

Sikring af bevaringsværdige bygninger

Hvad er bevaringsværdige bygninger

I henhold til ”lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer” er en bygning bevaringsværdig, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller byplanvedtægt.

Krav om varetagelse af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer 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 2011

Kommuneplan 2009 indeholdt udpegning af bevaringsværdige sammenhænge og bestemmelser i tilknytning hertil. I forbindelse med Kommuneplan 2011 var bebyggelsesbevaring et særligt tema. I Kommuneplan 2011 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 – se kort i bilag 2, og endelig er der i medfør af planlovens § 11 b, pkt. 3, udpeget bevaringsværdige bygninger. Udpegningen skal ske på baggrund af SAVE-registreringerne. I Kommuneplan 2011 er udpeget de bygninger, som har SAVE-værdi 1-3.

SAVE-registreringerne omfatter alle bygninger opført før 1940 – i nogle områder før 1950. Bevaringsværdierne opdeles i henholdsvis høj (1-3), middel (4-6) og lav (7-9) bevaringsværdi.

I forbindelse med den igangværende kommuneplanrevision vil der blive foreslået en konkret ændring vedrørende kulturmiljøer, nemlig optagelse af Novo Nordisk, som ligger på tværs af grænsen til Frederiksberg, idet Frederiksberg Kommune nu har udpeget den del, der ligger i Frederiksberg Kommune som kulturmiljø. Ellers er afsnittet ikke tema for revision.

Kommuneplanens rammer

Kommuneplan 2011 fastlægger rammer for, hvilke anvendelser, der kan etableres inden for området, og bebyggelsesmulighederne bestemmes ved angivelse af maksimal bebyggelsesprocent, maksimal bygningshøjde/ etageantal, samt krav til friarealer og parkeringsdækning.

Der er fastsat generelle bestemmelser for en række tværgående temaer, fx boliger, butikker, parkering, friarealer og støj m.v. Bestemmelserne gælder for alle områdetyper. Desuden er der bestemmelser, der på tværs af rammerne giver særlige begunstigelser til bevaringsværdige bygninger, i princippet svarende til Indre By – se nedenfor, men altså gældende generelt i hele byen. Dette er tænkt som et incitament for ejere og bygherrer til at istandsætte bevaringsværdige bygninger.

Særlige bestemmelser

Der er fastlagt særlige bestemmelser i enkeltområder, hvor specielle planlægningsmæssige forhold gør sig gældende. De særlige bestemmelser supplerer eller erstatter de standardiserede bestemmelser og er beskrevet i rammerne for det enkelte område, der kan ses under Rammer for bydele.

Størstedelen af Indre By og nogle områder på Christianshavn er friholdt for standardiserede bestemmelser. Det skyldes, at der i disse områder er ekstraordinære bevaringshensyn, og at der ønskes en mere fleksibel anvendelse, primært for at muliggøre yderligere boliganvendelse. Det vil sige, at bestemmelser om bebyggelsesprocent og friarealkrav kan fraviges i forbindelse med nyindretning af en bevaringsværdig bebyggelse.

Hvad betyder det, at en bygning er udpeget som bevaringsværdig i kommuneplanen

Kommuneplanen indeholder ikke bestemmelser, der umiddelbart er bindende for borgerne, men kommunen skal efter planloven arbejde for kommuneplanens virkeliggørelse.

En bygning, der er udpeget som bevaringsværdig i kommuneplanen 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 nedlægges forbud mod nedrivningen.

Hvis kommunen giver afslag til nedrivning af en bevaringsværdig bygning ved at nedlægge et såkaldt § 14 forbud jf. planloven, vil kommunen være forpligtet til at udarbejde en lokalplan, der bestemmer, at bygningen ikke må nedrives – en bevarende lokalplan. 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.

Når der er udarbejdet en bevarende lokalplan med forbud mod nedrivning, og kommunen nægter tilladelse, kan ejeren jf. planlovens § 49 forlange, at kommunen overtager ejendommen mod erstatning. Det er en betingelse, at den pågældende ejendom ikke kan udnyttes økonomisk rimeligt svarende til udnyttelsen af ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, der ikke er omfattet af et nedrivningsforbud. Som eksempel kan nævnes det nedlagte Bellahøj Vandreservoir, som ejeren antagelig kunne have forlangt, at kommunen overtog, hvis kommunen havde valgt, at udarbejde lokalplan.

Ombygninger af bevaringsværdige ejendomme

Udpeging i kommuneplanen giver ikke i sig selv kommunen hjemmel til at stille krav til eller nægte byggearbejder, selvom de vil forringe bygningens bevaringsværdi. Der kan heller ikke stilles krav om vedligeholdelse af en bygning. Mange byggearbejder kræver heller ikke forudgående byggetilladelse. Det drejer sig om for eksempel udskiftning af tag og vinduer og pudsning eller maling af facader.

