

**RAPPORT FRA DET
TVÆRMINISTERIELLE
UDVALG OM DEN
STATSLIGE POLITIK FOR
DEN FASTE KULTURARV**

September 2002

Kulturministeriet

Rapport fra det tværministerielle udvalg
om den statslige politik for den faste
kulturarv

Udvalget er nedsat af:

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Postadresse:
Postboks 2140
1015 København K
Tlf. 33 92 33 70
E-post: kum@kum.dk
Hjemmeside: www.kum.dk
Publikationen kan ses på ministeriets
hjemmeside

Oplag: 1.200

ISBN: 87-7960-030-1

Elektronisk udgave:
ISBN: 87-7960-032-8

Publikationen kan købes hos:

Danmark.dk
Tlf. 1881
www.netboghandel.dk

Pris: 100 kr.

Danmark.dk tager alene imod bestillinger
pr. telefon eller elektronisk

Tryk: Sangill Grafisk Produktion



Omslagsbilleder:

Illustrationer fra forsiden (øv. fra venstre):
Hammershus, borgruin fra 1200-1500,
Bornholm. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Braumanns hus fra 1907, Helsingør. Foto.
Ole Akhøj.
Sømærke (båke) fra 1884, Vedersø Klit.
Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Kran med tilhørende jernbro fra 1935,
Dokøen, Holmen, København. Foto.
Kulturarvsstyrelsen.
Stendysse, 5200-5500 år gammel, Stenvad,
Djursland. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Kanonbådsskurene fra 1805-27, Holmen,
København. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Sillerup Mølle fra 1859, Haderslev. Foto.
Kulturarvsstyrelsen.
Gårdinteriør fra 1881-84, Silkegade,
København. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Skolen ved Sundet fra 1300-1500, Århus.
Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Det Kongelige Teater, Ny Scene fra
1929-32, København. Foto. Kulturarvssty-
relsen.

Illustrationer fra bagsiden (øv. fra venstre):
Nordjyllands Kunstmuseum fra 1963-72,
Ålborg. Foto. Ole Akhøj.
Interiør fra villa fra 1934, Gentofte.
København. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Lynderupgård fra 1556, Viborg. Foto.
Kulturarvsstyrelsen.
Folkets Hus fra 1953-56, Enghavevej,
København. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Hammerhus, borgruin fra 1200-1500,
Bornholm. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Badebro med hus fra 1924, Rytterhuset,
Helsingør. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Gyldensteen Hovedgård fra 1640,
Bogense. Foto. Kulturarvsstyrelsen.
Brøns kirke fra o. 1200, Skærbæk. Foto.
Kulturarvsstyrelsen.

Rapport fra det tværministerielle udvalg om den statslige politik for den faste kulturarv

Indhold

1. INDLEDNING	9
2. UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER	15
2.1 Et fælles grundlag for den fremtidige indsats	15
Væsentlighed og helhedssyn	16
Synlighed og tilgængelighed	16
Videnopbygning	18
Ressourceindsats og anvendelighed	18
2.2 Elementer til en handlingsplan	19
2.3 Sammenfatning af udvalgets øvrige anbefalinger	21
Den statslige ressourceanvendelse og parallel kompetenceopbygning	21
Beskyttelses- og benyttelseshensynet af den faste kulturarv i boligpolitikken, arealforvaltningen samt i statens ejendomsadministration	22
Behovet for lovgivningsmæssige og organisatoriske reformer	24
3. FORTIDSMINDERNE	25
3.1 Lovgivning	25
Naturbeskyttelseslovens § 12: Monumenter på landjorden	25
Naturbeskyttelsesloven §§ 14 - 14a: Den marine kulturarv	28
Naturbeskyttelseslovens §§33-51: Arealfredninger mv.	28
Museumslovens § 27	29

3.2 Registrering og dokumentation.....	31
3.3 Organisation og ressourcer	32
Organisation	32
Ressourcer	33
3.4 Udvalgets overvejelser	34
4. BYGNINGSKULTUREN.....	37
4.1 Lovgivning.....	37
Bygningsfredning.....	37
Industribygningskulturen.....	42
Fredede haver.....	42
Bevaringsværdige bygninger	43
Folkekirkens kirkebygninger mv.	44
4.2 Registrering og dokumentation.....	45
4.3 Organisation og ressourcer	47
Organisation	47
Ressourcer	49
4.4 Udvalgets overvejelser	50
5. KULTURARVEN OG DEN FYSISKE PLANLÆGNING	53
5.1 Lovgivning.....	53
Regionplaner	53
Kommune- og lokalplaner	55
De regionale faglige kulturmiljøråd og de lokale kulturhistoriske museer.....	57
Museumsloven	57
5.2 Udvalgets overvejelser	57

6. DEN FASTE KULTURARV OG BOLIGPOLITIKKEN	59
6.1 Byfornyelseslovgivning	59
Bygningsforbedringsudvalgene	61
6.2 Udvalgets overvejelser	62
7. STATENS EJENDOMSADMINISTRATION	63
7.1 Tilsyn med og bevaring af statens bygninger	64
7.2 Slots- og Ejendomsstyrelsens ejendomsadministration	66
7.3 Forsvarets Bygningstjenestes ejendomsadministration	67
7.4 Statens Forsknings- og Undervisningsbygningers ejendomsadministration	68
7.5 Skov- og Naturstyrelsens areal- og ejendomsadministration	68
7.6 Udvalgets overvejelser	70
Bilag:	
1. Udvalgets sammensætning	
2. Gennemførte ressortændringer	
3. Internationale konventioner og lovgivning i andre lande	

FORORD

Danmarks kulturarv er de spor, som mennesker har efterladt sig – de åndelige såvel som de materielle – fra i dag og til for 15.000 år siden.

Til alle tider har mennesker haft behov for at kende deres egen kulturarv som et nødvendigt udgangspunkt for tilværelsen og som en væsentlig del af både deres egen og hele nationens identitet. Derfor arbejdes der i dag i hele verden for at beskytte de enkelte landes faste kulturarv med fortidsminderne, de historiske bygninger, kirkerne, kulturlandskabet og andre spor efter menneskelige aktiviteter.

I Danmark er der en næsten 200-årig lang tradition for at værne om den faste kulturarv, og den samlede varetagelse er i dag reguleret i fem forskellige love. Kulturarven omfatter ikke kun vores monumenter, men også kulturhistoriske helheder i landskabet. Tilsammen er de vidnesbyrd om levevilkår i forskellige egne af landet til forskellige tider.

Det er den stadige genfortælling, der holder kulturarven i live i samfundet. Landets kulturarv er hver generations bro fra det forgangne til det fremtidige.

Udvalget peger i rapporten på en række forhold, der efter udvalgets opfattelse vil fremme en styrket varetagelse af den faste kulturarv.

- Væsentlighed og helhedssyn
- Synlighed og tilgængelighed
- Videnopbygning
- Ressourceindsats og anvendelighed.

Det er mit håb, at rapportens anbefalinger vil være medvirkende til, at vores kulturarv bliver en fremtidig udviklingsressource, der er nødvendig i udviklingen af et moderne samfund.

Steen Hvass
Direktør, formand for udvalget

I. INDLEDNING

Den faste kulturarv er stedbunden – i modsætning til den del af kulturarven, som er flytbar, og som derfor kan bevares og udstilles på museer, biblioteker og arkiver.

Den faste kulturarv omfatter både monumenter og geografisk afgrænsede helheder, der vidner om menneskets livsvilkår i forskellige egne og historiske perioder, og hvortil der knytter sig historiske begivenheder, tro, traditioner eller æstetiske værdier.

Der er i Danmark en lang tradition for at værne om den faste kulturarv. Kirkesynsloven, der danner grundlag for lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, stammer således helt tilbage fra 1861, mens bygningsfredningsloven og naturbeskyttelsesloven, der danner grundlag for den nuværende lovgivning, stammer fra hhv. 1917 og 1937.

I dag er den faste kulturarv reguleret af bestemmelser i:

- naturbeskyttelsesloven
- museumsloven
- lov om fredede bygninger og

bevaringsværdige bymiljøer

- lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde
- lov om faglige, regionale kulturmiljøråd.

Fordi den faste kulturarv er stedbunden, har anden lovgivning, der er relateret til arealanvendelse og byudvikling, ligeledes betydning for den faste kulturarv. Det gælder bl.a. planloven og byfornyelsesloven, men også landbrugsloven, skovloven, råstofloven m.fl. Den direkte regulering af den faste kulturarv i hhv. naturbeskyttelsesloven, museumsloven og bygningsfredningsloven er baseret på statslig forvaltning. Regulering af folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde er baseret på folkekirkelig forvaltning og den øvrige lovgivning, der indirekte påvirker den faste kulturarv, er ofte baseret på kommunal eller amtskommunal forvaltning. Den faste kulturarv er således reguleret af forskellig lovgivning, forvaltningsniveauer og traditioner.

I kraft af statens store ejendomsportefølje, hvoraf en del er af ældre dato og enten fredet eller bevaringsværdig, og de store arealbesiddelser under statsskovdistrikterne spil-

ler staten selv en væsentlig rolle i relation til, hvordan kulturarven forvaltes og overleveres til kommende generationer.

Herudover har staten, via den forskning, der pågår på universiteterne og de videregående uddannelsesinstitutioner samt på relevante statslige sektorforskningsinstitutioner, betydning for såvel opbygning af viden om den faste kulturarv som formidling af denne til brugere, borgere og ejere.

Den statslige administration af lovgivningen inden for området har hidtil været delt mellem Miljøministeriet, Kulturministeriet og Kirkeministeriet.

Statens ejendomme og arealer, herunder de statslige fredede og bevaringsværdige bygninger samt statsejede fortidsminder, administreres af Slots- og Ejendomsstyrelsen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Forsvarsministeriets Bygningstjeneste samt Skov- og Naturstyrelsen og af enkelte såkaldte "solister", bl.a. Nationalmuseet og Det Kgl. Teater.

Ud over at være reguleret af forskellig lovgivning, forvaltningsniveauer og traditioner er den statslige opgavevaretagelse i relation til den faste kulturarv dermed også spredt mellem flere ministerier, styrelser og institutioner.

På den baggrund blev der i efteråret 2000 nedsat et tværministerielt udvalg under

Kulturministeriet med repræsentanter fra By- og Boligministeriet, It- og Forskningsministeriet, Forsvarsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet samt Miljø- og Energiministeriet.

Udvalget skulle mere konkret:

- udforme grundlaget for en koordineret og samlet politisk vision med en handlingspræget strategi for den statslige politik for den faste kulturarv, herunder for varetagelsen af de nationale kulturhistoriske og bygningshistoriske interesser med hensyn til dokumentation, formidling og forskning
- kortlægge den statslige ressourceanvendelse i forhold til beskyttelsen af den faste kulturarv, herunder vurdere, om der finder en parallel kompetenceopbygning sted på statsligt niveau
- belyse sammenhængen mellem sikring af den faste kulturarv og benyttelseshensynet i boligpolitikken og i arealforvaltningen samt statens ejendomsadministration
- vurdere behovet for lovgivningsmæssige og organisatoriske reformer på statsligt niveau for at opnå de i strategien opstillede mål og for at sikre en klar og gennemsigtig arbejdsdeling mellem ministerierne, der tilgodeser såvel hensynet til de nationale interesser for sikring af kulturarven som integrationen af kulturarvsaspekterne i arealforvaltningen og den statslige boligpolitik og ejendomsadministration

Udvalget har i sit arbejde lagt til grund, at den faste kulturarv består af: fortidsminder, kirkebygninger og deres omgivelser, bygninger, der tilhører – eller potentielt vil tilhøre – gruppen af fredede og bevaringsværdige bygninger med deres omgivelser, samt endelig sammenhængende miljøer, der er eller potentielt vil blive udpeget som bevaringsværdigt kulturmiljø. Såvel den fysiske planlægning som rammerne for byfornyelse spiller en væsentlig rolle for beskyttelsen af den faste kulturarv. I udvalgets kommissorium er fokus lagt på den statslige politik. Derfor blev udvalget sammensat med statslige repræsentanter, og derfor har amter og kommuner ikke været repræsenteret i udvalget.

Udvalget blev i sommeren 2001 af kulturministeren og miljø- og energiministeren tillige bedt om at inddrage varetagelsen af industribygningskulturen og havekulturområdet i udvalgets drøftelser.

I forbindelse med regeringsdannelsen i november 2001 blev der gennemført en række ressortændringer af betydning for den statslige organisering af området. Disse ressortomlægninger indebar bl.a.:

- At Miljø- og Energiministeriet blev omdannet til Miljøministeriet. Til Kulturministeriet blev overført sager vedrørende lov om regionale, faglige kulturmiljøråd og sager i medfør af bygningsfredningsloven, idet dog vejledning om indpasning af bevaringsværdier i kommune- og lokalplanlægningen forblev i Miljøministeriet. Sager vedrørende fortidsminder efter naturbeskyttelseslovens §§ 12-14a samt om sten- og jorddiger efter lovens § 4, herunder den der tilknyttede administration (kap.10), pleje af ikke-statsejede fortidsminder (kap.7), tilsyn og håndhævelse (kap. 11), klage (kap. 12) samt internationalt samarbejde (§ 71) blev også overført fra Miljøministeriet til Kulturministeriet.
- At By- og Boligministeriet blev nedlagt. Sager vedrørende Kort- og Matrikelstyrelsen blev overført til Miljøministeriet. Sager vedrørende Slots- og Ejendomsstyrelsen og statens ejendomsadministration blev overført til Finansministeriet. Sager vedrørende byfornyelsesloven blev overført til Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Den indsats for kulturmiljøet, der udføres som et almindeligt og integreret led i naturforvaltningsindsatsen på private arealer og i driften af Skov- og Naturstyrelsens egne arealer, er ikke omfattet af ressortomlægningen. På samme måde er de opgaver i forhold til kulturmiljøet, der følger af den lovgivning, der føres videre i Miljøministeriet ikke

omfattet. Det drejer sig først og fremmest om planloven, naturbeskyttelsesloven, skovloven, vandløbsloven og råstofloven.

Forsvarsministeriet og Kirkeministeriet blev ikke berørt af ressortomlægninger.

Der er i rapporten taget afsæt i forholdene efter regeringsdannelsen. Når der henvises til en administrativ praksis i relation til myndighedsvaretagelsen, er der dog henvist til praksis før ressortomlægningen, men med den aktuelle myndighed som aktør.

Januar 2002 fremlagde regeringen endvidere en liste over råd, nævn mv., der er indstillet til nedlæggelse. Disse er Det Kulturhistoriske Råd, Det Arkæologiske Nævn og Statens Museumsnævn – alle under Kulturministeriet. Nedlæggelse af Det Kulturhistoriske Råd må ses som en naturlig konsekvens af den gennemførte ressortomlægning. Nedlæggelse af Det Arkæologiske Nævn og Statens Museumsnævn er gennemført som en konsekvens af den nye museumslovs ikrafttræden 1. januar 2002. Kulturministeriet har besluttet at oprette Kulturarvsstyrelsen til at varetage de opgaver, der tidligere blev varetaget af Det Arkæologiske Nævn og Statens Museumsnævn. Der kan henvises til afsnit 3.3 og 4.3 for en mere udførlig beskrivelse.

Regeringen har endvidere tilkendegivet, at de regionale faglige kulturmiljøråd vil blive analyseret nærmere.

Det Permanente Klassificeringsudvalg og Bygningsplejeudvalget under Finansministeriet er nedlagt. Endelig er det statslige tilskud under Økonomi- og Erhvervsministeriet til Raadvadcentret indstillet til at skulle bortfalde.

En række af de organisatoriske forhold, der var en af bevæggrundene til nedsættelse af udvalget, er dermed ændret. Myndighedsopgaverne i relation til den faste kulturarv, dog med undtagelse af kirkeområdet, er nu stort set samlet under Kulturministeriet, der også har ansvaret for en række forskningsinstitutioner med relevans for området, herunder arkitektskolerne, Nationalmuseet, Det Kgl. Bibliotek, Statsbiblioteket, Kunstakademiets Bibliotek og Statens Arkiver.

Da den statslige opgavevaretagelse på andre områder fortsat er spredt mellem flere ministerier, styrelser og institutioner, finder udvalget det fortsat væsentligt, at der opbygges et aktivt netværk mellem statslige aktører, der varetager myndighedsopgaver, ejendomsadministration eller forsknings- og uddannelsesopgaver i relation til den faste kulturarv.

Et velfungerende statsligt netværk har afgørende betydning for, at området fungerer effektivt, og at viden og indhøstede erfaringer udnyttes og deles på tværs af ressortgrænser og institutioner.

En beskrivelse af de aspekter, som udvalget finder relevant at inddrage i formuleringen af en politisk vision, findes i kapitel 2, hvor der også findes en sammenfatning af udvalgets øvrige anbefalinger.

I kapitel 3 og 4 er redegjort for fortidsminder og bygningskultur, herunder gældende lovgivning, registrering og dokumentation, organisering af området, ressourcenanvendelsen samt udvalgets overvejelser og anbefalinger.

I kapitel 5, 6 og 7 er redegjort for varetagelsen af den faste kulturarv i relation til den fysiske planlægning, den statslige boligpolitik samt i statens ejendomsadministration og arealforvaltning, samt udvalgets overvejelser og anbefalinger.

Udvalgets sammensætning, en oversigt over ressortændringer i forbindelse med regeringsdannelsen i november 2001 samt en oversigt over internationale konventioner og lovgivning i andre lande fremgår af bilagene 1 – 3, der findes bagest i rapporten.

2. UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER

2.1 Et fælles grundlag for den fremtidige indsats

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal udforme grundlaget for en koordineret og samlet politisk vision for den faste kulturarv, herunder for varetagelsen af de nationale kulturhistoriske og bygningshistoriske interesser med hensyn til dokumentation, formidling og forskning.

Det er udvalgets opfattelse, at Kulturministeriet efter ressortomlægningen har en særlig opgave i forhold til at få udarbejdet en politisk vision for området, der forholder sig til de fælles grænse- og samarbejdsflader, der er kortlagt i udvalgsarbejdet.

Da den statslige opgavevaretagelse – også efter ressortomlægningerne – er spredt mellem flere ministerier, styrelser og institutioner, finder udvalget det væsentligt, at der opbygges aktive netværk mellem de statslige aktører, der varetager myndighedsopgaver, ejendomsadministration eller forsknings- og undervisningsopgaver i relation til den faste kulturarv.

Et velfungerende netværk har afgørende betydning for, at området fungerer effektivt, udvikler sig, og at viden og indhøstede erfaringer udnyttes og deles på tværs af ressortgrænser og institutioner. Udvalget finder, at Kulturministeriet har en særlig opgave i relation til at initiere sådanne netværk.

Udvalget har på baggrund af drøftelser af de kommende års udfordringer for den faste kulturarv formuleret forslag til en række overordnede målsætninger, der kan indgå i en vision for den statslige politik. Disse er:

- Den statslige politik for den faste kulturarv skal tage afsæt i væsentlighed og helhedssyn og sætte fokus på historiske sammenhænge og kontinuitet. Forvaltningen må derfor tage afsæt i de kvaliteter, der er overleveret til i dag, og sikre en koordineret, statslig indsats.
- Den faste kulturarv skal være synlig og i videst muligt omfang tilgængelig for offentligheden for at understøtte de undervisningsmæssige, rekreative og turismæssige potentialer, som den faste kulturarv

repræsenterer. En synlig og tilgængelig kulturarv kan samtidig danne grundlag for lokal interesse og deltagelse i dens fortsatte bevaring.

- Videnopbygningen om den faste kulturarv skal koordineres og udvikles via uddannelserne og forskningen.
- Staten skal fremme metoder, der sikrer, at den faste kulturarvs bevaringsværdier fastholdes i balance med ressourceindsats og en nutidig anvendelse.

Udvalget finder, at formuleringen af en politisk vision for den faste kulturarv med fordel kan tage afsæt i disse målsætninger. Målene er uddybet nedenfor.

Væsentlighed og helhedssyn

Ikke alt kan bevares for eftertiden. Udvalget har lagt til grund, at den statslige politik primært bør målrettes mod den del af den faste kulturarv, der kan tillægges international eller national betydning, og at reguleringen må indrettes derefter, således at det, som bevares for eftertiden, er væsentligt ud fra en landsdækkende kulturhistorisk eller arkitektonisk vurdering. Dette medfører bl.a., at lovgivningen må forholde sig eksplicit til væsentlighedsbegrebet, herunder også til spørgsmålet om repræsentativitet anskuet ud fra såvel et kulturhistorisk som et arkitektonisk og bygningshistorisk udgangspunkt. Det skal i den forbindelse bemærkes, at både det unikke og det typi-

ske belyser historiske og arkitektoniske træk i udviklingen.

