

Kulturmiljøforvaltningen i Danmark, Norge og Sverige

Sammenligning af virkemidler i de tre lande

Af Allan C. Zinn

Introduktion af kulturmiljø- beskyttelsen i Danmark

I 1995 besluttede Nordisk Ministerråds Embedsmands komité for Miljøspørgsmål i *Den nordiske miljøstrategi 1996-2000*, at der skulle udarbejdes en nordisk handlingsplan om bevaring af kulturmiljøer i landskabet. Komitéen bad derfor en nordisk projektgruppe om at udarbejde et forslag til handlingsplan, der blev afgrænset til at skulle beskæftige sig med den faste fysiske kulturarv i landskabet og til den brede og integrerede beskyttelsesindsats.

Projektgruppens afrapportering i 1997 omfattede to delrapporter, dels selve handlingsplanen med forslag til 5 indsatsområder, dels en arbejdsrapport, der beskriver de nordiske landes forvaltningsstruktur på kulturmiljøområdet, virkemidlerne i kulturmiljøforvaltningen, kundskabsopbygning samt sektorudvikling i relation til kulturmiljøet.

Sideløbende med dette arbejde af-

sluttede Skov- og Naturstyrelsen i november 1995 et oplæg til Folketinget om varetagelse af kulturmiljøet i Danmark, den såkaldte "Redegørelse til Folketinget om kulturmiljøområdet", der efterfølgende blev debatteret i Folketinget i januar 1996.

Redegørelsen indeholdt en kortfattet gennemgang af Miljø- og Energiministeriets hidtidige indsats for at beskytte kulturmiljøet inden for ministeriets ansvarsområde og et forslag til, hvorledes regeringen ville styrke denne indsats fremover.

Det fremgår af redegørelsen, at ministeren allerede i sommeren 1995 tilkendegav, at kulturhistorien i landskabet skulle sikres i regionplanrevisionen 1997. Ikke kun de særligt værdifulde enkeltelementer, men også de kulturhistoriske helheder, de såkaldte kulturmiljøer. Denne tilkendegivelse er senere fulgt op i den "statslige udmelding" til regionplanrevision 2001. Tilkendegivelsen har her fået karakter af en forpligtelse, som kan medføre statsligt veto mod

Allan C. Zinn. Født 1938, planlægningschef ved Sønderjyllands Amt, uddannet på Arkitektskolen i København som bygningsarkitekt og planlægningsarkitekt.

regionplanen, hvis varetagelsen af kulturmiljøet i landskabet ikke er sikret tilstrækkeligt.

Kulturmiljøredøgørelsen fra 1995 indeholdt som nævnt kun en redegørelse for Miljø- og Energiministeriets ansvarsområde, hvor de væsentligste elementer i kulturmiljøbeskyttelsen omfatter by- og bygningsbevaring, fortidsmindebeskyttelse og bygningsfredning, og hvor de vigtigste værktøjer til at sikre beskyttelse af kulturmiljøet omfatter bestemmelser i plan, bygnings- og naturbeskyttelseslovgivningen, vejledninger om varetagelse af kulturmiljøinteresser i den fysiske planlægning, udarbejdelse af en række vejledende kommuneatlas om bevaringsværdien af bygninger og bymiljøer, samt anvendelse af naturforvaltningsmidler og forskellige økonomiske tilskud til bygningsbevaring.

Kulturmiljøredøgørelsen indeholdt ingen tilkendegivelser om en helhedsorienteret varetagelse af kulturmiljøinteresser på tværs af ministeriernes ansvarsområde endsige anvisning af værktøjer under disse ansvarsområder, der vil kunne anvendes i kulturmiljøbeskyttelsen.

I fortsættelse af kulturmiljøredøgørelsen og den statslige udmelding i 1995 har Skov- og Naturstyrelsen sammen med bl.a. de berørte amter igangsat to pilotprojekter om arbejdsmetoder i forbindelse med registrering og bearbejdning af kulturmiljødata i relation til regionplanrevisionen. Men ét er identifikation og afgrænsning af relevante kulturmiljøer,

et andet er, i hvilket omfang disse kulturmiljøinteresser kan sikres igennem en regionplan, der alene binder den kommunale planlægning og amtsrådets egen arealadministration af det åbne land.

Det er således karakteristisk for den planlægningsmæssige binding, at man alene i et begrænset omfang kan forhindre anlæg og byggeri, der tilsidesætter de kulturhistoriske interesser i det åbne land, men beskyttelsen af kulturmiljøer er i høj grad afhængig af anden hjemmel i lovgivningen, der kan underbygge og følge op på intentionerne om beskyttelse.

Denne problemstilling er baggrunden for min interesse for, hvordan kulturmiljøinteresserne sikres i de øvrige nordiske lande – og specielt i Norge og Sverige, hvor man i en årrække har arbejdet meget målbevidst med sikring af de fysiske kulturmiljøinteresser.

Som nævnt har projektgruppen under Nordisk Ministerråds Embedsmands komité for Miljøspørgsmål i 1995-97 udarbejdet en arbejdsrapport om forvaltningen af kulturmiljøet i Norden som bilag til handlingsplanen om kulturmiljø Samarbejdet. Indholdet i denne arbejdsrapport har jeg i muligt omfang søgt at få opdateret, således at det i rimeligt omfang er muligt at sammenligne kulturmiljøforvaltningen i de tre skandinaviske lande i dag.

