

Fyrirlestrar

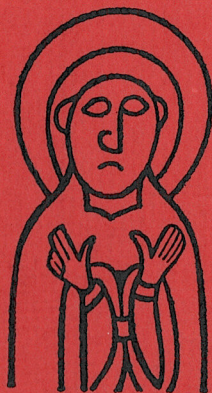
Minningarsjóðs Ásu Guðmundsdóttur Wright

The Ása G. Wright Memorial Lectures

II-III

Viggo Nielsen

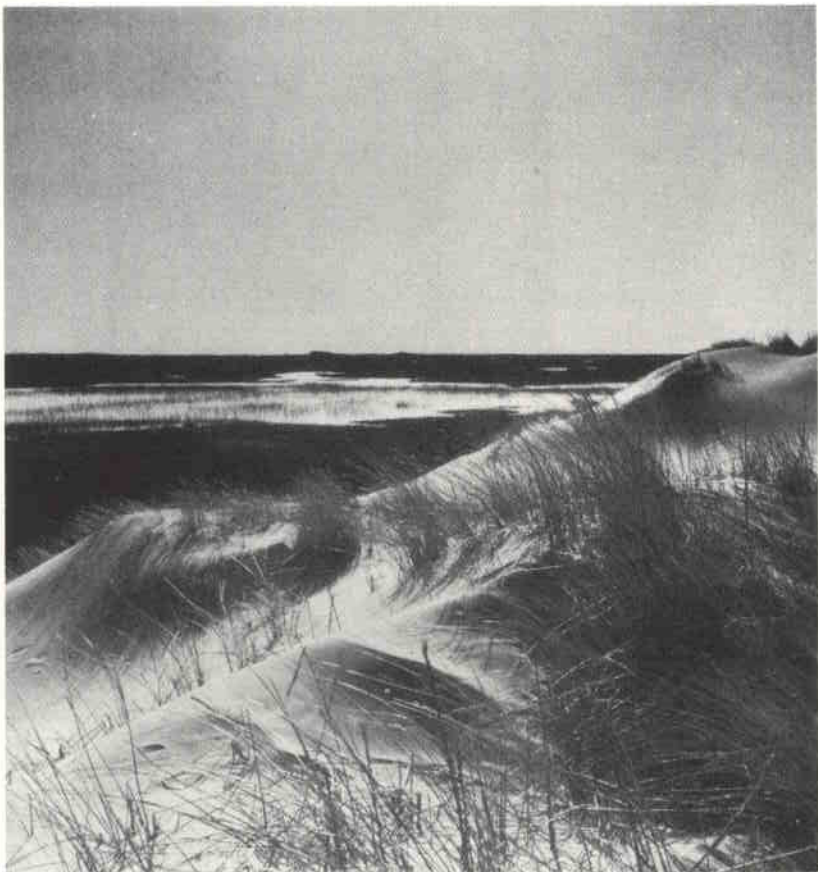
OVERSIGT OVER NORDISKE
LOVREGLER OM VÆRN AF
VORE OMGIVELSER



ÞJÓÐMINJASAFN ÍSLANDS

NATIONAL MUSEUM OF ICELAND

1975



Det nordligste Jylland. Råbjerg Mile. Hvide klitter, i baggrunden Klitsø.
Foto: Svend Thomsen.

05
F

Minningarsjóður Ásu Guðmundsdóttur Wright var stofnaður árið 1968. Hann er í vörslu Þjóðminjasafns Íslands og skal standa straum af heimsóknum erlendra fræðimanna, er boðnir eru samkvæmt settum reglum til að flytja fræðilega fyrirlestra á vegum Þjóðminjasafnsins. Sjóðinn gaf frú Ása til minningar um eftirtalda ættingja og vandamenn sína:

Foreldra hennar Arndisi Jónsdóttur háyfirdómara Péturssonar (1857—1936) og Guðmund Guðmundsson lækni (1853—1946).

Mann hennar Henry Newcome Wright, LL.D., F.R.G.S., F.L.S., F.R.A.S. (1884—1955).

Systkini hennar Sturlu Guðmundsson (1883—1910), Sigfrúði Guðmundsdóttur (1884—1905), og Þóru Guðmundsdóttur Hermannsson (1888—1918).

Móðursystur hennar Þóru Jónsdóttur (1858—1947) og Jón Magnússon forsætisráðherra (1859—1926).

Móðurbræður hennar Friðrik Jónsson, cand. theol. (1860—1938) og Sturlu Jónsson kaupmann (1861—1947).

Stjórn sjóðsins skipa: Dr. Kristján Eldjárn formaður, Þór Magnússon þjóðminjavörður og dr. Sturla Friðriksson.

Fyrsti Minningarfyrirlestur Ásu Guðmundsdóttur Wright var fluttur á vegum Þjóðminjasafns Íslands hinn 16. mars 1970. Fyrirlesari var Hákon Christie arkitekt frá Osló, og var fyrirlestur hans gefinn út sem fyrsta hefti í þessari ritröð.

Annan fyrirlesturinn flutti dr. Joseph Raftery frá Þjóðminjasafni Írlands (The National Museum of Ireland) hinn 21. október 1971. Fyrirlesturinn fjallaði um forna írsku list og sýndi fyrirlesarinn mikinn fjölda litmynda til skýringa. Ætlunin var að þessi fyrirlestur yrði prentaður sem nr. II í þessari ritröð, en þar sem það brást að handrit og myndir bærust frá fyrirlesaranum, verður nú þetta að farast fyrir. Til þess þó að rugla ekki röð fyrirlestranna er nú þetta hefti látið heita nr. II og III, þótt í því birtist aðeins þriðji fyrirlesturinn.

Viggo Nielsen er bæði fornleifafræðingur og lögfræðingur að menntun en hefur lengi gegnt embættum í þeim deildum danska stjórnarráðsins sem hafa með höndum ýmiss konar friðlýsingarmál. Hann er nú skrifstofustjóri í umhverfismálaráðuneytinu í Kaupmannahöfn sem stofnað var 1973 úr ýmsum stjórnarráðsdeildum er á einhvern hátt fást við umhverfismál, svo sem náttúruvernd, skipulagsmál, minjavernd, húsafríðun og fleira.

Fyrirlestur Viggos Nielsens var fluttur hinn 6. september 1974.

The second Ása G. Wright Memorial Lecture was given on October 21st 1971 by Dr. Joseph Raftery of the National Museum of Ireland. The lecture was a comprehensive presentation of ancient Irish art.

The third Ása G. Wright Memorial Lecture was given on September 6th 1974 by Mr. Viggo Nielsen, Secretary General of the Danish Ministry for the Environment. In his lecture, published in this booklet, Mr. Nielsen makes a general survey of laws and regulations concerning environmental control and conservation measures in a broad sense in all the Nordic countries.