Af historiske årsager har den statslige indsats i forhold til den faste kulturarv været præget af fokus på enkeltstående monumenter eller lokaliteter. Det har medført, at oprindelige historiske sammenhænge ikke længere kan aflæses i landskabet, og at f.eks. sammenhænge mellem bygninger og haveanlæg, bygninger og bystrukturer mange steder er brudt. Det betyder, at den historiske fortællerværdi, som den faste kulturarv repræsenterer, mindskes betydeligt. Det er samtidig vigtigt, at den faste kulturarv indgår i et samfund i udvikling.

Anlæggelse af et helhedssyn i den statslige politik for den faste kulturarv indebærer integration af kulturarvsaspektet i de samfundssektorer, der påvirker den faste kulturarv, herunder bl.a. arealanvendelseslovgivningen og byfornyelseslovgivningen, men også øvrig arealrelateret lovgivning.

For så vidt angår de regionale og lokale udviklingstræk kan disse beskyttes via instrumenterne i planloven og byfornyelsesloven.

Synlighed og tilgængelighed

Den faste kulturarv har størst samfundsmæssig værdi, når kulturarvsværdierne er formuleret eksplicit, og de bagved liggende historier og arkitektoniske værdier er erkendt og formidlet.

Der er samtidig en tæt sammenhæng mellem viden om bevaringsværdierne og mulighederne for og viljen til at beskytte dem. Det er derfor et væsentligt mål for den statslige politik, at kulturarven er synlig – ikke bare visuelt, men også i den forstand, at oplysninger er let tilgængelige for lægmand – både børn og voksne. Herigennem skabes tillige grundlag for historisk bevidsthed, offentlig debat i forbindelse med udviklingen af by- og boligområder samt indsigt i kulturarvsværdiernes betydning.

Fra statens side er der en særlig forpligtelse til at bidrage til synligheden ved at stille den viden om den faste kulturarv, der findes i ministerier og institutioner, til rådighed for offentligheden. Det er ønskeligt, at den konkrete formidling af de enkelte kulturarvselementer er lokalt forankret i et tværgående samarbejde mellem de statslige institutioner, lokalhistoriske arkiver, museer og menighedsråd.

Fortidsminderne og de fredede og bevaringsværdige bygninger er i dag registreret i flere forskellige elektroniske registre. Det bør være et mål, at disse registre umiddelbart kan anvendes i den fysiske planlægning, i udarbejdelse af byfornyelsesprojekter, i planlægning af ombygninger eller af ændringer i arealanvendelsen. Herved etableres samtidig et overblik over, hvilke elementer af den faste kulturarv, der findes inden for et givet geografisk område. Dette vil tillige kunne anvendes af fx turismeer-

hvervet og undervisningssektoren, når historien om et område skal formidles, eller historiske forløb og perioder skal eksemplificeres, fx i forbindelse med undervisning i historie, kunst og arkitektur.

I arkiverne på Statens Arkiver, Nationalmuseet, Det Kongelige Bibliotek samt på Kunstakademiets Bibliotek findes der endvidere landsdækkende informationer om især bygningskulturen. Disse informationer er vanskelige at få et overblik over, bl.a. fordi de er spredte og kun i meget beskedent omfang digitaliserede. På sigt bør tilgængeligheden til disse informationer øges.

En stor del af den faste kulturarv udgør en rekreativ og turistmæssig attraktion i sig selv. Det gælder først og fremmest de nationale monumenter og de store bygningsanlæg i by og på land, men også andre elementer af kulturarven, som fx fortidsminderne, landsbyerne og deres kirker, og kystbebyggelserne. Attraktionsværdierne hænger i alle tilfælde nøje sammen med evnen til at bevare og formidle et autentisk miljø, samtidig med at der er plads til forandring.

I kraft af sin store ejendomsportefølje, hvoraf en del er af ældre dato og enten fredet eller bevaringsværdig, spiller staten selv en væsentlig rolle i relation til kulturarvens synlighed og tilgængelighed.

Staten har en særlig forpligtelse til i videst muligt omfang at sikre offentlig adgang til

de historiske bygninger og fortidsminder på statens arealer – og til at formidle bygningernes historie, dog naturligvis under skyldige hensyn til særlige sikkerhedsforhold, der blandt andet er på forsvarets arealer.

Videnopbygning

Der er et gensidigt afhængighedsforhold mellem videnopbygning og prioritering af den faste kulturarv, ressourceudnyttelse og udvikling af området i et samfund i forandring.

Det er karakteristisk for arbejdet med den faste kulturarv, at det er tværvideenskabeligt og tværfagligt. Det er derfor af stor vigtighed, at der etableres velfungerende forskningsnetværk, der har tæt kontakt til forskellige ejere og relevante offentlige myndigheder, og som kan medvirke til at løfte de udfordringer, som myndigheder, ejere og brugere løbende konfronteres med.

Grundlaget for en fornuftig prioritering af, hvilke dele af den faste kulturarv der skal bevares for eftertiden, er viden. Behovet for videnopbygning i forhold til udvælgelse og prioritering af den faste kulturarv er stort og tiltrængt inden for hele kulturarvsområdet. En koordineret og fælles videnopbygning på tværs af ressortgrænser og institutioner, der kan danne grundlag for det videre arbejde med kortlægning og efterfølgende prioritering af bevaringsværdierne, er således vigtig, både i relation til fortidsminderne og i relation til bygningskulturen.

Behovet for videnopbygning og ikke mindst videndeling er tilsvarende stort, i forhold til at finde tilfredsstillende løsninger på de mange og ofte komplekse problemstillinger, der er knyttet til kulturarvens fortsatte anvendelse.

Ressourceindsats og anvendelighed

Det er afgørende for bevaring af den faste kulturarv, hvad enten der er tale om fortidsminder eller bygninger, at der er klarhed over, hvori bevaringsværdierne består, og hvordan de kan beskyttes mest effektivt under hensyntagen til de medgæede ressourcer og til ønsket om fortsat anvendelse.

De udgifter, der er forbundet med bevaring af kulturarven, må tillige afvejes i forhold til alternative muligheder, fx nybyggeri, og de funktionelle og økonomiske fordele, der kan være forbundet hermed. Afvejningen af forholdet mellem bevaring og alternative muligheder skal ske på baggrund af den historiske væsentlighed og de fortællerværdier, der er knyttet til det konkrete fortidsminde eller bygning. Af andre hensyn skal også nævnes de benyttelses- og anvendelighedshensyn, der ligger til grund for arealanvendelsen og i boligpolitikken, herunder i den helhedsorienterede byfornyelse.

Den boligmæssige bygningsstandard nødvendiggjorde tidligere en praksis, der indebar bortskaffelse af bygninger og hele karreer i forbindelse med byfornyelse. Med moderniseringen af boligmassen er praksis særligt fra

1980'erne ændret til bevarende fornyelse med udbredt hensynstagen til den eksisterende bygningsmasse og eksisterende arkitektur. Ændringen har nydt stor opbakning i kommunerne og blandt de berørte beboere, erhvervsdrivende mv.

Det er en væsentlig målsætning for den statslige politik for den faste kulturarv, at der udvikles effektive og økonomisk attraktive metoder til såvel bevaring som til gennemførelse af skånsomme ændringer i den faste kulturarvs enkelte elementer og helheder, således at fortsat eller fornyet anvendelse fremmes mest muligt. Opfyldelse af myndighedskrav i fredede bygninger kan fx nødvendiggøre udvikling af særlige løsningsmodeller i stedet for anvendelse af standardløsninger, der er udviklet til nybyggeri.

2.2 Elementer til en handlingsplan

Udvalget finder, på baggrund af ovenstående betragtninger, at der som led i en handlingsplan for den statslige politik for den faste kulturarv med fordel kan iværksættes følgende initiativer, der kan gennemføres inden for gældende lovgivning:

1. Den faste kulturarv er i dag registreret i flere elektroniske registre. Udvalget anbefaler derfor, at der snarest iværksættes et udredningsarbejde i Kulturarvsstyrelsen med henblik på at kortlægge de tekniske muligheder for en samlet tilgængelighed af registrene. Udredningsarbejdet bør ligeledes kortlægge mulighederne for elektronisk at gøre de kulturhistoriske oplysninger tilgængelige for amter og kommuner i forbindelse med den fysiske planlægning og byggesagsadministration. Det er afgørende, at de kulturhistoriske oplysninger bliver alment tilgængelige via internettet.
2. På længere sigt finder udvalget, at Kulturministeriet bør udarbejde en plan for elektronisk registrering af relevante arkivalier på ministeriets institutioner. Udvalget erkender samtidig, at der uden tvivl vil være tale om en ressourcekrævende opgave.
3. Gennembrudene i forskningen i den faste kulturarv er ofte tværvidenskabelige og tværfaglige. Udvalget anbefaler derfor, at der etableres og udvikles forskningsnetværk, der omfatter relevante statslige forskningsinstitutioner og universiteterne samt relevante internationale samarbejdspartnere. Herved etableres bedre grundlag for syntesedannelse og etablering af ny viden.
4. En del af den forskning, der udføres i Danmark om den faste kulturarv, gennemføres på forskningsinstitutioner under Kulturministeriet. Udvalget finder, at de tværgående forskningsprojekter mellem institutionerne bør styrkes. Udvalget anbefaler derfor, at Kulturmi-

nisteriet anmoder ministeriets rådgivende forskningsudvalg om at udarbejde forslag til forskningsindsatsen i de kommende år inden for emneområdet: den faste kulturarv – gerne i et tværinstitutionelt perspektiv og i dialog med de statslige forskningsråd og evt. i form af et strategisk satsningsområde.

5. I forlængelse heraf finder udvalget, at relevante forskningsinstitutioner med fordel kan inddrages i overvejelser om prioritering, tilrettelæggelse og gennemførelse af eventuelle temagennemgange i forbindelse med tematisk bygningsfredning, så de organisatoriske og tværfaglige synergieffekter, som den gennemførte ressortomlægning har skabt mulighed for, bliver udnyttet. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at temagennemgangene bliver bredt anlagte og får et nationalt og internationalt perspektiv. Udvalget finder, at temagennemgange bør tilrettelægges, så de både kan anvendes til gennemførelse af nyfredninger og til affredninger, hvor temagennemgangene viser, at der ikke er grundlag for opretholdelse af de nuværende fredninger.
6. På samme vis finder udvalget, at den af Kulturministeriet planlagte landsdækkende kortlægning af områder, der formodes at have særlig arkæologisk interesse i forbindelse med den fysiske planlægning, med fordel kan tilrettelægges, så den kan anvendes som grundlag for

en bedre koordinering af bestemmelserne om fortidsminder i naturbeskyttelsesloven og museumsloven, og en styrket indsats over for fortidsminder, der er omfattet af kapitel 2 og 3 i bilaget til naturbeskyttelsesloven, jf. nedenfor om naturbeskyttelseslovens systematik.

7. Udvalget finder, at der bør ydes en særlig indsats i forhold til de undervisningsmæssige muligheder, som den faste kulturarv repræsenterer i relation til folkeskolen. Udvalget opfordrer kulturministeren til i samarbejde med undervisningsministeren at overveje mulighederne for en øget aktiv anvendelse af den faste kulturarv i tilknytning til Folkeskolens undervisning fx i historie, kunst og arkitektur. Undervisningstilbuddene vil formentlig med fordel kunne udvikles i samarbejde mellem skole, museer og de lokalhistoriske arkiver.
8. Såvel Norge som Sverige har med stor succes gennemført landsdækkende kampagner og konkurrencer, der sigter mod at øge debat og viden om den faste kulturarv, og hvor kommuner, lokalsamfund, skoler, museer og arkiver har udpeget kulturarvsværdier i deres lokalområde. Udvalget finder, at tilsvarende danske kampagner kunne være en god ide, og at det endvidere bør afklares, om "kulturarvssektoren" og turismeerhvervet i fællesskab kan udvikle nye produkter, der kan tilbydes landets indenlandske og udenlandske turister.

2.3 Sammenfatning af udvalgets øvrige anbefalinger

Den statslige ressourceanvendelse og parallel kompetenceopbygning

Udvalget har fået til opgave at kortlægge den statslige ressourceanvendelse i forhold til beskyttelsen af den faste kulturarv, herunder at vurdere, om der finder parallel kompetenceopbygning sted på det statslige niveau. Den statslige ressourceanvendelse i relation til varetagelse af den faste kulturarv (fortidsminder og bygninger) inkl. myndighedsopgaver samt direkte og indirekte tilskudsmuligheder skønnes at udgøre ca. 270 mio. kr. i 2000. Heraf skønnes de indirekte tilskud til de fredede bygninger via skattelovgivningens fradragmuligheder og fritagelse for ejendomsværdibeskatning at udgøre ca. 125 mio. kr., mens tilskuddet via byfornyelsesrammen til de fredede bygninger skønnes at udgøre ca. 50 mio. kr.

Udvalget kan konstatere, at en relativ stor del af den statslige ressourceanvendelse ydes som et indirekte tilskud via skattesystemet. Udvalget finder, at det bør undersøges, om det nuværende tilskudssystem har den ønskede effekt.

Den statslige ressourceanvendelse er belyst i rapportens enkelte afsnit, i den udstrækning det har været muligt at indhente relevante og dækkende data. Udvalget har i sit arbejde primært prioriteret at belyse en eventuel parallel kompetenceop-

bygning som følge af den statslige organisering af området.

Der er inden for området etableret en række faglige rådgivningsorganer: Det Særlige Bygningssyn rådgiver Kulturministeriet om bl.a. bygningsændringer, Det permanente klassificeringsudvalg rådgiver Slots- og Ejendomsstyrelsen om klassificering af statens ejendomsmasse, Bygningsplejerådet rådgiver Slots- og Ejendomsstyrelsen om de kgl. slotte. Nedlæggelsen af de to sidstnævnte organer har foregrebet udvalgets overvejelser om en eventuel forenkling/samling af disse opgaver.

Udvalget kan konstatere, at der på det statslige niveau er opbygget parallelle kompetencer i relation til den elektroniske registrering af bygninger og fortidsminder samt i relation til bygnings- og bevaringsfaglig rådgivning. Udvalget skal på den baggrund anbefale følgende:

- Der bør etableres en model for opgavevarettagelse i relation til bygnings- og bevaringsfaglig rådgivning, der sikrer sammenhæng og udnyttelse af synergieffekter mellem forskning, rådgivning og formidling af ny viden til borgere, myndigheder og håndværksvirksomheder inden for byggebranchen. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på brugerhensyn og en målrettet og samlet formidling.
- Kulturarvsstyrelsen og de statslige byggeadministrationer og Skov- og Naturstyrel-

sen kan med fordel gøre brug af den bevarings- og bygningsfaglige ekspertise, der allerede findes inden for staten, så parallel kompetenceopbygning i større omfang end hidtil undgås. Relevante institutioner bør endvidere oplyse, på hvilke områder og i relation til hvilke bygninger, monumenter og problemstillinger man besidder en særlig viden.

Udvalgets overvejelser om de elektroniske registre fremgår af afsnit 2.2.

Beskyttelses- og benyttelseshensynet af den faste kulturarv i boligpolitikken, arealforvaltningen samt i statens ejendomsadministration

Udvalget har fået til opgave at belyse sammenhængen mellem sikring af den faste kulturarv og benyttelseshensynet i boligpolitikken og i arealforvaltningen samt i statens ejendomsadministration.

I den statslige boligpolitik har især byfornyelsesområdet betydning for den faste kulturarv. Byfornyelseslovens formål er af boligsocial karakter, men der er samtidig med den løbende forbedring af boligforholdene også gennemført en indsats for bl.a. sikring og genopretning af fredede og bevaringsværdige bygninger både enkeltvis og i hele områder. Det fremgår af formålsbestemmelserne til byfornyelsesloven, at det bl.a. påhviler kommunalbestyrelsen at inddrage arkitektoniske og miljømæssige hensyn i byfornyelsen, herunder at fremme arkitektonisk rigtige løsninger.

Ansvar for byfornyelsesindsatsen har siden begyndelsen af 1980'erne været decentraliseret til kommunerne, der også er ansvarlig for at prioritere sin indsats inden for den investeringsramme, staten tildeler kommunen.

I forhold til fredede og bevaringsværdige beboelsesbygninger er det udvalgets opfattelse, at byfornyelseslovgivningen i dag indeholder muligheder for varetagelse af hensyn til den faste kulturarv. Udvalget finder, at det hidtidige princip om decentral varetagelse af området i kommunerne skal fastholdes. Arealforvaltningen sker primært gennem planloven. Planlovgivningen rummer en række bevaringsbestemmelser, som sigter mod at beskytte den faste kulturarv, herunder muligheden for at udpege væsentlige kulturmiljøer i forbindelse med regionplanarbejdet, VVM-bestemmelserne og muligheden for at indarbejde bevaringsbestemmelser i kommune- og lokalplanerne, bl.a. på baggrund af kommuneatlasarbejdet. Udvalget finder det væsentligt, at planlovens muligheder for at varetage bevaringshensyn udnyttes.

Udvalget finder i forlængelse heraf, at der er behov for en styrkelse af rådgivningsindsatsen i forhold til at sikre bevaringsinteresser i den fysiske planlægning. En sådan styrket indsats kan bestå af vejledning og rådgivning fra Miljøministeriet og Kulturministeriet og ved, at staten stiller informationer til rådighed i digital form for amter og kom-

muner til brug for den fysiske planlægning. Miljøministeriet, Kulturministeriet, amterne og kommunerne bør nærmere drøfte, hvorledes staten og museumsvæsnet bedst rådgiver amterne og kommunerne i forbindelse med udmøntning af bevaringsbestemmelserne i planarbejdet.

Udvalget finder, at arbejdsdelingen mellem stat, amt og kommuner i forbindelse med den fysiske planlægning skal fastholdes, men at der kan være behov for at udforme en ny model for det samarbejde, som de regionale, faglige kulturmiljøråd, de amtslige museumsråd og de statsanerkendte museer indgår i. I den forbindelse bør Kulturministeriet inddrage amter og kommuner i drøftelserne af behov og hensigtsmæssig organisering. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at regeringen vil analysere forholdet mellem amtsmuseumsrådene og de regionale faglige kulturmiljøråd nærmere.

For den statslige ejendomsmasse er der fastlagt regler om løbende tilsyn med de fredede og bevaringsværdige bygninger (de såkaldte gruppe 1-bygninger). De kgl. bygningsinspektører, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Forsvarets Bygningstjeneste samt Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger er centrale aktører i forbindelse med dette tilsyn.

Udvalget finder, at det løbende tilsyn med den faste kulturarv i statsligt eje generelt må anses for veludbygget. Udvalget skal i forlængelse heraf opfordre forvaltningerne til at

anvende den bygnings- og bevaringsfaglige ekspertise, der findes, så parallel kompetenceopbygning undgås i større omfang end hidtil.

Det er hidtil i betydeligt omfang lykkedes at anvende de statslige bygninger til deres oprindelige formål. Udvalget kan konstatere, at det især er i forbindelse med ændret anvendelse eller større moderniseringer af statens fredede bygninger, at der kan være modsatrettede hensyn mellem beskyttelse og benyttelse. Herved adskiller de statslige bygninger sig næppe fra øvrige fredede bygninger. Der henvises i den forbindelse til udvalgets generelle overvejelser om forholdet mellem ressourceindsats og sikringen af en nutidig anvendelse, jf. afsnit 2.1.

Udvalget finder, at eksempelsamlinger, der illustrerer, hvordan det ved kreative og økonomisk overkommelige løsninger er lykkedes at fastholde væsentlige bevaringsværdier i forbindelse med kendte problemstillinger som fx kabling, etablering af flugtveje og opfyldelse af myndighedskrav, er udtryk for en god fremgangsmåde til at dele og udbrede viden, der er opbygget i forskellige institutioner og forvaltninger.

Sammenfattende, finder udvalget, er der såvel i byfornyelseslovgivningen som i planlovgivningen muligheder for at inddrage hensyn til beskyttelse af den faste kulturarv. Udvalget finder, at der er etableret en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem stat, amt og kommuner.

For så vidt angår den statslige ejendomsadministration vil udvalget opfordre til en bedre udnyttelse af den eksisterende viden på statens institutioner og henviser i øvrigt til udvalgets generelle overvejelser om resourceindsats og anvendelighed, jf. afsnit 2.1.

Behovet for lovgivningsmæssige og organisatoriske reformer

Der er i forbindelse med regeringsdannelsen i november 2001 gennemført en række organisatoriske ændringer, hvoraf overførslen af en række områder fra Miljøministeriet til Kulturministeriet og den efterfølgende samling af disse områder med administration af museumsloven i Kulturarvsstyrelsen må tillægges betydning i forhold til etablering af velfungerende organisatoriske rammer for området.