Sammenligningen er oversigtlig, fordi jeg bl.a. ikke har haft mulighed for i detaljer at undersøge den prak-

tiske forvaltning. Sammenligningen lider derfor af den svaghed, at den ikke viser, i hvilket omfang mulighederne for sikring af kulturmiljøet gennem lovgivningen eller økonomiske støtteordninger rent faktisk administreres efter hensigten. Alligevel giver sammenligningen et fingerpeg om, hvor en styrkelse af den danske varetagelse af kulturmiljøet kunne sættes ind.

I det følgende er der kort redegjort for kulturmiljøforvaltningen i hver af de tre lande som optakt til en sammenligning på tværs.

Norge.

I Norge varetages kulturmiljøforvaltningen væsentligst med baggrund i følgende tre love og økonomiske støtteordninger.

Naturvernloven (NVL) giver Statsrådet hjemmel til at udlægge "egenartede" eller "vakra" naturområder som *nationalparker* og "ensartede eller vakra natur- eller kulturlandskaber som *landskabsverneområder*.

Nationalparker er typisk større landskaber, hvor såvel naturinteresser som kulturmiljøinteresser skal beskyttes. Loven giver dog ikke mulighed for at udlægge et område som naturpark alene begrundet i dets indhold af kulturmiljøværdier.

Landskabsverneområder kan i en vis udstrækning bruges til at sikre naturområder med kulturminde, men bestemmelserne for sådanne områder kan dog ikke bruges til at forhindre indgreb på de enkelte kultur-

minder, med mindre der herved sker en væsentlig ændring af landskabets art eller karakter.

Loven giver mulighed for at frede sjældne og truede plantearter og -samfund samt dyrearter og -samfund, men loven sikrer ikke direkte den kulturhistoriske dimension i landskabet.

Lov om kulturminner (KML) har som formål at beskytte kulturminde og kulturmiljøer, både som en del af landets kulturarv og identitet og som led i en helhedsforvaltning af natur- og kulturressourcer. Kulturminde defineres som alle spor af menneskelig virksomhed i det fysiske miljø. Kulturmiljøer defineres som områder, hvor kulturminde indgår som en del af en større helhed eller sammenhæng.

For såvel kulturminde som kulturmiljøer gælder, at de kun kan beskyttes, såfremt de har særskilt kulturhistorisk eller arkitektonisk værdi.

Automatisk fredede kulturminde omfatter kulturminde fra før 1650 og samiske kulturminde ældre end 100 år. Der er tale om bygninger, kirker, tomter, spor efter håndværk eller industri, forsvarsværker, veje, broer, gravminde, runeindskrifter, bauta-sten, kors m.v. Kulturminde er omgivet af en 5 m. beskyttelseszone, der kan udvides med en af fylkeskommunen fastsat sikkerhedszone. Ved offentlige myndigheders plan- og projektforslag, der kan berøre et fortidsminde, har myndigheden anmeldt over for fylkeskommunen, der



Fig. 1. Havråtunet, fredet klyngetun(torp) med tilhørende bevaret jordtilliggende, Østerøy, Norge. Foto: Allan C. Zinn.

skal udtale sig i sagen. Dispensation kan meddeles af det lokale museum eller Riksantikvaren med ankemulighed til højere instans.

Fredning af enkeltanlæg omfatter bygninger og anlæg m.v. efter 1650, parker, haveanlæg m.v. og offentlige mindesmærker, alle med omgivende arealer i det omfang der er tale om en kulturhistorisk sammenhæng. Riks-

antikvaren træffer beslutning om fredning og om istandsættelse og vedligeholdelse, hvortil der gives tilskud. Inden for de omgivende arealer kan man forbyde og regulere virksomhed og færdsel samt udstykning.

Fredning af kulturmiljøer foretages af Statsrådet for at bevare et områdes kulturhistoriske værdi. Al virksomhed, færdsel og udstykning kan for-

bydes eller reguleres, hvis det er nødvendigt i forhold til fredningens formål. Efter loven er fredning uafhængig af, om kulturmiljøet indeholder objekter, der kan fredes efter lovgivningen iøvrigt. Fredning er som hovedregel erstatningsfri.

Kulturminneloven danner også baggrund for en omfattende registrerings- og vejledningsvirksomhed fra Riksantikvaren med relation til bevaring af kulturminde og kulturmiljøer. Endelig danner loven baggrund for alle ministeriers beskyttelse af egne kulturminde og kulturmiljøer samt Riksantikvarens koordinering af denne virksomhed.

Plan- og bygningsloven (PBL) har bl.a. som formål at samordne den statslige, fylkeskommunale og kommunale virksomhed og skabe grundlag for beslutninger om brug og værn af ressourcerne samt udbygningen. Miljøverndepartementet er ansvarlig ressortmyndighed.

Fylkesplanen omfatter mål og langsigtede retningslinier for udviklingen, samt et samordnet handlingsprogram for statslige, fylkeskommunale og kommunale sektors virksomhed. Fylkesplanen, der godkendes af regeringen og revideres hvert 4. år, er ikke en arealanvendelsesplan, idet det alene er kommunerne, der er arealplanlægningsmyndighed.

Kommuneplanen er en arealanvendelsesplan, der hvert 4. år skal tages op til vurdering og eventuel revision. Kommuneplanen indeholder:

1. – en langsigtet del med mål og

retningslinier for den kommunale planlægning og en *arealdel*,

2. – en kortsigtet del med handlingsprogram.