Fyrirlestrar

Minningarsjóðs Ásu Guðmundsdóttur Wright

The Ása G. Wright Memorial Lectures

II-III

Viggo Nielsen

OVERSIGT OVER NORDISKE
LOVREGLER OM VÆRN AF
VORE OMGIVELSER



Útgefandi

Minningarsjóður Ásu Guðmundsdóttur Wright

Þjóðminjasafn Íslands

Reykjavík 1975

OVERSIGT OVER NORDISKE LOVREGLER OM VÆRN AF VORE OMGIVELSER

Foredrag holdt i Reykjavík den 6. september 1974. For bistand med gennemgang af manuskriptet takkes mine medarbejdere i miljøministeriets 4. kontor.

I TIDEN FØR INDUSTRIALISERINGEN var der i de fleste samfund en vis økologisk balance — landbruget blev drevet på en måde, så man søgte at undgå en udpining af jorden både hvad angår jorddyrkningen og græsningen, og selv jagten eller fangsten af vilde dyr var ofte undergivet sædvaner, så man undgik den totale udryddelse, og dermed at save den gren over, som man selv sad på. Det var forøvrigt ikke alene jorden og dyrene, der blev udnyttet, også menneskene udnyttede hinanden, som de måske altid har gjort det, men stadig på en sådan måde, at de grupper, der udnyttedes, trods alt fik nok til at eksistere videre.

Man må naturligvis ikke forestille sig, at de gamles samfund var statisk — det var det langt fra — men udviklingen gik langsommere og rummedes stadig inden for en økologisk cyklus.

Den industrielle udvikling forskubbede først langsommere, siden med stadig stigende fart og kraft, denne balance. Det moderne samfunds enorme forbrug af alle ressourcer af materialer og energiforekomster, gammelkendte eller nye, og den af selve forbruget medførte forurening og forsimpning af omgivelserne udgør i dag, som det påvises af den videnskab, som selv er udviklet i forbindelse med industrialiseringen, en trussel mod menneskets eksistens og velbefindende, det der betegnes som vort miljø, "the human environment".

Miljøet er altså det, der omgiver os, som vi lever i og af, og det er ikke generelt begrænset til vore fysiske omgivelser, til jord, vand og

Á kápu er mynd af helgum manni á fjöl frá Flatatungu í Skagafirði,
Þjms. 16296 d.

Á titilsíðu og bakhlið kápu er W, tekið eftir upphafsstöfunum í ættarnafni
frú Ásu og manns hennar, eins og stafurinn er á samovar, sem hún hefur
gefið Þjóðminjasafni Íslands.

Prentsmiðjan ODDI hf.

luft, men kan udmærket dække over noget, der vedrører vor psykiske situation, som forøvrigt i høj grad er bestemt af de fysiske omgivelser.

Selv om næsten alt kan siges at indgå i vort miljø, er det ganske tankevækkende, at miljøbegrebet egentlig først er opstået sent. Man har på enkelte områder langt tilbage været klar over, at visse led i vore omgivelser skulle der økonomiseres med, men en helhedsfornemmelse eller en følelse af sammenhæng mellem de mange forskellige faktorer, der må anses som væsentlige led i vor eksistens, er faktisk først opstået i løbet af de sidste ti år. Baggrunden er den helt ekstraordinære udvikling efter 2. verdenskrig, velstandsstigningen, motoriseringen og ressourcetilbruget, der har affødt en bevægelse, der også har sine politiske sider, og som kræver en besindelse og en respekt for de økologiske synspunkter, hvis efterlevn man betragter som en væsentlig forudsætning for samfundenes fortsatte eksistens.

Disse indlysende synspunkter har allerede sat sig dybe spor i store dele af den industrialiserede verden, spor som afspejles ikke mindst i de enkelte landes miljølovgivning og administration.

Hvis vi skal se lidt nærmere på miljøværnet, nytter det ikke at medregne alt, hvad der kan have forbindelse med ordet miljø. Man må begrænse sig, og kan så som udgangspunkt tage de emnekredse, der i de lande, hvor der er etableret miljøministerier, indgår som fælles områder.

Som en illustration af den vægt, der fra politisk side lægges på miljøproblemer, er der nemlig i de seneste år i flere lande oprettet ministerier, hvis arbejde udelukkende er forvaltningen af en række miljøproblemer.

Det var England, der gik i spidsen med oprettelsen i 1970 af "Department of the Environment", tæt fulgt af Frankrig med oprettelsen i 1971 af "Ministère de la protection de la nature et de l'environnement" (nu "Ministère de la qualité de la vie"), samt af Norge i 1972 med „Miljøverndepartementet" og af Danmark i 1973 (Miljøministeriet), hvor der under en særlig minister blev henlagt miljøspørgsmål, som tidligere har været varetaget af en lang række ministerier. Det, der indgår som fælles for i hvert fald de 3 sidstnævnte miljøministerier, er, at de hver for sig varetager forureningsbekæmpelse, altså miljøbeskyttelsen

i snævrere forstand, planlægningen d. v. s. spørgsmålene om bebyggelsesudviklingen og arealanvendelsen i det hele taget, og endelig fredningen, som omfattende bevaringen af naturen, ligesom af den kulturprægede del af vore omgivelser, herunder fortidsminder og gamle bygninger, altså såvel natur- som kulturvård, hvortil kommer friluftslivet. Der er naturligvis forskelle i opdelingerne. I England omfatter miljøministeriet det meste af det gamle "Ministry of Works", og således også bl. a. visse transportanlæg. I Norge er indbefattet også statens opmålingsvirksomhed og i Danmark levnedsmiddelkontrollen og en del af den offentlige arealforvaltning, nemlig statsskovbruget.

I Sverige, som var det første land, som gennemførte en mere omfattende sammenføring af miljøvårdsbestrebelse gennem etableringen under jordbrugsdepartementet af Statens naturvårdsverk, er nu under dette værk samlet al forureningsbekæmpelse samt naturfredning eller naturvård, herunder friluftslivet. Planlægningen derimod varetages gennem statens planverk under bostadsdepartementet.

I Finland er områderne fordelt fortrinsvis mellem indenrigsministeriet og landbrugsministeriet, der hver for sig udbygger værdsafdelinger ud fra de sagsområder, der hidtil har henhørt under de pågældende ministerier.

Endelig er situationen på Island den, at naturvårdsbestrebelse varetages under undervisningsministeriet, medens andre dele af miljøproblemerne henhører under andre, socialministeriet, landbrugsministeriet og sundhedsministeriet.

Den fælles kerne i de egentlige miljøministerier i vore lande udgøres således af tre sektorer: *forureningsbekæmpelsen*, *planlægningen* og *fredningen*. Med den organisatoriske sammensætning, der er sket i Danmark, Norge og tildels i Sverige får det enkelte lands miljøministerium hovedansvaret for — under et samspil mellem de forskellige sektorer — at beskytte omgivelser og landskabsværdier og at tilrettelægge udviklingen i overensstemmelse med miljømæssige betragtninger. Disse sammenlægninger er endnu så nye, at det er vanskeligt at vurdere rækkevidden deraf. En rationalisering af de administrative og økonomiske kræfter er en selvfølgelig konsekvens samtidig med, at nye og sammenfattende betragtningsmåder vel lettere kan vinde frem.