Udvalget finder, at der løbende bør sikres et samarbejde mellem Kulturministeriet og andre ministerier med opgaver, som er af betydning for forvaltningen af den faste kulturarv. Udvalget finder, at opmærksomheden i den forbindelse bl.a. skal være rettet mod flg. aspekter:

- Sammenhængen mellem naturbeskyttelseslovens bestemmelser om fortidsminder og lovens øvrige bestemmelser, der fortsat varetages af Miljøministeriet
- Muligheden for at skabe større klarhed over rammerne for evt. senere ændringer i forbindelse med bygningsfredninger som en service over for ejerne af bygningerne
- Udarbejdelse af vedligeholdelses- og plejeplaner for de fredede bygninger og deres omgivelser i forbindelse med fredninger for at understøtte en målrettet vedligeholdelse, jf. også bestemmelserne i byfornyelsesloven
- Sammenhængen mellem havekulturområdet og bygningsfredningslovgivningen, så prioritering af fredningerne og principperne for administration heraf ensartes
- Overvejelser om en ny model for rollefordelingen mellem de kulturhistoriske museer, de amtslige museumsråd og de faglige, regionale kulturmiljøråd
- Muligheden for – af ordensmæssige hensyn – at samle relevant lovgivning, som ligger i Kulturministeriet, i en kulturarvslov og i den sammenhæng belyse samarbejdsfladerne til anden lovgivning, der varetager andre dele af den faste kulturarv

3. FORTIDSMINDERNE

Der findes ca. 180.000 kendte, landbaserede fortidsminder i Danmark, hvoraf ca. 30.000 er registreret som beskyttet via naturbeskyttelsesloven. De øvrige kendte fortidsminder kan også være beskyttet af naturbeskyttelsesloven, men er blot ikke registrerede.

Det er ikke muligt at skønne over omfanget af ikke kendte fortidsminder, men Danmark har – også internationalt set – mange fortidsminder, hvilket kan tilskrives såvel landets geografi og geologi som den stærke udnyttelse af landskabets ressourcer gennem tiderne.

Ud for de danske kyster ligger endvidere skønsmæssigt 20.000 stenalderboplads og mellem 20.000 og 30.000 historiske skibsvrag. Disse er ligeledes beskyttet via naturbeskyttelsesloven og i de tilfælde, hvor der efter en konkret vurdering skal foretages arkæologiske undersøgelser, også af museumsloven.

Kulturarvsstyrelsen skønner, at der årligt forsvinder ca. 2000 fortidsminder på landjorden i forbindelse med jordarbejder af forskellig karakter. Af disse bliver ca. 600 undersøgt og dokumenteret gennem arkæologiske udgravninger, før de destrueres og forsvinder for altid.

han – ii

3.1 Lovgivning

Naturbeskyttelseslovens § 12: monumenter på landjorden

Fortidsminder på landjorden, der er synlige og nævnt som type i kapitel 1 i bilaget til naturbeskyttelsesloven, er automatisk beskyttet for eftertiden mod indgreb, mens fortidsminder, der er nævnt som type i kapitel 2 og 3 i bilaget til loven, herunder de ikke-synlige fortidsminder, først er beskyttet mod indgreb, når ejeren har modtaget en meddelelse fra Kulturministeriet om fortidsmindernes tilstedeværelse.

Table 1: Antal fortidsminder beskyttet efter naturbeskyttelsesloven i kategorier¹, 2001

Synlige fortidsminder beskyttet efter kap. 1	29.000
• gravanlæg (røser, høje, dysser, jættestuer mv.)	27.000
• ubebyggede voldsteder, værfter og forsvarsanlæg	760
• ruiner inkl. ca. 620 saltkogerier	770
• ødekirkegårde	55
• runesten, bautasten, helleristninger	480
• kors, milepæle og lign.	280
Fortidsminder beskyttet efter kap. 2	450
- mølleanlæg	20
- dæmninger, bro- og vejanlæg	230
- stenvolde, stenrækker	30
- bebyggede voldsteder	75
- helligkilder og kanaler	70
- bopladser, herunder køkkenmøddinger	30
Fortidsminder beskyttet efter kap. 3	475
- lokaliteter omfattet af kap. 1, men ikke synlige	150
- sagnsten	10
- krigergrave og mindesmærker	245
- sten- og jorddiger, inkl. dyrefolde samt agerspor	75
- ulvegrave og stenkast	3

Table 1 viser, at ca. 29.000 synlige fortidsminder – primært gravanlæg, forsvarsanlæg og ruiner – er registreret som umiddelbart og automatisk omfattet af naturbeskyttelsesloven, mens ca. 1000 fortidsminder er omfattet af loven efter særskilt meddelelse til ejer. Grave som røser, gravhøje, dysser og

jættestuer udgør ca. 90 procent af alle beskyttede fortidsminder, mens fx bopladser, herunder køkkenmøddinger, udgør ca. 1 promille. Dette afspejler bl.a., at der tidligere har været lagt stor vægt på fortidsmindernes umiddelbare, landskabelige herlighedsværdi og afgrænselighed.

¹ Det skal bemærkes, at registreringen af fortidsminder i fortidsminderregistret ikke er foretaget med henblik på, at anlægstyperne kan udskilles i forhold til kapitelinddelingen i bilaget til naturbeskyttelsesloven, og at tallene derfor er behæftet med nogen usikkerhed. Fortidsminder, der er fredet ved arealfredninger efter § 33, fremgår således ikke altid af fortidsminderregistret. Der er dog ikke tale om noget stort antal.

Retsvirkningerne, af at et fortidsminde er omfattet af naturbeskyttelsesloven, er:

- Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af fortidsmindet, jf. § 12
- Der må ikke foretages matrikulære ændringer, der fastlægger skel gennem fortidsmindet, jf. § 12
- Der må ikke på fortidsmindet eller inden for en afstand af 2 meter fra fortidsmindet foretages jordbehandling, gødes eller plantes, ligesom der heller ikke må anvendes metaldetektorer, jf. § 13
- Der må ikke foretages ændring i tilstanden af arealet inden for 100 m fra fortidsmindet, undtagen efter indhentet dispensation efter § 65. (Fortidsminder optaget i kapitel 3 i bilaget til naturbeskyttelsesloven samt fortidsminder nævnt i kapitel 1, nr. 10, er dog ikke omfattet af en 100 m beskyttelseslinje, jf. § 18).

Beskyttelse af fortidsminder efter naturbeskyttelseslovens §§ 12-14a sker uden erstatning til ejeren. Der kan derfor ikke ved en fortidsmindetinglysning kræves en ændret anvendelse af arealet, og i flere tilfælde indgår arealet derfor fortsat i almindelig landbrugsmæssig drift.

Dette kan betyde, at der fra tid til anden må gennemføres en nødudgravning, jf. museumsloven § 27, stk. 3, på grund af nedslidning. Det har især været tilfældet ved ødekirkegårde og voldsteder, hvor en øget pløjedybde har medført, at menneskeknogler og fundamentsten opløjes. Fortids-

minder, der er omfattet af naturbeskyttelsesloven, kan også fortsat anvendes til græsning, forudsat at kreaturerne ikke beskadiger fortidsmindet, jf. § 18, stk. 2, nr. 1.

Naturbeskyttelseslovens §§ 12-13 beskytter således mod ændret anvendelse, men ikke mod fortsat landbrugsmæssig drift. En sådan beskyttelse skal efter naturbeskyttelsesloven ske som led i en arealfredning, jf. nedenfor.

Det var tidligere ambitionen uprioriteret at gennemføre tinglysning af alle fortidsminder, der var omfattet af loven. Som følge af en ændret administrativ praksis gennemføres i dag tinglysninger i et mere beskedent omfang og primært i relation til fortidsminder, der er omfattet af kapitel 2 og 3 i bilaget til loven. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at fortidsminder, der er omfattet af kapitel 1 i bilaget til loven, også kan være vanskeligt erkendbare for lægmand, og i flere tilfælde ikke er registeret i fortidsminderegistret. Det gælder fx gravhøje i skove. Der kan være behov for en prioriteret indsats for at få disse registreret, så ejeren bliver opmærksom på fortidsmindets tilstedeværelse og bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven.

Ordningen vedrørende tilstandsændringer administreres restriktivt, og der gives sjældent dispensation efter § 65, stk. 1, til fjernelse af et fortidsminde, når det er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 12.

Tilsyn med 100 meter-beskyttelseslinjen føres af amterne. Amsrådets tilsynspligt er parallel med øvrig arealanvendelseslovgivning og forpligter ikke amtsrådet til opsøgende tilsyn. Amsrådets og Miljøministeriets afgørelser kan påklages til Naturklagenævnet. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at bestemmelserne vedrørende 100 meter-beskyttelseslinjen ikke er omfattet af ressortomlægningen og derfor fortsat administreres af Skov- og Naturstyrelsen.

Naturbeskyttelsesloven §§ 14-14a: den marine kulturarv

Fortidsminder og skibsvrag på havbunden, der er mere end 100 år gamle, er beskyttet af naturbeskyttelsesloven. Kulturministeren kan tillige bestemme, at vrag af skibe eller andre fartøjer, der er gået tabt for mindre end 100 år siden, skal være omfattet af lovens bestemmelser.

Retsvirkningerne af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om den marine kulturarv er:

- Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af fortidsminder på havbunden eller ændringer i vrag af skibe, der er gået tabt for mere end 100 år siden, jf. § 14, stk. 1 og 2
- Kulturministeren kan i visse tilfælde stille krav om, at en bygherre betaler for gennemførelsen af en marinarkæologisk undersøgelse, jf. § 14a, stk. 2 og 3
- Fund af fortidsminder og vrag skal straks anmeldes til kulturministeren, og et evt. anlægsarbejde standses, jf. § 14, stk. 3 og § 14a

- Kulturministeren træffer efter en standsnings afgørelse om, hvorvidt der skal gennemføres en marinarkæologisk undersøgelse og om arbejdets genoptagelse og vilkårene herfor.

Kulturministeriet udtaler sig årligt i ca. 200 sager om marine fortidsminder i forbindelse med arbejder eller aktiviteter på havbunden. I ca. 10 procent af disse sager anbefales en forudgående arkæologisk undersøgelse.

Naturbeskyttelseslovens §§33-51: arealfredninger mv.

Den mest almindelige beskyttelse af fortidsminder finder sted efter de bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som er beskrevet ovenfor.

En række af naturbeskyttelseslovens andre instrumenter kan imidlertid også anvendes til at beskytte den faste kulturarv, jf. lovens formålsbestemmelse, som også omfatter beskyttelsen af kulturhistoriske værdier.

Det gælder for det første arealfredningsinstrumentet, hvor de kulturhistoriske værdier kan være fokus for en fredning eller indgå som "sidegevinst".

En arealfredningssag er karakteriseret ved, at der gøres endeligt op med et områdes fremtidige anvendelsesmuligheder. En fredning skal derfor indeholde bestemmelse om formålet med fredningen og kan gå ud på bevaring af den nuværende tilstand eller til-

vejebringelse af en bestemt tilstand, der herefter skal bevares. En fredning kan tillige regulere offentlighedens færdsel i området og arealernes anvendelse.

En arealfredningssag kan rejses af Skov- og Naturstyrelsen, amtsrådet, kommunalbestyrelsen eller Danmarks Naturfredningsforening og behandles af fredningsnævnene, hvoraf der er et i hvert amt.

Gennemførelse af en arealfredning forudsætter erstatning til ejere, brugere og rettigehedsindehavere for det tab, som fredningen påfører dem.

For det andet indgår kulturmiljøet og dermed de kulturhistoriske værdier blandt de hovedformål, der søges fremmet gennem naturforvaltningsindsatsen. Det sker eksempelvis gennem beskyttelsesforanstaltninger,

synliggørelse og formidling. Kulturmiljøet har p.t. sin egen andel af disse midler til projekter, hvor kulturmiljøet er hovedformålet, ligesom kulturmiljøet løbende søges integreret i naturforvaltningsprojekter med andre hovedformål.

Museumslovens § 27

Fortidsminder, der fremkommer under jordarbejder på landjorden, er omfattet af museumsloven. Loven sigter mod, at væsentlige fortidsminder dokumenteres, inden de ødelægges, gennem de såkaldte nødudgravninger. Der kan også blive tale om en erhvervelse af det pågældende areal, jf. § 27, stk. 8. Museumsloven fastlægger desuden, at fund gjort i forbindelse med undersøgelsen indgår i vedkommende museums samling eller afleveres til Nationalmuseet som følge af bestemmelserne om danefæ.

Tabel 2: Udviklingen i antallet af arkæologiske nødudgravninger

	1996	1997	1998	1999	2000
Antal undersøgelser	521	495	609	685	740

Tabel 2 viser, at antallet af arkæologiske nødudgravninger har været stigende i perioden 1996-2000. Stigningen kan dels tilskrives højkonjunkturer, dels en stigning i antallet af arkæologiske undersøgelser foranlediget af bl.a. skovrejsning med dybdepløjning.

Antallet af nødudgravninger skal endvidereses i lyset af de bevillinger, som staten har afsat til formålet.

Retsvirkningerne af museumsloven er:

- Et jordarbejde skal standses i det omfang, det berører et fortidsminde, jf. § 27, stk. 2.

- Fortidsmindet skal straks anmeldes til kulturministeren eller til det nærmeste kulturhistoriske museum, jf. § 27, stk. 2.
 - Kulturministeren beslutter herefter, om arbejdet kan fortsætte, eller om det skal indstilles, indtil der er foretaget en arkæologisk undersøgelse, eller indtil spørgsmålet om erhvervelse er afgjort. Senest et år efter anmeldelsen er modtaget kan arbejdet genoptages, jf. § 27, stk. 3.
 - Såfremt kulturministeren erhverver et fortidsminde, overgår forvaltningen af fortidsmindet til Skov- og Naturstyrelsen, jf. § 27, stk. 8.
- Før der kan iværksættes en arkæologisk undersøgelse under henvisning til museumsloven, foretages en faglig, landsdækkende prioritering af undersøgelsen. Prioriteringen er baseret på fundets videnskabelige væsentlighed, dvs. den enkelte undersøgelses betydning for opnåelse af ny viden.

Tabel 3: Årsager til gennemførelse af arkæologiske nøddugravinger

	1996	1997	1998	1999	2000
	%	%	%	%	%
Anlæg	40	39	34	34	35
Dyrkning	38	33	23	31	26
Råstofindvinding	6	4	5	6	7
Skovrejsning	12	16	23	17	21
Lægplantning	3	2	4	2	2
Andet	1	6	7	4	8
Naturgenopretning			4	6	

Det fremgår af tabel 3, at andelen af undersøgelser på private lodsejeres grund foranlediget af anlæg har været faldende, mens andre udløsende faktorer som fx skovrejsning og naturgenopretning har været stigende. Der er i forbindelse med privat skov-

rejsning med statsligt tilskud etableret en administrativ procedure, der sigter mod i videst muligt omfang at friholde områder med væsentlige fortidsminder for dybdepløjning.

Ved den seneste revision af museumsloven er der i øvrigt gennemført en ændring af finansieringsprincipperne i forbindelse med nødudgravninger. Hovedreglen er (med virkning fra 2003), at den anlægsansvarlige skal dække udgiften ved nødudgravninger, jf. § 27, stk. 4. Dette forudsætter en ordning med vejledning af den anlægsansvarlige og den bedst mulige registrering af kendte fortidsminder.

Forud for iværksættelse af et anlægsarbejde har bygherren tillige fået mulighed for at anmode om en udtalelse om, hvorvidt anlægsarbejdet indebærer en risiko for ødelæggelse af væsentlige fortidsminder, og om det i givet fald vil være nødvendigt at gennemføre en arkæologisk undersøgelse. Såfremt det af udtalelsen fremgår, at det ikke vil indebære risiko for ødelæggelse af væsentlige fortidsminder, og der alligevel fremkommer arkæologiske levn i forbindelse med anlægsarbejdet, afholder staten udgiften til den arkæologiske nødudgravning, jf. §27, stk. 5, nr. 2.

3.2 Registrering og dokumentation

Fortidsminderne i Danmark er i dag optaget i registret over fredede fortidsminder og Det Kulturhistoriske Centralregister (DKC).

Registret over de fredede fortidsminder rummer oplysninger om de ca. 30.000 for-

tidsminder, der er omfattet af naturbeskyttelsesloven. Fortidsminder, der er beskyttet som følge af en arealfredning, indgår ikke i registret. Registret omfatter en Access-database med faktuelle oplysninger og en digital kortdatabase i MapInfo-format, der viser fortidsmindets beliggenhed. Registret er ikke tilgængeligt via internettet.

Nationalmuseet har i henhold til museumsloven ført DKC. Ved årsskiftet 2001/2002 indeholdt DKC oplysninger om godt 150.000 kulturhistoriske lokaliteter, fortrinsvis arkæologiske lokaliteter og fund fordelt over hele landet og fra søterritoriet.

Landets statsanerkendte kulturhistoriske museer indberetter løbende fund og fortidsminder til DKC. Der indberettes i størrelsesordenen 3.000 lokaliteter om året. Dertil kommer tilvækst i form af retrospektiv inddatering baseret på de landsdækkende beskrivelser, der er gennemført siden slutningen af 1800-tallet, og som findes på Nationalmuseet, samt på basis af lokalmuseernes arkiver. Der gennemføres et pilotprojekt vedrørende digital indberetning til registret – og det forventes, at indberetningerne fremover vil blive elektronisk.

På Nationalmuseet findes endvidere et landsdækkende beretningsarkiv, hvor alle arkæologiske undersøgelser er dokumenteret gennem udgravningsberetninger.

3.3 Organisation og ressourcer

Organisation

Frem til ressortomlægningen i forbindelse med regeringsdannelsen i november 2001 og museumslovens ikrafttræden pr. 1. januar 2002 indgik flg. organisatoriske enheder i varetagelsen af de statslige opgaver i relation til fortidsminderne:

- Skov- og Naturstyrelsen varetog sager vedrørende naturbeskyttelseslovens bestemmelser for fortidsminder. Styrelsen varetog endvidere driften af fortidsminderregistret samt forvaltningen af de fortidsminder, der er beliggende på de statslige arealer.
- Rigsantikvaren (Rigsantikvarens Arkæologiske Sekretariat) varetog sager vedrørende museumslovens bestemmelser for arkæologiske undersøgelser for fortidsminder, der fremkommer under jordarbejder.
- Nationalmuseet varetog driften af Det Kulturhistoriske Centralregister.
- Nationalmuseet og de kulturhistoriske museer med et arkæologisk ansvarsområde varetog efter delegation fra rigsantikvaren gennemførelsen af arkæologiske undersøgelser iværksat efter bestemmelserne i museumsloven.
- De videregående uddannelsesinstitutioner, Nationalmuseet samt de statsanerkendte museer med et arkæologisk ansvarsområde gennemførte forskning inden for området.

Med regeringsdannelsen blev det besluttet, at sager vedrørende fortidsminder efter naturbeskyttelseslovens §§ 12-14a samt om sten- og jorddiger efter lovens § 4, herunder den dertil knyttede administration (kap.10), pleje af ikkestatsejede fortidsminder (kap.7), tilsyn og håndhævelse (kap. 11), klage (kap. 12) samt internationalt samarbejde (§ 71) efter naturbeskyttelsesloven skulle overføres til Kulturministeriet.

Kulturministeriet har i forlængelse af dette besluttet at samle en række af de statslige opgaver i relation til fortidsminderne i den nyoprettede Kulturarvsstyrelse. Herefter ser varetagelsen af opgaverne ud som følger:

- Kulturarvsstyrelsen varetager de overførte opgaver fra Miljøministeriet og sager vedrørende museumslovens bestemmelser om arkæologiske undersøgelser i forbindelse med jordarbejde. Styrelsen varetager endvidere drift af Fortidsminderregistret samt drift af Det Kulturhistoriske Centralregister.
- Nationalmuseet og de kulturhistoriske museer med et arkæologisk ansvarsområde varetager den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed iværksat efter bestemmelserne i museumsloven.
- Skov- og Naturstyrelsen varetager myndighedsopgaver i relation til den øvrige del af naturbeskyttelsesloven, herunder bestemmelser vedrørende beskyttelseslinjer og arealfredninger samt pleje af fortidsminder på egne arealer.

- De videregående uddannelsesinstitutioner, Nationalmuseet samt de statsanerkendte museer med et arkæologisk ansvarsområde gennemfører forskning inden for området.

For så vidt angår landets forskning i fortidsminder foregår denne på de videregående uddannelsesinstitutioner – primært Københavns og Aarhus Universiteter, på sektorforskningsinstitutioner som fx Nationalmuseet samt på landets lokale, kulturhistoriske museer. Forskningen omhandler såvel fortidsminder på land og i vandene omkring Danmark som den landskabelige udvikling og finansieres af egne driftsmidler samt offentlige og private tilskud.

Den arkæologiske forskning har endvidere nydt godt af en række større tværvidenskabelige forskningsprojekter, som fx ”Foranderlige Landskaber” under det strategiske miljøforskningsprogram og ”Agrar 2000”, der er støttet af forskningsrådene og forskningsprogrammer/pakker under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, og hvori flere institutioner og forskningsmiljøer medvirker. Forskningsprojekter støttes også af løbende af Statens Humanistiske Forskningsråd.