Kommuneplanens *arealdel* angiver den overordnede arealanvendelse med direkte bindende retsvirkning for den enkelte grundejer. Plan- og bygningslovens §20-4 indeholder mulighed for fastlæggelse af kulturmiljøhensyn, der skal varetages i forbindelse med administration af byggeområder, landbrugs-, natur- og friluftsområder, råstofudvindingsområder, anvendelse og beskyttelse af kyster, søer og vandløb, samt veje, flyvepladser, havne, og anlæg for telekommunikation m.v. Mere detaljeret regulering af arealanvendelsen med henblik på beskyttelse af kulturminde og kulturmiljø kan fastsættes gennem en reguleringsplan, der i visse sammenhænge svarer til en dansk lokalplan.

Særlig interesse knytter sig til bestemmelser i §20-4 om båndlægning, der giver mulighed for varetagelse af kulturlandskabsværdier på landbrugsejendomme. Bestemmelserne om båndlægning skal altid – og inden 4 år – følges op af en reguleringsplan eller brug af fredningsbestemmelser i naturvernloven eller kulturminneloven.

Såfremt der i kommuneplanens arealdel er truffet beslutning om reguleringsplan for nærmere angivne arealer, skal kommunen udarbejde en sådan reguleringsplan med nærmere bestemmelser om anvendelse og beskyttelse (herunder kulturmiljø-

beskyttelse) af arealer, vandområder, kystområder, bebyggelse og det ydre miljø. I en reguleringsplan kan fastsættes bestemmelser om forbud mod nedrivning af bygninger. Reguleringsplanen er retligt bindende for grundejerne og giver hjemmel til ekspropriation. Større anlægs- og byggearbejde forudsætter altid en reguleringsplan, og kommunen kan tillade, at andre myndigheder og private kan udarbejde forslag til en reguleringsplan. En reguleringsplan ophæves, såfremt den kommer i strid med en senere vedtaget kommuneplans arealdel, og ny reguleringsplan skal i så fald udarbejdes.

Bestemmelser med endnu tættere regulering kan fastsættes i en bebyggelsesplan, hvor der kan fastsættes bestemmelser om materialevalg, farver, vedligeholdelse af bygninger m.v.

Plan- og bygningsloven indeholder bestemmelser om *miljøkonsekvensvurdering* (VVM i Danmark), og der er udarbejdet vejledninger om, hvordan bl.a. kulturmiljøinteresser varetages i en sådan vurdering.

Økonomiske støtteordninger er delt i to tilskudsordninger:

Miljømyndighedernes tilskudsordninger omfatter værn og sikring af fredede og bevaringsværdige kulturminder og kulturmiljøer. Der afsættes årligt ca. 78 mio. no. kr. til formålet, fordelt med 18 mio. no. kr., der forvaltes af fylkeskommunerne og 60 mio. no. kr., der forvaltes af Riksantikvaren.

Landbrugets økonomiske virkemidler omfatter to puljer. Dels en pulje på

ca. 3.300 mio. no. kr. pr. år til generelle Areal- og Kulturlandskabstilskud (AK), der er en del af produktionstilskudet til jordbruget med det formål blandt andet at bidrage til vedligeholdelse af kulturlandskabet. Dels en pulje på ca. 105 mio. no. kr. pr. år til specielle AK-tilskud, der omfatter tilskud til restaurering af fredede og bevaringsværdige bygninger i landskabet (ca. 50 mio. no. kr.) og tilskud til kulturmindeformål iøvrigt. Tilskudene efter denne pulje forudsætter 30-70% medfinansiering fra anden side, afhængig af aktiviteten.

Sverige.

I Sverige varetages kulturmiljøforvaltningen væsentligst gennem følgende 4 love og økonomiske støtteordninger:

Naturressourslagen (NRL) giver hjemmel til, at Riksdagen kan udpege områder af "riksinteresse". Områder af riksinteresse administreres af länsstyrelserne, og Naturvårdsverket og Riksantikvarieämbetet skal tilvejebringe grundlaget for denne administration, herunder for varetagelse af kulturmindebeskyttelse. Efter udpegning må de rigsinteressante værdier ikke ændres væsentligt eller ødelægges. Der er ikke tale om en totalfredning af områder, der er rigsinteressante. Loven ophæver således ikke allerede erhvervede rettigheder, og fredningen er derfor ikke erstatningspligtig.

Herudover giver loven hjemmel til, at regeringen og länsstyrelsen kan stille krav om *miljøkonsekvensbeskriv-*



Fig. 2. Skebo bruk. Nortälje med arbejderboliger og patronsdomicil. Foto: Nordtälje Kulturforvaltning.

ninger (svarer til VVM i Danmark). Riksantikvarieämbetet har i den forbindelse udarbejdet såvel eksempelsamlinger som vejledninger om konsekvensvurderinger på kulturmiljøområdet med anvisning på, hvorledes man kan beskrive de kulturhistoriske træk i et område.

Naturvårdslagen (NVL) giver hjemmel til, at Länsstyrelsen, eller efter delegation kommunen, kan udlægge et område til *naturreservat* med det formål at tilgodese bl.a. betydelige videnskabelige, pædagogiske eller æstetiske værdier. Reservater kan udpeges alene ud fra kulturhistoriske

formål, og udlægning medfører erstatning til grundejeren. Loven giver også Länsstyrelsen mulighed for udpeging af *naturvårdsområder*, der er en lidt svagere beskyttelse af kulturmiljøer og derfor ikke hjemler mulighed for erstatning til grundejeren.