I det følgende skal det forsøges at gøre status over den lovgivningsmæssige situation for disse tre sektorer i de forskellige nordiske lande.

Det er af flere grunde en problematisk opgave. Initiativerne har været og er fortsat så omfattende og trods alt spredt over så mange grene, at det er vanskeligt at få samlet tingene, men hertil kommer, at udviklingen løber så hastigt, at væsentlige led i det retslige og administrative system har været under uafbrudt omdannelse, således at en helt ajourført opgørelse ville være illusorisk. For en række områder er der i Danmark, Norge, Finland og Sverige under forberedelse vidtrækkende ændringslove, som igen kun kan anskues som led i den hastigt pågående udvikling på området. Et hvilket som helst billede, der opstilles, må altså komme til at virke flimrende.*

Det er vel karakteristisk, at den sektor, der klarest tegner sig som en enhed med de mest ensartede bestemmelser i de nordiske lovgivninger, er den, der har med *forureningsbekæmpelsen* at gøre. Baggrunden herfor må nok være, at disse ret sent erkendte problemer, har meget ensartede forudsætninger og måske ikke alene i vore nordiske lande, men i en videre international sammenhæng. Der foreligger her ganske de samme tekniske faktorer, og virkningen af forureningen er idag så indlysende, at bekæmpelsesbestrebelse får en kolossal politisk slagkraft. Det er derfor lykkedes på et område, hvor der så godt som ikke eksisterede en lovgivning i forvejen i Sverige og Danmark, i løbet af de sidste år at få gennemført samlede miljøbeskyttelseslove i form af den svenske miljöskyddslag af 1969 og den danske lov om miljøbeskyttelse af 1973. Hovedtemaet i disse love, hvis principper har været gennemgået på nordisk plan, er, at miljøbeskyttelsen ikke alene tager sigte på menneskets sundhed, men også på opretholdelse af den naturlige balance i omgivelserne. Der kræves derfor tilladelse til oprettelse af nye virksomheder, der indebærer en risiko for omgivelserne, og der kan for de eksisterende virksomheder fastsættes normer, som skulle fjerne eller reducere virksomhedernes skadevirkninger. Området for miljøbeskyttelseslovgivningen er beskyttelsen af vand, luft og jord imod

* Allerede i tiden mellem foredragets afholdelse i september 1974 og trykningen i marts 1975 er sket en række lovændringer, vigtigst ændringerne i den svenske naturvårdslag, hvor bl. a. allemandsretten, se s. 16, er blevet kodificeret.

forurening, evt. også ved nedbringelse af allerede skete skader. Et led i lovgivningen er endvidere bekæmpelsen af støjulemper og den forsvarelige behandling af fast affald.

I de andre nordiske lande arbejdes ud fra de eksisterende lovkomplekser og systemer, men under tilstræben af at nå frem til samlede miljøbeskyttelseslove, dette gælder både Finland og Norge, hvor væsentlige lovbestemmelser udgøres af loven om værn mod vandforurening, loven om begrænsningen af adgang til brug af fyringsolier, samt af grannelovens bestemmelser om røgskader.

Såvel i Danmark som i Sverige er forøvrigt problemer omkring vandforsyning varetaget i særlige love. I Sverige gælder dette også vandforurening, idet der dog nu forberedes en ny samlet vattenlag. Den danske lovgivning om vandforsyning er væsentlig revideret i 1973 samtidig med, at vandløbsloven med reglerne om vandledning og kloakering afgrænsedes ved, at dens hidtidige bestemmelser om forurening blev overført til miljøbeskyttelsesloven. Lovene om vandforsyning giver det offentlige kontrol med forurenende aktiviteter, der kan true vandforsyningen eller de ferske vandes kvalitet, principper der indeholdtes allerede i de islandske vatnalög af 1923.

Et andet specialområde, levnedsmiddel- og giftlovgivningen, som udgør et grænsefelt mellem sundhedsinteresser, miljøinteresser og til en vis grad landbrugsinteresser, er reguleret af særlig lovgivning som den islandske lov af 1968 om giftige og farlige stoffer og sundhedsloven af 1969, med tilsvarende love i de andre nordiske lande.

Det nordiske samarbejde på disse områder markeres bl. a. af konventionen af 19. februar 1974, hvis hovedsigte er, at borgere i eet nordisk land kan reagere mod forurenende virksomhed i et af de andre lande. En særlig embedsmandskomiteé under Nordisk Ministerråd følger udviklingen inden for miljølovgivningen og har taget en række konkrete opgaver op.

Den nye miljøbeskyttelseslovgivning fremtræder frisk og djærv: den muliggør f. eks., at virksomheder, der ikke kan opfylde stillede krav, må finde sig i påbud om at ophøre.

Set i et historisk perspektiv er den også et barn af en økonomisk opgangstid. De krisetegn med hensyn til økonomi og beskæftigelse, som

på det sidste har vist sig i Danmark, vil her kunne komme til at stille netop miljøbeskyttelseslovgivningen på en hård prøve. Man skal næppe regne med, at de restriktive bestemmelser ikke fortsat vil forblive erstatningsfrie med det hovedsynspunkt, at det er forureneren, der må betale rensningen. Snarere vil det være tvivlsomt, om en meget streng praksis lader sig opretholde under vanskeligere forhold, hvor begge arbejdsmarkedets interessegrupper vil være forbeholdne over for hårde virkninger af loven, der kan medføre nedlæggelse af virksomheder og dermed af arbejdspladser.

Den anden af de sektorer, der er afgørende inden for miljøbegrebet, er *planlægningen* også kaldet den fysiske planlægning eller stedplanlægningen. Dens hovedemne er lokaliseringen af byer, indretning af bydelene og placering af anlæg; men den får derved også, og det har netop aktualiseret sig i de sidste årtier, en meget væsentlig opgave i kontrollen med, hvad der sker af bebyggelse og lignende på det åbne land, d. v. s. uden for byer og bymæssige bebyggelser. Samtidig kommer dog denne planlægning til at udgøre en meget væsentlig del af de samlede overvejelser om udnyttelse af et lands areal, landsplanlægningen.

Med hensyn til det førstnævnte hovedemne har planlægningen på en måde gamle rødder, for der har i enkelte af vore byer, endog meget langt tilbage, været gennemført forskrifter af byplanmæssig karakter som i Bergen, Oslo, Stockholm, København, men helhedsbetragtninger bliver der først tale om som led i en international byplanbevægelse, som udfolder sig i 20'erne. På dette tidspunkt, i 1924, får Norge sin bygningslov, i 1925 får Danmark sin byplanlov, som — supplerende bygningslovgivningen — gav visse retningslinier og henstillinger til kommunerne.

