

BYGNINGSKULTUR DANMARK

BORGERGADE 111

DK-1300 KØBENHAVN K

TELEFON +45 33 33 99 10

TELEFAX +45 33 33 99 17

INFO@BYGNINGSKULTUR.DK

WWW.BYGNINGSKULTUR.DK

CVR.NR. 10127114

BANK 4180 4180759557

Fra:

Bygningskultur Danmark
samt

en række tidligere og nuværende medlemmer af kulturministerens rådgivende organ, Det Særlige Bygningssyn:

Lars Juel Thiis

Fhv. Formand for Det Særlige Bygningssyn
Adj. Professor AAU, Arkitekt MAA

Dorte Mandrup

Adj. Professor, Arkitekt MAA

Mogens A. Morgen

Professor, Cand. arch.
AAU

Jens Toftgaard

Formand for Det Særlige Bygningssyn
Kulturarvschef, ph.d.
Odense Bys Museer

Holger Bisgaard

Byplanskonsulent, tidl. Planchef
Extern lektor Institut for Bygningskunst, By & Landskab

Ulla Kjær

Seniorforsker, dr. Phil.
Nationalmuseet

Anja Kongsdal

Medlem af teknik- og Miljøudvalget
Nyborg Byråd

Mette Slyngborg

Medlem af det Særlige Bygningssyn
Museumsinspektør, Historie
Sydvestjyske Museer

Jannik Nyrop

Byplanskonsulent



Til:

Erhvervsminister
Simon Kollerup

Planloven og bygningskulturarven

22. januar 2020

Generelt

Tak for indbydelsen til at bidrage til udvikling af planlov og plankultur i Danmark. Planloven skal tage hensyn til den løbende samfundsudvikling. Men som et af de allervigtigste redskaber i samfundets arealregulering skal planloven også være robust på det meget lange sigt, fordi arealanvendelsen i helt overvejende grad er uforandret over årtier eller århundreder.

Erhvervsstyrelsen har i sit oplæg anmodet om, at kommentarer til loven indgives under en række tematikker. Der kan være mange gode grunde hertil, og man kan være helt enig i, at temaerne omhandler vigtige emner, som er relevante i forbindelse med drøftelser af planloven. En af de ting, som desværre ikke optræder i listen over Erhvervsstyrelsens liste over temaer er *bygningskulturarven*.

Vores byggede miljø og landskaberne er en ressource for samfundet i mange henseender – økonomisk, kulturelt, socialt, miljømæssigt mv. Der er brug for at fastholde et fokus på en balance mellem bevaring og udvikling.

I forhold til bygningsbevaring og udvikling af *bygningskulturarven*, er der allerede et sæt af værktøjer i planloven, som kommunerne kan bruge til at sikre *bygningskulturarven*, bygningsværdier og kulturlandskaber.

Det er imidlertid foreningens opfattelse, at mange kommuner i vidt omfang underudnytter værktøjerne, og at de dermed spiller sig muligheder af hænde for



sikre bevaring af vores *bygningskulturarv*. Med andre ord er kommunernes planlægning i medfør af planloven og statens indsats i medfør af bygningsfredningsloven og andre lovkomplekser ikke optimalt og konstruktivt i synkronisering.

Bygningskultur Danmark foreslår derfor at man bør arbejde hen imod et større samspil mellem Planloven og Bygningsfredningsloven. Det er højst u hensigtsmæssigt, at de bevaringsværdige bygninger og de fredede bygninger ligger i hver sin lovgivning, og administreres af hver sit ministerium eller styrelse. Dertil kommer at Byggeloven ligger i et tredje ministerium. Det betyder blandt andet, at staten ikke har mulighed for at sikre kulturmiljøer af national betydning, da fredningsinstrumentet ikke giver mulighed herfor.

I det følgende gennemgås udvalgte paragraffer i den eksisterende planlov for at pege på områder, hvor der indenfor planlovens logik kan sættes mere fokus på *bygningskulturarven*.