Endelig indeholder loven generelle bestemmelser om beskyttelse af visse biotoper på landbrugsejendomme, bl.a. alléer, pilekrat, vådområder og stendiger.

Lag om kulturminnen (KML) indeholder bestemmelser om beskyttelse af fortidsminder, bygningsminder og kirkelige kulturminder.

Faste fortidsminder er automatisk fredede. Der er ikke noget krav til bestemt alder, men fortidsmindet skal være taget ud af praktisk brug. Fortidsmindets omgivelser medtages i fredningen i det omfang det er relevant for fortidsmindet. Ved uenighed fastlægger Länsstyrelsen formelt grænsen for fredningen og fastlægger forskrifter for beskyttelsen.

Bygningsminder (bygninger og anlæg, bebyggelsesområder, parker, haveanlæg) registreres og fredes af Länsstyrelsen, der fastlægger forskrifter om, hvordan bygningsmindet og dets omgivelser skal beskyttes og vedligeholdes. Alle kan rejse sag om bygningsminderklæring, der afgøres af Länsstyrelsen med klagemulighed til Riksantikvarieämbetet.

Ejeren af et bygningsminde har ret til erstatning, såfremt ejendommen pålægges beskyttelsesforskrifter, der forringer anvendelsesmuligheden.

Länsstyrelsen kan træffe beslutning om anmeldespligt når en bygning antages at have status som bygningsminde. Herefter skal ejeren give Länsstyrelsen oplysninger om planlagt nedrivning eller væsentlige ændringer af bygningen. Ved anmeldelse har Länsstyrelsen en måned til at rejse bygningsfredningssag.

Kirkelige kulturminde er kirkebebyggelser, præstegårde, kirketomter og begravelsespladser, der skal beskyttes og vedligeholdes, således at den kulturhistoriske værdi ikke formindskes eller udseende og karakter ikke forvanskes. Riksarkivarieämbe-

tet træffer afgørelse i sager om dispensation i forbindelse med kirkebebyggelser og tomter, mens det er Länsstyrelsen, der træffer afgørelse vedrørende begravelsespladser.

Loven giver ikke mulighed for fredning eller værn af sammenhængende kulturmiljøer i landskabet ud over parker, haveanlæg og sammenhængende fredningsværdige bygninger. Beskyttelse af kulturlandskaber kan i stedet for i begrænset omfang ske gennem Plan- og bygglagen eller gennem Naturvårdslagets fredningsbestemmelser.

Plan- og bygglagen (PBL) indeholder bestemmelser om, at kommunen skal udarbejde oversigtsplaner, der i visse sammenhænge svarer til en mellemting mellem de danske regionplaner og kommuneplaners rammedel. *Oversigtsplaner* kan indeholde retningslinier om beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer og skal redegøre for, hvordan rigsinteresserne (jvf. Naturressurslagen) tilgodeses. Oversigtsplaner er ikke bindende for myndigheder og grundejere.

Detailplaner og områdebestemmelser, der i visse sammenhænge svarer til de danske lokalplaner, udarbejdes for en begrænset del af kommunen, hovedsageligt bebyggede områder eller byudviklingsområder. I detailplaner kan fastsættes bindende bestemmelser om bevaring af værdifuld bebyggelse, herunder forbud mod nedrivning, hvilket kan medføre erstatning til grundejeren.

Loven indeholder generelle bestem-

melser om, at bygninger, der er af kulturhistorisk værdi eller som indgår i et bebyggelsesområde af kulturhistorisk værdi, skal vedligeholdes og ikke må ændres således, at disse værdier går tabt. Nye bygninger og bebyggelsesarealer skal udformes under hensyn til by- og landskabsbilledet og kulturværdierne. Bestemmelserne giver således kommunen mulighed for at bevare bymiljøer såvel i forbindelse med ændringer og vedligeholdelse af eksisterende bygninger (i visse tilfælde mod erstatning) som i forbindelse med nybyggeri.

Derimod giver loven ikke store mulighed for bevaring af kulturmiljøer i det åbne land. Ganske vist kan der i en detailplan fastsættes bestemmelser om arealanvendelsen, men der kan ikke fastsættes bindende bestemmelser for indretningen af det åbne land, herunder for bevaring af elementerne i landskabets kulturmiljøer.

Økonomiske støtteordninger omfatter dels et EU-miljøstøtteprogram, dels andre tilskudsordninger.

EU-Miljøstøtprogrammet blev indført i Sverige i 1995 efter tilslutningen til EU. Støtten er budgetteret til ca. 1280 mio. sv. kr. pr år i perioden 1996-1999, hvoraf ca 200 mio.sv.kr. pr. år bruges til beskyttelse af værdifulde kulturmiljøer i landskabet.

Til disse kulturmiljøer regnes marker, der har et særligt værdifuldt natur- og kulturmiljø, og som kræver særlig pleje for at bevare eller forstærke biodiversiteten. Denne del af

støtten har også til formål at undgå tilvoksning, der kan sløre fortidsminder og ældre kulturspor. Støtten udbetales efter et pointsystem, hvor bl.a. værdifulde kulturminde og kulturmiljøer vægtes højt, og i områder, hvor traditionel, regional byggeskik er fremherskende.