Revisionen og udbygningen af disse bestemmelser er foregået i bølger, der afspejler samfunds- og bebyggelsesudviklingen.

Sverige fik i princippet sin nugældende byggnadslag i 1947. I Norge gennemførtes en ny bygningslov i 1965 og i Danmark, hvor byplanloven har været ændret flere gange, gennemførtes bl. a. en revision i 1969, medens de nugældende islandske skipulagsløg er fra 1964, og den færøske byplanlov fra 1954.

Det væsentlige indhold i disse love er tilvejebringelsen af mulig-

heder for, at bebyggelsen udvikles efter samfundets interesse, eventuelt på bekostning af den enkelte grundejers udnyttelsesinteresser. Udviklingen af den bymæssige bebyggelse skal derfor foregå efter en plan, dels for hele kommunen, i så fald anvendes i Norge og Sverige udtrykket generalplaner, i Danmark vil de fremtidigt komme til at hedde kommuneplaner, dels mere detaljeret for enkelte bydele. Efter at byplanbestemmelser har eksisteret efterhånden gennem en lang årrække, har erstatningsproblemerne i relation til denne del af planlægningen i nogen tid været overskuelige.

Der har været langt større problemer med den anden side af planlægningen, nemlig med den generelle bebyggelseskontrol. Den kolossale spredning af bebyggelsen, som efterkrigstidens motorisering og velstandsstigning samt i et vist omfang jordspekulation har givet basis for, medførte en planløs, spredt bebyggelse i det åbne land, først og fremmest rettet mod de smukkeste og mest særprægede områder, herunder kysterne. Samtidig skabte denne spredte bebyggelse, hvad enten den skete til helårsbeboelse eller i form af sommerhuse, en række planlægningsproblemer, som ligesom de landskabelige føltes påtrængende. Denne udvikling var naturligvis mest mærkbar i det tæt befolkede Danmark, men blev det efterhånden også i Sverige — Norge — Finland og føles vel i disse år på Island.

Hovedproblemet for den lovgivning, hvorved disse forhold måtte bringes under kontrol, var den eventuelle erstatning over for grundejere, der mente, at de havde krav på at udnytte deres ejendom, som de ville, altså også til bebyggelse, og her eksisterede der overalt en traditionel opfattelse af, at grundejeren havde en byggechance, der måtte godtgøres. En sådan erstatning ville på den anden side være ensbetydende med, at en planlægning og beskyttelse af det åbne land vanskeligt ville kunne realiseres. I Danmark forsøgtes igennem flere omgange en tilnærmelse til princippet om, at grundejeren ikke har ret til andet end at bruge sin ejendom som hidtil, således gennem bestemmelser i byreguleringsloven og byplanloven af 1949 samt i landsbyggeloven af 1960. Dette formål havde også den såkaldte jordlovsbuket, som bortfaldt ved folkeafstemningen i 1963, som satte dybe spor i dansk politisk liv; først med loven af 1969 om by- og landzoner blev der ende-

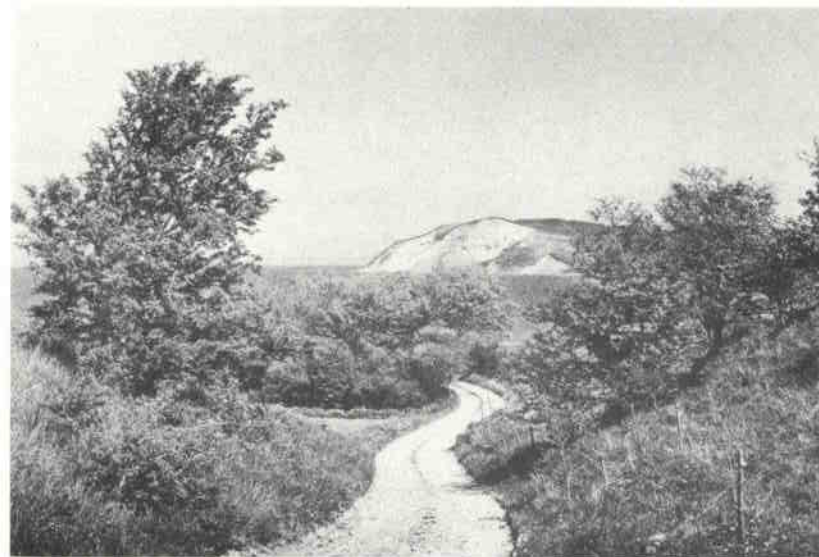
lig gjort op med dette problem, idet loven som forøvrigt foreskriver, at der ved dens administration også skal tages naturfredningsmæssige hensyn, ikke har erstatningsbestemmelser for det tilfælde, at tilladelse til bebyggelse i det åbne land nægtes. Loven foreskrev dog en engangsopgørelse efter nærmere angivne retningslinier af eventuelle erstatningskrav, en ordning som også var indeholdt i den engelske Town and Country Planning Act af 1948.

I Sverige muliggjorde bygnadslagen af 1947 et indseende uden erstatningspligt for det offentlige med de samlede bebyggelser (tätbebyggelsen), hvorimod den såkaldte glæsbebyggelse, der omfatter opførelse af enkelte huse, eventuelt successivt, var anerkendt som en ret. Ved ændringerne af bygnadslagen i 1972 er denne ret i princippet ophævet. For Norges vedkommende er problemerne afklaret i bygningsloven af 1965, derved at lovens bestemmelser af den enkelte kommune kan bringes i anvendelse på fritidsbebyggelse, og endvidere gennem loven af 1971 om planlægning i strandområder, der i 1973 er udvidet til at være en lov om planlægning i strandområder og fjellområder. Problemerne er således formelt reduceret til det, der ofte vil være noget meget afgørende, nemlig lokal-samfundets holdning til ønsket om en bebyggelse, en holdning der kan være påvirket af ønsker om en vis lokal udvikling.

Det er karakteristisk, at netop dette problem i Islands lovgivning har affødt den lovgivningsmæssigt særegne regel, som udgøres af bestemmelsen i naturværnlovens § 21, hvorefter der kræves en tilladelse fra vedkommende kommune til fritidsbebyggelse. I Danmark eksisterede indtil 1969 i naturfredningsloven en noget tilsvarende bestemmelse, som dog var forbundet med en erstatningsbestemmelse, som umuliggjorde dens realisering.

Generelt kan gøres op, at de nordiske lande i dag alle lovgivningsmæssigt er i besiddelse af instrumenter, der muliggør realisering af et indseende med bebyggelsens udvikling for de kompetente myndigheder, altså i første række for kommunalbestyrelser og amts- eller fylkesråd.

