



20. marts 2019

Sagsnr.
2019-0046715

Dokumentnr.
2019-0046715-1

Til Teknik- og Miljøudvalget

Orienteringsnotat vedr. bevarende lokalplaner

Teknik- og Miljøudvalget drøftede den 17. december 2018 mulighederne for brug af flere bevarende lokalplaner. På baggrund af drøftelserne er forvaltningen blevet bedt om at uddybe følgende:

1. Forskellen mellem fredede og bevaringsværdige bygninger.
2. Hvornår må en fredet eller bevaringsværdig bygning nedrives?
3. Omkostningerne ved at udarbejde bevarende lokalplaner for hele Indre by
4. Værktøjer til at værne om de bevaringsværdige bygninger i byen, herunder SAVE-registreringen
5. Fordele og ulemper ved at udarbejde flere bevarende lokalplaner

Ad 1. Fredede og bevaringsværdige bygninger

Reguleringen af fredede og bevaringsværdige bygninger sker med hjemmel i ”Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer”.

Forskellen på en fredet bygning og en bevaringsværdig bygning er, at de fredede bygninger har særlige arkitektoniske eller kulturhistoriske kvaliteter, der fortæller om betydningsfulde perioder i landets historie. De kan altså siges at have national betydning. En fredning gælder hele bygningen, ude som inde. Det er Slots- og Kulturstyrelsen, der er myndighed for fredede ejendomme, og kommunen kan ikke modsætte sig fx en affredning, selvom kommunen bliver hørt.

Det fremgår af ”Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer” § 3, at ”Kulturministeren kan frede bygninger og selvstændige landskabsarkitektoniske værker af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk 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.”

De bevaringsværdige bygninger har på et regionalt eller lokalt plan særlige arkitektoniske eller kulturhistoriske kvaliteter. En udpegning som bevaringsværdig gælder alene bygningens ydre. En bygning udpeges som bevaringsværdig i kommuneplanen og/eller i en lokalplan.

Byplan Indre

Njalsgade 13
Postboks 348
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

Der er ikke specifikke krav i lovgivningen, der opregner, hvornår en bygning kan fastlægges som bevaringsværdig, men det fremgår af ”Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer” § 17, at *”En bygning er bevaringsværdig, jf. § 16, stk. 1, nr. 7, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller byplanvedtægt, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 14.”*

Det følger heraf, at det er en forvaltningsakt at udpege de bevaringsværdige bygninger, hvorfor de forvaltningsretlige regler, fx om proportionalitet og ligebehandling skal overholdes, og at det er kommunen, der er myndighed for alle de bevaringsværdige bygninger.

Ad 2. Hvornår må en fredet eller bevaringsværdig bygning nedrives?

Når kommunen fastlægger en bygning som bevaringsværdig i en lokalplan, kan nedrivning ikke ske uden tilladelse fra kommunen. Hvis kommunen nægter tilladelse til nedrivning, kan ejeren kræve, at kommunen overtager ejendommen mod erstatning, hvis der er et misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, som ikke er omfattet af nedrivningsforbud.

I forhold til fredede bygninger fremgår det af ”Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer” § 10, at *”Alle bygningsarbejder vedrørende en fredet bygning kræver tilladelse fra kulturministeren, hvis arbejderne går ud over almindelig vedligeholdelse.”*

Det er således Slots- og Kulturstyrelsen, der er myndighed, og derfor er det også styrelsen, der giver tilladelse til eventuel nedrivning og kommunen kan ikke modsætte sig en nedrivning af en fredet bygning, som Slots- og Kulturstyrelsen har givet tilladelse til. En nedrivning kræver fortsat en nedrivningstilladelse fra kommunen.

Det fremgår af ”Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer” § 11, at *”Nedrivning af en fredet bygning kræver tilladelse af kulturministeren.*

Stk. 2. Til vurdering af en ansøgning efter stk. 1 kan kulturministeren kræve oplysninger om formålet med nedrivningen og om den fremtidige anvendelse af den pågældende ejendom. Kulturministeren kan afslå at behandle ansøgningen, hvis de tilladelser, der i henhold til anden lovgivning er nødvendige for en nedrivning, ikke foreligger.

