

Pia Lindgren

Fra: TMFKP Sekretariat
Emne: Svar på spørgsmål stillet af Marcus Vesterager (A) den 16. august 2022 vedr. parkering på Christianshavns Vold foran Restaurant Ravelinen, Torvegade, eDoc-sag: 2022-0257781

Fra: TMFKP BPM Rådhuspost
Sendt: 25. august 2022 09:16
Til: Marcus Vesterager (Borgerrepræsentationen)
Emne: Svar på spørgsmål stillet af Marcus Vesterager (A) den 16. august 2022 vedr. parkering på Christianshavns Vold foran Restaurant Ravelinen, Torvegade, eDoc-sag: 2022-0257781

Kære Marcus Vesterager, MB

På vegne af Lena Kongsbach, vicedirektør for Bygge-, Parkerings- og Miljømyndigheden, fremsendes vedhæftede svar på din henvendelse af 16. august 2022 vedr. parkering på Christianshavns Vold foran Restaurant Ravelinen, Torvegade.

Med venlig hilsen

Frederik Alexander Guntofte

Politisk koordinator
BPM Sekretariat

KØBENHAVNS KOMMUNE
Teknik- og Miljøforvaltningen
Bygge-, Parkerings- og Miljømyndighed



Besvarelse vedrørende parkering på Christianshavns Vold foran Restaurant Ravelinen, Torvegade

Medlem af Borgerrepræsentationen Marcus Vesterager (A) har den 16. august 2022 stillet følgende spørgsmål til Teknik- og Miljøforvaltningen.

Spørgsmål

Jeg er oplyst, at der er blevet udstedt et forbud mod parkering på gruspladsen foran Ravelinen (Torvegade, 1400 København K), og derfor vil jeg gerne spørge forvaltningen, om det er korrekt forstået - og hvis ja, hvorfor.

Svar

Spørgsmålet om parkering foran Ravelinen har været genstand for en sag mellem restaurationen og Slots- og Kulturstyrelsen.

Slots- og Kulturstyrelsen har 8. september 2017 truffet afgørelse om afslag på dispensation til etablering af parkeringsplads mv. på arealet ved Torvegade foran Restaurant Ravelinen, som ligger på det fredede fortidsminde Christianshavns Vold.

Afgørelsen er den 6. oktober 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en advokat på vegne af ansøgeren, der forpagter Restaurant Ravelinen, som drives fra bygninger på fortidsmindet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 25. maj 2021 stadfæstet Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse (vedhæftet).

Forvaltningen har mens sagen har verseret været tilbageholdende med at håndhæve kontrol med parkeringen på stedet, som jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse "betragtes som et ulovligt forhold" (s. 9).

Københavns Ejendomme og Indkøb har 6. juni 2021 sendt Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse til Ravelinen og i den forbindelse gjort restauranten opmærksom på, at den eksisterende parkeringsforbudszone vil blive håndhævet.

17-08-2022

Sagsnummer i F2
2022 - 11960

Dokumentnummer i F2
1767919

Sagsnummer i eDoc
2022-0257781

Bygge-, Parkerings- og
Miljømyndighed
Islands Brygge 37
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Svaret er offentligt tilgængeligt på kk.dk/artikel/spørgsmål-til-teknik-og-miljøudvalget.

Lena Kongsbach
Vicedirektør

25. maj 2021
Sagsnr.: 18/04716 (NMK-601-
00082)
Klagenummer.: 1000357
ATH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afslag på dispensation i sag om anlæg af parke- ringsplads på fortidsminde i Københavns Kommune

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter museumslovens § 29 e, stk. 1, jf. § 29 j, stk. 2, jf. § 29 t, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 8. september 2017 om afslag på dispensation til etablering af parkeringsplads mv. på arealet ved Torvegade foran Restaurant Ravelinen på det fredede fortidsminde Christianshavns Vold (fredningsnr. 3130:15) i Københavns Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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 formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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 den 6. oktober 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af advokat på vegne af ansøgeren, der forpagter Restaurant Ravelinen, som drives fra bygninger på fortidsmindet.

Klager har navnlig anført, at

- anlæg af en parkeringsplads er tilladt efter fredningen af 10 Københavnske Parker,
- der foreligger myndighedspassivitet fra Slots- og Kulturstyrelsen,
- afgørelsen bygger på en fejlagtig opfattelse af arealets tilknytning til fortidsmindet, og
- der er sammenfald mellem klagers driftsmæssige interesser og almenhedens interesse i at bevare fortidsmindet og benytte de fredede omgivelser.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen er beliggende på matr. nr. 537 Christianshavns Kvarter, København, som er en del af Christianshavns Vold. Ejendommen ligger ude i den ydre vold langs Torvegade, der gennemskærer voldforløbet.