Båret frem af den netop beskrevne lovgivning, men også af et som påtrængende følt behov for en samordnende samfundsmæssig planlægning, både fysisk og økonomisk, er der nu som det yderste led i plan-



Danmark. Kystlandskab fra Nordmors, i baggrunden Hanklit.
Foto: Svend Thomsen.



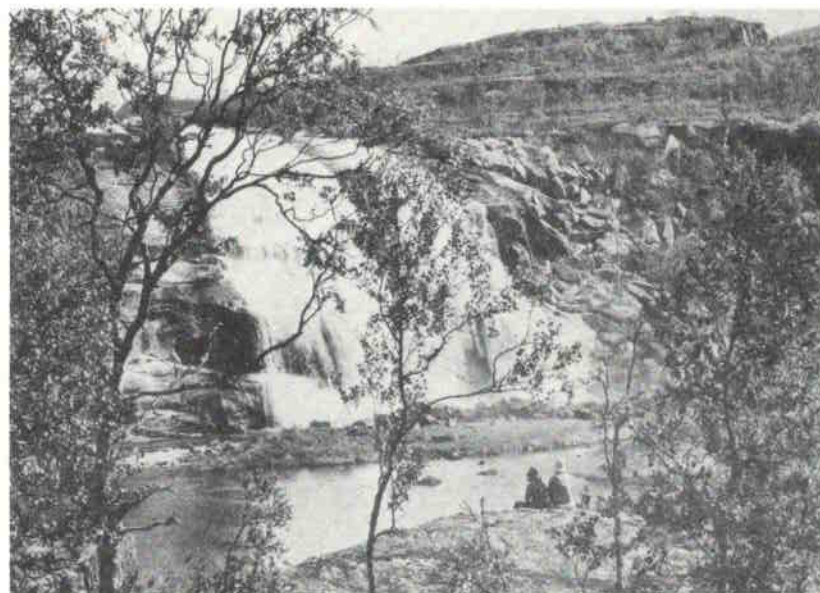
Island. Lavalandskab ved Mývatn, i baggrunden krateret Hverfjall, nu del af et større område fredlyst ved lov. — Foto: Mats Wibe Lund jr.



Finland. En tilgroende sø med randmoser, set fra Seitsemien ås. I baggrunden Seitsemienens udstrakte skovområder. — Foto: U. Häyrinen.



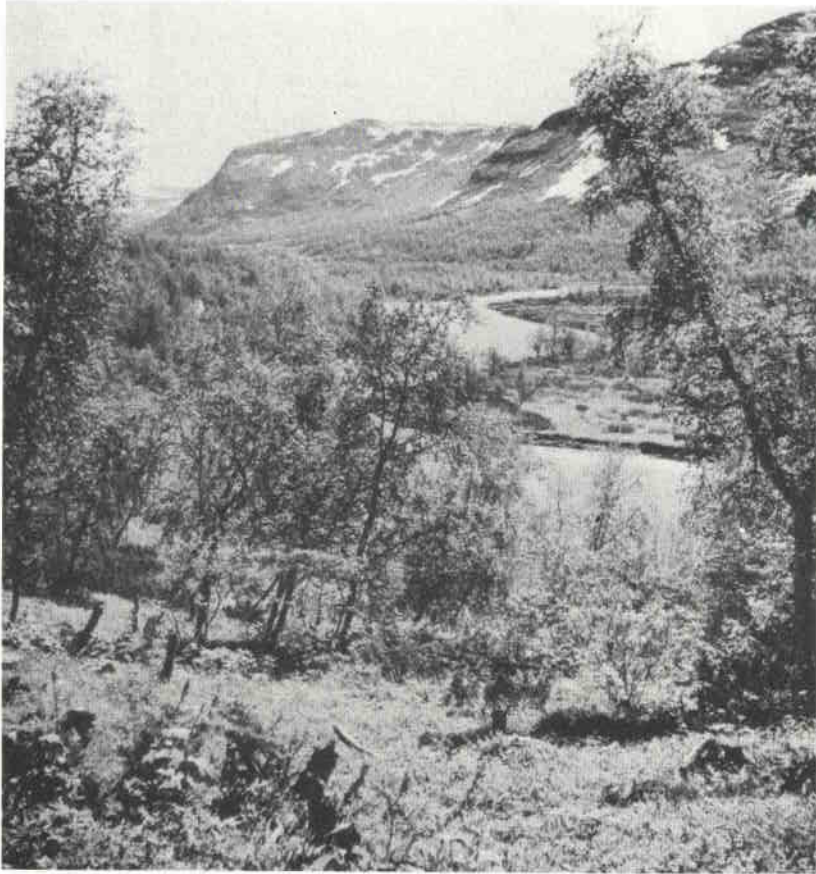
Iso-Huitari. En gammel fiskerbolig med nettørringsstativer. — Foto: H. Ormio.



Norge. Vild og storslået natur karakteriserer landskabet i området Gjerdalen-Hellemobotn. Billedet viser de øvre birkeskovsråder i Trollaldalen. Foto: S. Haftorn.



Norge. Fra en rullestenskyst ved Reve på Jæren. — Foto: O. I. Worsøe.



Sverige. Øvre Tarradalen med birkeskov og Tarreätno (i billedets centrum). I baggrunden Sarek. — Foto: Ulf Bergström.

lægningsserien skabt fastere rammer for en lands- og regionplanlægning i flere lande. I Sverige, Norge og Danmark har man igennem en år-række uden lovmæssigt grundlag haft et lands- eller rigsplanlægningsarbejde igang eller opereret med visse større regioner som f. eks. et eller flere amter, fylker eller lignende.

Med en tilføjelse til den svenske byggnadslag i 1972 er den fysiske rigsplanering i højere grad blevet institueret. I Danmark er i 1973 gennemført en særlig lov om lands- og regionplanlægning, hvor udgangspunktet for regionplanlægning bliver amtsrådenes indsats, og for landsplanlægningen de retningslinier, som regeringen med miljøministeren som ansvarlig minister finder frem til. I Norge og Finland overvejes det at instituere lands- og regionplanlægningen tilsvarende, men for Norge gælder det dog, at miljøministeren allerede kan påbyde et planlægnings samarbejde mellem flere regioner.

Det er således slående, hvorledes planlægningslovgivningen i de nordiske lande med de forskellige forudsætninger landene dog har, både tidsmæssigt og indholdsmæssigt, er forløbet nogenlunde parallelt.

Forureningsbekæmpelsen og planlægningen indebærer en ressourceforvaltning. Det gør også det tredje af de centrale miljøvernsområder, nemlig *fredningen*, måske med et andet udgangspunkt i forhold til de øvrige områder, idet det her ofte vil dreje sig om en bevaring, tilsigtet for bestandig, af dele af vore fysiske omgivelser. Denne bevaring vil være motiveret i forskellige hensyn, hvoraf de videnskabelige og de rekreative sammen med hensynet til landskabsbilledets opretholdelse spiller hovedrollen. Fredningen kan derfor på sin vis opfattes som en kulturel sektor inden for miljøbevaringen eller planlægningen, men den har så klart et særpræg, at den ikke uden videre kan indrubriceres under andre grene. Naturfredningsbestemmelserne i den nordiske fredningslovgivning sigter først og fremmest mod en bevaring, men også mod at de nævnte interesser kan tilgodeses i forbindelse hermed. Herved bliver friluftsmålene og ikke mindst almenhedens adgang til landskabet en side af fredningsarbejdet.

