

MRF 2023.81/3

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 3. marts 2023, j.nr. 21/12429

Afslag på dispensation efter museumslovens § 29 j til etablering af to broer ved det fredede fortidsminde Fredericia Vold ændret til en dispensation, da broerne var reversible og en del af et revitaliseringsprojekt for at fremme formidlingen af det historiske fæstningsværk.

Fredericia Kommune søgte i april 2021 om dispensation til ombygning af Kongens Port, nedlægning af eksisterende og etablering af nye trapper og ramper samt etablering af broer ved det fredede fortidsminde Fredericia Vold. Fredericia Vold omkranser Fredericias indre by og er beskrevet som et enestående velbevaret fæstningsværk fra 1600-tallet. Volden består af fremskudte bastioner til kanonstillinger og brede, vandfyldte grave. Det fredede areal omfattede Vestervold, Nørrevold og Østervold samt de uden for Prinsens Port og Kongens Port værende raveliner. Volden blev i 1909 nedlagt som militæranlæg, og i 1914 købte kommunen voldterrænet, der herefter blev fredet i 1917. Fredericia Vold er desuden fredet efter bygningsfredningsloven. Det ansøgte projekt indgik som delelementer i et omfattende revitaliseringsprojekt, der ved rydning af bastioner og volde, etablering af sammenhængsskabende elementer, tydeliggørelse af eksisterende broer og pladser, omlægning af stier, genindplantning af træer mv. skulle øge forståelsen og oplevelsen af det historiske fæstningsværk. Broerne over vejen ved fortidsmindet skulle være med til at skabe en forbindelse mellem Slesvigs Bastion og Holstens Bastion. Slots- og Kulturstyrelsen meddelte i september 2021 i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 1, dispensation til ombygningen af Kongens Port, nedlægningen og etableringen af trapperne mv., men meddelte afslag på etableringen af de to broer. Afslaget blev påklaget af kommunen, der bl.a. anførte, at det var afgørende for formidlingen af Fredericia Vold, at der etableredes to selvstændige broer for at styrke formidlingen af voldgangen og voldkronens forsvarsmæssige og rekreative funktioner. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede indledningsvis, at det var indgået i nævnets vurdering med positiv vægt, at det ansøgte sikrede og styrkede formidlingen og til-

gængeligheden af fortidsmindet, jf. museumslovens § 29 j, stk. 3, nr. 4. Nævnet fandt, at der var tale om et sådant særligt tilfælde, at der kunne meddeles dispensation til de ansøgte broer. Nævnet lagde vægt på, at broerne var reversible og en del af et omfattende revitaliseringsprojekt, som bl.a. ved etablering af sammenhængsskabende elementer skulle fremme forståelsen og oplevelsen af det historiske fæstningsværk. Nævnet fandt, at projektet bidrog til at understrege den sammenhængende voldstruktur, der strakte sig fra kyst til kyst, og særligt genskabte en sammenhæng mellem Slesvigs Bastion og Holstens Bastion, således at man trods gennembruddet ved vejen oplevede og forstod helheden i voldanlægget. Nævnet lagde endvidere vægt på, at projektet var udformet således, at det i formsprog og materialevalg tydeligt adskilte sig fra det oprindelige voldanlæg, som fortsat ville fremtræde markant og robust. Nævnet fandt på den baggrund, at projektet ikke ville sløre, men styrke oplevelsen og forståelsen af fortidsmindets oprindelige funktion som befæstningsanlæg. Det var endvidere indgået i nævnets vurdering, at projektet var fagligt funderet arkæologisk og historisk, idet voldanlæggets oprindelige struktur ved vejen ville blive tydeliggjort, og idet løsningen med to broer frem for én formidlede voldanlæggets oprindelige forsvarstekniske funktion. De to broer understregede således niveauforskellen mellem den beskyttede voldkronen og den bagvedliggende voldgang, hvorfra forsvarerne opererede. Nævnet fandt efter disse væsentlige og ekstraordinære omstændigheder – uanset at projektet ville medføre relativt omfattende visuelle og fysiske ændringer – at der undtagelsesvist kunne meddeles dispensation. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ændrede herefter enstemmigt afslaget til en dispensation.