Endvidere har Grundforskningsfonden støttet Nationalmuseets Marinarkæologiske Forskningscenter med 10 mio. kr. årligt i perioden 1993-2003.

Statens Humanistiske Forskningsråd har i forbindelse med udvalgsarbejdet tilkendegivet, at det er afgørende, at fremtidig forskning og bevaring tager udgangspunkt i de overordnede landskabsmæssige hensyn frem for i enkeltelementer i kulturmiljøet. Rådet tilkendegiver endvidere, at et væsentligt gennembrud for kulturmiljøforskningen er sket ved udvikling af modeller, som åbner for muligheden for at inddrage hensyn til den forventede arkæologiske kulturarv ved planlægning af arealudnyttelse i det åbne landskab. Rådet peger endvidere på, at der er behov for øget forskning i de kystnære områder.

Formidlingsopgaven af fortidsminderne varetages bl.a. af landets kulturhistoriske museer igennem udstillinger, publikationer og offentlige arrangementer og foredrag i tilknytning til udgravninger. Flere steder finder formidlingen sted i et samarbejde med kommune, amt og/eller de lokale turistorganisationer. Skov- og Naturstyrelsen har endvidere formidlet mange af de fortidsminder, der er beliggende i statsskovene eller på fredede arealer, gennem vandretursfoldere for statsskovsdistrikterne.

Ressourcer

Myndighedsopgaver i relation til den statslige fortidsmindebeskyttelse udgjorde ca. 46 mio. kr. i 2000², inkl. tilskud til arkæologiske undersøgelser samt driften af registrene.

Den arealrelaterede drift i statsskovsdistrikterne, der vedrører fortidsminder, udgør mellem 2,4 og 4,3 mio. kr. årligt for perioden 1997 – 2000³.

For så vidt angår ressourceanvendelsen til formidling og forskning har udvalget ikke kunnet udarbejde en ressourceopgørelse efter eksisterende datastrukturer.

3.4 Udvalgets overvejelser

Antallet af fortidsminder er højt i Danmark – også internationalt set. En del af fortidsminderne er omfattet af naturbeskyttelsesloven. Museumsloven beskytter fortidsminder, der fremkommer under jordarbejde, og loven giver bl.a. mulighed for at dokumentere væsentlige fortidsminder, hvor destruktion ikke kan undgås.

Fra et historisk og kulturhistorisk synspunkt har det stor betydning, at et repræsentativt udvalg af forskellige typer af væsentlige fortidsminder beskyttes. Det skyldes, at fortidsminderne udgør et unikt kildegrundlag, der kan fortælle om bosættelsesmønstre, levevis, erhverv, kommunikation og samfundsmæssige magtstrukturer i perioder, hvorfra skriftlige kilder ikke eksisterer eller er sparsomme.

Udvalget har konstateret, at der kan være en risiko forbundet med, at sammenhængende fortidsmindekomplekser forvaltes efter forskellig lovgivning og i visse tilfælde af forskellige myndigheder. Det gælder bl.a., hvis dele af komplekset er synligt, mens andre dele ikke er og dermed måske ikke omfattet af bestemmelser om varig beskyttelse. Såfremt de ikke synlige dele af fortidsmindet destrueres, fx fordi et jordarbejde ikke anmeldes, mindskes fortidsmindets totale værdi som kulturhistorisk kildemateriale. Muligheden for at opnå større viden om den synlige del af fortidsmindet bliver tilsvarende mindre.

Det er udvalgets opfattelse, at Kulturministeriet i lyset af den stedfundne ressortændring har gode muligheder for at styrke koordinationen af hhv. naturbeskyttelseslovens §§12-14a og museumsloven. Udvalget skal i forlængelse heraf anbefale, at Kulturministeriet og Miljøministeriet løbende sikrer et samarbejde om de ovenfor nævnte bestemmelser og 100 meter-beskyttelseslinjen samt anvendelse af arealfredningsinstrumentet.

Det er ligeledes udvalgets opfattelse, at de kommende års beskyttelsesarbejde bør rette sig mod fortidsminder, der er omfattet af kapitel 2 og 3 i bilag til naturbeskyttelsesloven, idet kun ganske få fortidsminder fra

² Skønnet er baseret på opgørelser i Skov- og Naturstyrelsens virksomhedsregnskab for 2000. Arbejdsplan for Det Kulturhistoriske Centralregister og aktivitetsoplysninger på FFL2002.

³ Skov- og Naturstyrelsens virksomhedsregnskab for 2000, bilag 8, tabel 10.

disse kategorier er omfattet af bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven. Kulturministeriet har i forbindelse med vedtagelsen af museumsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2002, planlagt en landsdækkende kortlægning af områder, der formodes at have særlig arkæologisk interesse. Kortlægningen kan med fordel inddrages i en indsats i relation til fortidsminder, der er omfattet efter kapitel 2 og 3 i bilag til naturbeskyttelsesloven.

Udvalget anbefaler, at der snarest iværksættes et udredningsarbejde i Kulturarvsstyrelsen med henblik på at kortlægge de tekniske muligheder for en samlet tilgængelighed af registrene. Udredningsarbejdet bør ligeledes kortlægge mulighederne for elektronisk at gøre de kulturhistoriske oplysninger tilgængelige for amter og kommuner i forbindelse med den fysiske planlægning og byggesagsadministration. Det er afgørende, at de kulturhistoriske oplysninger bliver alment tilgængelige via internettet.

Gennembrudene i forskningen i den faste kulturarv er ofte tværvideenskabelige og tværfaglige. Udvalget anbefaler derfor, at der etableres og udvikles forskningsnetværk, der omfatter relevante statslige forskningsinstitutioner og universiteterne samt relevante internationale samarbejdspartnere. Herved etableres bedre grundlag for synthesesedannelse og etablering af ny viden om fortidsminderne og deres bevaring i et landskab under forandring.

En del af den forskning om fortidsminderne, der udføres i Danmark, gennemføres på forskningsinstitutioner under Kulturministeriet. Udvalget finder, at de tværgående forskningsprojekter mellem institutionerne bør styrkes. Udvalget anbefaler derfor, at Kulturministeriet anmoder ministeriets rådgivende forskningsudvalg om at udarbejde forslag til forskningsindsatsen i de kommende år inden for emneområdet: den faste kulturarv – gerne i et tværinstitutionelt perspektiv og i dialog med de statslige forskningsråd og evt. i form af et strategisk satsningsområde.

4. BYGNINGSKULTUREN

Beskyttelsen af bygningskulturen er reguleret af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, der omfatter såvel den statslige bygningsfredning som den kommunale bygningsbevaring.

Der findes ca. 9.000 fredede bygninger i Danmark fordelt på ca. 3800 ejendomme, heraf er ca. 1/3 i offentligt eje eller ejet af de statslige aktieselskaber. Herudover er der skønsmæssigt ca. 300.000 bevaringsværdige bygninger.

Folkekirkens kirkebygninger er ikke omfattet af fredningslovgivningen, men af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Disse bygninger kan ikke fredes, så længe de er omfattet af denne lov. Det kræver kgl. resolution at tage en kirke ud af brug.

Der er i Danmark 2.342 kirker, heraf ca. 1.750 kirker fra middelalderen. Det betyder samtidig, at de middelalderlige kirker udgør den største gruppe af bevarede bygninger fra denne periode.

4.1 Lovgivning

Bygningsfredning

Det fremgår af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, at bygninger opført før 1536 uden særlig beslutning er fredet. Yngre bygninger kan fredes, når de rummer væsentlige arkitektoniske og/eller kulturhistoriske værdier og er mere end 50 år. Uanset alderskriteriet kan bygninger dog fredes, når der er tale om bygninger med særligt fremragende værdier, eller når der er tale om andre særlige omstændigheder.

Også en bygnings omgivelser som fx gårdsrum, pladser, fortove, haver, parkanlæg og lignende kan indgå i en fredning, hvis der er tale om en vigtig del af den helhed, som man ønsker at sikre med fredningen.

Alle kan komme med ideer til fredninger, men det er kulturministeren, der beslutter, om der skal rejses en fredningssag. Undtaget er dog Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur, der også kan foreslå bygninger fredet med den konsekvens, at kulturministeren skal rejse en fredningssag.

Når ministeren har besluttet at rejse en fredningssag, forelægges denne for Det Særlige Bygningssyn, som er kulturministerens rådgivende organ om bygningsfrednings- og bevarings spørgsmål. Det er en forudsætning for at frede en bygning, at Det Særlige Bygningssyn kommer med en positiv indstilling herom. Kulturministeren er imidlertid ikke forpligtet til at frede den pågældende bygning, selv om Det Særlige Bygningssyn har afgivet en positiv indstilling.

Antallet af nyfredninger er i takt med udviklingen af det kommunale bygningsbevaringsarbejde blevet stadig mindre, og kulturministeren freder i dag alene bygninger af national interesse. Samtidig tillægges det økonomiske såvel som det anvendelsesmæssige aspekt en stadig større rolle ved den samlede vurdering af et givent fredningsement med henblik på at optimere anvendelsen af de i det enkelte tilfælde eksisterende ressourcer.

Tabel 4: Fredninger pr. 31/11 1990 fordelt efter alder

Opført	-1650	1651-1850	1851-1950	1951-	I alt
Antal	484	2455	528	11	3478
procent	14	71	15	0	100

Tabel 4 viser, at der pr. 30/11 1990 var gennemført 3478 fredninger. Hertil kommer fredning af 117 udaterede ejendomme.

Ejendomme fra perioden 1651 – 1850 udgjorde ca. 71 procent af fredningerne.

Tabel 5: Fredninger i perioden 1990-2001 fordelt efter alder

Opført	-1650	1651-1850	1851-1950	1951-	I alt
Antal	10	105	220	16	351
procent	3	30	63	5	101

Tabel 5 viser, at der i de senere år især er lagt vægt på fredninger af ejendomme opført i perioden 1851 – 1950. Bygninger fra peri-

oden 1651 – 1850 udgør den næststørste kategori.

Retsvirkningen af, at en bygning er fredet, er:

- at ejeren eller brugeren af en fredet bygning er forpligtet til, at bygningen holdes i forsvarlig stand, herunder tæt på tag og fag, jf. § 9
- at ejeren skal indhente tilladelse fra kulturministeren til alle former for bygningsarbejder, der går ud over almindelig vedligeholdelse, jf. § 10.

Bygningsfredning er erstatningsfri – et forhold som normalt ikke giver anledning til konflikter. Det gælder fx ved fredning af boliger af en vis størrelse, hvor funktionen stort set er uforandret, selv om bygningen skulle være endog meget gammel. Ved fredninger af mere komplekse bygningsanlæg, som fx industrialismens bygninger, kan det derimod være vanskeligere at give bygningen en for både ejer og myndighed hensigtsmæssig funktion, uden at dette anfægter de bærende fredningsværdier. Denne udfordring kan blive et omdrejningspunkt for de kommende års debat på området.

En ejer af en fredet bygning har mulighed for via indirekte og direkte tilskud at få hjælp til restaurering og istandsættelse.

Ejeren af en fredet bygning kan således fritages for ejendomsskat eller grundskyld for den del af ejendommen, som er fredet, herunder også fredede gårdspladser og haver. Det er en forudsætning for denne fritagelse, at der er tinglyst en bevaringsdeklaration på ejendommen. En bevaringsdeklaration er

en aftale, der indgås mellem ejeren af en fredet bygning og staten. Med denne aftale fraskriver ejeren sig retten til at kræve statslig overtagelse af ejendommen, hvis en senere ansøgning om nedrivning af den fredede bygning afvises.

Ejeren af en fredet bygning har ligeledes mulighed for indirekte støtte gennem den såkaldte forfald pr. år-ordning. Forfald pr. år-ordningens formål er at sikre de fredede bygningers opretholdelse bedst muligt. Ejeren kan opnå et årligt skattefradrag beregnet på grundlag af, hvilke vedligeholdelsesarbejder mv. der vurderes at være påkrævet for at undgå forfald på den fredede bygning. Beregningen af dette forfald pr. år-beløb sker ud fra en beregning af den enkelte bygningsdels levetid sat i forhold til prisen for en fornyelse af bygningsdelen. Forfald pr. år-beløbet er således det beløb, som en ejer kan anvende på sit fredede hus med ret til skattefradrag. Opsparede forfald pr. år-beløb kan ikke overføres til en ny ejer. Ordningen gælder ikke ejerlejligheder, hvor ejeren selv bebor lejligheden.

Direkte støtte kan ydes i form af tilskud, lån, konsulentbistand eller brugte byggematerialer. Tilskud eller lån ydes som en andel af de godkendte, støtteberettigede bygningsarbejder.

Der ydes ikke støtte efter loven til offentligt ejede fredede bygninger eller til almindelig vedligeholdelse, modernisering, isolering mv.

Der lægges i administrationen af lovgivningen vægt på, at væsentlige og oprindelige bygningshistoriske spor respekteres og opretholdes ved bygningsmæssige ændringer. Der lægges ligeledes vægt på, at arbejderne udføres på et arkitektonisk og håndværksmæssigt højt kvalificeret niveau, så bygningens oprindelige karakter og bygningshistoriske værdier understreges. Alle sager om bygningsarbejder på de fredede bygninger forelægges Det Særlige Bygningssyn – flertallet i form af en liste, de mere principielle sager til behandling og drøftelse.

En væsentlig del af nyfredningerne gennemføres på basis af temagennemgange af en given bygningskategori frem for såkaldte enkeltfredninger, idet en temagennemgang af f.eks. en bestemt arkitekts værker, en given periodes, et områdes bygninger eller en bestemt type bygninger giver det bedste mulige grundlag for at udpege væsentlige elementer af bygningskulturen.

Der er gennem de seneste år gennemført flere temagennemgange, jf. nedenfor

Arkitekters produktioner: Paul Baumanns villabyggerier, Ivar Bentsens bygninger i Holbæk købstad, Kay Fiskers etagebygninger i København, Poul Henningsens bygninger, Mogens Lassens boligbyggeri samt H.B. Storcks bygninger.

Landbrug: Fynske bondegårde fra før 1830, Landhuse på de sydfynske øer og landbrugsbygninger på Fyn 1830 – 1900, Vestkystgennemgang (Sønderjylland, Ribe og Ringkøbing Amter), Landbrugsbygninger 1850 – 1940 (under udarbejdelse og forventes afsluttet 2005).

Industri: Møllebygninger i Danmark, Kalkovne og kalkværker i Danmark, Mejeribygninger i Danmark 1880 – 1965, Vanddrevne elværker, Vind- og Vandmøller, Industribygninger i Københavns Kommune, Københavns Vandforsyning.

Boligbebyggelse: Etageboligbebyggelse, Østerbro og del af Indre By 1850 – 1930

Service: Bornholmske Missionshuse

Offentlige anlæg: Folkeskolens bygninger 1814 – 1940, Danske fyranlæg 1750 – 1950, DSB's stationsanlæg, Folkeskoler 1900 – 1950, Moderne rådhus, Museums- og udstillingsbygninger 1900 – 1950, redningsstationer på Bornholm, Redningstationer langs den jyske vestkyst, Båker langs den jyske vestkyst 1884-85, Jern og betonbroer fra 1840 – 1900, Århus Midtby.

Det kan konstateres, at de gennemførte temagennemgange ofte har været relativt snævert anlagt både for så vidt angår bygningskategori som for geografisk område.

Der er i Danmark fredet bygninger siden 1918. Der føres ikke et systematisk tilsyn med de fredede bygninger. Bygningsfredningsmyndighederne besøger årligt et betydeligt antal fredede ejendomme i forbindelse med behandlingen af byggesager på disse, men gennemgår ikke bygningerne systematisk. Det er således ejernes ansvar at tage hånd om den fredede bygning. Det betyder, at der blandt de fredede bygninger er flere, som gennem årene – uden fredningsmyndighedernes godkendelse – er blevet ombygget eller på anden måde ændret i en grad, så husene ikke længere rummer fredningsværdier, der kan begrunde en fortsat fredning. Ikke mindst det meget store antal B-fredninger⁴, hvoraf mange blev foretaget for at sikre en facade, et gadeforløb eller et torv, er værd at overveje, idet der er tale om formål, som med udviklingen af lokalplanen som planlægningsredskab i dag mere hensigtsmæssigt kan sikres i en bevarende lokalplan, end gennem en fredning, som omfatter såvel det udvendige som det indvendige.

På baggrund af ovenstående problemstilling blev der på finansloven for 2001 afsat 2 mio. kr. i 2001-2003 til ”et treårigt forprojekt” med henblik på at vurdere det samlede ressourceforbrug ved en gennemgang af samtlige fredede bygninger med henblik på at konstatere, hvorvidt disse fortsat besidder fredningsværdier.

Forprojektet havde til formål at sikre, at det kun er de bygninger, der stadig besidder fredningsværdier af national interesse, som er bygningsfredede, og at de restriktioner og økonomiske privilegier, der følger med en fredning, alene rettes mod disse bygninger og deres ejere. Projektet var planlagt gennemført i form af en gennemgang af samtlige fredede huse i en række udvalgte kommuner, og efter forelæggelse for Det Særlige Bygningsyn efterfulgt af fredningsophævelser og fredningsudvidelser, hvor det skønnes relevant. Bevillingen er bortfaldet på finansloven for 2002.

Ophævelse af en fredning medfører, at mulighederne for direkte og indirekte tilskud bortfalder.

Efter bygningsfredningslovens bestemmelser kan Kulturministeriet købe truede, fredede bygninger for derefter at istandsætte,

⁴ Frem til 1979 indeholdt bygningsfredsloven to fredningsklasser. Inden de to fredningsklasser blev sammenlagt og undergivet samme retsvirkninger fra 1. januar 1980 ved lov nr. 213 af 23. maj 1979, var 647 ejendomme fredet i klasse A og 2.193 ejendomme fredet i klasse B. Mange af de tidligere B-fredede bygningers indre er uden væsentlige fredningsværdier.

forvalte og sælge dem. Ordningen tager primært sigte på at opkøbe fredede bygninger, der ikke kan bevares eller istandsættes af ejerne efter andre gældende støtteforanstaltninger. I forbindelse med nedlæggelse af Statens Bygningsfredningsfond i 1997 overtog Skov- og Naturstyrelsen de 5 ejendomme, som fonden var ejer af. En ejendom er siden afhændet, og de resterende blev i forbindelse med ressortomlægningen overdraget til Kulturministeriet.

Industribygningskulturen

Udvalget blev på baggrund af en henvendelse til kulturministeren fra de statsanerkendte museers håndværks- og industripulje anmodet om at inddrage industribygningskulturen i udvalgets overvejelser. I henvendelsen påpeger museerne, at der mangler en national strategi for undersøgelser og forskning i industribygningskulturen samt bevaring af denne. Museerne finder endvidere, at der mangler en prioritering på området og en klar opgavefordeling mellem de lokalhistoriske museer, specialmuseerne, Nationalmuseet og bygningsfredningsmyndighederne.

Udvalget har valgt kun at behandle de aspekter, der vedrører selve udvalgets kommissorium.

Det er udvalgets opfattelse, at der med de gennemførte ressortændringer er etableret en samlet organisatorisk enhed (Kulturarvsstyrelsen), og at rammerne for en bedre

koordinering af fredning, undersøgelser og forskning dermed er etableret.

Fredede haver

Udvalget blev på baggrund af en henvendelse til miljøministeren fra Have & Landskabsrådet ligeledes anmodet om at inddrage havekulturen i udvalgets overvejelser. Have & Landskabsrådet peger i henvendelsen på behovet for, at staten udarbejder en national strategi for havekulturen, og at staten bør sikre havekulturen flere offentlige midler. Udvalget har – som det også er tilfældet for industrikulturen – valgt kun at behandle de aspekter, der vedrører selve udvalgets kommissorium.

Bygningsfrednings- og bevaringsloven giver mulighed for også at frede omgivelserne til en bygning, hvis de udgør en del af den samlede fredningsværdige helhed. Det gælder gårdrum, pladser, fortove, haver, parkanlæg og lignende.

Der er gennemført ca. 85 fredninger af haver efter bygningsfredningsloven.

De i dag bygningsfredede haver omfatter så forskellige anlæg som Radiohusets taghave og haver/fællesarealer til Lægforeningens Boliger, begge i København, haverne til Hestehandlergården i Rudkøbing og til husmandsstedet Lambjergskovvej 14 i Sønderborg Kommune, mens der kun er fredet 12 herregårdshaver. Den mest omfattende havefredning er fredningen af Lise-

lund, som gennemførtes i 2000. Der er således ikke tale om en repræsentation, der modsvarer de fredede bygninger.

Staten har i forbindelse med systemskiftet i 1849 og senere overtaget en lang række historiske haveanlæg omkring de kgl. slotte. Disse forvaltes i dag af Slots- og Ejendomsstyrelsen. Det drejer sig om haverne ved bl.a. Rosenborg Slot, Frederiksborg Slot, Fredensborg Slot, Sorgenfri Slot, Charlottenlund Slot, Bernstorff Slot, Sønderborg Slot, Gråsten Slot, Koldinghus, Nyborg Slot og Aalborg Slot. Det er tale om en meget specifik, men til gengæld meget væsentlig og veldokumenteret del af den havehistoriske kulturarv.

