



31. oktober 2018

Sagsnr.
2018-0267384

Dokumentnr.
2018-0267384-6

Sagsbehandler
Pernille Klemens Orth

Bilag 3 - Mulighederne for øget brug af bevarende lokalplaner

Både i Arkitekturpolitik København 2017-2025 og i kommuneplanen fremhæves det, at den eksisterende bys bevaringsværdier skal sikres i forbindelse med udvikling af både nye områder og eksisterende områder. Det fremgår af Arkitekturpolitikken, at ny arkitektur skal skabes med afsæt i Københavns egenart og skal bygge videre på lokal egenart, så det styrker forskelligheden og det unikke samtidig med, at eksisterende kulturværdier i bymiljøer, bygninger og byrum respekteres. Kommuneplanens retningslinjer beskriver, at omdannelse og opførelse af nyt byggeri i eksisterende byområder skal ske med respekt for bymiljøets identitet og særpræg, og at kulturhistoriske, arkitektoniske og/eller landskabelige værdier skal inddrages ved afgørelser om byggeri, nedrivning, anvendelsesændringer og lign. indenfor de udpegede kulturmiljøer.

Notatet gennemgår, hvordan bevaringsværdier håndteres i lokalplanarbejdet. Der er endvidere en redegørelse for mulighederne i planloven med hensyn til lokalplanlægning og kommuneplanlægning samt en kort redegørelse for, hvad SAVE-registreringen betyder.

Herudover er der en orientering om Slots- og Kulturstyrelsens projekt vedr. affredning af bygninger.

Hvordan bevaringsværdige bygninger bliver håndteret i lokalplanarbejdet?

Inden der udarbejdes et lokalplanforslag gennemfører forvaltningen en egenartsanalyse, hvor identifikation af bevaringsværdige bygninger mv. indgår. Hvis der udarbejdes startredegørelse, redegøres der for bevaringshensyn og afvejningen af disse i forhold til et evt. nybyggeri. Startredegørelsen godkendes i Teknik- og Miljøudvalget, og Økonomiudvalget, hvis der er kommuneplantillæg, inden lokalplanarbejdet igangsættes.

I forbindelse med udvikling af ejendomme, hvor der indgår enkeltbygninger, der er SAVE-registreret med høj bevaringsværdi (1-3), tages der stilling til, om de skal udpeges som bevaringsværdige i lokalplanen. Dette sker i en afvejning af, hvor umistelig en karakter bygningerne har, hvordan de indgår i den bymiljømæssige

Byplan Indre

Njalsgade 13
Postboks 348
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

sammenhæng, og hvilke konsekvenser det i øvrigt har for en hensigtsmæssig udnyttelse af en ejendom.

Egenartsanalysen indeholder oplysninger om områdets historie herunder oprindelig bebyggelsesplan, struktur mv. Herudover redegøres for områdets topografi og bebyggelsesmønstre, sigtelinjer, rumlige forløb, bevaringsværdige sammenhænge, dominerende træk, beplantning, egenart, byarkitektoniske elementer, materialer mv.

Kompetencenormer

I lokalplanlægningen, hvor hovedsigtet med lokalplanen er nybyggeri, formuleres bestemmelser om bevaringsværdige bygninger ofte som såkaldte kompetencenormer. Kompetencenormer betyder, at bevaringsværdige bygninger omfattes af nedrivningsforbud, og at alle ændringer dermed kræver dispensation. På denne måde sikres det, at bygningerne fortsat kan udvikles, men at kommunen har hånd i hank med, hvordan det sker.

Vejledning i fastlæggelse af bevaringsværdige bygninger

Forvaltningen er i øjeblikket i gang med at udarbejde en vejledning i, hvordan bevaringsværdier kan identificeres i forbindelse med lokalplanlægningen. Vejledningen er en guide til projektlederne i den vurdering der skal foretages for at kunne udpege bevaringsværdige bygninger mv. I vejledningen vil der være fokus på, at udpegningen foregår systematisk, ensartet og fyldestgørende, således at udpegningen i den kommende lokalplan, og i den efterfølgende byggesagsbehandling, fremstår åbenlys meningsfuld.

Samarbejde med Københavns Museum

Københavns Museum har ikke nogen formel kompetence, men det er praksis, at museet bliver inddraget i arbejdet med de bevaringsværdige bygninger og bymiljøer, og museet har bl.a. deltaget i udpegningen af kulturmiljøer. Museet inddrages i arbejdet med de bevaringsværdige bygninger i forbindelse med lokalplanarbejdet og i forbindelse med evt. ønsker om nedrivning af bevaringsværdige bygninger.