Ændring af afslag på dispensation i sag om etablering af broer på fortidsminde i Fredericia Kommune

21/12429

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter museumslovens § 29 e, jf. § 29 j, stk. 1 og stk. 3, nr. 4, jf. 29 t, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 1. september 2021 om afslag på dispensation til etablering af broer ved [vejnavn1] på fortidsmindet Fredericia Vold (fredningsnr. 3311:8) på [matr.nr.1] og [matr.nr.2], til en dispensation.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 27. september 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af konsulent på vegne af Fredericia Kommune, der er ansøger som ejer af voldanlægget.

Klager har navnlig anført, at

- det er afgørende for formidlingen af fortidsmindet Fredericia Vold, at der etableres to selvstændige broer ved [vejnavn1], og
- det er vigtigt at etablere broerne i hver deres kote.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Det fredede fortidsminde Fredericia Vold (fredningsnr. 331:8) omkranser Fredericia indre by og beskrives som et enestående velbevaret fæstningsværk fra 1600-tallet. Volden består af fremskudte bastioner til kanonstillinger og brede, vandfyldte grave. Det fredede areal omfatter Vestervold nord for Sjællandsgades gennemskæring, Nørrevold og Østervold, samt de uden

for Prinsens port og Kongens port værende raveliner.[4] Volden blev i 1909 nedlagt som militæranlæg, og i 1914 købte kommunen voldterrænet, der herefter blev fredet i 1917.[5] Fredericia Vold er desuden fredet efter bygningsfredningsloven.

2.2 Den påklagede afgørelse

Slots- og Kulturstyrelsen har den 1. september 2021 i medfør af museumslovens § 29 j, stk. 1, meddelt klager dispensation til ombygning af Kongens Port, nedlægning og etablering af trapper og ramper m.v., samt afslag på etablering af broer ved [vejnavn1] på det fredede fortidsminde Fredericia Vold på [matr.nr.1] og [matr.nr.2]. Afslaget omfatter de to brokonstruktioner, men ikke ansøgningens øvrige ændringer ved [vejnavn1].

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

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at Fredericia Vold stammer fra omkring 1650, hvor den blev opført som forsvar for den nyanlagte by Fredericia. Gennem de næste århundrede undergik anlægget flere renoveringer og genopbygninger, men fremstår generelt som et særdeles velbevaret militæranlæg fra tiden, idet bl.a. størsteparten af voldanlægget med sine syv hele og to halve bastioner er bevaret.

Det fremgår af afgørelsen, at klager den 22. april 2021 har ansøgt om dispensation til ombygning af Kongens Port, nedlægning af eksisterende og etablering af nye trapper og ramper samt etablering af broer ved [vejnavn1] på det fredede fortidsminde Fredericia Vold. Ansøgningsmaterialet er efterfølgende blevet suppleret med yderligere dokumentation af de oprindelige forhold på delområderne, konstruktionstegninger etc.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at det ansøgte projekt indgår som delelementer i et omfattende revitaliseringsprojekt, der ved rydning af bastioner og volde, etablering af sammenhængsskabende elementer, tydeliggørelse af eksisterende broer og pladser, omlægning af stier, genindplantning af træer mv., skal øge forståelsen og oplevelsen af det historiske fæstningsværk.

Om projektet fremgår det, at broerne over [vejnavn1] skal være med til at skabe en forbindelse mellem Slesvigs Bastion og Holstens Bastion. Videre fremgår det, at den oprindelige voldstruktur på voldstykket umiddelbart nord og syd for [vejnavn1] reetableres, og volden føres helt frem til vejkanten, således at det (ahistoriske) snit gennem forsvarsværket reduceres væsentligt. Voldsnittets profil markeres med plader af cortenstål. Desuden fremgår det, at stien på voldkronen og den dækkede sti i niveauet under denne ønskes forbundet hen over [vejnavn1] med 2,2 m brede, 1,5 m høje og 36 m lange cortenstålsbeklædte stibroer. Stibroerne hviler på voldprofilens beton-/stålkonstruktioner funderet på centrumpæle samt på stiernes terræn.

For så vidt angår ændringer på fredede fortidsminder har Slots- og Kulturstyrelsen bemærket, at museumsloven er meget restriktiv, og at der som udgangspunkt ikke kan forventes dispensation til at etablere nye konstruktioner på de beskyttede arealer. Videre har styrelsen bemærket, at de i særlige tilfælde kan give dispensation til ændringer på fortidsminderne.

Styrelsens praksis for forvaltningen af dispensation er i forlængelse af lovens angivelser restriktiv, og på denne baggrund har styrelsen vurderet, at den udførte løsning af broen ikke er forenelig med lovens sikring af fortidsmindets beskyttelse.