De fleste af disse anlæg blev fredet i 1960'erne efter naturfredningsloven (nu naturbeskyttelsesloven). Haverne er stadig underlagt denne lovgivning, selvom de ikke er et udtryk for natur i betydningen fri, naturlig og selvgroet natur. Disse haver er udelukkende udtryk for kultur, en bestemt tidsepokes opfattelse af hvordan en have skulle anlægges. Alle haverne blev anlagt ud fra arkitektoniske, kunstneriske og æstetiske opfattelser af, hvordan naturen skulle arrangeres. Naturfredningsloven lægger i overvejende grad vægt på biologiske og miljømæssige hensyn i relation til enkeltelementer og økosystemer og bringer dermed et misforhold til kunstneriske og æstetiske helhedsbetragtninger. Eksempelvis bør enkelt træers bevaring ikke forhindre en genskabelse af en

allé som et samlet havemotiv. En fredning efter naturbeskyttelsesloven er derfor i mange henseender ikke hensigtsmæssig.

Havekulturområdet adskiller sig fra bygningskulturen generelt ved at være en kultur i konstant forandring. Når en plante først er begyndt at spire, er en kontinuerlig forandringsproces sat i gang, indtil planten dør. Det er således væsentligt, at man i forbindelse med en evt. fredning forholder sig til, om det er eksisterende strukturer og indtryk, man ønsker at fastholde, om det er en tilbageførelse af anlægget til en bestemt stilperiode, eller om det er de konkrete planter, som man ønsker at beskytte ved en fredning.

Når bevaringsværdierne i haveanlægget er defineret, er det ligeledes vigtigt at bemærke, at der stilles særlige krav til drift og pleje af anlægget, således at det ikke langsomt og umærksomt gror til. Det er således væsentligt, at der foretages en systematisk, målrettet og nuanceret beskrivelse af driften.

Det kan konstateres, at fredninger af haver efter bygningsfredningsloven ikke modsvarer de fredede bygninger, og at det er muligt at gennemføre fredninger af havekultur efter såvel naturbeskyttelsesloven som bygningsfrednings- og bevaringsloven.

Bevaringsværdige bygninger

Kulturministeriet varetager de bygningskulturelle interesser af national betydning, mens

kommunerne tager hånd om de bevaringsværdige bygninger af regional eller lokal interesse.

Bevaringsværdige bygninger defineres i relation til bygningsfredningsloven som bygninger, der er udpeget som bevaringsværdige i kommuneplanen eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller byplanvedtægt, jf. afsnit 5.

69 kommuner har i samarbejde med staten kortlagt bygninger såvel som by- og kulturmiljøer over hele landet. Resultatet er gjort tilgængeligt i kommuneatlassene, der bruges i kommunernes bevaringsarbejde og byggesagsadministration. Det overvejes at udarbejde kommuneatlas for i størrelsesordenen 100 kommuner, nemlig købstæderne samt de til disse knyttede forstæder. Kommunerne betaler i dag 20 – 25 procent af de samlede udgifter ved udarbejdelsen af et kommune- eller kulturmiljøatlas, mens staten afholder de resterende 75 procent af udgifterne.

Der er i statsligt regi endvidere igangsat et kortlægningsarbejde på Bornholm, der dækker hele øen og altså også den faste kulturarv i det åbne land. Et tilsvarende arbejde er igangsat på Langeland.

Bevaringsværdierne knytter sig ikke alene til den enkelte bygning og dens nære omgivelser. De arkitektoniske, kulturhistoriske og landskabelige kulturmiljøværdier knytter

sig i lige så høj grad til det samlede bebyggede miljø, hvor bystrukturer, gadeforløb, markante bygninger, åbninger i bebyggelsen osv. har stor betydning.

Staten har med vedtagelse af loven til styrkelse af kulturmiljøet i foråret 2001 fået mulighed for at pålægge de kommuner, som har udarbejdet et kommuneatlas, at udpege de bevaringsværdige bygninger i kommunen i kommuneplanen. Denne mulighed er endnu ikke udnyttet.

Det er muligt at opnå tilskud til bevaringsværdige bygninger via bygningsforbedringsudvalgene. Disse er beskrevet i afsnit 6.1.

Folkekirkens kirkebygninger mv.

Ifølge lov om bygningsfredning gælder loven ikke for kirkebygninger, så længe de er omfattet af lovgivningen om folkekirken. Her sigtes til lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde med tilhørende bekendtgørelse. Loven og bekendtgørelsen er en videreførelse af lov om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde mv. fra 1922 med to anordninger om hhv. kirker og kirkegårde – senest fra 1953 – der igen bygger på synslov fra 1861. Denne lov indeholdt detaljerede regler om vedligeholdelse af kirkebygninger og deres inventar og foreskrev, at der hvert år under provstens ledelse skulle holdes syn over kirkebygningen. Der var således allerede i 1861 gennemført en lovgivning om fredning af folkekirkens kirkebygninger, hvilket forklarer, at bygningss-

fredningsloven fra 1917 ikke kom til at omfatte disse bygninger.

Folkekirkens kirkebygninger er således reguleret af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Der er i lovgivningen lagt vægt på, at kirkerne skal være velfungerende rammer om gudstjenester, kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter, og at kirkegårdene skal kunne fungere som begravellespladser, samtidig med at kirkerne og kirkegårdene er en væsentlig del af den faste kulturarv.

Ansvar for vedligeholdelse af kirkerne, deres inventar og udsmykning påhviler menighedsrådene, som ligeledes har det daglige tilsyn med kirken og kirkegården – også hvad angår kirkeomgivelserne. Menighedsrådene skal imidlertid indhente stiftsøvrighedens godkendelse af udvidelse, ombygning eller ændring af kirkebygningen. Tilsvarende skal menighedsrådets beslutning om istandsættelse af kirkebygninger, der er over 100 år gamle eller er undergivet særligt tilsyn, godkendes af stiftsøvrigheden. Godkendelser herfra kræves også ved anlæg, udvidelse og nedlæggelse af kirkegårde samt ved opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger på eller ved kirkegården til kirkeligt brug.

I forbindelse med stiftsøvrighedens behandling af ovennævnte sager stiftsøvrigheden indhente erklæringer fra de kgl. bygningsinspektører, samt hvis kirken er mere

end 100 år gammel fra Nationalmuseet, inden projektet godkendes af stiftsøvrigheden. Hvis istandsættelsen mv. berører områder som varmeanlæg, orgel og klokker skal stiftsøvrigheden også indhente udtalelser hos sagkyndige på disse områder. Når menighedsrådet ønsker at restaurere et kalkmaleri, må dette kun ske efter et forslag, der er tilvejebragt gennem Nationalmuseet og godkendt af stiftsøvrigheden. Det samme gælder for ændringer eller istandsættelse af inventar og bestående kunstnerisk udsmykning, der er over 100 år gammelt. Ændringer eller istandsættelse af nyere kunstnerisk udsmykning skal alene godkendes af stiftsøvrigheden. Hvis der fremkommer hidtil ukendte kalkmalerier, skal dette straks indberettes til Nationalmuseet.

Akademiraadets Udvalg for Kirkekunst yder Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne sagkyndig bistand i forhold, der vedrører kirker.

4.2 Registrering og dokumentation

De fredede bygninger er optaget i bygningsfredningsregistret, mens de bevaringsværdige bygninger er optaget i registret over bygninger, der er registreret som bevaringsværdige i et kommuneatlas.

Folkekirkens kirkebygninger er registreret i kirkernes protokoller.

Bygningsfredningsregistret, der rummer oplysninger om de godt 9.000 fredede bygninger, danner grundlag for det daglige arbejde med de fredede bygninger og er samtidig grundlag for publiceringen af en liste over fredede bygninger i Danmark i bogform og på internettet.

Bygningsfredningsregistret er koordineret med Bygnings- og Boligregistret (BBR), der er et landsdækkende register med en række faktuelle/tekniske oplysninger om ejendomme, bygninger, bolig- og erhvervsenheder samt administrative forhold. Ajourføringen af oplysninger om fredningsforhold i BBR sker på grundlag af meddelelser fra Kulturministeriet eller på grundlag af kommunens egne oplysninger.

Kulturministeriet er desuden ansvarlig for et register over samtlige bygninger, der er registreret som bevaringsværdige i forbindelse med kommune- og kulturmiljøatlas-projekterne. Dette register ligger hos Kommunedata og er derigennem tilgængeligt for kommunerne.

Hvert år afholder menighedsrådet og menighedsrådets bygningskyndige syn over kirken og kirkegården. Der foretages tilførsel til kirkens protokol om synsforretningen, og denne tilførsel danner grundlag for provstiudvalgets beslutning om, hvad der videre skal foretages. Med ikke over 3 års mellemrum deltager provsten og provstiudvalgets bygningskyndige i synet. Denne

synsforretning indføres dels i kirkens protokol dels i en fælles synsprotokol for hele provstiet. Også i dette tilfælde træffer provstiudvalget afgørelse om, hvad der videre skal foretages i anledning af de konstaterede mangler. Synsinstituttet er således en af sikringerne af folkekirkens kirkebygninger.

Gravminder, der bevarer mindet om fortjenstfulde mænd og kvinder, eller som i øvrigt af kunstneriske, kulturhistoriske eller andre grunde må anses for særlig bevaringsværdige, skal registreres ved en markering i kirkegårdsprotokollen ved pågældende gravsted. Registreringen sker på baggrund af gennemgange foretaget af lokale museers fagfolk eller af Nationalmuseet.

Ud over ovennævnte registre og protokoller er bygningskulturen dokumenteret i diverse arkiver og samlinger på Nationalmuseet, Kunstakademiets Bibliotek, Det Kgl. Bibliotek og Rigsarkivet, hvor der findes righoldige og enestående samlinger af arkitekturtegninger, originale kort, bygningshistoriske undersøgelsesresultater mv.

Arkiverne rummer således tilsammen oplysninger om landets bygningskultur fra middelalderen til i dag. Arkiverne er ikke – eller kun i beskedent omfang – digitaliseret.

Fordi materialet er spredt – og kun i beskedent omfang digitaliseret – er det vanskeligt og tidskrævende at få et overblik over, hvor der findes relevante oplysninger om konkrete

bygninger. Det kan betyde, at de bygningshistoriske og bygningsarkæologiske undersøgelser, der ofte går forud for et større renoverings- eller ombygningprojekt, fordyres.

4.3 Organisation og ressourcer

Organisation

Frem til ressortomlægningen i forbindelse med regeringsdannelsen i november 2001 indgik flg. organisatoriske enheder i varetagelsen af opgaver i relation til bygningskulturen:

- Skov – og Naturstyrelsen varetog sager vedrørende lov om bygningsfredning og bevaring af bymiljøer. Styrelsen varetog endvidere driften af Bygningsfredningsregistret og indberetning til registret over bevaringsværdige bygninger samt forvaltningen af de fredede bygninger, som styrelsen overtog fra Statens Bygningsfredningsfond, da denne blev nedlagt.
- Stiftsøvrigheden varetog behandlingen af sager i henhold til lov om Folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. De kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet samt andre særlige sagkyndige skulle afgive erklæring til stiftsøvrigheden i forbindelse med dennes behandling af byggesager mv.
- De videregående uddannelsesinstitutioner, Arkitektskolerne, Nationalmuseet samt de statsanerkendte museer med et ansvarsområde inden for nyere tid (ca. 1660 – nutiden) gennemførte forskning inden for området.

Med regeringsdannelsen i november 2001 blev det besluttet, at lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer og de dertil knyttede myndighedsopgaver samt de ejendomme, som Skov- og Naturstyrelsen havde overtaget efter nedlæggelsen af Statens Bygningsfredningsfond, skulle overføres til Kulturministeriet. Kulturministeriet har besluttet at samle opgaverne i den nyoprettede Kulturarvsstyrelse. Herefter ser varetagelsen af opgaverne ud som flg. :

- Kulturarvsstyrelsen varetager sager vedrørende lov om bygningsfredning og bevaring af bymiljøer, idet dog sikring af bevaringsinteresser foretages af kommunerne i medfør af planlovgivningen. Kulturarvsstyrelsen skal endvidere varetage driften af Bygningsfredningsregistret, indberetning til registret over bevaringsværdige bygninger samt forvaltningen af de fredede bygninger, som er overdraget fra Bygningsfredningsfonden, idet dog vejledning om indpasning af bevaringsværdier i kommune- og lokalplanlægningen forbliver i Miljøministeriet.
- Stiftsøvrigheden behandler sager i henhold til lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. De kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet samt andre særlige sagkyndige afgiver erklæring til stiftsøvrigheden i forbindelse med dennes behandling af byggesager mv.
- De videregående uddannelsesinstitutioner, Arkitektskolerne, Nationalmuseet samt de statsanerkendte museer med et

ansvarsområde inden for nyere tid (ca. 1660 – nutiden) gennemfører forskning inden for området

For så vidt angår forskningen i bygningskulturen foregår denne på de videregående uddannelsesinstitutioner, på sektorforskningsinstitutioner som fx Nationalmuseet, arkitektskolerne, forskningsbibliotekerne, Statens Arkiver, By og Byg samt på landets mange statsanerkendte lokalmuseer.

Forskningen omhandler enkelte bygninger og anlæg, arkitekter, bestemte bygningskategorier, historiske perioder, byplanlægning mv. Forskningen finansieres af såvel driftsbevillinger som offentlige og private tilskud.

Forskningen i bygningskulturen har endvidere nydt godt af en række større forskningsprojekter under forskningsrådene, herunder Kunst i Byens Rum, Byens Rum som kunst samt ordinære forskningsrådsbevillinger inden for historie, kunst og arkitekturvidenskab.

Endvidere kan nævnes bogværket ”Danmarks Kirker”, der er finansieret af Kulturministeriet, Kirkeministeriet, amterne og Carlsbergfondene og udarbejdes på Nationalmuseet. Danmarks Kirker er et grundlæggende bogværk om kirkerne, deres kalkmalerier, inventar og gravminder. Opmålinger og fotografier uddyber og anskueliggør teksten.

Ligeledes har Kunstakademiets Arkitektskole i samarbejde med Arkitektskolen i Aarhus udarbejdet oplæg til en ny, dansk arkitekturhistorie. Værket adskiller sig fra tidligere arkitekturhistorier ved at dække hele perioden fra vikingetiden til i dag, ved at være forskningsbaseret og ved i højere grad at betone den arkitektfaglige vinkel. Værket skal udkomme i 9 bind samt en digital udgave. Herved vil værket kunne opdateres og udgøre en database for arkitektfaglig viden om dansk arkitekturhistorie.

Formidlingsopgaven af bygningskulturen varetages bl.a. af forskningsinstitutionerne og museerne gennem udstillinger, publikationer og offentlige arrangementer og foredrag i tilknytning til byvandring eller omvisninger. Flere steder finder formidlingen sted i et samarbejde med kommune, amt og/eller de lokale turistorganisationer.

For så vidt angår markante statsejede bygnings- og fæstningsværker samt park- og haveanlæg gives der i varierende omfang og efter omstændighederne adgang for offentligheden. Enkelte steder drives udstillingsvirksomhed, hvor stedets historie og arkitektur formidles.

Slots- og Ejendomsstyrelsen driver således en række kgl. haver og parkanlæg, hvortil der er offentlig adgang. Styrelsen driver udstillingsvirksomhed tre steder, nemlig på Kronborg, De Kgl. repræsentationslokaler på Christiansborg samt Ruinerne under Christians-

borg. Herudover arrangeres der rundvisninger i Barokhaven ved Frederiksborg slot og i Orangeriet på Fredensborg Slot.

Forsvaret forestår rundvisninger på Kastellet, Frederiksborg Slot og Holmen efter nærmere aftale.

Langt de fleste kirker er åbne for offentlig adgang. Det er menighedsrådene, som træffer beslutning om, hvorvidt der er adgang til kirkerne uden for gudstjenesterne, og om der skal betales entre.

Ressourcer

De statslige myndighedsopgaver i relation til bygningskulturen samt direkte tilskud efter bygningsfredningsloven udgjorde iføl-

ge aktivitetsoplysningerne på Forslag til Finanslov for 2002 65,1 mio. kr. i 2000. Hertil kommer en skønnet andel af den statslige investeringsramme til byfornyelse på ca. 50 mio. kr. årligt.

Værdien af det indirekte tilskud til fredede bygninger via skattesystemet (forfald-pr-år) udgør i størrelsesordenen 35 mio. kr. årligt. Værdien af fritagelsen for ejendomsskatter kunne i 1999 opgøres til i alt ca. 90 mio. kr. fordelt med til 72 mio. kr. i København og 18 mio. kr. i resten af landet.

På baggrund af opgørelsen i publikationen KIRKENs PENGE kan udgifterne til den bygningsmæssige drift og vedligeholdelse i perioden 1997 til 2000 opgøres til følgende:

Tablet 6: Folkekirkens kirkebygninger 1997 – 2000

Udgiftstype – mio. kr.	1997	1998	1999	2000
Drift kirker, menighedslokaler ⁵	409	441	503	522
Investeringer ⁶	487	430	432	385
Statstilskud til restaurering	14	14	14	18

For så vidt angår ressourceanvendelsen til formidling og forskning har udvalget ikke

kunne udarbejde en ressourceopgørelse efter eksisterende datastrukturer.

⁵ Posten omfatter udgifter til drift og løbende vedligeholdelse af kirker, menighedslokaler m.v.

⁶ I de kirkelige kasser føres der ikke særskilt regnskab for investeringer vedrørende kirkebygninger, og det kan fx. i forbindelse med de mange middelalderkirker være vanskeligt at afgøre, hvilke arbejder der må anses for investeringer, og hvilke der må betegnes som almindelig, løbende vedligeholdelse. Investeringerne er derfor gjort op efter en beregningsmetode, der er udviklet af Kirkeministeriet og Danmarks Statistik. Posten omfatter således bl.a. synsudsatte arbejder, dvs. arbejder der er besluttet i forbindelse med provsternes syn af kirker m.v. og større istandsættelser og restaureringer af bygninger og inventar samt nybyggeri og nyanskaffelse af inventar.

4.4 Udvalgets overvejelser

Der er i dag fredet godt 9.000 bygninger fordelt på ca. 3800 ejendomme. Der er fortsat en overvægt af fredede bygninger fra før 1850, hvilket betyder, at industrisamfundets bygningskultur kun i begrænset omfang er sikret gennem fredning.

Det er udvalgets opfattelse, at der med de gennemførte ressortændringer er etableret en organisatorisk enhed, Kulturarvsstyrelsen, og at rammerne for en god koordinering af undersøgelser, forskning og fredning dermed er etableret.

Udvalget finder, at relevante forskningsinstitutioner med fordel kan inddrages i overvejelser om prioritering, tilrettelæggelse og gennemførelse af eventuelle temagennemgange i forbindelse med tematisk bygningsfredning. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at temagennemgangene er bredt anlagte og har et nationalt og internationalt perspektiv. Udvalget skal i forlængelse heraf understrege, at temagennemgangene bør tilrettelægges, så de både kan anvendes til gennemførelse af nyfredninger og til affredninger, hvor der ikke er grundlag for oprettholdelse af de nuværende fredninger.

Udvalget har flere gange drøftet forholdet mellem beskyttelse og benyttelse af de fredede ejendomme, herunder muligheden for at gennemføre bygningsmæssige ændringer. Der knytter sig i den forbindelse en særlig problemstilling til fredede produktionsbyg-

ninger og anlæg, hvor udviklingen af produktionsmetoder, myndighedskrav i forbindelse med veterinære forhold og arbejdsmiljø kan nødvendiggøre bygningsmæssige indgreb. Udvalget lægger i den forbindelse stor vægt på, at bygningerne – hvor det er muligt i forhold til de bærende fredningsværdier – fortsat kan anvendes til nutidige formål.

En af de væsentligste udfordringer inden for kulturarvsområdet er at fastholde væsentlige bevaringsværdier uden at bremse for fornyelse og udvikling. Det gælder såvel i det åbne land som i byerne. Der findes i dag eksempelsamlinger og anvisninger på, hvorledes de enkelte bygningsdele bedst kan bevares og vedligeholdes. Udvalget finder, at eksempelsamlinger, der illustrerer, hvordan det ved kreative og økonomisk overkommelige løsninger er lykkedes at fastholde væsentlige bevaringsværdier i forbindelse med kendte problemstillinger som fx kabling, etablering af flugtveje, opfyldelse af myndighedskrav og ændrede produktionsmåder, samtidig med at der er skabt rum for fornyelse og udvikling, er udtryk for en god fremgangsmåde til at dele og udbrede viden, der er opbygget i forskellige institutioner og forvaltninger.