Stk. 3. En nedrivningstilladelse kan gøres betinget.”

Byggesagsbehandling

Byggesagsbehandlingen af bevaringsværdige bygninger sker på

baggrund af lokalplanen og bygningsreglementet, hvis bygningen er omfattet af en lokalplan, og på baggrund af kommuneplanen og bygningsreglementet, hvis bygningen ikke er omfattet af en lokalplan.

Nedrivning af bevaringsværdige bygninger, der er optaget i kommuneplanen, men ikke er omfattet af lokalplan

I henhold til bygningsreglementet må nedrivning ikke påbegyndes uden tilladelse. Når forvaltningen modtager en ansøgning om nedrivning af en bevaringsværdig bygning, der er udpeget i kommuneplanen, gælder der en særlig offentlighedsprocedure, som er fastlagt i bygningsfredningsloven.

Teknik- og Miljøforvaltningen foretager en faglig vurdering af, om nedrivningsønsket kan imødekommes eller skal søges hindret ved udarbejdelse af en lokalplan, dvs. at der nedlægges et § 14-forbud, hvorefter der skal udarbejdes en lokalplan inden for et år.

Hvis kommunen ønsker at imødekomme ansøgningen om nedrivning, bliver ansøgningen offentliggjort på kommunens høringsportal "Bliv hørt" samtidig med, at der sker en underretning af bygningens ejer og brugere, Københavns Museum samt en række foreninger, der har interesse i bevaringssspørgsmål. Forvaltningen fastsætter en frist for indsigelser m.v. på mindst 4 uger og højst 6 uger.

Senest 2 uger efter fristens udløb meddeler forvaltningen ansøgeren, om man vil tillade nedrivningen af bygningen, eller om kommunen vil nedlægge et forbud mod nedrivning efter planlovens § 14. Hvis forvaltningen tillader nedrivningen, offentliggøres beslutningen og eventuelle indsigelser underrettes.

Nedrivning af bevaringsværdige bygninger, der hverken er optaget i kommuneplanen eller udpeget i en lokalplan

Forvaltningen har ikke hjemmel til at nægte nedrivning af bevaringsværdige bygninger, der ikke er optaget i en kommuneplan eller udpeget i en lokalplan som bevaringsværdig. Nedrivning kræver derfor ingen særskilt procedure.

Bevaring af en ejendom kan dog sikres ved nedlæggelse af et § 14-forbud og udarbejdelse af en lokalplan.

Nedrivning af bygninger, der er udpeget som bevaringsværdige i en lokalplan

Der meddeles typisk afslag på ansøgning om nedrivning af bygninger udpeget som bevaringsværdige i en lokalplan. Det mest almindelige er, at bygningerne ikke ønskes nedrevet, men oftere er der ønske om at kunne om- og/eller tilbygge, hvilket der tages konkret stilling til i de enkelte sager.

Ad 3. Omkostningerne ved at udarbejde bevarende lokalplaner for hele Indre by, hhv. screene og udarbejde bevarende lokalplaner der, hvor der er behov i resten af byen?

Indre By

Udarbejdelse af bevarende lokalplaner for Middelalderbyen vil betyde, at der skal udarbejdes én meget omfattende eller ca. syv bevarende lokalplaner med et ressourcestræk på 4 – 7 årsværk afhængig af, hvor kompleks den enkelte lokalplan er. Omkostninger vil være som følge heraf være 2,9 og 5,1 mio.kr. samt ½ årsværk til kortlægning af lokalplanområdet. Hvis arbejdet skal omfatte hele Indre By vil opgaven blive væsentlig mere omfattende. Hvis opgaven skal løses inden for forvaltningens egen ramme, vil det få betydning for, hvor lang tid det tager før en lokalplanproces kan påbegyndes – det vil sige, at der vil komme flere sager på venteliste. Anbefalingen vil derfor være, at der søges finansiering af opgaven via Budget 2020, hvis den ønskes gennemført.

Resten af byen

Bevarende lokalplaner for hele byen vil forudsætte et meget omfattende screenings- og registreringsarbejde, og det vil være hensigtsmæssigt samtidigt at opdatere af SAVE-registreringen, så bygninger fra efter 1940 bliver registreret.