Slots- og Kulturstyrelsen har videre vurderet, at der med den aktuelle udformning af broerne over [vejnavn1] er tale om en konstruktion, der ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til det historiske anlægs oprindelige strukturer og geometri. Hertil har styrelsen bemærket, at den dobbelte bro ønskes etableret på et sted, hvor der historisk set ikke har eksisteret en overgang. Den nuværende gennemskæring af volden er ifølge styrelsen forårsaget af en 1900-tals gennembrydning af anlægget i forbindelse med gennemføring af [vejnavn1]. Det er herefter styrelsens opfattelse, at den ansøgte brokonstruktion vil komme til at fremstå som et markant enkeltelement, der går imod en forståelse af den oprindelige situation på stedet.

Endvidere har Slots- og Kulturstyrelsen anført, at broernes udformning lægger konstruktioner ind i voldforløbet, der er fremmede for det historiske anlæg såvel på det aktuelle sted som på voldforløbet i det hele taget. Videre har styrelsen bemærket, at broerne vil fremstå som markante enkeltelementer i stål, der ikke indordner sig under den historiske struktur. Dette understreges ifølge styrelsen af, at brokonstruktionerne overskrider voldkronens højde, samt den dækkede sti og således de horisontallinjer, der er helt grundlæggende elementer i og karakteriserende for voldanlæggets længdeprofil.

Slots- og Kulturstyrelsen har bemærket, at styrelsen vil være indstillet på at vurdere et nyt, reduceret projekt, der i langt højere grad henser til og underordner sig det historiske militæranlægs oprindelige struktur og udtryk. Ved en eventuel ny vurdering vil styrelsen lægge vægt på, at overgangene lægges lavere, inden for voldanlæggets oprindelige volumen således at de ikke overstiger voldkronens og den dækkede stis topkoter.

2.3 Klagens indhold

Klager har indledningsvist anført, at der alene klages over afslaget på etablering af to broer over [vejnavn1].

Det er klagers opfattelse, at det er afgørende for formidlingen af Fredericia Vold, at der etableres to selvstændige broer ved [vejnavn1], således at formidlingen af voldgangen og voldkronens forsvarsmæssige og rekreative funktioner styrkes.

Klager har oplyst, at der ikke har været en egentlig port ved [vejnavn1], men en mindre del af en ravelindækket udfaldsport, hvilket ifølge klager kan ses på kortet over Fredericia Vold fra 1746. Videre har klager oplyst, at der i 1900-tallet blev fjernet store dele af kurtinen mellem Slesvigs og Holstens Bastion, for at give plads til en udvidelse af [vejnavn1]. Nedrivningen har ifølge klager medført, at det i dag knapt er muligt at fornemme voldanlægget og sammenhængen mellem de to bastioner.

Klager har bemærket, at det med helhedsplanen for Fredericia Vold har været vigtigt at arbejde med indgrebene i Fredericia Vold efter en metode, der tydeligt forklarer, hvad der er hændt, og således styrker det fredede fortidsmindes fortællerværdi og samtidig understreger voldens rekreative værdi og betydning som Fredericias største park, der blev etableret i 1917 efter sløjfning af volden som forsvarsværk i 1914.

For så vidt angår projektet, har klager bemærket, at kurtinen mellem de to bastioner genopføres, i det omfang det er muligt i forhold til [vejnavn1]s fortsatte funktion som en af hovedadgangene til Fredericia inden for voldene. Klager har hertil oplyst, at det har været væsentligt at tydeliggøre, at der ikke er tale om en port, men et snit i volden, hvor dele af volden er fjernet. Voldens tværprofil er derfor trukket tydeligt frem i de med cortenstål beklædte "snitflader" for at styrke denne formidling.

Videre har klager anført, at ved at lægge forbindelserne mellem stierne på kurtinens voldgang og voldkrone på begge sider af [vejnavn1] ind som enkle, abstrakte formede broer med færrest mulige detaljer, der gør det muligt at opfatte disse som "bjælker", der forbinder disse, vil voldens profil stå skarpt og formidlingsmæssigt styrket.