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside ”Fund og fortidsminder”, at Christianshavns Vold (fredningsnr. 3130:15), blev anlagt i 1670’erne og 1680’erne. Fortidsmindet består af en ca. 4 km lang og ca. 400 m bred vold, og omfatter bl.a. hovedvolden med tolv bastioner, voldgraven, Ravelinen, Kanin-øen og hele den lave, ydre vold med de seks bevarede redaner.⁴ Hele volden er i dag præget af grønne områder med vekslende bevoksning og spredt bebyggelse.

Ravelinen er et forsvarsværk anlagt på en kunstig ø mellem to bastioner i Christianshavns voldanlæg med hovedfacaden vendt ud mod en moderne dæmning, der er lagt henover ravelinen som forbindelsesvej mellem Amager og Christianshavn. Ravelinens bomhus blev i 1728 opført ud- og i nær funktionel tilknytning til Torvegade, den vigtige indfaldsvej fra Amager til hovedstaden. Bygningen er sammenbygget med flere lette træbygninger og har siden 1939 været anvendt til restaurant.⁵ Mellem bomhuset og Torvegade ligger en ubevokset plads på omtrent 630 m.²

En del af Christianshavns Vold, herunder matriklen med Ravelinen, er omfattet af fredningen ”10 Københavnske Parker”.⁶

⁴ <http://www.kulturarv.dk/fundogfortidsminder/Lokalitet/190184/>.

⁵ Jf. rapport om Ravelinens Bomhus, Kulturstyrelsen, 2014.

⁶ Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 29. oktober 2009 om fredning af Bellahøjparken, Degnemosen, Rødkildeparken, Kolonihaveparken, Nørrebroparken, Amorparken, Fredens Park,

2.2 Den påklagede afgørelse

Slots- og Kulturstyrelsen har den 8. september 2017 i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 2, meddelt afslag på dispensation til etablering af parkeringsplads mv. på arealet ved Torvegade foran Restaurant Ravelinen på det fredede fortidsminde Christianshavns Vold (fred.nr. 3130:15) i Københavns Kommune.⁷

Det fremgår af ansøgningen, som er fremsendt med fuldmagt fra ejendommens ejer, Københavns Kommune, at klager ønsker dispensation til at etablere 24 parkeringspladser på arealet mellem Torvegade og restaurantens bygninger, forbeholdt gæster i restauranten samt i begrænset omfang til vareleverancer. Klager har anført, at parkeringspladserne er nødvendige for at kunne tiltrække gæster, da der på grund af restaurantens beliggenhed midt i voldforløbet ikke forefindes parkeringspladser i umiddelbar nærhed. Parkeringsmulighed vil også sikre, at gæster kan lade bilen stå ved restauranten i stedet for at forsøge at køre hjem.

Klager har endvidere henvist til planmateriale fra 1954 og 1981, hvor mindre dele af den aktuelle forplads er angivet som parkeringsareal.

Styrelsen har oplyst, at der den 21. december 2012 blev meddelt afslag på dispensation til en lignende udvidelse af parkeringsmulighederne ved Ravelinen efter museumslovens § 29 j, stk. 1, jf. § 29 e.

Slots- og Kulturstyrelsen har begrundet afslaget med, at etablering af omfattende døgnparkering til 24 biler samt tilhørende skiltning og særlige installationer vil være en væsentlig forringelse af forholdene på stedet og ikke foreneligt med de fredningsmæssige værdier. Styrelsen har vurderet, at de ansøgte ændringer ikke er i overensstemmelse med de kulturhistoriske interesser, der knytter sig til stedet, særligt de oprindelige strukturer, der er kendetegnet af forsvarsværket og de tilknyttede militære bygninger og installationer. Det forhold, at Ravelinen efterfølgende er indrettet til traktørsted, kan ifølge styrelsen ikke ændre på denne vurdering. Styrelsen har bemærket, at museumsloven primært skal varetage fortidsmindets interesser og ikke eventuel kommerciel udnyttelse af fortidsmindets bygninger.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at styrelsen har vurderet, at parkeringspladsen ikke vil understøtte den grundlæggende oplevelse og forståelsesmæssige sammenhæng af anlægget. Styrelsen har anført, at den forståelsesmæssige sammenhæng mellem Torvegade og Ravelinen vil blive brudt af det store antal parkerede biler, samt at parkeringen vil medføre unødigt slid på anlægget.

Københavns Kommunes parkområde på Christianshavns Voldanlæg, Kildevældsparken og Genforeningspladsen.

⁷ Afgørelsen er tillige truffet i medfør af bygningsfredningslovens § 10, stk. 1, da Christianshavns Vold af historiske årsager også er fredet efter bygningsfredningsloven.