Paragraf 1

Dette er lovens formålsparagraf. Der sigtes blandt andet særligt imod ”at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber.” Heri ligger der en intention om bygningsbevaring. Man kunne ønske sig, at ”*bygningskulturarv*” i højere grad bliver et ord og begreb, som anvendes i Planloven. I den gældende lov fremstår både den arkitektoniske og kulturhistoriske side meget svagt.

Paragraf 2

Denne paragraf handler om landsplanlægningen. Det er en i høj grad behovsbestemt indsats, som udmøntes gennem landsplanlægningen. Bygningskultur Danmark, som er paraply for en række organisationer og institutioner, der med deres medlemskab støtter op om bevaringen og udviklingen af landets bygningsarv, vil være opmærksom på fremover at rette henvendelse til erhvervsministeren om at adressere forhold omkring bygningsbevaring og kommunernes håndtering heraf i planlægningen i de redegørelser, som ministeren skal afgive. Som præsident for foreningen vil jeg opfordre til, at dette behov indgår i bemærkningerne til loven.

Paragraf 5 h-j

Paragraffen omfatter planlægningen af Hovedstadsområdet. Det skal i denne anledning fremhæves, at der i Hovedstadsområdet er en overvægt af fredede og bevaringsværdige bygninger samt sammenhængende bymiljøer, parker og grønne områder. Hertil kommer de enestående relationer mellem den historiske bygningsmasse og havne- og andre vandarealer.

Der nævnes i loven byomdannelsen i de indre storbyområder, hvor der i helt særlig grad er en koncentration af bevaringsinteresser. Loven nævner hensynene til trafikbetjeningen, men ikke *bygningskulturarven*. Foreningen mener, at



bygningskulturarven også bør indgå som en tungtvejende præmis. Det bekymrer os, at der indirekte gennem lovens formuleringer ("byomdannelse og byudvikling") lægges op til en fortætning af bygningsmassen i de historiske bykerner. Det er vigtigt at eventuel fortætning sker med respekt for *bygningskulturarven* i de centrale bydele.

Man må konstatere, at den forcerede byudvikling og fortætning især i Københavns Kommune er et resultat af en manglende regional instans til at styre den samlede udvikling af hovedstadsregionen. Det var en opgave for Hovedstadsrådet før rådets nedlæggelse at tøjle den uhammede interkommunale konkurrence, som også har vist sig i form af en for *bygningskulturarven* ufølsom planlægning og developerstyret ibrugtagning af både private og offentligt ejede arealer. Bygningskultur Danmark opfordrer til, at der i en kommende planlovsrevision skabes et stærkere planberedskab for hovedstaden som samlet region, og at *bygningskulturarven* også indgår i opgaveporteføljen.

Paragraf 5 I-t

Disse paragraffer omfatter detailhandelsplanlægningen. Detailhandlen er under en radikal strukturudvikling, hvor der i disse år er brug for en særlig opmærksomhed. De historiske bykerner er centre for handel, service, bespisning m.v., og bykerne er netop på grund af deres mange facetter og muligheder vigtige turistattraktioner. Der er brug for at bevare ikke bare bygninger og *bygningskulturarv*, men også funktionerne i bycentrene. Bycentre af alle størrelser har gennem de senere år været udsat for en kraftig funktionstømning. Det har i mange tilfælde givet negative effekter for bevaringen. Det skyldes, at ejernes indkomstgrundlag og investeringsmuligheder mindskes. Bygninger forfalder, og det medvirker til en negativ spiral for *bygningskulturarven*.

Planlovens bestemmelser, som de kom ind i 2017, har desværre ikke medvirket til at bremse denne udvikling. Tværtimod har bestemmelserne om butiksstørrelser og "aflastningscentre" (et begreb, som gav mening i 1970'erne, men ikke nu), bidraget til at fremskynde en negativ udvikling for bycentrene.