Det er karakteristisk, at fredningslovgivningen sætter ind før de første spirer til planlægningslovgivningerne — altså langt inden forureningsbekæmpelsen bliver aktuel.

Danmark, Norge og Sverige fik deres første naturfredningslove henholdsvis i 1917, i 1910 og 1909.

Loven gik ud på en fortsættelse af tidligere private bestræbelser på at beskytte naturmindesmærker og særlige, interessante steder. Ved disse bestræbelser var der naturligvis store forskelle på det tætbebyggede Danmark med næsten al jord i privateje og på de øvrige nordiske lande med deres store offentligt ejede arealer, især ødemarkerne. Det var ikke de offentligt ejede arealer, der frembød de store vanskeligheder, og derfor kunne Sverige allerede i 1909 få sin lov om nationalparker. De økonomiske og juridiske problemer gjorde sig derimod gældende for de privatejede områder, som da opfattedes som undergivet ejerens udelukkende råden, når man ønskede at gøre indgreb ved i et vist omfang at båndlægge ejendommens udnyttelse. Når hertil kommer, at naturfredningsbestemmelserne i denne tidlige fase udgjorde den eneste planlægningslovgivning, er det klart, at der netop i denne lovgivning måtte indgå to led: for det første opgørelsen med de private grundejere, der skulle have deres grundlovmæssigt sikrede tab dækket, og for det andet gennemførelsen af generelle indskrænkninger i den private ejendomsret, specielt med hensyn til udnyttelsesmulighederne til bebyggelse, således at disse rettigheder ikke længere skulle indgå i en erstatningsopgørelse.

Naturfredningslovene udviklede sig efter disse linier i retning af at blive planlægningslove med vidtrækkende planlægningsbestemmelser. I Danmark fik man med naturfredningsloven af 1937 kontrol med bebyggelsen i visse nærmere afgrænsede zoner, nemlig langs kyster inden for 100 m fra strandbredden og inden for en afstand af 300 m fra skove. Kontrollen med bebyggelsen kulminerede med lovændringer af 1961, bl. a. ved at fredningsmyndighederne etableredes som almindelige bebyggelsesregulerende myndighed. Det forslag, der bortfaldt ved folkeafstemningen i 1963, indebar en udbygning af dette princip.

Lignende bestemmelser er indføjet i andre landes fredningslove. Jeg har nævnt § 21 i den islandske lov, og inden for de allerseneste år er gennemført særlige reguleringer med hensyn til bebyggelser ved kyster i Norge og Sverige. Imod denne tendens til at lade fredningslovene

være generelle planlægningslove har der gjort sig en reaktion gældende i takt med udbygningen af den øvrige planlægningslovgivning. Når f. eks. den private grundejers byggeret er blevet udslettet ved den danske lov om by- og landzoner, er der mindre anledning til at have generelle bebyggelsesregulerende bestemmelser i naturfredningsloven. Det må altså registreres, at fremkomsten af nye generelle planlægningslove på de forskellige områder vil medføre en tendens til begrænsning af de parallelle bestemmelser i naturfredningslovene. Dette vil dog til en vis grad have som forudsætning, at man ved denne generelle planlægningslovgivning kan tilgodese også de naturfredningsmæssige eller landskabelige hensyn, således som det bl. a. tilkendegives i den svenske bygnadslov og i den danske lov om by- og landzoner og i råstofloven. Der kommer herved til at påhvile naturfredningsorganerne en rådgivende virksomhed af meget væsentlig betydning ved administrationen af andre love, og denne koordinering vil naturligvis kunne blive særlig intens, hvor lovene administreres inden for samme administrationsgren.

Hvis herefter situationen skal gøres op med hensyn til de nordiske naturfredningslove, gælder det, at de alle er ganske nye og samtidig underkastet forvandlingens lov.

Den danske lov er fra 1969, med flere ændringer siden, den svenske fra 1964, den norske ligesom den færøske fra 1970, den islandske fra 1971. Disse love er på mange måder parallelle. Dog er den danske stærkt præget af det tidligere omtalte forhold, at fredninger væsentligst sker på privat ejendom, og lovens hovedtema er derfor, hvordan man opgør eventuelle økonomiske mellemværender, når der skal fredes, d. v. s. når en ejendom pålægges en servitut om opretholdelse af en eller anden tilstand. Tilsvarende men langt mere enkle regler indgår i de øvrige lovgivninger.

Af fælles gods er endvidere i lovene generelle bestemmelser om beskyttelse af landskabslementer — specielt kysterne. Et forbud mod enhver ændring i kystområder er indeholdt i den danske lov, og både Norge, Sverige og Færøerne har særlige bestemmelser på dette område, der skal sikre mod, at de allerede stærkt udbyggede kyststrækninger yderligere udnyttes, med mindre dette sker som led i en nøje overvejet

planlægning. Dansk lovgivning har herudover bestemte regler om beskyttelse af omgivelser af fortidsminder, skove, søer, åer og endog af de større veje.

Et andet fælles element for flere af lovene er regler om fredningsmyndighedernes kontrol med en række anlæg. Bestemmelser herom findes i den islandske, den norske, den svenske og den danske lov, måske stærkest i den danske, hvor fredningsmyndighederne, eventuelt ministeren, kan forbyde placeringen af offentlige anlæg.

Fælles for de norske, svenske og islandske fredningslove er endvidere en rubricering af fredningsobjekterne som f. eks. i den norske lov i form af nationalparker — landskabsværnområder og naturreservater; i den svenske lov opereres med nationalparker og naturreservater og naturminder delvis i en anden betydning. I denne henseende gælder for danske forhold, at de fredningsservitutter, der pålægges, modelleres for hver enkelt ejendom, således at en formel rubricering i en eller anden kategori har været følt mindre væsentlig.

Et led er derimod fælles i de fleste naturfredningslove, muligheden for at frede sjældne eller truede plante- og dyrearter. Dette indgår i den norske, svenske, islandske og færøske lov samt i fredningsloven for Grønland. For Danmarks vedkommende er der den modifikation, at adgangen til at frede pattedyr og fugle helt beror på jagtloven. Også i de øvrige lande er jagtlovene til en vis grad tillige fredningslove, som det markeres af, at vildtarterne principielt er fredede og kun må jages, hvis det er hjemlet i loven. Dette gælder også Island, hvor loven af 1966 omfatter såvel fuglejagt som fuglebeskyttelse, der nærmere reguleres af undervisningsministeriet.