Med hensyn til det fremlagte planmateriale fra 1954 og 1981 har styrelsen anført, at dette ikke kan lægges til grund for vurderingen i den aktuelle sag, idet parkeringsbehovet ved restauranten var et andet, og idet Københavns Kommune, som ejer af ejendommen i en årrække har meddelt et parkeringsforbud på arealet, blandt andet ved hjælp af skilte.

Slots- og Kulturstyrelsen har endvidere anført, at det er almindeligt og accepteret, at man som restaurantgæst i Københavns historiske centrum ikke kan forvente at finde en parkeringsplads i umiddelbar nærhed af bestemmelsesstedet. Styrelsen har bemærket, at Torvegade har brede fortove og cykelstier, hvilket i høj grad sikrer gående på strækningen, hvorimod en ind- og udkørsel fra en parkeringsplads til den befærdede vej kunne udgøre en øget risiko for bløde og motoriserede trafikanter.

Slots- og Kulturstyrelsen har desuden bemærket, at etableringen af parkeringsanlægget ikke tjener opretholdelsen af de fredede monumenter eller Christianhavns Volds generelle anvendelse som rekreativt område i henhold til bygningsfredningsloven.

Slots- og Kulturstyrelsen har afslutningsvist oplyst, at styrelsen vil være indstillet på i begrænset omfang at dispensere til særlig handicapparkering af hensyn til gangbesværedes adgang til restauranten og til varelevering og lignende.

2.3 Klagens indhold

Klagen samt klagers supplerende bemærkninger hertil af 9. februar 2018, 5. juli 2018, 21. maj 2019, 13. november 2019, 5. februar 2020, 12. juni 2020, 17. juni 2020 og 26. juni 2020 er omfattende og gengives i hovedtræk nedenfor. Alle oplysninger er dog indgået i Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af sagen.

2.3.1 Praxis for dispensation

Klager har anført, at der i henhold til administrativ praksis meddeles dispensation i særlige tilfælde, hvor det ansøgte repræsenterer en værdi, og det ansøgte projekt indebærer en forbedring af fortidsmindets tilstand, eller der er forhold af mere almen karakter, der kan begrunde en tilladelse. Klager har anført, at parkeringsprojektet medfører, at parkerede biler ikke vil begrænse udsynet til Ravelinens bomhus fra Torvegade og vil forbedre fortidsmindet, idet vandet fra Torvegade vil blive ledt væk og ned mod volden til gavn for de fredede bygninger.

2.3.2 Ansøgningens indhold

Klager har anført, at det af Slots- og Kulturstyrelsen anførte om, at det ansøgte har karakter af døgnparkering og vil indebære særlige installationer er forkert. Klager har bemærket, at restaurantgæsterne skal kunne afhente en parkeringsbillet i restauranten, og at gæsterne herefter vil kunne lade bilen stå i op til fem timer. Særlige parkeringsbilletter tænkes

udleveret til personale og andre med ærinde hos restauranten, som dog ikke skal have karakter af døgnparkering. Der vil således ikke blive opstillet parkeringsautomater eller andre tilsvarende installationer, og antallet af ”døgnparkerede” biler forventes reduceret i væsentligt omfang.

2.3.3 Forholdet til bygningsfredningsloven og arealfredningen af 10 Københavnske Parker

Klager har anført, at parkeringspladsen er i overensstemmelse med bygningsfredningslovens § 1, stk. 2, hvoraf fremgår, at ”Ved lovens administration skal der lægges vægt på, at de bygninger, der værnes, får en hensigtsmæssig funktion, der under hensyntagen til bygningernes særlige karakter tjener til deres oprettelse på længere sigt.”

Endvidere har klager bemærket, at det fremgår af § 1 i fredningen af ”10 Københavnske Parker”, der også omfatter Ravelinen, at fredningens formål er:

- ”1) at sikre områderne som parkområder.
- 2) at opretholde og muliggøre en forbedring af områdernes rekreative, landskabelige og biologiske værdier under hensyntagen dels til anvendelsen til fritidsformål, dels til den historiske baggrund for områdets udformning.
- 3) at fastholde og regulere almenhedens ret til færdsel i områderne og sikre områdernes udformning.”

Særligt for Christianshavns Voldanlæg fremgår det af fredningens § 13, at:

- ”Stk. 1 Fredningen har tillige til formål at bevare det historiske voldanlæg.
- Stk. 2 De bevaringsværdige og fredede bygninger kan indgå i en rekreativ og kulturel udnyttelse af området. Dette gælder også restaurant Ravelinen ved dennes eventuelle ophør som restaurant.
- Stk. 3 Parkering ved Torvegade kan kun ske for ærindekørsel til området.”