Andre tilskudsordninger omfatter ialt 220 mio. sv. kr. pr. år, der anvendes til beskyttelse af fortidsminder, kulturlandskaber og bygningsminder mv.

Danmark.

I Danmark varetages kulturmiljøforvaltningen væsentligst gennem følgende tre love og støtteordninger:

Naturbeskyttelsesloven (NBL) indeholder følgende hovedelementer:

– *Generelle beskyttelsesbestemmelser*, der bl.a. omfatter sten- og jorddiger, enge, heder og overdrev, administreres af amterne.

– *Hjemmel til at fredede områder* af særlig naturvidenskabelig, kulturhistorisk eller landskabsæstetisk værdi, og hvor Miljø- og Energiministeren, amterne, kommunerne og Danmarks Naturfredningsforening kan rejse forslag om fredning over for fredningsnævnene.

– *Bestemmelser om naturforvaltning* med hjemmel til ejendoms-erhvervelse, lån og tilskud med henblik på bevaring, pleje og genopretning af natur- og kulturmiljøværdier (men ikke til bygningsforbedring). Administreres af Skov- og Naturstyrelsen og amterne.

– *Beskyttelseslinier* ved bl.a. strande

og kirker (300 m) og synlige fortidsminder (100 m), der dog ikke beskytter tilstrækkeligt over for store el-master og vindmøller. Administreres af amterne.

– *Fortidsmindebeskyttelse*, der dels omfatter automatisk beskyttelse (synlige gravhøje, skibssætninger, voldsteder m.v.), dels beskyttelse efter særskilt meddelse til ejer om anlæg (mølleanlæg, broer, dæmninger, veje, jorddækkede bopladser, m.v.), der også omfatter en 100 m beskyttelseslinie, og anlæg (krigergrave, sten- og jorddiger, agerspor m.v.), der ikke omfatter en 100 m beskyttelseslinie. Fortidsmindebeskyttelsen administreres af Skov- og Naturstyrelsen.

Naturbeskyttelsesloven danner også baggrund for Skov- og Naturstyrelsens arbejde med fortidsminderegistrering, et edb-register om arealfredninger, et projekt om kulturmiljøbeskyttelse i arealplanlægningen og visse kulturhistoriske undersøgelser og projekter. Derimod foreligger der ikke nogen vejledning i varetagelse af kulturmiljøbeskyttelsen i landskabet.

Museumsloven (ML) indeholder bestemmelser om, at fund af gravpladser, bopladser og andre jordfaste fortidsminder skal anmeldes til Rigsantikvaren, der foranlediger, at det lokale museum forestår undersøgelser og udgravning. Såfremt fortidsmindet skal bevares "in situ" er det fredet efter naturbeskyttelsesloven, når der er truffet beslutning om erstatning eller erhvervelse.

Loven indeholder endvidere bestem-

melse om, at kommunalbestyrelsen skal underrette de kulturhistoriske museer, der har ansvaret for det etnologiske arbejde i området, når der vedtages en lokalplan eller meddeles ombygnings- eller nedrivningstilladelser, der vil medføre afgørende ændring i brug eller funktion af bygninger, bebyggelser eller andre kulturlevn.

Bygningsfredningsloven (BFL) omfatter værn af gamle bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi. Fredning kan også omfatte de omgivende arealer, såfremt de er en del af den beskyttelsesværdige helhed.

Bygninger og dele heraf fra før 1536 er automatisk fredede. Fredningssag for bygninger yngre end 1536 kan rejses af Skov- og Naturstyrelsen, andre myndigheder samt private, og Det særlige Bygningssyn træffer afgørelse. Fredningen er en erstatningsfri regulering af den private råderet.

Bygningsfredningsloven danner også baggrund for Skov- og Naturstyrelsens Frednings- og bygningsbevaringsregister og en systematisk kortlægning og formidling af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer i såkaldte kommuneatlas.

Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (KL) indeholder bestemmelser om, at enhver ændring af kirker, kirkegårde og kirkegårdsdiger skal forelægges stiftsøvrigheden – og i visse tilfælde tillige kirkeministeren. Efter loven og den tilhørende



Fig. 3. Landsbyen Ballum med kirke på kanten af marsken. Foto: Allan C. Zinn.

bekendtgørelse skal menighedsrådet værne om kirkebygninger, kirkegårde og nærmeste omgivelser, men der er ikke tale om en egentlig fredning, bortset fra en mindst 20 årig automatisk fredning af de enkelte gravsteder.

Planloven (PL) indeholder bestemmelser om landsplanlægning, regionplaner, kommune- og lokalplaner, samt miljøkonsekvensvurdering (VVM).

Landsplanlægningen (Landsplanafdelingen) omfatter dels landsplanredegørelser, dels bindende forskrifter for region- og kommuneplanlægningen i form af landsplandirektiver, samt påbud og indkaldelse af planer,

der er i strid med de nationale interesser. På kulturmiljøområdet er de nationale interesser ikke tilstrækkeligt klart definerede i form af afgrænsede områder, hvilket kan medføre nogen uklarhed i amters og kommuners forvaltning af disse interesser.