Klager har videre anført, at det er vigtigt at fastholde passagen over [vejnavn1] som to selvstændige broer i hver deres kote, således som det er tilfældet ved Kongens Port og Nørre Port, idet oplevelsen og formidlingen af voldgangen og voldkronen som selvstændige delelementer i forsvarsværket styrkes. Hertil har klager bemærket, at konsekvensen ved, at broerne i voldgangen og voldkronen ligger i tilnærmelsesvis samme kote opleves ved Danmarks Port. Her er voldkronen på kurtinen på begge sider af porten "høvlet ned", således at voldkronens forsvarsmæssige funktion i dag ikke kan forstås. Det er klagers opfattelse, at voldkronen udefra opleves med et dykkende forløb, hvilket vanskeliggør aflæsningen af forsvarsværket og forståelsen af voldanlæggets oprindelige, gennemgående voldkrone. Det har været vigtigt for klager at undgå denne problematik ved [vejnavn1], idet en sådan løsning både vil svække oplevelsen af voldens tværprofil og samtidig medføre af voldkronens sammenhængende forløb ikke kan gennemføres.

Klager har desuden bemærket, at det er formidlingsmæssigt vigtigt, at der etableres to selvstændige broer i forløbet af voldkrone og voldgang, og at disse anlægges i koter, der giver mulighed for at rekonstruere voldanlægget i størst mulig udstrækning. Klager har hertil anført, at ved at etablere de to stier på selvstændige broer på tværs af [vejnavn1] som skitseret, vil gennemskæringen af volden ikke kunne fortolkes som en port. Klager har videre oplyst, at de to broer er demonterbare, hvilket betyder, at der er tale om en reversibel løsning, der kan tilbageføres om senere ønsket.

Til det af Slots- og Kulturstyrelsen anførte om alternative løsninger har klager bemærket, at etablering af en rampe på kurtinen mellem voldkrone og voldgang for at få passage over [vejnavn1] til at ligge lavere, og de to stier til at forløbe i fælles tracé i strid med voldens fremtræden i dag, vil få negative konsekvenser for oplevelsen og formidlingen af forsvarsværkets enhed og storhed. Det samme gælder ifølge klager, hvis voldkronen sænkes for at få en passage til at ligge lavere.

Klager har den 7. december 2021 til Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger af 4. november 2021 bemærket, at der med klagens bilag er fremkommet nye oplysninger i form af en tydeliggørelse af, at der altid er to stier ved passage af vej og at disse, bortset fra ved Danmarks Port, ligger i hver sin kote. Klager har desuden understreget, at det er klagers opfattelse, at der har været en udfaldsport dækket af en ravelin ved [vejnavn1], og at dette kan ses på kortet over Fredericia Vold fra 1746.

Klager har videre bemærket, at et afslag på dispensation til broerne vil medføre store tilgængelighedsmæssige konsekvenser, idet pladsen på voldkrone og voldgang er trang og voldsiderne stejle. Det er derfor afgørende for publikums sikkerhed, at terrænets

stigningsforhold så vidt muligt følger normerne, da faldfaren for publikum udgør en betydelig risiko og den intuitive "wayfinding" og bevægelse på henholdsvis voldkronen og voldgang udfordres af pludselig retningsskift.

Videre har klager bemærket, at gennembrydning af volden formidles i projektet af de to cortenstålsbeklædte betonvægge, idet de illustrerer snitfladerne, hvorimellem volden er fjernet. Det er klagers opfattelse, at den skitserede løsning styrker forståelsen af den oprindelige situation på stedet, og ikke medfører tab af fredningsværdier, uagtet at den ene bro bryder voldkronens toppunkt. Klager er overbevist om, at voldkronen vil blive oplevet som værende øverst i voldanlæggets hierarki.

Det er ligeledes klagers opfattelse, at voldanlægget besidder en sådan robusthed i udstrækning og skala, at der ikke vil opstå tvivl om, at broerne er en tilføjelse, der er betinget af ønskerne om at styrke formidling af tilgængelighed til og rekreativ brug af voldanlægget. Videre er det klagers opfattelse, at etablering af broerne er i tråd med de nye anbefalinger fra "Rapport med anbefalinger fra arbejdsgruppen om ændring af museumslovens bestemmelser på fortidsmindeområdet".

Klager har fremhævet to afsnit fra rapporten:

"Arbejdsgruppen anbefaler dog, at der undtagelsesvist kan gives dispensation til mere omfattende visuelle og fysiske ændringer end efter hidtidig praksis, hvis disse ændringer vurderes ekstraordinært at understøtte fortidsmindets formidling og tilgængelighed, og hvis der er tale om et fagligt velbegrunder projekt, der samlet set styrker forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet til gavn for almenvellet."

og

"Arbejdsgruppen finder desuden, at der er behov for at kunne differentiere imellem forskellige typer af fortidsminder, således at der på mere robuste fortidsminder – typisk større voldsteder og forsvarsanlæg – gives mulighed for en mere lempelig administration end på andre mere sårbare fortidsminder. Der vil dog altid ved afgørelser om dispensation skulle henses til fortidsmindets autenticitet, fysiske struktur og samlede visuelle fremtræden."