Klager har anført, at der hermed eksplicit i fredningen er taget stilling til, at der kan ske parkering ved Torvegade i forbindelse med ærindekørsel til området. Klager har desuden anført, at det er en naturlig følge af fredningens bestemmelser om sikring af almenhedens udnyttelse af de historiske omgivelser til rekreative og kulturelle formål, at det er muligt for offentligheden at parkere.

Endvidere har klager anført, at Slots- og Kulturstyrelsen ved en besigtigelse i forhold til bygningsfredningen af Ravelinens Bomhus den 12. februar 2014 har redegjort for, at de bærende bygningsfredningsmæssige værdier knytter sig til selve bomhuset. Klager har bemærket, at dette i sammenhæng med fredningens formål i relation til rekreative, landskabelige og historiske værdier alene kan føre til, at der kan gives afslag på anmodning om etablering af parkering umiddelbart foran bomhuset. End-

videre har klager anført, at restaurantgæsternes parkering må anses for ærindekørsel, hvorfor det kan diskuteres, hvorvidt der overhovedet er behov for dispensation for at kunne parkere på pladsen.

Klager har endvidere anført, at styrelsen i forbindelse med besigtigelsen af bomhuset ikke påtalte de biler, der holdt parkeret foran bomhuset, eller på anden vis bemærkede det i relation til den visuelle og forståelsesmæssige sammenhæng mellem bygningerne og Torvegade.

Klager har under klagesagens behandling fremsat et alternativt forslag til udformningen og omfanget af parkeringspladsen, bl.a. med reduktion af antallet af biler fra 24 til 18, der skal sikre bedre ind- og udsyn til og fra fortidsmindets bygninger, forbedre vandafledningen fra pladsen samt forbedre den kulturelle oplevelse af fortidsmindet. Klager til Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger hertil anført, at der endnu ikke er søgt om dispensation til disse ændringer, men at der er tale om et forsøg på at imødekomme styrelsen i forhold til de argumenter, styrelsen har lagt vægt på ved afslaget.

2.3.4 Fortidsmindets historie

Klager er uenighed i Slots- og Kulturstyrelsens beskrivelse af fortidsmindets autenticitet og integritet. Klager har uddybende anført, at Ravelinens forplads historisk set har været anvendt som holdeplads for transportmidler, hvilket har haft en naturlig sammenhæng med Ravelinens funktion. Klager har på denne baggrund anført, at det vil være i strid med anlæggets historie samt forståelsen heraf ikke at give dispensation til parkeringspladser. Klager har desuden på baggrund af en gennemgang af de ændringer, der er sket med hensyn til udvidelsen af Torvegade og flytningen af bomhuset, anført, at det ikke kan forventes, at der findes arkæologisk interessante lag ved afgravningen af en del af forterrænet mod Torvegade. Klager har til støtte for disse argumenter indhentet en udtalelse fra historiker Peter Henningsen for så vidt angår Ravelinens kulturhistoriske bevaringsværdi.

Klager har anført, at den arkæologiske undersøgelse og rapport udarbejdet af Københavns Museum om forholdene på Ravelinen er en udtalelse, der er ensidigt indhentet af Slots- og Kulturstyrelsen, og som derfor ikke bør tillægges vægt i forbindelse med vurderingen af sagen.

2.3.5 Myndighedspassivitet

Klager har anført, at Slots- og Kulturstyrelsen har udvist passivitet, idet styrelsen har været bekendt med den åbenlyse parkering på forpladsen. Klager har vedlagt fotos fra Google Streetview fra 2009, 2010, 2016 og 2017, hvor der ses parkering på pladsen. Klager har anført, at i de 25 år, hvor Restaurant Ravelinen har forpagtet bygningen, har forpladsen altid været indrettet til og anvendt som parkeringsplads, også i den tid, hvor der var opsat skiltning med parkering forbudt. Klager har anført, at styrel-

sens manglende reaktioner har skabt en berettiget forventning om, at parkering ikke kan forbydes på forpladsen.

Desuden har klager bemærket, at Slots- og Kulturstyrelsen efter afslaget på dispensation i 2012 ikke har taget skridt til håndhævelse af denne afgørelse, idet styrelsen ikke har dokumenteret, at den har skredet ind over for den ulovlige parkering ved eksempelvis påbud eller indskærpelse over for ejeren eller forpagteren af ejendommen.

Hertil kommer, at der indgår fotos med parkerede biler i Kulturstyrelsens rapport ”Fredningsværdier Ravelinens Bomhus” fra 2014, og at forholdet heller ikke blev påtalt i den anledning.