Kommunerne er i disse år udsat for et meget hårdt og (set fra borgernes synspunkt) ubalanceret pres fra store aktører inden for detailhandlen samt hotel- og restaurantsektoren, og der er en kraftig konkurrenceforvridning i forhold til de mindre erhvervsdrivende og boligejerne. Derfor er detailhandlens og serviceerhvervenes udvikling i byerne et emne, som bør tages op straks og generelt udgøre en større bevågenhed fra erhvervsministerens side, herunder også med inddragelse af andre aktører end de traditionelle erhvervsorganisationer og kædevirksomheder.

Bygningskultur Danmark foreslår, at de planlovsbestemmelser, som er kontraproduktive for bycentrene, ændres. Men foreningen foreslår også, at



erhvervsministeren ser på samspillet med andre lov-komplekser. Endelig foreslår foreningen igangsætning af udviklingsarbejder og forsøgsprojekter, hvor man langt mere aktivt arbejder sammen med kommuner, ejere, erhvervsdrivende og beboere omkring bykernernes udvikling, og hvor der afsættes midler til at skabe relevante mageskifter og omlokaliseringer, praksisskabende og ikoniske istandsættelser, samlokalisering og multifunktionalitet i offentlige funktioner osv.

Paragraf 5r

Paragraf 5r forekommer slet ikke gennemtænkt og kan i værste fald og forkert anvendt lede til en yderligere funktionstømning i bycentrene. Derimod ser Bygningskultur Danmark med tilfredshed på lovens fremhævelse af, at udviklingen kan styres gennem lokalplaner. Foreningen mener, at kommunerne i langt højere grad bør udvikle lokalplaner, som aktivt og noget mere detaljeret tager stilling til bycentrenes detailhandels- og serviceudvikling. Gennemgange af en række lokalplaner for bycentre indikerer, at der er et alarmerende behov for en fornyet lokalplanpraksis for bycentrene, hvor *bygningskulturarv* og detailhandels- og serviceudvikling går hånd i hånd.

Paragraf 11a

Paragraffen lister emner, som kommuneplanens retningslinjer skal indeholde. Her fremgår *bygningskulturarv* faktisk, og det er tilfredsstillende: "... sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier". Bygningskultur Danmark vil opfordre erhvervsministeren til også i de periodiske redegørelser at følge specifikt op på dette emne, idet det er foreningens opfattelse, at langt fra alle kommuner lever op til bestemmelsen.

Paragraf 11b

Paragraffen handler om indholdet i kommuneplanernes rammedel. Det er en del af en kommuneplan, som ikke vies den fornødne opmærksomhed, og hvor kommuner ofte ukritisk overfører bestemmelser fra en planperiode til den næste. Der skal naturligvis være en kontinuitet på dette for grundejerne vigtige felt, men der er også brug for en aktiv monitorering af formålstjenligheden, og kommunerne skal foretage ændringer hvor nødvendigt.

Loven giver kommunerne muligheder for at arbejde med rammebestemmelser, som vedrører *bygningskulturarven*, men det nævnes ikke i selve loven. Det vil være ønskeligt, at det kommer til at ske. Der er hårdt brug for, at staten understøtter kompetencer og viden i de kommunale forvaltninger.

Kommuneplanens rammedel er et af de vigtigste redskaber til at sikre en balanceret bevaring og udvikling i områder med essentiel kulturarv. Men de redskaber, som kommunerne faktisk har til rådighed i medfør af loven, benyttes på måder, som ikke er optimale. Der mangler for så vidt ikke værktøjer i loven, men der mangler et opgraderet planberedskab i kommunerne og i den statslige administration på dette felt.



