført, at en dispensation til at foretage ændringer i et af Danmarks ældste borganlæg kan medføre en uønsket præcedens for fremtidige sager.

Klager 2 har navnlig anført, at projektet vil medføre et irreversibelt, ødelæggende indgreb i det fredede fortidsminde. Det fremhæves særligt, at der som led i projektet vil blive bygget oven på ruiner og faste konstruktioner på fortidsmindet, og at dette byggeri vil være af massiv karakter.

Klager 2 finder videre, at projektet vil være i strid med såvel den hidtidige bevaringspraksis i Danmark, som praksis for administrationen efter museumsloven, hvilket vil medføre en uønsket præcedens i lignende sager. Projektet er ifølge klager 2 ikke baseret på et tilstrækkelig fagligt og gennemarbejdet grundlag, der har kunnet skabe den fornødne sikkerhed for, at der ikke vil blive gjort skade på fortidsmindet, samt at formidlingen af fortidsmindets historie vil kunne placeres et andet sted end på Slotsholmen. Det er klagers vurdering, at dispensationen vil medføre en mærkbar, visuel påvirkning af det fredede fortidsminde og det voldomkransede købstads miljø, som det er en del af.

Klager 2 har desuden anført, at afgørelsen er behæftet med graverende, faktuelle fejl med hensyn til omfanget og de mulige konsekvenser af indgrebene på fortidsmindet, og at afgørelsen derfor er upræcis.

Klager 2 har den 22. og 23. juni 2020 fremsendt supplerende bemærkninger til sagen. Det fremgår heraf, at klager er uenig i Slots- og Kulturstyrelsens redegørelse for Nyborg Slots historie. Klager finder endvidere, at nærværende projekt ikke kan sammenlignes med restaureringsprojekterne Koldinghus og Kalø Slotsruin, idet projektet ved Nyborg Slotsholm ikke på samme måde er reversibelt, da der i nærværende projekt vil ske skade på fortidsmindet. Klager har desuden anført, at Slots- og Kulturstyrelsens udlægning af projektet i afgørelsen ikke stemmer overens med det projekt, der er meddelt dispensation til. Særligt har klager fremhævet, at der i dispensationen er lagt vægt på, at der ikke vil være direkte fysisk kontakt mellem fortidsminderne og det nye murværk mv., men at det fremgår af projektet, at fortidsminderne og murværket alene adskilles af et lag murpap eller et "ultratyndt" lag sand.

Klager 2 har fremsendt to udtalelser fra ICOMOS om Nyborg Slot, udarbejdet med henblik på slottets potentielle udpegning til tentativlisten til UNESCO Verdensarv. De to udtalelser stammer fra henholdsvis 2018 og 2019 og illustrerer, ifølge klager, Slots- og Kulturstyrelsens ændrede beskrivelse af Nyborg Slot og Nyborg bys historie. Der er i begge udtalelser givet afslag på ansøgningen fra Slots- og Kulturstyrelsen om slottets optagelse på den danske tentativliste. Endvidere har klager vedlagt indsigelser mod projektet fra andre foreninger, samt en udtalelse fra to middelalder- og bygningsarkæologer til støtte for klagers opfattelse af sagen.

Det fremgår videre af klager 2's supplerende bemærkninger, at Slots- og Kulturstyrelsen som myndighed er inhabil i sagen, idet styrelsen også er bygherre, og dermed skal godkende sit eget projekt.

Klager 3 har navnlig anført, at projektet påfører fortidsmindet uoprettelige ødelæggelser, samt at der ikke er tale om nødvendige ændringer. Det anfø-

res videre, at projektet indledningsvist blev fremsat i forlængelse af et ønske om at indgå i UNESCO's oversigt over kulturarv, men at dette ikke længere er muligt grundet projektets karakter.

Endvidere har klager 3 anført, at en dispensation kan medføre en uønsket præcedensvirkning, samt at afgørelsen strider mod langvarig praksis efter både naturbeskyttelsesloven, bygningsfredningsloven og museumsloven.