Klager har desuden bemærket, at Slots- og Kulturstyrelsen i et håndskrevet notat fra december 2003 fra et møde med Københavns Kommune om Ravelinen har noteret ”parkering foran OK”. Klager har anført, at det ikke fremgår klart af notatet, hvad der er blevet aftalt på mødet, men klager mener, at notatet illustrerer, at Slots- og Kulturstyrelsen grundlæggende intet har imod parkering af biler på pladsen. Klager har anført, at det dermed er mindre forståeligt, hvorfor der ikke meddeles dispensation til det ansøgte, og at det er klagers opfattelse, at afslaget alene er begrundet i hensynet til udsynet til de fredede bygninger. Desuden har klager anført, at styrelsen senere har givet tilladelse til fem biler i stedet for fire, og dette uden tidsbegrænsning eller begrænsning med hensyn til placering af bilerne. Klager har anført, at dette bestyrkes af en række formuleringer i rapporten, hvor museet gengiver, hvad der fremadrettet må finde sted af parkering m.v. på forpladsen.

2.3.6 Lighedsprincippet

Klager mener, at Slot- og Kulturstyrelsen har handlet i strid med lighedsprincippet, da der er meddelt dispensation til en ændret beplantningsplan i forbindelse med en separat ansøgning, men ikke til de ansøgte parkeringspladser.

Desuden har klager bemærket, at det fremgår af sagen om den ændrede beplantningsplan på Ravelinen, at der tidligere har været en ringere visuel og forståelsesmæssig sammenhæng mellem Torvegade og Ravelinens bygninger sammenholdt med de eksisterende forhold. Klager har anført, at det forekommer modstridende, at styrelsen dispenserer til mere omfattende beplantning, der vil fungere som en permanent forringelse af udsynet, men ikke til en parkeringsplads, der vil have en varierende og midlertidig indflydelse på udsynet.

De sager, som Slots- og Kulturstyrelsen har henvist til med hensyn til praksis for etablering af parkeringspladser, er efter klagers opfattelse ikke sammenlignelige, idet sagerne vedrører etablering af nye parkeringspladser, hvorimod forpladsen ved Ravelinen har fungeret som parkeringsplads siden 1930’erne, som minimum siden 2003, hvor der har eksisteret fem

parkeringspladser på arealet. Klager har desuden anført, at klager som minimum må have krav på etablering af fem parkeringspladser, idet Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst at styrelsen vil være indstillet på dette, herunder også i en foregående afgørelse om afslag på dispensation til parkering på forpladsen.⁸

Endelig har klager opfordret Miljø- og Fødevareklagenævnet til, at der foretages en besigtigelse af forholdene, inden der træffes afgørelse.

2.4 Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger til klagen

Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger til klagen af 20. oktober 2017, 23. august 2018, 25. juni 2019, 4. oktober 2019, 20. december 2019, 11. marts 2020, 12. juni 2020, 16. juni 2020 og 18. juni 2020, er omfattende og gengives i hovedtræk nedenfor. Alle oplysninger er dog indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af sagen.

2.4.1 Fortidsmindebeskyttelsen

Slots- og Kulturstyrelsen har anført, at de ansøgte ændringer strider mod de væsentligste kulturhistoriske interesser på stedet, herunder forsvarsværket og dets tilknyttede bygninger og militære installationer. Etablering af permanent parkering på arealet forventes desuden at medføre unødigt slid på fortidsmindet.

Styrelsen har om beskyttelsens omfang oplyst, at fortidsmindebeskyttelsen i museumslovens § 29 e, stk. 1, automatisk i henhold til museumslovens bilag 1, kapitel 1, nr. 5, omfatter alle historiske forsvarsanlæg, og at denne beskyttelse omfatter hele matriklen. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at mange af de bevaringsmæssige værdier knytter sig til anlæggets militærhistoriske rolle, og at forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet i høj grad knytter sig til sammenhængen mellem det militære anlægs forskellige dele, herunder indfaldsvejen til det centrale København gennem Amager Port.

2.4.2 Forholdet til bygningsfredningsloven og arealfredningen af 10 Københavnske Parker

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at arealfredningen af ”10 Københavnske Parker” af 29. oktober 2009 ikke er grundlaget for afgørelsen, som er truffet efter museumsloven. Arealfredningen og bygningsfredningen af ejendommen er irrelevant i den sammenhæng, idet både den forpladsen og selve Bomhuset befinder sig på fortidsmindets areal, og derfor er beskyttet i museumsloven.

2.4.3 Ansøgningen og efterfølgende ændringsforslag

Slots- og Kulturstyrelsen har anført, at projektet efter styrelsens opfattelse ikke tjener opretholdelsen af hverken forståelsen af det fredede, militære

⁸ Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 21. december 2012, j.nr. 2012-7.23.02-0099.

fæstningsværk eller Christianshavns Volds generelle anvendelse som rekreativt område.