I forlængelse heraf er det udvalgets opfattelse, at det allerede ved gennemførelsen af fredningen klart skal markeres, hvad der opfattes som de bærende fredningsværdier, og dermed hvordan rammerne for evt. senere ændringer må forventes at være. Der bør

i den forbindelse arbejdes med metoder til at beskrive de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier af bygningen som helhed og af de enkelte bygningsdele. Sammenhængen mellem de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier og muligheden for at gennemføre bygningsmæssige ændringer bør således markeres – og i de tilfælde, hvor karakteren af det fredede bygningsværk gør det hensigtsmæssigt, ledsaget af egentlige vedligeholdelses- og plejeplaner for de fredede bygninger og deres omgivelser.

Bevaringsværdierne knytter sig som nævnt ikke alene til den enkelte bygning, men i lige så høj grad til det samlede bebyggede miljø dannet af bystrukturer, det offentlige rum og landskabelige træk. Udvalget finder det også af den grund væsentligt, at planlovens muligheder for at varetage bevaringshensyn udnyttes, jf. afsnit 5.

I relation til haveområdet finder udvalget, at fredningerne i princippet bør samles under en lovgivning, således at prioritering af fredningerne og principperne for administration heraf ensortes. Det er i forlængelse heraf udvalgets opfattelse, at det i forbindelse med en evt. kommende lovrevision bør overvejes, om haveområdet skal reguleres af egne bestemmelser, der tager hensyn til de særlige forhold, der er gældende for haver, eller skal indarbejdes i bygningsfrednings- og bevaringsloven. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at der kan være tilfælde, hvor et haveanlæg rummer fred-

ningsværdier af national interesse, uden at dette er tilfældet med bygningerne.

Den faste kulturarv udgør fysiske spor i landskabet af landets historie. Anvendelsen af den faste kulturarv i tilknytning til Folkeskolens historieundervisning bør udvikles i et samarbejde mellem skole, museer og de lokalhistoriske arkiver. Udvalget finder, at der bør ydes en særlig indsats i forhold til at henlede opmærksomheden på de undervisningsmæssige muligheder, som den faste kulturarv repræsenterer.

Det er udvalgets opfattelse, at den statslige formidling og rådgivning er spredt, og at en eventuel synergieffekt ikke bliver udnyttet ved fælles initiativer. Såvel Sverige som Norge har med stor succes gennemført landsdækkende kampagner og konkurrencer, hvor kommuner, lokalsamfund, skoler, museer og arkiver har udpeget kulturarvs værdier/kulturmiljøer – ofte med stor lokal mediebevågenhed. Danmark bør gennemføre lignende kampagner for at øge såvel kendskabet til den faste kulturarv som den offentlige deltagelse.

Tilsvarende finder udvalget, at det kan undersøges, om "kulturarvssektoren" og turismeerhvervet i fællesskab kan udvikle nye produkter, der kan tilbydes landets indenlandske og udenlandske turister.

For så vidt angår registrering af bygningskulturen anbefaler udvalget, at der snarest iværksættes et udredningsarbejde i Kultur-

arvsstyrelsen med henblik på at kortlægge de tekniske muligheder for en samlet tilgængelighed af registrene. Udredningsarbejdet bør ligeledes kortlægge mulighederne for elektronisk at gøre de kulturhistoriske oplysninger tilgængelige for amter og kommuner i forbindelse med den fysiske planlægning og byggesagsadministration. Det er afgørende, at oplysningerne bliver alment tilgængelige via internettet.

Udvalget finder endvidere, at Kulturministeriet med fordel kunne udarbejde en plan for elektronisk registrering af relevante arkivalier på ministeriets institutioner. Det må samtidig erkendes, at der uden tvivl vil være tale om en ressourcekrævende opgave.

Gennembrudene i forskningen i den faste kulturarv er ofte tværvideenskabelige og tværfaglige. Udvalget anbefaler derfor, at der etableres og udvikles forskningsnet-

værk, der omfatter relevante statslige forskningsinstitutioner og universiteterne samt relevante internationale samarbejdspartnere. Herved etableres bedre grundlag for synthesesedannelse og etablering af ny viden om bygningskulturen og dens bevaring i et samfund under forandring.

En del af den forskning om bygningskulturen, der udføres i Danmark, gennemføres på forskningsinstitutioner under Kulturministeriet. Udvalget finder, at de tværgående forskningsprojekter mellem institutionerne bør styrkes. Udvalget anbefaler derfor, at Kulturministeriet anmoder ministeriets rådgivende forskningsudvalg om at udarbejde forslag til forskningsindsatsen i de kommende år inden for emneområdet: Den faste kulturarv – gerne i et tværinstitutionelt perspektiv og i dialog med de statslige forskningsråd og evt. i form af et strategisk satsningsområde.

5. KULTURARVEN OG DEN FYSISKE PLANLÆGNING

5.1 Lovgivning

Planloven indeholder regulering af arealanvendelsen gennem krav om udarbejdelse af region-, kommune- og lokalplaner, samt bestemmelser om, at udstykning og nybyggeri eller ændret anvendelse af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer som hovedregel kun må ske på baggrund af en landzonetilladelse. Kompetencerne efter loven er i vidt omfang delegeret til amtsråd og kommunalbestyrelser.

Loven tilsigter en bred afvejning af de interesser, der er knyttet til arealanvendelsen, herunder æstetiske og kulturhistoriske hensyn.

Planloven indeholder en række landsplanbeføjelser for miljøministeren. Således skal der efter nyvalg til Folketinget afgives en redegørelse om landsplanarbejdet til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Herudover kan miljøministeren til varetagelse af landsplanmæssige interesser fastsætte regler for indholdet af planlægningen efter loven. Denne beføjelse anvendes i særlige tilfælde til udstedelse af landsplandirektiver

til sikring af nationale interesser. Beføjelsen er endnu ikke benyttet med sigte på varetagelse af nationale kulturmiljøinteresser.

Regionplaner

Regionplanerne udgør det øverste planniveau, hvor der sker en samlet afvejning af de interesser, der er knyttet til arealanvendelsen. Kommune- og lokalplaner må ikke stride mod regionplanerne, og kommunalbestyrelserne har i deres planlægning og administration (ligesom amtsrådene) pligt til at ”virke for” gennemførelsen af regionplanen. Denne pligt til at ”virke for” omfatter også amters og kommuners administration af anden lovgivning.

Selv om gennemførelsen af en plan kan have en bevarende virkning, kan en plan f.eks. ikke pålægge borgere eller myndigheder en handlepligt med henblik på at gennemføre intentionerne i planen. Der vil derfor i nogle situationer være behov for et nært samspil med anden lovgivning, navnlig hvis opnåelsen af bestemte intentioner er afhængig af tildeling af økonomisk støtte.

Planloven stiller krav om, at regionplanerne revideres hvert 4. år, og at de på baggrund af en samlet vurdering skal indeholde retningslinjer for en række emner, som f.eks. "arealudlæg til byzoner og sommerhuse" og "varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser".

Regionplanerne skal også indeholde retningslinjer for "større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad". Det er anlæg, hvis etablering forudsætter en særlig vurdering af virkningerne på miljøet, en såkaldt VVM-vurdering. Nogle anlæg skal altid VVM-vurderes. Andre anlæg skal VVM-vurderes, hvis de på baggrund af en screening antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, herunder at anlægget/projektet berører områder, der er fredede eller er vigtige ud fra et historisk, kulturelt, arkæologisk, æstetisk eller geologisk synspunkt.

Loven indeholder endvidere særlige regler om planlægningen inden for kystnærhedszonen – en zone, der omfatter de ca. 3 km, der er nærmest kysten.

Forud for hver regionplanrevisionsrunde udsender Miljøministeriet en oversigt over statslige interesser i regionplanlægningen. I oversigten redegøres for de emner, der skal indgå i regionplanrevisionen, herunder emner, som staten ønsker skal have en særlig bevågenhed.

I udmeldingen til 2001-revisionen er der angivet en række nationale mål, herunder at: "Landskabet uden for byerne skal beskyttes. Byspredning skal undgås, og tydelige grænser mellem by og land skal dannes og fastholdes. Arealforbruget til byvækst, til tekniske anlæg og til infrastrukturer skal begrænses og tilpasses bedst muligt til landskabet og dets natur og miljø. Kysterne og de uforstyrrede landskaber skal særligt beskyttes mod tekniske anlæg og bylignende bebyggelse. Kulturhistorisk værdifulde helheder og elementer i landskabet skal søges sikret og beskyttes mod tekniske anlæg og byvækst, der ikke kan forenes hermed. Friluftslivets adgangsmuligheder til og i det åbne land skal forøges". Kulturmiljøer i landskabet og kirkeomgivelser er særligt omtalt i udmeldingen.

Inddragelsen af kulturmiljøhensyn i den statslige udmelding forudsætter, at Landsplanafdelingen fra de relevante statslige myndigheder modtager oplysninger om, hvilke interesser der ønskes varetaget og på hvilke måder. Tilsvarende er amtsråd og kommunalbestyrelser i deres planlægningsarbejde i et vist omfang afhængige af råd og vejledning fra de relevante statslige myndigheder.

Forslag til regionplaner skal offentliggøres med en høringsfrist på mindst 8 uger og udsendes til relevante myndigheder. Når et forslag til regionplan er blevet offentliggjort, kan statslige myndigheder anmode

Miljøministeriet om at fremsætte indsigelse mod regionplanforslaget, hvis det på bestemte punkter er i strid med statslige interesser. Indsigelsen vil herefter være genstand for forhandling mellem ministeriet og amtet med henblik på at finde en løsning. Miljøministeren har dog det afgørende ord, hvis der ikke kan opnås enighed.

Spørgsmål om lovligheden af en endeligt vedtaget regionplan kan indbringes for Naturklagenævnet.

Kommune- og lokalplaner

Kommuneplanlægningen skal ske inden for regionplanlægningens rammer. Kommunalbestyrelsen skal inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. I denne strategi skal indgå en beslutning om, hvorvidt kommuneplanen skal revideres i større eller mindre omfang eller vedtages for en ny fireårsperiode.

I kommuneplanen fastsættes rammer for indholdet af lokalplanlægningen. Rammerne fastsættes med hensyn til bl.a.: fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål og bebyggelsesforhold, herunder rammer for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer.

Lokalplanlægningen skal virke for og må ikke stride mod hverken region- eller kommuneplanlægningen. Kommunalbestyrelsen kan udarbejde en lokalplan, når den

vurderer, at det er hensigtsmæssigt. Herudover har den i visse situationer pligt til at udarbejde en lokalplan – f.eks. før gennemførelse af større bygge- og anlægsarbejder eller nedrivninger.

En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Den kan indeholde bestemmelser om bl.a. bebyggelsers beliggenhed, omfang og udformning, bevaring af beplantning og landskabstræk og bevaring af eksisterende bebyggelse mv.

En bygning er ifølge lov om bygningsfrednings- og bevaringsloven bevaringsværdig, når den er optaget som bevaringsværdig i en kommuneplan eller omfattet af et forbud mod nedrivning i en lokalplan eller en byplanvedtægt. Beslutning om udpegning af bevaringsværdige bygninger er således en kommunal opgave. Herudover har kulturministeren en særlig mulighed for at erklære en bygning for bevaringsværdig.

En bygning, som er udpeget som bevaringsværdig i en kommuneplan, må ikke nedrives, før en anmeldelse om nedrivning har været annonceret, og kommunalbestyrelsen har meddelt ikke at ville benytte sig af planlovens mulighed for at nedlægge forbud imod nedrivningen og udarbejde en lokalplan. Bygninger, som i en kommuneplan eller en lokalplan er udpeget som bevaringsværdige, har visse muligheder for at modtage økonomisk støtte fra kommunale byg-

ningsforbedringsudvalg til istandsættelsesarbejder, hvis de helt eller delvis anvendes til beboelse, og forudsat at istandsættelsen udføres på en sådan måde, at bygningernes bevaringsværdi opretholdes, jf. også afsnit 6.

Bygningsfrednings- og bevaringsloven giver efter en lovændring i 2001 staten mulighed for at fastlægge regler om, at kommunerne skal udpege bevaringsværdige bygninger i kommuneplanen. Det er i lovbemærkningerne forudsat, at bestemmelsen sigter imod de kommuner, hvor der er tilvejebragt et kommuneatlas, som kan anvendes som baggrund for en udpegning, men at det er kommunalbestyrelserne som vælger det faglige grundlag for udpegningen. Lovgivningens bemyndigelse til ministeren om udsendelse af en bekendtgørelse er endnu ikke udnyttet.

Det skønnes, at der i Danmark er omkring 300.000 bevaringsværdige bygninger. Mange kommuner har i tidens løb udarbejdet lokalplaner med bevaringsbestemmelser, og i dag er omkring 50.000 bevaringsværdige bygninger omfattet af sådanne lokalplaner. De bevaringsværdige bygninger er imidlertid i mange tilfælde truede, og der er behov for en fortsat og forstærket indsats for at beskytte disse kulturmiljøværdier.

Der er på den baggrund behov for, at Miljøministeriet vejleder om og udsender eksempler på, hvorledes kulturmiljøinteresserne kan sikres såvel i kommuneplaner

som i lokalplaner. Denne indsats bør ske i sammenhæng med den rådgivning, Kulturministeriet giver vedrørende ombygning og vedligeholdelse af enkeltbygninger.

En statslig myndighed eller den myndighed, hvortil der er sket delegation, der finder, at en lokalplan strider mod interesser, som den statslige myndighed skal varetage, kan fremsætte indsigelse mod lokalplanforslaget. Det gælder dog ikke varetagelse af rene ejerinteresser. En sådan indsigelse betyder, at lokalplanforslaget ikke kan vedtages, medmindre der kan opnås enighed om en løsning. En af parterne kan dog vælge at indbringe spørgsmålet for miljøministeren til afgørelse. Amtsrådene har pligt til at fremsætte indsigelse mod forslag, der strider mod regionplanen, visse bestemmelser i planloven eller regler udstedt i medfør af loven.

Naturklagenævnet kan behandle klager over retlige spørgsmål vedrørende lokalplaner.

Varetagelsen af bevaringsinteresserne i den fysiske planlægning indebærer således en løbende dialog med amterne og kommunerne om den lokale planlægning. I praksis foregår dette arbejde ved, at Kulturministeriet nedlægger veto mod de lokalplanforslag, som antaster by- og kulturmiljøer af national interesse. Det drejer sig erfaringsmæssigt om 4-6 vetoer i forhold til de 1200 – 1500 lokalplanforslag, som kommunerne udarbejder årligt.

De regionale faglige kulturmiljøråd og de lokale kulturhistoriske museer

I forbindelse med den fysiske planlægning kan planmyndighederne gøre brug af den rådgivning om kulturmiljøspørgsmål, som de regionale, faglige kulturmiljøråd kan tilbyde. De regionale, faglige kulturmiljøråd har hjemmel i lov om regionale, faglige kulturmiljøråd og oprettes på foranledning af Amtsmuseumsrådene af Kulturministeriet og består af højst 9 medlemmer, der skal have faglig indsigt i kulturmiljøspørgsmål. Rådernes medlemmer udpeges af Amtsmuseumsrådene, Amtsrådet, Kommuneforeningen, Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur, Sammenslutningen af Lokal Arkiver, Danmarks Naturfredningsforening og Akademiraadet.

Ud over rådgivning kan de regionale, faglige kulturmiljøråd efter den seneste lovændring tillige indstille til kulturministeren, at en bygning udpeges som bevaringsværdig.

Museumsloven

Med ændringerne af museumsloven i 2001 er det tilstræbt, at de kulturhistoriske museers viden og ekspertise kan komme tidligere ind i amternes og kommunernes arbejde med den fysiske planlægning. For at styrke opmærksomheden bl.a. over for de fortidsminder, der ikke er omfattet af naturbeskyttelsesloven, skal kulturministeren således fremover underrette planmyndighederne om forekomsten af væsentlige bevaringsværdier, der har betydning for planlægningen,

herunder fortidsminder, der må tillægges national betydning, pga. den informationsværdi de rummer om landets historie. Det er dog fortsat planmyndigheden, der vurderer, om planforslaget berører bevaringsværdier, ligesom det også er planmyndighederne, der beslutter, hvornår og hvordan museernes viden og ekspertise skal inddrages i arbejdet.

Museumsloven fastlægger endvidere, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal underrette vedkommende kulturhistoriske museum, senest samtidig med at der meddeles byggetilladelse, tilladelse til råstofindvinding eller dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelsesloven. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med meddelelse om byggetilladelse oplyse om museumslovens bestemmelser om arkæologiske undersøgelser i tilknytning til jordarbejder samt underrette vedkommende kulturhistoriske museum om modtagne anmeldelser af nedrivninger eller andre byggearbejder, der vil medføre afgørende ændringer i brug eller funktion af bygninger, bebyggelser eller andre kulturrelevn.

5.2 Udvalgets overvejelser

Planlovgivningen rummer en række bevaringsbestemmelser, som sigter mod at beskytte den faste kulturarv, herunder muligheden for at udpege væsentlige kulturmiljøer i forbindelse med regionplanarbejdet, VVM-bestemmelserne og muligheden

for at indarbejde bevaringsbestemmelser i kommune- og lokalplanerne.

En betydelig del af kompetencen i planloven er delegeret til amter og kommuner, og det er i vid udstrækning op til amterne og kommunerne at afgøre, i hvilken udstrækning bevaringshensyn ønskes varetaget gennem den fysiske planlægning.

Såvel de faglige, regionale kulturmiljøråd som de kulturhistoriske museer bistår planmyndighederne med råd og vejledning, i den udstrækning dette efterspørges.

Udpegning af bevaringsværdige kulturmiljøer og bevaringsværdige bygninger er i dag et amtskommunalt og et kommunalt ansvar. Udvalget finder, at denne ansvarsdeling mellem stat, amter og kommuner bør fastholdes.

Udvalget finder dog, at der er behov for en styrkelse af rådgivningsindsatsen i forhold til at sikre bevaringsinteresserne i den fysiske planlægning. En sådan styrkelse ind-

sats kan bestå af vejledning og rådgivning fra Miljøministeriet og Kulturministeriet, og ved at staten stiller informationer til rådighed i digital form for amter og kommuner til brug for den fysiske planlægning.

Miljøministeriet, Kulturministeriet, amterne og kommunerne bør nærmere drøfte, hvorledes staten og museumsvesnet bedst rådgiver amterne og kommunerne i forbindelse med udmøntning af bevaringsbestemmelserne i planarbejdet.

I forlængelse heraf finder udvalget, at der kan være behov for at udforme en ny model for det samarbejde, som de regionale, faglige kulturmiljøråd, de amtslige museumsråd og de statsanerkendte museer indgår i. I den forbindelse bør amter og kommuner inddrages i drøftelserne af behov og hensigtsmæssig organisering.

Udvalget har noteret sig, at regeringen vil analysere forholdet mellem amtsmuseumsrådene og de regionale faglige kulturmiljøråd nærmere.

6. DEN FASTE KULTURARV OG BOLIGPOLITIKKEN

6.1 Byfornyelseslovgivning

I relation til boligpolitikken er det især byfornyelsesloven, der har betydning for den faste kulturarv. Byfornyelsesloven afløste den tidligere lov om byfornyelse og boligforbedring, der byggede på erfaringerne fra saneringsloven og de forhold, der på daværende tidspunkt prægede de utidsvarende by- og boligområder.

Den offentlige støtte til byfornyelse har hovedsageligt haft til formål at løfte kvaliteten af beboelsejendomme og boligområder, hvor der eksisterer alvorlige mangler med hensyn til basale boliginstallationer og friarealer. Udgangspunktet har dermed haft afgørende vægt på det boligsociale aspekt – snarere end egentlig bevaring af ejendomme.

En fælles målsætning med saneringslovene var at sikre, at boligerne havde en basal sundhedsmæssig standard. Efterhånden som de dårligste boliger blev nedrevet mv., er fokus i byfornyelseslovgivningen skiftet fra boligerens sundhedsmæssige standard hen imod en større opmærksomhed mod en mere generel modernisering af boligerne, varetagelse af

vedligeholdelsefterslæb og en kvalitativ indsats i forhold til de bolignære friarealer.

Dette betyder, at der siden starten af 1980'erne er sket en gradvis ændring af fokus for byfornyelsen fra afhjælpning af installationsmangler til et væsentligt bredere helhedsorienteret perspektiv.

Langt den største del af aktiviteten knytter sig stadigvæk relativt snævert til en forbedring af den enkelte bolig og ejendom, men afhjælpningen, moderniseringen mv. kobles nu – inden for byfornyelseslovens rammer – i højere grad sammen med tværgående bypolitiske initiativer vedrørende blandt andet boligsociale, trafikale, kulturelle og arkitektoniske forhold.

Loven giver hermed mulighed for at skabe velfungerende byområder og forbedring af generelle levevilkår gennem en helhedsorienteret indsats rettet mod boliger, friarealer, boligsociale og områdemæssige forhold.