Klager 4 har særlig anført, at projektet indeholder et misforhold mellem nyt og gammelt byggeri, hvor den planlagte nyopførelse visuelt vil dominere i forhold til det eksisterende bevarede byggeri, og at dette vil stride med det hidtil fulgte restaureringsprincip i Danmark.

Det er af klager 4 påpeget, at den tidligere kulturminister oplyste, at man ikke ville bygge ovenpå gammelt murværk, hvilket ikke er iagttaget med projektet. Det vurderes, at det ikke er tilstrækkeligt undersøgt om fortidsmindet, herunder ruinerne fra den tidligere bebyggelse, kan bære belastningen ved opførelsen af det planlagte byggeri. Særligt har klager 4 fremhævet, at udstillingsfløjen skal funderes på betonpiller, der bores ned igennem eller placeres på det eksisterende fortidsminde, at østtårnet skal forhøjes med en nybygning i ni meters højde, at den østre ringmur og adgangsbroen i tilslutning til østtårnet bygges ovenpå gamle fundamenter og på en skrøbelig del af slotsbanken, som har vist svaghedstegn ved at skride ud.

Desuden har klager 4 anført, at det er bekymrende, at rollen som bygherre og tilsynsmyndighed er blandet sammen, samt at afgørelsen blev offentliggjort på et tidspunkt, hvor mange sædvanligvis holder ferie.

2.4 Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger til klagerne

Slots- og Kulturstyrelsen har i bemærkninger til klagerne af 2. august 2019 fastholdt, at der i sagen er tale om et særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation. Endvidere har styrelsen anført, at der er tale om et sådant særligt tilfælde både historisk og ud fra et formidlingsmæssigt perspektiv, at afgørelsen ikke vil medføre en ændring af den administrative praksis for dispensationer efter museumsloven.

Slots- og Kulturstyrelsen anerkender, at der med projektet vil ske en ændring af den visuelle oplevelse af fortidsmindet. Styrelsen er af den opfattelse, at slottets udseende har været dynamisk igennem dets lange historie, men at man med projektet har forsøgt at genskabe den dominerende rolle, som slottet havde i forhold til omgivelserne, samtidig med at den eksisterende vestfløj stadig fremstår markant i forhold til de ansøgte tilbygninger. Tilsvarende har slottets volumen haft skiftende karakter. En bevaring af slottets nuværende udseende og volumen vil således ifølge styrelsen alene bevare slottet, som det har set ud i den seneste anvendelsesperiode.

Slots- og Kulturstyrelsen har desuden bemærket, at der i forbindelse med de forudgående udgravninger har været en omfattende dialog om, hvorvidt ruinerne på fortidsmindet vil kunne bære nybyggeriet, samt at det er et krav til dispensationen, at der forud for byggearbejdet foretages konkrete beregninger med hensyn til, om ruinerne er stabile nok til at bære byggeriet. Styrelsen har på den baggrund vurderet, at der er taget de fornødne hensyn til ruinernes bevarelse i forbindelse med projektet.

Endvidere er det Slots- og Kulturstyrelsens opfattelse, at projektførelsen har været transparent, og at projektet er fagligt gennemarbejdet. Styrelsen har bemærket, at klager 2 løbende har fået aktindsigt i projektet, og at klager har været i tæt dialog med ansøger til projektet. Projektet har endvidere været behandlet i Arkæologisk Arbejdsgruppe, der har til opgave at rådgive styrelsen fagligt i blandt andet sager, hvor styrelsen har både ejer- og myndighedsansvar i henhold til museumsloven.

Hvad angår det forhold, at de arkæologiske beretninger for undersøgelserne af fortidsmindet ikke var færdigskrevet på afgørelsestidspunktet, har Slots- og Kulturstyrelsen anført, at de arkæologiske interesser er blevet af-dækket og hensynet til disse inddraget i udarbejdelsen af projektet i dialog med ansøger.

Det er Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at der ikke vil ske uoprettelige ødelæggelser af fortidsmindet. Styrelsen har bemærket, at der er gennemført omfattende undersøgelser, som har dokumenteret og kortlagt fortidsmindet. Resultaterne af disse undersøgelser har haft indflydelse på udformningen af projektet med hensyn til såvel placering af bygningerne som enkeltdele, og har endvidere medført krav om beskyttelseslag netop for at beskytte fortidsminderne.