Inddragelsen af museet afhænger af områdets og lokalplanens karakter, og museet høres altid i den interne høring, som også er en del af forarbejdet til en lokalplan. Hvis der er fredede bygninger inddrages Slots- og Kulturstyrelsen i arbejdet.

Museets bemærkninger i forbindelse med den interne høring indgår i sagsfremstillingen, når sagen forelægges.

Hvad kan kommunen med lokalplaner?

En bygning er bevaringsværdig, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan.

Lokalplaner er det eneste redskab, bortset fra fredning, der kan sikre bevaringsværdige kulturmiljøer, byområder og bygninger.

Lokalplaner virker kun fremadrettet og medfører ikke handlepligt, ligesom man ikke kan sikre vedligeholdelse af bygninger via lokalplanlægningen.

En kommune har ret til at tilvejebringe ny lokalplanlægning, jf. planlovens § 13. Lokalplankompetencen forudsætter, at der er en planlægningsrelevant begrundelse, og planlægningen må ikke være baseret på usaglige hensyn. Det fremgår af planlovens § 15, stk. 1, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse eksempelvis varetagelse af bevaringsværdier eller en hensigtsmæssig byudvikling.

Hjemmel

Det fremgår af § 15, stk. 2, 14), at der i en lokalplan kan optage bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelse kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres.

Herudover er det muligt at regulere anvendelsen af de enkelte bygninger i en lokalplan, og der kan fastsættes bestemmelser om, at bestemte dele af en bygning skal anvendes til bestemte formål som fx publikumsorienterede serviceerhverv i stueetagen og boliger i den øvrige del, jf. § 15, stk. 2, 8).

I en bevarende lokalplan eller en bevarende bestemmelse i en lokalplan er der således mulighed for at kræve, at kommunen skal godkende nedrivning, ombygning og andre ændringer af bebyggelser. Det gælder også ændringer, som ikke kræver byggetilladelse. Planlovens lovhjemmel giver således nogle særlige muligheder for at holde fast i bevaringsværdierne, fordi forvaltningen bliver gjort opmærksom på ønskede ændringer før de sker, og har dermed mulighed for at reagere, hvis ændringerne fjerner eller forringer bevaringsværdierne.

Nedrivning

I lokalplaner er der forbud mod nedrivning af bevaringsværdige bygninger. Det er planlovens almindelige dispensationsbestemmelser, der gælder, herunder bestemmelser om naboorientering, hvis man ønsker at nedrive en bevaringsværdig bygning. Hvis en lokalplan udtrykkeligt nævner bevaring af bygninger i formålsparagraffen, er det tvivlsomt, om der kan dispenseres til nedrivning, ligesom der som udgangspunkt ikke vil være hjemmel til at dispensere til væsentlige ombygninger i strid lokalplanens bevaringsbestemmelser. Hvis det vurderes, at der ikke er hjemmel til at dispensere til en nedrivning

eller ombygning, er den eneste mulighed, hvis der er et ønske herom, at udarbejde en ny lokalplan, der muliggør dette.

Der er i nogle tilfælde meddelt tilladelse til nedrivning af en bevaringsværdig bygning (udpeget i kommuneplan eller lokalplan/byplanvedtægt). Begrundelserne for disse nedrivninger har været forskellige: At bygningen har været i så dårlig stand eller så stærkt ombygget af ikke tilladelseskrævende ombygninger, at den ikke kunne genoprettes, at der ikke kunne findes en ny anvendelse, at den ikke havde den store miljømæssige værdi, at den hindrede en fornuftig udnyttelse af andre bevaringsværdige bygninger i området. Eksempler på bevaringsværdige bygninger, der er blevet revet ned i nyere tid er Slagtergårdene, en bygning på Carlsberg og flere bygninger på Rigshospitalet.

Generelt fører kommunen en restriktiv politik i forhold til håndtering af bevaringsværdige bygninger, og der stilles krav til bygherrer, når en bevaringsværdig bygning skal ombygges. Et eksempel fra en bevarende lokalplan - "På bjerget":

§ 6. Bebyggelsens ydre fremtræden

Stk. 1. Bevaringsværdig bebyggelse

For den på tegning nr. 2 viste arkitektonisk bevaringsværdige bebyggelse gælder, at enhver ombygning eller ændring af bebyggelsens ydre skal udføres i overensstemmelse med den enkelte bygnings individuelle arkitektoniske udtryk og detaljering.