Regionplaner (amterne) er sammenfattende arealplaner for det åbne land og for den kommunale arealplanlægning. I regionplanerne kan udlægges arealer, hvor kulturmiljøinteresser skal beskyttes i den kommunale planlægning eller i amtets egen administration af det åbne land. Regionplaner er ikke bindende for den enkelte grundejer.



Fig. 4. Gård på værft Møgeltønder Kog. Foto: Allan C. Zinn.

Kommuneplaner (kommunerne) kan indeholde retningslinier for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer, herunder landsbyer. Kommuneplanen må ikke være i strid med regionplanen, men den er ikke bindende for grundejerne.

Lokalplaner (kommunerne) er bindende for grundejeren og kan indeholde retningslinier for bevaring af bygninger og bymiljøer, herunder forbud mod nedrivning, ombygning eller ændring (mod erstatning eller overtagelse). Lokalplanen omfatter primært regulering af bymæssig bebyggelse, men bruges også til regulering af større anlæg i det åbne land. Bevarende lokalplan kan udarbejdes for

landsbymiljøer, men lokalplanen kan ikke anvendes uden for landsbyer til regulering på landbrugsejendomme af ejendommens størrelse og afgrænsning, bygningers beliggenhed, anvendelsen af de enkelte bygninger, samt udformning og anvendelse af ubebyggede arealer.

Lokalplanen må ikke være i strid med kommuneplanen, regionplanen eller nationale sektorinteresser, og såvel staten som amtet kan gøre indsigelse mod lokalplanen, såfremt den er i strid med disse planer eller interesser.

Planlovens generelle bestemmelser indeholder mulighed for forbud (§14) mod alle ændringer i et år, og forudsætter opfølgende lokalplanlægning.

Loven indeholder herudover bestemmelser om forbud mod udstykning, byggeri og ændret anvendelse i det åbne land, med mindre landzonemyndigheden (som hovedregel amtet) har givet tilladelse hertil (§35). Bestemmelserne omfatter ikke driftsbygninger på landbrugsejendomme.

Hertil kommer, at ejendomsdannelse og driftsformer i landbruget (forpagtninger, bedriftsstruktur m.v.) er omfattet af så mange forskellige lovområder og regelsæt, at ingen har overblik over, hvordan de faktiske ændringer i landbrugets strukturudvikling påvirker kulturmiljøet i det åbne land, endsige mulighed for at påvirke en uheldig udvikling for kulturmiljøet.

Miljøkonsekvensvurdering finder sted som led i regionplanlægningen, og i de kriterier, der er indeholdt i en miljøkonsekvensvurdering indgår miljømæssig sårbarhed og bæreevne i vigtige landskaber set ud fra et bl.a. historisk, kulturelt, arkæologisk eller æstetisk synspunkt.

Der er ikke udarbejdet vejledning i varetagelse af kulturmiljøinteresser i forbindelse med miljøkonsekvensvurdering, og der er heller ikke udviklet faglige metoder eller fastlagt kriterier, der muliggør en vurdering af konsekvenserne for kulturmiljøet af et givet projekt.

Økonomiske støtteordninger omfatter naturforvaltningsmidler, tilskud og lån til fredede bygninger, restaurering af fortidsminder samt EU-landbrugsstøtteordninger.

Naturforvaltningsmidler omfatter en ramme på statsbudgettet på ca. 105 mio. da. kr. pr. år, hvoraf Skov- og Naturstyrelsen administrerer ca. 70 mio. da. kr. pr. år. Styrelsen afsætter heraf normalt ca. 7 mio. da. kr. til beskyttelse af kulturmiljøet, men i årene frem til 2003 er dette beløb nedsat til 2 mio. da. kr. pr. år.

Amterne administrerer ca. 35 mio. da. kr. pr. år af naturforvaltningsmidlerne og finansierer herudover selv ca. 35 mio. da. kr. pr. år til naturforvaltning. Af de ialt ca. 70 mio. da. kr. pr. år anvender amterne årligt ca. 7 mio. da. kr. til restaurering og vedligeholdelse af kulturmiljøer og fortidsminder.

Tilskud og lån til fredede bygninger administreres af Skov- og Naturstyrelsen og omfatter en årlig ramme på ca. 50 mio. da. kr, hvoraf ca. 10 mio. da. kr. anvendes til restaurering af herregårde.

Restaurering af fortidsminder administreres også af Skov- og Naturstyrelsen og omfatter restaurering af megalitter og ruiner med en ramme på mellem 3,5 og 5 mio. da. kr. om året.

EU-Landbrugsstøtteordninger omfatter en årlig ramme på ca. 160 mio. da. kr., men disse støtteordninger anvendes efter beslutning i regeringen udelukkende til forbedring af vandmiljøet, og ikke til støtte af kulturmiljøformål i landbruget, selv om bestemmelserne i EU's landbrugsstøtte giver mulighed herfor. Anvendelsen af EU-støttemidlerne fastlægges i

5-årige rammer, og en ny 5-års periode er påbegyndt i år.

Sammenligning af virkemidler

Nedenfor er i skematisk form opstillet de lovgivningsmæssige og økonomiske virkemidler på kulturmiljøområdet, som er gennemgået i de forrige afsnit. Af overskuelighedsgrunde er opstillingen ordnet som en sammenligning af virkemidler på bestemte kulturmiljøelementer. Det er selvfølgelig en grov forenkling, men jeg har forsøgt at trække de væsentlige forskelle frem, som kan danne grundlag for overvejelser om, hvordan vi i et vist omfang kan forbedre forvaltningen af kulturmiljøer i Danmark.