Til det af Slots- og Kulturstyrelsen anførte om, at broerne ikke er reversible, idet de er tiltænkt en lang levetid, har klager bemærket, at det afgørende for, at reversibiliteten er til stede og tydeliggjort i anlægget, er, at broerne kan løftes af, hvilket vil blive gjort én til to gange årligt i forbindelse med store transporter til og fra industrianlæg på havnen.

Klager har bemærket, at Holstens Bastion i forbindelse med jernbanens etablering, og stationens placering inden for volden i 1800-tallet, er blevet næsten halveret, hvilket betyder, at Holstens Bastion i dag kun vanskeligt lader sig aflæse som en del af det samlede voldanlæg. Videre har klager bemærket, at Holstens Bastion samtidig er mindelund for DSB-personale, der er faldet i tjeneste eller under krigen, hvilket bevirker, at bastionen er distanceret fra oplevelsen af bastionen og dens sammenhæng med det øvrige voldanlæg.

Det er klagers opfattelse, at grundet denne formidlingsmæssige problematik, er det afgørende for projektet, at bidrage bedst muligt hertil ved at forbinde de to bastioner med broer over [vejnavn1].

Klager har yderligere den 20. december 2021 bemærket, at voldkrone og voldgang på kurtinen ved [vejnavn1] historisk har ligget i forskellige koter, og at det er dette forhold, der med det foreslåede projekt henvises til, når der forslås etableret to stier/broer, og at disse lægges i forskellige koter svarende til koterne for henholdsvis voldgang og voldkrone.

Videre har klager anført, at Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger til de tilgængelighedsmæssige konsekvenser er faktisk forkerte. Klager har hertil bemærket, at den maksimale stigning på voldgangssten i scenarie A (den ansøgte) er 55 ‰, mens forbindelsesstierne i scenarie B og C vil få stigninger på henholdsvis 80-161 ‰ og 63-120 ‰. Da disse stigninger tilmed er på tværs af voldens/kurtinens længderetning, vil der kunne opstå utilsigtede hændelser, som f.eks. faldulykker.

2.4 Slots- og Kulturstyrelsens bemærkninger til klagen

Slots- og Kulturstyrelsen har den 4. november 2021 til klagen bemærket, at broerne ikke kan betegnes som reversible konstruktioner, idet de markante broer må formodes at være tiltænkt en lang levetid og dermed får karakter af permanente konstruktioner. Set på denne baggrund er det styrelsens opfattelse, at broernes grad af reversibilitet er af mindre betydning.

Videre har Slots- og Kulturstyrelsen vurderet ændringernes nødvendighed op mod de fysiske og visuelle indgreb, ændringerne medfører. Styrelsen har her vurderet, at ønsket om etablering af en stisammenhæng mellem de adskilte voldstykker ikke er tungtvejende nok til at dispensere til de omfattende ændringer, de ansøgte broer vil medføre. Styrelsen har videre lagt vægt på afgørelsens præcedensvirkning, hvor en dispensation ifølge styrelsen vil kunne bane vej for en række tilsvarende ændringer på andre fortidsminder, med tab af fredningsværdier til følge.

Slots- og Kulturstyrelsen har videre anført, at de er åbne for et møde vedrørende rammerne for et nyt, reduceret projekt, der i højere grad henser til og underordner sig det historiske militæranlægs oprindelige struktur og udtryk.