Hovedformålet i den aktuelle byfornyelsesindsats er, at byfornyelsen skal have et

brede anvendelsesområde som instrument i en samlet bypolitik, dog således afgrænset, at vægten er lagt på boligerne og boligområderne, idet erhvervsbygninger kun i absolut mindre grad kan indgå i beslutninger efter loven. Til gengæld er alle nedslidte boliger, som er opført før 1970, og som lider af installationsmangler, omfattet af byfornyelseslovens anvendelsesområde, herunder fredede og bevaringsværdige bygninger, som indeholder boliger.

For så vidt angår lovens vægtning af hensyn, der direkte vedrører "kulturarven", kan det nævnes, at det af lovens formålsbestemmelse generelt fremgår, at det bl.a. påhviler kommunalbestyrelsen at inddrage arkitektoniske og miljømæssige hensyn i byfornyelsen, herunder at fremme arkitektonisk rigtige løsninger.

Hertil kommer, at et af lovens instrumenter – vedligeholdelsesplanerne – kræver, at støttede bygninger omfattes af femårige planer for drift og vedligeholdelse.

Ansvar for den konkrete byfornyelsesindsats har siden begyndelsen af 1980'erne været decentraliseret til den enkelte kommune, hvilket indebærer, at det er kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for kommunens byfornyelsespolitik og for at prioritere sin indsats inden for den investeringsramme, staten tildeler kommunen.

Det er dog fastsat i loven, at kommunen i almindelighed skal prioritere således, at den koncentrerer sin indsats omkring de dårligste områder og ejendomme. Andre forhold kan imidlertid indgå i kommunens prioritering, herunder bevaringsværdige ejendomme.

Kommunen kan endvidere vælge at stille en del af de offentlige midler til rådighed for bygningsforbedringsudvalgene, der udgør byfornyelseslovens mest målrettede instrument for beskyttelsen af den faste kulturarv, her i form af de bevaringsværdige og fredede bygninger, jf. nedenfor.

Vedrørende kommunernes forvaltning af lovgivningen i relation til kulturarven er det Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse, at der i kommunerne lægges vægt herpå især i forbindelse med gennemførelse af beslutninger, der vedrører fredede og bevaringsværdige bygninger, samt i høj grad i forbindelse med de helhedsorienterede projekter. Da det overvejende er de ældste bygninger - der er nedslidte og lider af installationsmangler - som omfattes af beslutninger efter byfornyelsesloven, vil antallet af bevaringsværdige bygninger, som støttes, følgelig udgøre en stor del heraf.

I perioden 1992-1999 er der årligt givet byfornyelsestilsagn til de fredede bygninger for ca. 50 mio. kr., hvilket må siges at være ganske betydelige midler. Det kan endvidere nævnes, at det af de statistiske oplys-

ninger fremgår, at fredede bygninger generelt ligger med højere ombygningssudgifter end den øvrige bygningsmasse.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at opgøre omfanget af tilskud til gruppen af bevaringsværdige bygninger, da der ikke eksisterer en entydig afgrænsning heraf, men alene pga. det relativt højere antal bevaringsværdige bygninger skønnes det årlige tilskud hertil væsentligt større.

Bygningsforbedringsudvalgene

Kommunen har i henhold til byfornyelsesloven mulighed for at nedsætte et bygningsforbedringsudvalg, som kan yde støtte til bestemte kategorier af bygninger herunder fredede og bevaringsværdige bygninger, der anvendes til beboelse. Baggrunden for denne ordning, som startede 1. januar 1998, er at sikre bygninger, som helt eller delvis anvendes til beboelse, forsamlingshuse o.l. i landsbyer og landdistrikter samt fredede og bevaringsværdige bygninger, som helt eller delvis anvendes til beboelse, en mere smidig og målrettet mulighed for at opnå støtte til fortrinsvis udvendig istandsættelse.

Udvalget kan disponere over hele eller en del af den årlige investeringsramme, som kommunen får fra staten. I den forbindelse kan det nævnes, at kommunalbestyrelsen gennem kommune- og lokalplanen fastlægger, hvilke bevaringsværdige bygninger der kan modtage støtte fra bygningsforbedringsudvalget. Udvalgenes arbejde har så-

ledes væsentlig betydning for sikring af den faste kulturarv specielt i relation til de bevaringsværdige bygningskategorier.

Udvalgene fastsætter støttens størrelse og kan stille arkitektoniske, miljømæssige og udførelsmæssige betingelser for støtten. Den økonomiske støtte kan ydes til ombygningsarbejder på klimaskærmen og til afhjælpning af kondemnabile forhold. Ud over arbejder, der vedrører kondemnabile forhold, gives støtten til reparation, udskiftning eller fornyelse af bygningsdele som: tage, ydermure, herunder facadeudsmykning og arkitektoniske detaljer, vinduer, døre, porte, karnapper, altaner, verandaer og udestuer, der er en del af den oprindelige bygning, fundamenter og indgangspartier mv. Det har vist sig, at selv mindre, kontante tilskud i form af rentefrie lån har stor betydning for ejernes motivering til uden yderligere støtte at gennemføre genopretning af ejendommene.

Ca. en fjerdedel af landets kommuner har valgt eller påtænker at gøre brug af byfornyelseslovens bestemmelser om bygningsforbedringsudvalg for herigennem at sikre bygninger, som helt eller delvist anvendes til beboelse, forsamlingshuse o.l. i landsbyer og landdistrikter samt fredede og bevaringsværdige bygninger, som helt eller delvis anvendes til beboelse, i form af støtte til udvendig istandsættelse.

For at sikre den offentlige investering, der sker gennem de fordelte byfornyelsesmidler,

skal ejeren af en byfornyset ejendom udarbejde og følge en drifts- og vedligeholdelsesplan for hele bygningen og friarealer samt holde disse forsvarligt vedlige. Ejeren skal hvert femte år revidere planen, og manglende overholdelse af planen kan udløse forskellige sanktionsforanstaltninger.

Dette er fundet rimeligt, set i lyset af at det offentlige - staten og kommunen - har givet støtte til ombygning og dermed har betalt for en vedligeholdelse og genopretning, som skal gennemføres løbende.

6.2 Udvalgets overvejelser

Byfornyelseslovens primære formål er af boligsocial karakter, men der er samtidig med den løbende forbedring af boligforholdene gennemført en væsentlig indsats for bl.a. sikring og genopretning af bevaringsværdige bygninger både enkeltvis og i hele områder. Det fremgår af lovens formålsbestemmelser, at det bl.a. påhviler kommunalbestyrelsen at inddrage arkitektoniske og miljømæssige hensyn i byfornyelsen, herunder at fremme arkitektonisk rigtige løsninger.

Ansvaret for byfornyelsesindsatsen har siden begyndelsen af 1980'erne været decentraliseret til kommunerne, der også er ansvarlig for at prioritere sin indsats inden for den investeringsramme, staten tildeler kommunen. Kommunen kan således stille en del af de offentlige midler til rådighed for de såkaldte bygningsforbedringsudvalg, der kan yde tilskud til fredede og bevaringsværdige bygninger, der anvendes til boligformål.

I perioden 1992 - 1999 er der givet årlige byfornyelsestilsagn til alene de fredede bygninger for ca. 50 mio. kr. årligt inden for den samlede investeringsramme.

I forhold til de fredede og bevaringsværdige beboelsesbygninger er det udvalgets opfattelse, at lovgivningen i dag rummer muligheder for varetagelse af hensyn til den faste kulturarv. Det er afgørende, at hensynet til kulturarven i denne henseende ses i sammenhæng med de politiske intentioner, der ligger bag boligpolitikken og tillige de ressourcer, der er til rådighed for dette område. Det er samtidig væsentligt, at det hidtidige princip om decentral varetagelse af området ude i kommunerne fastholdes.

7. STATENS EJENDOMS- ADMINISTRATION

Efter forslag fra en tværministeriel arbejdsgruppe⁷ nedsat af Finansministeriet blev det i efteråret 1999 vedtaget at reformere den statslige ejendomsadministration (SEA-reformen).

Arbejdsgruppen kom med følgende forslag til hovedprincipper for statens fremtidige lokalepolitik og ejendomsforvaltning:

- Statens lokalepolitik åbnes for en højere grad af markedsorientering, dog med skyldigt hensyn til den politiske styring af statens opgaver.
- Huslejebetaling og frit leverandørvalg for lokaler til statsligt brug indføres overalt, hvor dette er praktisk muligt og acceptabelt politisk.
- Varetagelse af ejerrollen for statslige ejendomme og byggeri til udlejning organiseres særskilt med henblik på størst mulig professionalisme og fair konkurrence med private udlejere.

- Udbud af ejendomsrelaterede tjenesteydelser som løbende administration, rådgivning, drift og vedligehold samt service øges i takt med dette markeds udvikling i relation til private erhvervsjendomme.
- Den politiske styring af statens ejendoms- og byggeadministration fastholdes mere overordnet gennem indgåelse og opfølgning på resultatkontrakter og tillige konkret gennem forelæggelse af større investeringsbeslutninger.

På baggrund af udvalgets anbefalinger blev det besluttet at overføre ejerskabet af alle administrationsbygninger til Slots- og Ejendomsstyrelsen, og alle universitetsbygninger mv. til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger. Efter overførslen udgør Slots- og Ejendomsstyrelsens kontorejendomsportefølje ca. 558.000 m² og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger ca. 1.922.000 m². Reformen omfattede ca. en fjerdedel af sta-

⁷ "Statens ejendoms- og byggeadministration", Finansministeriet, 16. august 1999.

tens bygningsmasse. Det blev endvidere besluttet, at Forsvarets Bygningstjeneste med en ejendomsporteføje på ca. 2.750.000 m² samt enkelte solister, indtil videre fortsætter uændret.

Hovedprincippet i reformen var at etablere et ejer lejer-forhold inden for staten, hvor Slots- og Ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger udlejer administrations- og universitetsbygninger til de pågældende statslige institutioner på markedslejeniveau og efter principper svarende til erhvervslejelovens regelsæt. Slots- og Ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger er nu opført som statslige ejervirksomheder på finansloven og har fået adgang til at finansiere ny-, om- og tilbygninger ved lånoptagelse i Nationalbanken samt at operere under ændrede forelæggelsesregler, således at investeringen alene skal forelægges Finansudvalget, hvis den overstiger 50 mio. kr.

De nye lejere får frit leverandørvalg, således at den statslige lejekontrakt kan opsiges, hvis lejeren kan opnå et bedre tilbud på det private udlejningsmarked. Blandt andet for at sikre statens interesser i rådigheden over Slotsholmsområdet, blev det dog besluttet, at Slots- og Ejendomsstyrelsen fortsat skal forestå lokaleforsyningen af centraladministrationen.

Samlet havde omlægningen til formål at give de statslige lejere mulighed – og ansvar

– for at optimere deres samlede udgifter til husleje og ved synliggørelse af huslejudgiften – og for at foretage en afvejning af huslejudgifter contra løn- og andre driftsudgifter. For ejervirksomhedernes vedkommende var formålet tilsvarende at give ansvaret for porteføljeplejen, med dertil hørende incitament til at sikre høj fleksibilitet og udnyttelsesgrad af ejendommene, lave vedligeholdelsesomkostninger og en effektiv ejendomsadministration.

7.1 Tilsyn med og bevaring af statens bygninger

Der er fastlagt særlige regler for tilsyn og bevaring af statens bygninger. Disse regler fremgår af vedligeholdelsescirkulæret af 9. juni 1987, udstedt af Byggestyrelsen. Vedligeholdelsescirkulæret er under modernisering/forenkling. Dette arbejde forventes afsluttet inden udgangen af 2002.

Samtlige statslige ejendomme er indtil januar 2002 blevet klassificeret i tre grupper efter deres arkitektoniske, historiske og kulturelle værdi, jf. nedenfor.

Gruppe 1: Omfatter samtlige fredede bygninger samt andre bygninger, der er arkitekturhistorisk værdifulde, er udtryk for værdifuld tidstypisk byggeskik, har særlig historisk eller kulturel værdi, eller som værdifulde elementer i by- og landskabsbilleder har særlig miljømæssig værdi.

Gruppe 2: Omfatter bygninger, der – uden at kunne henføres til gruppe 1 – dog er så værdifulde, at et bygningsfagligt tilsyn er påkrævet. Gruppen omfatter også bygninger, hvis størrelse eller anvendelse gør det påkrævet at gennemføre et rationelt tilrettelagt vedligehold.

Gruppe 3: Omfatter bygninger, der hverken kan henføres til gruppe 1 eller gruppe 2.

Gruppe 1 består således af fredede ejendomme og øvrige bevaringsværdige ejendomme – ofte ejendomme, der er kategoriseret som bevaringsværdige i et kommuneatlas. Gruppe 2 og 3 indeholder hverken fredede eller bevaringsværdige bygninger.

For samtlige bygninger skal der foretages et vedligeholdelsestilsyn, som har til formål at sikre, at bygningens arkitektoniske, brugsmæssige, og tekniske tilstand opretholdes på en økonomisk forsvarlig måde. Det skal endvidere sikres, at den energimæssige tilstand så vidt muligt forbedres. Tilsynet med gruppe 3-bygningerne varetages med de lempelser, der følger af, at brugeren selv forestår tilsynet.

For gruppe 1-bygningerne skal der herudover foretages et bygningsplejetilsyn, som særligt skal forebygge, at der sker forringelser af historiske, kulturelle, arkitektoniske

eller miljømæssige værdier. Hvis der er risiko for, at bygningsdele nedbrydes, skal der foretages opmålinger og beskrivelse af dele, således at disse vil kunne restaureres. Herudover skal tilsynet gøre opmærksom på muligheden for at genoprette stedfundne ændringer af værdifulde arkitektoniske træk og konkret stille forslag om, hvordan genopretningsarbejderne kan foretages.

Bygningspleje- og vedligeholdelsestilsynet med de bygninger, der er klassificeret i gruppe 1, skal varetages af de kgl. bygningsinspektører. Følgende institutioner og styrelser kan dog selv varetage disse opgaver for egne bygninger: Forsvarets Bygningstjeneste, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Statens Luftshavnsvæsen samt DSB. Vedligeholdelsestilsynet med gruppe 2-bygninger skal forestås af en arkitekt efter den pågældende statslige ejers eget valg, mens vedligeholdelsestilsynet med gruppe 3-bygninger kan forestås af den statslige bruger af bygningen.

Fordelingen af bygningsplejetilsynet for gruppe 1 bygninger mellem de kgl. bygningsinspektører, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Forsvarets Bygningstjeneste og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger fremgår af tabel 7.

Tabel 7: Gruppe 1-bygninger

	Antal m ²
De kgl. bygningsinspektører	979.095
SES	549.454
Forsvarets Bygningstjeneste	190.000
Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger	180.000
I alt	1.718.549

De kgl. bygningsinspektører udnævnes gennem EU-udbud blandt arkitekter, som må anses for at være særligt kyndige inden for bygningsbevaring og restaurering. Det seneste EU-udbud blev afholdt i år 2000.

Landet er opdelt i fem bygningsinspektorer, inden for hvilke de enkelte kgl. bygningsinspektører fører tilsyn. Ud over de ovenfor nævnte bygningstilsynsopgaver skal der føres tilsyn med friarealer, ruiner, parker, mindesmærker, statuer mv., der henlægges under den kgl. bygningsinspektørs område.

Hvervet omfatter endvidere hovedindsættelser og ombygningssarbejder ved de bygninger, der er omfattet af tilsynet, samt mindre tilbygningsarbejder, der griber ind i en bestående bygningssforhold.

Herudover fungerer de kgl. bygningsinspektører som statens konsulent i kirkesager.

7.2 Slots- og Ejendomsstyrelsens ejendomsadministration

Slots- og Ejendomsstyrelsen er en statslig ejendomsvirksomhed, hvis hovedopgave er at administrere de statslige slotte, palæer, haver og kirker samt de statslige kontorejendomme, der hører under styrelsens ejendomsportefølje. Slots- og Ejendomsstyrelsen blev 1. januar 2001 opdelt i en statsvirksomhed for kontorejendomme og en statsvirksomhed for slotte og haver. De to statsvirksomheder drives regnskabsmæssigt adskilt, men i tæt sammenhæng for at opnå synergi og stordrift. Styrelsens samlede portefølje af gruppe 1 bygninger udgør 617.000 m², og det samlede slotshaveareal udgør ca. 500 hektar.

Slots- og Ejendomsstyrelsen har ansvaret for, at de kulturværdier, der er knyttet til de nævnte bygninger og anlæg, beskyttes, bevares og fornys samt formidles til befolkningen i bredest muligt omfang. Styrelsen varetager endvidere visse myndighedsopgaver, primært arbejde udført via de kgl. bygningsinspektører samt rådgivning til ministerier uden egen byggeadministration.

Slots- og Ejendomsstyrelsen udfører i samarbejde med kvalificerede rådgivere, særligt de kgl. bygningsinspektører, restaurerings- og renoveringsopgaver samt om- og tilbygninger. Som eksempel på større opgaver udført inden for de sidste 10 år kan nævnes:

Provianthuset (1990-93), Ridebaneanlægget (1982-96), Christiansborg Slotskirke (1992-97), Chr. VII's Palæ (1982-96), Chr. VIII's Palæ (afsluttet 1994), Salys Rytterstatue (1997-98), Skt. Petri Kirke (1994-2000), Barokhaven ved Frederiksborg Slot (1993-96), Kancellibygningen (1991-96), Orangeriet (1995) og Skipperhuset (1993) på Fredensborg Slot.

Herudover er der udført en lang række større renoveringsopgaver på kontorejendomsområdet samt et tværgående brandsikringsprojekt på de kgl. slotte og de fredede kontorejendomme.

7.3 Forsvarets Bygningstjenestes ejendomsadministration

Forsvarsministeriets bygningsmasse er aftagende i takt med forsvarets ændrede opgaver, jf. tabel 8. Ca. 7 procent af forsvarets bygningsmasse var i 2000 klassificeret som gruppe 1-bygninger.

Tabel 8: Udvikling i forsvarets ejendomsmasse i perioden 1991 - 2000

	Gruppe 1-bygninger i m ² (skønnet tal)	Samlet bygningsmasse i m ² (skønnet tal)
1991	210.000	3.000.000
1992	210.000	3.050.000
1993	210.000	3.070.000
1994	220.000	3.110.000
1995	220.000	3.090.000
1996	200.000	2.870.000
1997	200.000	2.810.000
1998	190.000	2.770.000
1999	190.000	2.750.000
2000	190.000	2.750.000

Forsvarets Bygningstjeneste er ansvarlig for kirkerne, der ejes af Forsvarsministeriet. Dette omfatter Kastelskirken og Frederiks-

berg Slotskirke i København samt kirkerne på Hirsholmene og Christiansø.

Forsvarets Bygningstjeneste udfører i henhold til vedligeholdelsescirkulæret årligt tilsyn med gruppe 1-bygninger og anlæg. I forbindelse med decentral etablisementsdrift og vedligehold er der udarbejdet interne bestemmelser. I bestemmelserne beskrives særlige retningslinjer i forbindelse med drift og vedligehold af gruppe 1-bygninger. For personale, der varetager etablisementsdrift og vedligehold, afholder Forsvarets Bygningstjeneste et årligt kursus, hvor temaet altid relateres til vedligehold af gruppe 1-bygninger og anlæg.

7. 4 Statens Forsknings- og Undervisningsbygningers ejendomsadministration

Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger rådede ved SEA-reformens indførelse over en bygningsportefølje på ca. 1.475.000 m² til udlejning til administrations- og undervisningsformål. Heraf udgør arealet af bygninger klassificeret som gruppe 1 ca. 180.000 m². I opgørelsen er ikke medtaget en gruppe særlige ejendomme, idet ejerforholdene er under afklaring.

Bygningsporteføljen vil med tiden ændre sig, i takt med at der bygges nyt eller ved frasalg som følge af fx opsagte lejemål.

Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger udbød og indgik i 2001 aftaler om bygningssyn og bygningsforsikring af ejendomsporteføljen.

Bygningsvedligehold organiseres og prioriteres af tekniske medarbejdere og gennemføres i samarbejde med eksterne rådgivere i henhold til indgåede rammeaftaler.

7.5 Skov- og Naturstyrelsens areal- og ejendomsadministration

Skov- og Naturstyrelsen administrerer ca. 190.000 ha, svarende til ca. 4,5 procent af Danmarks areal.

Arealerne består af ca. 110.000 ha skove og plantager, 60.000 ha natur- og halvkulturyper som søer, moser, enge, heder, overdrev, strandenge og strande, og ca. 20.000 ha "andre arealer", primært ekstensivt drevne landbrugsarealer, samt bygninger, veje, brandlinjer mv.

Tilknyttet skov-, natur- og landbrugsarealerne findes ca. 1.100 "bygningsskomplekser", primært boliger opført til "skovens folk" gennem tiderne – tidligere landbrugsejendomme og andre driftsbygninger. Desuden indgår et mindre antal herregårde i bygningsporteføljen (Kalø, Fussingø, Hald)

Skov- og Naturstyrelsens arealer administreres af 25 decentrale statsskovdistrikter, som har ansvaret for den daglige drift og pleje af arealer og bygninger.