På modsatte side er i skematisk form opstillet de lovgivningsmæssige og økonomiske virkemidler på kulturmiljøområdet.

Det fremgår af sammenligningen, at der generelt er god overensstemmelse mellem de tre lande i anvendelse af virkemidler. Der er selvfølgelig nuancemæssige forskelle i virkemidlernes lovmæssige ophæng, der kan være nationalt betinget. Der er også forskelle, der er betinget af de tre landes størrelse og bebyggelsestæthed, eksempelvis Sveriges "områder af rigsinteresse" og Norges nationalparker.

Alligevel kan der være grund til at fremhæve de forskelle, som kan være væsentlige for varetagelsen af kulturmiljøbeskyttelsen i hverdagen. Jeg vil her med min baggrund som arealplanlægger i Danmark nøjes med at

fremhæve de forskelle, som kan give anledning til overvejelser om forbedring af lovgivning, vejledning og økonomiske virkemidler i Danmark, men givetvis kan de øvrige nordiske lande også drage lære af danske virkemidler.

Kulturmiljøbeskyttelsen af bymiljøer, bygninger og anlæg er tilsyneladende rimeligt godt varetaget i alle tre lande. Derimod ser det ud til, at man i Norge med anvendelsen af båndlægningsbestemmelser og reguleringsplaner i Plan- og bygningsloven kan inddrage samlede landskaber af væsentlig kulturmiljøværdi, herunder ikke mindst landbrugsarealer, i en bedre kulturmiljøbeskyttelse end man kan i Danmark.

I forbindelse med beskyttelsen af væsentlige bymiljøer og fredede bygninger anvendes i Danmark muligheden for tilskud til vedligeholdelse samt skattefradrag, mens man i Sverige kan pålægge vedligeholdelsespligt mod løbende tilskud hertil. Jeg ved ikke, hvad der er bedst i det lange løb, men jeg kan i visse sammenhænge konstatere, at vedligeholdelsespligt med tilskud virker bedre end skattefradrag, hvis forudsætninger meget ofte glider i baggrunden.

På vejledningssiden er man i Norge og Sverige en del foran Danmark. I alle tre lande foreligger der flere vejledninger om beskyttelse af kulturmiljøet til brug for de regionale og kommunale myndigheder, men i Norge og Sverige arbejdes der også målbevidst

Elementer i kulturmiljøbesk.	Virkemidler i lovgivningen		
	(+): Stærk beskyttelse/erstatning. (-): Svagere beskyttelse/ingen erstatning.		
	Norge	Sverige	Damark
Kulturlandskaber	Fredning (NVL) nationalpark (-) landskabsverneomr. (-) kulturmiljøer (KML) (+) "båndlægning" (PBL) reguleringsplan (+)	Omr. riksinteress (NRL) Fredning (NVL) naturreservater (+) naturvårdsomr. (-)	Fredning (NBL) landskabsfredning (+) naturforvaltn.
Parker/haveanlæg	Fredning (KML) enkeltfredning (+)	Registrer. (KML)(+)	Fredning (NBL) (+) naturforvaltn. Lokalplan (PL) (+)
Bebyggelser	"båndlægning" (PBL) reguleringsplan (+)	Registrer. (KML) (+) Detailplan (PBL) (+) generel. bestem. (-)	§14-forbud (PL) Lokalplan (PL) (+)
- forhindr. nedrivning	ja	ja	ja
- pålæg om vedligehold.	nej	ja	nej
Bygninger	Bygningsfredn. (KML)	Detailplan (PBL) (+)	Bygningsfredn. (BFL) (-)
	Reguler.plan (PBL) (+)	generel. bestem. (-)	Lokalplan (PL) (+)
- forhindr. nedrivning	ja	ja	ja
- pålæg om vedl.hold	nej	ja	nej
Kirkelige kulturminde	Automat. fredet (KML)	Automat. fredet (KML)	Automat. fredet (KL)
Faste fortidsminder	fredet (KML)	fredet (KML)	fredet (NBL)
- heraf automat. fredet	før 1650	før 1537	alle synlige.
Vejl. kulturmiljøplanl.	ja	ja	ja
Vejl. kulturmiljø/VVM	ja	ja	nej

Elementer i kulturmiljøbesk.	Økonomiske virkemidler		
	Norge	Sverige	Danmark
Kulturminde og kulturmiljøer	78 mio.kr./år	220 mio.kr./år	68 mio.kr./år
Landbrugsstøtteordning til kulturmiljø i landskabet.	105 mio.kr./år	200 mio. kr./år	0 kr.

med at integrere og koordinere kulturmiljøbeskyttelsen inden for alle statslige sektorområder, hvilket ikke er tilfældet i Danmark.

De økonomiske virkemidler i de tre lande har selvfølgelig forskellige kulturgeografiske forudsætninger, og størrelsen af de puljer, der anvendes, kan være betinget af landenes størrelse. Alligevel springer det i øjnene, at den danske regering bevidst har valgt ikke at inddrage landbrugets kulturmiljø i fordelingskriterierne for EU's landbrugsstøtteordninger, mens Sverige anvender ca. 200 mio. sv. kr. om året eller ca. 15 % af EU-støttemidlerne alene til varetagelse af kulturmiljøinteresser i landbruget, og Norge anvender ca. 100 mio. no. kr. om året eller ca. 3 % af de nationale landbrugsstøtteordninger til målrettet kulturmiljøbeskyttelse i landbruget. Det vidner ikke om den danske regerings store interesse for kulturmiljøbeskyttelse i landskabet.