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at der med klagen er fremsat en række nye forhold og foreslået nogle ændringer til projektet, herunder terrænændringer, samt en tidsbegrænsning af parkeringsmulighederne. Disse ændringer har for styrelsen ikke givet anledning til en ændret opfattelse af projektet, idet det forsat er det fysiske omfang af ændringerne, der er udslagsgivende i sagen.

Styrelsen har endvidere anført, at styrelsen har forholdt sig konkret til det ny-ansøgte parkeringsprojekt, herunder de ansøgte terrænændringer, og at styrelsen alene har fremhævet billedmateriale fra den tidligere ansøgning som illustration på den effekt en eventuel dispensation vil kunne få for oplevelsen af fortidsmindet.

Styrelsen har yderligere bemærket, at forslaget om etablering af op til fem parkeringspladser på fortidsmindearealet tager udgangspunkt i, at denne reducerede brug kun vil indebære en begrænset forringelse af fredningsværdierne, men til gengæld vil give mulighed for handicapparkering og parkering i forbindelse med vareindlevering mv.

2.4.4 Myndighedspassivitet

Slots- og Kulturstyrelsen har afvist, at den har udvist myndighedspassivitet. Styrelsen har anført, at den flere gange over for ejer, Københavns Kommune, har gjort opmærksom på, at der kun i meget begrænset omfang kan tillades parkering på fortidsmindet, blandt andet på et møde i 2003, hvor det ved et møde om udformningen af lejeaftalen vedrørende ejendommen blev aftalt, at der kun måtte parkeres fire biler på arealet, og at ejeren ville sikre dette ved afspærring. Der foreligger således ikke en eksisterende dispensation, men der vil kunne meddeles dispensation til et mindre antal nødvendige parkeringspladser. For så vidt angår de bemærkninger, der fremgår af styrelsens mødenotat fra 2003 om ”parkering foran OK”, har styrelsen anført, at dette skal ses i lyset af den forudgående afgrænsning af en sådan parkering i notatet, som efter styrelsens opfattelse begrænser parkering til fire pladser i alt, heraf en plads til vareindlevering og tre pladser til handicapparkering.

Styrelsen har endvidere oplyst, at der frem til 2010 blev skiltet med et parkeringsforbud på arealet, og at styrelsen ved flere lejligheder fra begyndelsen af 2000'erne har påtalt forholdet over for ejeren. Dette er gentaget i forbindelse med den tidligere ansøgning i 2012, hvor der blev meddelt afslag. Styrelsen har bemærket, at den forventer, at en sådan afgørelse bliver overholdt, og at styrelsen ikke har mulighed for løbende at gennemgå landets fortidsminder for eventuelle overtrædelser. Styrelsen har endvidere bemærket, at styrelsen først ved behandlingen af den aktuelle sag blev bekendt med, at det med ejer aftalte omfang af parkering væsentligt og løbende er blevet overskredet.

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at den nuværende parkering betragtes som et ulovligt forhold, hvorfor den faktiske benyttelse til parkeringsareal ikke kan indgå i vurderingen af, hvorvidt der bør meddeles dispensation. En sag om lovliggørende dispensation skal således vurderes, som om det ulovlige forhold ikke var etableret.

2.4.5 Dispensationspraksis og lighedsprincippet

For så vidt angår klagers bemærkninger om manglende konsistens i Slots- og Kulturstyrelsens praksis under henvisning til styrelsens dispensation til en ny beplantningsplan på fortidsmindet, er det anført, at der er tale om to væsensforskellige sager. Styrelsen har blandt andet bemærket, at beplantningsplanen vil virke fremmede for fortidsmindets karakter, idet den understøtter en bedre sammenhæng mellem vejen og Bomhuset, samt at arealet også er omfattet af en parkfredning. Styrelsen har anført, at styrelsen er enig i klagers vurdering af, at den nuværende omfattende beplantning ikke understøtter forståelsen af stedets historiske funktion og kvaliteter, men at dette er udtryk for manglende pleje og ikke, at disse værdier ikke findes.

Slots- og Kulturstyrelsen har endvidere henvist til to af styrelsens egne afgørelser, samt en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende dispensation til tilstandsændringer af fortidsminder, som eksempler fra praksis.⁹ Styrelsen har anført, at disse sager er sammenlignelige med den aktuelle sag. Blandt andet har styrelsen anført, at styrelsens to afgørelser, som omhandler etablering af parkeringspladser på fortidsminder illustrerer den restriktive tilgang til dispensationsmuligheden, samt hvilke momenter styrelsen vægter ved en sådan vurdering.

Slots- og Kulturstyrelsen er uenig i, at projektet opfylder betingelserne for dispensation som udviklet i praksis. Styrelsen har anført, at den hidtidige ulovlige benyttelse af forpladsen til parkeringsplads ikke er omfattet af styrelsens praksis for dispensation i tilknytning til eksisterende bygninger, og ikke kan siges at forbedre fortidsmindets tilstand.