Det er Slots- og Kulturstyrelsens opfattelse, at en dispensation til de ansøgte broer vil være i modstrid med både styrelsens og Miljø- og Fødevarerklagenævnets restriktive praksis for så vidt angår nye bygninger mv. på de beskyttede fortidsminder. Styrelsen har hertil henvist til to afgørelser fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvor nævnet ifølge styrelsen generelt har udtalt sig om muligheden for dispensation.[6]

Slots- og Kulturstyrelsen har den 17. december 2021 fremsendt yderligere bemærkninger til klagers supplerende indlæg. Styrelsen har anført, at klagers analyse af den dobbelte stikrydsning af vejforløb ikke er korrekt i forhold til overgangen ved [vejnavn1]. Styrelsen har hertil bemærket, at Kongens Port altid har bestået af en relativ simpel gennembrydning uden passage/overgang, mens der for Prinsens Port er tale om en konstruktion, der er ført igennem volden, hvis voldstier derved er fortsat ubrudt over portforløbet. Voldstierne er således ført over den underliggende port i en direkte forlængelse af voldens geometri og færdselsveje foranlediget af anlæggets militære struktur og anvendelse. Videre har styrelsen bemærket, at der kun ved de omkring 1920 etablerede Nørre Port og Danmarks Port opføres portbygninger, der betyder en fuld gennemskæring af voldforløbet.

For så vidt angår spørgsmålet om den oprindelige port ved [vejnavn1], har Slots- og Kulturstyrelsen bemærket, at der umiddelbart syd for [vejnavn1]sgennemskæringen har været en udfaldsport, hvilket vil sige en smal og lav gennemgang fra indersiden af volden til ravelinen uden for. Styrelsen har anført, at udfaldsporte af denne type er små og diskrete, og porten har således ikke være et markant element på stedet. Videre har styrelsen bemærket, at det af det historiske kortmateriale kan ses, at porterne har været placeret vinkelret på voldanlægget og således har indgået i det militære anlægs geometriske plan. I forlængelse heraf har styrelsen bemærket, at [vejnavn1] skærer sig omvendt skråt gennem volden og således går på tværs af den historiske fæstnings øvrige struktur, hvorfor gennemskæringen visuelt bør underspilles og ikke fremhæves med markante elementer. På baggrund heraf er det styrelsens vurdering, at etablering af en portlignende struktur ved [vejnavn1]sgennemskæringen ikke vil være understøttende for forståelsen af forsvarsanlægget.

Slots- og Kulturstyrelsen har anført, at betragtningen om tilgængelighedsmæssige konsekvenser ikke kan lægges til grund for en vurdering af, om der på stedet skal etableres én eller to broer, idet en situation med bratte fald vil være aktuel ved begge scenarier.

Til de af klager forslåede alternative muligheder har Slots- og Kulturstyrelsen vurderet, at principperne for Projekt B, hvor en enkelt bro forbinder voldgangen, langt hen ad vejen gengiver den løsning, styrelsen har peget på både i dialogen forud for ansøgningen, i selve afgørelse og i de efterfølgende kommentarer i forbindelse med oversendelse af klagen. Det er således styrelsens opfattelse, at en viderebearbejdning af Projekt B vil kunne føre til en dispensation i forhold til museumsloven og bygningsfredningsloven. Videre har styrelsen vurderet, at de skitserede løsningsforslag for alternativ stiføring vil være acceptable, da de nødvendige trapper vil blive etableret på genopførte dele af volden.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff samt de sagkyndige medlemmer Birthe Luel og Carsten Paludan-Müller.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det følger af museumslovens § 29 e, stk. 1, 1. pkt., at der ikke må foretages ændring i tilstanden af fortidsminder, medmindre ændringen er af underordnet betydning.

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.

I henhold til lovens § 29 j, stk. 1, kan kulturministeren ved Slots- og Kulturstyrelsen i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelsen i § 29 e, stk. 1. Praxis 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 kunne f.eks. være i forbindelse med kloakering, varme- eller vandforsyning til bygninger på et fredet fortidsminde.

Museumsloven er ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022, hvor der i lovens § 29 j blev indsat stk. 3-9.

Det fremgår af museumslovens § 29 j, stk. 3, at ved vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde efter stk. 1, hvor der kan gøres undtagelse fra § 29 e, stk. 1, kan følgende blandt andet tillægges positiv vægt:

1. Forholdet er foranlediget af anden lovgivning.
2. Forholdet muliggør nutidig, etableret anvendelse.
3. Forholdet sikrer og styrker fortidsmindets bevaring.
4. Forholdet sikrer og styrker formidling og tilgængelighed af fortidsmindet.
5. Forholdet er forskningsbetinget.
6. Fortidsmindet danner ramme om midlertidige aktiviteter.

Det fremgår af punkt 2 i lovforslaget om lovforslagets baggrund,[Z] at:

"[...] Kulturministeriet i juni 2021 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle belyse, om der er en balance mellem hensynet til beskyttelse af fortidsminderne og formidlingen af dem.