Og så er jeg tilbage ved mit udgangspunkt: Hvordan sikrer vi i den kommende regionplanrevision kulturmiljøinteresserne i det åbne land?

Som det fremgår af min gennemgang, har kulturmiljøinteresserne i forbindelse med bymiljøer, bygninger og fortidsminder i årevis haft myndighedernes bevågenhed. Og det vil sige at virkemidlerne, der kan følge op på den planlægningsmæssige beskyttelse af bymiljøer og bygninger, er rimeligt godt udviklede. Men bymiljøer og enkeltbygninger er kun i ganske begrænset omfang om-

fattet af den lovgivning, som amterne administrerer.

Anderledes forholder det sig i det åbne land, hvor amtsrådet har mange planlægningsmæssige og administrative beføjelser. Her er de opfølgende virkemidler til gengæld svage, hvis man ikke vil bruge landskabsfredninger i væsentligt øget omfang. Min konklusion er derfor, at det bliver ganske svært for amterne at leve op til statens udmelding til Regionplan 2001 om sikring af kulturmiljøet i det åbne land gennem regionplanens retningslinier. Jeg tror, at der skal være en øget interesse fra de ansvarlige ministres side på forbedring af statens rådgivning, vejledning, lovgivning og landbrugsstøtteordninger, hvis regionplanens retningslinier om sikring af kulturmiljøet skal blive andet end varm luft.

Det betyder ikke, at vi skal give op i amterne. Jeg tror, at den måske væsentligste indsats for amterne indtil videre vil være information om konkrete kulturmiljøer og historien bag dem til borgerne. Hvis vi kan fortælle nogle gode historier om konkrete kulturminde i landskabet, kan vi måske vække lokalbefolkningens interesse for selv at bevare disse kulturminde i den daglige drift. Og det vil et stykke ad vejen have lige så stor effekt som regionmæssige bindinger for den kommunale planlægning og amtets egen administration. Men i så fald taler vi ikke om sikring af kulturmiljøet, men om en betydelig informationsopgave.

LITTERATUR

- Forvaltning af kulturmiljøet i Norden – bilag til handlingsplan for den 3. dimension i det nordiske miljø-samarbejde. TemaNord 1997 : 502.
- Plan- og bygningslov af 1.7.1986 med sidste revisioner L 09.01.1998 nr.5 (Norge).
- Plan- og bygningsloven. Et udvalg av innlegg mv. fra internt kurs for Riksantikvaren 6. og 7. mai 1998. Riksantikvaren, Landskapsavdelingen, juni 1998 (Norge – upubliceret).
- Kulturlandskapet i kommuneplanleggingen. En veileder med eksempler fra norske kommuner. Marts 1996.
- Reguleringsplan – Bebyggelsesplan. Miljøverndepartementets veileder. November 1998 (Norge).
- Miljøforvaltningens endringsbehov i Plan- og bygningsloven. Riksantikvaren - Statens forurensnings tilsyn – Direktoratet for naturforvaltning. Oslo/Trondheim september 1998 (upubliceret rapport).
- Statens melding nr. 58 (1996-97). Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Miljøverndepartementet (Norge).
- Oplysninger om økonomiske virkemidler i kulturmiljøbevaringen i Norge fra Ragnhild Hoel, Riksantikvaren, Oslo, februar 2000.
- Bättre kulturmiljö. Länsstyrelsen i Stockholms län. Maj 1997.
- Bygd och byggnader i Stockholms län. Stiftelsen Stockholms läns Museum och Länsstyrelsen i Stockholms län. 1989.
- Stockholms byggnadsordning, ett förhållningssätt till stadens karaktärsdrag. Ur Stockholms översiktsplan, utställningsförslag 1997.
- MKB och kulturvärden. Utdrag ur Riksantikvarieämbetets temavägledning. 1998 (Sverige)
- Underlag för diskussion om mål för kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet (upubliceret notat af 1.10.1998) (Sverige).
- Politiske styremidlers indflydelse på det åbne lands udvikling. – Et komparativt studie af Danmark og Sverige 1947-1997. Lene Frandsen, Speciale i kulturgeografi, Geografisk Institut, Københavns Universitet maj 1998.
- Oplysninger om økonomiske virkemidler i kulturmiljøbevaringen i Sverige fra Ann Mari Westerlind, Riksantikvarieämbetet, Stockholm, februar 2000.
- Kulturmiljön i MKB. TemaNord 1998.
- Veiledning om planloven. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen 1996.
- Bevaringsplanlægning. Kommuneplanorientering nr. 1. Planstyrelsen 1979
- SAVE – et samarbejde mellem Skov- og Naturstyrelsen og kommuner om kortlægning og registrering af bevaringsværdier i byer og bygninger. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 1997.
- De kulturhistoriske interesser i landskabet. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 1997.
- Hvad skal vi med kulturmiljøet? Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 1998.
- Udpegning af værdifulde kulturmiljøer i regionplanlægningen. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 1999.

Statslig udmelding til regionplanrevision 2001. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen 1998.
Oplysninger om økonomiske virkemidler i kulturmiljøbevaringen i Danmark fra Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. Februar 2000.