Hvis ejeren fremsender en ansøgning om byggetilladelse til ombygninger eller ændringer af en bevaringsværdig ejendom, som vil forringe bevaringsværdien, kan kommunen med hjemmel i byggelovens § 6D gøre en tilladelse efter byggeloven afhængig af, at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning. Det er altså helheden og ikke den enkelte bygning, der skal tages hensyn til. Det betyder, at der for eksempel kan meddeles afslag, hvis der er tale om et homogent område med ensartede huse og en ejer ønsker at ændre et af disse, så det adskiller sig væsentligt fra helheden – eller virker skæmmende for helheden.

I praksis henvender ejere sig ofte til kommunen om byggearbejder, for eksempel vindues- og tagudskiftning. I sådanne sager er kommunen forpligtet til at administrere og rådgive på baggrund af kommuneplanen. Der er også udarbejdet retningslinjer for sådanne arbejder – se neden for. Samarbejdet sker i reglen i al fordragelighed.

Hvis der ikke er hjemmel i byggelovens § 6D, har kommunen mulighed for jf. ovenfor at nedlægge et § 14 forbud jf. planloven og udarbejde en lokalplan, som hindrer den uheldige ombygning.

Kulturmiljøer og bevaringsværdige sammenhænge

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 heller 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 med hjemmel i planloven jf. ovenfor nedlægge et forbud og udarbejde en lokalplan, der sikrer bevaringsværdierne.

Arkitekturpolitik

Københavns Arkitekturpolitik indeholder en række målsætninger, anbefalinger og retningslinjer for byggeri, herunder for sikring af bevaringsværdier. Arkitekturpolitikken indgår altid i lokalplanarbejdet og vurdering af projekter i øvrigt. Arkitekturpolitikken giver ikke hjemmel til at stille krav til bygherrer.

Retningslinjer

Til hjælp for beboere, bygherrer og sagsbehandlere er der udarbejdet retningslinjer for opsætning af altaner, kviste, udskiftning af vinduer, tagudformning osv. Retningslinjerne er vejledende og giver ikke hjemmel til at stille krav til bygherrer.

De eksisterende retningslinjer for bygningsdetaljer er i øjeblikket under revision med henblik på bl.a. at opdatere disse i forhold til nye tekniske løsninger og ønsker om eksempelvis opsætning af solceller.

Lokalplaner

Lokalplaner er det eneste redskab, bortset fra fredning, der kan sikre bevaringsværdige kulturmiljøer, byområder og bygninger. Lokalplaner medfører dog ikke handlepligt, ligesom man ikke kan sikre vedligeholdelse af bygninger.

Der er vedtaget mere end 60 lokalplaner og byplanvedtægter, hvis hovedformål det er at sikre bevaringsværdige bygninger og bebyggelser - se kort i bilag 2. Som eksempler kan nævnes lokalplaner for Grøndalsvænge, Kartoffelrækkerne, Kildevældskvarteret og Otto Busses Vej, Mimosavej, Lyset, Valbyvænge og Strandvejskvarteret.

Der i øjeblikket 4 bevarende lokalplaner under udarbejdelse, nemlig Nyhavn og Gammelholm, Søfronten, På Bjerget og Eberts Villaby.

Der er vedtaget lokalplaner for næsten alle strøggader, som har til formål dels at sikre anvendelsen af stueetager til butikker og publikumsorienterede serviceerhverv dels at fastsætte retningslinjer for facadeudformning og udformning af skilte.

Derudover er der i næsten alle lokalplaner, der omhandler eksisterende bebyggelser udpeget bevaringsværdige bygninger som for eksempel Carlsberg, Bispebjerg Hospital og Nørre Campus, Den Brune Kødbym.fl. I alle disse lokalplaner er der bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden, som kan være endog meget detaljerede. Der kan for eksempel være bestemmelser om fugers udformning og farve i murværk, og om at vinduer skal udføres med en bestemt type sprosser, enkeltlagglas og kitfals.

I forbindelse med udvikling af ejendomme, hvor der indgår enkeltbygninger, der er SAVE-registreret med høj bevaringsværdi, tages der stilling til, om de i lokalplanen skal udpeges som bevaringsværdige. Dette sker i en afvejning af hvor umistelig en karakter bygningerne har, hvordan de indgår i den bymiljømæssige sammenhæng, og hvilke konsekvenser det i øvrigt har for en hensigtsmæssig udnyttelse af en ejendom. Som eksempel kan nævnes lokalplan for Ny Østerbro Skole, hvor enkelte bygninger med bevaringsværdi 3 ikke er fastlagt som bevaringsværdige og dermed kan nedrives. Afvejningen har været, hvorvidt de vurderes som meget væsentlige for stedets historie og sammenhæng i forhold til de behov en ny anvendelse.