Arbejdsgruppen fik til opgave at komme med forslag til konkrete ændringer i museumslovens bestemmelser om beskyttede fortidsminder. Ændringerne skulle dels muliggøre gennemførelse af fysiske formidlingstiltag på beskyttede fortidsminder, dels løse en række andre udfordringer med den eksisterende museumslovs bestemmelser om beskyttede fortidsminder.

Arbejdsgruppen skulle undersøge og komme med konkrete forslag til lovændringen med henblik på at håndtere:

1. En styrkelse af hensynet til formidlingen og tilgængelighed i forbindelse med dispensation til ændringer i beskyttede fortidsminder i henhold til § 29 e og § 29 j i museumsloven

[...]"

Af lovforslagets punkt 2.2. Arbejdsgruppens anbefalinger fremgår, at:

"Arbejdsgruppen har ved Rapport med anbefalinger fra arbejdsgruppen om ændring museumslovens bestemmelser på fortidsmindeområdet af 19. oktober 2021 fremlagt og begrundet en række anbefalinger, der forholder sig til konkrete forslag til lovændringer.

[...]

Arbejdsgruppen anbefaler, at dispensation til ændringer i beskyttede fortidsminder, der er betinget af formidling og tilgængelighed, kun i begrænset omfang må påvirke fortidsmindets fysiske dele eller forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets visuelle fremtoning negativt. Ændringerne skal ligeledes i udgangspunktet være reversible, fagligt begrundede og fremme en bedre forståelse og oplevelse af fortidsmindet for offentligheden. Arbejdsgruppen anbefaler dog, at der undtagelsesvist kan gives dispensation til mere omfattende visuelle og fysiske ændringer end efter hidtidig praksis, hvis disse ændringer vurderes ekstraordinært at understøtte fortidsmindets formidling og tilgængelighed, og hvis der er tale om et fagligt velbegrundet projekt, der samlet set styrker forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet til gavn for almenvellet."

Det følger af de specielle bemærkninger [8] til § 29 j, stk. 3, at:

"Ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation, skal det altid indgå i afvejningen, hvorvidt ændringen er reversibel. Ligeledes skal det indgå i, hvilket omfang ændringen negativt påvirker fortidsmindets fysiske dele eller forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets visuelle fremtoning. Et indgreb bør altid minimeres og udføres så skånsomt som muligt og afhænge af fortidsmindets type, robusthed, sårbarhed og integritet. Der skal søges løsninger der i videst mulige omfang stadig tilgodeser hensynet til fortidsmindets bevaringsværdier."

Det følger af de specielle bemærkninger til § 29 j, stk. 3, nr. 4, at:

"Ændringer betinget af formidling og tilgængelighed må kun i begrænset omfang påvirke fortidsmindets fysiske dele eller forståelsen og oplevelsen af fortidsmindet og dets visuelle fremtoning negativt. Ændringerne skal i udgangspunktet være reversible samt være arkæologiske og/eller historisk fagligt begrundede og fremme en bedre forståelse og oplevelse af fortidsmindet.

Tilgængelighed til fortidsmindet kan eksempelvis ske ved hjælp af adgangsveje og stier på fortidsmindet og eksempelvis bestå af trampestier, let befæstede stier (f.eks. grus eller flis) boardwalks og mindre broer. [...]

Fortidsmindets fortælling kan fremhæves med en markering, for eksempel ved hjælp af beton-, træ- eller metalelementer, jord- eller græstørvsvalde, opmaling af indskrifter eller helleristninger samt egentlige formidlingskilte på selve fortidsmindet."

I forhold til gældende praksis vedrørende dispensation til ændring af fredede fortidsminder fremgår det af de specielle bemærkninger, at:

" [...]. Lovændringen har ikke til hensigt at ændre gældende praksis, med undtagelse af de tilsigtede ændringer som nedenfor beskrevet, men har til formål at skabe et mere gennemsigtigt administrationsgrundlag i loven og angive nogle af de forhold, der kan tillægges positiv vægt ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til at foretage ændring i tilstanden af fortidsminder.