Slots- og Kulturstyrelsen har videre oplyst, at formålet med projektet har været at genskabe forståelsen af Nyborg Slot og Nyborg by som en sammenhængende historisk helhed, men at man ikke forsøger at gøre slottet samtidigt, hvilket netop ville stride imod lovens formål om at beskytte historien mod moderne strømninger. Der således ikke tale om en rekonstruktion af slottet fra en bestemt tid, men et forsøg på at skabe forståelse for slottets funktion ved at genetablere det som et firfløjet anlæg. Det er styrelsens vurdering, at kulturarven bliver formidlet bedst ved en moderne gendigtning af anlægget med reference til blandt andet oprindelige byggematerialer og byggeskik.

Slots- og Kulturstyrelsen finder, at sagen ikke har fået særbehandling. Styrelsen har oplyst, at sagen er blevet gennemført i overensstemmelse med normal procedure og tilsvarende behandling af projekter fra en privat bygherre. Det bemærkes, at det er almindeligt, at der forud for et større projekt er en længere dialogperiode, hvor krav i henhold til lovgivningen præciseres, og at der sker en tilpasning af projektet i overensstemmelse hermed.

Desuden har styrelsen henvist til, at projektet løbende har været forelagt Arkæologisk Arbejdsgruppe.

Det understreges af Slots- og Kulturstyrelsen, at de forvaltningsprincipper, der blev fastlagt, da myndighedsopgaven og ejerskabet blev samlet under styrelsen, er iagttaget. Det er ligeledes ikke sket en sammenblanding af rollen som bygherre og myndighed, idet styrelsen organisatorisk er opsplittet i to selvstændige afdelinger, hvor den ene beskæftiger sig med ejendomsdrift og den anden med myndighedsopgaver.

2.5 Oplysninger fremsendt under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet modtog den 18. juni 2020 en anmodning om partsaktindsigt fra klager 2. Nævnet meddelte aktindsigt i sagens oplysninger den 26. juni 2020 og udsatte sagens afgørelse med henblik på, at klager 2 skulle have mulighed for at komme med bemærkninger. Bemærkningerne blev modtaget den 20. august 2020.

Klager 2's bemærkninger er navnlig en uddybning af de tidligere fremsatte klagepunkter, herunder kritikken af Slots- og Kulturstyrelsens behandling af sagen. Klager har bl.a. understreget, at det ansøgte, uafhængigt af hvilken historisk kontekst, der lægges til grund, ikke er proportionalt med indgrebs karakter.

Slots- og Kulturstyrelsen har den 7. september 2020 fremsendt supplerende bemærkninger til sagen på baggrund af bemærkningerne fra klager 2. Styrelsen har anført, at afgørelsen ikke er i strid med praksis, idet der i andre sager, hvor der er ansøgt om ændringer i formidlings- og tilgængelighedsøjemed, er blevet meddelt dispensation. Endvidere har styrelsen påpeget, at der i overensstemmelse med sædvanlig praksis er sket en forudgående dialog med ansøger med henblik på tilpasning af projektet.

Slots- og Kulturstyrelsen har desuden anført, at der ikke foreligger myndighedsinhabilitet i sagen. I relation hertil har styrelsen oplyst, at det forhold, at der forud for dispensationen blev indkøbt materialer til projektet, ikke er et udtryk for, at der var tale om en proforma sagsbehandling. Styrelsen har anført, at det er almindelig praksis i forbindelse med større projekter at forhåndsindkøbe materialer for at undgå forsinkelser, hvis der meddeles dispensation. I tilfælde af, at der bliver meddelt afslag på en dispensation, kan materialerne afsættes til anden side.

Slots- og Kulturstyrelsen har i øvrigt i det væsentligste gengivet indholdet af de tidligere anførte bemærkninger.

Klager 2's bemærkninger af 20. august 2020 og Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger af 7. september 2020 blev herefter den 17. september 2020 sendt i høring hos sagens øvrige parter, der fik en samlet frist på fire uger til at komme med bemærkninger til det fremsendte.