Paragraf 13 -15

Disse paragraffer omhandler lokalplanlægningen. Det er en for kulturarv og bevaringsindsats aldeles central del af planloven. Det er nemlig ikke mindst i lokalplanerne, at bevaringsbestemmelser med en bindende retsvirkning kan pålægges de enkelte ejendomme. Med gode lokalplanbestemmelser forpligtes og forenkles kommunernes fremtidige administration. Dette bør fastholdes. En lokalplan tilvejebringes oftest forud for større byggerier eller arealændringer, men loven fremhæver på relevant måde, at andre forhold også kan lede til udformningen og vedtagelsen af en lokalplan. Det bør fremgå klarere af loven og bemærkningerne, at en lokalplanlægning kan iværksættes, hvis kommunen eller andre aktører ønsker at opprioritere arkitektoniske og kulturhistoriske bevaringsformål.

Lokalplanlægning er fagligt set et stort felt med en meget udbygget praksis udviklet over mange år i kommunerne, i det til enhver tid ansvarlige ministerium, i interesseorganisationerne, på de højere læreanstalter m.v. Men efter en periode med en i høj grad developerstyret lokalplanpraksis, er der brug for at "genstarte" en udvikling, hvor borgernes og de mindre erhvervsdrivendes behov også kommer stærkere til orde. Det er især af stor vigtighed i bycentre med store bevaringsværdier, men også i landsbyer og mindre byer med vigtig kulturarv.

Bygningskultur Danmark opfordrer til, at alle lokalplaner for historiske bycentre/områder gennemgås i Erhvervsministeriet i samarbejde med vidensmiljøer inden for kulturarvsområdet, idet stikprøver viser, at eksisterende planer ofte er meget utidssvarende. Der bør også opfordres til, at kommunerne fremskynder en lokalplanlægning for bevaringsværdige områder, hvor sådanne ikke findes. Det kan her som eksempel nævnes, at store dele af middelalderbyen i København er uden lokalplaner, hvor reguleringen af dem udelukkende sker på grundlag af meget udetaljerede og dermed for ejere og investorer tvivlskabende rammebestemmelser.

Kommunerne oplyser indimellem Bygningskultur Danmark og andre om, at bevaring er Kulturministeren og Slots- og Kulturstyrelsens område, og lokalplaner derfor ikke er nødvendige. Bygningskultur Danmark mener, at det er en helt fejlagtig opfattelse. Slots- og Kulturstyrelsens løbende arbejde med bygningskulturarvens bevaring skal understøttes af gode lokalplaner, blandt andet fordi sådanne lokalplaner omfatter hele miljøer og (nabo)bygninger og anlæg, som ikke er fredede.

Ikke mindst når enkelte fredede bygninger i et gadeforløb affredes, kan der opstå ubeskyttede huller i "tandrækken". For at sikre en bygning efter en affredning og sikre den bevaringsværdige helhed, hvori den indgår, bør planloven pr automatik juridisk stille bygningen med den bevarende lokalplans restriktioner.

I landzonerne kunne det være relevant med en landzonelokalplan, herunder med redegørelse for og beskyttelse af bevaringsværdier. Der findes rundt omkring i landet eksempler på bevarende lokalplaner for hele landsbyer. Et eksempel er



Ballum ved Vesterhavet. Det er et godt eksempel på, hvordan man med en lokalplan kan understøtte og motivere borgerne til en indsats for bygningsbevaringen.

Der er brug for, at det i planlovens paragraf 13-15 langt klarere fremstilles, at lokalplaner er af central betydning for bygningskulturarvens beskyttelse og bevaring. Det gælder ikke bare bygninger, men også landskabstræk, beplantning, gadeudstyr, skiltning, m.v.

Der bør være lovkrav om, at kulturmiljøer af høj national betydning bør sikres via bevarende lokalplaner. Eksempler på sådanne særligt bevaringsværdige kulturmiljøer på nationalt plan er Sønderho på Fanø samt kulturmiljøet der omfatter den historiske del af Ribe.

Det er paradoksalt, at sådanne miljøer er dækket af to sæt lovgivning og administreres af to forskellige ministerier/styrelser.