Disse statslige arealer har vidt forskellig forhistorie og oprindelse og dermed meget

forskelligartet kulturmiljø. Grundstammen kan inddeles i fire overordnede kategorier efter alder og formål/oprindelse:

- Tidligere krongods
- Hedeplantager
- Sandflugtsplantager
- Arealer tilkommet efter 1972.

Kulturmiljødimensionen er i vidt omfang en integreret del af Skov- og Naturstyrelsens arealdrift, hvilket kommer til udtryk i forbindelse med:

1) Planlægning af pleje af fortidsminder, kulturspor mv.

De danske skove er generelt meget rige på fortidsminder, hvilket skyldes, at flere her er bevaret på grund af den – relativt til landbrugsdrift – ekstensive skovdrift. På de 10 procent skovbevokset areal findes således 18 procent af de kendte fortidsminder.

I forbindelse med den tilbagevendende 15-årige driftsplanlægning registreres og besigtiges alle kendte fortidsminder, og der fastlægges plejeforskrifter for disse. Fortidsminderne indtegnes på kort, så de kan erkendes af skovens folk, hvorved skader forebygges, og planlægning af hensigtsmæssig drift kan foretages. Findes særligt markante fortidsminder – samlinger af disse eller lignende, kan der ved driftsplanlægningen foreskrives rydninger af vækst omkring fortidsminderne, frilæggelse, anlæg af stier til formidling mv. På hvert statsskovdistrikt findes en særligt udpeget

fortidsmindekyndig, som jævnligt tilser de registrerede fortidsminder.

2) Pleje af natur- og halvkulturtyper

Drift og pleje af heder, overdrev, enge, strandenge og tildels moser kan i vidt omfang betragtes som kulturmiljødrift. Mange af disse arealer ville ikke have den karakter, de har, uden menneskelig påvirkning – og undladelse af pleje ville få mange af dem til hurtigt at springe i skov. Plejen af disse – med henblik på bevaring af deres åbne tilstand og deres floristiske karakteristika – er derfor et meget vigtigt led i sikring af de kulturmiljømæssige værdier, som findes i det danske landskab – og i skovene. Skov- og Naturstyrelsen ejer ca. 40.000 ha sådanne halvkulturtyper, dels som småarealer spredt i skovene (rester af hø- og løvenge, tørveskærsmoser, skovbygder og gl. tjenestejorder mv.), dels som større sammenhængende hede-, eng- og overdrevsområder. Styrelsen anvender over 20 mio. kr. årligt på pleje af sådanne arealer.

3) Skovpleje

Med naturskovsstrategien i 1994 fastlagdes udlæg af ca. 20.000 ha, reserveret til drift med ”gamle” driftsformer. Det drejer sig dels om stævningsskov, dels om græsningskove. Arealerne er søgt udlagt på steder, hvor disse driftsformer historisk har hørt hjemme. Herudover er der udarbejdet et sæt generelle retningslinjer om fortidsmindehensyn i den almindelige skovdrift, som primært sikrer, at fortidsminderne ikke lider overlast.

4) Driftsplanlægning for særlige kulturmiljøer

Anvendelse af driftsplanlægning som et aktivt virkemiddel til fremme af særlige kulturmiljøer i statsskovene er sket sporadisk gennem tiderne, f.eks. udvikling af Jægersborg Dyrehave, Kalø godsmiljø, Liselund m.fl., men der sker p.t. ikke en systematisk registrering og vurdering af de samlede kulturmiljøer på Skov- og Naturstyrelsens arealer i forbindelse med driftsplanlægningen. Et pilotprojekt med henblik på at opklare muligheden herfor er under planlægning sammen med Kulturmiljørådet på Fyn.

Skov- og Naturstyrelsen administrerer en række fredede bygninger, der er erhvervet i forbindelse med opkøb af naturfredede områder til rekreative formål. De bygningshistoriske interesser varetages af styrelsens bygningsadministration i samarbejde med de kongelige bygningsinspektører og statskovdistrikterne. Ved udgangen af 2000 var Skov- og Naturstyrelsen ejer af 61 fredede bygninger.

I forbindelse med etableringen af Miljøministeriet i 1975 blev en række ejendomme, der tilhørte Kulturministeriet og Nationalmuseet, overført til Fredningsstyrelsen, nu Skov- og Naturstyrelsen, som led i administrationen af Naturfredningslovens §§ 48 og 51. Omkring 40 fortidsminder – herunder de store borgruiner – blev overført til Skov- og Naturstyrelsen. Nationalmuseet beholdt og ejer i dag fire fortidsminder,

nemlig vikingeborgene i Trelleborg og Fyrkat samt fæstningstårnet i Korsør og Kommandørgården på Rømø.

7.6 Udvalgets overvejelser

For den statslige ejendomsmasse er der fastlagt regler om løbende tilsyn med gruppe 1-bygningerne. De kgl. bygningsinspektører, Slots- og Ejendomsstyrelsen og Forsvarets Bygningstjeneste er centrale aktører i forbindelse med dette tilsyn.

Generelt er tilsynet med de fredede bygninger i statsligt eje veludbygget. Udvalget skal i forlængelse heraf opfordre forvaltningerne til at anvende den bygnings- og bevarelsesfaglige ekspertise, der findes i staten

Det er hidtil i betydeligt omfang lykkedes at anvende de statslige bygninger til deres oprindelige formål. Udvalget kan konstatere, at det især er i forbindelse med ændret anvendelse eller større moderniseringer af statens fredede bygninger, at der kan være modsatrettede hensyn mellem beskyttelse og benyttelse. Herved adskiller de statslige bygninger sig næppe fra øvrige fredede bygninger. Der henvises i den forbindelse til udvalgets generelle overvejelser om forholdet mellem ressourceindsats og sikringen af en nutidig anvendelse.

Skov- og Naturstyrelsen administrer ca. 190.000 ha, svarende til ca. 4,5 procent af Danmarks areal. Arealerne forvaltes af 25

decentrale statsskovsdistrikter, der i forbindelse med den tilbagevendende 15-årige driftsplanlægning registrerer og besigtiger alle kendte fortidsminder. På hvert statsskovsdistrikt findes en særligt udpeget fortidsmindekyndig, der tilser de registrerede

fortidsminder. Der sker p.t. ikke en systematisk registrering og vurdering af de samlede kulturmiljøer på Skov- og Naturstyrelsens arealer i forbindelse med driftsplanlægningen. Et pilotprojekt, der skal undersøge mulighederne herfor, er under planlægning.

Bilag I:

Udvalgets sammensætning

Formand:

Direktør for Nationalmuseet Steen Hvass
(nu direktør for Kulturarvsstyrelsen)

Finansministeriet¹

Planlægningschef Karen Mosbech,
Slots- og Ejendomsstyrelsen
Chefkonsulent Mads Falbe-Hansen,
Slots- og Ejendomsstyrelsen

Forsvarsministeriet

Kontorchef, major Dan Carstens
(til 23. maj 2001),
Fuldmægtig Mette Nøhr
(til 8. oktober 2001) derefter
Kontorchef Adam Frølund
Afdelingsleder Anne Jeppesen,
Forsvarets Bygningstjeneste

Kirkeministeriet

Chefkonsulent Pernille Esdahl

Kulturministeriet

Afdelingschef Poul Bache
(til 23. maj 2001), derefter
Afdelingschef Steen Kyed
Fuldmægtig Peter Vedel Kessing
(til 15. september 2001), derefter
Fuldmægtig Malene Sthyr

Miljøministeriet

Vicedirektør Ole Christiansen,
Skov- og Naturstyrelsen
(til 27. november 2001), derefter
Afdelingschef Niels Østergaard,
Landsplanafdelingen.
Konsulent Ann-Merete Mortensen,
Skov- og Naturstyrelsen
(til 27. november 2001), derefter
Arkitekt Karsten Jørgensen,
Landsplanafdelingen.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Kontorchef Merete Reuss

Økonomi- og Erhvervsministeriet¹

Specialkonsulent Hans Erik Svarre

Sekretærer for udvalget:

Direktionssekretær Anne Mette Rahbæk,
Nationalmuseet
Fuldmægtig Peter Vedel Kessing,
Kulturministeriet (til 15. september 2001),
derefter fuldmægtig Malene Sthyr

¹ Repræsenteret fra 27. november 2001, som flg. af nedlæggelse af By- og Boligministeriet.

Bilag 2:

Ressortomlægninger den 27. november 2001

It- og Forskningsministeriet:

Ministeriet blev omdannet til Ministerium for Videnskab, Teknologi og Udvikling og fik i den forbindelse bl.a. overført sager vedrørende Byggedirektoratet fra Undervisningsministeriet. Byggedirektoratet blev omdøbt til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Miljø- og Energiministeriet:

Ministeriet blev omdannet til Miljøministeriet. Fra Miljø- og Energiministeriet til Kulturministeriet blev overført sager vedrørende lov om regionale faglige kulturmiljøråd, sager i medfør af bygningsfredningsloven, idet dog initiativer i forbindelse med indpasning af bevaringsværdier i kommune- og lokalplanlægningen forbliver i Miljøministeriet. Sager vedrørende fortidsminder

efter naturbeskyttelseslovens §§ 12-14a samt om sten- og jorddiger efter lovens § 4, herunder den der tilknyttede administration (kap.10), pleje af ikkestatsejede fortidsminder (kap.7), tilsyn og håndhævelse (kap. 11), klage (kap. 12) samt internationalt samarbejde (§ 71) overføres ligeledes til Kulturministeriet.

By- og Boligministeriet:

By- og Boligministeriet blev nedlagt. Sager vedrørende Matrikelstyrelsen blev overført til Miljøministeriet. Sager vedrørende Slots- og Ejendomsstyrelsen og statens ejendomsadministration blev overført til Finansministeriet. Sager vedrørende Byfornyelsesloven blev overført til Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Bilag 3:

Internationale konventioner og lovgivning i andre lande

Lovgivning i andre lande

Udvalget har i forbindelse med sit arbejde fundet det interessant at belyse, hvorledes man har grebet forvaltningen af den faste kulturarv an i andre lande. Udvalget har især fokuseret på de nordiske lande (Sverige og Norge), men har også i mindre grad set på England. Herudover vil relevante internationale konventioner blive omtalt.

Som tidligere beskrevet gælder der i Danmark en række lovgivningskomplekser, der regulerer den faste kulturarv. Der er blandt andet tale om museumsloven, naturbeskyttelsesloven, planloven, bygningsfredningsloven og lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. På dette punkt adskiller såvel Sverige som Norge sig markant fra Danmark, da man i disse lande i store træk har samlet reguleringen af den faste kulturarv i en form for "kulturarvslov" (henholdsvis kulturminneslagen og kulturminneloven). Herudover er der dog i begge lande i lighed med Danmark regulering af den fysiske planlægning af landet ved en plan- og bygningslov.

Herunder følger en kortfattet gennemgang af henholdsvis Sverige og Norge. Som bilag er vedlagt et skematisk tværnsnit over Danmark, Sverige og Norge.

Sverige

I Sverige hører kulturminneslagen under Kulturdepartementet. Kulturminneslagen er udtryk for et princip om automatisk beskyttede kulturminde, således at den kulturarv, der er omfattet af opregningen i lovens § 1, er beskyttet, uden at yderligere handling (såsom fredning) er påkrævet. Der sondres ikke i loven mellem synlige og ikke synlige fortidsminder. Loven foreskriver standsning af jordarbejde, hvis man i forbindelse hermed støder på oldtidslevn.

En bygning, som er særligt bemærkelsesværdig gennem sin kulturhistoriske værdi, eller som indgår i et kulturhistorisk særligt bemærkelsesværdigt bebyggelsesområde, kan erklæres for et bygningsminde. Her er der således tale om en form for fredning ved enkeltbeslutning.

Kulturhistoriske værdier i kirkebygninger og området herom (forskelligt fra kirkegårde), kirkeligt inventar og kirkegårde er beskyttede efter kulturminneslagen. For så vidt angår kirkebygninger er det dog kun kirker, der før den 1. januar 2000 var indviede til Svenska Kyrkans gudstjenester, og som den 1. januar 2000 ejedes eller forvaltedes af Svenska Kyrkan, der er omfattede af loven.

Rigsantikvarembudet i Sverige hører under Kulturdepartementet. Rigsantikvaren har det overordnede faglige ansvar for den arkæologiske og arkitekturhistoriske arv. Svenska Kyrkan hører under en ekspertenhed i Rigsantikvarembudet. Her har man til opgave at registrere og dokumentere de svenske kirker samt at udbrede kendskabet til dem gennem videnskabelig publicering.

Ansvar for administrationen af kulturminneslagen ligger i den decentrale statslige myndighed, Länsstyrelsen, som hører under Civildepartementet. Kommunerne i Sverige har ikke selvstændig kompetence efter kulturminneslagen. Kommunerne har dog ansvaret for en stor del af den fysiske planlægning og udarbejder blandt andet sammenhængende arealplaner, hvor der redegøres for, hvordan udpegede rigsinteresser tilgodeses.

Norge

I Norge hører kulturminneloven under Miljøverndepartementet. Der sondres i loven mellem automatisk fredede kulturminde og fredning ved enkeltbeslutning. Det bestemmes i loven, at fortidsminder, som stammer fra før 1537, er automatisk fredede. Herudover er de automatisk fredede fortidsminder opregnet i lovens § 4, som er en meget omfattende liste. Loven foreskriver standsning af jordarbejde, hvis det viser sig, at arbejdet kan gribe ind i et automatisk fredet kulturminde.

Bygninger er omfattede af listen over automatisk fredede fortidsminder. (Den automatiske beskyttelse kan endog strækkes til også at gælde for bygninger opført i perioden 1537-1649).

Alle kirker opført før 1537 samt kirkegårde og gravminder fra før 1537 er omfattede af den automatiske beskyttelse efter kulturminneloven. Kirker fra perioden 1537-1649 er automatisk fredede, når de er erklæret som stående bygningsværk fra denne periode. Endvidere kan Rigsantikvaren efter kulturminneloven frede kirker og kirkegårde eller dele af dem.

Rigsantikvarembudet hører i Norge under Miljøverndepartementet og har status af direktorat. Rigsantikvaren har forvaltningsansvaret for de automatisk fredede kulturminde og træffer afgørelser i fredningssager vedrørende efterreformistiske kulturminde. Endvidere er Rigsantikvaren sagsbehandler i første instans for samtlige middelalderbygninger, alle kirker fra før 1850 og Rigsantikvarens listeførte kirker fra efter 1850 samt bygninger i statens eje. Ved tvivl om, hvorvidt et fortidsminde er omfattet af lovens § 4, afgøres sagen med bindende virkning af Rigsantikvaren. Rigsantikvaren kan ud over de automatisk fredede bygninger frede bygningsværk og anlæg eller dele heraf af kulturhistorisk eller arkitektonisk værdi.

I Norge hører ansvaret for den fysiske planlægning under fylkeskommunerne (svaren-

de til de danske amtskommuner). De har fået en række opgaver inden for kulturarvsforvaltningen overdraget fra Rigsantikvaren. Fylkeskommunerne har ansvaret for at sikre de nationale miljømål, nationale strategier og retningslinier, som Rigsantikvaren og Miljøverndepartementet udvikler.

Kommunerne er forvaltningsmyndigheden og har ansvaret for den generelle plan- og bygningslov og har herigennem hjemmel til at regulere arealer til bevaring ud fra kulturarvshensyn. De har ansvar for at påse, at kulturarvsinteressen bliver varetaget i den kommunale planlægning og ved forskellige konkrete tiltag.

Plan- og bygningsloven sætter også rammer for bygge- og anlægstiltag og for arealdisponering. Ved planlægning efter plan- og bygningsloven er der bestemmelser om information og samarbejde mellem planmyndighederne og berørte offentlige myndigheder, som har en særlig interesse. Hovedreglen er, at forholdet til automatisk fredede kulturminder forudsættes afklaret gennem behandling af reguleringsplanen og bebyggelsesplanen jf. kulturminnelovens § 8, stk. 4. Denne bestemmelse forudsætter et samarbejde mellem planmyndigheder og kulturarvsmyndigheder om udarbejdelse af sådanne planer. Kommunen har en undersøgelsespligt efter kulturminnelovens § 9, stk. 1, som indebærer, at den skal oversende forslag om regulerings- eller bebyggelsesplan til fylkeskommunen som regional kultur-

arvsmyndighed, hvorefter den regionale kulturarvsmyndighed skal udtale sig om sagen. Opfyldelse af undersøgelsespligten afgøres ved kommunens behandling af planen.

England

Kulturarven varetages i England ved National Heritage Act, som stammer fra 1980, men som løbende er blevet ændret, suppleret og forbedret. Den kulturelle arv er imidlertid også nævnt i Environment Act (1995) i forbindelse med nationalparker. National Heritage Act fornyes løbende gennem såkaldte Statutory Instruments, som også er lovgivningsmæssige forordninger, der regulerer enkelte områder, som kan være alt fra finansiering til enkeltmonumenter.

Den antikvariske myndighedsudøvelse er søgt samlet i English Heritage, som har hjemmel i National Heritage Act. English Heritage har det overordnede ansvar for beskyttelsen af kulturarven. English Heritage er en selvstændig institution, men refererer til det engelske parlament gennem ministeriet for kultur, medier og sport. English Heritage beskytter kulturarven gennem kortlægning/planlægning ("scheduling") samt egentlig fredning ("listing").

Internationale konventioner

Den danske lovgivningsmæssige regulering af den faste kulturarv skal ses i sammenhæng med en række internationale forpligtelser.

Danmark tilsluttede sig allerede i 1954 European Cultural Convention, som ud over en understregning af behovet for udveksling af oplysninger, personer mv. indeholder krav om, at landene skal beskytte og sikre adgangen til kulturarvselementer af europæisk kulturværdi.

Danmark har aktuelt Jellingmonumenterne, Roskilde Domkirke og Kronborg optaget på Verdensarvslisten, der følger af UNESCO-konventionen fra 1972 om beskyttelse af verdens kultur- og naturarv.

Granadakonventionen fra 1985 om bevaringen af Europas arkitekturarv stiller krav om, at arkitekturarven kortlægges. Myndighederne skal føre tilsyn med arkitekturarven og støtte ejere via rådgivning og økonomisk støtte. Konventionen forpligter landene til at virke for, at gamle håndværkstraditioner holdes i hævd og opfordrer til erfaringsudveksling. Bygningsbevaringen og den fysiske planlægning skal spille sammen, så bevaringsinteresserne finder udtryk i den fysiske planlægning. Information og oplysning skal stimulere interessen for arkitekturarven.

Maltakonventionen fra 1992 om den arkæologiske kulturarv forpligter landene til en juridisk sikring af den arkæologiske arv også af hensyn til de kommende generationer. Sikringen af den arkæologiske arv kræver faglig og videnskabelig lødighed, og konventionen stiller også krav om, at der skabes sikkerhed for den fysiske be-

varing og beskyttelse af de arkæologiske fund, gerne på fundstedet. Det understreges, at de arkæologiske interesser skal medinddrages i den fysiske planlægning, og at der skal være tilstrækkelig tid og ressourcer til arkæologiske undersøgelser for eksempel i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder. De arkæologiske resultater skal offentliggøres, og der skal skabes offentlig interesse om den arkæologiske arv, ligesom offentligheden skal have adgang til vigtige dele af den arkæologiske arv, uden at det dog må føre til skadevirkninger på enkeltelementerne eller omgivelserne. Maltakonventionen afløser European Convention on the Protection of the Archeological Heritage fra 1969, som Danmark også var tilsluttet. Maltakonventionen er endnu ikke ratificeret.

Danmark har i 2000 tilsluttet sig den europæiske landskabskonvention – Firenze-konventionen – som har til formål at sikre en bæredygtig landskabsbeskyttelse gennem beskyttelse, forvaltning og planlægning. Landskabet betragtes som en vigtig komponent i livskvaliteten og for den lokale identitet. Derfor skal landskabspolitikken, der bygger på offentlighedens inddragelse, integrere landskabet i den fysiske planlægning, i kultur- og miljøpolitikken samt i de sektorpolitikker, der i øvrigt har betydning for landskabets udvikling. Offentlighedens forståelse for landskabsværdierne skal styrkes, og der skal opstilles landskabskvalitetsmål og udvikles de nødvendige redskaber til

implementeringen af mål og politikker. Konventionen er endnu ikke ratificeret.

Amsterdam-traktatens artikel 151 om kultur spiller reguleringsmæssigt ingen rolle, men har dannet udgangspunkt for økonomiske støtteordninger og -programmer.

På nordisk plan har Nordisk Ministerråd i de seneste år arbejdet seriøst med kulturmiljøområdet, hvilket blandt andet i 1996 har fundet udtryk i "Handlingsplan for den 3. dimension i det nordiske miljøsam arbejde – kulturmiljøet i landskabet".