Tilsvarende indgår i alle landes fredningslove bestemmelser om forbud mod tilsmudsning af naturen og også i de fleste forbud mod reklamering i det åbne land.

Spørgsmålet om almenhedens adgang til landskabet har altid været centralt i en socialt orienteret naturfredningslov som den danske. Der gennemførtes her i 1969 nye regler, der tilsigtede en tilnærmelse til den allemandsret, som har været gældende i Norge og i Sverige, og som i Norge er lovfæstet i den særlige friluftsløvslov af 1957. Også i den islandske naturfredningslov indgår med § 11 ff. en regulering af almenhedens

adgang til landskabet, medens svensk lovgivning på dette område har været afventende udfra det synspunkt, at allemandsretten er gammel sædvaneret.

Der vil nu på foranledning af Nordisk Råd blive foretaget en undersøgelse af mulighederne af en samordning af de nordiske regler om allemandsretten.

Hvad der ellers adskiller den omfattende danske naturfredningslov fra dem, der gælder i de øvrige nordiske lande, er især ordningen af fredningsadministrationen, der i Danmark omfatter erstatningsfastsættende fredningsdomstole, de såkaldte fredningsnævn, der til en vis grad i de andre lande modsvares af de almindelige domstole, og dernæst planlæggende og rådgivende udvalg, såkaldte fredningsplanudvalg, der i hvert amt har professionelle medarbejdere svarende til de svenske naturvårdsintendenter i länsstyrelserne.

Dernæst adskiller den danske lov sig fra de svenske, norske, finske og islandske ved, at den indeholder reglerne om beskyttelse af jordfaste fortidsminder og deres landskabelige omgivelser. Tilsvarende regler er indeholdt i fredningsloven for Grønland af 1974.

De jordfaste fortidsminder, hvorved der vel traditionelt først og fremmest tænkes på de monumenter, der træder frem i landskabet, udgør fra meget gammel tid fredningsobjekter, således i Sverige helt tilbage til 1600-årene. Problemerne omkring dem er naturligvis størst, hvor de forekommer flest, i Danmark, Norge og Sverige. Retligt gælder om fortidsminderne, at de nærmest må betragtes som nationaliserede. De er i almindelighed beskyttede, dog formelt stadig hørende under den private ejendom. Administrationen af dem har derfor relation til deres opretholdelse og ønsker om ændringer, men endvidere også til registreringsproblemer.

I Sverige, Finland, Island og Færøerne administreres selvstændige fortidsmindelove enten af særlige myndigheder som riksantikvarieämbetet i Sverige — og vel også museiverket i Finland — eller i tilslutning til museernes virksomhed som på Island og Færøerne. Norge har ligeledes en særlig lov om fornminne, som i miljøministeriet administreres sammen med naturfredning og under saglig medvirken af kulturrådet og lokale fylkeskonservatorer samt oldsakssamlingerne.

I Danmark er reglerne somt nævnt indeholdt i naturfredningsloven og administreres af rigsantikvarens fortidsmindeforvaltning under miljøministeriet.

Et fælles led i lovgivning om fortidsminder er reglerne omkring den situation, hvor man ved jordarbejder gør fund, og hvor det nu overalt er således, at arbejdet kan standses, indtil de nødvendige undersøgelser har fundet sted.

Fortidsmindebeskyttelsen har en særlig saglig og ideologisk forbindelse til en anden gruppe fredningsobjekter, nemlig de gamle bygninger. Beskyttelsen af disse har både i Danmark, Norge, Sverige og Finland særlige love, medens den på Færøerne og Island er indeholdt som kapitler i fortidsmindelovgivningen og for Grønlands vedkommende i den almindelige fredningslov.

Bygningsfredningen, der som idé først vandt fodfæste i Frankrig (med en lov af 1887), blev i Norden institueret med den danske bygningsfredningslov af 1918 og kort efter med den norske af 1920.

Retligt adskiller bygningsfredningen sig fra naturfredningen derigennem, at der ved en fredning efter naturfredningsloven over for den private ejer foretages en erstatningsopgørelse i forbindelse med selve fredningen, hvorimod denne opgørelse, hvor der er tale om bygningsfredning, først finder sted i den situation, at ejeren kræver tilladelse til bygningens nedrivning. I dette tilfælde kan staten overtage bygningen til en ekspropriationspris, der måske vil være påvirket af selve fredningsbåndet.

Dette princip indeholdtes i den første danske bygningsfredningslov af 1918 og går nøje igen i de love, der har den danske som forbillede eller inspirator, hvilket vil sige lovgivningerne i Norge, Sverige, Færøerne og Island. Grønland har derimod en anden ordning, der går ud fra, at der foretages en erstatningsopgørelse ved fredningen, en bestemmelse som vel kan ses i forbindelse med de særlige ejendomsretlige forhold på Grønland, hvor opgørelser med private ejere vil være sjældne.

Fra fortidsmindebeskyttelsen adskiller bygningsfredningen sig således derved, at en økonomisk opgørelse overhovedet kan blive aktuel. Modstykket til, at der ikke foretages erstatningsopgørelser ved fredning af en bygning, bliver, at den private ejer af en sådan bygning med en

vis ret må føle, at det offentlige bør bistå ham med tilskud til bygningens opretholdelse.

Medens fortidsmindebeskyttelsen har en væsentlig tilknytning til eller indgår i naturfredningsarbejdet, har bygningsfredningen også en forbindelse til den planlægningslovgivning, der regulerer bebyggelsen i forbindelse med byplanlægningen. Der er en stadig voksende erkendelse af betydningen af det samlede bygningsmiljø og for de enkelte arkitektonisk eller kulturhistorisk særlig vigtige bygninger, at også deres beskyttelse er bedst tjent med at blive anskuet i en større planlægningsammenhæng. Af denne grund, men også fordi disse love for så vidt kan indebære en stærkere beskyttelse af den enkelte bygning, er det i alle de nordiske lande således, at bygnings- og byplanlovgivningen og også saneringslovene er ved at blive meget afgørende instrumenter i denne sammenhæng, medens selve bygningsfredningsbestemmelserne i højere grad bidrager til autoritativt at markere den enkelte bygnings eller bygningsområdes historiske betydning og dermed understøttelsesværdighed. Klart markeres dette af ændringen af 1973 til den svenske bygningsrådslag, og det samme synspunkt indgår i fortsatte overvejelser i Sverige og ikke mindst i Danmark og Norge i forbindelse med forestående revisioner af bygningsfredningslovene her. I Danmark er den ene side af disse overvejelser konkretiseret i et fremsat lovforslag om kommuneplanlægning, der på dette punkt udbygger en i byplanloven i 1962 indført ordning.