Paragraf 16

En lokalplan skal ledsages af en redegørelse. Uanset hvad lokalplanen omhandler, kan det være relevant at redegøre for forholdet til *bygningskulturarven*.

Redegørelsen er et middel til at bevidstgøre ejere og beboere om bevaringskvaliteter og fremme en stolthed over *bygningskulturarven*. Det bør understreges bedre og klarere i loven og bemærkningerne hertil.

Paragraf 33a

Med FNs verdensmål har Agenda 21 måske udspillet sin rolle. I den forbindelse er det værd at tage i betragtning, at *bygningskulturarv* indgår i verdensmålene, blandt andet ud fra det synspunkt, at genbrug med miljøøjne er bedre end nybyggeri. Der er formentlig brug for, at Agenda 21 udgår af planloven, og at miljøet i langt højere grad mainstreames ind på andre måder, både for så vidt angår indsatser og borgerinddragelse.

Paragraf 34

Opdelingen af landet i byzoner, sommerhuszoner og landzoner stammer fra lovens start, hvor den ikke kunne vedtages med Venstres stemmer med mindre, at landbrugets arealer blev holdt uden for planlægning. Selvom tiden ud fra mange perspektiver nok løbet fra denne tankegang, så består distinktionen, og planlægning for landzoner sker derfor stadig som en "enkelt­sagsbehandling", landzoneadministration.

Der er en række andre areallove, som dækker områderne uden for by- og sommerhuszonerne. Senest i december 2019 har Miljøministeren åbnet op for muligheder for at etablere forskellige former for byggerier og anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen i nærheden af de mindre havne. Der forekommer uigennemtænkt og ulogisk, hvis ikke en sådan ny anvendelse nøje koordineres med kommunernes planlægning. Havnene og deres naboarealer er af stor



interesse i forbindelse med bygningskulturarven, idet disse arealer ofte er beliggende i eller ved andre kulturmiljøer. Dette er et godt eksempel på, at de statslige myndigheder på areal-forvaltningsområdet ikke bør spilles ud mod hinanden i en popularitetskonkurrence. Det er også en indikator på, at det samlede kompleks af areallove inden for en kortere årrække bør underkastes en fagligt tilbundsående og uvildig kommissionsvurdering.

Paragraf 37

En lang række kulturarvmiljøer er i landzone, herunder herregårdene, men også mange andre huse, bøndergårde, monumenter, møller, industriminder, m.v. Nogle af disse er fredede, men langt fra alle. Denne paragraf er meget vigtig i en kulturarvssammenhæng. Den giver mulighed for at anvende overflødiggjorte bygninger i landzone til andre formål, og det er noget, som i de senere år har bidraget til en bevaring af for eksempel de kulturhistorisk vigtige herregårdsmiljøer, men også andre steder. Det er helt essentielt at stimulere et erhvervsgrundlag på landet, idet det giver mulighed for at vedligeholde fredede og bevaringsværdige bygninger.

Bosætningsmæssigt er det også af betydning. Tilladelse til småhusbyggerier i landzonen bør kontrolleres, men her er der måske givet for mange frihedsgrader i de seneste revideringer af planloven. Landdistrikterne har en anden karakter end for eksempel parcelhusområder. Bygningskultur Danmark finder det af betydning i et kulturhistorisk perspektiv, at der er en visuel sammenhæng i byggeriet. Det er også af betydning for turismen. Foreningen erkender, at det er et område, som er meget omdebatteret, og derfor er samtalen med indbyggerne på landet og deres organisationer meget påtrængende.

Erhvervsministeriet og COWI er velkommen til at rette henvendelse, hvis Bygningskultur Danmark kan være behjælpelig med uddybninger og eksempler.

Med venlig hilsen

Bygningskultur Danmark

Præsident
Birthe Luel

Mobil: 40853739
Mail: birthe@birtheiuel.dk

Skrevet med konsulentbistand fra Anne-Mette Hjalager, Professor Syddansk Universitet