2.4.6 Fortidsmindets historie

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at den arkæologisk undersøgelse om forholdene på Ravelinen ikke er en ensidigt indhentet erklæring, idet styrelsen ikke har haft indflydelse på rapporten, som er udarbejdet for og betalt af Københavns Kommune i forbindelse med behandlingen af en sag om en ny beplantningsplan for ejendommen. Styrelsen har anført, at rapporten derfor bør indgå i oplysningen af sagen, og at det fremgår af den, at der er bevarede og væsentlige, historiske anlæg på Ravelinen.

⁹ Se Slots- og Kulturstyrelsens sag.nr. 18/10482 og 18/01105, og Miljø- og Fødevareklagenævnets sag.nr. 19/03029.

Slots- og Kulturstyrelsen har endvidere bemærket, at styrelsen er uenig i vurderingen af fortidsmindets autenticitet og udstrækning i det af klager vedlagte notat om Ravelinen, udarbejdet af historiker Peter Henningsen.

Den fredede del af Ravelinen er ifølge styrelsen temmelig velbevaret, når der ses bort fra sekundær bevoksning og let nedslidning langs bredderne. Endvidere har styrelsen bemærket, at selve jordanlægget stort set er intakt. Styrelsen har indhentet en udtalelse fra militærhistoriker Peter Thorning Christensen med henblik på en vurdering af Ravelinens bevaringsværdier. I udtalelsen konkluderer Peter Thorning Christensen, at fortidsmindet Ravelinen udgør et unikt anlæg og en væsentlig del af det velbevarede forsvarsanlæg Christianshavns Vold, og at fortidsmindet har en væsentlig fortælleleværdi og historisk betydning, om end anlægget lider under manglende pleje.

For så vidt angår Ravelinens kulturhistoriske autenticitet og integritet, har styrelsen bemærket, at dette i lyset af museumslovens fortidsmindebeskyttelse omfatter fortidsmindets oprindelige funktion og karakter, og ikke den senere brug af fortidsmindet med dertilhørende tilføjelser, der fra styrelsens side betragtes som korrupperende for fortidsmindet.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker indledningsvist, at besigtigelse af ejendommen ikke skønnes nødvendig for, at nævnet kan træffe afgørelse i sagen. Nævnet bemærker herved, at sagen er tilstrækkeligt belyst ud fra de foreliggende omfattende materiale, herunder fotos af ejendommen og kortopslag.

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 og dels at sørge for, at fortidsminderne fremstår på en sådan måde, at man kan forstå deres oprindelige funktion.

Forsvarsanlægget Ravelinen, og herunder forpladsen mellem Torvegade og bomhuset, er beskyttet efter museumslovens § 29 e som en integreret del af fortidsmindet Christianshavns Vold, der omfatter det samlede forsvarsanlæg herunder volde, grave og bygninger, som i deres funktion og formål er tilknyttet fortidsmindet.

I henhold til lovens § 29 j, stk. 1, kan kulturministeren ved 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 tilfæl-

de, der kan begrunde det. Det kan f.eks. være i forbindelse med kloakering, varme- eller vandforsyning til bygninger på et beskyttet fortidsminde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at fortidsminder i og omkring København ofte i større eller mindre grad vil være påvirket af bebyggelse eller udbygning af infrastruktur, som er kommet til, efter at fortidsmindet har udspillet sin oprindelige rolle, som f.eks. forsvarsanlæg. I den konkrete sag har udbygningen af Torvegade som én af de store indfaldsveje til Christianshavn påvirket udseendet af den oprindelige ravelin, men efter nævnets opfattelse har fortidsmindet ikke undergået forandringer i en sådan grad, at det har mistet sin oprindelige karakter af forsvarsværk, hvorfor det fortsat er beskyttelsesværdigt i henhold til museumslovens bestemmelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i den konkrete sag ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en fravigelse af den restriktive praksis på området. Nævnet finder således, at hensynet til at sikre muligheden for parkering i tilknytning til den kommercielle brug af forsvarsanlægget bygninger til restaurant ikke er tilstrækkeligt tungtvæjende til at opveje og tilsidesætte de kulturhistoriske interesser, som knytter sig til fortidsmindet, og herunder at det i videst mulige omfang fremstår velbevaret såvel fysisk i forhold til at undgå en unødigt nedslidning af fortidsmindet som i forståelsen af dets funktion.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at anvendelse af forpladsen mellem Torvegade og bomhuset til parkering med et større antal biler vil sløre forståelsen af Ravelinens funktion som militæranlæg med en åben forplads foran bomhuset til brug for den militære og civile kontrol af alle, som ønskede at komme fra Amager og igennem porten ind til København. Det forhold, at der ikke opstilles parkeringsautomater og lignende kan efter nævnets opfattelse ikke ændre på denne vurdering, da etableringen af parkeringspladsen i sig selv vil medføre en risiko for skader på fortidsmindet, såvel fysiske som visuelle og oplevelsesmæssige.

Det er endvidere indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Slots- og Kulturstyrelsen har tilkendegivet, at der vil kunne dispenseres til et mindre antal parkeringspladser forbeholdt personer med særlige behov for parkering. Sådanne pladser vil skulle indrettes under skyldig hensyntagen til fortidsmindet, herunder den åbne plads foran bomhuset.

Hertil kommer, at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedens for andre lignende sager. Nævnet bemærker herved, at der ved administrationen af forsvarsværker i København er knyttet en betydelig beskyttelsesinteresse i forhold til at sikre, at bygningsændringer ikke fører til, at bygningens oprindelige militære udtryk går tabt, uanset at den enkelte sag kan have en begrænset betydning.

Klager har anført, at Slots- og Kulturstyrelsen har forholdt sig passivt ved ikke at påtale forholdene tidligere, samt at styrelsen ikke har iagttaget den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Begrebet myndighedspassivitet anvendes ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis i de situationer, hvor myndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. Det er en betingelse for, at myndighedspassivitet slår igennem, at myndigheden har gjort ejeren (og brugeren) bekendt med, at en undersøgelse er indledt, f.eks. i form af partshøring/varsling af tilsynsbesøg. Ved bedømmelsen af, hvorvidt myndigheden har fortabt retten til at kræve lovliggørelse som følge af passivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på den konkrete beskyttelsesinteresse og om ejeren (og brugeren) af ejendommen har haft grund til at tro, at myndighedens tavshed i forhold til en konstateret mulig ulovlighed er udtryk for en form for accept af forholdet, og om det må anses for myndighedens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen af spørgsmålet om myndighedspassivitet lagt til grund, at Slots- og Kulturstyrelsen i 2003 besigtigede ejendommen, hvor man drøftede parkeringsmulighederne, og at der ikke efterfølgende blev ansøgt om dispensation i overensstemmelse med styrelsens angivelser efter mødet. Endvidere har nævnet lagt til grund, at styrelsen i 2012 meddelte afslag på dispensation til etablering af en parkeringsplads på Ravelinens forplads. Endvidere har nævnet lagt til grund, at der i en periode har været skiltet med parkering forbudt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at retten til at håndhæve forholdet vedrørende ulovlig parkering på forpladsen ikke er fortabt. Nævnet bemærker herved, at der ikke er oplysninger, som understøtter, at myndighederne var bekendt med det ulovlige forhold på ejendommen, samt at styrelsens tilkendegivelse i 2003 ikke blev fulgt op med en ansøgning om dispensation til at en begrænset parkeringsmulighed. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det forhold, at der findes offentligt tilgængelige billeder af et ulovligt forhold på en ejendom, ikke i sig selv indebærer at en myndighed er blevet bekendt med et sådan forhold. Endvidere må myndighederne forventes at kunne lægge til grund, at afgørelser truffet af myndigheden efterleves, medmindre myndigheden aktivt bliver gjort bekendt med andet. Klager kan derfor ikke have fået en berettiget forventning om at kunne anvende Ravelinens forplads til parkeringsplads.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder desuden, at klager ikke kan have haft en berettiget forventning om at måtte parkere på arealerne. Nævnet har herved lagt vægt på, at klager, som følge af sagen i 2012, var bekendt med, at myndighederne har modsat sig etablering af en parkeringsplads på arealet. Det forhold, at styrelsen i både afgørelsen fra 2012 og under besigtigelsen af fortidsmindet i 2003 har tilkendegivet, at styrelsen vil

være indstillet på at meddele dispensation til op til fem parkeringspladser kan ikke medføre et andet resultat.

Det anførte om bestemmelserne i arealfredningen, som er vedtaget efter naturbeskyttelseslovens regler om fredninger og bygningsfredningen, der også omfatter fortidsmindet, kan ligeledes ikke føre til et andet resultat, idet disse regelsæt til dels tilsigter en anden form for beskyttelse og ikke tilsidesætter museumslovens beskyttelsesbestemmelser.

3.2 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 8. september 2017 om afslag på dispensation til etablering af parkeringsplads mv. på arealet ved Torvegade foran Restaurant Ravelinen på det fredede fortidsminde Christianshavns Vold (fredningsnr. 3130:15) i Københavns Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Slots- og Kulturstyrelsen (j.nr. 17/05032) samt for klager og dennes repræsentant (j.nr. 24451) 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.



Thomas Steensen
Stedfortrædende formand