Klager 3 har den 29. september 2020, 2. oktober 2020 og 26. oktober 2020 fremsendt supplerende bemærkninger til sagen. Bemærkninger har i det væsentligste karakter af en uddybning af de tidligere anførte klagepunkter.

Klager 4 har den 19. oktober 2020 fremsendt supplerende bemærkninger. Bemærkningerne har i det væsentligste karakter af en uddybning af de tidligere anførte klagepunkter.

Klager 2 har den 26. oktober 2020 fremsendt yderligere bemærkninger til sagen. Bemærkningerne har i det væsentligste karakter af en uddybning af de tidligere fremsatte klagepunkter. Desuden anføres det, at klager er gjort bekendt med, at arkæologer internt i Slots- og Kulturstyrelsen er modstandere af projektet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Norman Cleaver og Henrik Twilhøj, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Jørgen Elikofer, Knud N. Mathiesen og Jens Vibjerg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 23. juni 2020 besigtiget Nyborg Slotsholm.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, hvorvidt der foreligger myndighedsinhabilitet, samt om der kan meddeles dispensation fra museumslovens § 29 e, stk. 1, til bygge- og formidlingsprojektet som helhed. Nævnet har ikke fundet anledning til at adressere projektets enkeltelementer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet i afgørelse af 26. august 2019 afviste at realitetsbehandle klagen fra klager 4 på grund af en overskridelse af klagefristen.⁶ Klager 4 har den 14. september 2019 anmodet om genoptagelse af behandlingen af klagesagen. Klager har i den forbindelse oplyst, at Slots- og Kulturstyrelsen i e-mail af 19. juni 2019 fremsendte et billede fra styrelsens hjemmeside, hvoraf datoen den 19. juni 2019 fremgår som datering for offentliggørelsen af styrelsens afgørelse. Nævnet har på den baggrund besluttet at realitetsbehandle klagen, da overskridelsen af klagefristen var begrundet i konkret undskyldelige omstændigheder.

⁶ Sag 19/05997.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at flere af klagerne har anført, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke har kunnet træffe afgørelse i sagen som følge af myndighedsinhabilitet.

En myndighed kan, som en privatperson, være inhabil, eksempelvis hvis myndigheden selv er part i en sag, hvor den træffer afgørelse.

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

Hvis det vil være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden myndighed træde i den pågældende myndigheds sted under sagens behandling gælder bestemmelserne i forvaltningslovens § 3 ikke, jf. principperne i forvaltningslovens § 4, stk. 1.

Det følger af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at der i sager, hvor der ikke er mulighed for substitution af myndigheden, opstilles en række forholdsregler i sagsbehandlingen for at sikre sagernes saglighed såvel som tilliden til forvaltningen.⁷ Af praksis fremgår, at spørgsmålet om myndighedsinhabilitet bør adresseres, selv i situationer hvor det ikke er muligt at substituere myndigheden. Desuden skærpes begrundelseskravet til afgørelsen, således at der ikke bør anvendes standardbegrundelser, og hvis der findes en særlig fagmyndighed på området, bør myndigheden inden den træffer afgørelse indhente en udtalelse herfra. Myndighederne bør endvidere sikre sig, at en sag ikke behandles på et kontor, hvor der er et interesse-sammenfald eksempelvis grundet myndighedens rolle som part i sagen. Endvidere bør der, hvor afgørelsen kan påklages til en klageinstans, ske en særligt intensiv prøvelse i klageinstansen, hvilket blandt andet indebærer en vidtgående prøvelse af skønnet, samt tilsidesættelse af en tilbageholdende praksis for omgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ved Slots- og Kulturstyrelsens behandling og afgørelse i sagen ikke har foreligget inhabilitet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at Slots- og Kulturstyrelsens afdeling Center for Restaurering og Projekter, som bygherre, har ansøgt om dispensation til formidlings- og byggeprojektet. Ansøgningen er indgivet til Slots- og Kulturstyrelsens afdeling Center for Kulturarv, Fortidsminder, der har truffet afgørelse i sagen. Nævnet har videre lagt vægt på, at førsteinstansen, Center for Kulturarv, Fortidsminder med henblik på vurdering og tilpasning af projektet har været i dialog med Arkæologisk

⁷ Se FOB 1981.135, FOB 1996.160 og FOB 1997.150.