Hvad betyder det at udpege bevaringsværdige bygninger i lokalplanerne

Når der er udarbejdet en lokalplan, som udpeger bevaringsværdige bygninger, der ikke må nedrives, kan ejeren jf. ovenfor, hvis kommunen nægter tilladelse til nedrivning forlange, at kommunen overtager ejendommen. Det er i så fald en betingelse, at den pågældende ejendom ikke kan udnyttes økonomisk rimeligt svarende til udnyttelsen af ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, der ikke er omfattet af et nedrivningsforbud. Kravet om offentlig bekendtgørelse af en evt. nedrivningstilladelse gælder ikke, når bygningen er omfattet af en lokalplan. Her gælder planlovens dispensationsbestemmelser, herunder bestemmelser om naboorientering. 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. Som eksempel kan nævnes Scalabygningen.

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 kommunen ikke ønskede at overtage den, at den ikke havde den store miljømæssige værdi, at den hindrede en fornuftig udnyttelse af andre bevaringsværdige bygninger i området. Som eksempel kan nævnes en bygning på Naturhistorisk Museum, som ud fra en samlet vurdering tillades nedrevet, og på Carlsberg fastlægger en rammelokalplan en række bevaringsværdige bygninger. I detailplanlægningen har det imidlertid vist vanskeligt at genanvende alle disse. I forbindelse med Ny Østerbro Skole og Rigshospitalet gives tilladelse til nedrivning af bevaringsværdig bebyggelse dels fordi de var vanskelige at udnytte i forbindelse med en modernisering af de pågældende anvendelser, dels for at opnå en hensigtsmæssig udnyttelse af grunden.

Generelt fører kommunen en restriktiv politik i forhold til håndtering af de bevaringsværdige bygninger, og der stilles store krav til bygherrer og arkitekter, når en bevaringsværdig bygning skal

ombygges. For eksempel er Bispebjerg Kapel ombygget til et dansens hus med meget få udvendige bygningsændringer.

Det er altid en afvejning af hensyn, når der planlægges for områder eller bygninger med bevaringsinteresser. Hvis kravene bliver for store, vil det nemt komme til at ske på bekostning af for eksempel lys og luft til boliger og/eller tilstrækkelige friarealer.

Det bemærkes, at der ikke er afsat midler på budgettet til overtagelse af bevaringsværdige bygninger jf. planlovens § 49. I forbindelse med den politiske behandling af den enkelte sag, redegøres der for de økonomiske konsekvenser, herunder den skønnede overtagelsessum.

Hvordan håndteres de bevaringsværdige bygninger i lokalplanarbejdet

Inden der udarbejdes et lokalplanforslag udarbejder forvaltningen en startredegørelse, som kort redegør for den kommende lokalplans indhold. Heri redegøres også for bevaringshensyn og afvejningen af disse i forhold til et evt. nybyggeri. Startredegørelsen skal godkendes i Teknik- og Miljøudvalget inden lokalplanarbejdet igangsættes.

Når der udarbejdes en lokalplan foretages der altid en grundig registrering af området, herunder om der er fredede eller bevaringsværdige bygninger, om området indgår i et kulturmiljø o.s.v. En såkaldt forundersøgelse eller egenartsanalyse indeholder oplysninger om områdets historie og tilbliven, herunder oprindelig bebyggelsesplan, haveplan, struktur mv. Områdets topografi og bebyggelsesmønstre, sigtelinjer, rumlige forløb, bevaringsværdige sammenhænge, dominerende træk, beplantning, egenart, byarkitektoniske elementer, materialer mv. undersøges.

Forundersøgelsen benyttes til at opstille anbefalinger til en byherre, og til at vurdere et konkret projekt. Som eksempler kan nævnes Tivoli og Bispebjerg Hospital.

Lokalplaner skal også være i overensstemmelse med kommunens arkitekturpolitik, og der redegøres altid for, hvordan et aktuelt projekt forholder sig til arkitekturpolitikken.

Samarbejde med Københavns Museum

Københavns Museum hører under Kultur- og Fritidsforvaltning. Museet 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 kulturmiljøerne. Museet inddrages også 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 sker enten i forbindelse med selve forundersøgelsen, eller museet høres i den interne høring i forbindelse med startredegørelsen, som også er en del af forarbejdet i til en lokalplan. Hvis der er fredede bygninger inddrages Kulturstyrelsen i arbejdet.

I forbindelse med udvikling af ejendomme, hvor der indgår enkeltbygninger, der er SAVE-registreret med høj bevaringsværdi, tages der stilling til, om de i lokalplanen skal udpeges som bevaringsværdige. Dette sker i en afvejning af, hvor umistelig en karakter bygningerne har, hvordan de indgår i den bymiljømæssige sammenhæng, og hvilke konsekvenser det i øvrigt har for en hensigtsmæssig udnyttelse af en ejendom.

Museets bemærkninger indgår i sagsfremstillingen overfor udvalget i sådanne sager.