Den foranstående redegørelse må af mange grunde være ganske summarisk. En række emner af betydning for vort miljø spændende fra råstofudnyttelse til beskyttelse af historiske kirkebygninger er ikke omtalt. Berørt er heller ikke det saglige arbejde, der i flere af vore lande og på nordisk plan foregår med hensyn til bl. a. landskabsanalyser og udpegningen af områder med særlige naturværdier. En redegørelse for en miljølovgivning, der spænder fra den meget teknisk betonedede forureningsbekæmpelse til de udpræget kulturelle grene af det samlede miljøværn for alle vore nordiske lande, kan ikke blive andet end et forsøg, så meget mere som lovene stadig ændres. I både Danmark og Sverige er planlovsreformer under forberedelse, og samlingen af opgaverne under

samme ministerium vil utvivlsomt i de kommende år få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Et sådant forsøg på at få fremdraget de generelle synspunkter og nuancerne imellem vore ordninger, kan forhåbentlig bidrage til ikke alene at udbygge forståelsen for, hvad vi hver for sig beskæftiger os med, men også tjene som inspiration i det videre arbejde, som altid i vore nordiske lande bør have en undertone i retning af samarbejde og harmonisering.

Fortegnelse over den vigtigere lovgivning i de nordiske lande om værn af omgivelserne

DANMARK

Miljøbeskyttelse	18. 4. 1969	Lov nr. 169	om vandforsyning
	13. 6. 1973	— — 372	om miljøbeskyttelse
	13. 6. 1973	— — 373	om ændring af lov om vandforsyning
	13. 6. 1973	— — 374	om ændring af vandløbsloven
Planlægning	18. 6. 1969	— —	om by- og landzoner
	20. 2. 1970	Lovbek. nr. 63	om byplaner
	17. 7. 1972	Lovbek. nr. 361	om byggeloven (boligministeriet)
	13. 6. 1973	Lov nr. 375	om lands- og regionplanlægning
Fredning og naturværn	11. 5. 1935	— — 164	om skove
	25. 3. 1961	— — 84	om sandflugtens bekæmpelse
	31. 5. 1963	— — 203	om beskyttelse af af historiske skibsvrag
	8. 6. 1966	— — 195	om bygningsfredning
	3. 6. 1967	— — 221	om jagt (landbrugsministeriet)
	18. 6. 1969	— — 314	om naturfredning
	19. 12. 1969	— — 593	om ændring af lov om bygningsfredning
	7. 6. 1972	— — 284	om ændring af lov om naturfredning
	7. 6. 1972	— — 285	om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet
	23. 5. 1973	— — 291	om ændring af lov om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet
	23. 5. 1973	— — 292	om kystfredning
13. 6. 1973	— — 413	for Grønland om erhvervmæssig fiskeri, fangst og jagt (Grønlandsministeriet)	

22. 5. 1974 — — 266 om fredning på Grønland
(Grønlandsministeriet)

FINLAND

Miljøbeskyttelse 29. 3. 1957 Lag nr. 143 om vägtrafik
4. 10. 1957 — — 330 angående motorfordonsförordningen
19. 5. 1961 — — 264 om vatten
5. 3. 1965 — — 146 om förebyggande av förorening i havet
27. 8. 1965 — — 469 om hälsovård
16. 5. 1969 — — 309 om gifte
23. 5. 1969 — — 327 om bekämpningsmedel
22. 9. 1972 — — 668 om bekämpande av oljeskador förorsakade av fartyg
13. 7. 1973 — — 610 om avloppsvattenvavgift
1. 3. 1974 — — 208 om ersättande av men som drabbat yrkesfiskare genom skador på fisk till följd av vattenförorening
24. 5. 1974 — — 378 om bekämpande av oljeskador på land
24. 5. 1974 — — 379 om oljeskyddsfonden

Planläggning 13. 2. 1920 — — 26 angående vissa grannelagsförhållanden
16. 8. 1958 — — 370 om byggnad
13. 8. 1973 — — 606 om friluft
20. 6. 1974 — — 91 om ändring av byggnadslag

Fredning og naturværn 11. 8. 1922 — — 196 om skyddsskogar
23. 2. 1923 — — 71 om naturskydd
28. 9. 1951 — — 503 om fiske
25. 4. 1952 — — 182 angående förordning om fridlysning av vissa sällsynta växter
13. 4. 1962 — — 290 om jakt
17. 6. 1963 — — 295 om fornminnen
27. 1. 1971 — — 91 om djurskydd

ISLAND

Miljøbeskyttelse 20. 6. 1923 Lög nr. 15 um vatn
17. 12. 1968 — — 85 um eitufeni og hættuleg efni
17. 3. 1969 — — 12 um hollustuhætti og heilbrigðis-
eftirlit

Planlægning 21. 5. 1964 — — 19 um skipulag

Fredning og naturværn 6. 3. 1955 — — 3 um skógrækt
24. 4. 1965 — — 17 um landgræðslu
26. 4. 1966 — — 33 um fuglaveiðar og fuglafriðun
12. 5. 1969 — — 42 um afréttamálefni og fjallskil
19. 5. 1969 — — 52 um þjóðminjar
25. 6. 1970 — — 76 um lax- og silungsveiði
16. 4. 1971 — — 72 um náttúruvernd

NORGE

Miljøbeskyttelse 16. 5. 1860 Lov om sundhet (socialdep.)
15. 3. 1917 — — vassdragene (industridep.)
16. 6. 1961 — — retsforhold mellem granner (luftforurening og støj)
6. 3. 1970 — — vern imot olieskader
19. 6. 1970 — — begrænset bruk av fyringsolie (industri-
dep.)
26. 6. 1970 — — vern imot vandforurening

Planlægning 28. 4. 1967 — — sanering
18. 6. 1965 — — bygning
10. 12. 1971 — — planlægning i strand- og fjellområder

Fredning og naturværn 3. 12. 1920 — — bygningsfredning
29. 6. 1951 — — fornminne
28. 6. 1957 — — friluftslivet
21. 6. 1963 — — undersøiske naturforekomster (industri-
dep.)
19. 6. 1970 — — naturvern

SVERIGE

Miljøbeskyttelse 1. 7. 1969 Lag om miljöskydd
Planlægning 30. 6. 1947 — — byggnad
14. 12. 1973 — — ändring af byggnadslag
Fredning og naturværn 12. 6. 1942 — — fornminnen
11. 12. 1964 — — naturvård
9. 12. 1966 — — byggnadsminnen
1938 — — jakt
1948 — — skogsvård

FÆRØERNE

Miljøbeskyttelse	18. 5. 1937	—	—	169 om benyttelse af indsøer og vandløb
Planlægning	21. 5. 1954	—	—	13 om byplaner og byggevedtægter
Fredning og naturværn	16. 9. 1948	—	—	19 om fredning af fortidsminder og bygninger
	28. 3. 1949	—	—	20 om fredning af søarealer
	9. 9. 1954	—	—	27 om fuglefangst m. v.
	9. 7. 1970	—	—	48 om naturfredning

111

Þjóðminjasafn Íslands



13 700 536