Arbejdsgruppe, der har til opgave at rådgive styrelsen fagligt i sager, hvor styrelsen efter museumsloven har både ejer- og myndighedsansvar.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at hensynet til at sikre den fornødne sagkundskab bedst sikres ved sagens behandling i Slots- og Kulturstyrelsen, idet der ikke findes sideordnede myndigheder med den fornødne sagkundskab, og at der i forbindelse med sammenlægningen af Kulturstyrelsen og Slotsstyrelsen er taget særlige forholdsregler for sager med interessesammenfald mellem de to afdelinger. Disse forholdsregler indebærer blandt andet, at de to afdelinger agerer som selvstændige enheder, og at de er underlagt hver sin vicedirektør. Beslutninger i disse sager skal endvidere træffes under inddragelse af Arkæologisk Arbejdsgruppe.⁸ Arkæologisk Arbejdsgruppe har, som sagen er oplyst, medvirket løbende i sagens behandling ved Center for Kulturarv, Fortidsminder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt til grund, at der ikke er foregået en dialog imellem de to afdelinger i styrelsen, som ligger ud over almindelig dialog mellem en ekstern bygherre og den kompetente myndighed i forbindelse med tilpasning af ansøgninger om større projekter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i lyset af spørgsmålet om myndighedsinhabilitet foretaget en særligt intensiv prøvelse af, om der kan meddeles dispensation fra museumslovens § 29 e, stk. 1, til bygge- og formidlingsprojektet som helhed, herunder om der i skønsudøvelsen er inddraget usaglige hensyn.⁹

Det følger af museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., at der ikke må 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.

Baggrunden for bestemmelsen er dels at beskytte fortidsmindet mod ødelæggelse, dels at sikre at fortidsminderne fremstår på en sådan måde, at man kan forstå deres oprindelige funktion.

I henhold til lovens § 29 j, stk. 1, kan Slots- og Kulturstyrelsen i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelsen. Praksis for at meddele dispensation til indgreb i fredede 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 til bygninger på et fredet fortidsminde.

⁸ Notat af maj 2016 om Slots- og Kulturstyrelsens behandling af sager om beskyttede fortidsminder og fredede bygninger på ejendomme, som Slots- og Kulturstyrelsen ejer, vedligeholder eller står for driften af.

⁹ Se FOB 1997.150.

Et flertal af Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer finder, at Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse bør ændres til et afslag. Flertallet har lagt vægt på, at museumslovens § 29 e, stk. 1, er en forbudsbestemmelse, og at praksis som følge heraf er restriktiv. Flertallet finder, at hensynet til de formidlingsmæssige interesser ikke opvejer projektets omfattende fysiske og visuelle indgreb i fortidsmindet, herunder de arkæologiske lag. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning.

Mindretallet (Jens Vibjerg, Norman Cleaver og Jørgen Elikofer) finder, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation. Mindretallet har lagt vægt på, at det konkrete projekt skal understøtte formidlingen af Nyborg Slots historie, at projektet vil virke fremmende for forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets funktion, samt at projektet er udarbejdet på baggrund af omfattende arkæologiske undersøgelser. Mindretallet har endvidere vurderet, at en dispensation til projektet vil have en begrænset præcedensvirkning, som følge af projektets helt særlige karakter. Det er mindretallets opfattelse, at det forhold, at der er tale om et omfattende indgreb i fortidsmindet i det konkrete tilfælde opvejes af de særlige formidlingsmæssige interesser, der knytter sig til Nyborg Slots-holm.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyrer, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 18. juni 2019 om dispensation til bygge- og formidlingsprojekt på Nyborg Slotsholm, der indgår i Nyborg Bybefæstning (fredningsnummer 3718:35) på matr. nr. 227a, 235, 236, 237, 238, 239, 240a, 240b, 418a, 7000bs, Nyborg Bygrunde, Nyborg Kommune til et afslag.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Slots- og Kulturstyrelsen (Center for Kulturarv, Fortidsminder, j.nr. 19/04739) samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand