

Krydsoverensstemmelseskrav 4.8

– kravet der skal beskytte Danmarks fredede fortidsminder

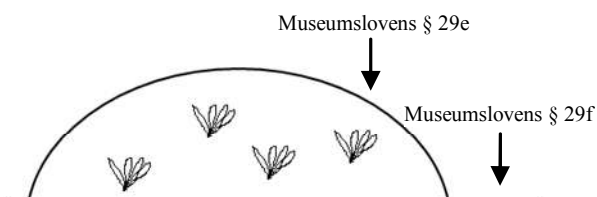
af Christiane M. Behnke Pedersen, BA i Forhistorisk Arkæologi og Cand. scient i Landskabsforvaltning

Fra 2009 er de 2 meter dyrkningsfri bræmmer omkring fredede fortidsminder blevet et af de krydsoverensstemmelseskrav som de danske landbrugere skal overholde for at undgå at blive trukket i deres landbrugsstøtte. Vedtagelsen af dette krav betyder, at der for første gang er tænkt beskyttelse af kulturhistoriske elementer direkte ind sammen med kravene for udnyttelsen af landskabet i produktionsøjemed. Men hvordan fungerer kravet i praksis, og hvilken betydning vil det få for de fredede fortidsminder fremover?

Krydsoverensstemmelseskrav – hvad er det?

1. januar 2005 blev de såkaldte krydsoverensstemmelseskrav indført i Danmark. Kravene blev vedtaget i forbindelse med reformen af EU's landbrugspolitik for at skabe en sammenhæng mellem den landbrugsstøtte, der udbetales til landbrugere, og deres ansvar for miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM).

30. marts 2009 blev der indført fire nye krydsoverensstemmelseskrav under GLM, så der dags dato er vedtaget 117 krav. Et af disse er krav 4.8, der vedrører 2 meter beskyttelseszonen omkring fredede fortidsminder (se figur 1). Dette krav er indført, fordi Danmark er forpligtet til at indføre GLM krav vedrørende landskabselementer af EU (Rådets forordning (EF) Nr. 73/2009 af 19. januar 2009).



Figur 1.
Illustration af en fredet gravhøj med tilknyttede lovbestemmelser. Museumslovens § 29e, vedtaget i 1937 og museumslovens § 29f, vedtaget i 1992.

Kravets vedtagelse falder på et meget tørt sted, da det gennem det sidste årti har været tydeligt, at den fra 1992 lovbestemte 2 meter beskyttelseszone oftest ikke er blevet overholdt.

Landbrugeren skal overholde alle 117 krydsoverensstemmelseskrav for at få udbetalt den fulde landbrugsstøtte. Hvis det ved et kontrolbesøg konstateres, at landbrugeren ikke overholder et eller flere af disse krav, så kan han få fratrukket en procentdel af sin landbrugsstøtte. Hvor meget han fratrækkes afhænger af graden af overtrædelsen, men er uafhængig af det antal af krav der overtrædes. Ikke alle landbrugere modtager landbrugsstøtte, men langt størstedelen gør. Støtten er finansieret af EU og udbetales af Landbrugsstøttekontoret i FødevarerErhverv, der er et direktorat under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Et andet kontor i FødevarerErhverv, Kontrolkontoret, er det kontor, der står for administrationen af krydsoverensstemmelseskravene. Støttebeløbet er beregnet efter størrelsen af de landbrugsarealer der ejes/lejes af landbrugeren, antallet af betalingsrettigheder, samt i visse tilfælde af den afgrøde, der dyrkes. Beløbet, der fratrækkes landbrugsstøtten hvis nogle af krydsoverensstemmelseskravene ikke overholdes, hænger altså direkte sammen med størrelsen af landbrugsbedriften. Dette betyder i praksis, at en lille bedrift med få hektar jord og en stor bedrift med mange hektar jord vil betale meget forskellige beløb for den samme overtrædelse. For de små landbrug vil en overtrædelse måske koste et par tusinde kroner, mens det for en stor bedrift kan dreje sig måske halvtredstusinde eller hundredetusinde kroner.

Krav 4.8

2 meter zoner omkring fredede fortidsminder

Kulturarvsstyrelsen er udpeget som kontrolmyndighed for krav 4.8. I praksis betyder det, at kontrollen bliver en del af det eksisterende faste tilsyn med de

omkring 30.000 fredede danske fortidsminder, der udføres af 10 lokale museer landet over. Museerne indberetter overtrædelserne af krav 4.8 til Kulturarvsstyrelsen. Kulturarvsstyrelsen skal følge op på alle overtrædelser med en høringsskrivelse til landbrugerne og tilsynsfolkene fra museerne skal ligeledes på et opfølgende besøg. Arbejdet kommer til

at være meget tidskrævende for både museerne og Kulturarvsstyrelsen, og det er efter min mening tvivlsomt om især Kulturarvsstyrelsen har ressourcer nok til at løfte opgaven i praksis. Når landbrugeren er blevet informeret om den registrerede overtrædelse skal Kulturarvsstyrelsen indberette resultaterne til Kontrolkontoret i FødevarerErhverv.

Karakter	1*	2	3	4
Kriterium	Meget lille betydning i forhold til formål med kravet	Mindre betydning i forhold til formål med kravet	Væsentlig betydning i forhold til formål med kravet	Meget stor betydning i forhold til formål med kravet
Alvor		Beskyttelseszonen er overtrådt med 0,5-1 m	Beskyttelseszonen er overtrådt med 1-1,5 m	Beskyttelseszonen er overtrådt med 1,5-2 m
Omfang		10-20 % af beskyttelseszonens samlede udstrækning er overskredet	20-75 % af beskyttelseszonens samlede udstrækning er overskredet	75-100 % af beskyttelseszonens samlede udstrækning er overskredet
Varighed		Beskyttelseszonen er overskredet i indeværende dyrkningssæson/kontrolperiode	Beskyttelseszonen vurderes at have været overtrådt i flere dyrkningssæsoner	Beskyttelseszonen er overskredet i en grad, hvor det medfører skade på det enkelte fortidsminde

Figur 2. Skema til vurdering af overtrædelse af krav 4.8 2 meter zoner omkring fredede fortidsminder. Gengivelse af skema fra *Vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse 2009* (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. FødevarerErhverv, 2009).

* For krav 4.8 kan der ikke gives karakteren 1 og dermed ikke en samlet karakter på under 6. For en del andre krav er det ellers muligt at give en samlet karakter på mellem 3-5, hvilket betegnes som en bagatelovertredelse. En bagatelovertredelse udløser ikke et fradrag i landbrugsstøtten, hvis der rettes op på overtrædelser inden for 6 måneder.

Kontrollen og indberetning af kravet er på nuværende tidspunkt kun i opstartsfasen. Til vurderingen af en overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravet er der, ligesom til alle de andre krav, udformet et skema illustreret i figur 2. Ved alle overtrædelser af 2 meter beskyttelseszonen skal tilsynsfolkene fra de 10 museer tage stilling til alvoren, omfanget og varigheden af overtrædelserne og give karakterer

Samlet karakter	Frdrag i landbrugsstøtten
6-7	1 %
8-10	3 %
11-12	5 %

Figur 3. Oversigt over sammenhængen mellem samlet karakter og procentvis fradrag i landbrugsstøtten for overtrædelse af et krydsoverensstemmelseskrav.

derefter. Den samlede karakter afgør, hvor mange procent landbrugeren trækkes i landbrugsstøtten. *Alvoren* vurderes efter *graden* af overtrædelserne. *Omfang* vurderes efter *virksomheden* af overtrædelserne. *Varigheden* vurderes efter den *dokumenterbare* varighed. Der kan gives en samlet karakter på mellem 6 og 12. Som udgangspunkt beregnes fradraget i landbrugsstøtten som illustreret i figur 3. Dette er forudsat, at der er tale om en enkeltstående uagtsom overtrædelse fra landbrugers side. Ved en *gentagende* overtrædelse inden for et, to eller flere år i en treårs periode vil det procentvise fradrag blive tredoblet. Ved en forsætlig overtrædelse dvs. det vurderes, at landmanden har overtrådt lovgivningen bevidst, bliver sanktionen væsentlig højere, og alt efter situationen gives der et træk i støtten fra 20 % helt op til 100 % (Ministeriet for

Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. FødevarerErhverv, 2009).

Karaktergivning i praksis

Hvordan bedømmelsen af overtrædelser og karaktergivningen kommer til at fungere i praksis, bliver interessant at følge. Umiddelbart ligger det i figur 2 skitserede vejledende skema op til en ensartet praksis hos kontrolmyndigheden. Jeg mener dog, at det ved nærmere eftersyn bliver tydeligt, at der er en del problemer forbundet med den måde skemaet er udformet på og dermed også dets praktiske anvendelse. I det følgende vil nogle af disse problemer blive diskuteret.

Kontrollørernes skønsmæssige beslutninger kommer til at have en væsentlig betydning for, hvilken karakter en overtrædelse får i alvor, omfang og varighed. Vurderingen får ikke nødvendigvis den betydning, at landbrugeren bliver trukket en højere procentdel af deres landbrugsstøtte. Men den kan få en stor betydning for landbrugernes generelle holdning til fredede fortidsminder på deres jord, hvis overtrædelser ikke bedømmes ens, og der generelt gives høje karakterer for overtrædelser af krav 4.8 i forhold til de 116 andre krav.

Et eksempel på en skønsmæssig beslutning er, hvorvidt en overtrædelse af beskyttelseszonen med 1 m skal have karakteren 2 eller 3 i alvor, eller om en overtrædelse af beskyttelseszonen med 20 % skal have karakteren 2 eller 3 i omfang. Dette skyldes, at man i udformningen af skemaet har skabt et overlap mellem kriterierne til vurdering af alvor og omfang ved at lade de samme meter og procentangivelser gå igen.

For kravet kan der ikke gives en samlet karakter på under 6 (bagatelgrænsen). Dog har man indlagt en automatisk bagatelgrænse, idet der ikke vil blive anmeldt overtrædelser, der udgør mindre end 0,5 meter eller en 10 % overskridelse af beskyttelseszonens samlede udstrækning.

Men 10 % og 0,5 meter er ikke den samme overtrædelse af beskyttelseszonen. Hvis der overtrædes med 10-20 % så svarer det til mellem ca. 0,18 og 0,37 meter. Hvis der overtrædes med 0,5 meter så svarer det til 26,7 % (hvis vi tager udgangspunkt i, at overtrædelse sker ensartet hele vejen rundt om

ex. en gravhøj, og hvis gravhøjen er 10 meter i diameter). Den vurderede procentvise og afstandsmæssige overtrædelse af beskyttelseszonen for henholdsvis omfang og alvor har altså forskellige bagatelgrænser.

Brugen af karakteren 2 for omfang må formodes kun at komme i brug i de tilfælde, hvor der på et begrænset område af beskyttelsesbræmmen er overtrådt med over 0,5 meter.

I forhold til en vurdering af varigheden har man valgt, at karakteren 4 skal gives for det, der svarer til en 100 % overskridelse af beskyttelseszonen. Det giver mening i forhold til, at der i alvor og omfang gives karakteren 4 for overtrædelser på henholdsvis 2 meter og 100 %. Men hvor meget beskyttelseszonen er overskredet, har derudover egentlig ikke noget med varigheden at gøre.

Hvorvidt skemaet for krav 4.8 er udformet optimalt i forhold til dets praktiske anvendelse, kan diskuteres. Jeg mener, at der er plads til en del forbedringer. I det følgende vil jeg dog ikke komme nærmere ind på dette, men vil diskutere de positive såvel som negative effekter, det nye krydsoverensstemmelseskrav vil have for den fremtidige overholdelse af 2 meter beskyttelseszonen omkring fredede fortidsminder.

Motivation til lovoverholdelse

I mit speciale foretog jeg en undersøgelse af, hvorfor 2 meter beskyttelseszonen omkring fredede gravhøje generelt set ikke bliver overholdt.

Jeg fandt ud af, at den manglende lovoverholdelse i høj grad hang sammen med den forståelse landbrugere havde af, hvorfor det var vigtigt at passe på et fredet fortidsminde, sammen med den måde de blev motiveret til lovoverholdelsen på af myndighederne.

Teoretisk set er der tale om tre typer af motivation. Sagt på anden vis, myndighederne kan på tre forskellige måder forsøge at påvirke landbrugere til at overholde 2 meter beskyttelseszonen såvel som anden lovgivning. En benyttelse af alle tre motivationer vil have den største effekt på lovoverholdelsen (Winter & May, 2001; Winter, 2007).

Landbrugeren kan motiveres gennem:

- *Kalkulerende motivation*: sandsynligheden for at blive opdaget og for at få en bøde samt omkostningerne ved bøden.
- *Normativ motivation*: moralsk pligtfølelse over for samfundet og enighed i, at loven er vigtig at følge.
- *Social motivation*: ønske om respekt og godkendelse fra den myndighedsperson som landbrugeren har kontakt med, samt myndighedspersonens væremåde og vilje til at "straffe" landbrugeren.

Vedtagelsen af krav 4.8 kan ses som et forsøg fra myndighedens side på at påvirke landbrugerne gennem kalkulerende motivation. Frem til i dag har myndighederne ellers altovervejende forsøgt at påvirke landbrugerne gennem normativ og social motivation i varetagelsen af de fredede fortidsminder. Som oftest blev en overtrædelse af 2 meter beskyttelseszone blot mundtligt indskærpet. Man forsøgte at holde sig på god fod med landbrugeren og overbevise ham gennem dialog og andre informationstiltag om at overholde 2 meter beskyttelseszone for at bevare de kulturhistoriske levn. En egentlig sanktion i form af bøde kom dog stort set aldrig på tale, selvom lovgivningen gav mulighed for det (Pedersen, 2009).

Denne dialogbaserede tilgang til fortidsmindeområdet har sammen med manglen på tilsyn og økonomisk prioritering af de fredede fortidsminder været medvirkende til, at overtrædelserne af 2 meter beskyttelseszonerne ved tilsyn inden for de sidste 10 år har vist sig at være meget høj. Et udpluk af tal fra forskellige egne af Danmark viser, at der i Vejle og Ribe Amt var overtrædelser af 2 meter beskyttelseszonerne ved 30 % af gravhøjene, i Roskilde Amt var det ved 42 %, på Langeland var det oppe på 75 %, og i Viborg Amt 79 %. I Nordjyllands Amt udgjorde overtrædelserne "kun" 20 %. Til gengæld var der så inden for de sidste 50 år forsvundet omkring 95 fredede fortidsminder (Pedersen, 2009). Kulturarvsstyrelsens opgørelse af overtrædelser fra det første år med tilsyn af de fredede fortidsminder er ikke offentliggjort endnu.

De foreløbige prognoser tyder dog på, at der er skader på mere end 30 pct. af de ca. 3.000 registrerede fortidsminder, der ligger på dyrket jord (FoodCulture, 2008).

Vedtagelsen af krydsoverensstemmelseskrav 4.8 tolker jeg som, at tankegangen om, at kulturhistorie er noget, man skal have folk til at passe på af egen fri vilje, har måttet vige for en ny tankegang. Nemlig at man er nødt til at ramme folk, hvor det gør ondt, før det virker. For landbrugere er og bliver et af de meget ømme steder pengepungen.

Sammenfattende vil jeg sige, at det som kontrolmyndighed er vigtigt at sende et ensartet signal til landbrugerne om, at overtrædelser ikke tolereres, når det drejer sig om de fredede fortidsminder. Men det er i høj grad også vigtigt, at kontrolmyndigheden er konsekvent og fair i sin vurdering af, hvordan en overtrædelse sanktioneres. Det nye krav vil være et utilstrækkeligt tiltag, der kan få uheldige konsekvenser, hvis myndigheden glemmer at appellere til landbrugers egen ansvarsfølelse over for de fredede fortidsminder såvel som over for samfundet, myndighederne og lovgivningen. Hvis landbrugerne føler sig uretfærdigt behandlet, vil det øge deres modstand mod frivilligt at tage vare på fredede fortidsminder på deres jord. Dette vil være et stort problem, da langt de fleste af de fredede fortidsminder er beliggende på privatejet landbrugsjord.

Når de første indberetninger af overtrædelser af 2 meter beskyttelseszone begynder at tikke ind, vil det medføre rigtig mange utilfredse landbrugere. En offentlig debat om krav 4.8's berettigelse, udformning og praktiske anvendelse vil som følge deraf være uundgåelig. Kravet vil blive diskuteret og revideret igen og igen. Men vil kravet udfylde sin opgave og medføre en øget lovoverholdelse af 2 meter beskyttelseszone? Ja, det tror jeg helt sikkert! Men vil det også medføre utilfredse landbrugere, der vil begynde at se fredede fortidsminder som et belastende element på deres jord i stedet for et unikt kulturhistorisk element? Ja, det tror jeg desværre også!

Litteratur

FoodCulture 2008

Der er ingen undskyldning.

FoodCulture nr. 31:08. T

ilgængelig på:

<http://www.foodculture.dk/Arkiv/Numre/2008/31/Tema/>

Der_er_ingen_undskyldning.aspx

Ministeriet for Fødevarer, landbrug og Fiskeri.

FødevarerErhverv 2009

Vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse 2009.

Marts 2009.

Tilgængelig på:

<http://ferv.fvm.dk/Vejledning.aspx?ID=22450>

Pedersen, C.M.B. 2009

Ej blot til pynt – en implementeringsanalyse af tre amters forvaltning af de fredede jordbyggede gravhøje.

Kandidatspeciale i landskabsforvaltning, 45 ECTS. Det

Biovidenskabelige Fakultet for Fødevarer,

Naturressourcer og veterinærmedicin. Københavns

Universitet. Upubliceret.

Rådets forordning (EF) Nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik om ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003

Winter & May 2001

Motivation for compliance with environmental regulations.

Journal of Policy Analysis and Management.

Vol. 20, no. 4 s. 675-698.

Winter, S. 2007

Implementering og effektivitet.

1. Udgave. Academica, Århus