Screening, opdatering af SAVE-registeret samt nyregistrering af alle potentielt bevaringsværdige ejendomme, vil koste ca. 1,3 mio.kr. og være et arbejde, der vil strække sig over 4 år (se budgetnotat om SAVE-registrering TM 38 SAVE-registrering af bevaringsværdige bygninger af 8. juni 2018). Det vil derfor kræve, at der afsættes finansiering i budgetforhandlingerne.

Det er muligt at udarbejde lokalplanerne uden en opdatering af SAVE-registret. Det vil dog fortsat indebære en grundig analyse af alle bygningerne indenfor lokalplanområdet/områderne på samme niveau, som hvis man skulle lave en SAVE-registrering.

Når analysen er foretaget, eller SAVE-registreringen foretaget, skal det afklares, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt at udarbejde bevarende lokalplaner, og den kortlægning vurderes at ville koste ½ årsværk svarende til 365.000 kr.

Udarbejdelsen af en bevarende lokalplan for et mindre område anslås at koste ca. 1 årsværk svarende til 730.000 kr.

Hvis det besluttes at udarbejde bevarende lokalplaner for Middelalderbyen kan det overvejes, om dette projekt skal udvides, således at der samtidig sker en SAVE-registrering af alle bygninger i Middelalderbyen med henblik på opdatering af SAVE-registret. På denne måde vil udarbejdelse af bevarende lokalplaner i

Middelalderbyen fungerer som et forprojekt til en eventuel fornyet SAVE-registrering af hele byen.

Ad 4. Værktøjer til at værne om de bevaringsværdige bygninger i byen, herunder SAVE-registreringen

Kommuneplan

Planloven fastlægger, at kommunerne skal tage vare på kulturarven. I kommuneplanen fastlægges kulturmiljøer og bebyggelsesbevaring.

Kulturmiljø

Et kulturmiljø er en aflæselig sammenhæng, der knytter sig til og formidler en fælles historie. En væsentlig del af de udpegede kulturmiljøer rummer et potentiale for byudvikling eller -fornyelse. For at sikre, at alle væsentlige temaer og epoker i Københavns historie udvikling kommer med, som overordnet fortælling om København, er valgt nedenstående.

København som hovedstad (Kulturmiljø 1 – brun streg)
København som havneby (Kulturmiljø 2 – orange streg)
Produktionens København (Kulturmiljø 4 – mørkerød streg)
Københavnerens velfærd (Kulturmiljø 3 – lyserød streg)

Der er som bilag 1 vedlagt et kort, der viser, hvor kulturmiljøerne ligger. Farverne henviser til illustrationen i bilag 1.

Bevaringsværdige bygninger

I kommuneplanen er registreret ca. 8.340 bevaringsværdige bygninger med SAVE-værdi 1, 2 og 3. Der er som bilag 2 vedlagt et kort, der viser, hvor de bevaringsværdige bygninger ligger.

Kommuneplanen er en vigtig forudsætning, for at sikre bevaringsværdier, idet kommuneplanen udstikker de overordnede bevaringsværdier, som videreføres og konkretiseres i lokalplaner og indgår i byggesagsbehandlingen, når en ejendom ikke er lokalplanlagt.

Lokalplan

Med lokalplaner kan kommunerne præcist fastlægge rammerne for de kulturhistoriske bevaringsværdier, fx hvordan bygninger eller et område må anvendes eller omdannes, så det tager hensyn til bevaringsværdierne. Herudover kan lokalplaner sikre bevaringsværdier for bygninger, der tidligere har været fredet, men hvor fredningen er blevet ophævet.

Lokalplanerne er bl.a. en konkretisering af kommuneplanens rammer og må ikke stride mod kommuneplanen. I lokalplanlægningen undersøges det derfor, om det er et kulturmiljø, der planlægges i, og

om der er bevaringsværdige bygninger, som er udpeget i kommuneplanen.

Lokalplaner og bestemmelser heri er som udgangspunkt erstatningsfri regulering. Hovedreglen er derfor, at tab i forbindelse med lokalplaner ikke udløser erstatning. Der er dog en væsentlig undtagelse, idet det fremgår af planlovens § 49, stk. 1, at ejeren af en ejendom, der er udpeget som bevaringsværdig, kan forlange ejendommen overtaget af kommunen, hvis visse betingelser er opfyldt.