Dog har ændringen til hensigt at ændre gældende praksis ved, at der på et begrænset antal fortidsminder vil kunne gives dispensation til mere omfattende visuelle og fysiske ændringer, hvis sådanne ændringer vurderes ekstraordinært at understøtte fortidsmindets formidling og tilgængelighed til gavn for almenvellet. I sådanne tilfælde vil der ved vurdering af, om der kan gives dispensation skulle lægges afgørende vægt på:

- At der er offentlig adgang til fortidsmindet størstedelen af året,
- At ændringen forebygger skader foranlediget af højt besøgstryk,
- At ændringen styrker oplevelsen og forståelsen af fortidsminder, som umiddelbart er vanskelige at forstå. Det kan eksempelvis være, fordi fortidsmindet har mange historiske lag, eller fordi der ikke findes ruiner eller andre synlige dele,
- At fortidsmindet ud over den arkæologiske og historiske betydning som fortidsminde også har en særlig nyere historisk og/eller stedspecifik betydning, hvor også senere tilføjede betydningslag vil kunne tillægges positiv vægt,
- At ændringen er fagligt funderet arkæologisk og historisk,
- At der foreligger en langsigtet og bindende plan for pleje og vedligeholdelse af fortidsmindet og de ændrede dele.

Ved vurdering af, om der ekstraordinært kan dispenseres til et særligt formidlingsprojekt, skal argumentationen for nødvendigheden af den ønskede ændring forholde sig til, i hvilket omfang ovenstående kriterier er til stede.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er tale om et særligt tilfælde, hvorfor der kan meddeles dispensation til de ansøgte broer over [vejnavn1].

Det er indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering med positiv vægt, at det ansøgte sikrer og styrker formidlingen og tilgængeligheden af fortidsmindet, jf. museumslovens § 29 j, stk. 3, nr. 4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at broerne over [vejnavn1] er reversible og en del af et omfattende revitaliseringsprojekt, som blandt andet ved etablering af sammenhængsskabende elementer skal fremme forståelsen og oplevelsen af det historiske fæstningsværk Fredericia Vold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at projektet bidrager til at understrege den sammenhængende voldstruktur, der har strakt sig fra kyst til kyst, og særligt genskaber en sammenhæng mellem Slesvigs Bastion og Holstens Bastion, således at man trods gennembruddet ved [vejnavn1] oplever og forstår helheden i voldanlægget. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at projektet er udformet således, at det i formsprog og materialevalg tydeligt adskiller sig fra det oprindelige voldanlæg, som fortsat vil fremtræde markant og robust. Nævnet finder på den baggrund, at projektet ikke vil sløre, men styrke oplevelsen og forståelsen af fortidsmindets oprindelige funktion som befæstningsanlæg.

Det er endvidere indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at projektet er fagligt funderet arkæologisk og historisk, idet voldanlæggets oprindelige struktur ved [vejnavn1] vil blive tydeliggjort, og idet løsningen med to broer frem for kun én formidler voldanlæggets oprindelige forsvarstekniske funktion, og senere (efter 1914) som rekreativt anlæg. De to broer understreger således niveauforskellen mellem den beskyttede voldkrone og den bagvedliggende voldgang, hvorfra forsvarerne opererede.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter de nævnte væsentlige og ekstraordinære omstændigheder og i øvrigt efter en samlet konkret vurdering – og uanset at projektet vil medføre relativt omfattende visuelle og fysiske ændringer – at der foreligger et sådant særligt tilfælde, at der undtagelsesvist kan meddeles dispensation.

3.2c Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Slots- og Kulturstyrelsens afgørelse af 1. september 2021 om afslag på dispensation til etablering af broer ved [vejnavn1] på fortidsmindet Fredericia Vold (fredningsnr. 3311:8) på [matr.nr.1] og [matr.nr.2], til en dispensation.

[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, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

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

[4] <https://www.kulturarv.dk/fundogfortidsminder/Lokalitet/190229/>
(<https://www.kulturarv.dk/fundogfortidsminder/Lokalitet/190229/>).

[5] <https://www.fredericiahistorie.dk/side/fredericia-vold-1>
(<https://www.fredericiahistorie.dk/side/fredericia-vold-1>).

[6] Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse af 18. december 2019 (j.nr. 18/09588) og afgørelse af 15. november 2019 (j.nr. NMK-601-00079).

[7] Lovforslag nr. 135 til lov om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

[8] Lovforslag nr. 135 af 23. februar 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3.
https://www.ft.dk/ripdf/samling/20211/lovforslag/l135/20211_l135_som_fremsat.pdf
(https://www.ft.dk/ripdf/samling/20211/lovforslag/l135/20211_l135_som_fremsat.pdf)

Sag:

21/12429

Dato:

3. marts 2023.

Emner:

Museumsloven (/s...

Highlight: Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)