Stk. 2. Facader

a) Facadeoverflader opretholdes som oprindeligt. Facader i blank mur skal repareres med stentype, farve, forbandt og fugetype som oprindeligt.

b) Oprindeligt udsmykning som gesimsbånd, friser, indfatninger, *murblandinger, gavlundformninger eller andre særlige murdetaljer samt oprindelige bygningsdele som skorstene, kviste og lignende skal med hensyn til udformning, detaljer og materialer bevares som oprindeligt.

(* Jf. dog stk. 3, punkt d)).

c) Oprindelige granittrapper skal bevares.

d) Værn ved trapper og kældernedgange skal udføres i en spinkel konstruktion i metal, der evt. malerbehandles i en mørk farve tilpasset bygningens farver iøvrigt.

Håndlister må udføres i træ.

Når der er tale om bevaringsværdig bebyggelse i lokalplaner, hvis hovedformål er nybyggeri, formuleres bestemmelsen som en kompetencenorm, hvilket betyder, at det kræver dispensation at

fravige bestemmelsen. Bestemmelsen lyder, at den bevaringsværdige bygning ikke må ændres, ombygges eller nedrives.

I lokalplanlægningen vil der altid være tale om en afvejning af flere hensyn, når der planlægges for områder eller bygninger med bevaringsinteresser. Hvis kravene bliver for store, vil det kunne komme til at ske på bekostning af andre ting fx kvaliteten af boliger eller arbejdspladser, lys og luft, og/eller tilstrækkelige friarealer.

Overtagelsespligt

Lokalplanlægning er i udgangspunktet erstatningsfri regulering, hvilket betyder at tab i forbindelse med, at en ejendom omfattes af en lokalplan ikke udløser erstatning. Planlovens § 49 giver dog mulighed for, at kommunen kan forpligtes til at overtage en ejendom mod erstatning. Overtagelsespligten påhviler dog kun kommunen, hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud eller forbud mod større byggearbejder, dvs. omfattet af bevaringsbestemmelse.

Der skal derfor i lokalplanlægningen være en særlig opmærksomhed, når bygninger udpeges som bevaringsværdige og dispensation til nedrivning eller ombygning nægtes, men der har ikke så vidt vides været sager, hvor kommunen er blevet pålagt at overtage en ejendom.

Hvad kan og skal kommunen sikre med kommuneplanen?

En bygning er bevaringsværdig, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan.

Der er krav om, at bevaringsværdige bygninger og bymiljøer i varetages i kommuneplanen.

I henhold til planlovens § 11 a, pkt. 15, skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for bl.a.

- Sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier

Og kommuneplanen skal ifølge planlovens § 11 b, pkt. 3, fastsætte rammer for lokalplanlægningen bl.a.

- Bebyggelsesforhold, herunder rammer for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer

I henhold til Kulturministeriets ”bekendtgørelse om udpegning af bevaringsværdige bygninger i kommuneplanen”, skal kommunalbestyrelsen træffe beslutning om udpegning af bevaringsværdige bygninger i kommuneplanen. Udpegningen skal ske med udgangspunkt i SAVE-registreringerne.

Kommuneplan 2015 indeholder udpegning af bevaringsværdige sammenhænge og bestemmelser i tilknytning hertil.

I Kommuneplan 2015 er der i medfør af planlovens § 11 a, pkt. 15, udpeget 44 værdifulde kulturmiljøer. Der er udpeget en række bevaringsværdige bebyggelser af særlig arkitektonisk værdi på grund af helhedspræg eller større sammenhængende træk, og der er i medfør af planlovens § 11 b, pkt. 3, udpeget bevaringsværdige bygninger. Udpegningen er sket på baggrund af SAVE-registreringerne. I Kommuneplan 2015 er udpeget de bygninger, som har SAVE-værdi 1-3, hvilket forventes videreført i Kommuneplan 2019.

Nedrivning

Kommuneplanen indeholder ikke bestemmelser, der umiddelbart er bindende for borgerne, men der gælder noget særligt for bygninger, der er udpeget som bevaringsværdige i kommuneplanen. De må i henhold til § 18 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger ikke nedrives, før nedrivningstilladelsen har været offentligt bekendtgjort, og kommunalbestyrelsen har meddelt ejeren, om den efter planlovens § 14 vil nedlægge et forbud mod nedrivningen.

§ 14-forbud

Hvis kommunen giver afslag til nedrivning af en bevaringsværdig bygning ved at nedlægge et § 14-forbud med hjemmel i planloven, vil kommunen være forpligtet til at udarbejde en lokalplan, der bestemmer, at bygningen ikke må nedrives. Forbuddet kan nedlægges for højst et år, inden for hvilket der skal udarbejdes et lokalplanforslag. Tidsfristen gælder fra der er truffet beslutning om at nedlægge et § 14 forbud.

Kulturmiljøer

Bygninger, der ligger i et udpeget kulturmiljø eller en bevaringsværdig sammenhængende bebyggelse, er ikke omfattet af reglerne om offentliggørelse af en nedrivningstilladelse som nævnt ovenfor, med mindre de har høj bevaringsværdi. Det, at et område er udpeget som kulturmiljø eller bevaringsværdig sammenhæng, medfører ikke, at der kan stilles særlige krav til byggearbejder på den enkelte ejendom. Hvis der er byggeønsker i modstrid med bevaringsinteresserne i et område, kan kommunen nedlægge et § 14-forbud og udarbejde en lokalplan, der sikrer bevaringsværdierne.

Incitamentsstruktur i kommuneplanen

Der er i kommuneplanen fastlagt særlige bestemmelser for bevaringsværdig bebyggelse og bebyggelse, der indgår i en bevaringsværdig sammenhæng. Det skyldes, at der for disse bygninger er bevaringshensyn, samtidig med at der ønskes en fortsat nyttiggørelse. Der er derfor en incitamentsstruktur, der alene angår bevaringsværdige bygninger og bygninger der indgår i en

bevaringsværdig sammenhæng, som betyder, at der i lokalplaner er mulighed for, at fastlægge bestemmelser om, at fx bebyggelsesprocent og friarealkrav kan fraviges i forbindelse med nyindretning af en bevaringsværdig bebyggelse.

SAVE-registrering

SAVE er en sammenskrivning af ”Survey of Architectural Values in the Enviroment” (Kortlægning af arkitektoniske værdier i miljøet).

SAVE-registreringerne er foretaget i forbindelse med udarbejdelse af bydelsatlas i begyndelsen af 1990’erne og indebærer, at alle bygninger opført før 1940 og nogle steder op til 1950 blev registreret med bevaringsværdi 1-9. Metoden bygger på en vurdering af fem forskellige forhold for en bygning:

- Arkitektonisk værdi
- Kulturhistorisk værdi
- Miljømæssig værdi
- Tilstand

Karakterende 1 – 3 regnes for høj værdi, 4 – 6 for middel og 7 – 9 for lav værdi. SAVE-værdierne indgår i vurderingen af bevaringsværdi. SAVE-registreringen har ikke i sig selv en juridisk konsekvens. Det er først, når ejendommene er optaget i kommuneplanen eller udpeget som bevaringsværdig i en lokalplan, at der er en juridisk konsekvens.

Affredning

Slots- og Kulturstyrelsen har frem til udgangen af 2016 foretaget en landsdækkende gennemgang af fredede bygninger for at beskrive deres fredningsværdier. Formålet har ikke været at ophæve fredningen, men at finde frem til de bygninger, som ikke hører hjemme som bygningskultur af national betydning. I disse tilfælde vil styrelsen indlede en sag om fredningsophævelse (affredning). Det drejer sig hovedsageligt om de bygninger, der tidligere var omfattet af en B-fredning. En B-fredning omfatter kun bygningens ydere og svarer til den beskyttelse bygninger har, når de udpeges som bevaringsværdige i lokalplaner.

Inden Slots- og Kulturstyrelsen træffer afgørelse om at ophæve en fredning har kommunen mulighed for, at komme med bemærkninger. Kulturstyrelsen har sendt en liste med 42 bygninger i København, der er udpeget til at blive affredet. I øjeblikket gennemgås listen for at undersøge, om kommunen har bemærkninger til en eventuel affredning. Hvis affredningen sker sørger forvaltningen for, at bygningen, hvis den ikke har en SAVE-værdi i forvejen, at den får SAVE-værdi 1, og ejendommen bliver optaget på listen over bevaringsværdige bygninger i kommuneplanen, hvis den ikke er det i forvejen. De affredede ejendomme er i vidt omfang stadig beskyttet enten af lokalplan eller i kommuneplanen, fordi de ligger i et særligt kulturmiljø.