SAVE-registrering

Registrering af bygningers bevaringsværdi, SAVE, er et centralt værktøj for arbejdet med Københavns egenart, bygningskultur og bevaringsværdige bygninger. Københavns Kommunes eksisterende SAVE-register (Survey of Architectural Values in the Environment) over bevaringsværdige bygninger er 25 år gammelt og omfatter kun bygninger op til 1940, dog i visse bydele til 1950. Registreringen anvendes både i den daglige sagsbehandling af byggesager, lokalplansager og anlægssager, samt i den mere langsigtede planlægning af lokalplaner og anlægsprojekter.

SAVE-registeret består af et større papirarkiv med beskrivelse og fotoregistrering, som er i fysisk forfald på grund af arkivets alder og er præget af mangel på løbende opdatering, ligesom bygninger efter 1940 ikke er registreret.

Ad 5. Fordele og ulemper ved at udarbejde flere bevarende lokalplaner

Forvaltningen har i sagen, der blev behandlet på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 17. december 2018 redegjort for fordele og ulemper ved at udarbejde flere bevarende lokalplaner.

Fordele ved at udarbejde flere bevarende lokalplaner

Fordelene ved en bevarende lokalplan er, at der på forhånd er taget stilling til, hvordan området kan udvikles og bygningerne ombygges/udnyttes. Dette har især betydning for byggesagsbehandlingen, idet der på forhånd er taget stilling til, hvad der kan tillades, og ikke kan, i forhold til bevaringsværdige bygninger.

Det kan oplyses, at forvaltningen har færdiggjort vejledningen i, hvordan forvaltningen i forbindelse med lokalplanlægningen på en ensartet og systematisk måde kan udpege bevaringsværdige bygninger. Vejledningen vil betyde, at arbejdet med bevaringsværdierne i lokalplanarbejdet systematiseres og gøres mere ensartet samtidig med at fokus øges.

Ulemper ved at udarbejde flere bevarende lokalplaner

Ulempen ved at udarbejde en bevarende lokalplan uden et konkret

ønske til byudvikling, er, at den bevarende lokalplan kan spænde ben for en fremtidig udvikling af lokalplanområdet, som måske ville kunne rummes uden bevaringsværdier mistes. Hvis der er udarbejdet lokalplaner med det formål generelt at bevare bygninger, vil der ikke kunne dispenseres, og det vil være nødvendigt at udarbejde en ny lokalplan, hvis det ønskede er i strid med lokalplanen.

Hertil kommer at der for bevaringsværdige bygninger, der ikke er omfattet af lokalplaner allerede, er en beskyttelse i kommuneplanen, og via § 14 forbud, som er en mulighed i planloven for at forhindre en nedrivning.

Det bemærkes, at forvaltningen ikke generelt oplever et pres for at få udarbejdet nye bevarende lokalplaner, men mere et pres for at få de allerede bevarende lokalplaner opgraderet. De seneste aktuelle sager fx nedrivning af Slagtergårdene, ombygning af ateliererne i Holckehus og nedrivning af Rådmandsgade 34 viser, at det er konkrete sager, der kommer op til debat, og de vil kunne håndteres, når de opstår.

Konklusion og anbefaling

På baggrund af ovenstående finder forvaltningen ikke, at der er et presserende behov for at udarbejde flere bevarende lokalplaner. Dette skyldes de ressourcemæssige forhold stillet over for gevinsterne ved at øge antallet af bevarende lokalplaner, og risikoen for at komme til at bevare noget, som ikke burde bevares, og ikke bevare relevante bygninger, blot fordi de ikke fremgår med kategori 1,2 eller 3 i SAVE.

Det er forvaltningens opfattelse, at der altid vil være behov for at tage konkret stilling, det konkrete sted og til det konkrete ønske, hvorfor forvaltningen anbefaler, at der kun udarbejdes bevarende lokalplaner, når der er et konkret, dokumenteret behov.

Karsten Biering Nielsen
Vicedirektør